Macro Dev

Macroéconomie et développement

JUIN 2025 I N° 65

Cuba : une succession de crises économico-financières sur fond de fragilisation du modèle cubain

Autrice

Laura Marie

ÉDITIONS AFD AGENCE FRANÇAISE DE DÉVELOPPEMENT

Sommaire

Résumé p. 3

1. Des risques sociopolitiques aigus et accrus à mesure que le pays s'enfonce dans une crise économique multidimensionnelle p. 4

2. Le modèle économique cubain, centralisé et peu productif, est miné par une crise économique et financière profonde p. 9

3. Des déséquilibres macro-économiques qui tendent à fortement s'accentuer p. 13

4. L'adapatation au changement climatique : un enjeu central pour l'île de Cuba p. 18

Références bibliographiques p. 21

Liste des graphiques et schéma p. 21

Liste des sigles et abréviations p. 22

Cuba – une succession de crises économico-financières sur fonds de fragilisation du modèle cubain

Laura Marie – mariel@afd.fr

Date de fin de rédaction : 28/04/2025

Résumé : Le modèle économique cubain, peu productif et faiblement diversifié, n'est plus soutenable et le pays s'enfonce dans une crise économique, sociale et énergétique inédite depuis la crise qui a suivi la chute de l'URSS en 1991. La succession de chocs liés à l'effondrement du Venezuela en 2019, partenaire énergétique clé de Cuba, à la pandémie de Covid-19 en 2020 (effondrement du tourisme, des exportations de services médicaux et des remises de la diaspora) et à la guerre en Ukraine en 2022 (renchérissement du coût des matières premières importées) a exacerbé les vulnérabilités internes et externes du pays. Le financement du déficit courant demeure sous pression, alors que le pays fait face à un assèchement de ses principales entrées de devises. Le pays, soumis à un régime de sanctions commerciales et financières par les Etats-Unis, qui s'étaient déjà durcies sous la première présidence de Donald Trump (2017-2021), subit un nouveau tour de vis. Le second mandat de Trump devrait se traduire par un régime de pression maximale sur l'île, avec de premières mesures déja adoptées (interdiction du transfert de remises vers l'île à travers Western Union, replacement sur la liste des États soutenant le terrorisme, suppression du programme migratoire CHNV). L'érosion spectaculaire des salaires réels d'une grande majorité de la population, causée notamment par la perte de valeur du peso cubain qui alimente un rythme d'inflation soutenu sur les produits de première nécessité, contribue à son appauvrissement. En l'absence de suivi et de couverture statistique par le Fonds monétaire international (FMI), Economic Intelligence Unit (EIU) a révisé ses chiffres de croissance économique pour 2024, estimant une nouvelle contraction de 2% du PIB réel (contre une projection de croissance de +1,2% en octobre 2024). Pour 2025, EIU projette une croissance à 0,9%, tandis que Fitch anticipe une nouvelle année de récession (-3,5%). L'économie cubaine, articulée principalement autour d'entités publiques, souffre de nombreuses inefficiences structurelles, liées notamment aux verrous réglementaires et au poids des transferts étatiques vers le secteur public, qui engendrent des distorsions sur les prix. **Les sanctions commerciales et financières imposées par les Etats-Unis, complexifient fortement i) l'approvisionnement en biens de consommation et d'équipement, ii) l'accès aux financements externes, iii) la libre circulation des flux financiers (entrées des remises sur l'île) et iv) fragilisent la confiance des investisseurs et l'environnement des affaires.** En réponse, les réformes poussées par le gouvernement cubain sont insuffisantes et ne progressent que lentement. En 2021, les autorités ont pris un tournant idéologique avec la légalisation de nouveaux acteurs économiques privés, les micros, petites et moyennes entreprises (MPME), qui interviennent comme palliatifs à la déliquescence de l'appareil productif étatique.

Le solde budgétaire, structurellement déficitaire (-6,3% du PIB en moyenne depuis 2012), s'est fortement creusé depuis 2020 (-12,3% du PIB selon EIU en 2024). Les déficits budgétaires successifs auraient été financés directement par la Banque centrale et via des émissions obligataires, contribuant à alourdir la dette domestique, sur laquelle les autorités ne publient pas de données. La dette publique externe est également difficile à estimer. Une partie est détenue par certains créanciers du Club de Paris (le groupe des créanciers de Cuba - GCC) et a bénéficié d'un accord de restructuration en 2015. La révision à la baisse du PIB nominal en USD suite à la réforme monétaire a conduit à sa division par cinq (estimé à 36,3 Mds USD en 2024), dégradant mécaniquement l'ensemble des ratios de soutenabilité de la dette publique. La dette publique représenterait ainsi 108,8% du PIB en 2024 (EIU). Compte tenu de son isolement financier, le pays présente un très faible niveau de tolérance à la dette et le risque de liquidité est matérialisé. L'Etat cubain présente en effet des arriérés de paiement conséquents envers ses créanciers officiels, ses créanciers privés et ses fournisseurs domestiques.

Thématique : **Macroéconomie**

Géographie : **Cuba**

1. Des risques sociopolitiques aigus et accrus à mesure que le pays s'enfonce dans une crise économique multidimensionnelle

Le régime cubain post-1959 s'est construit sur la base d'une rhétorique anti-impérialiste, légitimée par les idéaux révolutionnaires socialistes. Après quatre siècles de domination de la couronne espagnole, Cuba obtient son indépendance en 1902 à la suite de la seconde guerre d'indépendance (1895-1898), appuyée par les Etats-Unis. Ce soutien militaire a pour contrepartie l'introduction de l'amendement Platt dans la constitution cubaine de 1902, qui accorde à l'armée américaine le droit d'intervenir « pour préserver l'indépendance de Cuba (…), maintenir un gouvernement capable de protéger les vies, la propriété et la liberté individuelle » et concède la base navale de Guantánamo. **Ainsi, au début du vingtième siècle, les liens commerciaux et stratégiques entre les deux pays s'approfondissent** : les États-Unis deviennent le premier débouché des exportations sucrières de Cuba, qui bénéficie de tarifs douaniers préférentiels, et Cuba devient la seconde zone de placement financier des États-Unis en Amérique latine lors des années 1920. Alors que les sociétés américaines contrôlent les trois quarts de la production de sucre, cette influence s'étend progressivement dans les secteurs du nickel, du tabac, des fruits tropicaux, de la banque et des services publics (électricité, téléphone, chemins de fer, transports urbains…). Politiquement, cette période est marquée par plusieurs coups d'État (par Gerardo Machado en 1933, puis par Fulgencio Batista en 1934, soutenu par les États-Unis), renversés par des luttes populaires. **Le second régime de Baptista, établi par le coup d'État de 1952, est renversé par la Révolution conduite par Fidel Castro en 1959. Celui-ci met en place un régime politique d'inspiration socialiste autour d'un parti unique, le Parti communiste cubain (PCC), où l'État, doté d'une bureaucratie centralisée, a vocation à jouer un rôle économique central.** La légitimité de la Révolution cubaine et de l'instauration d'un régime communiste par Fidel Castro et ses partisans se nourrit d'un discours anti-impérialiste basé sur un antagonisme très fort avec les États-Unis. L'anti-impérialisme cubain et la lutte pour l'égalité, la justice sociale et l'indépendance sont ancrés dans l'ADN du régime et participent de sa justification. L'expropriation et les nationalisations des entreprises américaines qui s'ensuivent marquent le début de l'antagonisme aigu du régime cubain vis-à-vis des États-Unis.

Le PCC a un rôle central dans la vie politique du pays. Des élections au suffrage universel direct se tiennent pour désigner les membres de l'Assemblée nationale, qui élisent à leur tour les membres de l'exécutif (Président de la République et Conseil d'État) tous les cinq ans. Les citoyens cubains élisent également les membres des assemblées municipales et provinciales. Chaque candidat du parti doit bénéficier d'une approbation officielle de l'organisme supérieur (municipal, régional ou comité central du parti) avant de pouvoir se présenter. **L'exercice du pouvoir présidentiel est établi en accord avec le PCC, lequel aiguille les décisions gouvernementales.** C'est par l'organisation des congrès du parti que sont orientés les plans de développement économique et social du pays depuis 1975. **Le système politique cubain fonctionne de manière centralisée, verticale et bureaucratique, avec une présence sur l'ensemble du territoire.** Le parti communiste est également présent dans l'ensemble des organisations de la société civile (associations professionnelles, organisations de la jeunesse, organisations pour le droit des femmes, associations d'agriculteurs), ce qui lui permet de bénéficier d'un ancrage local très fort.

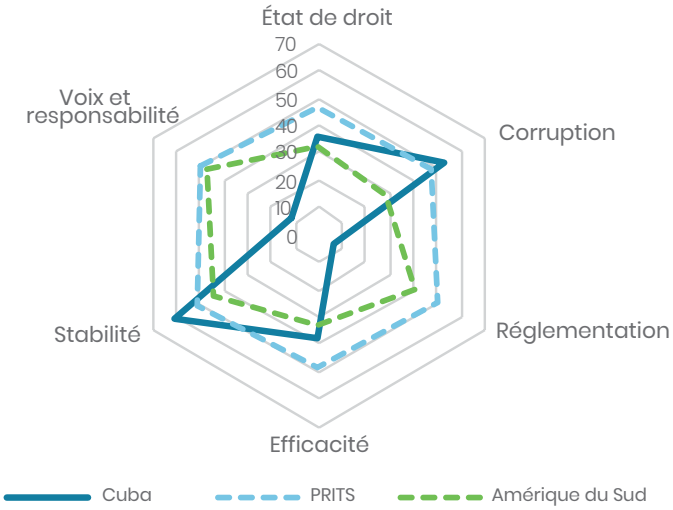
Bien que le vote ne soit pas obligatoire, le taux de participation est élevé, même s'il enregistre une nette baisse (75 % lors du dernier scrutin législatif de mars 2023, contre 85 % lors du scrutin de 2018 et 91 % en 2013). **Selon la fondation Bertelsmann Stiftung (BTI), les institutions publiques cubaines ne fonctionnent pas de manière démocratique en raison de l'absence de choix et d'alternatives politiques.** Les libertés civiles et politiques sont fortement contraintes, Amnesty International dénonçant régulièrement les arrestations arbitraires, atteintes aux droits de l'homme et peines d'emprisonnement dispropor-

tionnées. La liberté de la presse est particulièrement visée, l'Observatoire cubain sur les droits humains (OCDH) dénonçant régulièrement les tentatives d'intimidation du gouvernement à l'encontre des journalistes indépendants.

