

LE DIALOGUE SOCIAL EN URUGUAY ET SON IMPACT SUR LE DÉVELOPPEMENT ET L'INCLUSION SOCIALE

Étude de cas : Le dialogue national pour la sécurité
sociale en Uruguay

Institut Cuesta Duarte
PIT-CNT

TABLE DES MATIÈRES

Avant-propos	3
I. URUGUAY : CONTEXTE POLITIQUE, ÉCONOMIQUE ET SOCIAL	4
i. Croissance économique	6
ii. Principaux indicateurs du marché du travail	7
iii. Pauvreté et indigence	8
iv. Distribution des revenus personnels	9
II. LES DIVERSES EXPÉRIENCES DE DIALOGUE SOCIAL EN URUGUAY	10
III. LE DIALOGUE NATIONAL SUR LA SÉCURITÉ SOCIALE (DNSS)	14
i. Convocation du premier dialogue, méthodologie et intervenants	14
ii. Propositions et participation des travailleurs au premier DNSS	15
iii. Les résultats du premier DNSS	17
iv. Le deuxième DNSS : une expérience plus complexe	18
IV. CONCLUSIONS	21
Le dialogue social comme espace démocratique qui cimente les organisations sociales, améliore les politiques publiques et contribue à leur pérennisation	21
ANNEXE STATISTIQUE	23

La présente publication a été réalisée par l'Institut Cuesta-Duarte (PIT-CNT) en Uruguay. Diego López González, chargé des associations du Réseau syndical de coopération au développement/Confédération syndicale internationale (RSCD/CSI), en a effectué la coordination et l'édition.

Avant-propos

Le contenu de ce rapport et ses conclusions reflètent le rôle et la valeur du dialogue social en Uruguay entre 2005 et 2015. Il est, cependant, important de noter que le dialogue social, à l'instar de toute autre forme de dialogue, peut être rompu à tout moment et le progrès accompli au fil des années est susceptible d'évoluer dû à un changement dans le gouvernement ou les attitudes des acteurs concernés. Cette étude doit donc être envisagée dans son contexte spécifique comme un instantané de ce que le dialogue social est à même d'accomplir grâce à la bonne volonté de ses acteurs. La meilleure façon de garantir que le dialogue social contribue au développement est de l'institutionnaliser, et même dans ce cas-là il n'est pas exempt d'obstacles.

I. URUGUAY : CONTEXTE POLITIQUE, ÉCONOMIQUE ET SOCIAL

Au cours des dix dernières années, l'Uruguay a connu des changements radicaux du point de vue économique, politique, social et institutionnel. Il est très difficile d'analyser lesdits changements sans un bref rappel historique de la période au cours de laquelle ils se sont produits et du point de départ qui les a vus naître.

En mars 2005, pour la première fois de l'histoire du pays, une coalition de centre gauche, le Front large - Rencontre progressiste, arrive au pouvoir. À ce moment-là, le pays commençait à peine à se relever d'une des crises les plus profondes de son histoire, qui avait culminé en 2002. La situation économique, sociale et institutionnelle que le nouveau gouvernement a dû affronter était extrêmement complexe. En raison de la crise, la production nationale avait diminué, entre 1999 et 2002, de 15 % en termes réels et de 46 % en dollars, et la dette publique et privée (montée en flèche durant la crise) avait atteint des niveaux insoutenables : la dette publique dépassait 100 % du PIB, ce qui signifie que l'ensemble de la production annuelle ne suffisait pas à payer les dettes du gouvernement.

Sur le plan social, la pauvreté avait atteint un niveau dramatique, concernant 1 million de personnes sur une population d'un peu plus de 3 millions d'habitants, et la pauvreté extrême affectait près de 200 000 personnes. Du point de vue du travail, le chômage et l'emploi précaire avaient augmenté : en l'espace de quelques mois, 20 % de la population active s'est retrouvée au chômage, et la précarité ou l'absence d'inscription à la sécurité sociale concernait 40 % de la population active. En même temps, le pouvoir d'achat du salaire a diminué d'environ 23 % au cours des cinq premières années de la décennie, ce qui, conjugué à la baisse de l'emploi, a conduit à une forte diminution de la masse salariale sur le produit total ; elle est passée de 34 % avant la crise à 27,1 % en 2003¹.

En outre, les changements mis en œuvre au cours des années 90, conformément aux réformes structurelles fondées sur le dénommé consensus de Washington, s'étaient traduits

¹ "La masa salarial 1998-2010" Institut Cuesta Duarte Institute (2011).

par une intervention réduite de l'État et une diminution de la réglementation sur le marché du travail, entraînant l'érosion de bon nombre des mécanismes institutionnels auparavant capables d'amortir les effets de la crise sur le marché du travail : ainsi a-t-on constaté, entre autres phénomènes, un affaiblissement des syndicats, un retrait de l'État de la négociation collective, une dévalorisation du salaire minimum national et de nouvelles modalités de contrats de travail. Par ailleurs, étant donné que le système de protection sociale du pays avait été d'emblée très lié au monde du travail, et que ces transferts étaient pour l'essentiel de nature contributive, liés à l'emploi, le fort impact de la crise sur le marché du travail (tant au niveau de l'emploi que de la précarité) a eu des répercussions sur les avantages sociaux auxquels accédait la population, notamment les personnes ayant le moins de revenus.

Dans ce contexte de forts déséquilibres internes et externes, la politique économique du nouveau gouvernement a cherché à rendre compatibles une réorientation macro-économique s'attaquant au problème de l'endettement (lequel restreignait grandement la marge de manœuvre de la politique économique) tout en essayant de relancer la croissance économique, et les réponses rapides à donner à la grave crise sociale héritée des années précédentes. Ainsi, la politique sociale est devenue une pierre angulaire de la politique économique au lieu de n'être abordée que superficiellement, et un train de mesures et de programmes visant la réduction de l'énorme dette sociale a été mis en œuvre de toute urgence.

