



TOGETHER
for a sustainable future

OCCASION

This publication has been made available to the public on the occasion of the 50th anniversary of the United Nations Industrial Development Organisation.



TOGETHER
for a sustainable future

DISCLAIMER

This document has been produced without formal United Nations editing. The designations employed and the presentation of the material in this document do not imply the expression of any opinion whatsoever on the part of the Secretariat of the United Nations Industrial Development Organization (UNIDO) concerning the legal status of any country, territory, city or area or of its authorities, or concerning the delimitation of its frontiers or boundaries, or its economic system or degree of development. Designations such as “developed”, “industrialized” and “developing” are intended for statistical convenience and do not necessarily express a judgment about the stage reached by a particular country or area in the development process. Mention of firm names or commercial products does not constitute an endorsement by UNIDO.

FAIR USE POLICY

Any part of this publication may be quoted and referenced for educational and research purposes without additional permission from UNIDO. However, those who make use of quoting and referencing this publication are requested to follow the Fair Use Policy of giving due credit to UNIDO.

CONTACT

Please contact publications@unido.org for further information concerning UNIDO publications.

For more information about UNIDO, please visit us at www.unido.org



05146-F



Distr. LIMITEE

ID/WG.165/11

30 septembre 1973

FRANÇAIS

Original : ESPAGNOL

Organisation des Nations Unies pour le développement industriel

Réunion sur les stratégies et les politiques
de développement industriel dans les petits pays

Vienne, 26-30 novembre 1973

05146

STRATEGIE ET POLITIQUES DE DEVELOPPEMENT INDUSTRIEL

L'expérience de l'Uruguay, 1950-1972^{1/}

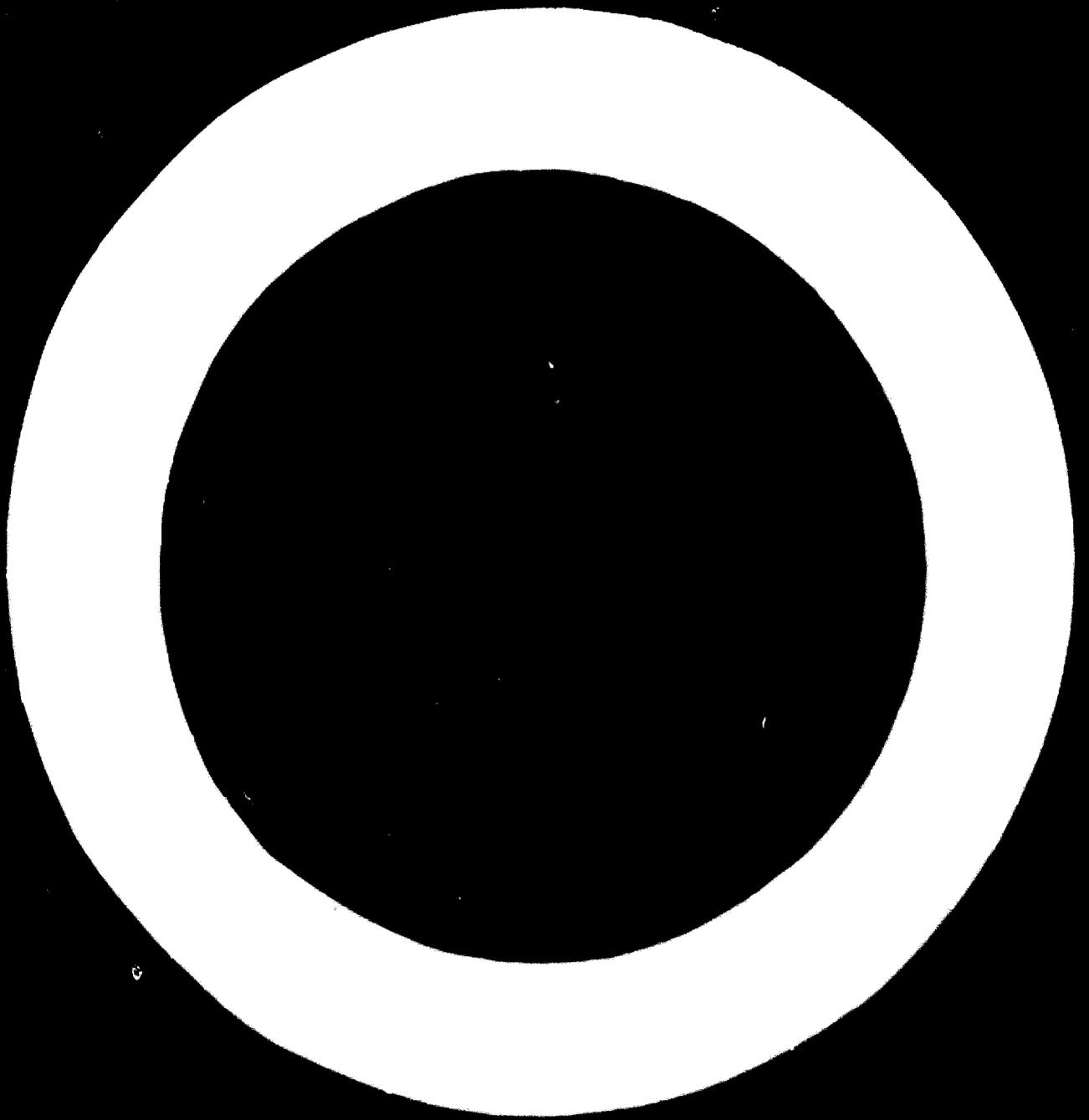
par
J.J. Anichini*

^{1/} Les opinions exprimées dans le présent document sont celles de l'auteur et ne reflètent pas nécessairement les vues du Secrétariat de l'ONUDI. Ce document a été publié sans avoir été officiellement révisé.

* M. J.J. Anichini est le Sous-Directeur technique de l'Office du plan et du budget, Montevideo (Uruguay). Il a rédigé le présent document avec le concours de M. José Gil, coordonnateur du Service "Projets et investissements" de l'Office du plan et du budget, Montevideo (Uruguay).

id.73-6255

We regret that some of the pages in the microfiche copy of this report may not be up to the proper legibility standards, even though the best possible copy was used for preparing the master fiche.



DONNÉES DE BASE

<u>Superficie</u> :	Environ 177 508 km ²
<u>Population</u> :	(1972) 2 950 000 habitants Taux de croissance démographique : 1,2 %
<u>Taux de mortalité</u> :	8,7 %
<u>Espérance de vie à la naissance</u> :	70 ans
<u>Population active</u> :	(1970) 1 095 000 personnes
<u>Taux d'analphabétisme</u> :	(1972) 7 %
<u>Revenu par habitant</u> :	(1970) 606 dollars des Etats-Unis
<u>Taux de croissance du produit</u> :	1965-1970 : 1,4 % Projection pour le Plan 1973-1977 : 4 % (évaluation)
<u>Structure du produit</u> :	(1970)
Agriculture, élevage et pêche	14,8 %
Produits manufacturés et industrie du bâtiment	27,3 %
Services	57,9 %

TABLE DES MATIERES

	<u>Page</u>
INTRODUCTION	3
I. CONDITIONS DE L'INDUSTRIALISATION	5
A. Le marché	5
B. Les transports	8
C. Ressources en énergie et en eau	9
D. Emplacement des industries	12
E. Matières premières	14
F. Attitude de la population active	18
G. Ressources financières disponibles	18
H. L'esprit d'initiative des entrepreneurs	22
II. PROGRES DE L'INDUSTRIALISATION PENDANT LA PERIODE 1950-1972	24
A. Evolution de la situation	24
B. Indicateurs statistiques du progrès du développement industriel	37
III. STRATEGIE DE L'INDUSTRIALISATION DE 1950 A 1972	43
A. Choix des industries prioritaires	43
B. Exécution des projets industriels	48
C. Promotion des exportations de produits manufacturés	52
D. Promotion de l'emploi	54
E. Implantation d'industries dans de nouvelles agglomérations et dans les zones rurales	55
F. Progrès des techniques de fabrication	56
G. Formation de la main-d'oeuvre et des cadres locaux	56
IV. MESURES PRISES DANS LE SECTEUR INDUSTRIEL DE 1950 A 1972	58
V. LES INSTITUTIONS ET L'INDUSTRIALISATION DE 1950 A 1972	68

INTRODUCTION

Dans le présent document, les auteurs présentent une thèse sur le développement industriel qui est en même temps une tentative d'explication de l'ensemble du développement de l'Uruguay.

Dans le cas de ce pays, stratégie du développement industriel est presque synonyme de stratégie du développement global.

Les caractéristiques mêmes de l'Uruguay (revenu, population et taux de croissance de l'un et de l'autre) font que le processus d'industrialisation, fondé sur la substitution des importations, est limité par l'impossibilité de financer en devises la croissance industrielle.

L'un des instruments de cette politique est le transfert du revenu des secteurs relativement rentables aux secteurs relativement peu productifs. De ce fait, les activités d'exportation non seulement ne se développent pas, mais diminuent.

L'autre instrument est le protectionnisme, qui se situe de façon permanente à un tel niveau que, dans ce pays où elle est déjà limitée par la taille du marché, l'industrie est incapable de réagir à tout stimulant visant à améliorer sa productivité.

Si l'on compare aux prix mondiaux les prix des produits finis qui remplacent les produits importés, on comprend combien toute croissance économique est difficile.

La politique de substitution des importations s'est traduite par un isolement progressif de l'économie auquel s'ajoute, sur le plan intérieur, un interventionnisme croissant de l'Etat. De ce fait, aucun prix significatif n'est déterminé à l'heure actuelle par les mécanismes du marché.

Pour s'engager à nouveau dans la voie du progrès économique, il faut faire sortir l'économie de son isolement, afin que les secteurs relativement rentables prennent la direction du processus de croissance.

Dans le cadre de cette stratégie, le secteur industriel a un rôle important à jouer, puisque c'est grâce à lui qu'augmentera la valeur ajoutée aux matières premières de l'agriculture et de l'élevage.

Le fait que l'on n'exporte plus de cuirs bruts constitue un certain progrès; toutefois, il faut passer rapidement de l'étape des cuirs semi-tannés à celle des cuirs tannés et de là aux produits manufacturés tels que les chaussures, les vêtements de cuir, etc.

En raison des structures actuelles et des traditions culturelles, tout changement entraîne d'importantes dépenses de caractère social.

Mais les auteurs sont convaincus qu'une stratégie d'économie ouverte, dont l'efficacité sera l'objectif essentiel, rendra la croissance économique possible, tout en réduisant au minimum les coûts sociaux.

Il est indiscutable que, de ce point de vue, rien n'est plus onéreux que la stagnation.

La période 1950-1972, considérée aux fins de la présente étude en vue des travaux de la réunion, n'est pas la plus représentative du développement industriel de l'Uruguay.

En effet, la croissance accélérée de l'industrie a commencé en 1945 et la crise en 1957.

Toutefois, compte tenu de l'objectif de la réunion, les auteurs se sont limités dans la mesure du possible à la période 1950-1972. De même, les différents chapitres respectent scrupuleusement l'ordre proposé par l'ONUDI.

Les auteurs remercient leurs collègues de l'Office du plan pour le concours qu'ils leur ont apporté dans les domaines suivants : mécanographie : Mme Ethel Paiva de Silveira et Mlle Graciela Olmedo; collecte de données sur les projets industriels : M. Juan Carlos Acosta Cordero, et révision des textes : M. Luis Romero Diano.

I. CONDITIONS DE L'INDUSTRIALISATION

A. Le marché

1. Les données relatives au territoire, à la population, au PIB global et à l'efficacité moyenne internationale révèlent que le marché uruguayen ne constitue pas à lui seul un facteur dynamique du processus d'industrialisation.

Toutefois, de 1945 à 1957, une croissance accélérée du produit industriel a stimulé celle du PIB global.

Tableau 1

Taux de croissance annuel^{a/}

	<u>PIB industriel^{b/}</u> (%)	<u>PIB global^{b/}</u> (%)
1935-1944	0,4	1,5
1945-1957	7,0	3,7
1958-1970	1,2	1,2

a/ Pondérations de 1961.

b/ Au coût des facteurs.

Source : Comptes de la nation, Banque centrale.

Pour permettre cette croissance, il a fallu adopter une stratégie orientée vers la substitution des importations^{1/}, stratégie dont la mise en oeuvre exige l'adoption de diverses mesures dans le domaine monétaire ainsi que dans les domaines du commerce extérieur, des prix, des revenus et des dépenses publiques.

^{1/} Le processus de substitution des importations intéresse avant tout l'industrie mais également certains produits agricoles (blé, sucre, oléagineux).

Ces mesures ont nécessité le transfert des revenus des secteurs relativement rentables (élevage) à des secteurs moins rentables (certaines activités agricoles manufacturières)^{2/}.

Les prix industriels ont alors largement dépassé les prix mondiaux, au détriment des consommateurs. Vue sous cet angle, la réalité de la croissance est douteuse.

La ponction faite au secteur de l'élevage a entraîné une réduction considérable de la rentabilité des entreprises qui a découragé les producteurs de ce secteur, la stagnation des exportations et enfin l'impossibilité de continuer à financer en devises la croissance industrielle et du PIB global.

Tableau 2

Evolution de la production du secteur de l'élevage
1955-1964 (pourcentage)

	<u>Taux annuel</u>	<u>Taux annuel par habitant</u>
Viande de boeuf	-0,10	-1,42
Viande de mouton	-0,39	-1,66
Viande de porc	0,92	-0,34
Laine	1,71	0,39
Total	1,00	-0,30

Source : Institut d'économie.

Par ailleurs, on constate que la stratégie du développement et son processus d'application ultérieur ont eu pour conséquence que le système des prix dû à la substitution des importations ne correspondait pas à la productivité sociale des différents secteurs et qu'il ne pouvait donc offrir un mécanisme efficace d'allocation des ressources.

^{2/} Ces questions sont traitées de façon plus détaillée au chapitre IV.

2. Par ailleurs, la substitution des importations de produits industriels a été exclusivement orientée vers des activités dont l'échelle de production n'exige pas une forte demande, ce qui tend à prouver qu'une croissance industrielle accélérée ne peut pas se maintenir pendant une longue période.

Enfin, il faut ajouter à l'exiguïté du marché la stagnation dont souffre l'économie depuis 1957.

Tableau 3

Taux de croissance annuels de certains secteurs économiques
(pourcentage) a/

	<u>Agriculture et élevage</u>	<u>Industrie</u>	<u>Bâtiment</u>	<u>PIB total</u> b/
1935-1941	1,5	-0,4	11,6	1,6
1942-1957	4,4	6,3	7,7	4,5
1958-1970	0,7	1,2	- 2,3	1,2

a/ Pondérations de 1961.

b/ Au coût des facteurs.

Source : Banque centrale, Comptes de la nation.

3. Il ressort de ce qui précède qu'il faut promouvoir la croissance économique de l'Uruguay par un autre moyen que la substitution des importations.

Vu la taille du marché intérieur, ce moyen ne peut être que le développement des secteurs relativement rentables, ce qui n'exclut pas le secteur industriel mais impose une révision de sa structure de base : l'industrie protégée doit faire place à une industrie permettant de maximiser la valeur des produits de l'agriculture et de l'élevage, au niveau des coûts internationaux, et orientée avant tout vers les marchés mondiaux. Cette politique permet en outre de tirer parti du commerce international en valorisant au maximum les ressources nationales.

La situation se présente donc comme suit : le processus de substitution des importations est, en fait, arrivé à son terme. Il est nécessaire d'importer des matières premières, des biens intermédiaires et des biens d'équipement pour lesquels on ne dispose pas de ressources ou qui exigent des échelles de production bien supérieures à celles du marché intérieur.

En conséquence, l'Uruguay doit modifier son modèle de croissance économique^{3/}, ceci implique le changement des objectifs qui ont déterminé la structure actuelle de la productivité, en vue de rendre l'économie efficace et capable de soutenir la concurrence sur les marchés mondiaux. Toutefois, pour assurer ce changement, il est nécessaire de prévoir une importante redistribution du revenu et une ouverture vers les marchés mondiaux, au prix d'importantes dépenses de caractère social, compte tenu des caractéristiques d'ordre culturel existantes et de la distribution effective du pouvoir.

B. Les transports

Les dimensions et la configuration géographique de l'Uruguay, ainsi que la concentration de la population et du revenu dans la ville de Montevideo - capitale et port - font de celle-ci un centre d'attraction pour l'industrie et facilitent les circuits de distribution.