Les indicateurs de gouvernance de la Banque mondiale mettent ainsi en exergue la stabilité politique et le positionnement relativement favorable du pays en matière de contrôle de la corruption, mais le pays se positionne bien en deçà de ses pairs régionaux et des pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure (PRITI) en termes de réglementation, d'État de droit, et d'efficacité du gouvernement (voir graphique 1), si bien qu'au global, le pays se positionne au 135ème rang sur 199 pays en 2022 en matière de qualité de la gouvernance. Le contrôle de la corruption est affiché par le régime comme une préoccupation centrale. Cela se traduit par une perception de la corruption largement inférieure en comparaison régionale (76ème rang mondial), malgré une tendance à la détérioration de l'indice depuis 2012. La présidence de Raúl Castro (2008-2018) s'est traduite par une diminution des cas de corruption, notamment dans la gestion des investissements directs à l'étranger (IDE). Des cas de petites corruptions sont régulièrement jugés devant les tribunaux. Néanmoins, l'absence de transparence de la vie publique à Cuba reste particulièrement préoccupante.

Le nouveau Président s'inscrit dans la continuité de l'héritage de Raúl Castro aspirant à l'ouverture, mais les résistances internes au sein de l'appareil étatique demeurent. Après le « Triomphe de la Révolution », le régime politique cubain a été marqué entre 1959 et 2018 par la domination de la famille Castro, de Fidel durant près de cinq décennies à son frère Raúl. Depuis son élection par les 470 membres de l'Assemblée nationale en 2018 au poste de Président, Miguel Diaz-Canel, bien que né après 1959, s'inscrit dans la continuité de l'héritage politique de Raúl Castro, qui aspirait à une ouverture progressive de l'économie. Miguel Diaz-Canel remplace également depuis 2021 Raúl Castro au poste clé de 1er Secrétaire du Parti communiste cubain, qui a pour rôle d'aiguiller les décisions gouvernementales, et il a été réélu pour un second mandat présidentiel en avril 2023.

Graphique 1 – Reflet de sa spécificité politique, le pays présente des performances très hétérogènes en matière de gouvernance



Sources : Banque mondiale (Worldwide governance indicators)

La disparition des Castro du paysage politique remet en question la solidité du régime politique, qui reposait en grande partie sur son premier leader, Fidel Castro. **Malgré la transmission formelle du pouvoir au Président actuel, la détention du pouvoir semble diffuse au sein du parti.** Les principaux détenteurs du pouvoir économique, et notamment l'armée (GAESA, branche financière des forces armées cubaines), sembleraient occuper une place importante dans l'arène politique (postes clé au niveau de l'État, du parti et des entreprises publiques). Bien qu'il existe différentes mouvances idéologiques parfois en tension, certaines factions plus réactionnaires exercent une importante résistance au changement et aux réformes d'ouverture économique, notamment dans les secteurs stratégiques. **La planification et l'articulation d'un véritable agenda de réformes et de développement est encore timide et les décisions politiques erratiques.** La Constitution de 2019, qui fait notamment mention de la propriété privée des biens personnels et des moyens de production, autorise de « nouveaux acteurs économiques » et initie un mouvement de décentralisation, tout en confirmant néanmoins le rôle central du PCC, en tant que « force motrice de l'État et de la société ».

Bien que l'ancrage du parti communiste cubain reste fort, grâce à une forte adhésion aux valeurs de la révolution, notamment dans les zones rurales, la dégradation spectaculaire des conditions socio-économiques tend à éroder la crédibilité du pouvoir central. La multiplication des coupures de courant et les pénuries alimentaires dans les boutiques étatiques ont notamment conduit à d'importantes manifestations en juillet 2021, facilitées par l'accès très récent de la population à la 3G. La répression violente de ces manifestations (600 manifestants emprisonnés, notamment mineurs) et les mesures d'intimidation envers les opposants politiques, réduisent l'expression des voix dissidentes du pouvoir, souvent contraintes à l'exil. De nouveaux mouvements de contestation sporadiques ont émergé à travers le pays en mars 2024.

La dégradation importante des indicateurs socio-économiques depuis 2020 remet en question les acquis sociaux de la Révolution. Jusque dans les années 1990, les Cubains ont bénéficié de la construction d'un socle social généreux, qui a permis une baisse significative de la pauvreté et des inégalités. Cela repose sur un emploi quasi garanti, un accès universel et gratuit à la santé et à l'éducation, et des mesures d'accès au logement pour certains travailleurs. D'autre part, la « *Libreta de Abastacimientos* » est censée garantir l'accès de tous à un panier de biens alimentaires à des prix très bas dans des boutiques d'État (*Bodegas*).

Ainsi, grâce à d'importants investissements dans les secteurs de l'éducation et de la santé, Cuba se positionnait encore en 2008 dans la première moitié mondiale en termes d'IDH, soit 55ème. Le système de santé, entièrement public, fait office de vitrine du modèle cubain et affiche de très bons résultats. En 2022, le taux de mortalité infantile (6 pour 1000 naissances) place Cuba bien en deçà de la moyenne des pays d'Amérique latine et Caraïbes, qui s'établit à 14. De même, l'espérance de vie des Cubains, est relativement élevée (78,1 ans en 2022). Selon les données de l'OMS et du ministère de la Santé publique, Cuba comptait 89 docteurs pour 10 000 habitants en 2018 (59 en 2000), contre 33 en France, 22 au Mexique, 21 au Brésil ou 12 au Pérou. Les dépenses de santé publique et d'assistance sociale sont également particulièrement élevées : elles représentent ainsi en moyenne 18 % des dépenses courantes sur la période 2008-2020 et 11 % du PIB sur la même période (en 2020-2021 pendant la période Covid-19, les dépenses de la santé représentaient 28 % des dépenses). En matière d'éducation, Cuba affiche historiquement, là aussi, d'excellents résultats avec des taux de scolarisation dans le primaire et le secondaire de 100 % et est particulièrement reconnue pour la qualité de la formation aux métiers de la santé.

L'État assure toujours en théorie l'accès libre, universel et gratuit aux services de santé, d'éducation, mais sa capacité à fournir ces services publics a largement décliné. Le recul progressif du rang mondial de Cuba en matière d'IDH depuis la fin des années 2000 reflète son décrochage. Le pays se positionnait ainsi en 2022 au 85ème rang mondial. La récente dégradation des finances publiques (voir infra) a encore réduit les dépenses, entrainant une chute de la qualité des services publics. À titre d'exemple, le nombre de travailleurs de la santé a décliné cette dernière décennie, passant de près de 582 000 en 2009 à 479 000 en 2019. Les pénuries alimentaires et de médicaments se sont intensifiées. L'obsolescence des équipements médicaux pèse fortement sur la qualité des hôpitaux, qui décline rapidement, d'autant que les métiers à forte valeur ajoutée sont les plus sujets à la vague d'émigration qui touche aujourd'hui le pays en raison d'une rémunération insuffisante (8000 CUP mensuels pour un médecin en moyenne, soit 26 USD au taux de change informel constaté). Les chiffres officiels évoquent la vacance de 40 000 postes dans le secteur de la santé suite au départ de ses professionnels. Le budget alloué à l'éducation a nettement diminué depuis 2005 : il représentait en moyenne 12 % du PIB entre 2005 et 2014 il représentait en moyenne 12 % du PIB entre 2005 et 2014, 9,1 % du PIB entre 2015 et 2022, tombant à 8,4 % en 2022.

La dégradation de la qualité des services publics s'est accentuée avec le renchérissement des prix de l'énergie, des produits alimentaires et des fertilisants agricoles dans le contexte de la guerre en Ukraine, qui a encore exacerbé les difficultés d'approvisionnement en pétrole du pays. Cuba fait ainsi face à d'importantes pénuries d'essence et doit composer avec des coupures d'électricité très fréquentes, notamment en dehors de la Havane. En octobre 2024, la panne survenue dans la principale station thermoélectrique du pays a plongé le pays dans le noir durant trois jours. La hausse des tarifs de l'électricité (pour les consommateurs de plus de 500 kW/h et pour le secteur de la distribution, en gardant inchangé le prix du gaz liquéfié), de l'eau, de l'essence (+500 %) et du transport public, entrée en application au 1er mars 2024, a un impact significatif sur la population cubaine. Ces tarifs étaient en effet lourdement subventionnés par l'État, à tel point que le prix de l'essence était un des moins chers au monde.

Il n'existe pas d'études ou de statistiques officielles sur l'incidence de la pauvreté à Cuba et les situations de vulnérabilité sont difficiles à mesurer. **Néanmoins, la dégradation de la qualité des services publics, les pénuries de biens essentiels et l'érosion spectaculaire des salaires réels d'une grande majorité de la population, causée notamment par la perte de valeur du peso cubain qui alimente un rythme d'inflation soutenu sur les produits alimentaires, contribue à son appauvrissement.** La *Tarea Ordenamiento*[1] ou « ordonnancement monétaire » a conduit à une forte dévaluation du peso cubain, monnaie dans laquelle est payée une majorité de la population cubaine, suivie d'une dépréciation continue sur le marché des changes informel. Cela a accentué la dégradation des conditions de vie, malgré le relèvement du salaire mensuel minimum (2100 CUP) et le quintuplement des salaires de la fonction publique décidé au moment de la réforme en 2021. Le salaire moyen mensuel à Cuba en 2022 est de 4 219 pesos (ONEI), tandis que la pension moyenne mensuelle d'un retraité atteint 1800 CUP (pour environ 1,6 million de pensionnaires, soit 15 % des Cubains). L'Observatoire Cubain des droits humains (OCDH) estime qu'en 2024, 72 % de la population cubaine souffrirait directement de la crise alimentaire, reflet d'une progression de la pauvreté, mais également de la généralisation des pénuries alimentaires. Le régime cubain a pour la première fois en avril 2024 sollicité l'appui du Programme alimentaire mondial pour faire face à la crise alimentaire que traverse le pays, notamment pour la fourniture de lait en poudre pour les enfants.

