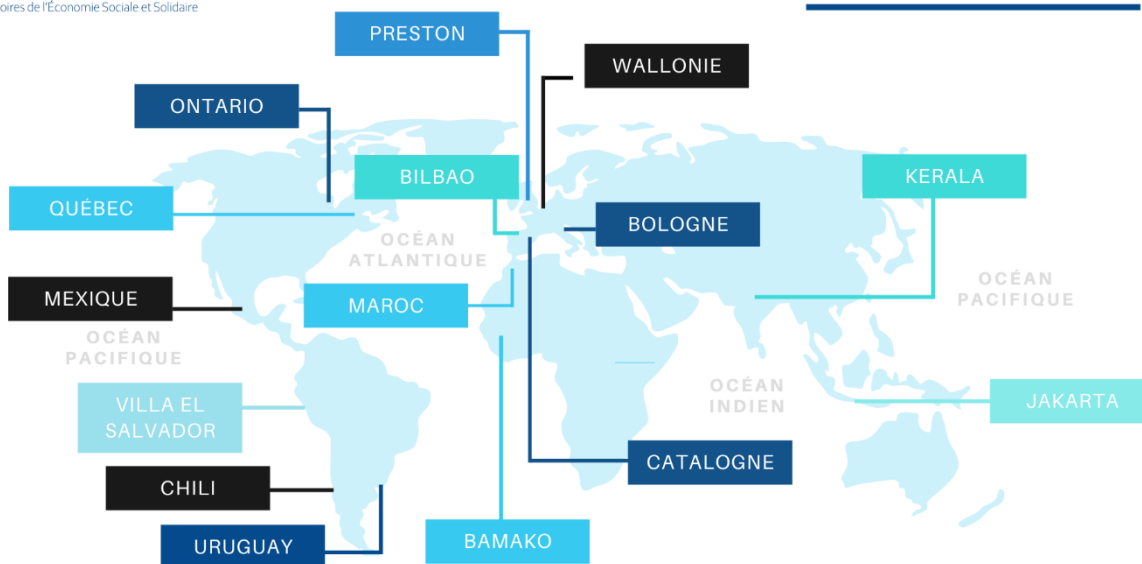


## Les politiques de l'ESS : une approche comparée

Ces synthèses ont été rédigées dans le cadre d'un exercice pédagogique réalisé au sein du cours « Les politiques d'ESS : une approche comparée » de Sciences Po Bordeaux en 3<sup>ème</sup> année en 2023 en partenariat avec le Global Social Economy Forum.

### Les politiques de l'ESS : une approche comparée



## Uruguay

par Clémence Frémont, Aurore Coville, Marie Toulet, Emma Assanelli, Louis Souffran

Dans son discours aux Nations Unies de 2012, l'ancien président uruguayen José Mujica (2010-2015) mettait l'accent sur l'urgence climatique, en dénonçant notamment les actions de grandes puissances, il disait en effet que "si l'humanité aspirait à vivre comme les Américains, nous aurions besoin de trois planètes." Il marqua encore plus les esprits en caractérisant les États-Unis comme "une civilisation contre la simplicité, contre la sobriété, contre tous les cycles naturels, et, ce qui est pire, une civilisation contre la liberté de disposer du temps de vivre les relations humaines, l'amour, l'amitié, l'aventure, la solidarité, la famille."

Loin de n'être qu'une simple figure accusatrice sur la scène internationale quant au manque de moyens mis en place pour une économie durable, soutenable et sociale, l'Uruguay fait véritablement figure d'exemple en Amérique latine et à l'échelle mondiale pour ce qui est du développement de politiques favorables à l'ESS. De fait, depuis le début du XXe siècle, l'Uruguay a pour volonté de créer un cadre législatif et organisationnel qui favorise les initiatives privées basées sur l'utilité sociale et la solidarité. En témoignent la loi de 2008 sur le coopérativisme ou encore les débats publics donnant au peuple un espace d'expression pour construire une loi sur l'économie solidaire. La plus grande réussite législative à ce sujet est sans conteste la loi sur l'économie sociale et solidaire approuvée en décembre 2019. Le secteur public vise donc à respecter les valeurs propres à l'ESS comme le montre la transition énergétique opérée depuis une vingtaine d'années. L'Uruguay est surtout un des pays latino-américains avec l'IDH le plus élevé. Il a connu depuis 2003 une croissance économique régulière jusqu'à la crise du Covid-19, ainsi qu'une baisse de la pauvreté. Il est considéré comme le pays d'Amérique Latine le plus respectueux des droits du travail et des travailleurs par la confédération syndicale internationale<sup>1</sup>. Son climat de stabilité politique et de faible niveau de corruption serait favorable à de telles mesures, permettant ainsi le développement de l'ESS.