Tableau 4

Indicateurs de la concentration des activités
dans le département de Montevideo
(en pourcentage du total)

	<u>1961</u>
Population active	41,5
FIB global	55,25

Source : Comptes de la nation, Banque centrale,
Office du plan et du budget.

^{3/} Le Plan national de développement, 1973-1977, prévoit un programme de promotion des secteurs les plus rentables et une économie plus ouverte.

Il ressort du tableau 5 que l'infrastructure routière n'a pas été un obstacle à l'industrialisation pendant la période considérée.

Tableau 5

Evolution du réseau routier national (km)

1910	83
1920	332
1930	1 062
1935	2 309
1940	3 110
1950	7 538
1960	8 763
1972	9 751

Source : Ministère des travaux publics.

Le réseau routier est complété par 2 998 km de voies ferrées^{4/}.

Cette infrastructure correspond au tracé établi à la fin du siècle dernier et au début du XXème siècle pour l'exploitation et l'exportation des ressources du secteur de l'agriculture et de l'élevage.

C. Ressources en énergie et en eau

1. Les ressources en énergie et en eau potable étaient suffisantes pour ne pas ralentir le processus d'industrialisation. En outre, l'existence à Montevideo, la capitale, d'un marché fortement centralisé facilite la distribution de ces deux facteurs de production à des coûts raisonnables.

^{4/} Il faut également tenir compte des chemins municipaux et vicinaux dont le tracé est facilité par un relief peu accidenté.

2. L'Uruguay est dépourvu de ressources en combustibles fossiles ou nucléaires; par contre, il est doté de ressources hydrauliques qui peuvent être utilisées pour produire de l'énergie électrique.

Depuis la fin des années 1930, on utilise le Rio Negro qui traverse le pays d'est en ouest et permet actuellement d'exploiter deux centrales d'une puissance de 210 000 kW.

La capacité de production d'énergie électrique a été complétée par celle des centrales thermiques. Pendant toute la période considérée, le combustible a bénéficié d'un traitement préférentiel à l'importation.

Tableau 6

Mise en service de centrales électriques^{a/} (MW)

	<u>Augmentation</u>	<u>Total</u>
Capacité installée en 1950		203
1955 - Centrale thermique	50	253
1957 - Centrale thermique	45	298
1960 - Centrale hydroélectrique	96	394
1965 - Centrale thermique	10	404
1968 - Centrale thermique	20	424
1969 - Centrale hydroélectrique	12	436
1970 - Centrale thermique	39	475

^{a/} A l'exclusion des usines ayant des moteurs Diesel.

Source : Office du plan et du budget.

Une grande partie du pays est reliée au réseau thermohydraulique. Certains centres de population sont encore alimentés par une production locale (Diesel) mais il est envisagé dans les programmes de production d'énergie, de relier l'ensemble du territoire au réseau thermohydraulique.

Pendant les années 1940 et 1950, la production d'énergie électrique a été plus que suffisante. Mais ensuite, la faiblesse des investissements a empêché d'installer une capacité suffisante.

Tableau 7

Charges maximales et capacité de production
d'énergie électrique (MW)

	<u>Charges maximales</u>	<u>Capacité de production</u>	<u>Rapport (%)</u>
1971	483	532	90,8
1972	489	532	91,9

Source : Office du plan et du budget.

3. Certaines entreprises produisent leur énergie électrique. Il s'agit d'entreprises qui choisissent leur emplacement en fonction des matières premières et qui, grâce aux méthodes utilisées, produisent leur énergie à un prix économique pour elles (et pour le pays). C'est le cas de l'industrie du sucre qui utilise la bagasse comme combustible, et de l'industrie du papier qui se trouve dans une situation analogue.

4. Le pays est doté d'excellentes ressources hydrauliques, tant en eaux de surface qu'en eaux souterraines. Le système d'adduction d'eau potable alimentant Montevideo a été construit en 1872 et, depuis la fin du siècle, le système d'adduction d'eau et d'égouts s'est développé sur tout le territoire.

Tableau 8

Evolution des services sanitaires

	<u>Eau potable</u>				<u>Système d'égouts</u>			
	<u>Réseau (km)</u>		<u>Population desservie (%)</u>		<u>Réseau (km)</u>		<u>Population desservie (%)</u>	
	<u>Mont.</u>	<u>Int.</u>	<u>Mont.</u>	<u>Int.</u>	<u>Mont.</u>	<u>Int.</u>	<u>Mont.</u>	<u>Int.</u>
1935	319	a/	71,0	15,5	a/	145	a/	a/
1950	1 238	1 128	84,1	31,3	a/	707	63,9	16,2
1960	1 344	2 285	80,3	41,7	1 451	784	67,6	19,9
1971	1 640	2 010	96,0	57,9	1 536	878	80,0	a/

a/ Aucun renseignement.

Source : Office du plan et du budget.

D. Emplacement des industries

1. La répartition de la population et du revenu du pays détermine en grande partie l'implantation des industries qui, pendant la période considérée, se sont efforcées de satisfaire la demande du marché intérieur.

Il ne faut pas oublier qu'en Uruguay le département de Montevideo occupe 1 % de la superficie du pays, mais que 50 % de la population et plus de 75 % des activités industrielles s'y trouvent concentrées; en outre, Montevideo est aussi le grand port maritime de l'Uruguay. Il est donc naturel que toute nouvelle industrie ayant besoin des débouchés du marché intérieur, de main-d'oeuvre et de matières premières importées, soit amenée à s'installer dans cette zone.

Tableau 9

Concentration des industries
dans le département de Montevideo en 1960 (en %)

	Contribution au PIB	Contribution au PIB industriel
20. Produits alimentaires	65,02	17,64
21. Boissons	76,00	5,29
22. Tabac	100,00	1,87
23. Textiles	75,72	13,54
24. Vêtements et autres articles en tissu	95,64	4,39
25. Produit de l'exploitation sylvicole	74,32	1,07
26. Industrie du meuble	94,64	1,06
27. Papier et carton	30,69	0,91
28. Imprimerie	97,07	2,32
29. Industrie du cuir	67,42	0,89
30. Industrie du caoutchouc	95,65	2,20
31. Industrie chimique	93,80	5,30
32. Dérivés du pétrole et du charbon	96,09	7,39
33. Matériaux de construction	72,69	2,37
34. Fonderie et laminage de métaux	92,46	1,35
35. Métallurgie	94,68	2,67
36. Mécanique métallurgique	93,33	1,40
37. Electrotechnique	96,87	3,10
38. Matériel de transport	79,80	2,41
39. Industries diverses	72,53	1,40
Total	<u>78,57</u>	<u>78,57</u>

Source : Office du plan et du budget.

2. Grâce à ses terrains, à ses services publics, à ses services financiers, etc., Montevideo offre tous les avantages d'une grande zone industrielle. La ville est entourée d'espaces libres, dotée d'un vaste réseau routier et d'une infrastructure de services jugée satisfaisante; le prix des terrains est modéré ou accessible. Il n'a donc pas été nécessaire de créer des zones industrielles.

Le processus d'industrialisation des années 50 a commencé à se dérouler dans un pays qui avait déjà atteint un niveau de développement assez élevé.

Tableau 10

Indicateurs du développement économique
et social de l'Uruguay - 1950 -

Produit réel par habitant (en dollars de 1960)	664,2
Nombre de naissances par millier d'habitants	23
Nombre de décès par milliers d'habitants	9
Espérance de vie à la naissance	68 ans
Population urbaine (%)	78,6
Population de 15 ans et plus sachant lire ou écrire (%)	80-85
Population de 7 à 12 ans inscrite dans les écoles primaires (%)	89,3
Population de 13 à 18 ans inscrite dans les écoles secondaires (%)	12,0
Population de 19 à 22 ans inscrite dans les établissements d'enseignement supérieur (%)	8,6
Consommation quotidienne de calories par habitant <u>a/</u>	2,960
Nombre de médecins par 10 000 habitants <u>a/</u>	11,3
Nombre de lits d'hôpital par millier d'habitants <u>a/</u>	3,9

a/ Année 1959.

Source : CEPAL.

3. Néanmoins, au cours de la période considérée, deux centres de polarisation industrielle se créent à l'intérieur du pays, Paysandú et Colonia, ces villes disposant de services analogues à ceux qu'offre la capitale.

L'existence d'excédents dans le secteur de l'agriculture et de l'élevage ainsi que les efforts déployés par des promoteurs privés permettent, au cours de cette période, le développement d'un noyau d'entreprises importantes qui trouvent d'abondantes matières premières dans cette zone.

E. Matières premières

1. Au cours de cette période, les entreprises qui se créent ont pour but principal l'exploitation des matières premières de l'agriculture et de l'élevage.

Un exemple frappant en est donné par la création d'entreprises de transformation des sous-produits de l'industrie du froid.

Le processus de substitution des importations stimule la production locale de matières premières agricoles : blé, oléagineux, canne à sucre.

Tableau 11

Cultures dont la production a été stimulée
(production annuelle moyenne en milliers de tonnes)

	<u>Blé</u>	<u>Tournesol</u>	<u>Arachide</u>	<u>Lin</u>
1935-37	452,1	1,1	800	79,8
1947-49	464,7	97,6	8,205	95,7
1950-52	530,2	169,1	5,304	102,1
1953-55	677,8	168,6	4,881	73,7
1956-58	752,6	195,3	6,294	65,2

Source : Ministère de l'agriculture et de l'élevage.

La production du ciment portland mérite une attention toute spéciale. On en produisait déjà dans le pays avant la période considérée mais, pendant la décennie 1950, une offre insuffisante et l'existence d'abondants gisements de pierre à chaux de bonne qualité ont favorisé la création de nouvelles cimenteries.

Tableau 12

Offre de ciment (1930-1959)
(moyennes quinquennales en milliers de tonnes)

	<u>Ressources nationales</u>	<u>Importations</u>	<u>Total</u>
1930-34	160,6	9,3	169,9
1935-39	134,5	6,5	141,0
1940-44	152,5	-	152,5
1945-49	258,8	-	258,8
1950-54	294,2	44,5	338,7
1955-59	379,6	36,1	415,7

Source : Office du plan et du budget.

2. Pour l'étude des facteurs de production importés, il convient de diviser la période considérée en deux parties.

Durant la première, depuis le début jusqu'à 1957, l'Uruguay dispose d'importantes réserves en devises dues aux excédents de la balance des paiements obtenus pendant la Seconde Guerre mondiale puis au "boom" des prix mondiaux qui suivit la guerre de Corée. Les importations ont donc évolué, dans une certaine mesure, indépendamment des exportations.

Tableau 13

Solde de la balance commerciale et augmentation des réserves nettes
(en millions de dollars actuels)

	<u>Solde de la balance commerciale a/</u>	<u>Augmentation des réserves nettes b/ c/</u>
1946-1950	- 43,3	10,7
1951-1955	-205,3	-176,7
1956-1960	-259,5	- 50,0
1961-1965	-104,0	- 33,0
1966-1970	33,1	- 25,3

a/ Soldes quinquennaux.

b/ Augmentations quinquennales.

c/ Réserves nettes d'or et de devises (actif-passif) de la Banque de la République et de la Banque centrale.

Source : Banque centrale.

Au cours de cette période, l'approvisionnement en facteurs de production intermédiaires et en biens d'équipement importés est donc normal.

En 1957, les cours mondiaux de la laine baissent de façon spectaculaire, et cet événement coïncide, pour l'Uruguay, avec une dégradation de ses réserves en devises^{6/}; il faut ajouter que la redistribution des revenus qu'entraîne la stratégie de l'industrialisation, ralentit la production de l'élevage^{7/} par suite du transfert des revenus imposé par le mécanisme des taux de change multiples ou par les taxes à l'exportation. L'Uruguay ne modifia pas sa stratégie économique et pour financer les industries protégées, il dut réduire ses réserves et accroître sa dette extérieure.

Tableau 14

Augmentation de la dette extérieure (1962-1967)
(en millions de dollars)

Secteur public	80,9
Banques privées	43,8
Entreprises privées	23,6
	<hr/>
	148,3

Source : Institut d'économie.

Pendant les années 60, la fuite des capitaux vint aggraver une situation caractérisée par la baisse des prix à l'exportation^{8/} et la stagnation de la production de l'élevage. Cette situation s'explique par la surévaluation de la monnaie nationale et par les mesures administratives qui, en maintenant constant le niveau des taux d'intérêts bancaires malgré l'inflation, leur ont donné une valeur négative.

^{6/} En 1957, fermeture temporaire du marché des changes.

^{7/} Tableau 3.

^{8/} A la fin de la décennie, on enregistre une hausse des prix de la viande.

Tableau 15Fuite de capitaux de 1962 à 1967
(en millions de dollars)

1962	54,6
1963	0,6
1964	61,0
1965	89,8
1966	40,4
1967	0,0
	<u>264,4</u>

Source : Institut d'économie.

L'augmentation des exportations du produit de l'élevage est fonction de l'accroissement de la rentabilité de ce secteur, ce qui implique une redistribution du revenu national et la renonciation aux mesures de protection de l'industrie.

Les chiffres ci-après donnent une idée de l'importance du transfert des ressources provenant du secteur de l'agriculture et de l'élevage.

Tableau 16Taux de change effectif appliqué à certaines exportations
par rapport au taux de change libre
(en pourcentage)

	<u>Août</u> <u>1963</u>	<u>Septembre</u> <u>1964</u>	<u>Septembre</u> <u>1965</u>
Laine non lavée	66	58	27
Viande bovine	90	66	27
Cuir de bovins en poids sec	72	49	21
Peaux lainées en poids sec	78	58	31

Source : Banque internationale pour la reconstruction et le développement.

F. Attitude de la population active

La population uruguayenne est caractérisée par un niveau élevé d'instruction. Dans le domaine de l'enseignement supérieur, depuis le début du siècle, l'Uruguay a favorisé une diversification de l'enseignement scientifique qui peut se comparer à celle des pays industrialisés: il existe des programmes d'études assez poussés en sciences de l'ingénieur, agronomie, chimie, science vétérinaire.

Deux autres facteurs doivent être pris en considération: l'immigration a fourni une main-d'oeuvre qualifiée dans diverses branches de l'artisanat; par ailleurs, le processus d'industrialisation a obligé de nombreuses entreprises à passer du niveau de l'atelier à celui des petites ou moyennes entreprises.

En outre^{2/}, la fabrication des produits nouveaux fait appel à une technologie connue et peu complexe, ce qui permet la formation de la main-d'oeuvre en cours d'emploi.

Il faut également rappeler que l'industrialisation s'est fortoment appuyée, à l'origine, sur des mesures protectionnistes et n'a jamais su s'en libérer. Ce fait, associé au processus de monopolisation caractéristique des petits marchés, a empêché la concurrence qui aurait encouragé les entrepreneurs à améliorer leurs procédés de fabrication, en utilisant les compétences de la direction, des cadres et des ouvriers.

Par ailleurs, la guerre a entraîné une augmentation du revenu des entrepreneurs lesquels, associant leur expérience aux capitaux de commanditaires uruguayens, ont créé de grandes entreprises. L'économie du pays repose sur des bases saines, on peut dire que le niveau des compétences de la main-d'oeuvre, au sens le plus large du terme, n'a pas constitué un obstacle au processus d'industrialisation.

La proximité de l'Argentine et du Brésil explique l'existence d'un vaste marché offrant de nombreuses possibilités.

G. Ressources financières disponibles

1. En 1945, au début du processus d'industrialisation, l'Uruguay disposait d'un marché de capitaux relativement développé et, pour les opérations à court terme, d'un secteur bancaire sainement géré de façon traditionnelle.

^{2/} Voir tableau 10.

La fin du siècle dernier et le début de notre siècle ont vu se créer les institutions qui dominent le marché de l'argent et des capitaux : la Bourse des valeurs de Montevideo (1867), la Banque de la République (1896), la Banque hypothécaire (1892), la Banque d'assurances (1911).

Les transactions en bourse sur les valeurs sont très importantes.

Tableau 17

Transactions boursières (1946-1957)
(en millions de dollars 1961)

	<u>Valeurs du secteur public</u>	<u>Valeurs du secteur privé</u>	<u>Total</u>
1946	186,4	199,1	385,5
1947	158,0	171,6	329,6
1948	152,5	160,3	312,8
1949	136,4	142,3	278,7
1950	142,4	134,7	277,1
1951	126,7	134,5	261,2
1952	102,7	110,1	212,8
1953	91,2	98,0	194,2
1954	84,9	90,2	175,1
1955	73,5	77,5	151,0
1956	67,0	64,6	131,6
1957	57,5	54,4	111,9

Source : Office du plan et du budget.