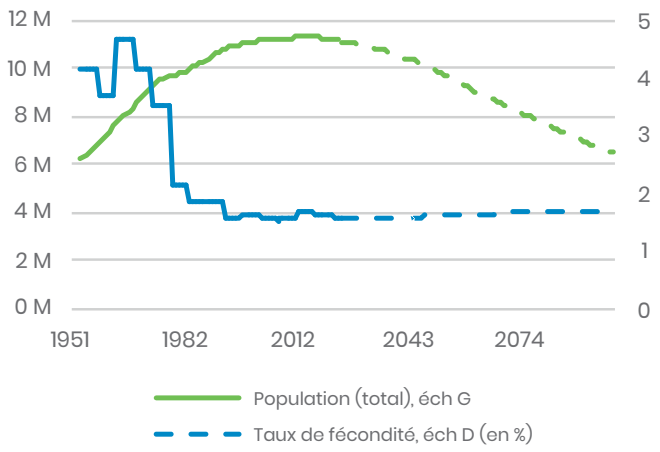
« L'égalitarisme cubain » se distord de plus en plus violemment : la forte segmentation entre marchés accessibles en CUP et marchés accessibles uniquement en devises renforce les situations de vulnérabilité et les inégalités, avec l'émergence d'une frange de la population ayant accès à des devises (travailleurs des secteurs du tourisme, taxi) et donc à un meilleur pouvoir d'achat. Le second pan de l'économie, majoritaire, est composé de travailleurs recevant leur rémunération en peso cubain (par exemple les fonctionnaires, qui représentent 65 % de l'emploi total). L'OCDH estime qu'en 2024, seulement 24 % de la population recevait des remises de la diaspora cubaine, alimentant une pauvreté grandissante d'une frange de la population privée de devises. De surcroît, les flux de remises tendraient à se concentrer principalement vers les ménages « blancs » et favorisés, accentuant d'autant plus les inégalités socio-économiques et raciales à Cuba. L'accès à des devises étrangères est d'autant plus crucial que les autorités cubaines ont créé une monnaie virtuelle, la « monnaie librement convertible » (MLC), adossée au dollar US, et nécessaire pour l'achat de biens sur le marché classique.

[1] Alors que dans les années 1990, la dollarisation de l'économie est croissante compte tenu de la forte dépendance à l'extérieur, Cuba introduit officiellement en 1994 une seconde monnaie, le CUC ou peso convertible, qui sert d'intermédiaire pour toutes les opérations en dollars et limite la perte de valeur directe du péso cubain (CUP). Cuba disposait ainsi officiellement de deux monnaies : le peso convertible (CUC) pour les activités d'investissement et les échanges extérieurs avec un taux de 1USD=1CUC=1CUP et le peso cubain (CUP) pour les activités domestiques avec un taux de 1 USD=1 CUC=24CUP. Cette dualité monétaire et cambiaire induisait de nombreuses distorsions de prix (surévaluation du taux de change), aux conséquences socio-économiques lourdes (perte de compétitivité de l'économie, inégalités de pouvoir d'achat, signaux prix dysfonctionnels etc.). Les autorités ont tenté de procéder à l'unification des deux monnaies en supprimant le CUC et en dévaluant le peso cubain (CUP) de 96 %, au taux de 24 CUP=1 USD.

Le rôle redistributif de l'État cubain s'affaiblit. Les autorités ont annoncé à l'occasion de la réforme monétaire qu'elles allaient réduire les subventions alimentaires via la « *Libreta de Abastecimientos* ». Vestige essentiel de l'héritage castriste, ces subventions pèsent néanmoins lourdement dans le budget de l'État et seront réduites au profit d'un ciblage des personnes vulnérables, ce qui représente une avancée conceptuelle inédite pour le régime socialiste cubain.

Conséquence des dynamiques socioéconomiques défavorables à l'œuvre, l'émigration s'accélère et le capital humain, force historique du pays, se dégrade. Le taux de croissance démographique du pays est négatif (-1,6 % par an entre 2014 et 2024) et le pays compte aujourd'hui 11,1 Mns d'habitants. Les projections des Nations-Unies tablent sur une baisse importante de la population d'ici 2050 (-11,6 % par rapport à aujourd'hui pour atteindre 9,8 Mns d'habitants) et une division par deux de la population d'ici à 2100 (voir graphique 2). Le vieillissement démographique à l'œuvre à Cuba (24 % de la population avait plus de 60 ans en 2023, contre 14,7 % en 2002), lié à l'allongement de l'espérance de vie et la baisse du taux de fécondité (1,65 enfant par femme en 2022), interroge la soutenabilité du régime de protection sociale cubain.

Graphique 2 – La population cubaine continuera de diminuer à un rythme rapide



Source : Nations Unies

Les données officielles font état d'un taux de chômage faible, s'établissant à 1,8 % en 2023 : le suremploi public masque pourtant l'appauvrissement de la majorité des Cubains, employés dans une structure (para)-publique. En 2022, 17,8 % de la population travaille dans le secteur agricole, tandis que l'emploi dans les secteurs de l'éducation et de la santé concerne 21,5 % de la population. L'émigration, notamment des populations jeunes et diplômées, s'est fortement accélérée du fait de la crise économique que traverse le pays - pour représenter plus de 10% de la population entre 2021 et 2024 - et conduit à une perte pour le pays de son capital humain.

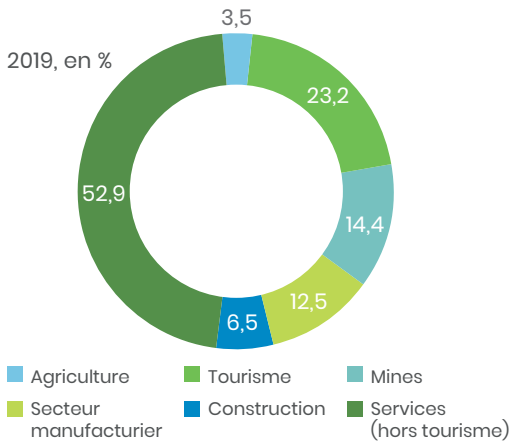
2. Le modèle économique cubain, centralisé et peu productif, est miné par une crise économique et financière profonde

Le modèle productif cubain, qui repose encore aujourd'hui principalement sur des structures étatiques et paraétatiques, s'est fortement affaibli, en raison d'un niveau d'investissement faible et de fortes contraintes pesant sur la productivité (secteur privé historiquement limité, contraintes logistiques, distorsions liées à la surévaluation du taux de change etc.).

Cuba s'est stratégiquement focalisée sur le développement de son industrie touristique et est reconnue pour la qualité de son industrie médicale, disposant de centres de recherche et de centres de production de vaccins (contre la méningite) exportés à l'international. Le pays s'est notamment illustré par sa capacité à exporter ses professionnels de santé dans les pays en déficit de médecins (généralement en échange de services commerciaux – notamment énergétiques). Néanmoins, la part du secteur secondaire/manufacturier dans le PIB stagne depuis une décennie autour de 33 % du PIB (voir graphique 3).

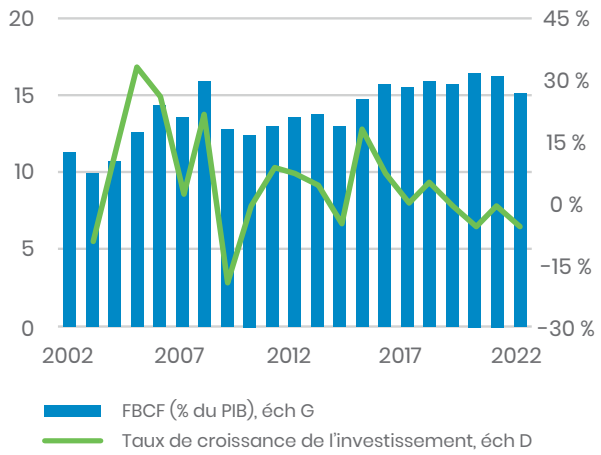
Cuba affiche un important retard dans l'accumulation de capital physique, en raison de décennies de sous-investissement. Au-delà des choix stratégiques de l'État cubain et du manque d'incitations et d'opportunités pour l'investissement privé, ce sous-investissement découle de la chute de l'URSS qui a complexifié l'entretien du capital constitué sous l'ère soviétique, dans un contexte de fortes pénuries de pièces. Selon l'ONEI, le taux de formation brute de capital fixe a représenté 13,9 % du PIB en moyenne sur la période 2002-2022 et atteignait 15 % du PIB en 2022 (voir graphique 4). Le taux de croissance annuel moyen du capital physique sur ces deux décennies apparait assez erratique, avec une reprise importante de la dynamique d'investissement (+33 % en 2005), après la « période spéciale » post-URSS (1990-2000), qui s'était traduite par une décroissance de l'investissement. L'élan Obama est également visible avec une croissance de l'investissement de 18 % en 2015. Celle-ci décline progressivement depuis, enregistrant une croissance négative depuis 2019 (-6 % en 2022). Cela s'illustre par la très faible part de biens d'équipement dans les importations totales du pays, part qui a par ailleurs décliné ces dernières années (12 % des importations en 2013 contre 9 % en 2021) d'après les chiffres de l'ONEI. À travers le *proceso inversionista* (processus d'investissement), régi par décret, l'État donne son aval sur les investissements des entreprises afin de s'assurer de leur cohérence avec les priori-

Graphique 3 – L'économie cubaine est majoritairement tertiarisée



Source : UNCTAD

Graphique 4 – Le taux de croissance de l'investissement s'affiche erratique et négatif depuis 2019



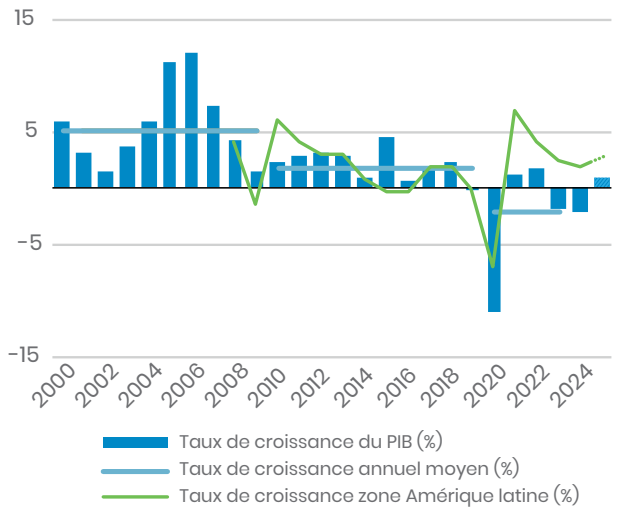
Source : ONEI– la série se termine en 2022

tés nationales. En conséquence, l'indice de performance logistique calculé par la CEPAL, qui permet de comparer la qualité des infrastructures de facilitation du commerce et du transport, place Cuba loin derrière ses pairs de la région (2,2 contre une moyenne régionale à 2,6 sur une échelle allant de 1 à 5). L'indice d'efficacité des formalités douanières place Cuba dans les derniers, derrière Haïti et le Venezuela (indice de 2, contre 3 pour le Chili, 2,5 pour le Mexique, 2,6 pour la République dominicaine).