La politique économique du nouveau gouvernement a été complétée par une série de réformes structurelles qui allaient être portées en avant progressivement au cours de la première période du gouvernement du Front large, notamment une réforme fiscale et la réforme de la santé. Contrairement aux choix des gouvernements antérieurs, la politique sociale et la politique économique se trouvaient pour la première fois sur un pied d'égalité, et l'on cherchait à les intégrer en tant qu'éléments inséparables d'une stratégie de développement.

L'autre différence fondamentale de l'approche choisie pour l'action politique est le fait que

les différentes politiques publiques ont dès ce moment commencé à s'appuyer sur des consultations. Qu'il s'agisse de la mise en œuvre des réformes structurelles mentionnées plus haut, ou d'autres domaines de la politique publique, le nouveau gouvernement a ouvert plusieurs espaces de dialogue social (que l'on détaillera plus loin, et qui ont eu des degrés variables d'impact et d'institutionnalisation), dans le but de promouvoir la participation de la société civile organisée ainsi que son engagement dans le cadre des politiques lancées. Le mouvement syndical uruguayen a été un acteur privilégié, agissant comme référent dans ces espaces de dialogue, tant pour les sujets et aspects relevant directement du domaine du travail que dans d'autres thématiques, sans lien aussi direct avec le monde du travail mais qui visaient le développement et l'inclusion sociale, raison pour laquelle le mouvement syndical pouvait y apporter une contribution significative.

i. Croissance économique

L'Uruguay a traversé une profonde crise socio-économique entre 1999 et 2002, à l'issue de laquelle, en 2003, l'économie a retrouvé le chemin de la croissance ; entre 2004 et 2014, la production nationale a augmenté de 69,7 %, parvenant à une croissance moyenne annuelle de 5,4 %. Il s'est agi du cycle d'expansion économique le plus important du pays, d'abord en raison de sa durée de 12 ans de croissance ininterrompue de la production, mais aussi en raison de son ampleur puisque les taux de croissance ont été de loin supérieurs à la moyenne historique du pays. S'il est vrai qu'en 2014 et au début de l'année 2015 le processus de croissance a connu un ralentissement notable, il s'agit tout de même d'une croissance positive et l'on s'attend, pour les trois années à venir, à des taux de croissance annuelle oscillant entre 2,5 % et 3 % (voir le graphique 1 de l'annexe statistique).

Comme on peut le voir au tableau 1 de l'annexe statistique, entre 2004 et 2014 le produit intérieur a quadruplé (mesuré en dollars courants), passant de près de 13 700 millions de dollars courants à près de 57 500 millions de dollars en 2014. De même, le produit par habitant est passé de 4 000 à 16 641 dollars sur la même période, ce qui a valu au pays d'être classé comme « pays à revenu moyen élevé » à l'échelon international.

ii. Principaux indicateurs du marché du travail

Le marché du travail a été un facteur fondamental de l'augmentation du niveau de vie de la population, de la réduction de la pauvreté et d'une meilleure distribution des revenus. Contrairement à ce qui était survenu lors de précédentes périodes de croissance du pays², cette fois-ci la croissance de la production s'est accompagnée d'une plus grande demande de travail, et les principaux indicateurs du marché du travail ont présenté de significatives améliorations. Le taux d'activité et le taux d'emploi ont augmenté, le chômage a diminué au point d'atteindre le plus bas niveau jamais enregistré dans l'histoire du pays.

Comme on peut le voir au tableau 2 de l'annexe statistique, le taux d'activité (défini comme le rapport entre la population active et la population en âge de travailler) a augmenté au cours de la dernière décennie, passant de 58,7 % en moyenne en 2004 à près de 65 % des personnes en âge de travailler en 2014. L'amélioration des perspectives d'emploi au cours de cette période ont encouragé l'intégration de davantage de personnes sur le marché du travail, ce qui s'est traduit par une offre de travail accrue. Le taux d'emploi (rapport entre les actifs occupés et la population en âge de travailler) a lui aussi augmenté au cours de cette période, passant de 50,9 % en 2004 à 60,4 % dix ans plus tard ; son plus haut niveau historique –60,7 %– a été atteint en 2011, indiquant qu'un peu plus de 6 personnes en âge de travailler sur dix avaient un emploi.

Corollaire naturel de cela, le taux de chômage (rapport entre les chômeurs et la population active), qui avait atteint 17,2 % de moyenne annuelle à l'épicentre de la crise, en 2002, était en 2004 de 12,4 % et de 6,6 % en 2014. Le plus bas taux de chômage jamais enregistré dans le pays était de 6,3 % en 2011.

La croissance économique, l'augmentation de l'emploi et le processus de négociation collective ont entraîné une forte hausse du salaire moyen réel au cours de la dernière

² Dans la décennie des années 90 (entre 1990 et 1998), l'économie uruguayenne avait aussi connu un cycle d'expansion de l'activité économique, qui n'avait toutefois pas eu de répercussions positives sur le marché du travail. Alors que le produit avait augmenté de 40 % durant ces années, avec un taux de croissance économique moyen de 3,9 % par an, le taux de chômage qui était d'environ 8 % au début de la décennie a dépassé 11 % en 1998. En outre, les politiques d'assouplissement mises en œuvre avaient augmenté la précarité du travail et n'avaient permis qu'une augmentation de 1,8 % du salaire réel moyen annuel, tout en créant une grande dispersion salariale entre secteurs et même entre entreprises au niveau sectoriel.

décennie, comme illustré au graphique 2 de l'annexe statistique.

Pour la première fois depuis que ces données sont enregistrées, le salaire réel a augmenté de manière ininterrompue pendant dix ans consécutifs, avec un taux de croissance annuelle moyen de 4,25 %, ce qui représente une augmentation de 51,5 % au long de la décennie. Le rôle dévolu aux Conseils salariaux (format de la négociation collective en Uruguay, tripartite et par branche d'activité économique) a été déterminant pour la croissance du pouvoir d'achat des travailleurs, indépendamment du fait que les bons résultats du marché de l'emploi étayaient les augmentations décidées.

iii. Pauvreté et indigence

Les répercussions favorables, sur le marché du travail, du cycle de croissance économique, auxquelles se sont ajoutées les politiques distributives et d'assistance aux secteurs les plus vulnérables, ont permis d'améliorer la qualité de vie des foyers ; l'on a enregistré des progrès importants dans les indicateurs de pauvreté et d'indigence, tout comme dans les aspects liés à la distribution de la richesse.