Grâce à la stabilité monétaire, les taux d'intérêt ont atteint un niveau relativement élevé.

Les capitaux proviennent des excédents du secteur de l'agriculture et de l'élevage et des entreprises d'importation et d'exportation de Montevideo.

A partir de 1946 le volume des transactions en bourse sur les actions et obligations de sociétés anonymes devient considérable. Il est presque certain qu'il y a eu un déplacement des valeurs, du secteur public au secteur privé.

Il existe en outre une loi sur les holdings autorisant l'investissement des capitaux étrangers en Uruguay, ce qui n'aurait pas été possible sans la stabilité monétaire dont le pays a bénéficié de 1890 à 1950.

Ce marché commence à perdre de son importance avec l'inflation et l'apparition de nouvelles formes d'imposition. Ces deux facteurs font baisser les taux d'intérêt à tel point qu'ils deviennent négatifs.

Tableau 18

Transactions en bourse sur les valeurs (1958-1970)
(en millions de pesos de 1961)

	<u>Valeurs du</u> <u>secteur public</u>	<u>Valeurs du</u> <u>secteur privé</u>	<u>Total</u>	<u>Indice du coût</u> <u>de la vie</u>
1958	542	477	1 019	100,0
1960	279	285	564	191,0
1965	69	50	119	686,9
1970	7	6	13	7 443,7

Source : Office du plan et du budget.
Direction générale de la statistique.

En l'absence de mesures visant à maintenir la valeur réelle de l'épargne, celle-ci a trouvé un refuge dans les monnaies étrangères^{10/}.

2. Au début des années 60, grâce à l'Alliance pour le progrès, l'Uruguay a pu mobiliser des ressources provenant d'organismes internationaux.

^{10/} Tableau 13.

Les formalités requises pour bénéficier de ces fonds (présentation d'études de factibilité, de projets, d'études financières) révèlent que l'Uruguay ne dispose pas de l'expérience voulue, et les crédits lui sont octroyés avec une extrême lenteur. Par ailleurs, la structure du secteur bancaire ne lui a pas permis de réagir rapidement face aux problèmes que posent les nouvelles modalités d'octroi des crédits.

De plus, faute de possibilités d'investissements, la production a cessé de se développer à partir de 1957.

Tableau 19

Volume et taux des investissements
(aux prix de 1969)

	<u>Volume des investissements</u> (1955 = 100)	<u>Taux d'investissement</u> (en %) a/
1955	100,0	14,2
1960	89,5	12,7
1965	56,0	7,7
1970	76,9	9,5

a/ Total des investissements divisé par le PIB au coût des facteurs.

Source : Office du plan et du budget.

4. Les mesures prises pour l'importation d'équipement et de machines sont fonction du montant de devises disponible.

On peut dire que jusqu'en 1957, et de 1959 à 1963, le libéralisme a régné en matière d'importation. Pendant le reste de la période considérée, l'approvisionnement a été fonction de la quantité de devises disponibles.

Tableau 20

Importations et réserves internationales
(1963-1970)

	<u>Indice de valeur</u> 1963 = 100	<u>Réserves</u> <u>internationales</u>
1963	100,0	41,4
1964	112,1	20,4
1965	85,2	50,1
1966	92,8	-8,2
1967	96,9	5,3
1968	89,9	40,6
1969	111,3	52,6
1970	130,0	24,8

Source : Banque centrale.

En matière d'importation, l'interventionnisme se traduit par les mesures suivantes:

- a) Contrôle des changes (jusqu'en 1957);
- b) Taxes à l'exportation (depuis 1959);
- c) Droits de douane;
- d) Interdiction d'importer.

H. L'esprit d'initiative des entrepreneurs.

1. Comme on l'a déjà indiqué à plusieurs reprises, un ensemble coordonné de mesures a orienté le secteur des industries manufacturières vers la substitution des importations.

Un groupe important d'entrepreneurs est issu du groupe des importateurs qui avaient pâti de l'absence d'importations, durant la guerre, ou des mesures protectionnistes.

L'importateur crée une industrie, apporte des capitaux aux petites entreprises existantes ou s'associe à des chefs de petites entreprises et à des artisans qui fabriquent déjà les biens qu'il importe. Il apporte, en outre, des capitaux, une structure et des débouchés.

2. S'il ne s'est pas créé de groupe d'entrepreneurs c'est en raison de la stagnation économique et de l'inflation^{11/}. Il s'ensuit que des hommes d'affaires compétents se consacrent à des activités de caractère spéculatif ou portant rapidement leurs fruits.

^{11/} Les auteurs ne se rallient pas à la thèse, qui a des adeptes même en Amérique latine, selon laquelle l'inflation prend sa source dans les secteurs productifs de l'économie. Ils estiment, au contraire, que les théories monétaires sur l'inflation sont plus proches de la vérité. En Uruguay, la mauvaise gestion de la politique financière et monétaire est en rapport direct avec la structure réelle du pouvoir, dans la mesure où un groupe politique a voulu résoudre les conflits sociaux en transigeant. La meilleure définition de la situation sociale est celle du "match nul".

II. PROGRES DE L'INDUSTRIALISATION PENDANT LA PERIODE 1950-1972

A. Evolution de la situation

1. Le tableau 1 donne la liste des 25 grands projets industriels mis en oeuvre pendant la période considérée.

Les projets exécutés à la fin des années 40 et pendant les années 50 visent presque tous à satisfaire la demande intérieure.

Toutefois, cette tendance s'inverse au cours des années 60. Le pays tout entier est conscient de la nécessité de s'intégrer au marché international, ce qui axe les investissements sur les activités orientées vers l'exportation (viande congelée^{12/}, peaux tannées, conserves de poisson, vêtements de cuir, textiles, etc.).

A la fin de la décennie, une part importante des investissements est consacrée au développement des activités visées par les accords de complémentarité conclus dans le cadre de l'ALALE. L'industrie automobile en bénéficie et on assiste à la création d'usines de montage d'automobiles, de camions et, tout récemment, de tracteurs.

Ces tendances confirment les hypothèses énoncées tout au long du présent document.

2. Conformément aux caractéristiques traditionnelles du secteur des industries manufacturières, la production des différentes catégories de biens (biens de consommation, biens intermédiaires, biens d'équipement) a évolué comme suit :

^{12/} Il convient de signaler l'importance particulière de l'adoption de technologies correspondant à de nouvelles échelles de production, qui permettent une nouvelle implantation des établissements frigorifiques existant de longue date.

Tableau 1

Evolution de la structure industrielle
(en pourcentages du produit industriel global)

	<u>1936</u>	<u>1960</u>	<u>1970</u>
Biens de consommation	70,2	51,7	56,5
Biens intermédiaires	15,7	29,2	27,2
Biens d'équipement	14,1	19,1	16,3

Source : Office du plan et du budget.

En d'autres termes, l'industrie uruguayenne, freinée dans son développement, n'a pas dépassé un état de relative simplicité dans sa structure et son organisation.

3. Comme il a été dit dans l'introduction, la période considérée dans la présente étude n'est pas la plus représentative de l'histoire économique de l'Uruguay. Le processus d'industrialisation, commencé dans les années 30, est étroitement lié à un processus de substitution des importations. De 1945 à 1957, ce processus atteint progressivement le niveau qu'il ne peut plus dépasser. Par ailleurs, l'Uruguay, très riche en ressources naturelles (si l'on tient compte du volume de ressources par rapport à la population), voit son industrie s'orienter vers la transformation des matières premières de l'agriculture et de l'élevage et contribuer, de ce fait, pour plus de 30 % au produit industriel pendant toute cette période (voir tableau 2).

Tableau 2

Part des industries utilisant le produit de l'agriculture
et de l'élevage dans le produit industriel global
(en millions de pesos de 1961)

	<u>1955</u>	<u>1960</u>	<u>1970</u>
Produit industriel	4 109	4 203	5 014
Transformation des matières premières du secteur minier et du secteur agri- culture/élevage a/	2 348	2 176	2 840
Rapport (%)	57,1	51,8	65,6

a/ Comprend les branches d'activité suivantes : industries alimentaires, boissons, textiles, articles de confection et d'habillement, produits minéraux non métalliques.

Source : Comptes de la nation.

Il ressort du tableau précédent que les industries "légères" occupent une place prépondérante dans l'industrie uruguayenne.

4. Cette période est caractérisée par le développement important des industries du secteur du bâtiment et des travaux publics (tableau 3) dont l'indice passe de 90,1 en 1955 à 155,6 en 1970. Toutefois, cette croissance ne s'explique pas par l'extension du secteur mais par la substitution de produits uruguayens aux importations de ciment portland et par l'exportation de certains matériaux au début des années 60^{13/}.

Tableau 3

Evolution de la fabrication de produits
de minéraux non métalliques a/
(Base 1961 = 100)

	<u>1955</u>	<u>1960</u>	<u>1970</u>
Fabrication de produits minéraux non métalliques	90,1	135,7	155,6
Part dans le produit industriel (en pourcentage)	5,5	8,0	7,7
Bâtiment et travaux publics	108,8	109,7	80,6

a/ D'après les pondérations de 1961.

Source : Comptes de la nation, Banque centrale.

5. A quelques exceptions près, les industries nouvellement créées ou celles qui se développent sont orientées vers la substitution des importations, par suite de l'égalisation de l'offre et de la demande dans ce secteur et de l'évolution du coefficient des importations (tableaux 4 et 5).

L'étude de la période 1945-1956 peut être utile^{14/} car, pendant ce temps, le financement de l'industrie a pu être assuré presque normalement en devises.

^{13/} On ne dispose pas de données relatives à la production qui permettent de déceler une augmentation des facteurs de production utilisés par unité de construction.

^{14/} On ne dispose pas de données statistiques pour la période antérieure à 1970.

Tableau 4

Biens disponibles et substitution des importations
(à prix constant de 1961)

<u>Année</u>	<u>P</u>	<u>M</u>	<u>X</u>	<u>B</u>	<u>a</u>	<u>b</u>
1942	4 318	1 061	763	4 616	2,36	23,0
1943	4 421	805	1 196	4 030	2,03	20,0
1944	4 749	935	1 039	4 645	2,31	20,1
1945	4 790	1 166	1 252	4 704	2,31	24,8
1946	5 734	1 672	1 219	6 187	3,00	27,0
1947	5 888	2 238	827	7 299	3,49	30,7
1948	6 062	2 242	915	7 389	3,48	30,3
1949	6 780	2 074	990	7 864	3,66	26,4
1950	7 170	2 531	1 074	8 627	3,96	29,3
1951	8 022	3 346	943	10 425	4,72	32,1
1952	8 073	2 293	1 020	9 346	4,17	24,5
1953	9 417	1 908	1 193	10 132	4,46	18,8
1954	10 012	2 981	1 231	11 762	5,10	25,3
1955	9 991	2 277	845	11 423	4,89	19,9
1956	10 525	1 904	403	12 026	5,08	15,8
1957	10 627	2 341	789	12 179	5,08	19,2
1958	10 545	1 072	735	10 882	4,48	9,9
1959	10 381	1 489	724	11 146	4,53	13,4
1960	10 391	1 869	888	11 372	4,56	16,4
1961	10 258	2 069	946	11 381	4,51	18,2

P = Production industrielle (en millions de pesos)

M = Importations de produits manufacturés (en millions de pesos)

X = Exportations de produits manufacturés (en millions de pesos)

B = Disponibilité totale de biens = P + M - X (en millions de pesos)

a = Disponibilité totale de biens par habitant (en milliers de pesos)

b = Coefficient d'importation $\frac{M}{B}$

Source : Office du plan et du budget.

Tableau 5

Processus de substitution des importations

	1947-49		1953-55		1959-61	
	B	M	B	M	B	M
Industries manufacturières	6 059,5	769,5	7 486,5	646,9	6 633,1	479,3
Produits alimentaires	1 723,5	75,5	2 607,6	199,1	2 125,5	53,3
Boissons	557,8	11,2	649,1	14,8	673,1	22,9
Tabac	3 368,3	1 083,4	6 999,0	671,9	6 275,2	281,5
Textiles	1 173,6	28,7	1 645,2	22,0	1 530,9	6,4
Vêtements et conf.text.	642,6	239,7	969,1	391,0	630,5	193,9
Produits forestiers	590,8	336,6	747,0	356,3	1 031,4	321,1
Papier et carton	683,3	1,0	1 033,9	1,6	726,6	0,9
Imprimerie	265,1	58,9	463,2	24,0	657,0	4,4
Industrie du caoutchouc	573,3	543,2	1 616,8	782,5	2 432,9	813,3
Industrie chimique	1 138,9	250,2	2 097,2	224,8	2 308,5	251,8
Sous-produits du pétrole et du charbon	831,0	190,0	1 073,6	194,0	1 106,4	51,0
Matériaux de construction	1 005,5	879,1	987,1	769,2	1 142,2	732,6
Fonderie et laminage des métaux	939,1	238,9	953,7	202,3	878,2	73,3
Métallurgie	1 655,6	1 408,9	2 114,6	1 669,3	1 496,7	901,0
Constructions mécaniques	634,3	355,7	860,4	591,9	1 214,2	355,1
Electrotechnique	1 410,0	1 005,5	1 806,6	952,3	1 853,0	744,8
Matériel de transport						

B = Biens disponibles dans le pays pendant la période triennale correspondante (chiffres en millions de pesos aux prix de 1961).

M = Importations (chiffres en millions de pesos aux prix de 1961).

b = Coefficients d'importation de l'industrie et de la période considérées.

Source : Office du plan et du budget.

D'après les moyennes triennales, l'évolution du coefficient d'importation (importation de biens industriels divisée par le total des biens industriels disponibles) est la suivante :

Tableau 6

Evolution du coefficient d'importation
(moyennes triennales) (en %)

1945	
1946	
1947	27,5
1948	29,3
1949	29,1
1950	28,7
1951	29,3
1952	28,6
1953	25,1
1954	22,9
1955	21,3
1956	20,2

^{15/} On ne dispose d'aucune donnée statistique pour la période antérieure à 1970.

Voir tableaux 4 et 5.

Le coefficient d'importation (tableau 6) se comporte de façon désordonnée de 1947 à 1950, puis à partir de 1951 on enregistre une baisse constante qui coïncide avec l'isolement progressif de l'économie.

Tableau 7

Coefficient d'ouverture de l'économie^{a/}
(en unités de volume du PIB)

Moyenne 1950/51	3,71
1951	3,15
1953	3,00
1954	3,11
1955	2,47
1956	2,45
1957	2,22
1958	1,76

^{a/} Echanges (importations plus exportations) divisés par l'indice de volume du PIB (1961 = 100) (compte tenu des pondérations calculées pour 1961).

Source : Office du Plan et du budget.

Pour évaluer la substitution des importations de 1945 à 1956, on s'est fondé sur les chiffres relatifs aux périodes triennales 1945-1947 et 1954-1956.

Tableau 8

Evaluation de la substitution des importations
(en millions de pesos de 1961)

	<u>Valeur brute des biens disponibles</u>	<u>Importations</u>	<u>Coefficient d'importation</u> (%)
1945-1947	18 190	5 076	27,9
1954-1956	35 211	7 162	20,3

Source : Tableau 4.

Avec un coefficient d'importation constant (27,9 %) (tableau 8), les importations se seraient chiffrées à 9 824 millions de pesos.

Par conséquent, le taux de substitution est de 27,1 %.

Pendant la période 1947-1961, on constate d'après le tableau 5 que les secteurs où la baisse du coefficient d'importation a été la plus nette sont les suivants (par ordre croissant) :

- I. Industrie du caoutchouc
- II. Textiles
- III. Matériaux de construction
- IV. Vêtements et confections textiles
- V. Métallurgie
- VI. Industrie chimique

On peut constater au tableau 4 que la quantité totale de biens disponibles par habitant augmente presque sans interruption de 1945 à 1956 amorçant sa diminution en 1958, ce qui indique que le début de la crise industrielle se situe à la fin de la décennie 1950.

En 1959, la promulgation de la Loi sur la réforme monétaire et les changes constitue une modification radicale de la politique économique. Cette loi prévoit le remplacement du contrôle des changes et le contingentement des importations par l'établissement d'un taux de change unique et d'impôts sélectifs à l'importation et à l'exportation.