Toutefois, les gouvernements uruguayens successifs ont bien conscience que les dispositions législatives ne sont pas suffisantes pour le secteur privé. En effet, les acteurs privés doivent avoir accès à divers outils, à des formations et à des aides pour être encouragés à produire de manière responsable et engagée. Dès lors, les pouvoirs publics ont investi dans des infrastructures, dans des centres de formation (comme le Unidad Social y Solidaria à Montevideo) pour créer un environnement propice aux initiatives privées ayant pour objectif l'intérêt général tout en optant pour une organisation plus horizontale et un partage plus égalitaire de la valeur créée.

Ainsi, nous pouvons nous demander comment l'Uruguay a tenté de répondre à des problématiques sociales et économiques par des initiatives relevant de l'ESS et comment il s'est alors imposé comme fer de lance de l'ESS en Amérique latine.

### **L'ancrage progressif de l'économie sociale et solidaire en Uruguay**

#### **Une volonté de mettre en place et visibiliser des mesures de coopérativisme depuis une quinzaine d'année**

---

<sup>1</sup> Richard Neuville, « *ABC Coop : une expérience de gestion ouvrière sous le signe de la lutte des classes* », *Association Autogestion*, février 2015

Depuis plusieurs années, l'Uruguay montre l'exemple en termes d'avancées sociales et de partage de la valeur créée. Cette dynamique est croissante depuis les années 2000 et l'arrivée au pouvoir de coalitions de gauche. Différentes lois et mesures relatives à certains pans de l'ESS sont ainsi prises depuis une quinzaine d'années. Le coopérativisme et la protection sociale y sont centrales.

L'Uruguay a permis la création de différents organismes promouvant de telles mesures. Le principal est l'Institut national du coopérativisme (**INACOOP**) créé en 2008. De plus, en 2009, la Mutuelle Générale de l'Education Nationale (MGEN), l'Internationale de l'Education (IE), l'Association Internationale de la Mutualité (AIM) ainsi que le Bureau International du Travail (BIT) ont créé le Réseau Education et Solidarité (**RES**) afin de *"bâtir des ponts entre acteurs de l'éducation et acteurs de la santé, afin d'œuvrer à la santé, au bien-être, à la protection sociale de la communauté éducative partout dans le monde"*.

Cela a mené à la réussite de différentes lois et accords. Dès 2008, une loi générale sur le coopérativisme est adoptée, couplée à la création de l'INACOOP. En 2011 un débat intitulé "Vers une loi sur l'économie solidaire" est organisé au niveau national. La même année, une réunion l'est à Montevideo par l'union de la mutualité d'Uruguay (UMU) avec le RES, INACOOP et Gestarlud qui ont signé un accord en faveur de l'ESS. Il y est écrit qu'il vise un *"échange de bonnes pratiques et d'outils pour la création d'une culture de la protection sociale, la promotion du bien-être des communautés éducatives, et l'éducation à l'ESS"*. En 2013 un premier projet de loi ESS est discuté au sein d'une commission intégrant des représentants ministériels et les réseaux de l'ESS.

Ces étapes ont progressivement ouvert la voie à la loi sur l'Economie Sociale et Solidaire du 10 décembre 2019.

