

## Le fantasme de la «bonne gestion familiale»



Le modèle promu par le gouvernement comprend la vision de l'Uruguay comme un «marché financier». Ce modèle favorise fortement le secteur financier, au détriment du secteur de la production, en particulier, et de la société dans son ensemble. L'ouverture excessive des marchés, la déréglementation, un souci exclusif de la balance fiscale, la contestation des dépenses publiques et la préférence pour le système financier, conjugués à une politique obstinée d'arriérés en matière de conversion de change, ont contribué à la destruction progressive de l'appareil de production et à la perte d'emplois.

Le gouvernement se préoccupe, en outre, essentiellement du maintien du classement de l'Uruguay en matière d'investissement et en conséquence, de la fidélité au modèle néo-libéral sur lequel ont insisté les organes financiers internationaux. L'Uruguay n'a pas de politique destinée à encourager la production.

En raison de ces politiques, les produits uruguayens ont perdu les marchés d'exportation et sont désavantagés sur le marché intérieur où ils sont confrontés à la concurrence des produits importés – souvent subventionnés dans leurs pays d'origine. La conséquence visible de ceci est la destruction progressive de l'appareil de production et la perte d'emplois. Les secteurs économiques traditionnellement dominants, en particulier le secteur des produits agricoles d'exportation et le secteur industriel, ont été progressivement supplantés au cours des deux dernières décennies. Leur position privilégiée a été accaparée par le secteur financier, les entreprises transnationales et un petit groupe d'importateurs, bénéficiaires directs des politiques économiques appliquées de manière systématique depuis l'instauration de la dictature militaire.

Selon la version officielle, tout ce qu'il faut c'est un «bon ménage» et une réduction continue de la taille de l'Etat, qui est à la base de la tension inflationniste à travers le déficit fiscal, qui à son tour a rendu les entreprises uruguayennes non compétitives.

### Détérioration de la couverture sociale historique

Les dépenses publiques totales par rapport au PIB ont été maintenues aux mêmes niveaux, si l'on compare les dépenses de 1986 et de 1999. Elles ont toutefois subi des réductions au cours des 5 premières années de la décennie 90. Cinquante pour cent du budget national est affecté aux dépenses sociales publiques. La structure des dépenses publiques est restée stable dans ses composantes. L'affectation à l'éducation est faible en pourcentage du PIB, même dans le contexte régional. Ce qui est tout à fait remarquable pour la décennie, c'est l'expansion des dépenses de sécurité sociale, qui s'est concentrée dans le programme de retraites. Ce programme est issu de la volonté des citoyens qui s'est exprimée par un plébiscite public.

Bien que l'Uruguay ait historiquement bénéficié de niveaux élevés de couverture sociale dans le contexte régional et qu'il ait toujours un avantage à cet égard, ces niveaux sont en baisse (voir tableau 1).

Il y a des lacunes importantes dans la couverture: 200.000 enfants vivant dans la pauvreté ne reçoivent pas d'allocations familiales en raison des caractéristiques du programme, qui est essentiellement axé sur le secteur de l'emploi formel.<sup>1</sup> Cette situation est préoccupante dans un pays où 40% des personnes âgées de moins de 18 ans vivent dans des ménages en-dessous du seuil de pauvreté.

<sup>1</sup> Les prestations familiales couvrent les soins de santé maternelle et infantile et des allocations monétaires équivalant à 8% du salaire minimum national, accordées aux familles ayant de faibles ressources pour chaque enfant ou mineur dont elles ont la charge. Actuellement, environ 50.000 enfants sont couverts dans ce cadre.

**TABLEAU 1**

Exclusion de la sécurité sociale							
EN MILLIERS DE PERSONNES, POUR LES POPULATIONS URBAINES DANS DES LOCALITÉS DE PLUS DE 5.000 PERSONNES							
ANNÉE	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
TYPE DE PROBLEME D'EMPLOI							
Chômeurs sans assurance *	75,3	86,3	98,4	119,3	115,5	105,9	114,6
Salariés privés précaires **	136,4	140,1	144,5	143,2	150,8	157,1	151,3
Service domestique précaire **	56,2	57,0	57,7	57,4	58,9	64,9	61,5
Trav. indépendants sans locaux ***	55,8	55,8	58,5	56,6	59,1	65,4	68,3
Trav. indépendants avec locaux **	82,3	88,6	89,2	89,8	91,6	94,4	99,9
TOTAL	406,1	427,7	448,3	466,3	475,9	487,6	495,6
% Population Active	37,2	37,7	38,6	40,3	41,1	39,8	40,6

\* Chômeurs qui ne bénéficient pas de l'assurance chômage BPS  
 \*\* Précaires seulement en raison du manque de couverture de la sécurité sociale  
 \*\*\* Les professionnels et les directeurs sont exclus

Source: «Travail informel et Sécurité Sociale», par l'équipe représentant des travailleurs au BPS (\*)

Il y a des besoins sociaux actuellement non couverts. Les mesures complémentaires nécessaires devraient inclure une réorientation des dépenses, une plus grande efficacité dans la gestion et un appui économique aux secteurs démunis, dans le cadre d'un processus social d'appui et d'intégration.

