

# ESPAGNE

## Un débat prioritaire différé

VICTOR RENES CARMEN GONZALES

*Depuis le milieu des années 80, les gouvernements qui se sont succédés ont prôné la privatisation comme instrument de la politique financière ou de la politique publique. Jusqu'ici les organes publics se sont montrés peu disposés à mesurer l'impact social du processus – que ce soit en Espagne ou en Amérique latine, où les capitaux espagnols ont joué un rôle actif. Il est urgent de rehausser les dépenses publiques et de réorienter les ressources publiques vers des domaines où elles sont les plus à même de mener à la redistribution du revenu et des opportunités.*

### Faible évaluation de l'impact social

Depuis le milieu des années 80, les gouvernements qui se sont succédés ont prôné la privatisation comme instrument de politique financière ou de politique publique.<sup>1</sup> De plus en plus de secteurs sont privatisés. Le processus en est encore à ses débuts dans les services sociaux de base, mais le manque d'évaluation des effets de la privatisation sur la société – en particulier sur ses groupes les plus défavorisés – montre le peu d'attention que les organes publics accordent aux répercussions sociales de leurs politiques. Nous exhortons ces organes à procéder à une étude de l'impact des processus de privatisation lancés à ce jour et à des évaluations d'impact préalables qui contribueront à la prise de décision démocratique avant la mise en œuvre de tous accords futurs. S'il y a une volonté politique, l'orientation des politiques futures peut être changée.

Le présent article renvoie à deux dimensions de la participation du secteur privé à la fourniture de services sociaux de base.<sup>2</sup> Dans le contexte national, nous analysons les progrès réalisés dans le processus de privatisation en Espagne, au cours des dernières années. Dans le contexte international, nous présentons la participation des entreprises espagnoles à la privatisation des services sociaux de base dans d'autres pays, en particulier en Amérique latine, car la région reçoit le flux annuel le plus important d'investissement espagnol.

### Nécessité d'accroître les faibles dépenses sociales

L'analyse des tendances de la privatisation des services sociaux et le leur influence sur la pauvreté et l'exclusion doit être formulée dans le contexte de la garantie des droits sociaux de base.

En Espagne, les dépenses en matière de protection sociale, en 1999,<sup>3</sup> étaient de 20% du PIB, soit 7,4% de moins que la moyenne dans l'Union européenne. Cette différence s'est progressivement accrue depuis 1994, avec des dépenses en matière

---

<sup>1</sup> Voir Germa Bel et Anton Costa. *La Privatización y sus Motivaciones en España de Instrumento a Política*. Universitat Barcelona.

<sup>2</sup> Le concept de participation du secteur privé dans cet article couvre des actions telles que la vente des actifs, la sous-traitance des services, les frais d'usage et les associations public-privé.

<sup>3</sup> Selon des données d'Eurostat. « Dépenses et Recettes », 1980-1999.

de protection sociale en Espagne à 22,8% du PIB, contre une moyenne de 28,4% dans l'Union européenne.

Avec plus de 7 millions d'habitants, soit 18% de la population espagnole, vivant en-dessous du seuil de pauvreté (Rapport FODESA sur les conditions de vie en Espagne) et la réduction progressive des avantages dans le secteur public, de nombreuses organisations sociales ont appelé le gouvernement à rehausser les dépenses sociales publiques. Les dépenses publiques sur les programmes sociaux sont un des instruments les plus importants dont l'Etat dispose pour influencer sur la redistribution du revenu et promouvoir l'équité sociale. Toutefois, le gouvernement a choisi la privatisation, en commençant par des formules de gestion privée, sans un débat sérieux sur les alternatives possibles.

### **Privatisation, engagement, solidarité : un débat urgent**

En septembre 2002, le nouveau ministre du travail et des affaires sociales, Eduardo Zaplana, a annoncé la décision d'introduire la gestion conjointe de certains des services publics et des avantages sociaux. Cette formule avait déjà été utilisée pour faire face aux déficits budgétaires dans les domaines de la santé et de l'éducation publiques, lors de leurs transferts aux Communautés autonomes (les régions et les nationalités), sans la garantie de ressources suffisantes pour faire face aux coûts. Le bilan de l'engagement public antérieur en matière de services sociaux ne laisse présager rien de bon pour ce qui est de la future privatisation des autres services sociaux de base. Tel est le cas pour les services visant les ans-abri, un réseau ayant une très forte proportion de prestataires de services privés.<sup>4</sup> Les centres appartenant à l'Etat comptent pour 21% du total, contre 55% appartenant à des institutions religieuses et 15% à d'autres groupes du secteur privé. La présence du secteur public est faible, mais elle l'est encore plus si l'on examine les données concernant la gestion de chaque centre, car les centres appartenant à l'Etat, en particulier les centres municipaux, sont souvent gérés par des entités sociales non-gouvernementales. Si l'on suit cette optique, le secteur public est réduit à 14%, alors que le secteur privé occupe presque 80%.