### **La loi cadre de 2019 entérine juridiquement cette dynamique pour cadrer l'ESS en tant que telle**

Bien que la loi de 2008 donne à voir une avancée conséquente quant aux politiques publiques relevant de l'ESS, elle n'est en réalité centrée que sur une dimension de cette dernière, à savoir le coopérativisme. Certes, l'organisation à plus petite échelle et de manière plus locale est bien un des fondements de l'ESS, mais les pouvoirs publics uruguayens ont bien conscience qu'une législation de plus grande ampleur est nécessaire - comme le prouvent les différentes étapes de réflexion vers la loi de 2019 vues auparavant. L'enjeu principal pour le pays est ici de définir clairement ce qu'est l'ESS, d'après les pouvoirs publics et le peuple, pour ensuite mener des politiques favorisant l'initiative individuelle et collective de développement équitable et respectueux, entre autres, des valeurs promues par les ODD. Cette définition apparaît à l'article 3 de la loi du 10 décembre 2019 qui met en exergue l'ESS comme étant un *"système économique, culturel et environnemental"* caractérisé par des valeurs telles que *"la solidarité, [...], la coopération, l'entraide, [...], le respect de la nature, la participation démocratique..."* Dès lors, cette loi de 2019 permet à l'Uruguay de respecter divers objectifs de développement durable tels que la production d'une énergie propre et abordable. En effet, en 2016, 94,5% des besoins énergétiques étaient couverts avec des sources d'énergie renouvelable<sup>2</sup>, avec une hausse non négligeable de l'énergie venant de l'éolien, du solaire et une utilisation grandissante de la biomasse. Concernant le volet social, l'Uruguay s'est engagé par cette loi à promouvoir une égalité sociale et de genre, ce qui recouvre également plusieurs objectifs de développement durable.

---

<sup>2</sup> Magali Reinert, « Uruguay : le pragmatisme économique favorise la transition énergétique », *Novéthic*, 18 janvier 2016

En outre, c'est par l'article 7 de cette loi que l'État uruguayen déclare d'intérêt national l'ESS dans toutes ses formes. La loi prévoit également la création d'un Conseil National de l'ESS qui est constitué par les organisations sociales et tous les secteurs de l'État qui interagissent avec ce champ. Ce Conseil se réunit lors de la Conférences Nationales annuelles qui ont pour objectif de permettre une articulation et une élaboration des politiques d'ESS, avec la participation de tous les acteurs publics et les organisations sociales.

La politique menée par l'Uruguay est passée par une procédure législative qui tend à créer un cadre permettant l'émergence d'initiatives à travers tout le pays. Néanmoins, il est nécessaire, et les gouvernements uruguayens s'en sont aperçus, de donner à l'ESS une certaine visibilité et d'évaluer l'efficacité et les conséquences de l'action de l'État quant à ce secteur de l'économie. Très tôt après l'adoption de la loi en décembre 2019, l'État a cherché à donner la parole aux Uruguayens eux-mêmes pour procéder à une critique constructive de la loi entrée en vigueur et à son évaluation. À cet égard, la Coordinatrice de l'Économie Solidaire de l'Uruguay a convoqué le Groupe de recherche sur les politiques publiques et l'enseignement supérieur pour porter au jour une réflexion sur l'ESS en Uruguay depuis la loi de 2019.

### **La mise en œuvre des politiques d'ESS en Uruguay**

#### **L'Uruguay s'impose comme l'un des pays d'Amérique Latine développant le plus l'ESS**

D'autres lois, prises avant la loi-cadre de l'ESS, ont permis d'introduire l'ESS en Uruguay. La loi du 13 décembre 1968 permet la mise en place du Plan Nacional de Viviendas (plan national de logements) par la République d'Uruguay. De plus, le décret du 23 septembre 2011 permet la création du Fond pour le développement (FONDES), qui a pour objectif de soutenir le financement de projets productifs viables et durables. De même, en 2014 est votée la loi sur la production agricole familiale et la pêche artisanale, qui énonce que *"se declara de interés general y se establece un mecanismo de reserva de mercado estatal de bienes y servicios alimenticios"* (República oriental del Uruguay). En effet, la loi du 23 décembre 2016 crée le Sistema Nacional de Transformación Productiva y Competitividad, qui a pour objectif de promouvoir le développement économique productif et innovant, tout en respectant les enjeux de durabilité, d'équité sociale et d'équilibre environnemental et territorial. Ce texte est aussi le premier en Uruguay à mentionner le terme d'"économie sociale", présentée comme l'un des bénéficiaires d'un éventuel soutien. Il l'intègre au système économique à travers INACOOOP et fait participer les "entreprises d'économie sociale" aux Conseils Consultatifs sur la Transformation Productive et la Compétitivité.

En parallèle sont mises en œuvre des mesures transversales prenant en compte le développement économique du pays. Cela se retrouve par exemple dans le secteur de l'énergie, avec la diminution de la dépendance de l'Uruguay. De fait, au début du XXe siècle, le pétrole représentait à lui seul 27% des importations uruguayennes, mais la transition énergétique faite par le pays a permis une diminution de ces importations. La volonté de modifier complètement la structure des sources en énergie du pays a de fait été créatrice d'emploi en Uruguay<sup>3</sup>.