En définitive, cette politique a consisté à réorganiser le système des prix, au détriment du secteur industriel, compte tenu de la situation antérieure.

Il ressort des tableaux 9 et 10 que l'évolution du rapport entre les prix agricoles et les prix industriels est nettement favorable au secteur de l'agriculture et de l'élevage entre 1957-1958 et 1959-1960, puisque ce rapport augmente de 44,7 %; l'augmentation des prix réels est de 38,1 % pour l'agriculture, et de 35,3 % pour l'élevage.

Tableau 9

Indices des prix agricoles (élevage inclus) et industriels
(moyennes 1957/1958 = 100)

	Prix du secteur agriculture- élevage	Prix industriels	Rapport prix agr. $\frac{\text{¢1.}}{\text{prix}}$ industriels	Variation du rapport prix agricoles $\frac{\text{¢1.}}{\text{prix}}$ industriels (%)
Moyenne 1957/1958	100,0	100,0	100,0	
1959	185,9	168,8	110,1	10,1
1960	313,9	216,9	144,7	31,4
1961	278,9	283,0	98,5	-31,9
1962	300,4	301,3	99,7	1,2

Source : Ministère de l'élevage et de l'agriculture.

Tableau 10

Indices des prix de l'agriculture et de l'élevage
en termes réels a/
1935/1937 = 100

	Agriculture prix réels	Augmentation par rapport à l'année précédente	Elevage prix réels	Augmentation par rapport à l'année précédente
Moyenne 1957/1958	136,9		159,0	
1959	153,2	11,9	193,0	21,3
1960	189,0	23,4	215,2	11,5
1961	147,7	-21,9	164,2	-23,7
1962	144,6	- 2,1	145,9	-11,1

a/ Prix de l'agriculture et de l'élevage divisés par l'indice du coût de la vie.
Source : Ministère de l'élevage et de l'agriculture.

Toutefois, un changement radical se produit en 1961 : le rapport entre les prix agricoles (élevage inclus) et les prix industriels diminuent de 31,9 %, les prix agricoles réels de 21,9 % et les prix réels de l'élevage de 23,7 %.

Cette absence de continuité dans la politique des prix et les fluctuations désordonnées des variables, caractérisent la gestion économique des 15 dernières années.

La nouvelle stratégie, instaurée par la Loi sur la Réforme monétaire et les changes, aboutit, pendant une partie de 1961 et toute l'année 1962 à une politique des changes inadéquate.

Tableau 11

Taux de change et prix intérieurs

	Taux de change libre a/	Taux de change à l'importation b/	Indice du taux de change à l'importation 1960 = 100	Indice des prix intérieurs b/ 1960 = 100
1955	3,39	1,96		
1956	4,04	2,33		
1957	4,11	3,03		
1958	7,09	3,01		
1959	10,07	3,58		
1960	11,29	11,30	100,0	100,0
1961	11,04	11,01	97,4	122,5
1962	11,07	10,98	97,2	135,9

a/ Nombre de pesos uruguayens pour 1 dollar des Etats-Unis.

b/ Indice du coût de la vie.

Source : Office du Plan et du budget.

Les modifications apportées au taux de change ne se reflètent pas dans les cotations du marché libre car la Banque centrale, en vendant des devises, a prévenu leur hausse; cette opération a fortement entamé les réserves en devises de l'Uruguay.

Tableau 12

Variations des réserves en devises^{a/}
(en millions de dollars actuels)

	<u>Réserve annuelle</u>	<u>Variation par rapport à l'année précédente</u>
1953	142	
1959	111	-31
1960	83	-28
1961	118	35
1962	45	-73

a/ Actif déduction faite du passif en monnaie étrangère, résidents inclus.

Source : Banque centrale.

6. Depuis la fin du siècle dernier, l'Uruguay exporte des préparations de viande. Jusqu'à la fin de la première décennie, il s'agissait surtout de viande salée. Depuis qu'on utilise le froid comme moyen de conservation de grands établissements frigorifiques ont été créés.

Jusqu'à la fin des années 1930 ces exportations de viande constituaient l'essentiel des exportations du pays mais, lors de la guerre mondiale, les exportations d'articles en laine ont également pris de l'importance.

Au milieu des années 40, la demande extérieure suscite la création d'établissements industriels pour l'élaboration et le traitement de nouvelles matières premières agricoles.

C'est alors qu'apparaissent des usines d'extraction d'huile de lin, dont la production est presque entièrement exportée, et de nouveaux établissements textiles (surtout des peigneries) qui tentent d'écouler leurs produits à l'étranger. Toutefois, les exportations de certaines de ces manufactures de produits textiles sont peu rentables. En effet, si l'on déduit de la valeur FOB des produits exportés la valeur de la laine, au cours mondial, on obtient un chiffre très inférieur à celui de la valeur ajoutée par l'industrie nationale. En conséquence, l'utilisation du personnel employé n'est pas économique.

Le tableau 13 illustre l'évolution des exportations de l'industrie manufacturière par rapport à l'ensemble des exportations.

Tableau 13

Exportations de produits manufacturés et exportations globales
(en millions de dollars courants)

	<u>Exportations de produits manufacturés</u>	<u>Exportations de produits manufacturés sauf viande</u>	<u>Exportations globales</u>	<u>Pourcentage par rapport aux exportations globales</u>	
				<u>Total produits manufacturés</u>	<u>Produits manufacturés sauf viande</u>
1955	103,4	97,5	183,0	56,5	53,3
1960	94,4	66,5	129,4	73,0	51,4
1965	118,9	67,1	191,2	62,2	35,1
1970	178,3	96,1	232,7	76,6	41,3

Source : Banque centrale.

La part des exportations de produits manufacturés dans le total des exportations est très importante mais les principaux produits exportés (viande, laine, peignés et huile de lin) ont de faibles pourcentages de valeur ajoutée.

Il convient de préciser, en outre, que sauf pour les préparations de viande les produits manufacturés n'ont pu être exportés que grâce à un système de prix intérieurs entraînant un transfert des revenus du secteur de l'agriculture et de l'élevage au secteur industriel en vue d'augmenter le taux d'emploi urbain grâce à leur industrialisation.

Toutefois, à moyen terme, cette politique a découragé le secteur de l'agriculture et de l'élevage sans stimuler pour autant le développement de l'emploi dans l'industrie.

Elle a eu pour effet de réduire l'offre de produits de l'agriculture et de l'élevage, d'empêcher par conséquent le progrès des exportations d'où l'impossibilité de financer en devises le processus d'industrialisation intérieur.

7. A partir des années 1950 le monde s'oriente vers de grands groupements économiques. Face à ce processus, l'Amérique du Sud, "balkanisée" depuis l'époque de son indépendance, tente l'expérience de l'intégration économique, et le Traité de Montevideo signé le 18 février 1960 établit, comme étape préalable à la création d'un marché commun, une zone de libre-échange avec suppression progressive des tarifs douaniers en 12 ans.

La théorie économique sur laquelle se fonde le Traité est celle de la substitution des importations à l'échelon régional, après l'échec de cette politique à l'échelon national.

Pour l'Uruguay, ce Traité a eu les effets suivants :

- a) Il a été un facteur d'inefficacité du fait du changement de ses fournisseurs traditionnels, qui s'est traduit par une augmentation des prix et la baisse de la qualité des importations;
- b) Il a fait baisser le niveau des exportations traditionnelles par suite de la faible demande régionale;
- c) Il a découragé les nouveaux investissements car les mécanismes du Traité n'ont pas éliminé l'obstacle que constitue la dimension des marchés intérieurs.

Tableau 14

Indicateurs de l'importance de l'ALALE
dans le commerce international de l'Uruguay
(moyennes pondérées par rapport aux chiffres totaux en dollars courants)
(en pourcentage)

	<u>Exportations</u>	<u>Importations</u>	<u>Echange^{a/}</u>
1940-1949	25,1	8,3	31,8
1950-1959	18,3	9,7	25,7
1960-1970	18,6	9,6	27,0

a/ Exportations les plus importantes.

Source : "L'Uruguay et l'ALALE", Ministère des affaires étrangères.

Ce traité a eu pour avantage de permettre l'exploitation, en vue des exportations vers la zone, de la capacité jusqu'alors sous-utilisée de certaines industries. Ces exportations sont financées au moyen de la fixation de prix pour les coûts marginaux, ce qui équivaut, en définitive, à leur subventionner par le biais du prix intérieur.

De nouveaux investissements ont été effectués récemment pour tirer parti des possibilités qui résultent des accords de complémentarité industrielle, en particulier dans la branche de l'industrie automobile. Ils sont trop récents pour que l'on puisse se prononcer de façon définitive sur leurs résultats à long terme. Dans l'immédiat, ces investissements ont entraîné des pertes de recettes publiques, ils n'ont pas rapproché les prix locaux des prix internationaux et n'ont pas été une source importante de valeur ajoutée (exportations-importations courantes).

B. Indicateurs statistiques du progrès du développement industriel

1. La part du produit de l'industrie manufacturière dans le produit global est indiquée au tableau 15.

Tableau 15

Produit brut de l'industrie manufacturière et produit intérieur brut
(au coût constant des facteurs de 1961)

	<u>Produit brut de l'industrie manufacturière</u>	<u>PIB</u>	<u>Part de l'industrie manufacturière (%)</u>
1935	1 502	8 015	18,7
1940	1 373	8 324	16,5
1945	1 574	9 392	16,8
1950	2 355	12 208	18,3
1955	3 303	15 045	21,9
1960	3 464	15 005	23,1
1965	3 645	15 672	23,3
1970	4 030	17 211	23,4

Source : Comptes de la nation, Banque centrale.

Il ressort du tableau précédent que, pendant la période considérée, le produit intérieur brut a augmenté au taux annuel moyen de 1,7 % et le produit industriel de 2,7 %; pendant la période de 1950-1970, le taux d'industrialisation a été de 1,59 %^{15/}.

15/ Taux d'industrialisation = Taux de croissance du produit industriel
Taux de croissance du PIB global

Ainsi se trouve corroborée la thèse soutenue par l'auteur, à savoir que le développement de l'Uruguay s'est arrêté au milieu des années 50, conclusion confirmée par les chiffres du tableau 16.

Tableau 16

Taux d'industrialisation

	<u>Augmentation annuelle moyenne du produit industriel</u>	<u>Augmentation annuelle moyenne du PIB</u>	<u>Taux d'indus- trialisation (%)</u>
1935-1945	0,6	2,74	0,22
1945-1957	7,1	4,38	1,62
1957-1968	-0,5	-0,5	1,0

Source : J.J. Anichini : El sector industrial (1969).

2. Les indicateurs statistiques utilisés proviennent des Comptes de la nation établis par la Banque centrale. Ils se fondent sur le recensement de 1936, le Registre industriel du Ministère de l'industrie pour la période 1955-1961, l'enquête par échantillonnage de 1963 et le Recensement des activités économiques de 1968.

Ces données sont complétées par des enquêtes annuelles, semestrielles et trimestrielles effectuées par la Banque centrale.

3. Le rapport entre la production manufacturière et l'importance des entreprises, en termes d'emploi, figure au tableau 17.

Les données disponibles permettent seulement d'indiquer les chiffres correspondants aux années 1960 et 1968.

Tableau 17

Valeur brute de la production manufacturière
et structure de l'emploi

	Structure de l'emploi			
	1960		1968	
	1 à 49 salariés	50 salariés ou plus	1 à 49 salariés	50 salariés ou plus
Valeur brute de la production en pourcentage du total	43,4	56,6	37,36	62,64
Nombre d'établissements en pourcentage du total	98,4	1,6	98,58	1,42

Source : CIDE et Direction générale de la statistique et du recensement.

4. En 1970, la plus grande partie de la production manufacturière provenait du secteur privé (92 %) et le reste d'entreprises du secteur public. Or, la production des sous-produits du pétrole est un monopole d'Etat et représente environ 5 % de la production industrielle; il en résulte donc que la contribution de l'Etat à la production du secteur manufacturier est très faible.

Dans le domaine de l'emploi, les entreprises d'Etat font appel à 8 % de la main-d'œuvre utilisée par ce secteur, ce qui indique que la productivité par personne employée équivaut à la moyenne industrielle.

Tableau 18

Produit brut de l'industrie manufacturière correspondant au secteur public
(en % du produit brut global de la manufacture)

1955	9,6
1960	8,3
1965	7,7
1970	8,0

Source : Comptes de la nation, Banque centrale.

5. L'emploi est, pour diverses raisons, un des problèmes les plus importants que l'Uruguay ait à résoudre.

Tableau 12

Population, population active, emploi

	<u>Population (chiffre total)</u>	<u>Population active</u>	<u>Emploi</u>	<u>Taux de chômage</u>
1955	.	.	853	.
1957	2 400	.	881	.
1961	.	.	920	.
1963	2 649	.	913	.
1966	2 749	1 050	945	10,0
1967	2 783	1 060	942	11,1
1968	2 817	1 072	933	13,0
1969	2 852	1 084	960	11,4
1970	2 866	1 096	981	11,5
1971	2 921	1 108	991	11,6

Source : Office du Plan et du budget.

Le secteur de l'élevage, dans l'obligation de produire en fonction de la concurrence internationale, offre des possibilités d'emploi à un rythme inférieur à celui de la croissance démographique des zones rurales. Il s'ensuit que les zones urbaines doivent absorber, chaque année, outre la main-d'oeuvre qui est sans cesse prête à entrer sur le marché du travail, celle qu'expulse le secteur primaire.

Il faut ajouter à ce problème celui que pose la structure inefficace du secteur industriel à cause du modèle de développement choisi (substitution des importations encadrée par une législation éminemment protectionniste) qui a éloigné le système intérieur de production des modèles d'efficacité moyenne internationale. Il s'ensuit qu'en partie du moins les ressources humaines utilisées pendant la période de croissance industrielle, l'ait été de façon inefficace ou insuffisante.

Tableau 20

Structure de l'emploi par secteur économique
(en pourcentage)

	<u>1963</u>	<u>1966</u>	<u>1970</u>
Secteur producteurs de biens	<u>46,9</u>	<u>48,1</u>	<u>47,2</u>
Agriculture/élevage	19,4	18,8	17,9
Industrie manufacturière	23,0	24,2	24,4
Bâtiment et travaux publics	4,5	5,2	4,9
Secteurs producteurs de services	<u>51,9</u>	<u>50,6</u>	<u>52,2</u>
Electricité, gaz, eau, services sanitaires	1,9	2,8	2,0
Commerce, banque, assurances	14,0	14,3	14,0
Transports, entreposage, communications	6,4	7,1	6,6
Services divers	29,6	27,2	29,6
Activités non classées	1,2	1,3	0,6
Total	100,0	100,0	100,0

Par ailleurs, en 1957, les investissements commencent à diminuer et, de ce fait, le nombre supplémentaire de personnes actives d'une population qui s'accroît chaque année ne peut être employé de façon productive; il y a donc sous-emploi dans les secteurs tertiaires et surtout dans les entreprises d'Etat.

La seule solution pour le pays est de s'incorporer dans un marché international élargi n'admettant pas l'inefficacité et imposant, pour certaines activités, le recours à des techniques qui exigent un apport élevé de capital.

Dans une première étape, il est possible d'envisager la coexistence de secteurs dotés d'une très grande efficacité, placés à la tête du processus d'industrialisation, et de secteurs orientés vers le marché intérieur ayant pris un certain retard et dont l'inefficacité actuelle se prolongera au-delà de cette période. Cette situation persistera jusqu'au moment où le dynamisme propre à une croissance soutenue rendra possible la modernisation progressive des secteurs retardataires.

Par ailleurs, l'Uruguay est doté d'une infrastructure tertiaire qui, une fois la stabilité politique et financière des dernières décennies restaurée, pourra faire de ce pays un vendeur traditionnel de services aux pays de la région.

Il convient d'ajouter que pour l'Uruguay, vu sa faible croissance démographique, le problème n'est pas tragique.

III. STRATEGIE DE L'INDUSTRIALISATION DE 1950 A 1972

A. Choix des industries prioritaires

1. Au début de la décennie 1960-1969, l'Uruguay instaure un système national de planification économique.

En 1961, a été créée la Commission des investissements et du développement économique (CIDE) responsable de la formulation d'un diagnostic sur la situation de l'économie uruguayenne et ses perspectives^{16/}.

Le Secrétariat technique de la CIDE a opté pour une orientation structurelle et c'est dans cette optique qu'il s'est efforcé de résoudre les problèmes relatifs à la production du secteur de l'agriculture et de l'élevage^{17/}.