### Création d'emplois: une question clé

Actuellement, la capacité à créer des emplois est une question clé pour l'économie uruguayenne. Le chômage «de longue durée» semble s'être développé durant la seconde moitié des années 90. Ceci indique que, même en période de croissance économique, la hausse de l'emploi n'a pas été en mesure de compenser la perte d'emplois durant les périodes de déclin. En 2000, le taux de chômage était en moyenne de 13,6%. Quand on ajoute aux chiffres du chômage, les données relatives au sous-emploi et à l'emploi informel et précaire, on constate que 50% de la population économiquement active a connu des problèmes d'insertion dans le monde du travail. Dans le second trimestre de 2001, le taux de chômage s'élevait à 16%. En outre, les Uruguayens se sont beaucoup inquiétés du problème de l'émigration, dont le taux s'élève peut-être à des niveaux comparables à ceux de la croissance démographique.

L'accroissement du chômage et la baisse des rémunérations indiquent la détérioration de la qualité de vie de nombreux Uruguayens. L'indice de pauvreté s'élevait à 25,2% pour l'ensemble du pays en 2000, soit 10% de plus qu'en 1999. On s'attendait à des accroissements supplémentaires pour 2001, suite à une baisse du revenu moyen. Les années 90 semblent être la seconde décennie perdue dans la lutte contre la pauvreté.

En dépit de cette évolution récente, les coefficients sociaux reflètent une situation structurelle plutôt positive en termes de développement humain,

(\*) Le BPS est l'institution gouvernementale du Ministère du Travail et la Sécurité Sociale

particulièrement par rapport à la plupart des pays latino-américains. Le taux d'analphabétisme est de 2,5%; il y a une large couverture sanitaire; 90% de la population urbaine a accès à l'eau potable; et 90% du réseau routier du pays est goudronné. Il est de plus en plus manifeste, toutefois, que la société est en train de vivre un processus de fragmentation et d'exclusion.

### Ressources intérieures: une structure régressive des droits

La charge centrale du fardeau fiscal repose sur les impôts indirects (TVA et IMESI<sup>2</sup>), représentant 78,5% du total. L'absence d'impôt sur le revenu des personnes physiques ressort dans la structure fiscale, car seuls les salaires versés par les entreprises et les prestations, beaucoup plus faibles, sont imposés.

### Promotion de la libéralisation commerciale et financière

L'intégration internationale repose sur l'exportation de produits agricoles, de bétail et de leurs produits manufacturés, comptant pour 75% du total des exportations. En retour, les importations de capitaux et biens intermédiaires comptent pour 69% du total des importations. Etant donné la destination et l'origine des exportations et des importations respectivement, la principale zone commerciale est le MERCOSUR (particulièrement l'Argentine et le Brésil), suivie de l'union européenne et des pays de l'ALENA (Association de libre-échange nord-américaine).

Des facteurs structurels historiques et plus récents affectent l'intégration de l'Uruguay dans les marchés internationaux. A compter de 1972, un modèle social et économique a été élaboré sur la base de l'ouverture aux marchés extérieurs et de la libéralisation intérieure. La libéralisation financière totale a eu lieu dans les années 70. Dans le domaine du commerce extérieur, le processus a été lent et progressif jusqu'en 1991, date à laquelle un processus accéléré et illimité d'ouverture s'est développé.

En dépit de la hausse des flux d'exportation et du PIB, l'ouverture de l'économie a eu des résultats négatifs:

- Le chômage structurel a doublé, passant de 75.000 à 150.000 personnes entre 1988 et 1998;
- Les salaires ont été gelés, en dépit de la forte hausse de productivité enregistrée par l'économie;
- Le nombre de travailleurs ayant des problèmes d'emploi (emplois informels, précaires, etc.) s'est accru pour atteindre à présent le chiffre de 600.000, soit plus de 40% de la population active.

L'ouverture au commerce extérieur dans les années 90 – ajoutée aux arriérés en matière de change résultant de la politique de stabilisation – ont sérieusement porté préjudice à la majorité des Uruguayens, en particulier les travailleurs et les petites et moyennes entreprises en milieu urbain et rural. Dans le même temps, ces politiques ont lié l'Uruguay à l'économie régionale, ce qui a entraîné sa vulnérabilité. Avec la dévaluation brésilienne et la crise argentine, l'économie est entrée dans une récession qui s'est rapidement transformée en crise, aggravant sérieusement les problèmes d'emploi, de salaires et de sécurité de l'emploi.

Les politiques commerciales des pays du Sud devraient être redéfinies sur trois fondements conceptuels :

- Des politiques protectionnistes avec des niveaux de droits plus élevés par rapport aux pays développés;
- Des politiques de complémentarité productive régionale, qui renforceraient l'efficacité économique et sociale des pays du Sud dans leur concurrence avec les pays développés;
- Des politiques d'échanges Sud-Sud, notamment avec des pays tels que la Chine et l'Inde, pour renforcer le commerce intérieur et réduire la vulnérabilité aux politiques des pays développés et de leurs organes internationaux.