D'autre part, un financement important est consacré à l'ESS en Uruguay, grâce au Fond pour le développement (FONDES) créé en 2011 par le pouvoir exécutif uruguayen pour financer les projets productifs viables et durables en Uruguay. La politique d'ESS dispose, d'après le décret

---

<sup>3</sup> Magali Reinert, « Uruguay : le pragmatisme économique favorise la transition énergétique », *Novéthic*, 18 janvier 2016

du 23 septembre 2011 et ses articles 1 et 2, d'instruments financiers (notamment la Banque de la République Orientale d'Uruguay) et fiduciaires professionnels, autorisés à agir en tant que tel par la Banque Centrale uruguayenne. Ce fonds est administré par 2 instances : l'INACOOOP et l'ANDE (l'Agence nationale de développement).

### **Le tournant libéral depuis les élections de 2019 a-t-il eu raison de l'ESS ?**

L'année 2019 a surtout été marquée par l'élection de Luis Lacalle Pou, premier président de droite depuis 15 ans. Depuis, il gouverne le pays à la tête d'une coalition allant à du centre droit à l'extrême droite. Son projet constitue une véritable rupture puisqu'il s'ancre dans le libéralisme économique et rompt ainsi avec ses prédécesseurs. La droite proposée par Luis Lacalle Pou est cependant différente des droites traditionnelles de l'Amérique Latine puisqu'il ne se revendique pas conservateur, ce qui permet à l'Uruguay de préserver ses avancées sociétales. Pour autant, qu'en est-il des avancées sociales ? L'ESS en tant que telle est en retrait depuis 2019, puisqu'elle n'est plus mentionnée dans les projets gouvernementaux. Après une gestion de la crise du Covid-19 plutôt efficace qui a permis à l'Uruguay de n'être que relativement en difficulté, le Président affirme sa volonté de réduire l'important déficit budgétaire grâce à la mise en place d'une politique d'austérité. Le gouvernement a d'ailleurs adopté durant la pandémie la Loi d'Urgence Considération qui a permis de nombreux changements dans les domaines de la sécurité et du renseignement, du logement, de l'éducation, de l'accès aux terres productives, du travail, de l'économie, des entreprises publiques, de la criminalisation du droit de grève et de manifestation. En 2022, le Front large - coalition de gauche qui a permis le développement de l'ESS- ainsi que plusieurs syndicats ont organisé un référendum afin d'abroger une partie de la LUC. Cependant les résultats du référendum ont tourné en faveur du gouvernement.

Pourtant, le gouvernement de Luis Lacalle Pou a limité sa politique d'austérité puisqu'il a annoncé en juillet dernier lors de la réunion "Rendicion de Cuentas" que les dépenses publiques allaient augmenter d'environ 0,17% du PIB. Ce budget ira en priorité à l'éducation, ainsi qu'à la sécurité et au rattrapage des salaires des fonctionnaires, dont les syndicats estiment qu'ils ont perdu 6% de pouvoir d'achat en un an.

Ainsi, l'Uruguay a progressivement développé des politiques d'ESS. Ces mesures ont porté leurs fruits, puisque l'Uruguay est un des pays latino-américains les plus avancés socialement, avec un IDH élevé. Cependant, la récente fracture politique avec l'arrivée de la droite libérale économique depuis 2019 a fait reculer l'ESS, malgré le maintien de politiques sociales.

## **Annexes :**

- **Premiers articles de la loi-cadre ESS de 2019**

La loi cadre de l'ESS votée en 2019 introduit l'ESS en tant que tel dans la législation ESS, en définissant pour la première fois dans la loi l'économie sociale et solidaire, et en faisant donc un enjeu incontournable dans la politique du pays. Les quatre premiers articles en sont les articles fondateurs.