Le programme d'activités s'est déroulé dans le cadre de l'Alliance pour le progrès dont le but était de stimuler fortement la croissance économique de l'Amérique latine.

Les responsables du programme étaient conscients de la nécessité d'effectuer certaines réformes dans le domaine de la production, ainsi que dans les secteurs financier et administratif.

Il s'ensuit que les plans économiques à moyen terme avaient pour objectif fondamental la réalisation des réformes requises par le progrès économique.

La CIDE, après avoir formulé son diagnostic (1963), a élaboré un plan à moyen terme qu'elle a mis au point en 1965. Le diagnostic révélait que la croissance de l'industrie uruguayenne était gravement limitée, vu la stratégie choisie, par la dimension du marché et la faible croissance démographique.

^{16/} La Constitution de 1967, actuellement en vigueur, prévoit la création de la CIDE en tant qu'office du Plan au niveau de la Présidence de la République.

^{17/} Il présente comme causes principales de la stagnation du secteur de l'agriculture et de l'élevage les "problèmes structurels" répartis en deux catégories : problèmes relatifs à la dimension de l'entreprise et problèmes relatifs au régime financier. A titre d'exemple, on peut mentionner que dans "Etude économique de l'Uruguay", le terme "rentabilité" ne figure pas une seule fois dans le chapitre sur le secteur de l'agriculture et de l'élevage. Les auteurs soutiennent une autre thèse : la stagnation du secteur de l'agriculture et de l'élevage s'explique essentiellement par les transferts imposés à ce secteur pour "financer" le processus de substitution des importations.

Les objectifs du plan industriel ont donc été les suivants :

- a) Exportation de produits manufacturés et par conséquent augmentation de la valeur ajoutée aux matières premières traditionnellement exportées de l'agriculture et de l'élevage (viande, cuir, laine);
- b) Autarcie en ce qui concerne certains biens de consommation pour lesquels il y a une demande importante; d'où nécessité de la substitution des importations;
- c) Implantation de nouvelles entreprises comparativement rentables en raison du haut niveau de qualification de leur main-d'oeuvre, dans le cadre des accords de complémentarité de l'ALALE (industrie mécanique, industries de précision, électronique, industrie chimique de base, etc.).

Les objectifs quantitatifs généraux étaient les suivants :

- i) En matière de production, une augmentation moyenne du PIB industriel de 6,2 % par an pendant la période 1965-1974, augmentation proportionnée à celle de 5% projetée pour l'ensemble de l'économie, compte tenu de l'accroissement de la productivité nécessaire dans les différents secteurs de production pour répondre aux exigences d'une croissance équilibrée;
- ii) Augmentation annuelle moyenne des investissements de 12 % par rapport au niveau de 1963.

Outre ces nouveaux investissements, il était envisagé de mieux utiliser l'infrastructure existante, en alliant une exploitation plus efficace de la capacité inutilisée à la modernisation progressive de l'équipement et à une augmentation raisonnable de la capacité de production des entreprises prioritaires.

Mais le Plan industriel ne fournissait aucune orientation précise en matière de production.

Le Plan n'a pas pu être administré efficacement en raison des difficultés auxquelles on s'est heurté dans la recherche et l'exécution de projets concrets.

Les résultats n'ont donc pas été satisfaisants. Divers facteurs apparus simultanément ont empêché la croissance des investissements et de la production. Ce sont notamment :

- a) La stagnation du secteur de l'agriculture et de l'élevage entraînant une offre insuffisante de matières premières nécessaires à l'industrie manufacturière;
- b) La stagnation des exportations, source essentielle de financement des facteurs de production et des biens d'équipement du secteur industriel;
- c) L'absence d'augmentation du revenu par habitant qui a découragé la demande de produits industriels;
- d) Du fait que la substitution des importations avait presque atteint son niveau maximum, les possibilités d'investissements dans les entreprises orientées vers le marché intérieur devenaient presque nulles.

Tableau 1

Evolution de la production industrielle

	Volume physique du produit brut du secteur agriculture/ élevage ^{a/} 1965 = 100	Exportations (en millions de dollars courants)	PIB par habitant ^{a/} 1965 = 100
1965	100,0	191	100,0
1966	109,3	185	102,1
1967	88,3	159	95,8
1968	87,1	179	95,9
1969	101,9	200 ^{b/}	100,6
1970	102,5	233	104,0

^{a/} Compte tenu des pondérations de 1964.

^{b/} Début de la hausse des prix de la viande.

Source : Comptes de la nation, Banque centrale.

Le développement du secteur industriel a été ralenti non seulement par les facteurs ci-dessus qui sont liés à la politique à moyen terme mais par la politique à court terme. Si l'on veut assurer la croissance vers l'extérieur, il est indispensable de fixer des taux de change réalistes tenant compte de l'augmentation des coûts intérieurs tout en garantissant le revenu réel de l'exportateur.

Pendant la décennie 1960, il n'y a eu aucune continuité dans la politique adoptée en matière de changes, et des taux correspondant souvent à une sous-évaluation des devises ont nui aux exportations.

Tableau 2

Evolution du taux de change et des prix intérieurs
(moyennes annuelles)

	<u>Taux de change libre a/</u>	<u>Taux de change pour les importations a/</u>	<u>Indice des prix du coût de la vie 1960 = 100</u>
1960	11,29	11,30	100,0
1961	11,04	11,01	122,5
1962	11,07	10,98	135,9
1963	14,87	14,30	163,8
1964	21,01	16,64	234,6
1965	50,06	30,76	367,2
1966	68,52	64,49	637,1
1967	110,45	105,78	1 205,9
1968	234,23	233,85	2 717,4
1969	253,50	250,00	3 285,1
1970	261,27	250,00	3 824,5

a/ Nombre de pesos uruguayens pour un dollar des Etats-Unis.

Source : Office du plan et du budget.

2. Les grands projets industriels exécutés pendant les années 1950 se rapportaient à la transformation des matières premières du secteur de l'agriculture et de l'élevage exportées auparavant à l'état brut ou semi-manufacturé; c'est ainsi qu'ont été mis en oeuvre des projets de transformation de la laine, du cuir et des oléagineux. A ce stade du processus dans lequel le pays s'est engagé pendant les années 40, la politique se fonde encore sur la substitution des importations et le protectionnisme.

Par ailleurs, on voit se développer, à cette époque, nombre de petites et moyennes entreprises, anciens ateliers artisanaux qui s'orientent vers la production de biens simples destinés à remplacer les biens importés jusqu'alors.

Les projets mis en oeuvre pendant les années 1960 ont les mêmes caractéristiques que ceux de la décennie précédente, et leur objectif est d'améliorer l'efficacité du secteur traditionnellement exportateur ou de compléter la production du secteur industriel régional.

Dans le premier cas, les établissements frigorifiques se fixent de nouveaux objectifs en matière de technologie et d'échelle de production. Dans le deuxième cas, en vertu du principe de complémentarité, on crée des entreprises dans le secteur de l'industrie automobile.

En général, le but poursuivi correspond aux objectifs définis par le Plan : accroître la valeur ajoutée aux matières premières d'origine locale ou créer de nouveaux emplois.

3. Bien que les critères d'affectation des priorités soient très nets et que l'économie uruguayenne soit une économie mixte, le secteur privé, en général, répartit ses ressources par l'intermédiaire du marché et des distorsions se produisent dans la mesure où le système des prix relatifs ne reflète pas fidèlement les priorités de caractère social. En d'autres termes, les politiques à court terme (prix et revenus, changes et commerce extérieur, imposition et dépenses publiques, politiques monétaires et douanières) ne sont pas judicieuses. Le problème est apparu plus nettement à partir de 1968 lorsque l'on a pris des mesures pour accroître la rentabilité des exportations de préparation de viande et que les capitaux ont été aussitôt réinvestis dans le secteur de l'élevage et de l'industrie du froid.

4. L'évaluation des coûts et bénéfices des projets industriels a été effective dans la mesure où les entreprises avaient recours à des crédits à moyen terme ou demandaient des exonérations fiscales ou une protection douanière.

En général, les critères sociaux en fonction desquels on évaluait les projets était leur effet sur l'emploi et leurs conséquences pour la balance des paiements. On ne les a pas modifiés compte tenu de la notion d'évaluation sociale et à l'avenir il faudra procéder à leur révision^{18/}.

5. En effet, les projets n'ont pas été évalués d'après des critères de coûts et d'avantages sociaux et aucun mécanisme prévoyant un retrait progressif des stimulants octroyés n'a été prévu.

Mais on a entrepris la révision de ces méthodes afin que les mesures d'encouragement se traduisent par une amélioration de l'efficacité et de la productivité compatible avec les besoins du marché international auquel l'industrie prétend accéder.

B. Exécution des projets industriels

1. Pendant les années 1950, l'Etat s'est réservé les activités industrielles qu'il a jugé souhaitable de développer en raison de leurs caractéristiques (sécurité, faible rentabilité, monopoles de fait); c'est le cas du raffinage du pétrole et de la distillation des alcools.

Le Plan de développement souligne que l'Etat devrait participer à l'exploitation de l'industrie sidérurgique qui pourrait se développer à l'avenir en raison de l'existence de certaines ressources minières dans le pays. Mais il ne précise pas quelles mesures discriminatoires devraient être prises à l'encontre des investisseurs étrangers.

^{18/} L'évaluation sociale des projets représente un travail complexe en raison des distorsions du système des prix relatifs.

Quant aux projets intéressant le secteur privé et à la nationalité des investisseurs, il n'existe aucune disposition dans le Plan qui demeure fidèle au principe selon lequel les capitaux nationaux et étrangers sont traités de la même façon en Uruguay. Les dispositions en vigueur établissent cette égalité de traitement face à la loi et aux tribunaux.

2. Au cours des années 1950, le développement industriel n'est régi que par des mesures isolées visant à résoudre des difficultés conjoncturelles. Comme on l'a déjà vu, c'est en 1965 que pour la première fois en Uruguay est établi un plan de développement global comprenant un plan industriel.

Ce Plan industriel décrivait dans le détail des mesures et des projets d'investissement et il a été approuvé par le Pouvoir exécutif; mais il n'a jamais pu s'appuyer sur les instruments nécessaires. Ainsi, par exemple, il annonçait une loi de promotion et la création d'une banque de développement industriel qui restèrent lettre morte. Aux termes de cette loi des mécanismes devaient être créés pour témoigner de l'intérêt porté par le pays au développement de certaines activités et pour faire bénéficier ces dernières des mesures d'encouragement nécessaires. On facilitait ainsi le financement de nouveaux projets ou la modernisation d'industries existantes en respectant les critères de promotion fondés sur la suprématie de la faisabilité technique et financière face aux problèmes inhérents à la responsabilité envers le patrimoine de l'investisseur.

Dans le Plan de développement pour la période quinquennale 1973-1977, le gouvernement actuel rappelle l'existence de ces instruments qui sont actuellement en vigueur.

3. A différentes reprises, nous avons souligné que la période considérée, exception faite pour certaines années, est caractérisée par un déficit de la balance des paiements. Jusqu'en 1957, le financement du processus d'industrialisation en devises s'est traduit par une perte de réserves, résultat de l'application de deux politiques étroitement liées : celle de la rémunération du produit de l'élevage et celle de la sous-évaluation du taux de change. Cette dernière nécessitait des mesures visant à rétablir une protection effective du secteur industriel et, à certains moments, l'importation a même été interdite.

On enregistre pendant toute la période considérée une hausse permanente des prix dont le rythme va en s'accroissant.

Tableau 3

Hausse des prix de 1950 à 1970
(rapport taux annuels/indices annuels)
(en pourcentage)

1950/70	29,6
1950/60	16,8
1960/70	44,0
1950/55	11,1
1955/60	22,7
1960/65	29,7
1955/70	59,7

Source : Direction générale de la statistique.

La politique économique n'a pas réussi à éliminer l'inflation ou à créer des conditions permettant d'atténuer ses effets les plus pernicioeux grâce à :

- a) Une politique de change garantissant la position des exportateurs;
- b) Des taux d'intérêt positifs stimulant l'épargne dans le cadre du système institutionnel existant.

Il aurait fallu modifier fréquemment les taux de change pour tenir compte de la hausse des coûts intérieurs. Toute politique des changes qui ne respecte pas ce principe exerce une influence déconcertante, encourageant et décourageant tour à tour les rapports de l'économie nationale avec le marché international.

La politique adoptée a donc freiné les exportations tant du secteur traditionnel que des nouvelles entreprises manufacturières. Par ailleurs, il est évident que le rétablissement de la compétitivité du secteur de l'agriculture et de l'élevage sur le marché international signifie la disparition de la protection qui favorisait toute une gamme importante d'activités industrielles établies dans les zones urbaines. Cette protection était assurée par les impôts ou le système des prix^{19/}.

^{19/} Le cas de la graine de lin offre un exemple très net. En raison de l'inefficacité de son industrie, l'Uruguay ne peut pas exporter d'huile de lin. Toutefois, par le biais d'un impôt (déduction fiscale) sur la valeur des exportations, on abaisse le prix intérieur de la graine de lin; cet impôt permet à l'industrie intérieure de concurrencer les exportateurs. Cette politique a pour effet, à moyen terme, de décourager la production de graine de lin.

Pendant la période considérée, comme on l'a déjà indiqué, l'objectif était d'encourager la production destinée au marché intérieur^{20/}; la politique adoptée supposait une diminution du revenu des secteurs relativement rentables dans la mesure où les revenus étaient redistribués au profit de secteurs relativement moins rentables d'après les critères internationaux. Par ailleurs, cette politique était incompatible avec le développement des exportations.

La situation s'est encore aggravée avec la poussée inflationniste et des mesures administratives ont été prises pour peser sur les prix (blocage des prix)^{21/}.

Le secteur de l'entreprise ne disposait donc pas des conditions requises pour programmer, à longue échéance, ses investissements avec la certitude qu'une politique satisfaisante serait maintenue malgré les fluctuations de divers facteurs (taux de change, salaires, taux d'intérêt, impôts)^{22/}.

4. Pendant toute la période considérée, la part de l'Etat dans la production du secteur manufacturier reste inchangée; l'élan principal est surtout donné par le secteur privé, malgré certains investissements directs de l'étranger. Au cours de

^{20/} Il faut reconnaître que la stratégie de substitution des importations a été conçue avec une certaine cohérence. Les taux de change multiples et les impôts prélevés sur les produits de l'élevage ont "financé" les industries protégées mais ils ont également entraîné, pour la population urbaine, la baisse des prix à la consommation.

^{21/} Ces mesures de "blocage" étaient accompagnées d'un contrôle direct des importations. En juin 1968, le taux d'inflation annuel étant de 183 % on a adopté une politique anti-inflationniste qualifiée officiellement de "politique de blocage". Toutefois une série de mesures monétaires et fiscales ont été prises. Cette politique a donné des résultats satisfaisants mais elle a été abandonnée en 1970, année préélectorale.

^{22/} A partir de 1972, on note un changement important dû à l'adoption d'une politique de mini dévaluations ("crawling peg") reflétant les fluctuations des prix intérieurs et des prix des importations. Tout en permettant de ne pas recourir à des mesures anti-inflationnistes qui "coûtent cher" sur le plan social, elle assure le maintien de la position relative du secteur des exportations.

cette période les investisseurs étrangers participent au capital de certaines entreprises existantes, grâce à un apport non seulement de capitaux mais aussi de "know how" et de débouchés sur le marché mondial. En général, le but essentiel de cette association est l'orientation de la production vers l'extérieur.

C. Promotion des exportations de produits manufacturés

1. Si l'on considère que le meilleur stimulant des exportations est une politique des changes réaliste assurant à l'exportateur un revenu réel qui ne varie pas avec le temps, il faut constater, compte tenu de la situation décrite à la section A du présent chapitre, que les conditions n'étaient pas favorables pendant les années 60.

Néanmoins, pour un pays en voie de développement comme l'Uruguay, il ne suffit pas d'appliquer une politique des changes réaliste. Il faut aussi éliminer les barrières protectionnistes érigées par les pays industrialisés. Par ailleurs, la connaissance des marchés, les techniques utilisées, le régime fiscal intérieur imposent la création de mécanisme qui, associés à la politique des changes, permettent d'améliorer la rentabilité du secteur manufacturier orienté vers les exportations.