Le secteur agricole, pourtant hautement stratégique pour la sécurité alimentaire de l'île, est peu productif et Cuba est contrainte d'importer 80 % des biens de consommation alimentaire. La réforme agraire et la collectivisation des terres engagée après la Révolution, suivies des réformes impulsées dès 1993 (redistribution vers des personnes privées et des coopératives de l'usufruit des terres agricoles de l'État inexploitées, mise en place d'une taxe sur les terres en friche, distribution d'outils et d'intrants aux agriculteurs), n'ont pas eu d'effets notables sur la productivité agricole de l'île, qui souffre du faible développement des filières de semences et d'intrants. Sur les 6,3 millions d'hectares de terres agricoles que compte le pays, 44 % étaient cultivés en 2021, 15 % des terres étaient en friche et les 41 % restants n'étaient pas mis en exploitation (Ambassade d'Espagne). Encore quasi entièrement planifié, le secteur agricole apparaît en déliquescence et représente 2,2 % du PIB en 2022 contre 3,7 % du PIB en 2018, soit une contraction de 40 % de la valeur ajoutée du secteur.

La croissance économique cubaine apparaît extrêmement volatile sur une longue période, reflet de sa forte dépendance envers ses partenaires commerciaux et leurs cycles économiques (voir graphique 5). La période 1970-1990 est ainsi marquée par un taux de croissance annuel moyen de 4,8 %, tiré par les échanges commerciaux avec l'URSS (adhésion au Conseil d'assistance économique mutuelle, le COMECON, en 1972), qui apparaît comme le partenaire économique privilégié de l'île. Cette dernière bénéficie en effet d'hydrocarbures à bas prix et profite d'un marché préférentiel pour ses exportations. sucrières, atténuant ainsi l'effet de l'embargo américain décrété dès 1961 par

Graphique 5 – Reflet de sa dépendance extérieure, le régime de croissance cubain est marqué par une grande volatilité



Source : ONEI, EIU

l'administration américaine. À la chute de l'URSS, la croissance économique cubaine s'effondre (entre -11 % et -13 % du PIB sur trois années consécutives), marquant un recul drastique du revenu par habitant, passant de 13 694 USD à 9 021 USD (méthode Atlas) entre 1990 et 1993. Cette période « spéciale en temps de paix », marquée par de fortes pénuries d'approvisionnement en énergie et en biens de première nécessité (ajustement récessif par les importations) et un arrêt brutal de l'industrialisation du pays, apparaissait comme la pire crise économique que l'économie ait connue, jusqu'à celle traversée aujourd'hui. Cet épisode a durablement affecté les bases productives du pays, qui néanmoins retrouvent de forts niveaux de croissance durant la première décennie des années 2000, grâce notamment à l'arrivée du Venezuela comme partenaire énergétique clé pour l'économie cubaine à travers le programme Petrocaribe. Ainsi, entre 1999 et 2009, le taux de croissance annuel moyen s'établit à 4,9 % grâce aux nouveaux débouchés commerciaux trouvés par le pays. La période 2010-2018 affiche des taux de croissance bien plus faibles (TCAM à 1,8 % sur la période), avec néanmoins une croissance particulièrement vigoureuse en 2016 grâce au dégel des relations avec les États-Unis sous l'impulsion du Président Barack Obama.

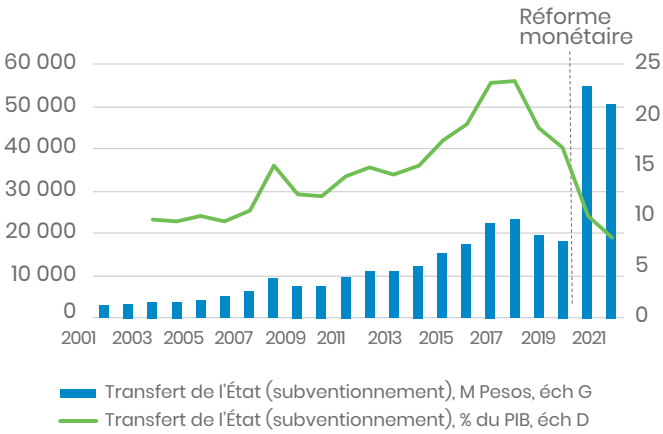
Depuis 2019, l'économie cubaine s'enfonce dans une des plus graves crises économiques de son histoire. Avant le déclenchement de la pandémie de Covid-19, l'économie cubaine enregistre déjà une légère récession économique liée au renforcement des sanctions de l'administration américaine contre l'île et à l'effondrement du Venezuela. En 2020, la pandémie de Covid-19 et notamment l'arrêt du tourisme qu'elle a entrainé et qui s'est prolongé depuis, a un effet dévastateur sur l'économie cubaine, qui enregistre une récession de 11,3 %. Le rebond a été extrêmement timide (1,3 % en 2021 et 1,8 % en 2022).

La reprise économique post-pandémie s'avère extrêmement lente, et l'année 2023 a été marquée par une nouvelle récession d'après les estimations d'EIU. EIU a révisé en juin 2024 ses chiffres de croissance économique, estimant une contraction de 1,9 % du PIB pour l'année 2023 (contre une projection en septembre 2023 à +2 %). EIU projette une nouvelle récession de 2,0% en 2024. EIU projette pour 2025 une croissance à 0,9%, tandis que Fitch anticipe une nouvelle récession (-3,5% dans ses nouvelles projections de la semaine dernière). En cause, la très faible reprise du tourisme (4 Mns de visiteurs en 2018 contre 1,6 Mns en 2022 et 2,6 Mns en 2023) et la faiblesse des exportations de services de santé (6 Mds USD d'exportations en 2018 contre 5 Mds USD en 2022), deux secteurs centraux en ce qu'ils génèrent des devises pour l'économie et l'État cubain. Les secteurs agricoles et manufacturiers, qui ont historiquement porté la croissance, connaissent également un important déclin structurel. La production manufacturière a chuté de 30 % entre 2019 et 2021. La rupture d'approvisionnement en combustibles fossiles a fortement pesé sur la production industrielle du pays, tandis que l'envolée des prix des intrants chimiques liée à la guerre en Ukraine a pesé sur la productivité agricole. **Cette crise économique est aggravée par l'embargo américain, renchérissant les coûts juridiques, économiques et financiers de tout échange avec l'extérieur**. Les autorités misent particulièrement sur la reprise du tourisme, notamment russe, grâce à la mise en place d'une stratégie dédiée.

L'activité économique reste largement planifiée au niveau de l'État central, articulée autour des 201 lignes directrices pour la politique économique et sociale (*Lineamientos* 2021-2026).

Les distorsions existantes dans l'économie cubaine sont principalement le fait des larges subventions que l'État cubain concède aux entreprises publiques, permettant notamment de gommer le déficit de compétitivité des produits destinés à l'export. Ces subventions sont allées croissantes jusqu'en 2018 pour représenter près de 22,5 % du PIB (voir graphique 6). En parallèle néanmoins, les exportations cubaines n'ont cessé de diminuer, reflétant la perte de compétitivité des entreprises cubaines malgré les nombreux mécanismes de subvention aux prix. En 2015, 36 % des subventions se concentrent sur le secteur manufacturier (la moitié pour l'industrie du sucre) et 27 % sur le secteur agricole. Depuis 2019 et la crise budgétaire aiguë que traverse l'État, on assiste à une réduction drastique des transferts étatiques (rapportés au PIB) vers les entreprises publiques, l'État se voyant contraint de se désengager financièrement de plusieurs secteurs : redimensionnement des entreprises publiques, diminution des subventions et transferts etc.

Graphique 6 – La part (% du PIB) des transferts de l'État vers les entreprises publiques n'a fait que décliner depuis 2018



Source : ONEI– la série se termine en 2022

Pourtant, le Plan de stabilisation macroéconomique annoncé fin décembre 2023 réitère le rôle central que doit endosser l'État dans la réponse à la crise actuelle. En cohérence avec le Plan national de développement économique 2030, il vise les priorités suivantes : i) restaurer des sources de flux entrants de devises étrangères en augmentant les exportations de biens & services (tourisme, santé) – et en parallèle déployer une politique de substitution aux importations dans un contexte de dépréciation spectaculaire de la valeur (réelle) du péso cubain (CUP), ii) augmenter les IDE entrants – tout en conservant un rôle décisionnaire dans les choix des partenaires commerciaux iii) augmenter la production alimentaire afin d'atteindre la souveraineté alimentaire et (iv) avancer dans les processus de stabilisation macroéconomique (réformes douanières, fiscales). **L'articulation de mesures de politiques publiques suffisamment ambitieuses pour répondre à ces défis est peu explicite.**

Le relais pris par les IDE est insuffisant, en raison des fortes contraintes à l'investissement que l'État impose, ainsi que du régime de sanctions américaines, qui dissuade d'investir à Cuba. Cuba a mis en place dès 1995 une loi sur les IDE (*Ley de Inversión Extranjera*), le cadre légal étant aujourd'hui défini par la Loi de 2014. Cette dernière autorise les IDE dirigés vers les entreprises publiques, mais les négociations peuvent parfois s'avérer longues avec les autorités cubaines et il existe de nombreuses restrictions, par exemple relatives à l'emploi des Cubains (obligation de passer par une entreprise publique de recrutement). La liberté de mouvement des flux financiers est entravée par de nombreuses autorisations qui doivent être obtenues auprès de la Banque centrale, ce qui augmente significativement le risque de transfert et de convertibilité.