**Définition intégrale de l'ESS dans la loi cadre :** *“Se entiende por Economía Social y Solidaria al sistema socioeconómico, cultural y ambiental, conformado por el conjunto de organizaciones y redes que desarrollan fines colectivos o sociales, caracterizado por las prácticas solidarias, asociativas, cooperativas y de ayuda mutua, la participación democrática en la toma de decisiones, la autonomía de la gestión, la primacía del ser humano y del bien común sobre el capital, la equidad social y de género, el respeto a la naturaleza, la diversidad cultural y el desarrollo local, con el objetivo de satisfacer las necesidades de sus integrantes o de la comunidad en procura del desarrollo humano y la democratización de la economía a partir de la producción de bienes y servicios, su distribución, circulación, comercialización, financiamiento y consumo justo y responsable.”*

**Article 1 :** *“La presente ley tiene por objeto reconocer, promover y apoyar a la Economía Social y Solidaria, en sus diversas manifestaciones, determinando las medidas de fomento de acuerdo a los fines y principios que las caracterizan y sin perjuicio de la regulaciones específicas que cada una de ellas tenga”*

**Article 2 :** *“Se declara de interés nacional, la promoción, difusión, estímulo y desarrollo de la Economía Social y Solidaria, en cualquiera de sus expresiones”.*

**Article 3 :** *“La economía social y solidaria está compuesta por el conjunto de entidades que en el ámbito privado desarrollan actividades económicas, sociales, culturales y ambientales, de conformidad con los principios recogidos en el artículo 4 de esta ley y persiguen el interés común de sus integrantes, el interés general económico o social, o ambos.”*

**Article 4 :** *“Las entidades de la Economía Social y Solidaria deberán observar los siguientes principios :*

*a) La persona debe ser el centro de la actividad económica y social, teniendo absoluta primacía frente al capital.*

*b) Las relaciones entre los integrantes de la iniciativa se sustentarán en la solidaridad, la cooperación, la reciprocidad y el control democrático, primando el interés común por sobre el individual.*

*c) La gestión debe ser autónoma, democrática y participativa.*

*d) Debe existir un compromiso con la comunidad, la organización y desarrollo local y territorial, y con el cuidado del medio ambiente.*

*e) En los casos en que la forma jurídica lo habilite, la distribución de excedentes se efectuará principalmente en función del trabajo aportado y servicio o actividad realizada por los asociados y asociadas.*

*f) Promover la equidad de género y favorecer la inclusión social de personas con dificultades de inserción.”*

**Article 5 :** *“Declararse de interés general a las diversas expresiones de la ESS por su contribución al desarrollo sustentable, la participación democrática, la equitativa distribución de la riqueza y la inclusión económica y social.” [...]*

**Article 6 :** *“Son formas de expresión de la Economía Social y Solidaria, las siguientes entidades, siempre que cumplan con los principios del artículo 4 de la presente ley :*

- a) Las cooperativas de todas las modalidades.*
- b) Las empresas autogestionadas democráticamente por sus trabajadores.*
- c) Las sociedades de fomento rural, así como emprendimientos y redes que favorezcan la soberanía alimentaria, la agroecología y la producción de alimentos orgánicos.*
- d) Las entidades y redes de producción artesanal.*
- e) Las asociaciones civiles cuyo objeto sea la promoción, asesoramiento, capacitación, asistencia técnica o financiera, de las distintas formas organizacionales de la Economía Social y Solidaria.*
- f) Las asociaciones civiles que desarrollen o promuevan actividades económicas solidarias, tales como comercio justo, consumo responsable, finanzas solidarias, turismo responsable, producción sustentable, de carácter mutual sea de la salud u otra área, u otros servicios sociales a sus afiliados.*
- g) Las fundaciones integradas por organizaciones de la Economía Social y Solidaria.*
- h) Otras figuras jurídicas cuya naturaleza y definiciones sean acordes a los principios enumerados en el artículo 4° de la presente ley.”*

- **Articles 1 et 2 du décret du 23 septembre 2011 fondant le FONDES**

Le FONDES est l'organe de financement de l'ESS en Uruguay et a donc un rôle majeur dans la mise en œuvre de l'ESS dans le pays. Les deux premiers articles du décret de 2011 fondant le FONDES définissent l'organisation et le fonctionnement de ce dernier.

**Article 1 :** *“Créase el Fondo para el Desarrollo, como uno o varios patrimonios de afectación independiente, constituidos a partir de las contribuciones adicionales del **Banco de la República Oriental del Uruguay** previstas en el artículo 40 de la Ley N° 18.716, de 24 de diciembre de 2010, con la finalidad de dar apoyo a proyectos productivos viables y sustentables, alineados con los **objetivos y directrices estratégicas establecidos por el Poder Ejecutivo**. A efectos de la presente ley se lo denominará “FONDES” y en su actuación se podrá identificar con dicha sigla.”*