Les améliorations en matière d'emploi et de salaire, ainsi que la batterie de politiques sociales adoptées par le gouvernement en vue d'affronter les niveaux élevés de pauvreté et d'indigence sévissant dans le pays en 2005 ont fait qu'au cours des 10 dernières années, tant la pauvreté que l'indigence se sont considérablement réduites. Outre le rôle joué par le marché du travail, l'extension de la couverture de la protection sociale au-delà des piliers contributifs sur lesquels il était fondé a été fondamentale, car cela lui a permis de s'adresser aux secteurs les plus vulnérables de la société qui, n'étant pas inscrits sur le marché du travail formel, étaient exclus de cette couverture. En même temps, les prestations existantes destinées aux travailleurs du secteur formel ont été étendues et améliorées, comme par exemple l'assurance-chômage, l'assurance santé, les congés de maternité et de paternité, les allocations familiales contributives, etc.

En conséquence, au cours de la dernière décennie la pauvreté a considérablement diminué: elle affectait 32,5 % des habitants en 2006 mais ne concernait plus que 9,7 % de la

population en 2014 ; depuis l'application de la méthodologie des revenus, le taux de pauvreté passait en dessous de la barre des 10 % pour la première fois. Il en est allé de même avec l'indigence, qui est passée de 2,5 % de la population en 2006 à 0,3 % en 2014³ (voir le tableau 3 de l'annexe statistique).

iv. Distribution des revenus personnels

Des avancées significatives ont également été réalisées au niveau distributif, comme on peut le constater à l'étude des différents indicateurs de l'inégalité des revenus. Le tableau 4 présente l'indice de Gini⁴, qui est passé de 0,455 en 2006 à 0,381 en 2014, signalant une importante diminution des inégalités dans la distribution des revenus. Dans le même sens, le ratio 10/1 (rapport entre le revenu moyen du premier et du dernier décile, qui indique de combien de fois le revenu moyen du dernier décile est supérieur à celui du premier décile) est passé de 17,9 en 2006 à 11,6 en 2014. Cette évolution s'inscrit dans un contexte de croissance des revenus moyens des deux déciles, mais où le revenu moyen du premier décile a nettement plus augmenté que celui du dernier décile (99,2% et 29,3% respectivement), ce qui a permis de combler l'écart de revenus entre les deux tranches de la population, tombé à 35%.

³ Note méthodologique : la première enquête sur les ménages à couverture nationale en Uruguay date de 2006. Auparavant, l'enquête sur les ménages ne concernait que les municipalités de plus de 5 000 habitants, raison pour laquelle les données au niveau national ne sont données qu'à partir de 2006. Les données présentées pour une période préalable prennent comme référence l'évolution des communes de plus de 5 000 habitants, assez proche du reste de celle de l'ensemble du pays. Ce n'est qu'à partir de 2006 que l'on dispose de chiffres absolus concernant la totalité du pays.

⁴ L'indice de Gini est un indicateur d'inégalité de revenus, qui varie entre 0 et 1. Une valeur de 0 représente une égalité parfaite de revenus (tous les individus ont le même revenu) alors qu'une valeur de 1 représente l'inégalité totale (un seul individu détient tous les revenus de la société et le reste, rien).

II. LES DIVERSES EXPÉRIENCES DE DIALOGUE SOCIAL EN URUGUAY

L'Uruguay a une longue tradition de dialogue social, avec une forte participation du mouvement syndical en tant que représentant des travailleurs et des secteurs populaires en général. Depuis le début des années 40, les salaires minimums par catégorie professionnelle et par secteur d'activité, ainsi que leurs ajustements, sont fixés au sein des Conseils salariaux, organe de négociation tripartite, et sont contraignants. Si ces Conseils ne sont pas à proprement parler des espaces de dialogue social, dans la mesure où ils ne sont pas ouverts mais constitués par des représentants des salariés, du patronat et du gouvernement, ils n'en sont pas moins des espaces d'échanges et de négociation tripartite. De même, au sein du ministère du Travail et de la Sécurité sociale (MTSS) et de la Banque de prévoyance sociale (BPS), il existe des espaces de travail formés eux aussi de manière tripartite auxquels prennent part les représentants des travailleurs syndiqués.

Cependant, au début des années 90, en vertu de la nouvelle orientation politique du pays qui s'inscrivait dans les réformes proposées dans le cadre du consensus de Washington, le gouvernement a cessé de réunir les Conseils salariaux. Ainsi, pendant 12 ans, la négociation collective n'a plus joué le rôle central qu'elle avait jusqu'alors détenu sur le marché du travail uruguayen. Faire passer le rôle du marché avant celui de l'État en tant que décideur politique et acteur déterminant de l'économie a non seulement conduit à la dissolution des Conseils salariaux mais a aussi diminué la pertinence des institutions tripartites, ce qui a miné la participation sociale.

Comme mentionné auparavant, à partir de 2005, avec l'arrivée au pouvoir du Front large-Rencontre progressiste, l'on a pu constater dans le pays non seulement un changement d'orientation politique, mais aussi de l'approche adoptée, désormais axée sur la participation active de la société civile dans le débat concernant la conception et la mise en œuvre des politiques. L'Uruguay avait déjà à l'époque une expérience en matière de participation, sur la base des instituts et organes gouvernementaux à gestion tripartite, c'est-à-dire par des représentants du gouvernement, des organisations syndicales et des

organisations patronales. La direction tripartite de la Banque de prévoyance sociale, organisme chargé de l'exécution des politiques en matière de sécurité sociale dans le pays, en est un exemple, tout comme l'Institut national pour l'emploi et la formation professionnelle, qui relève du ministère du Travail et de la Sécurité sociale et a pour mission d'élaborer et mettre en œuvre les politiques de formation et d'emploi.

