

dial

diffusion de l'information sur l'Amérique latine

43 TER, RUE DE LA GLACIÈRE - 75013 PARIS - FRANCE - TÉL. (1) 43.36.93.13 - FAX. (1) 43.31.19.83

Hebdomadaire - n° 1748 - 4 février 1993 - 6 F

D 1748 URUGUAY: UN PETIT PAYS DANS LA MONDIALISATION DE L'ÉCONOMIE

L'Uruguay est brutalement entré dans l'actualité de l'Amérique latine avec le coup d'Etat de 1973 (cf. DIAL D 152). Il s'en est suivi une période de douze années terribles qui ont profondément marqué la vie nationale (cf. DIAL 1403). Après la "décennie perdue" des années 80 en matière de développement économique (cf. DIAL D 1650), l'Uruguay est à la recherche de lui-même, à l'heure où se met en place le Marché commun du Cône sud - ou MERCOSUR - englobant l'Argentine, le Brésil, le Paraguay et l'Uruguay (cf. DIAL D 1593). Economie de marché, dégagement maximal de l'Etat, privatisations, rétablissement des équilibres macro-économiques... Autant de termes et de concepts qui se traduisent en situations de terrain qu'il importe de souligner. Tel est le propos de l'analyse ci-dessous.

Note DIAL

L'URUGUAY ET LE PROJET NÉOLIBÉRAL

par Luís Pérez Aguirre

Introduction

L'Uruguay se présente, sous différents aspects, comme un pays atypique dans le sous-continent, principalement pour des raisons historiques. Il s'est cependant rapidement aligné sur la situation de ses voisins.

Selon le nouvel **indicateur de développement humain (IDH)**, introduit en 1990 par le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD) pour mesurer le progrès économique et social d'un pays (1), l'Uruguay se présente comme un pays au développement humain avancé mais stationnaire (2). L'IDH résulte de la combinaison des indicateurs les plus habituellement utilisés pour mesurer le développement: le produit intérieur brut (PIB) per capita, l'espérance de vie à la naissance, la scolarisation moyenne, le taux de mortalité infantile, le pourcentage de population disposant de l'eau courante, le nombre de médecins par habitant, le pourcentage de téléviseurs par millier de personnes, les dépenses militaires en pourcentage des dépenses de santé et d'éducation, les indicateurs concernant la situation de la femme, le taux d'urbanisation, etc.

L'apparition de l'IDH en finit avec la vision idyllique du Nord industrialisé et riche, car il démontre que le tiers-monde n'a pas le monopole de la pauvreté et de la misère. En effet le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD) affirme que près de 100 millions de personnes dans le monde industrialisé vivent dans la pauvreté. Aux Etats-Unis, plus de 13% de la population (près de 13 millions de personnes) ne dispose que d'un revenu annuel inférieur à ce qui est considéré comme un minimum de satisfaction des besoins de base. Dans le quartier de Harlem, à New-York, les hommes noirs et pauvres vivent en moyenne moins longtemps que les habitants du Bangladesh.

Du point de vue de l'IDH l'Uruguay se situe à un niveau très élevé dans le concert mondial des nations. Il occupe la première place en Amérique latine et la trente-deuxième par rapport à tous les pays. Il est suivi par le Chili et le Costa Rica. Cependant il faut souligner qu'en comparant la situation actuelle avec celle de 1960, on relève qu'en cette année-là le produit intérieur brut per capita uruguayen équivalait à 70% de la moyenne des pays industrialisés, alors qu'en 1990 il se réduisait à 40%.

Autre donnée intéressante à souligner dans ce contexte: avec une moyenne de presque 400 suicides par an, l'Uruguay se situe à la cinquième place dans le monde et à la première en Amérique latine. Immédiatement précédé de la Hongrie avec 40 suicides pour 100.000 habitants et des Pays scandinaves avec 20 pour 100.000, l'Uruguay n'est comparable qu'à l'Argentine qui le suit dans cette échelle de très près. Selon les dernières données de l'Organisation mondiale de la santé (OMS), l'Amérique latine présente en général un faible taux de suicides. C'est ainsi, à l'extrême, que celui du Chili est de 0,3 pour 100.000, et celui du Paraguay de 1,5. L'Uruguay, un pays de trois millions d'habitants et à faible croissance démographique, a commencé depuis une dizaine d'années à prendre conscience avec préoccupation de cette réalité.