**Article 2 :** *“El FONDES tendrá **dos particiones**: una administrada por el **Instituto Nacional del Cooperativismo (INACOOP)** y la otra administrada por la **Agencia Nacional de Desarrollo (ANDE)**. Cada una de las instituciones administradoras instrumentará a partir de los patrimonios de afectación respectivos los medios humanos y materiales para el funcionamiento de la partición respectiva. Cada partición se organizará en **fondos o subfondos**, de acuerdo con los objetivos específicos perseguidos, conforme a lo que disponga la institución administradora. La gestión fiduciaria de estos fondos o subfondos será realizada por **fiduciario profesional autorizado a operar como tal por el Banco Central del Uruguay**, a quien mediante el o los contratos de fideicomiso correspondientes se transmitirá la propiedad fiduciaria de los recursos del Fondo para el Desarrollo. El fiduciario será seleccionado mediante procedimiento competitivo. Cada una de las particiones se denominará genéricamente como FONDES seguido del nombre de la institución que realice su administración.”*

## **Bibliographie**

### **Sources journalistiques :**

- « *Législations de l'ESS* », socioeco.org ([http://www.socioeco.org/app\\_legislation\\_fr.html#geo\\_3](http://www.socioeco.org/app_legislation_fr.html#geo_3))
- « *Loi sur l'Économie Sociale et Solidaire en Uruguay* », Après, le réseau de l'économie sociale et solidaire (<https://www.apres-ge.ch/actualites/une-loi-sur-leconomie-sociale-et-solidaire-en-uruguay>)
- « *L'Uruguay se dote d'une loi économie sociale et solidaire* », Revue Internationale de l'Économie Sociale (<http://www.recma.org/actualite/luruguay-se-dote-dune-loi-economie-sociale-solidaire>)
- « *L'Uruguay adopte la loi sur l'Économie Sociale et Solidaire* », Alliance Coopérative Internationale, 26 février 2020, (<https://www.ica.coop/fr/presse/actualites/luruguay-adopte-loi-leconomie-sociale-solidaire>)
- Magali Reinert, « *Uruguay : le pragmatisme économique favorise la transition énergétique* », Novéthic, 18 janvier 2016 (<https://www.novethic.fr/actualite/energie/transition-energetique/isr-rse/uruguay-le-pragmatisme-economique-au-service-de-la-transition-energetique-143807.html>)

### **Associations et Organisations internationales :**

- Fabio Durán Valverde, Jorge Flores Aguilar, José Francisco Ortiz Vindas, Daniel Muñoz Corea, Ana Carolina de Lima Vieira et Lou Tessier, « *Innovations en matière d'extension de la couverture de sécurité sociale aux travailleurs indépendants* », Bureau International du Travail, 2013 ([https://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/2013/113B09\\_285\\_fren.pdf](https://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/2013/113B09_285_fren.pdf))
- Sarah Folléas, « *Les coopératives de logements en Uruguay Une production de l'offre de logements par le tiers secteur* », Métropolitiques, octobre 2012 ([http://www.socioeco.org/bdf\\_motcle-geo-41\\_fr.html](http://www.socioeco.org/bdf_motcle-geo-41_fr.html))
- Louise Magnard, « *Uruguay : le RES et INACOOOP signent une convention de partenariat pour échanger sur les outils d'éducation à la protection sociale et à l'ESS* », Réseau Éducation et Santé, 19 novembre 2019 (<https://www.educationsolidarite.org/uruguay-le-res-et-inacooop-signent-une-convention-de-partenariat-pour-echanger-sur-les-outils-deduction-a-la-protection-sociale-et-a-less/>)
- Richard Neuville, « *ABC Coop : une expérience de gestion ouvrière sous le signe de la lutte des classes* », Association Autogestion, février 2015 ([http://www.socioeco.org/bdf\\_fiche-document-3738\\_fr.html](http://www.socioeco.org/bdf_fiche-document-3738_fr.html))
- Helmut Schwarzer, Lou Tessier et Sarah Gammage, « *Coordination institutionnelle et socles de protection sociale* », Bureau International du Travail, 2014 ([https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_protect/--soc\\_sec/documents/publication/wcms\\_235834.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/--soc_sec/documents/publication/wcms_235834.pdf))
- Geneviève de Rivières, « *L'Uruguay : un modèle économique et social à suivre ?* », Institut France-Amérique latine et Caraïbes, 25 mars 2019 (<https://france-ameriques.org/wp-content/uploads/2019/02/Compe-rendu-Uruguay-25-mars-2019-Fce-Amerique.pdf>)