À partir de 2005, outre l'ouverture de nouveaux champs d'action tripartite⁵, l'on a fait le pari de mettre en place de plus amples espaces de dialogue social, faisant intervenir la population dans la discussion visant à définir et mettre en œuvre des politiques dans différents domaines. C'est dans ce but qu'a été créé, fin 2005, le Conseil de l'économie nationale, organe consultatif et honoraire. Celui-ci a été institué au moyen de la loi 17.935, en vertu de l'article 206 de la Constitution de 1967 établissant la faculté de légiférer en vue de constituer un Conseil d'économie nationale composé de représentants des intérêts économiques et professionnels du pays.

Conformément aux dispositions de la loi, un des principaux objectifs du Conseil était de réglementer et d'institutionnaliser le dialogue parmi les représentants des intérêts économiques, professionnels, sociaux et culturels (entreprises, travailleurs, chômeurs, coopératives, cadres universitaires, usagers et consommateurs, organisations non gouvernementales), entre ces représentants et l'État, et entre ceux-ci et des organismes de nature similaire d'autres pays.

Cette même loi établissait la composition du Conseil : 14 représentants des travailleurs (12 travailleurs actifs et deux chômeurs ou retraités) ; 14 représentants des entreprises ; 3 représentants de coopératives ; 3 cadres universitaires ; 3 représentants des usagers et consommateurs ; et 3 représentants des organisations non gouvernementales ayant un lien contractuel avec le gouvernement.

Le Conseil de l'économie nationale est organisé en diverses commissions, au sein

⁵ La direction de l'Institut national des coopératives, la Commission tripartite du genre et de l'égalité des chances qui relève du ministère du Travail et de la sécurité sociale, le Conseil national de sécurité et de santé au travail, et les Conseil productifs sectoriels en sont des exemples probants : ils sont tous à composition tripartite, ils jouent un rôle consultatif auprès des ministères auxquels ils sont rattachés, et ont en outre la faculté de définir et de mettre en pratique des politiques dans leurs domaines de compétence respectifs.

desquelles participent des membres des ministères concernés ; des rapports y sont élaborés (parfois sur la base d'un consensus, parfois représentant un avis majoritaire ou minoritaire) lesquels recueillent la vision des représentants dans chacun des domaines thématiques.

Une autre expérience importante en matière de dialogue social a été la convocation du Dialogue national pour l'emploi, au début de l'année 2012, par le ministère du Travail et de la Sécurité sociale (MTSS) dans le but d'aborder les principales problématiques du marché du travail en fonction de la conjoncture de forte croissance de l'emploi et de diminution sensible du chômage que connaissait alors l'Uruguay. La convocation était adressée aux organisations syndicales et patronales ainsi qu'à d'autres organisations de la société civile œuvrant dans le domaine des politiques de l'emploi et du marché du travail.

Ce dialogue s'est structuré autour de cinq grands axes thématiques, à savoir : a) l'emploi et la formation professionnelle des jeunes ; b) les politiques visant à pallier l'insuffisance de l'offre de travail ; c) l'équilibrage entre les structures de qualification de l'offre et la demande de travail ; d) les politiques d'emploi pour les différentes phases du cycle économique ; et e) l'emploi et les politiques au niveau micro et méso-économique.

Ce dialogue s'est déroulé pendant pratiquement toute l'année 2012, avec la présentation et la discussion de rapports par chacun des acteurs participant à chacun des axes thématiques, et a abouti à des recommandations politiques, telles que la loi pour l'emploi des jeunes récemment adoptée.

Un autre exemple de dialogue social entrepris en Uruguay est le Dialogue national sur la sécurité sociale (DNSS), auxquels nous nous consacrerons de manière plus détaillée dans le chapitre suivant, compte tenu de ses caractéristiques et de son niveau d'institutionnalisation plus élevé. Le DNSS fut convoqué pour la première fois en 2007, avec comme principal objectif d'institutionnaliser la participation de différents acteurs de la société civile dans le débat sur les changements en matière de sécurité sociale, domaine stratégique pour le développement économique et social du pays dans la mesure où il permet d'amortir l'impact sur la population de contingences telles que les accidents du travail, la maladie, le chômage, les situations de vulnérabilité et la vieillesse.

Le mouvement syndical uruguayen, représenté par le PIT.CNT (unique centrale syndicale du pays), a pris une part active au sein du DNSS, cherchant à obtenir des accords, formulant des propositions et parvenant ainsi à exercer une influence positive sur l'élaboration de lois et la mise en pratique de politiques publiques dans le but de renforcer le modèle social du pays.

Le chapitre suivant passe brièvement en revue l'apparition du DNSS, les intervenants qui y ont pris part, et le fonctionnement du DNSS dans chacune des deux étapes au cours desquelles il a été convoqué : il analyse en outre les principaux accords négociés ayant entraîné des changements législatifs fondamentaux pour l'extension des droits sociaux.

III. LE DIALOGUE NATIONAL SUR LA SÉCURITÉ SOCIALE (DNSS)

i. Convocation du premier dialogue, méthodologie et intervenants

Peu après l'arrivée au pouvoir du Front large-Rencontre progressiste en 2005, alors que le pays commençait à peine à sortir d'une profonde crise économique et sociale, la Commission sectorielle de sécurité sociale⁶ fut créée, regroupant divers organismes d'État dans le but de promouvoir des améliorations dans différents domaines liés à la sécurité sociale. Cette Commission reçut le mandat, entre autres, d'organiser et de convoquer un ample processus de dialogue sur la sécurité sociale, lequel s'est tenu en 2007 et durant une partie de l'année 2008 et s'est appelé Dialogue national sur la sécurité sociale (DNSS).