Le secteur privé se développe essentiellement par à-coups, en réaction à des chocs, qui révèlent les insuffisances de l'État cubain. Les premières ouvertures au secteur privé ont lieu durant la « période spéciale », et certaines réformes ont été approfondies sous la présidence de Raúl Castro, qui, à partir de 2008, élargit le statut de *Cuentapropista* (statut d'autoentrepreneur) à un ensemble de 200 activités. Cet assouplissement a également concerné le domaine de l'import/export : tandis qu'auparavant, seules les entreprises d'État et les entreprises étrangères en joint-venture avec des entreprises d'État étaient autorisées à faire du commerce avec l'extérieur, la réglementation a été modifiée en 2020 afin d'autoriser les petites entreprises privées. L'État conserve néanmoins le monopole du commerce extérieur, contraignant ces entités à passer par des intermédiaires gérés par l'État.

Alors que jusqu'en 2021, le rythme des réformes d'ouverture du pays vers une économie mixte apparaissait extrêmement lent, les autorités ont amorcé un virage en légalisant en 2021 le statut de micro- et petites et moyennes entreprises (MPME). Ce nouveau statut juridique représente une avancée significative : il donne une autorisation de principe pour travailler dans l'ensemble des secteurs économiques (sauf liste d'exclusions visant 125 activités dont l'éducation, la santé, la pharmaceutique, les industries manufacturières) et permet d'employer jusqu'à 100 personnes. Il légalise ainsi un pan de l'économie informelle qui existait à Cuba, recherchant la complémentarité entre l'activité productive de l'État et les entités productives privées. Ainsi, on compte en 2024 plus de 11 000 MPME sur l'île (dont 4 000 autoentrepreneurs préexistants qui ont transformé leur statut). Elles représenteraient environ 10 % de l'emploi dans la région de la Havane, et entre 2 % à 6 % de l'emploi dans les autres régions. Elles se concentrent notamment sur des activités à faible valeur ajoutée, telles que la gastronomie (22 %) et le commerce (5 %). Des MPME opèrent également dans des secteurs potentiellement plus productifs tels que le secteur manufacturier et la construction (respectivement 20 %). En 2024, l'État cubain a pris des mesures pour permettre l'approbation de ces structures au niveau local et a créé un Institut national dédié au secteur privé.

Il existe encore d'importants défis pour le développement effectif du secteur privé, en terme (i) de formation aux compétences marketing/business/finance/management (ii) d'accès au financement (trois banques fournissent des crédits

aux MPME (BPA, BANDEC et Banco Metropolitano) en CUP mais la proportion de MPME bénéficiaires est très faible (38,9%), (iii) d'accès aux devises étrangères et notamment au dollar US en raison du régime de sanctions, qui leur permettraient de régler les fournisseurs étrangers, dans un contexte de crise de la liquidité en devises de l'État cubain, qui garde un contrôle strict sur les réserves de change (iv) tandis que les contraintes logistiques (voir supra sur l'embargo américain) renchérissent les coûts de fonctionnement des entreprises. **Enfin, la crise économique actuelle réduit de facto la taille du marché intérieur, compte tenu de l'effondrement du pouvoir d'achat d'une majorité des Cubains.**

Cet élan réformateur s'observe également dans le mouvement de décentralisation initié par l'État. Historiquement très centralisé, l'État amorce de premières réformes vers la décentralisation et le développement territorial, notamment afin de répondre aux enjeux de sécurité alimentaire (s'inscrivant dans les nouveaux Plans de souveraineté alimentaire). Le nouveau statut de « projet de développement local » (PDL) créé en 2021 offre ainsi un cadre de collaboration entre différents acteurs autour d'un projet au niveau municipal (agricole, économique, artisanal, culturel, environnemental), visant au développement de filières locales.

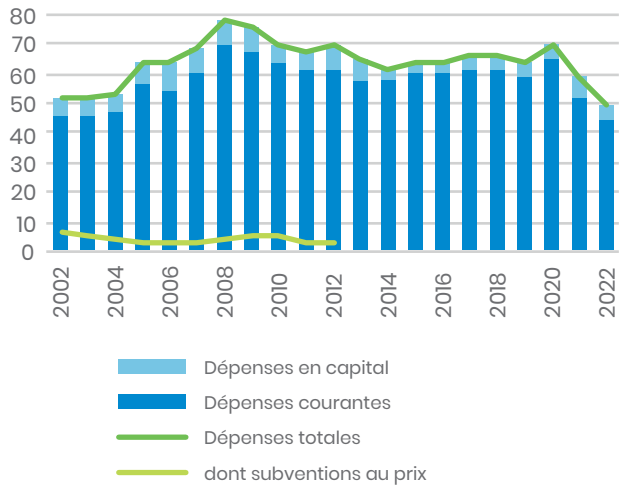
3. Des déséquilibres macro-économiques qui tendent à fortement s'accentuer

Une faillite généralisée des finances publiques cubaines

En lien avec le poids central de l'État dans l'économie cubaine, la structure de la dépense publique est surdimensionnée par rapport à sa capacité à générer des recettes. Après avoir atteint un pic en 2008 à 78,1 % du PIB, les dépenses publiques ont diminué témoignant d'une première phase de recul de l'État et d'ajustement fiscal, s'établissant à 65,7 % du PIB en moyenne entre 2013 et 2020, tirées par les dépenses courantes (voir graphique 7). Depuis 2020, la part des dépenses publiques dans le PIB a poursuivi son déclin, s'établissant à 49,6 % du PIB en 2022, reflet des difficultés financières de l'État qui a dû composer avec un effondrement drastique des recettes. Les dépenses en capital sont structurellement faibles et ont décliné, représentant en moyenne 7,2 % du PIB entre 2002 et 2012, et diminuant à 4,8 % du PIB entre 2013 et 2022.

L'appareil fiscal du pays est peu développé et les recettes publiques de l'État sont fragiles. Les recettes budgétaires du gouvernement cubain ont fortement décliné depuis 2008, témoignant des difficultés économiques croissantes de l'île. Après avoir atteint un pic à 71,2 % du PIB en 2008, elles ont peu à peu diminué, s'établissant à 56,7 % du PIB en 2018 et 38,5 % du PIB en 2022. Les recettes fiscales (*tributarios*) composent historiquement la majorité des recettes budgétaires du gouvernement. **Depuis les années 2020, la structure des recettes publiques évolue fortement, les recettes fiscales ne composant plus que 47 % des recettes**

Graphique 7 – La part (en % du PIB) des dépenses courantes est très élevée, au détriment des dépenses en capital



Source : ONEI, la série se termine en 2022 et en 2012 pour les données relatives aux subventions aux prix

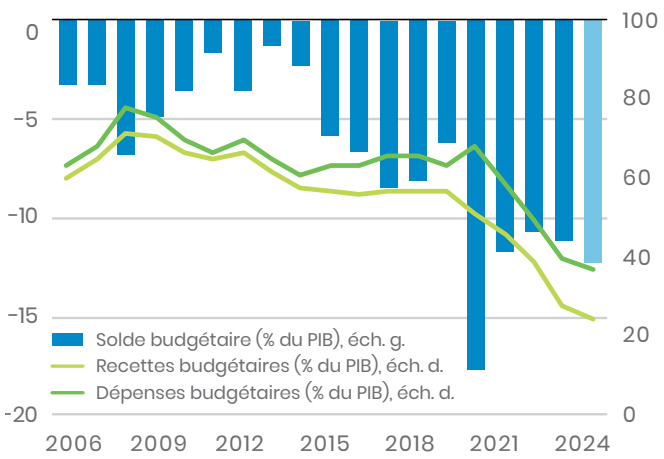
totales, contre environ 70 % en moyenne entre 1996 et 2016. Le reste est composé de recettes non fiscales (*no tributarios*), comprenant les contributions des entreprises publiques (*aportes de empresas estatales*) (1/5ème des recettes) ou encore les tarifs sur les services non marchands. Parmi les recettes fiscales, on retrouve en premier lieu les revenus liés aux impôts sur les bénéfices (*utilidades*) (40 %), les contributions à la Sécurité sociale (14 % du total des recettes fiscales), l'impôt sur la circulation et les ventes (6 %). **Le développement des MPME constituerait une potentielle manne fiscale pour l'État, qu'il ne semble pas encore en mesure de capter** (elles bénéficiaient d'un an d'exemption fiscale la première année de création).

En conséquence, le solde budgétaire est structurellement déficitaire (-6,3 % du PIB en moyenne depuis 2012) et s'est particulièrement creusé à partir de 2014, en raison d'un décalage croissant entre les recettes budgétaires et les dépenses publiques (voir graphique 8). **Le pays a enregistré un déficit budgétaire record de 17,7 % du PIB en 2020, et la consolidation budgétaire reste lente.** Selon EIU, le déficit budgétaire atteint 10,9 % du PIB en 2023, 12,3% en 2024 et est projeté à 11,4% du PIB en 2025. Ces chiffres masquent néanmoins l'accumulation massive d'arriérés envers ses fournisseurs, difficilement évaluable.

La dette publique a connu une progression spectaculaire et présente de nombreuses vulnérabilités. L'absence de données crédibles et à jour sur l'encours et le service de la dette publique externe et la non-disponibilité de données nationales sur la dette publique domestique compliquent l'analyse de soutenabilité de la dette.