A partir de 1964, l'Uruguay a adopté une stratégie dont l'objectif était d'accroître la rentabilité des entreprises exportatrices de produits manufacturés non traditionnels, en faisant en sorte qu'elles n'aient pas à "exporter des charges fiscales". Il s'agit du remboursement d'une part des impôts correspondant à un pourcentage de la valeur f.o.b. du produit exporté qui augmente avec la valeur ajoutée par ce produit.

L'efficacité de cette mesure est clairement démontrée par les chiffres relatifs aux exportations de produits manufacturés qui figurent au tableau 4.

Tableau 4

Exportations de produits manufacturés donnant droit
à un remboursement d'impôts (1965-1971)
(en millions de dollars des Etats-Unis f.o.b.)

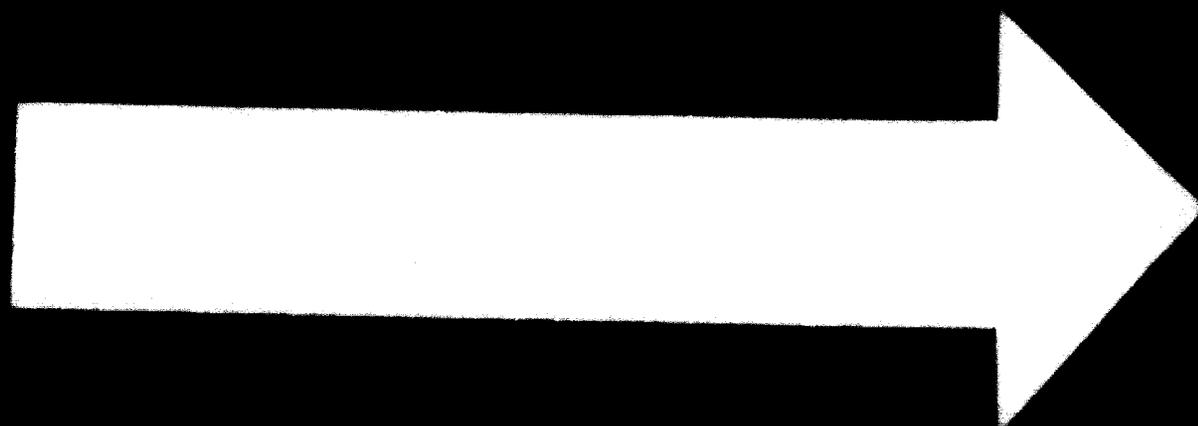
	<u>1965</u>	<u>1966</u>	<u>1967</u>	<u>1968</u>	<u>1969</u>	<u>1970</u>	<u>1971</u>
Cuir et crins	.	1 515	5 428	4 155,3	18 979,7	17 683,6	14 876,9
Produits agricoles et fermiers	.	505,3	483,2	196,4	1 305	6 569,5	4 513,7
Industries extractives	77,6	20,9	184,9	1 295,4	1 247,7	915,3	560,5
Produits chimiques destinés à l'industrie	22,4	98,4	119,5	235,9	673,2	972	1 293,5
Industries diverses	1 100,4	2 956,2	2 138,3	2 526,9	8 374,3	10 632,2	9 906,7
Filés, tissus et sous-produits	.	.	282,8	705,6	7 987,2	6 894,3	25 349,4
Viandes et sous-produits	.	.	195,1	8,6	235,6	125,9	159,8
Hélium	.	25,8	.	.	.	.	.
Produits divers (non déterminés)	9,1	.	.	.	.	70,4	38,5
Totaux	1 203,5	5 121,6	8 831,9	9 124,1	38 802,7	43 863,3	56 698,8

Source : Banque centrale.

Il convient de noter que le manque de continuité a faussé ce mécanisme. En effet, pendant certaines années, on a sensiblement modifié les taux de change pour corriger de fortes surévaluations de la monnaie nationale, sans y recourir, ce qui a eu pour conséquence de décourager les exportations^{23/}.

^{23/} Si le taux de change n'est pas sous-évalué, est-il nécessaire de prévoir un remboursement d'impôt ou toute autre mesure analogue ? A cette question, les auteurs répondent par l'affirmative. Ils estiment que la responsabilité des distorsions du commerce international incombe aux pays industrialisés.

L'exportation de produits manufacturés des pays en voie de développement ne doit pas se heurter aux barrières douanières des pays riches ni pâtir des avantages dont bénéficient leurs exportations.

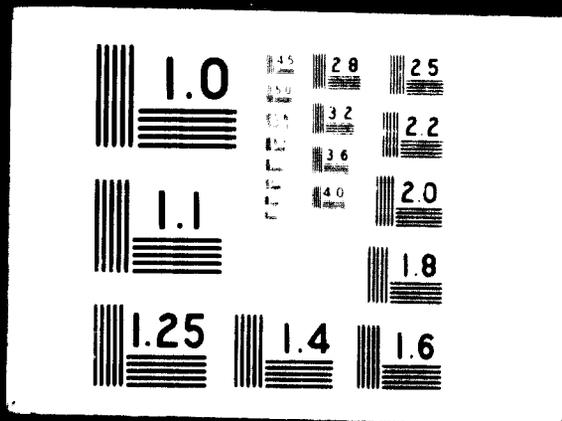


74.11.27

2 OF 2

05146

F



2. Au cours de la décennie 1960-1969, les autorités ont reconnu qu'il fallait augmenter la valeur ajoutée par la transformation des produits de base exportés à l'état brut ou après une transformation peu importante. Diverses dispositions ont alors été prises pour faire baisser le coût des biens d'équipement au niveau de l'utilisateur, encourager l'achat d'équipement nouveau et la modernisation des équipements existants dans des branches d'activité telles que : finition des cuirs tannés, produits en cuir (chaussures et autres articles), textiles, articles en tissu, équipements pour ensembles agro-industriels, transformation de minéraux non métalliques (marbre, granit, dolomite). A cette fin, les entreprises ont été exonérées de tout impôt ou taxe à l'importation à condition que la valeur des produits qu'elles exportent dans les trois ans soit au moins égale à celle des biens importés.

D. Promotion de l'emploi

1. Une des caractéristiques de la politique de substitution des importations a été l'augmentation de l'emploi dans le secteur industriel.

Toutefois, comme on l'a déjà fait remarquer, la poussée dynamique donnée à l'industrie par cette politique a été de courte durée. En effet, lorsqu'en 1957 la production entre dans une ère de stagnation, le secteur industriel est dans l'impossibilité de créer les emplois nécessaires pour occuper les nouveaux contingents de travailleurs disponibles dans le pays.

Ce secteur est alors remplacé, dans son rôle d'employeur, par l'Etat et d'autres branches du secteur tertiaire^{24/}. L'augmentation des dépenses publiques due à cette politique a été fortement limitée par la croissance de l'économie dans son ensemble.

^{24/} La répartition de la population active en Uruguay est analogue à celle des pays industrialisés. Toutefois, alors que, dans ces pays, elle est fonction de l'accroissement de la productivité qui varie avec les secteurs et de la satisfaction des besoins, en Uruguay, le sous-emploi dans le secteur tertiaire est dû au fait que les investissements dans les secteurs productifs ne sont pas suffisants pour absorber la faible augmentation de la population active.

Le souci de redistribution du revenu qui anime la société uruguayenne est la cause principale de l'augmentation relative du coût de la main-d'oeuvre. En effet, la politique salariale a un seul objectif, la défense du pouvoir d'achat des salaires, et elle ne tient pas compte de la nécessité d'augmenter simultanément la productivité du travail. De plus, on légifère en vue d'améliorer les avantages accordés à la population au titre de la sécurité sociale dont le coût croissant est financé par des impôts directs sur le coût de la main-d'oeuvre active.

Cette politique a pour résultat d'encourager indirectement le remplacement de la main-d'oeuvre par le capital.

Depuis quelques années on commence à modifier cette politique et les augmentations de salaire entraînent une réduction des taux de contribution à la sécurité sociale^{25/}.

E. Implantation d'industries dans de nouvelles agglomérations et dans les zones rurales

1. Avec plus de 50 % de la population et 70 % du revenu national, le département de Montevideo est naturellement le centre d'attraction de l'industrie. Il est difficile d'offrir de meilleures conditions d'implantation aux entreprises orientées vers le marché intérieur ou qui emploient une main-d'oeuvre importante.

Par ailleurs, ce département offre une excellente infrastructure pour les relations avec les autres pays (port, aéroport, services financiers, etc.).

Quoi qu'il en soit, le gouvernement n'a pas cherché à briser le monopole de fait que détient Montevideo. Mais, il est évident, que si une politique de décentralisation est possible, le coût sur le plan social en serait très élevé et que l'Uruguay ne pourrait pas y faire face alors que, depuis longtemps, son revenu global a cessé d'augmenter.

Comme on l'a vu au chapitre I, des investisseurs privés ont créé, sans le moindre appui de l'Etat, deux modestes centres de développement dans les départements de Colonia et de Paysandú.

^{25/} Le gouvernement central finance la différence. La stagnation de la production limitant considérablement l'assiette de l'impôt, on ne peut espérer qu'une diminution des charges afférentes à la population inactive.

L'inflation impose en quelque sorte un mécanisme de défense des personnes actives face à "l'agression" des coûts élevés de la sécurité sociale.

Toutefois, certaines petites entreprises doivent s'établir près des sources de matières premières, soit parce qu'il s'agit de matières périssables, soit en raison des coûts de transport; tel est le cas des produits fermiers.

En dehors de toute directive générale, on constate que les établissements frigorifiques situés, depuis leur création, aux abords immédiats du port de Montevideo, préfèrent aujourd'hui d'autres emplacements, du fait que de nouvelles conditions techniques assurent la rentabilité d'entreprises dont l'importance correspond à celle de l'offre de bétail des marchés sous-régionaux.

F. Progrès des techniques de fabrication

1. L'importation des techniques est régie, en Uruguay, par les règles du marché libre. Les chefs d'entreprise optent donc pour le "know how" qui répond le mieux aux exigences de la rentabilité et prennent leurs décisions en conséquence.

Les sommes payées au titre des redevances ne sont soumises à aucun contrôle mais les transferts de fonds à l'étranger sont en général limités pour des raisons de balance de paiement, et des contingents fixes périodiquement sont donc imposés en matière d'importations.

La complexité du marché du "know how" et les difficultés auxquelles se heurte la diffusion de l'information ont amené l'Uruguay à créer un système d'information très souple qui aide les chefs d'entreprise à prendre leurs décisions. Cette première étape devra être complétée par la création d'organismes chargés de l'adaptation des techniques aux besoins du pays.

Si les entrepreneurs utilisent des techniques qui ne leur conviennent pas, la raison en est que le système des prix ne donne pas une idée exacte de l'importance relative des ressources disponibles, ou qu'il existe des mécanismes empêchant le marché de condamner les entreprises non rentables à disparaître.

G. Formation de la main-d'oeuvre et des cadres locaux

1. Ici il convient de rappeler que, vu le niveau d'instruction de la population uruguayenne, la formation des ressources humaines n'a pas été un obstacle à l'industrialisation.

Toutefois, des programmes de formation de tous les niveaux ont été organisés avec l'aide de nombreux organismes multinationaux ou bilatéraux, et tous les programmes d'assistance technique des Nations Unies dont bénéficie l'Uruguay prévoient des bourses de formation à tous les niveaux que le gouvernement met à la disposition du secteur public et du secteur privé.

IV. MESURES PRISES DANS LE SECTEUR INDUSTRIEL DE 1950 A 1972

1. Deux projets industriels relatifs à la production de ciment portland ont été mis en oeuvre dans le secteur public pendant la période considérée.

Une étude effectuée par l'entreprise existante, qui était dotée des équipements nécessaires, a permis d'établir la viabilité des projets sur le plan technique.

Sur le plan commercial, compte tenu de la concurrence des entreprises privées, cette entreprise a dû s'assurer la clientèle du secteur public^{26/}.

Le raffinage du pétrole et la distillation des alcools, industries les plus importantes du secteur public, sont protégés par un régime de monopole.

2. Il a été dit dans l'introduction à la présente étude que, lors de la crise de 1929, une politique d'"isolement" de l'économie tendant à orienter le développement économique vers le marché intérieur en substituant la production nationale aux importations, a donné un élan vigoureux à l'industrialisation.

L'isolement de l'économie entraîne l'adoption d'une politique protectionniste qui assure la survie des entreprises et des activités nouvelles face à la concurrence internationale.

Toute cette période se caractérise donc par une politique économique nettement protectionniste dont l'objectif principal est la substitution des importations.

^{26/} Cette décision illustre assez bien une attitude caractéristique face aux mécanismes du marché.

L'entreprise publique est en partie isolée en raison d'un monopole. Elle est par conséquent "protégée" contre les facteurs exogènes pouvant influencer sur son efficacité.

Dans le secteur privé, la productivité de la main-d'oeuvre est trois fois plus élevée que dans le secteur public.

Par ailleurs, l'entreprise publique en question est un complexe industriel; en effet, non seulement elle produit du ciment mais elle a le monopole du raffinage du pétrole et de la distillation de l'alcool. On peut donc affirmer, sans le moindre doute, que les bénéfices considérables provenant du raffinage du pétrole financent la production déficitaire du ciment. Il faut aussi ajouter que le prix du ciment est fixé par l'Etat; depuis quelques années, le prix réel du ciment est bas. A l'heure actuelle, seule l'entreprise publique a un plan d'expansion.

On peut, toutefois, distinguer dans le temps trois stades très différents :

A. Avant la loi du 18 janvier 1941

Les instruments de protection auxquels on a recours sont des instruments traditionnels, tels que les tarifs douaniers.

B. Entre la loi du 18 janvier 1941 et celle du 17 décembre 1959

Pendant cette période, le protectionnisme se fonde essentiellement sur le mécanisme des changes.

Les principaux instruments sont les taux de change multiples et le contingentement des importations. Les premiers ont des effets importants^{27/} puisqu'ils permettent :

- i) D'obtenir des ressources financières pour les subventions, et d'agir au niveau de la consommation et de la production;
- ii) D'offrir un taux plus favorable aux entreprises exportant certains produits qu'aux entreprises des secteurs les plus rentables;
- iii) D'offrir un taux de change plus favorable pour certaines importations que pour d'autres. Le contingentement permet de limiter l'importation de biens pouvant concurrencer la production nationale.

C. Après la loi de décembre 1959

Le contingentement des importations est supprimé mais les taux de change multiples sont maintenus. Les importations sont grevées de surtaxes^{28/} et des déductions fiscales sont prévues au titre des exportations^{29/}.

La politique appliquée alors a deux objectifs : protection de l'industrie existante et constitution d'une source abondante de recettes fiscales.

^{27/} Pour établir l'inventaire complet des effets de l'adoption de taux de change multiples, il faut savoir à quel niveau se situe le taux d'équilibre entre les différents taux de change pour l'importation et l'exportation.

^{28/} Impôts sur la valeur c.a.f. des marchandises importées, allant jusqu'à 300 % de cette valeur.

^{29/} Déduction calculée en fonction de la valeur f.o.b du produit exporté et allant de 5 % à 50 % de cette valeur.

Il existe toutefois une différence importante avec la période précédente : le taux de change libre prévu pour l'importation de toutes les matières premières destinées à l'industrie manufacturière et les biens d'équipement, est en même temps le taux maximum pour l'exportation.

Le produit des surtaxes et des retenues a été utilisé pour :

- a) Abaisser le prix des biens de consommation courants;
- b) Protéger et aider les industries de base;
- c) Créer et améliorer les services publics;
- d) Financer le budget national.

Ce financement a pris une telle importance que, pendant certaines périodes, la politique des changes se substitua à la politique financière. On a eu recours à des dévaluations pour financer le budget.

Il faut préciser que le régime instauré par la loi de 1959 devait constituer une étape de transition entre le système des taux de change multiples et le régime des changes libre. Toutefois, cette évolution ne s'est pas produite et les réglementations de la Banque centrale ont imposé un contrôle plus rigoureux encore sur les opérations du marché financier et sur certaines importations (par exemple celle des biens d'équipement).

Dans le contexte du nouveau mécanisme, les tarifs douaniers n'ont plus de sens du fait qu'en général, ils sont calculés ad valorem. Avec la hausse des prix internationaux, ils perdent leur importance car le système des surtaxes calculées en fonction de la valeur c.a.f à l'importation garantit une protection effective dans le temps, grâce à sa souplesse.

Il est intéressant de voir comment cette protection a été assurée par ce nouveau régime.