Les objectifs généraux de ce premier processus de dialogue étaient de procéder à une profonde évaluation du système de sécurité sociale en vigueur afin d'esquisser les modifications éventuelles à y apporter et de déterminer comment en renforcer la gouvernance démocratique. Il convient de souligner que ce processus, tout comme les autres instances de participation et de consultation mentionnées plus haut, rompait radicalement avec les expériences antérieures car il élargissait la représentation au sein des instances institutionnelles traditionnelles d'intermédiation des intérêts.

Le dialogue s'est structuré autour de cinq volets thématiques, à traiter de manière distincte et consécutive : 1) Démographie et sécurité sociale ; 2) Inclusion, travail et sécurité sociale ; 3) Sécurité sociale et protection sociale ; 4) Couverture et sécurité sociale ; et 5) Financement de la sécurité sociale. Il a en outre reçu l'appui de l'Université de la République et de la coopération internationale, bénéficiant ainsi des exposés d'éminents experts nationaux et d'internationaux, et de documentations préalables aux réunions.

Les conclusions des discussions de chacun des cinq volets thématiques allaient être traitées

⁶ Son comité exécutif était composé du ministère du Travail et de la Sécurité sociale (MTSS), du ministère du Développement social (MIIDES), du ministère de l'Économie et des finances (MEF), du ministère de la Santé publique (MSP), de la Banque de prévoyance sociale (BPS) et du Bureau de la planification et du budget (OPP). Une assemblée plénière siégeait sous l'égide du comité, avec une participation plus ample, incluant entre autres dans le directoire de la BPS les représentants des retraités, des entreprises et des travailleurs.

lors de trois réunions ; il fut convenu qu'à l'issue de ces réunions, une Commission exécutive serait constituée, chargée de dresser une synthèse des propositions et de rédiger un rapport final, mentionnant clairement les points d'accord et de divergence.

Du point de vue méthodologique, certains critères de base ont été fixés : par exemple, un nombre restreint mais représentatif de participants, le maintien d'un régime de travail réservé, et la construction d'un site web permettant de recueillir les propositions et les idées des citoyens.

Pour chacun des volets thématiques, 50 institutions ont été invitées ; la participation effective a oscillé entre 50 et 60 % du nombre total d'organisations convoquées. Parmi elles, il convient de souligner la participation de représentants des travailleurs, retraités et entrepreneurs, présents dans chacun des cinq volets. Parmi les autres organisations invitées figurent les organismes de la société civile, les trois caisses paraétatiques, les quatre sociétés de gestion de fonds d'épargne de prévoyance, cinq universités, les quatre partis politiques représentés au parlement et divers organismes gouvernementaux.

ii. Propositions et participation des travailleurs au premier DNSS

Tout comme d'autres instances de participation, le DNSS posait aux travailleurs un défi important à deux titres au moins. Tout d'abord, parce qu'il s'agissait de la possibilité de se faire entendre et d'exercer une influence grâce à des propositions amplement réclamées dans le domaine des politiques publiques en matière de sécurité sociale, domaine sensible s'il en est pour le développement et l'équité. Ensuite, parce qu'il était nécessaire de démontrer que l'instrument du dialogue et la participation sociale non seulement ne représentaient pas un obstacle à la mise en œuvre des politiques, mais au contraire apportaient une richesse aux échanges, permettaient de nouvelles approches pertinentes et conféraient une légitimité accrue aux accords susceptibles d'être conclus.

La force du mouvement syndical pour relever ce défi était d'avoir depuis 1992 un représentant des travailleurs au Directoire de la Banque de prévoyance sociale (BPS). Cette expérience lui avait permis de mettre sur pied une équipe technique et politique, avec une

forte masse critique construite au fil d'années de travail, ce qui a considérablement facilité la participation au sein du DNSS.

De fait, les travailleurs ont pu apporter au DNSS la contribution de leur « Proposition alternative » approuvée par le 8^e congrès du PIT.CNT en 2003. Cette proposition globale intégrait différentes mesures de réduction des inégalités dans le système de sécurité sociale en vigueur, tout en recherchant les moyens d'une pérennisation financière du projet.

À la lumière des conclusions de différentes études, selon lesquelles un pan de la population aurait la plus grande difficulté à toucher une pension ou à accéder à des prestations sociales lors de leur retraite, une des principales propositions a été de réformer les critères d'accès à la retraite, qui incluaient à ce moment-là une durée de travail de 35 ans. Concrètement, la proposition visait à ce que le critère commun d'accès à la retraite soit d'être âgé de 60 ans et d'avoir travaillé 30 ans, sans affecter les taux de remplacement en vigueur, et que les travailleurs sans emploi de plus de 50 ans soient couverts par une retraite anticipée ou une assurance chômage prolongée. Quant aux questions de genre, l'une des idées principales était d'envisager que les femmes puissent accéder à la retraite en ayant moins cotisé, en raison du temps que celles-ci consacrent à s'occuper de la famille.

En même temps, un débat s'est ouvert sur la manière de conjuguer systèmes contributifs et non contributifs, en cherchant à protéger la population la plus vulnérable, qui ne cotisait pas du fait qu'elle n'était pas reliée au marché du travail formel. Dans ce sens, un soutien a été apporté aux initiatives lancées par le pouvoir exécutif visant à renforcer les allocations familiales destinées aux enfants ainsi que les programmes d'assistance aux personnes âgées ne remplissant pas les critères d'accès à la retraite alors qu'elles vivent dans la pauvreté.

Quant à la réforme mise en œuvre en Uruguay en 1996, qui instaurait un régime de retraite mixte avec un pilier solidaire ou de répartition complété par un pilier d'épargne individuelle, le mouvement syndical s'y était opposé d'emblée. C'est ainsi que le dialogue a été vu comme une occasion de s'opposer à ce que la sécurité sociale engendre un gain privé au détriment des travailleurs, contraints d'épargner, et de proposer l'élimination des sociétés de gestion de fond d'épargne de prévoyance. Vu la difficulté politique de mettre

cela en pratique à court terme, plusieurs propositions ont été avancées dans le but de mitiger les aspects les plus nocifs de ces Fonds Il s'agissait notamment de réduire les commissions réclamées mensuellement par les Fonds aux travailleurs, de permettre que ces derniers aient la possibilité de verser une plus grande partie de leur épargne au régime solidaire, d'accroître la visibilité dans les paiements des rentes viagères par les compagnies d'assurance (par exemple au moyen de tables non-discriminatoires pour les femmes qui ont une espérance de vie plus longue).