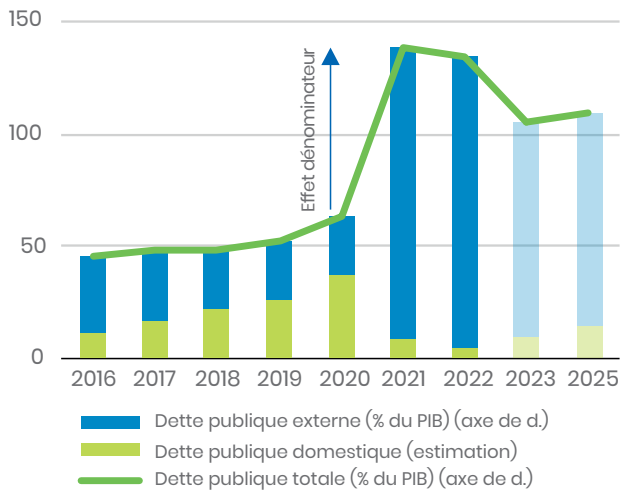
La dette publique totale de Cuba a largement progressé à la suite de la réforme monétaire, matérialisant un choc de change auquel Cuba était fortement exposé (voir graphique 9). La division par cinq du PIB en USD lié à la dévaluation du péso a mécaniquement tiré à la hausse le ratio d'endettement. Celui-ci s'établissait selon EIU à 51,7 % du PIB en 2019, 62,6 % en 2020 en raison du choc Covid-19 (effet récession et progression exceptionnelle des dépenses publiques) et atteignait 138,8 % du PIB en 2021, post-réforme monétaire. EIU estime pour l'année 2024 le taux d'endettement à 108,8 % du PIB.

Graphique 8 – Effondrement des recettes budgétaires et creusement drastique du déficit public



Source : ONEI (2006-2020), EIU (2021-2024)

Graphique 9 – Le ratio de dette publique a explosé post-réforme monétaire



Source : EIU (estimations)

L'historique de paiement du service de la dette souveraine est très défavorable, ce qui affecte la crédibilité de l'État en tant qu'emprunteur. Cuba a en effet fait l'objet de plusieurs annulations de dette dans les années 2010, qui avaient drastiquement réduit son endettement externe, passant de près de 50 Mds USD à 9,2 Mds USD, envers ces cinq principaux créanciers bilatéraux (Espagne, France, Japon, Russie, Chine), soit une annulation de 81,2 % de la dette initiale.

Néanmoins, la dette publique externe continue de demeurer à des niveaux élevés compte tenu de la faible dynamique et de la capacité de l'économie à générer des devises étrangères. Les indicateurs de soutenabilité de la dette proposés par EIU affichent ainsi une forte dégradation depuis 2019, avec un ratio de dette externe/exports qui s'établissait à 206 % en 2023 (contre 98 % en 2019).

La fiabilité et la transparence des données entravent la lisibilité des comptes publics. Selon EIU, la dette publique externe représenterait 34,8 Mds USD en 2024, tandis que les données nationales affichent un montant total de la dette externe à 20 Mds USD en 2020 (pas de données postérieures disponibles). D'après l'ONEI, en 2020, elle était constituée en majorité par de la dette envers des créanciers officiels (11,2 Mds USD), de la dette envers les fournisseurs (5,8 Mds) et de la dette commerciale bancaire (2,7 Mds USD). En 2024, la dette envers les entreprises françaises atteindrait 140 M EUR, et 300 M EUR envers les entreprises espagnoles. La forte composante de dette externe de court terme (5,8 Mds en 2020) semble indiquer une stratégie de gestion de la dette limitée.

Cuba se trouve exclue du système financier international (Banque mondiale, Fonds monétaire international), ce qui complique largement le refinancement de sa dette publique externe. Côté bailleurs multilatéraux, Cuba est membre uniquement de la BCIE (Banque centraméricaine d'intégration économique) auprès de laquelle elle a pu conclure son premier prêt en 2022 (45 Mns USD). Les principaux créanciers de Cuba sont dès lors principalement des créanciers bilatéraux et la géopolitique est un facteur de poids pour la diversification de ses partenaires financiers.

Compte tenu des difficultés d'accès au financement en devises de l'État cubain (sanctions américaines, absence d'accès au SFI), le pays présente un très faible niveau de tolérance à la dette – compliquant sa solvabilité. Le niveau des réserves en devises disponibles n'est pas public et est difficile à estimer : les différents incidents de paiements de Cuba envers ses principaux créanciers bilatéraux et fournisseurs transcrivent la matérialisation du risque de liquidité, plus qu'un manque de volonté d'honorer les engagements.

La dette publique domestique, difficilement mesurable, est source de vulnérabilités, notamment pour le système financier domestique, en l'absence de marché secondaire des titres publics. Depuis 2014, l'État émet des bons du Trésor (maturités entre 1 et 20 ans pour un taux moyen de 2,5 %) achetés par les banques commerciales et la Banque centrale (BCC), afin de financer son déficit. Le faible rendement de ces bons a conduit les banques commerciales à interrompre ces rachats sur le marché primaire et la BCC rachète l'entièreté des titres souverains depuis 2018, posant un enjeu de monétisation déraisonnée du déficit. La progression des déficits budgétaires à partir de 2015 aurait directement alimenté la dette publique domestique.

Alors que Cuba est structurellement dépendante de l'extérieur, la succession de chocs externes depuis 2021 l'a plongé dans une crise de balance des paiements

Cuba reste fortement dépendante des importations de matières premières, de produits transformés et d'équipements (y compris les produits de première nécessité tels que les denrées alimentaires). Elle affiche ainsi une balance commerciale (des biens) largement déficitaire (-28 % du PIB en 2023), qui n'est pas compensée par l'excédent de la balance des services. **La vulnérabilité des comptes externes de Cuba provient de la faible diversification de son panier d'exportations.** La base exportatrice est faiblement diversifiée et dépend principalement de l'exportation de services médicaux (envoi de médecins, production de vaccins) et du tourisme. Cuba exporte également certains biens (nickel, biotechnologie, produits manufacturés légers et agricoles – rhum, cigares, sucre).

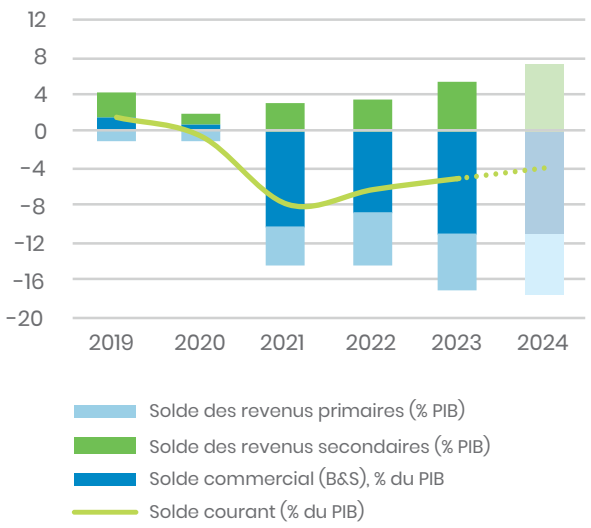
L'embargo américain pèse structurellement sur le commerce extérieur de l'île, exposant toute entreprise ou particulier américain qui exporterait les biens listés vers Cuba à des sanctions. Certains biens jugés « essentiels » (nourriture, médicaments) sont exclus de cette liste. Le second mandat de Trump devrait encore accroître l'isolement financier et commercial de Cuba.

Compte tenu de ses très faibles marges de manœuvre en termes de liquidité en devises, Cuba est régulièrement contrainte de recourir à un ajustement de ses importations à la baisse en cas de mauvaises performances exportatrices. Les autorités tendent d'autre part à compenser les vulnérabilités structurelles de la balance des paiements (base exportatrice fragile, peu de capitaux entrants – faibles IDE, prêts internationaux contraints, sanctions américaines) par de très lourds contrôles sur la liquidité en devises et sur le taux de change.

L'excédent de la balance des revenus secondaires a diminué. Les remises de la diaspora sont passées de 6,6 Mds USD en 2019 à 2,9 Mds en 2020 et 1 Md en 2021 – cumulant sources formelles et informelles - limitées par les restrictions au voyage. Les positions de l'administration Trump sur Cuba avaient entrainé le départ de Western Union de l'île, qui a repris ses services entre les deux pays en 2024, sous l'impulsion de Joe Biden. Les nouvelles sanctions imposées par le retour de Donald Trump à la maison blanche durcit encore le ton, interdisant les transferts de remises vers l'île à travers Western Union. D'autre part, l'émigration définitive des familles cubaines tend à naturellement diminuer ces flux.

Les faibles flux d'investissement ne permettent pas de compenser le déficit du compte courant du pays (voir graphique 10). L'État cubain ne fournit aucune donnée sur le compte financier de la balance des paiements, rendant l'image sur les flux d'IDE très imprécise. D'après EIU, après s'être fortement réduits en 2020 – les flux nets d'IDE seraient repartis à la hausse (1,2 Md USD en 2023, 1,3 Md USD en 2024). Ces derniers sont légèrement inférieurs aux pays pairs de la région (4,6 % du PIB en 2023 contre 5,3 % au Costa Rica ou 6,9 % au Chili), et près de deux fois inférieurs aux objectifs annoncés par le gouvernement (2,5 Mds USD d'objectif cible), malgré les efforts des autorités pour ouvrir leur économie (zone défiscalisée de Mariel). Les IDE demeurent structurelle-

Graphique 10 – Le déficit courant s'est fortement creusé, en % du PIB



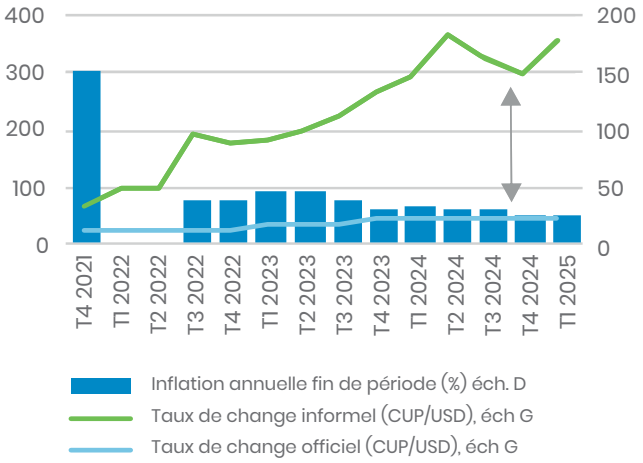
Source : EIU (estimations)

ment contraints par le placement, par les États-Unis, de Cuba sur la liste des États soutenant le terrorisme. La dégradation tendancielle de la situation économique a d'autre part conduit de nombreuses entreprises étrangères à se retirer de l'île. À noter que la loi sur les IDE n'autorise pas encore les IDE dirigés vers les MPME.