Aux termes du décret du 29 septembre 1960, le gouvernement a institué les surtaxes suivantes :

- a) Aux fins de protection : 40 % et 75 % sur les importations faisant concurrence à la production nationale;

- b) Aux fins de perception de recettes : 150 % sur les articles qualifiés de "non nécessaires" ou "de luxe".

Il faut souligner que les organisations patronales réclamant une surtaxe de 150 % sur les importations faisant concurrence à la production nationale.

Le mécanisme de protection des produits nationaux utilisant des matières premières importées a été conçu de la façon suivante :

$$P I = M + V$$

P I : prix international unitaire

M : facteurs de production par unité

V : valeur ajoutée par unité

$$P N = P O (1 + R)$$

P N : prix national maximum unitaire

R : impôts (surtaxes) par unité

$$E : \frac{P N - M}{P I - M} - 1 = \frac{P I - R}{V}$$

E : protection effective de la valeur ajoutée nationale.

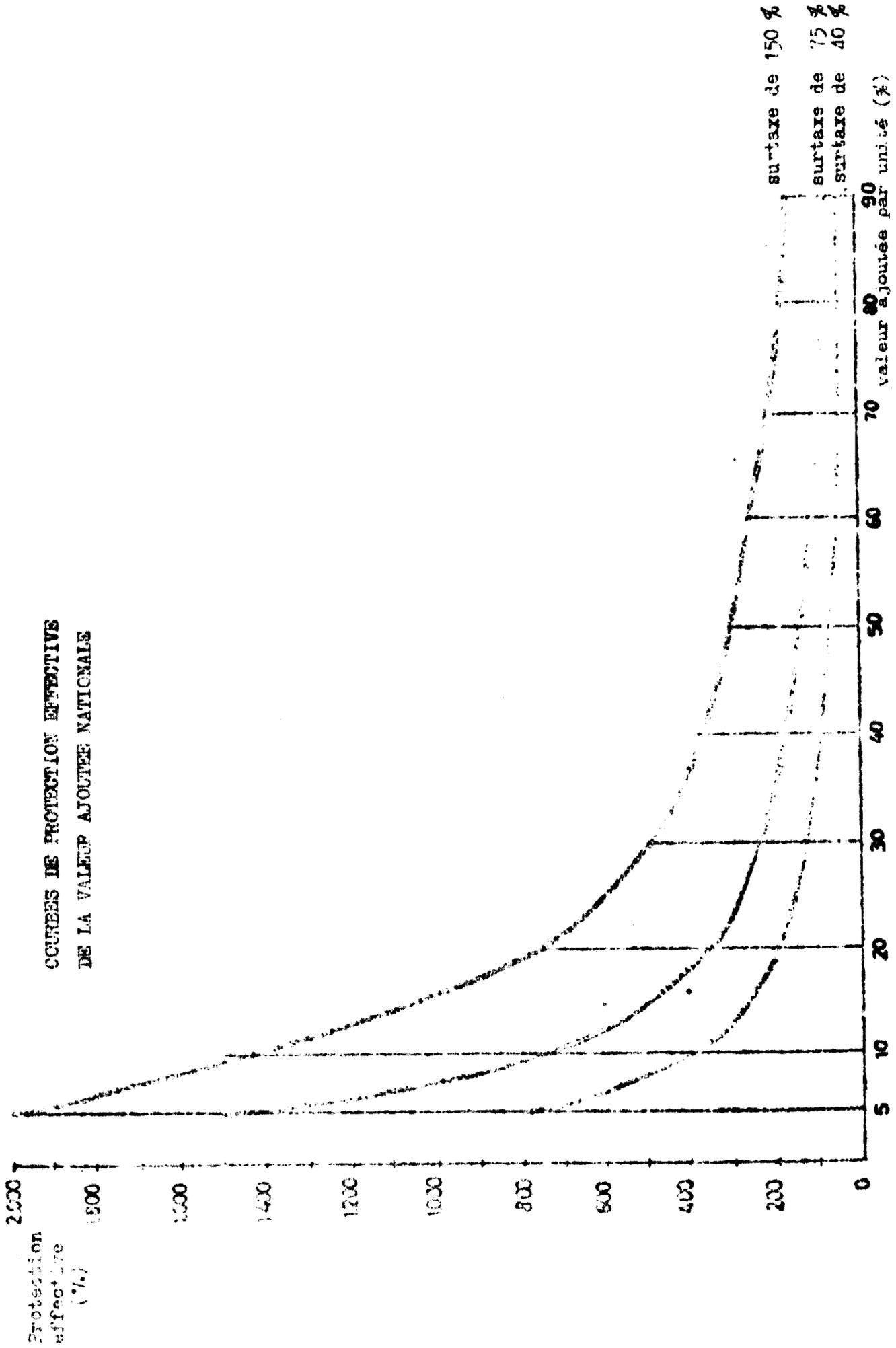
Cette méthode de protection donne des résultats qui vont à l'encontre des objectifs poursuivis : la protection diminue au fur et à mesure que la valeur ajoutée augmente.

Les surtaxes ont assuré une protection très satisfaisante de la valeur ajoutée nationale; pour des surtaxes de 40 % et de 75 % et une valeur ajoutée de 50 % par rapport au prix international, la protection effective a été respectivement de 80 % et de 150 %.

3. Il découle du paragraphe précédent que la barrière protectionniste s'est élevée avec le temps et qu'elle est devenue un véritable obstacle à l'amélioration de l'efficacité du pays. On a pris conscience du problème et de l'importance considérable du coût social de l'élimination pure et simple de la protection; comme le souligne le Plan du développement pour la période 1973-1977, il convient d'adopter une politique prudente mais constante de réduction de la protection en vue de stimuler l'efficacité globale de l'économie.

GRAPHIQUE 1

COURBES DE PROTECTION EFFECTIVE
DE LA VALEUR AJOUTEE NATIONALE



4. Les tarifs douaniers en vigueur prévoient une réduction spéciale des droits d'entrée pour les machines, équipements, pièces et matières premières.

La première loi, en la matière, est la loi No 9.398 du 14 août 1935 qui prévoit le remboursement des droits de douane sur les machines, accessoires, pièces de rechange, instruments et appareils nécessaires à l'exploitation des entreprises et qui ne sont pas fabriqués en Uruguay; ce mécanisme a été amélioré avec le temps par voie de décrets mais en général le principe est d'exonérer de droits d'entrée tout article d'importation non fabriqué dans le pays.

Ce mécanisme est complété par des dispositions particulières en faveur de secteurs d'activités déterminés. On peut mentionner à titre d'exemple l'industrie du sucre, les chantiers navals, les cales sèches et bassins de radoub, l'industrie du bois, l'industrie de la chaussure, du cuir, de la laine, du marbre et du granit, l'industrie textile et les établissements frigorifiques pour la conservation des denrées destinées à l'exportation.

Pour les matières premières, la première loi est la loi No 4.268 du 10 octobre 1912 les exonérant en tout ou en partie des droits de douane, selon l'importance des transformations qu'elles doivent subir en Uruguay.

Toutefois, il ne semble pas que cette législation ait ralenti le développement des industries locales. En effet, la dimension du marché intérieur aurait rendu anti-économique la production locale de certaines matières premières et de certains biens intermédiaires.

Des considérations analogues s'imposent pour les biens d'équipement.

Néanmoins, il s'est constitué un noyau important d'entreprises qui produisent ces biens dans des conditions qui leur permettent de soutenir la concurrence mondiale, ce qui a été possible parce que l'industrie a opté pour les biens d'équipement qui ne sont généralement pas produits en série; dans ce cas, la production locale peut concurrencer celle de l'étranger.

5. Le régime fiscal de l'Uruguay est essentiellement fondé sur l'impôt indirect. Il convient de rappeler, ici, qu'au début des années 60, a été institué un impôt sur le revenu.

Toutefois, l'impôt direct constitue une part modeste des ressources de l'Etat.

Tableau 1

Recettes ordinaires de l'Etat
(en pourcentage du total aux prix courants)

	<u>Revenus des biens et entreprises publics</u>	<u>Impôts indirects</u>	<u>Impôts directs</u>	<u>Contributions à la Sécurité sociale</u>	<u>Total</u>
1955	0,7	54,8	12,8	31,7	100,0
1956	0,7	52,5	14,6	32,2	100,0
1957	0,8	47,4	15,4	36,4	100,0
1958	0,7	41,9	17,1	40,3	100,0
1959	0,6	41,4	16,2	41,8	100,0
1960	0,5	49,8	13,6	36,1	100,0
1961	0,4	50,4	11,1	38,1	100,0
1962	0,4	42,6	10,1	46,9	100,0
1963	0,4	41,3	8,5	49,8	100,0
1964	0,8	44,4	8,1	46,7	100,0
1965	0,7	47,2	7,6	44,5	100,0
1966	0,3	53,7	7,0	39,0	100,0
1967	0,9	50,2	8,5	40,4	100,0

Source : Comptes de la nation, Banque centrale.

Les impôts indirects frappent les activités commerciales et industrielles.

A l'heure actuelle, la principale source de recettes fiscales est l'impôt sur le revenu qui est, en fait, un impôt sur la valeur ajoutée.

L'impôt indirect constitue une dépense pour l'entreprise qui le répercute sur les prix de vente. Le niveau élevé des dépenses publiques explique l'importance de l'imposition, qui réduit le pouvoir d'achat.

Il faut souligner que la contribution à la Sécurité sociale est une dépense considérable pour les entreprises. En moyenne, les différents éléments de cette imposition (contribution au titre de la retraite, de l'assurance-maladie, de l'assurance accidents, de l'assurance arrêt du travail, des congés payés, du treizième mois de salaire) atteignent 100 % du coût direct de la main-d'oeuvre.

La contribution à la Sécurité sociale équivaut donc à un impôt élevé sur la main-d'oeuvre; elle encourage les entreprises à se doter d'un équipement qui leur fera utiliser beaucoup de capitaux et elle incite à la fraude fiscale. Il se crée alors des entreprises clandestines qui font une concurrence déloyale aux entreprises légalement établies.

En Uruguay, depuis longtemps, on utilise l'impôt pour stimuler l'activité industrielle. Il a été fait mention ci-dessus des dispositions de la loi du 12 octobre 1912 visant à promouvoir le développement industriel au moyen du dégrèvement des matières premières importées, et de la loi de 1935 qui réduit le coût des biens d'équipement grâce à une exonération des droits de douane.

La législation contient implicitement les principes sur lesquels se fonde le modèle de développement adopté pendant les années 1930. Par ailleurs, elle offre la possibilité de modifications lorsque des difficultés de balance des paiements font obstacle au financement de l'industrie nationale et révèlent la nécessité d'une ouverture de l'économie vers l'extérieur. La loi No 12.569 du 23 octobre 1958 encourage l'exportation de produits nationaux en les exonérant de tout impôt grevant l'industrie manufacturière.

A dater de cette loi, bien que l'industrie ne bénéficie d'aucune exception en matière d'imposition intérieure, on relève essentiellement une tendance à octroyer des dégrèvements qui favorisent l'exportation de produits manufacturés en les rendant plus concurrentiels.

Aucune étude approfondie de l'influence de l'imposition sur les investissements n'a été effectuée en Uruguay. Toutefois, si l'on considère les modifications quelque peu incohérentes de la politique des changes, l'absence de logique dans l'évolution des politiques adoptées successivement pendant de longues périodes, la stagnation économique, la détérioration progressive de la stabilité politique et sociale, on peut à juste titre émettre des réserves sur son efficacité.

Il faut considérer aussi que les stimulants fiscaux tendaient à renverser des barrières protectionnistes érigées par les pays industrialisés, importateurs éventuels de produits uruguayens et à neutraliser, sous différentes formes, les avantages accordés par lesdits pays à leurs exportateurs.

6. L'Uruguay n'a jamais fait de distinction quant à l'origine des investissements. Devant la loi, l'investisseur uruguayen et l'investisseur étranger sont égaux de par leurs droits et leurs obligations.

Aucune condition n'est imposée en matière de transfert des bénéfices et d'amortissement des investissements étrangers mais cette liberté est relative en raison des difficultés de balance des paiements, passées et présentes^{30/}.

L'Uruguay n'a pas de ressources naturelles connues justifiant d'importants investissements étrangers. Toutefois, la situation géographique de ce pays, entre les deux marchés les plus importants de la région, justifie l'octroi aux investisseurs étrangers d'un statut spécial de nature à attirer les capitaux désireux de bénéficier des avantages offerts par le système d'intégration régionale dont l'Uruguay est devenu membre (ALALE).

7. Tout au long de ce document, les auteurs ont soutenu que la stagnation persistante de l'économie a freiné avant tout les nouveaux investissements. Ils ont également démontré que le modèle de productivité appliqué se fondait sur le développement de la production destinée au marché intérieur.

Les résultats de cette politique devraient nécessairement atteindre, au bout d'un certain temps, une limite qu'il n'était plus possible de dépasser étant donné la dimension modeste du marché intérieur et le faible taux de la croissance démographique. En outre, les ressources naturelles disponibles et la difficulté, pour nombre d'entreprises, d'atteindre des échelles de production minimales empêchent l'industrie - et par conséquent toute l'économie - de se développer de façon dynamique.

^{30/} Les auteurs estiment que l'aggravation des crises a été due à la préférence accordée aux contrôles directs plutôt qu'aux instruments de caractère général et impersonnel qui assurent la cohérence de la politique des changes et le maintien du niveau des taux d'intérêt.

L'évolution de la production industrielle détermine donc les conditions qui limitent inexorablement le processus de développement.

L'échec de la stratégie fait passer au second plan l'efficacité des mesures de stimulation.

La conjoncture s'aggrave encore pendant la décennie 1960-1969 du fait que les tensions sociales, causées en partie par la longue période de marasme économique et l'accélération du processus inflationniste, ont créé un climat politique et social de nature à décourager encore plus les investissements à long terme.

On constate une fois de plus que l'Uruguay devra revoir sa stratégie de la croissance économique. Néanmoins, il ne suffit pas d'une stratégie judicieuse pour encourager les investissements, il faut encore prendre des mesures à court terme assurant la stabilité du système économique et un climat politique et social offrant les garanties voulues aux investisseurs^{31/}.

^{31/} Les auteurs conçoivent la stratégie de croissance économique comme un "encadrement des politiques à court terme". Le rôle le plus important de la stratégie est de déterminer l'évolution future de l'économie, au moyen d'une politique de l'éducation et des investissements publics.

Il faut rappeler, cependant, que la politique économique se fait, au jour le jour, grâce à des mesures qui doivent avoir un minimum de cohérence.

Une administration saine implique aussi une réforme structurelle.

V. LES INSTITUTIONS ET L'INDUSTRIALISATION DE 1950 A 1972

1. L'organisme chargé de formuler la politique industrielle de l'Uruguay était le Ministère de l'industrie et du commerce. Jusqu'au milieu de la décennie 1950-1959, ses efforts ont surtout porté sur la promotion de l'industrialisation. A partir de 1957, lorsque le secteur industriel, ne se développant plus, s'est vu dans l'impossibilité de créer un nombre croissant d'emplois, le Ministère a été débordé par les tâches relatives aux problèmes du travail.

A partir de 1967, la situation change. Une réforme constitutionnelle délimite les activités du Ministère dans le domaine de l'industrie et du commerce et crée un ministère du travail et de la sécurité sociale.

En 1961, la Commission des investissements et du développement économique (CIDE), organisme chargé en premier lieu de faire le point de la situation de l'économie et de ses principaux secteurs, en vue d'élaborer un plan décennal de développement pour la période 1965-1974, a été créée en vertu d'une décision du Pouvoir exécutif. En 1967, elle est devenue l'Office du Plan et du budget.

Pendant la première décennie de la période considérée, tout nouveau projet faisait l'objet d'une demande présentée par l'entrepreneur au Ministère de l'industrie, décrivant le bien à produire, la main-d'oeuvre à employer, le capital à investir et les avantages à attendre.

Le Ministère étudiait la demande du point de vue technique, sans se préoccuper de la viabilité économique et financière du projet et l'évaluait en fonction des possibilités d'emploi et d'économies de devises qu'il offrait.

2. Dans le secteur public, les entreprises d'Etat ont le statut d'organismes autonomes. Ce statut confère aux entreprises une indépendance absolue pour l'exécution de leurs programmes et de leurs projets. Mais, en raison de leur importance, ces entreprises ont généralement recours aux services de conseillers étrangers pour l'exécution des nouveaux projets, ce qui garantit incontestablement le caractère rationnel des investissements.