Eu égard aux prestations à l'égard des actifs, le PIT.CNT a proposé d'augmenter le taux de base des indemnités de chômage et d'autres mesures tendant à en assouplir les critères d'éligibilité. En outre, il a été proposé de relever le plafond des indemnités pour maladie afin qu'il soit équivalent à celui de l'assurance-chômage.

iii. Les résultats du premier DNSS

Le premier DNSS a eu des résultats très encourageants. Malgré les divergences entre les différents intervenants, dans de nombreux cas, quant au rôle et à la portée du système de sécurité, plusieurs accords ont été conclus dans le but de lancer des mesures concrètes dans différents domaines. Ces accords, recensés dans le rapport de la Commission exécutive générale du DNSS, ont constitué un apport fondamental pour les politiques publiques concrètes mises en œuvre par le pouvoir exécutif.

Parmi les plus importantes, il convient de souligner la loi 18.395 d'assouplissement de l'accès à la retraite Celle-ci a réduit de 35 à 30 le nombre d'années de cotisations au système et en outre établi une allocation spéciale pour des prestations à l'intention des chômeurs de plus de 58 ans ayant travaillé déjà 28 ans, d'une durée de deux ans, agissant de passerelle avant leur accès à la retraite. Un calcul spécial est mis en place à l'intention des femmes, ajoutant une année pour chaque enfant, avec un maximum de cinq années supplémentaires. Enfin, certains critères d'accès à la retraite sont assouplis en cas d'incapacité totale, ou d'accès à une indemnité transitoire en cas d'incapacité partielle.

Quant aux prestations de sécurité sociale pour les actifs, une réforme du programme

d'assurance chômage a été décidée, puis mise en œuvre en vertu de la loi 18.399. Parmi d'autres changements, une période d'assurance étendue de 6 à 12 mois pour les plus de 50 ans, le maintien des prestations même lorsqu'un travail secondaire est exercé, la dégressivité des montants à partir de 66 % du salaire au premier mois de chômage, et le prolongement des prestations en cas de récession économique.

Ces mesures concrètes, avec d'autres qui ont fait l'objet de discussions lors du dialogue mais qui étaient déjà en vigueur ou en passe de l'être (notamment la réforme de la santé et l'extension des allocations familiales), ont été un résultat très positif du dialogue. En effet, le DNSS a non seulement permis un échange entre intervenants, toujours enrichissant, mais il a obtenu des contributions importantes à la conception de politiques publiques visant à renforcer le modèle de protection sociale, composante clé de la voie vers le développement.

Le premier DNSS a servi également à mettre clairement sur la table certaines différences, notamment les diverses approches adoptées par les acteurs gouvernementaux et sociaux face au régime de capitalisation individuelle. En particulier, la position des travailleurs prônant l'élimination de la recherche de bénéficiaires, de la spéculation financière et de l'incertitude concernant les prestations que toucheront à terme les travailleurs dans le régime fondé sur l'épargne individuelle, et promouvant le démantèlement des sociétés de gestion des fonds d'épargne de prévoyance, n'a pas réussi à se traduire par des modifications d'ampleur changeant définitivement ledit régime.

iv. Le deuxième DNSS : une expérience plus complexe

Le deuxième DNSS s'est déroulé entre fin 2010 et 2012, avec l'objectif plus ambitieux et complexe d'approfondir les questions demeurées en suspens, pour lesquelles les divergences étaient notoires. Cette fois encore, il revenait à la Commission sectorielle de sécurité sociale de mener l'organisation et la conduite politique du processus, avec l'appui de l'Université de la République et de la coopération internationale.

Les intervenants conviés à prendre part au processus, tout comme la méthodologie appliquée, étaient similaires à ceux du premier DNSS. Le travail tournerait cette fois aussi

autour de cinq axes thématiques : 1) Prestations à la population active et assurance chômage ; 2) Systèmes d'épargne prévisionnelle et rôle des compagnies d'assurance ; 3) Régimes de retraite et de pensions ; 4) Institutions de la sécurité sociale et gestion du système de protection ; et 5) La protection sociale des travailleurs à leur compte.

Outre les questions relatives au régime des retraites et à l'élimination des sociétés de gestions des fonds de prévoyance, les principales propositions de la plateforme du PIT.CNT étaient : l'adoption de taux de remplacement différentiels afin de donner la priorité aux plus vulnérables, la retraite à temps partiel, le relèvement du plafond des indemnités maladie, la réforme des critères d'éligibilité aux indemnités pour incapacité permanente, la création d'un fonds de garantie de crédits du travail en cas d'insolvabilité des entreprises, et la réglementation et protection des travailleurs indépendants.

Fin 2011 et début 2012, les premières rencontres thématiques se sont tenues, pour lesquelles la participation a été encore supérieure à celle enregistrée au cours du premier dialogue. Cependant, en mai 2012, alors que se négociait le deuxième volet du DNSS, la banque centrale d'Uruguay —en sa qualité de régulateur du marché des compagnies d'assurance—, décida unilatéralement et sans communication préalable d'ajuster à la baisse le taux d'intérêt technique. Cette mesure, qui implique une réduction des rentes viagères des futurs retraités sur la base de leur épargne individuelle, a été rejetée par les travailleurs, les retraités, et même par les entreprises. Cela a entraîné de fortes mobilisations des travailleurs et retraités, et considérablement entravé la poursuite du dialogue.

Ce n'est qu'en octobre 2012, suite à l'autocritique à laquelle se livra le gouvernement concernant la manière dont la décision avait été appliquée (tout en ne revenant pas sur cette décision), que les parties se sont à nouveau réunies. La modalité des volets thématiques fut abandonnée ; le gouvernement décida de proposer à la discussion, dans un cadre général, certaines initiatives qui d'après lui pouvaient donner lieu à un accord.