Le risque de transfert et de convertibilité est très élevé à Cuba (voir schéma 1). En effet, tout échange avec l'extérieur doit nécessairement se faire en MLC (ayant été créé suite à la disparition du CUC) au taux de change fixé par les autorités cubaines (1 USD = 1 MLC = 24 CUP) et d'importantes tensions sur la liquidité en devises compliquent la convertibilité. S'agissant des mesures de transfert, l'utilisation des devises étrangères par tout acteur est soumise à l'approbation d'une commission spécifique. Cela expliquerait les difficultés des entreprises à capitaux mixtes et étrangers à transférer une partie de leur bénéfice converti en monnaie étrangère vers leur maison mère.

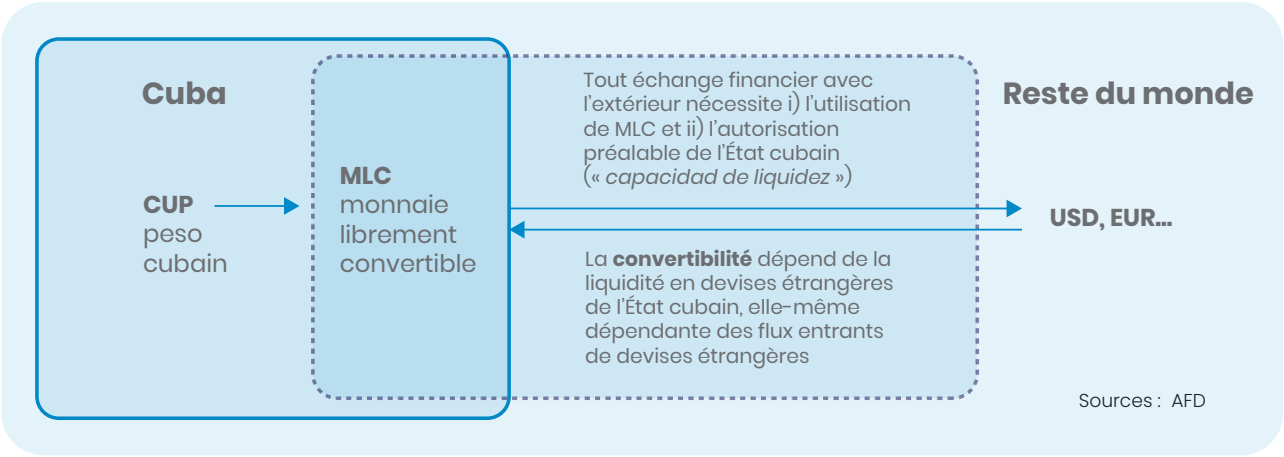
L'inflation a été particulièrement galopante ces dernières années à la suite de la réforme monétaire et cambiaire (voir graphique 11). Les autorités recourent massivement à la pratique de monétisation du déficit. Dans un contexte de déficits publics élevés, l'augmentation de la masse monétaire a été particulièrement saillante (+228 % en 2021 et +136 % en 2023), pesant à la hausse sur les prix. Les pressions inflationnistes sont aussi directement accentuées par les contraintes qui pèsent sur l'offre de biens et services (sanctions américaines, contraintes domestiques pesant sur la production, aggravées par le Covid-19). Enfin, l'érosion de la crédibilité des politiques publiques alimente également les pressions inflationnistes en raison du faible ancrage des anticipations (Lage & Cruz, 2023). En 2021, EIU estime ainsi que l'inflation aurait atteint 77,3 %, avant de ralentir, à des niveaux toujours extrêmement élevés, supérieurs à 30 %. EIU projette qu'elle s'établirait autour de 29,1 % en 2024 et ralentirait en 2025 (6,1 %).

Graphique 11 – De l'hyperinflation à l'inflation élevée



Source : EIU, El Toque

Schéma 1 - Le risque de transfert et de convertibilité est très élevé



4. L'adaptation au changement climatique : un enjeu central pour l'île de Cuba

L'île de Cuba est fortement exposée aux effets du changement climatique, faisant de l'adaptation une priorité

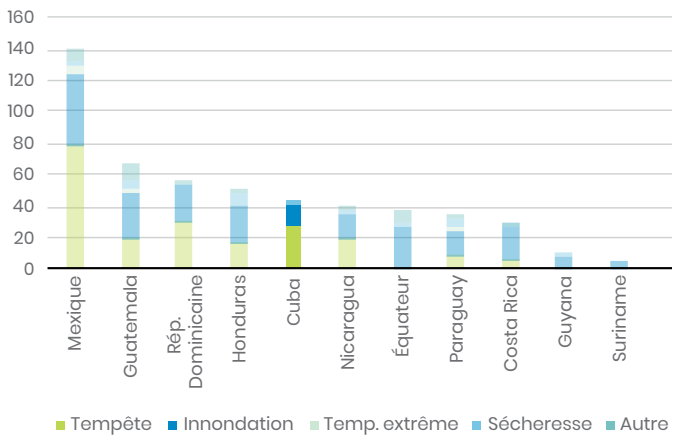
Les effets du changement climatique sont colossaux pour l'île de Cuba, qui se trouve à la frontière des zones climatiques tropicale et subtropicale. L'intensification des évènements climatiques affecte fortement Cuba, qui se retrouve 110ème au classement ND-Gain mesurant les capacités d'adaptation et de préparation du pays, qui connaît en moyenne 6 à 7 cyclones par an, avec une très forte exposition de la partie ouest de l'île. Le pays fait également face à l'accentuation du phénomène de sécheresse (El Niño) et, de par la nature insulaire de son territoire, est très vulnérable à l'élévation du niveau de la mer, qui accélère l'érosion côtière. Ces évènements climatiques, de plus en plus extrêmes et fréquents, causent d'importantes destructions d'habitats, des coûts pour le secteur agricole (baisse des rendements, notamment du tabac et de la canne à sucre), et touchent également le secteur touristique, source de devises pour l'économie. Ces phénomènes ne font que renforcer le risque d'insécurité alimentaire, déjà particulièrement prégnant.

L'adaptation est de ce fait une priorité pour l'île de Cuba, qui l'a rappelée dans sa Contribution déterminée au niveau national (CDN). Les autorités ont pris la mesure de l'enjeu et ont décliné un plan d'action (« *Tarea Vida* ») multisectoriel, coordonné par le ministère de la Science, de la Technologie et de l'Environnement (CITMA). Le pays manque néanmoins de capacités de mesure de l'impact du changement climatique sur l'économie.

Cuba est faiblement émissive en gaz à effet de serre mais l'indépendance énergétique est une nécessité stratégique.

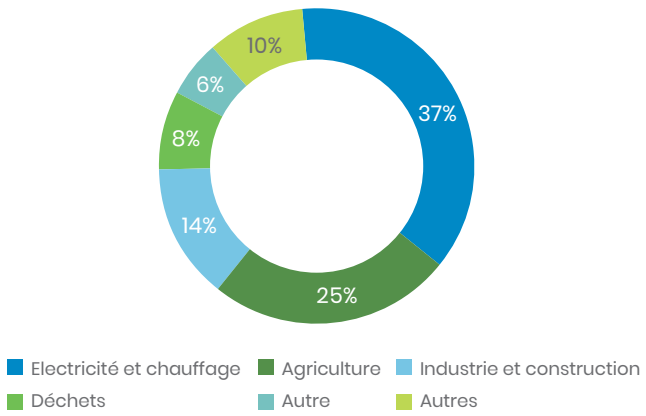
Le faible développement de l'économie cubaine depuis les années 1990 s'est traduit par une baisse de ses émissions de gaz à effet de serre (GES). Cuba n'est responsable que de 0,06 % des émissions mondiales en 2021 (soit 22,06 M tCO_2e). Le principal poste d'émission est le secteur énergétique qui inclut la production d'électricité (37 % des émissions de GES), suivi de l'agriculture (25 %). Ces émissions s'inscrivent en baisse, avec une diminution de 35,5 % au total sur la période 2010-2021. L'intensité carbone du PIB/tête cubain est faible en comparaison régionale.

Graphique 12 – Catastrophes naturelles liées au climat, en nombre entre 2000-2023, en comparaison régionale



Source : Base de données internationales sur les catastrophes EM-DAT

Graphique 13 – Origine des émissions de GES, par secteurs économiques



Source : Climate Watch

La panne générale de la principale station thermoélectrique du pays en octobre 2024 a mis en exergue l'éminente fragilité du système électrique cubain. Aujourd'hui, 90 % du mix électrique est carboné, 50 % de la production d'électricité étant assurée par huit centrales thermoélectriques fonctionnant au gaz et au pétrole. Celles-ci sont fréquemment en maintenance en raison 1) d'un sous-investissement chronique dans le secteur et 2) des difficultés d'approvisionnement énergétique de l'île, provoquant des coupures de courant à répétition. Le pays vise ainsi l'objectif de 37 % de la production d'électricité à travers des sources renouvelables d'ici 2030.

L'économie cubaine est modérément exposée au risque de transition bas-carbone. La production des industries considérées « en déclin » dans le cadre de la transition énergétique, c'est-à-dire fortement émettrices en GES, ne représente qu'une faible part du PIB et se concentre principalement sur les métaux et minerais. La part des recettes d'exportations de biens issus de secteurs en déclin est modérée (19 %), provenant principalement de l'exportation de produits miniers (zinc, pétrole, pierres précieuses) et de métaux (nickel). Les comptes publics sont modérément exposés au risque de transition bas carbone : les industries en déclin générèrent seulement 3,3 % des recettes fiscales, ces dernières provenant notamment des impôts sur les biens et les services et des contributions des entreprises.

Les risques physiques et de transition liés à la biodiversité sont élevés.

Cuba se caractérise par la richesse de ses espaces végétaux et la grande diversité de ses espèces terrestres, faisant partie des quatre îles au monde avec la plus grande diversité de plantes, dont 50 % sont endémiques (BIOFIN). Les données d'occupation des sols font état d'une part élevée du territoire consacrée aux cultures agricoles (36 %). En comparaison régionale et par rapport aux pays similaires en termes de biome (Sri Lanka, Cambodge, Thaïlande, Inde), les mangroves, potentiels *hotspots* de biodiversité, représentent une part importante du territoire (9 %). Les zones boisées et forêts représentent près de 39 % du territoire. La couverture végétale des sols progresse légèrement depuis 1992.