3. Le droit uruguayen protège l'investisseur privé, quelle que soit sa nationalité ou l'origine de ses capitaux.

En raison des conséquences pour les recettes publiques des mesures d'encouragement, leur mise en oeuvre a été confiée conjointement au Ministère de l'industrie et au Ministère de l'économie et des finances. Des commissions mixtes de fonctionnaires des deux ministères ont été chargées de conseiller les ministres en vue des décisions à prendre.

Ce système fonctionne avec une extrême lenteur car malgré l'existence des commissions mixtes, de nombreuses formalités administratives incombent encore aux secrétariats d'Etat intéressés.

La promulgation de la Loi sur la promotion industrielle, qui devrait être approuvée prochainement, améliorera cette situation car elle prévoit la création d'une commission composée du Ministre de l'industrie, du Ministre de l'économie et du Directeur du Plan, qui accordera en vertu d'un acte administratif unique tous les avantages dont une entreprise peut bénéficier dans les domaines financier et fiscal, ou en matière de crédit et d'assistance technique.

4. Au cours des années 1950, aucun organisme financier chargé d'orienter les ressources vers le secteur industriel n'a été créé. Mais les banques nationales disposaient de crédits destinés à financer l'acquisition de machines, d'équipement et de bâtiments industriels.

Il existait en Uruguay, comme on l'a vu au chapitre I, un marché de capitaux important qui s'est dégradé sous l'influence de la poussée inflationniste.

De 1945 à 1955, les sociétés anonymes ont eu fréquemment recours à ce marché. Quand il n'a plus été en mesure de satisfaire la demande, les entreprises se sont tournées vers les organisations internationales. En raison des conditions imposées par ces organisations lorsqu'elles financent des projets, la création d'une division spéciale du crédit dans l'une des banques d'Etat s'est révélée nécessaire. Cette division, créée en 1962, ne s'est pas acquittée de sa mission. On avait dû former le personnel technique de la banque pour le familiariser avec les opérations de crédit contrôlé et avec les techniques d'évaluation des projets. Mais, le seul fait d'appartenir à un organisme dont la tâche principale est d'effectuer des opérations bancaires courantes, n'a pas permis à ce personnel de s'acquitter efficacement de son travail de promotion.

Pour remédier à cette situation, le gouvernement envisage la création d'une banque de développement, pour laquelle la procédure d'approbation est en cours. Cet organisme spécialisé se consacrera exclusivement au financement destiné à promouvoir l'industrialisation du pays.

La Banque de développement sera responsable de toutes les opérations de promotion qui sont actuellement du ressort d'autres organismes publics. Elle sera complétée par une division d'identification, de préparation et de promotion de projets qui n'existe pas encore en Uruguay.

Elle sera responsable de la gestion de tous les crédits extérieurs octroyés à l'Uruguay et de la mise en oeuvre des mécanismes créés aux termes de la Loi sur la promotion industrielle.

Elle sera administrée compte tenu de ses objectifs de promotion et ne devra se soumettre qu'à un strict minimum de formalités administratives; enfin, sa Direction générale aura des pouvoirs aussi étendus qu'un promoteur privé.

5. Comme on l'a déjà vu au chapitre I, l'Uruguay disposait dès 1950 des moyens nécessaires pour former une main-d'oeuvre qualifiée. Les années 1950 ont vu s'élargir considérablement le champ d'activité de l'Université du travail qui se consacre à la formation de la main-d'oeuvre qualifiée et des cadres moyens. De façon générale, la formation de la main-d'oeuvre n'a donc pas freiné le processus d'industrialisation.

Au cours de cette période, on voit également se créer des organismes privés ayant pour objectif l'amélioration de la formation des entrepreneurs. Sous l'égide de la Chambre de l'industrie et avec l'appui du gouvernement, des organismes tels que COMCORDE (Commission coordonnatrice du développement), le Centre uruguayen de productivité, l'Association chrétienne de chefs d'entreprise, sont chargés de l'organisation de la recherche et des cours destinés à améliorer la formation du personnel de direction.

6. La Commission honoraire des remboursements a été créée en 1961 pour promouvoir les exportations de produits manufacturés. Cet organe consultatif du Ministère de l'industrie est composé de représentants du gouvernement et du secteur privé. Elle est chargée d'évaluer la nécessité et le degré d'urgence des stimulants de l'exportation

des produits manufacturés, ces stimulants prenant, en l'occurrence, la forme d'un remboursement, par le Trésor public, de sommes destinées au paiement d'impôts nationaux et calculées en fonction de la valeur FOB des exportations^{32/}.

L'Union des exportateurs qui groupe, dans le secteur privé, les exportateurs de produits manufacturés non traditionnels et qui défend les intérêts de ce groupe s'est créée à la même époque.

En 1967, la Direction du commerce extérieur qui dépend du Ministère de l'industrie et du commerce a été chargée de mettre en place un vaste réseau d'information pour renseigner les exportateurs sur les débouchés qu'offre le marché mondial.

7. En Uruguay, l'importation de connaissances techniques, au sens large du terme - y compris notamment le droit des procédés, des machines ou des équipements et la conception de produits - n'est soumise à aucune restriction si ce n'est celles qu'imposent la pénurie de devises et l'utilisation de crédit lié à des sources d'approvisionnement déterminées. Toutefois, l'Uruguay participe à un programme multinational mis en oeuvre sous les auspices de l'Organisation des Etats américains, dont le but est d'établir un système d'information sur les connaissances techniques disponibles et un centre d'information sur les connaissances techniques du monde entier qui pourraient être utilisées par les industriels uruguayens, doit être créé au sein du Conseil national de recherche scientifique et technique, qui dépend du Ministère de la culture.

Il est évident que cet effort devra être complété, à l'avenir, par un programme d'adaptation des connaissances techniques importées aux multiples ressources dont le pays dispose.

8. Le contrôle de la qualité des produits d'exportation est confié à un laboratoire d'analyses et d'essais, créé dans le cadre du Ministère de l'industrie; son rôle consiste à déterminer les caractéristiques des biens exportés, et à s'assurer qu'elles correspondent aux exigences du marché mondial.

^{32/} Ce mécanisme repose sur le principe selon lequel "il ne faut pas exporter l'impôt".

Bien qu'elle date de peu, l'expérience est encourageante. Les activités du laboratoire se sont développées et il peut désormais classer et contrôler les produits qui constituent le gros des exportations. En un bref laps de temps, il a réussi à remédier aux défauts qui, dans le passé, ont jeté le discrédit à l'étranger, sur les produits uruguayens.

9. Il ressort de ce qui précède que le pays ne dispose pas d'un organisme centralisant les activités de promotion de l'industrialisation. On étudie actuellement la structure du Ministère de l'industrie en vue de la modifier pour l'adapter aux besoins. Il ne suffit pas de définir une stratégie de développement industriel, il faut encore créer un organisme responsable de la programmation sectorielle et de sa mise en oeuvre au moyen de programmes et de projets concrets.

Le gouvernement, conscient de cette nécessité, a ouvert les crédits budgétaires nécessaires pour créer un Service technique de planification industrielle, au niveau du Ministère de l'industrie. Pour l'aider dans cette entreprise, le PNUD finance un projet d'assistance technique exécuté par l'ONUDI.

Ce Service bénéficiera, en outre, du concours du Centre de technologie industrielle qui établira des "diagnostics technologiques" au niveau de l'entreprise.

Enfin, la loi sur la promotion industrielle porte création d'une commission mixte qui centralisera les décisions à prendre en matière de promotion et développement.

La composition même de la commission où siègent le Ministre de l'industrie, le Ministre de l'économie et le Directeur de l'Office du Plan et du budget, assure la coordination des décisions au niveau le plus élevé.

Tableau 1

Liste des 25 principales entreprises industrielles créées depuis 1950

Produit fabriqué par l'entreprise	Classe de la CITI	Date de la création	1970		Coût des facteurs de production importés	Protection douanière
			Capital investi	Chiffre d'affaires annuel		
(millions de pesos)						
Abattage, fabrication des préparations et conserves de viande	201	1962	1 148	3 978	.	a/
	201	1963	185	278	.	a/
	201	1965	643	3 008	.	a/
	201	1965	374	1 599	.	a/
	201	1965	433	1 395	.	a/
	201	1965	320	789	.	a/
	201	1967	131	1 179	.	a/
	201	1967	643	3 008	.	a/
	201	1967	402	1 956	.	a/
Sucre	207	1970	1 872	1 709	18	b/
	207	1970	2 829	1 829	.	b/
Textiles de laine	231	1947	592	4 122	833	a/
Textiles divers	231	1947	182	569	30	225
Textiles	231	1965	731	935	.	
Textiles	232	1970	744	173	1,3	a/
Semelles pour chaussures	241	1964	288	500	91	a/
Vêtements en tissu et en cuir	243-5	1950 ^{c/}	42	455	.	b/
Cuirs tannés	291	1949	605	1 944	412	a/
Engrais	311	1953	264	805	299	0
Amidon et dérivés	313	1958	224	654	38	92
Produits pharmaceutiques	316	1956	53	172	71	110
Ciment portland	334	1957 1ère phase	2 612	1 126	63,8	68
		1964 2ème phase				
Montage d'automobiles	383	1970	28	650	17,9	53
	383	1970	162	647	402	53
	383	1970	232	1 940	788	53

- a/ Entreprise dont la production est destinée à l'exportation.
b/ Contingentement total.
c/ A commencé à exporter en 1969.

Tableau 2

Composition du produit intérieur brut
(millions de pesos de 1961)

	<u>1950</u>	<u>1960</u>	<u>1970</u>	<u>1972*</u>	<u>Taux de croissance</u>		
					<u>1950-1960</u>	<u>1960-1970</u>	<u>1970-1972</u>
Agriculture/élevage	2 142	2 130	2 535	2 481	-0,6	19,0	-2,1
Industrie manufacturière**	2 376	3 464	4 030	3 982	45,8	16,3	-1,2
Autres secteurs	7 674	9 411	10 646	10 662	22,6	13,1	0,2
Total PIB	12 192	15 005	17 211	17 125	23,1	14,7	-0,5
PIB (millions de dollars de 1961)	1 108	1 364	1 565	1 557	23,1	14,7	-0,5
Population (millions)	2,2	2,5	2,8	2,9	13,6	12,0	3,5
PIB par habitant (dollars)	5 542	6 002	5 589	5 905	8,3	-6,9	5,7

* Chiffres provisoires.

** Y compris carrières et mines.

Source : Comptes de la nation, Banque centrale de l'Uruguay.

Tableau 3Balance du commerce extérieur

	<u>1950</u>	<u>1960</u>	<u>1970</u>	<u>1972</u>
Exportations	254,3	129,4	232,7	214,1
Importations	<u>210,6</u>	<u>215,1</u>	<u>230,9</u>	<u>200,3</u>
Balance commerciale	+43,7	-85,7	+1,8	+13,8
Exportation de produits manufacturés	92,6	82,3	172,0	178,2
Importation de produits manufacturés	186,8	144,1	166,3	147,2
Taux de change* (nombre de pesos par dollar des Etats-Unis)	1,90	11,03	250	717,71

* A l'importation au 31 décembre de l'année considérée.

Tableau 4Nombre de personnes actives du pays

	<u>1955**</u>	<u>1961**</u>	<u>1963***</u>	<u>1970****</u>
Agriculture	226,0	204,0	177,0	175,0
Industrie manufacturière*	206,0	248,0	251,0	287,8
Autres secteurs	421,0	268,0	485,0	519,0
Total économie	853,0	920,0	913,0	981,0

* Y compris bâtiment et travaux publics.

Source : ** Commission des investissements pour le développement économique.

*** Recensement de 1963.

**** Office du Plan et du budget.

Tableau 5

Nombre de personnes employées par l'industrie manufacturière

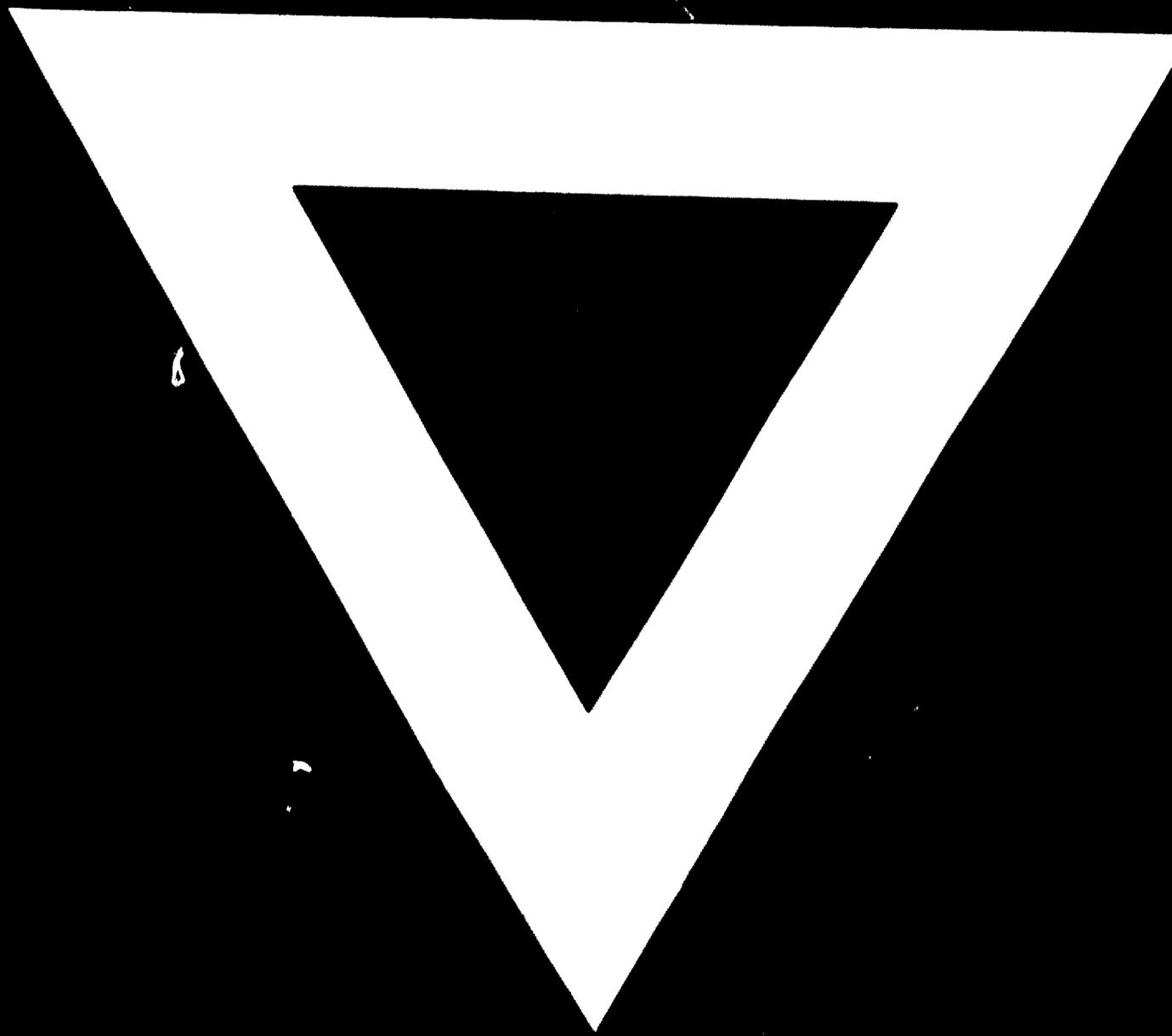
	<u>Recensement de 1936 a/</u>	<u>Registre des industries^{b/} mai 1960</u>	<u>Recensement de 1968 c/</u>
<u>Entreprises qui emploient plus de 100 personnes</u>			
Etablissements	64	204	208
Nombre de salariés	23 982	78 421	61 208
<u>Entreprises qui emploient de 10 à 100 personnes</u>			
Etablissements	-	2 241	1 278
Nombre de salariés	-	64 771	37 965
<u>Entreprises qui emploient moins de 10 personnes</u>			
Etablissements	-	23 917	27 884
Nombre de salariés	-	56 071	69 450
<u>Total</u>			
Etablissements	10 286	26 362	29 370
Salariés	57 733	199 163	168 623

a/ Direction des affaires économiques, Ministère de l'industrie. Les données disponibles ne permettent pas une ventilation plus détaillée et ne se rapportent pas aux dérivés du pétrole.

b/ Banque de la République orientale de l'Uruguay.

c/ Direction générale de la statistique et du recensement.





74 . 11 . 27