La crise économique actuelle fait que l'Uruguay des trente dernières années n'atteint pas aujourd'hui 1% de croissance moyenne du PIB, et relègue le pays à la dernière place en Amérique latine. Le revenu par habitant augmente moins vite que la population et ne croît que de la moitié de celui du sous-continent. La baisse de l'investissement est aggravée par le poids écrasant de la dette extérieure (de l'ordre de 2300 dollars par habitant). La renégociation actuelle oblige le pays à appliquer la moitié de son épargne au service de la dette. Le ralentissement de l'inflation, même s'il est réel, est cependant encore trop lent et fragile.

L'Etat ne peut faire l'économie d'un sérieux débat public sur sa nécessaire réforme, avec ses larges secteurs d'incompétence et d'excessive bureaucratie. Un processus complexe et lent de privatisation a commencé pour quelques services publics. Une grande confusion règne par rapport à la nécessaire modernisation de l'Etat et à ce processus de privatisation.

La régionalisation économique

L'Uruguay semble avancer timidement sur la voie des défis que pose la **révolution technologique** en cours au plan mondial. Cela devient dramatique par rapport au processus obligé de l'**intégration régionale** qui s'articule par le moyen du **Mercosur** et l'**Initiative pour les Amériques** du président Bush.

Le 29 novembre dernier, le passage au **Mercosur** commençait avec l'application des premières mesures décidées par l'accord multilatéral (3). Cela signifie que, depuis cette date, les pays signataires ont baissé de 47% les taxes sur les échanges commerciaux entre eux. De plus, ils doivent réduire la liste de leurs produits qui sont exclus du dégrèvement. Cela va exiger davantage de compétitivité de la part de l'économie uruguayenne dans cette région. A ce jour, personne ne sait si cette intégration se soldera ou non par des avantages accrus.

Quant au plan du président Bush et son **Initiative pour les Amériques**, l'idée en a surgi lors de la réunion de Carthagène en 1990 (4), quand le président des Etats-Unis a chargé un groupe de conseillers et le secrétaire d'Etat au trésor, Nicholas Brady, de revoir la politique économique en direction de l'Amérique latine. Il s'agissait d'élaborer un vaste programme à portée continentale pour calmer les Latino-Américains alarmés devant une probable baisse d'intérêt des Etats-Unis pour la région, suite aux changements survenus en Europe centrale et orientale. Le 27 juin 1990 Bush lançait son "Initiative".

La crise fiscale nord-américaine réduit en permanence les possibilités de l'aide économique directe et traditionnelle à l'Amérique latine. A cela s'ajoute le fait que la concurrence internationale en termes de capitaux et d'investissements est de plus en plus âpre. La réplique de Bush au Sud est celle d'une réforme structurelle dans le sens du marché et du capital privé, de l'ouverture commerciale et de la suppression des barrières pour les investissements étrangers. A cet effet il a repris une phrase du président Lacalle d'Uruguay pour définir l'essence de l'"Initiative": la prospérité ne dépend pas de l'aide mais du commerce. C'est pourquoi l'"Initiative" repose sur trois piliers: l'encouragement à l'investissement, l'expansion commerciale et l'allègement des dettes envers le secteur public des Etats-Unis.

L'**Initiative pour les Amériques** est en réalité un moyen et un signal supplémentaires pour forcer aux réajustements. Cela tient à l'intérêt renouvelé de l'administration Bush pour l'Amérique latine dans la nouvelle conjoncture internationale. L'effondrement des régimes communistes en Europe, l'unification allemande et la crise de l'ex-URSS ont contraint les Etats-Unis à répondre à de nouvelles urgences critiques telles que le vecteur nucléaire, le maintien et la reformulation de l'OTAN, la concurrence de la centralisation européenne et l'agressivité économique de l'Asie, Japon en tête. Dans ce contexte, le Sud devient un lieu crucial pour les Etats-Unis, comme hypothèse nouvelle de conflit. Telle est l'axe de la nouvelle stratégie militaire, la fameuse "projection de pouvoir".

En Amérique latine, où il n'était envisagé aucun conflit régional d'envergure ni aucune prolifération d'armements, c'est la guerre à la drogue qui continue de s'imposer, en lien avec la théorie des conflits de basse intensité. L'administration Bush manifeste un intérêt stratégique envers l'Amérique latine et cherche avec elle une éventuelle association étroite pour l'avenir sur le plan de l'économie, de la politique et de la sécurité, bien évidemment au service des intérêts nord-américains dans cette région. Mais cela ne veut pas dire que les Etats-Unis tendent à la constitution d'un bloc économique avec ses barrières extérieures, en réplique de la Communauté européenne; ni que l'Amérique latine soit une région d'intérêt majeur pour les Etats-Unis, même si le traité de libre-échange avec le Mexique et le Canada a été qualifié de prioritaire.