Néanmoins, comme dans de nombreux pays, la biodiversité apparaît menacée à Cuba. Le pays est confronté à une perte inquiétante de sa biodiversité, comme le reflète son score donné par le Biodiversity Intactness Index[2] de 59 % (2014), indiquant un déclin de près de la moitié de ses espèces naturelles en raison d'un changement d'usage des sols lié à des activités humaines. Son indice donné par le Red List Index[3] est relativement dégradé, avec un score de 66 % (contre 76 % pour les pairs régionaux), et stable sur les vingt dernières années.

Dans ce contexte, les efforts en termes de gouvernance environnementale sont croissants mais demeurent insuffisants. La part de forêts couvertes par un plan de gestion à long terme est particulièrement élevée en comparaison régionale, et croissante (80 % en 2020, contre 41 % en 2000). En revanche, la part du territoire dédiée aux zones protégées est encore faible (7 % en 2022), bien que le pays soit l'un des rares à protéger quasiment l'entièreté (98 %) de ses aires marines (UNSDG).

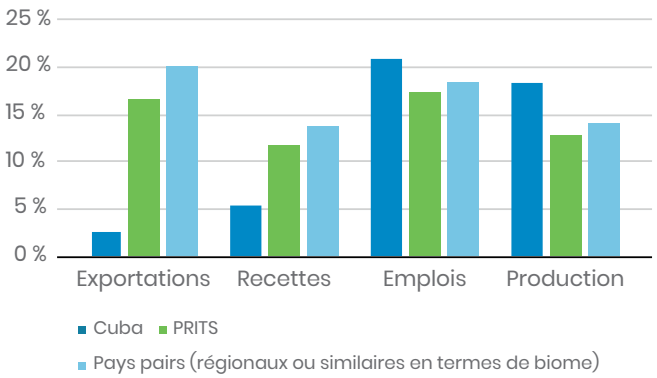
D'après l'outil d'analyse du risque de transition biodiversité[4] AFD, 11 activités économiques, dont une grande partie se rattache au secteur primaire, sont exposées. On y retrouve notamment la sylviculture, la culture de fruits et de noix, la culture du tabac, du riz, de boissons, de produits céréaliers, mais également l'élevage bovin. Cela reflète les menaces que ces secteurs font peser

[2] Le Biodiversity Intactness Index mesure les pertes moyennes d'espèces initialement présentes sur le territoire national d'un pays, sur une échelle allant de 100 % (la biodiversité reste intacte) à 0 % (aucune des espèces naturellement présentes subsistent sur le territoire).

[3] Le Red List Index montre les tendances du risque global d'extinction pour des groupes d'espèces. Une valeur de 100 % indique qu'il n'y a actuellement aucun risque d'extinction pour aucune des espèces incluses. Une valeur de 0 % signifie que toutes les espèces incluses sont éteintes.

[4] Le risque de transition biodiversité se base sur une analyse d'impact des activités humaines sur la biodiversité. Il englobe les risques liés à toute politique publique, changement de préférence, de comportement et de technologies, qui viseraient à atténuer l'impact de l'activité humaine sur la biodiversité et donc les effets associés sur l'activité économique et la valeur des actifs.

Graphique 14 – Niveau d'exposition potentielle au risque de transition biodiversité, par agrégats économiques (%), 2019



Source : AFD

sur les espèces menacées et leurs contributions aux pressions qui érodent la biodiversité (réchauffement climatique, consommation d'eau, utilisation des sols, pollution). Le secteur électrique (production, transmission, distribution) ainsi que le secteur de la construction de génie civil sont également identifiés comme exposés au risque de transition. Ces 11 activités sont de manière cumulée à l'origine de 59 % des menaces qui pèsent sur les espèces en danger dans le pays, de 84 % des pressions sur la biodiversité qui émanent de l'utilisation des sols, et de 79 % des pressions liées à l'utilisation des ressources en eau. Elles pourraient donc constituer les cibles prioritaires de toute politique sectorielle cherchant à atténuer l'impact sur la biodiversité des activités humaines à Cuba. L'exposition macroéconomique de Cuba au risque de transition biodiversité est modérée (voir graphique 14), car ces secteurs représentent en cumulé seulement 3 % des exportations du pays et 6 % des recettes fiscales. Ils sont néanmoins à l'origine de 21 % de l'emploi et 18 % du PIB du pays.

L'outil d'analyse du risque physique biodiversité[5] AFD montre que 58 % des exportations, 20 % des recettes fiscales, 47 % des emplois et 45 % de la production présentent une dépendance forte ou très forte à l'approvisionnement d'au moins un service écosystémique, parmi lesquels on retrouve en premier lieu l'approvisionnement en eau et les services de régulation (des précipitations, du climat, de la qualité des sols). Les secteurs économiques directement concernés par l'approvisionnement de ces services écosystémiques sont la production manufacturière (produits pharmaceutiques), le secteur de l'industrie minière (plomb, zinc, pétrole) et le secteur agricole. Compte tenu de la dégradation de l'approvisionnement de ces services écosystémiques (Cuba se positionne à la 66ème place pour l'approvisionnement en eau, 42ème pour la régulation du climat), on peut s'attendre à une déstabilisation de ces secteurs économiques liée à la rupture d'approvisionnement des services écosystémiques clés pour Cuba.

[5] Le risque physique lié à la biodiversité se base sur une analyse de dépendance de nos économies aux services écosystémiques. Le risque survient lorsque le déclin de la biodiversité ou la modification de sa disponibilité affecte les activités économiques.

Références bibliographiques

Bertelsmann Stiftung. (BTI 2022). Country Report — Cuba. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.

Economic Intelligence Unit. (EIU 2024). Country Report – Cuba.

Gonzáles Águila R. (2021). Budget Transfers to the Business Sector in Cuba : Foreign Exchange Subsidy or Subsidy for Inefficiency ?, Economía y Desarrollo.

Hildago, V. (2021). Sostenibilidad fiscal en Cuba : una perspectiva institucional. Economía y Desarrollo

Lage, C. et Cruz, K. (2023). Inflación en Cuba : un acercamiento a sus causas. Friedrich-Ebert-Stiftung, Cuba.

Oficina Económica y Comercial de España en La Habana. (2023). Informe Económico y Comercial. Cuba.

ONEI. (1996-2022). Anuario Estadístico de Cuba. La Habana. Oficina Nacional de Estadísticas e Información.

Palacios, J. C. (2013). Structural constraints and determinants of economic growth in Cuba, CEPAL review.

Liste des graphiques et schéma

Graphique 1 : Reflet de sa spécificité politique, le pays présente des performances très hétérogènes en matière de gouvernance

Graphique 2 : La population cubaine continuera de diminuer à un rythme rapide

Graphique 3 : L'économie cubaine est majoritairement tertiarisée

Graphique 4 : Le taux de croissance de l'investissement s'affiche erratique et négatif depuis 2019

Graphique 5 : Reflet de sa dépendance extérieure, le régime de croissance cubain est marqué par une grande volatilité

Graphique 6 : La part (% du PIB) des transferts de l'État vers les entreprises publiques n'a fait que décliner depuis 2018

Graphique 7 : La part (en % du PIB) des dépenses courantes est très élevée, au détriment des dépenses en capital

Graphique 8 : Effondrement des recettes budgétaires et creusement drastique du déficit public

Graphique 9 : Le ratio de dette publique a explosé post-réforme monétaire

Graphique 10 : Le déficit courant s'est fortement creusé, en % du PIB

Graphique 11 : De l'hyperinflation à l'inflation élevée

Graphique 12 : Catastrophes naturelles liées au climat, en nombre entre 2000-2023, en comparaison régionale

Graphique 13 : Origine des émissions de GES, par secteurs économiques

Graphique 14 : Niveau d'exposition potentielle au risque de transition biodiversité, par agrégats économiques (%), 2019

Schéma 1 : Le risque de transfert et de convertibilité est très élevé

Liste des acronymes et abréviations

BCIE Banque centraméricaine d'intégration économique

BMI *Business Monitor International* (Fitch)

CDN Contribution Déterminée au niveau National

CHNV Programme migratoire des Etats-Unis à destination des ressortissants de Cuba, du Honduras, du Nicaragua et du Vénézuela

CITMA Ministère de la Science, technologie et de l'environnement

EIU Economist Intelligence Unit

FBCF Formation brute de capital fixe

GCC Groupe des créanciers de Cuba

GES Gaz à effet de serre

Mds Milliards

MLC Monnaie librement convertible

Mns Millions

MPME Micros, petites et moyennes entreprises

OCDH Observatoire cubain sur les droits humains

ONEI Office nationale de statistiques et d'information

PIB Produit intérieur brut

PPA Parité pouvoir d'achat

PRITI Pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure

Agence française
de développement
5, rue Roland Barthes
75012 Paris I France
www.afd.fr

Les Éditions Agence française de développement (AFD) publient des travaux d'évaluation et de recherche sur le développement durable. Réalisées avec de nombreux partenaires du Nord et du Sud, ces études contribuent à l'analyse des défis auxquels la planète est confrontée, afin de mieux comprendre, prévoir et agir, en faveur des Objectifs de développement durable (ODD). Avec un catalogue de plus de 1000 titres et 80 nouvelles œuvres publiées en moyenne chaque année, les Éditions Agence française de développement favorisent la diffusion des savoirs et des expertises, à travers leurs collections propres et des partenariats phares.
Pour un monde en commun.

Avertissement
Les analyses et conclusions de ce document sont formulées sous la responsabilité de leur(s) auteur(s). Elles ne reflètent pas nécessairement le point de vue officiel de l'Agence française de développement ou des institutions partenaires.

Directeur de publication Rémy Rioux
Directeur de la rédaction Thomas Mélonio
Création graphique MeMo, Juliegilles, D. Cazeils
Conception et réalisation eDeo-design.com

Date de fin de rédaction : 28/04/245

Crédits et autorisations
Licence Creative Commons
Attribution - Pas de commercialisation - Pas de modification
https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/

Dépôt légal 2ème trimestre 2025
ISSN 2116-4363
Imprimé par le service de reprographie de l'AFD

Pour consulter les autres publications des Éditions Agence française de développement :
editions.afd.fr