De toute évidence, le deuxième DNSS n'a pas été aussi positif que le premier. La réduction du taux d'intérêt technique, aspect qui figurait à l'ordre du jour du deuxième volet thématique, a transformé le climat de dialogue en un climat de conflit, entravant toute

possibilité de parvenir à des accords au moyen des échanges prévus. Malgré tout, le processus de dialogue a pu reprendre, même si dans un format moins adéquat, et des décisions importantes ont fait l'objet d'un accord, décisions qu'il convient de mentionner.

Parmi elles, mise en vigueur avec la loi 19.162, la possibilité de se désinscrire d'une des sociétés de gestion de fonds d'épargne de prévoyance ou de révoquer des options associées au régime mixte, ce qui concerne un nombre conséquent de personnes risquant d'être lésées pour avoir transféré une partie de leur épargne vers ces sociétés de gestion. S'il est vrai que la loi n'a pas repris de nombreux aspects proposés par le mouvement syndical, elle a tout de même été vue comme une percée à partir de laquelle il serait désormais possible d'élargir la liberté de choix et d'aborder d'autres sujets, tels que la bonification que le secteur public doit effectuer pour que de nombreux travailleurs continuent de verser la moitié de leur épargne aux sociétés de gestion des fonds de prévoyance.

Une autre réglementation importante associée au deuxième DNSS, que l'on trouve dans la loi 19.006, concerne la manière de rendre compatibles la retraite et le travail dans le secteur de l'industrie et du commerce, dans certaines circonstances et avec des critères définis. Cette nouveauté correspondait au consensus obtenu entre les parties sur la pénurie de main-d'œuvre qualifiée dans certains secteurs économiques, problème qui pouvait être atténué en permettant à certains retraités de continuer à toucher leur retraite tout en proposant leur expérience et leur savoir dans le cadre du système de formation. La loi 19.160 a autorisé la retraite partielle, c'est-à-dire la possibilité de prendre sa retraite (en touchant la moitié de la pension) tout en continuant de travailler mais à mi-temps.

Enfin, le gouvernement a mis en œuvre une augmentation progressive du plafond des indemnités maladie, et modifié certains aspects du système utilisé pour graduer l'incapacité de travail, ce qui, comme l'avait prévu le PIT.CNT, a permis à un nombre important de travailleurs d'accéder à une indemnité pour incapacité de travail.

IV. CONCLUSIONS

Le dialogue social comme espace démocratique qui cimente les organisations sociales, améliore les politiques publiques et contribue à leur pérennisation

L'Uruguay a connu ces dernières années des avancées d'envergure, au niveau économique autant que politique et social, qui placent le pays sur la voie de la croissance et du développement économique et social. De profondes mutations politiques ont entraîné ces changements, avec une manière différente de faire de la politique, nettement plus ouverte et participative qu'auparavant. Il est bien sûr évident que la mise en œuvre des politiques publiques est une compétence de l'État, mais il n'en reste pas moins qu'en appeler au dialogue social pour l'élaboration, la mise en pratique et le suivi de ces politiques publiques leur confère une plus grande légitimité et permet de les perfectionner.

Le processus de dialogue permet d'aborder les thématiques avec des visions innovantes, et aux différents intervenants, en connaissance de cause, de faire connaître leurs intérêts et perspectives en les étayant ; c'est là un apport central à l'élaboration de politiques dotées d'une légitimité sociale. Même lorsque les différentes visions n'aboutissent pas sur des politiques communes, l'exercice du dialogue contribue à approfondir la démocratie.

Il convient cependant de rendre légitimes aussi les espaces de dialogue social, les institutionnaliser, leur donner l'indépendance et les garanties nécessaires pour qu'ils puissent jouer leur rôle consultatif. Si les résultats du dialogue ne sont pas systématiquement inclus dans les politiques mises en œuvre, ou si ces politiques sont adoptées sans prendre en considération les espaces de dialogue et les échanges qui s'y sont tenus, l'on assistera inéluctablement à la perte de toute substance desdits espaces.

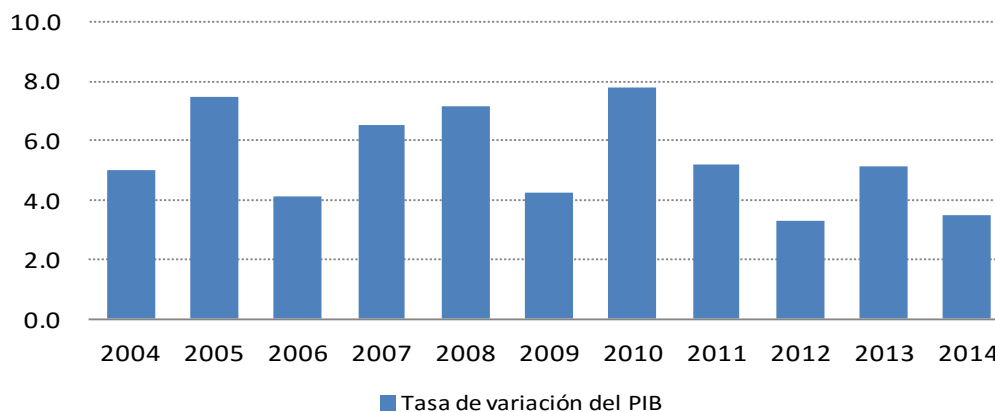
Au long du présent travail, l'on a présenté avec des degrés d'approfondissement divers plusieurs instances de dialogue et de participation sociale qui ont été mises en place dans le pays au cours des dix dernières années. Tous ces espaces ont été d'une importance considérable pour l'approfondissement de la démocratie et ils ont eu une grande influence sur la quantité et la qualité des politiques publiques mises en œuvre dans le but d'accroître le niveau de développement. Au-delà des espaces traditionnels de participation du

mouvement syndical (ceux relatifs aux politiques de l'emploi et à la fixation des salaires), les travailleurs et d'autres acteurs sociaux ont participé à des espaces stratégiques pour le développement, dans des domaines tels que la santé, l'éducation et la protection sociale. L'ouverture par le nouveau gouvernement du processus de dialogue concernant le système national de prise en charge (Sistema Nacional de Cuidados) et sa gestion est une preuve supplémentaire du changement de culture à l'œuvre.