En réalité on peut dire que le globalisme de l'après-guerre froide a poussé les Etats-Unis à manifester un intérêt plus "intégral" envers l'Amérique latine. En ce sens, l'**Initiative pour les Amériques** peut être considérée comme une convocation à une "nouvelle association". Mais elle ne présage aucunement de grands bénéfices pour les pays du Sud.

On ne peut ignorer que, dans l'optique des économistes d'orientation monétariste tout comme dans le contexte de **Mercosur** et de l'**Initiative pour les Amériques**, le programme d'ajustement économique appliqué en **Argentine** - dit "Plan Cavallo" - est devenu la norme et la référence à suivre à court terme. Ce plan a substantiellement modifié le cadre politique, économique et social de l'Argentine. Ce pays est passé de l'hyperinflation à une inflation de 1% pour mois; de la régulation étatique généralisée à l'un des Etats les plus libéraux de la planète; de l'incertitude d'un taux de change laissé à la discrétion de la spéculation, à un taux de change fixé par la loi et soutenu avec brio; du pessimisme des agents économiques et des investisseurs à un optimisme sans précédent. Etat autrefois volumineux, l'Argentine tend aujourd'hui à se réduire à sa plus faible expression, à mesure que la privatisation s'étendra à toutes les entreprises nationalisées. Le directeur-gérant du Fonds monétaire international (FMI), Michel Camdessus, lors de sa visite dans la région, a fait un éloge vibrant de l'Argentine et l'a donnée partout en exemple.

La nouvelle situation économique mondiale a provoqué un certain infléchissement à l'échelon exécutif du FMI, soucieux de "l'équilibre instable" du nouvel ordre

international qui résulte des blocs régionaux puissants se taillant des parts de marchés, et des explosions sociales prévisibles dans le tiers-monde. Le cas typique dans la région en est le **Venezuela**. Selon les concepts exposés à diverses reprises par le directeur-gérant du FMI, les pays industrialisés devraient se préoccuper davantage du développement s'ils veulent éviter l'explosion sociale du monde pauvre, dont les conséquences imprévisibles retomberaient sur les économies plus développées.

Contrairement à l'hypothèse qu'avec la chute du "bloc socialiste" l'économie mondiale allait s'harmoniser, les batailles pour la conquête de nouvelles parts de marchés ont redoublé d'intensité entre les grands blocs économiques. Un néo-protectionnisme grandissant décide que le volume du commerce mondial ne doit pas augmenter; la récession - ou plus exactement une importante décélération de la croissance économique - des pays développés rend alors évidente la situation de pauvreté des dépossédés du monde riche (les chômeurs, les immigrés et les minorités raciales).

Dans ce cadre, le Français Camdessus apporte une vision "européiste" de l'économie mondiale. Il exprime la préoccupation signalée plus haut face aux explosions sociales en Amérique latine qui résultent de l'augmentation de la pauvreté suite à l'adoption des très sévères politiques d'ajustement recommandées par le FMI.

Quant au modèle imposé - le Plan Cavallo - le problème est qu'il se trouve engagé à long terme dans une voie sans issue. Le règlement de la dette extérieurs se solde par un transfert important des disponibilités des secteurs sociaux marginalisés - la majorité des salariés - vers les banques créditrices, ce qui se traduit par une réduction du marché interne pour les produits de consommation de masse, qui relèvent pour leur majorité de la production nationale. A long terme, l'ouverture radicale de l'économie tend à la destruction de l'industrie nationale et à la modification de la structure productive du pays, pour le secteur primaire et les produits dont les prix sont à la baisse sur les marchés mondiaux.