### Essor de l'investissement étranger direct (IED)

L'Uruguay a participé à la reprise accélérée des flux d'IED observé dans l'économie régionale, depuis la fin des années 80, qualifiée de «boom» dans les années 90, particulièrement entre 1995 et 1999 (Chudnovsky *et al.*, 2001).

2 Impôt sur les boissons alcoolisées, le tabac, les produits cosmétiques, les carburants et les lubrifiants, les boissons non alcoolisées, les voitures, l'alcool consommable, l'énergie électrique.

Selon les estimations de Bittencourt et Domingo (2001), le coefficient du flux d'IED sur le PIB de l'Uruguay durant la période 1991-98 était de 1,4%, atteignant 2% en 1998. Les données de la Banque centrale indiquent que l'IED était de 1,4% du PIB pour l'année 2000.

Ce «boom» de l'IED implique une avancée significative des entreprises transnationales dans la structure économique du pays. Les multinationales contrôlaient 38% des ventes des principales entreprises uruguayennes (ayant accru leur participation dans presque tous les secteurs). Elles ont rehaussé leur présence dans le commerce extérieur, passant de 26% à 30% des exportations entre 1992 et 1998.

### Défi d'une croissance économique élevée et durable

Comment l'intégration internationale peut-elle se traduire en taux de croissance élevé, durable? La voie la plus importante, c'est l'amélioration de la compétitivité des structures productives. Cette amélioration est réalisée en partie au moyen de la spécialisation reposant sur des avantages comparatifs statiques ou conventionnels, c'est-à-dire, sur le recours à des facteurs relativement abondants donc bon marché, tels que la force de travail et les ressources naturelles. Ceci semblerait être un avantage nécessaire, mais non suffisant pour réaliser une croissance élevée et soutenue. Cette spécialisation résulterait d'une politique exclusivement centrée sur l'ouverture de l'économie.

Il faut un processus d'industrialisation qui améliore les conditions de production par l'intégration technologique. Dans le cas des petites économies, les structures industrielles ne peuvent atteindre un degré de diversification comparable à celui des grandes économies. La 'meilleure' combinaison de force de travail disponible et d'échelle de production implique (de manière presque «naturelle») qu'une industrie ne peut être efficiente qu'avec un certain niveau de spécialisation. La principale limite du développement industriel dans les petites économies réside dans l'impossibilité de réaliser des économies d'échelle dans le marché intérieur. D'où il résulte que l'accès et l'intégration dans des marchés de plus grande échelle devient une nécessité fondamentale pour assurer une production efficiente.

L'industrialisation de l'exportation est une voie importante pour la promotion du développement économique dans les petites économies. S'il y a un intérêt à rehausser le contenu industriel des exportations, à développer des avantages comparatifs dynamiques, à améliorer la différenciation et donc les prix, et à rendre possible la spécialisation intra-industrielle, l'endroit le plus approprié pour réaliser ces objectifs, c'est le marché régional. La raison essentielle en est que pour réaliser des avantages dans le domaine de la manufacture par rapport aux pays développés, il faut un processus d'apprentissage et de maturité industrielle, dans lequel il n'y a pas eu beaucoup de progrès<sup>3</sup> dans les années 90. Ici, les économies d'échelle ont un impact, de même qu'un seuil de temps minimal pour stabiliser les flux d'exportations. Ces restrictions ne seraient pas importantes pour des ventes étrangères orientées vers les pays voisins, car les conditions pour le lancement et le développement du potentiel d'exportation dans les petits pays sont plus faciles à réaliser.

Dans le cadre de la conception d'une stratégie d'industrialisation, la promotion du changement de la vocation exportatrice des ventes dans les petites économies acquiert une pertinence particulière. Il peut y avoir des enceintes pour proposer des politiques industrielles et commerciales actives dans le contexte des négociations entre le gouvernement et les petites économies. Celles-ci incluraient la possibilité de modifier le comportement des secteurs d'activité, en particulier ceux qui participent aux échanges commerciaux entre l'Uruguay et l'Argentine. ■

Plataforma Social Watch Uruguay [Plate-forme uruguayenne de Contrôle Citoyen]

3 Jusqu'au début des années 90, un groupe d'entreprises uruguayennes disposant de capitaux nationaux avait fait des progrès dans l'apprentissage des processus d'exportation, en apprenant à placer leur production dans la région, et plus tard, en progressant vers les marchés des pays développés (Vaillant, 1990). La plupart de ces processus ont pris fin après 1992, quand la pépinière d'entreprises d'exportation est devenue beaucoup plus réduite et que les grandes exportations traditionnelles ont été consolidées, nombre desquelles ont réorienté leurs ventes vers le Brésil (Bittencourt & Vaillant, 2001).