Les expériences de dialogues mentionnées plus haut ont également favorisé une amélioration quantitative et qualitative des organisations participantes, ce qui les rend progressivement plus aptes à relever les défis subséquents. En particulier, grâce au dialogue et à la participation sociale, le mouvement syndical uruguayen s'est transformé en un acteur désormais incontournable dans le pays, doté d'une forte présence médiatique et capable d'exercer une influence sur les thèmes à l'ordre du jour en matière de développement.

ANNEXE STATISTIQUE

Gráfico 1 - Tasa de variación del PIB
Índice de volumen físico - 2004-2014



Cuadro 1 - Producto Interno Bruto - 2004 -2014

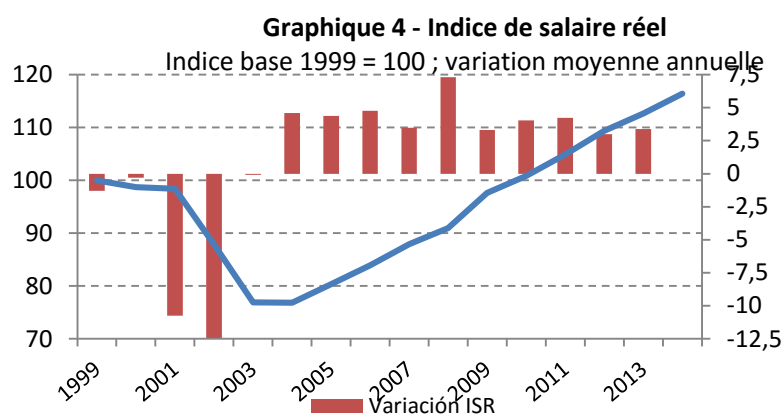
	En miles de dólares corrientes	En dólares per capita	Tasa de crecimiento anual (%)
2004	13,697,210	4,099	5.0
2005	17,380,324	5,185	7.5
2006	19,600,138	5,837	4.1
2007	23,435,535	6,977	6.5
2008	30,366,648	9,029	7.2
2009	31,660,911	9,372	4.2
2010	40,285,084	11,860	7.8
2011	47,962,936	14,055	5.2
2012	51,385,377	14,997	3.3
2013	57,523,530	16,721	5.1
2014	57,471,277	16,641	3.5

Fuente: Elaboración propia en base a datos de BCU y INE.

Cuadro 2 - Principales indicadores del mercado laboral
En porcentajes

	Tasa de actividad	Tasa de empleo	Tasa de desempleo
2004	58.3	50.9	12.4
2006	58.3	51.5	11.6
2006	60.7	54.1	10.8
2007	62.5	56.7	9.4
2008	62.7	57.7	8.0
2009	63.4	58.5	7.7
2010	62.9	58.4	7.2
2011	64.8	60.7	6.3
2012	64.0	59.9	6.5
2013	63.6	59.5	6.5
2014	64.7	60.4	6.6

Fuente: Elaboración propia en base a datos de INE.



Cuadro 3 - Porcentaje de personas en situación de indigencia y de pobreza

	Indigencia	Pobreza
2006	2.5	32.5
2007	2.4	29.6
2008	2.5	24.2
2009	1.6	21
2010	1.1	18.5
2011	0.5	13.7
2012	0.5	12.4
2013	0.5	11.5
2014	0.3	9.7

Fuente: INE

The Trade Union Development Cooperation Network (TUDCN) is an initiative of the International Trade Union Confederation (ITUC), bringing together affiliated trade union organisations, solidarity support organisations, regional ITUC organisations, the Global Union Federations (GUFs), the European Trade Union Confederation (ETUC) and the Trade Union Advisory Committee to the OECD (TUAC). TUDCN's objective is to bring the trade union perspective into the international development policy debates and improve the coordination and effectiveness of trade union development cooperation activities.

Le Réseau syndical de coopération au développement (RSCD) est une initiative de la Confédération syndicale internationale (CSI) réunissant des organisations syndicales affiliées, des organisations de solidarité, les organisations régionales de la CSI, ainsi que les Fédérations syndicales internationales (les fédérations sectorielles - FSI), la Confédération européenne des syndicats (CES) et la Commission syndicale consultative auprès de l'OCDE (TUAC). Le RSCD a pour but de traduire la perspective syndicale dans les débats sur la politique en matière de développement international et d'améliorer la coordination et l'efficacité des activités syndicales dans le domaine de la coopération au développement.

La Red Sindical de Cooperación al Desarrollo (RSCD) es una iniciativa de la Confederación Sindical Internacional (CSI), que agrupa a diversas organizaciones sindicales afiliadas, organizaciones solidarias (OS), organizaciones regionales de la CSI, las Federaciones Sindicales Internacionales (FSI), la Confederación Europea de Sindicatos (CES) y la Comisión Sindical Consultiva ante la OCDE (TUAC). El objetivo de la red es aportar la perspectiva sindical a los debates políticos y mejorar la coordinación y la eficacia de las actividades sindicales relacionadas con la cooperación al desarrollo.

CSOPartnership for **Development Effectiveness**

La présente publication a été réalisée avec un cofinancement de l'Alliance des organisations de la société civile pour l'efficacité du développement (AOED). Le contenu du présent document relève de la responsabilité exclusive de la CSI.



La présente publication a été élaborée avec l'aide de l'Union européenne. Le contenu de la publication relève de la seule responsabilité de RSCD/CSI et ne peut aucunement être considéré comme reflétant le point de vue de l'Union européenne.

Disponible en version électronique : <http://www.ituc-csi.org/social-dialogue-development>