La situation de l'Uruguay

Pour le gouvernement uruguayen, les objectifs principaux de sa politique économique passent par:

- a) l'ouverture commerciale sur la base du marché;
- b) la réforme de l'Etat dans le sens de son dégagement en économie;
- c) le maintien de sa réputation de "bon payeur" de sa dette pour bénéficier du soutien des organismes financiers internationaux;
- d) la réforme de la sécurité sociale en dispensant l'Etat des coûts du système;
- e) le souci de minimiser l'impact des mesures économiques et l'incertitude qui en résulte. Cette politique est peu explicite en ce qui concerne les voies de l'insertion du pays dans le cadre international. Cela tient au fait que de nombreux membres du gouvernement ne sont que peu enclins à l'intégration régionale, car ils préfèrent l'intégration du pays aux marchés mondiaux à l'intégration au **Mercosur**, comme une étape vers l'objectif final qui est l'intégration internationale.

Conséquences sociales de la politique économique

Le fait de ne pas se fixer sur l'augmentation de la production en vue de l'amélioration des conditions d'existence de la population, pour ne tenir compte que des engagements du gouvernement auprès des banques internationales, s'est soldé par les conséquences suivantes:

- une ingérence accrue du capital transnational dans les milieux financiers (toutes les banques privées sont étrangères) et productifs (capitalisation de la dette extérieure);
- retrait accéléré de l'Etat de l'activité économique et abandon progressif de sa fonction de régulation (privatisation des entreprises et des services publics);
- réduction des responsabilités sociales de l'Etat afin de réduire les dépenses publiques;

- attribution de 30% des revenus de l'exportation au service de la dette extérieure, ce qui limite d'autant les investissements productifs.

Il faut savoir que, dans le budget, la part attribuée à la défense et à la sécurité pour 1985-1990 s'est élevée à 42%, tandis que la santé et l'éducation se voyaient affecter 32%.

Les conséquences sociales de cette distribution injuste du revenu sont évidentes en matière de droits de l'homme:

1. Le travail - S'il est vrai que le taux de chômage a été ramené à 9%, il existe par ailleurs un sous-emploi grandissant (ou chômage camouflé) qui se traduit par l'augmentation de la contrebande et des activités économiques informelles. Il y a une émigration ininterrompue de main-d'oeuvre jeune, particulièrement en direction du marché du travail argentin. Sur une population active de 1.100.000 personnes, on estime les chômeurs à 150.000 et les sous-employés à 120.000, soit un quart du total.

2. La santé - On considère que 20% de la population ne bénéficie d'aucune couverture en matière de soins, soit 600.000 personnes. Avec un budget de la santé s'élevant à 10% du budget national, la mortalité infantile est de 19,8 pour mille dans les classes élevées et moyennes, de presque 70 pour mille dans la classe défavorisée. Plus de 20% de la population n'a aucunement accès au panier de la ménagère minimum. Un enfant uruguayen sur trois vit en situation de pauvreté.

3. L'éducation - Elle est de plus en plus inaccessible aux milieux populaires. Sur 100 enfants qui entrent dans le secondaire, 35 seulement le terminent. Seuls 48% des jeunes de 16 ans font des études. 40% des élèves en milieu urbain et 60% en milieu rural ne terminent pas l'école primaire. Les dépenses réelles par élève ont, depuis 1973, diminué de moitié en secondaire et du tiers à l'université.

4. Le logement - La majorité des locataires payent aujourd'hui leur loyer en mangeant moins, en supprimant des soins de santé (mutuelles) et en remettant à plus tard la satisfaction de certaines nécessités vitales. Le loyer le plus modeste s'élève à plus que le salaire minimum national. Il n'y a pas de véritable soutien aux coopératives de logement et l'impôt sur les salaires perçu depuis l'époque de la dictature pour un "fonds du logement" ne lui est pas affecté, ce qui fait qu'il y a un déficit de 105.000 logements pour l'ensemble du pays. A cela s'ajoute les 350.000 logements en très mauvais état. Un chômeur sur dix vient de la construction.

5. La terre - Des dénonciations répétées font état de la concentration de la terre, avec augmentation du latifundium, et de l'achat des terres productives par des étrangers. Loin de répondre aux demandeurs de terres regroupés en deux mouvements (quelque 20.000 membres) qui veulent avoir accès à celles contrôlées par la Banque centrale au titre d'impayés, le gouvernement les attribue au plus offrant, ou les propose à l'étranger par le biais de ses ambassades.

6. L'alimentation - A Montevideo on compte 46.700 familles en situation d'extrême pauvreté, et 142.000 familles dans le reste du pays. Cela représente 25% de la population totale. Il y a dans cette population 243.700 enfants. 52% des enfants qui entrent dans le grand hôpital Pereira Rossell souffrent de dénutrition. 51% des femmes enceintes qui le fréquentent ne disposent que de 90% des calories recommandées par l'OMS; elles manquent en outre de calcium et de près de la moitié du fer nécessaire.

7. Les personnes âgées - Les retraités (près de 600.000) représentent 20% de la population. On compte une personne à charge par deux retraités. Question revenus, la plupart d'entre eux reçoivent un peu plus du salaire minimum national; au-dessus, un petit nombre reçoit davantage; en bas, une tranche beaucoup plus importante reçoit environ la moitié du salaire minimum.

D'autres conséquences de la détérioration de la qualité de la vie se font sentir dans les milieux populaires:

- la marginalisation et la bidonvillisation transforment certaines zones et certains quartiers en enclaves de pauvreté à l'intérieur même de la ville, alors qu'il s'agissait auparavant de secteurs résidentiels pour les revenus élevés. C'est l'apparition des courées (les "petits couvents") des constructions précaires (les "palaces") et de tous les modes de survie urbaine (laveurs de voiture, vendeurs ambulants, etc.)
- la délinquance et la mendicité des enfants, auxquels le gouvernement n'a à offrir que la répression policière, sans aucune mesure à caractère social pour s'en prendre aux causes.

Réaction des forces sociales

Comme on pouvait le prévoir, les relations entre les différents acteurs sociaux organisés sont passées par d'importantes modifications au cours de ces dernières années.

Le mouvement syndical s'efforce de tenir compte du fait que les structures de production du pays vont connaître de profonds changements au plan régional et mondial. Cela l'a conduit à avancer des propositions dépassant le terrain classique de la redistribution par la négociation salariale, pour aborder des problèmes comme ceux de la reconversion industrielle, l'intégration régionale (le Mercosur), les technologies nouvelles, la recherche d'emplois, etc. Le mouvement syndical se trouve à une croisée où il lui faut en même temps affronter une rude négociation salariale et relever le défi des transformations structurelles de l'économie. Il est donc acculé à revoir son fonctionnement interne, marqué jusqu'alors par des positions idéologiques et politiques.

Conclusion

Le "petit" Uruguay, situé entre les deux géants d'Amérique du Sud que sont l'Argentine et le Brésil, a été historiquement témoin - et a très souvent profité, alternativement - des rapports entre l'Argentine et le Brésil, ce dernier comme principal interlocuteur commercial représentant à lui tout seul 80% de la population et de la production de la région, et 90% des investissements. Coincé entre ces deux géants, l'Uruguay a le taux de croissance le plus bas de la région, le taux de chômage le plus élevé et la dette par habitant la plus volumineuse. Avec d'aussi graves déséquilibres, l'Uruguay est largement dépassé, par rapport à ses voisins, en matière d'agro-alimentaire et de production industrielle.

Quel peut être son destin à court et long terme? Certains augures lui promettent un avenir de place financière et de vocation touristique régionale. D'autres voix reviennent à la vieille équation "prairie-frontière-port" qui lui avait permis d'entrer dans l'histoire moderne. Il est probable que, pour ce pays que nous avons qualifié d'"atypique" au début de notre réflexion, la vérité ne se trouve dans aucune de ces élucubrations. C'est un énorme défi qui est lancé à l'imagination et à l'effort des Uruguayens, s'ils veulent des garanties pour leur avenir à l'heure de la mondialisation de l'économie.

(1) "Le rapport de 1990 est allé au-delà d'une simple définition du développement humain, en proposant une façon de le mesurer. L'indicateur composite de développement humain (IDH) combine le revenu national et deux indicateurs sociaux, l'alphabétisation des adultes et l'espérance de vie, pour mesurer le progrès humain." (PNUD, **Rapport mondial sur le développement humain 1991**, Paris, 1991, p. 14)(NdT). (2) Selon ce "Rapport mondial...", l'Uruguay se trouve à la 32e place sur les 160 pays étudiés et à la 5e place dans la catégorie des pays en développement (Ib., p.16 et 17) (NdT). (3) Cf. DIAL D 1593 (NdT). (4) Lors du "Sommet interaméricain sur la drogue" le 15 février 1990(NdT).

(Traduction DIAL - En cas de reproduction, indiquer la source DIAL)

Abonnement annuel: France 385 F - Etranger 430 F - Avion Am.lat. 500F - USA-Canada-Afrique 470F
Directeur: Charles ANTOINE - Imprimerie DIAL - Com.par.presse 56249 - ISSN 0399-6441