Dans le domaine de la santé publique, les Communautés autonomes ont eu à recourir à des impôts indirects (impôt sur le pétrole) pour couvrir les déficits. En outre, la gestion privée de la santé publique s'est considérablement accrue à travers des arrangements avec des entreprises privées qui fournissent des services cliniques, notamment la gestion hospitalière. Pour ce qui est de l'éducation, les arrangements avec des écoles privées ont augmenté de manière significative. Selon l'analyse des syndicats, fondée sur des données officielles, le nombre d'élèves inscrits dans les écoles publiques baisse de 0,4% par an. Ainsi, entre 1996 et 2002, l'éducation publique a perdu 2% de ses effectifs, soit près de 2 millions d'élèves.

L'insuffisance des ressources publiques et la tendance à la privatisation ont un grand impact sur les personnes âgées qui se retrouvent en « situation de dépendance » en raison de maladies liées à la vieillesse et qui ont davantage besoin de services de santé. Depuis 1996, la solution prônée par le gouvernement actuel a été d'appuyer les entreprises et les initiatives privées, en particulier dans le cas des centres d'accueil pour personnes âgées dépendantes, pour mieux organiser ce « marchés de services ». Si l'on considère que neuf de ces personnes « dépendantes » sur dix n'ont pas les moyens de souscrire à une assurance privée

---

<sup>4</sup> Pedro Jose Cabrera. *La Acción Social con Personas sin Hogar en España*. FOESSA-Cáritas. Madrid. 2000.

pour couvrir de tels services – et qu'il n'y a pas d'assurance publique disponible – ces personnes courent un risque imminent de se retrouver à l'abandon dans le cadre de telles solutions de « privatisation ».

Nous devons donc débattre non seulement de la privatisation, mais aussi de l'engagement et de la solidarité. Il faut de toute urgence un plan gouvernemental ; non seulement pour prendre en charge les sans-abri, mais aussi pour s'attaquer à la pauvreté et à l'exclusion en général, avec des budgets définis qui allouent une part plus large du PIB aux dépenses sociales. Pour défendre les droits humains, économiques et sociaux de tous les citoyens, sur la base de l'intérêt social et non de la rentabilité économique, l'Etat se doit de rehausser les dépenses publiques et de réorienter les ressources publiques vers des domaines tels que l'éducation, la santé et la nutrition, où ces ressources seront le plus à même de mener à la redistribution du revenu et des opportunités.

**TABLEAU 1**

<b>Participation des entreprises espagnoles à la privatisation des services sociaux de base en argentine et au Chili</b>		
<b>Investisseur</b>	<b>Compagnie recevant l'investissement</b>	<b>Secteur d'activité</b>
Adesias Seguros de Salud	Hospitales Bazterrica	Santé
Dragados y Construcciones	Aguas de Gran Buenos Aires	Eau et gestion des déchets
Soc. Gral Aguas Barcelona	Aguas Argentinas S.A.	Eau et gestion des déchets
Soc. Gral Aguas Barcelona	Aguas Provinciales de Sta. Fe	Eau et gestion des déchets
Soc. Gral Aguas Barcelona	Omaja	Eau et gestion des déchets
Soc. Gral Aguas Barcelona	Ormas Ambiental	Eau et gestion des déchets
Soc. Gral Aguas Barcelona	Emos	Eau
Iberdrola	Emp. Servicios sanitarios de Los Lagos (Essal)	Services d'assainissement

*Source : A. Araugetes (2001) avec des données de Reuters, América Economía, Financial Times, The Wall Street Journal Americas et les journaux Expansión et Cinco Dias*

### **Impact des entreprises espagnoles sur les droits sociaux de base en Amérique latine**

Dans leur quête de croissance et d'expansion et d'une plus grande compétitivité par rapport aux grandes compagnies européennes, les entreprises espagnoles majeures ont commencé, dans les années 70, à pénétrer les marchés latino-américains où ils ont trouvé des coûts relativement bas et de bonnes perspectives de croissance.

Deux décennies plus tard, avec la libéralisation croissante des économies latino-américaines, la privatisation des entreprises publiques qui fournissent les services de base et des structures publiques,<sup>5</sup> et les projections de taux de croissance supérieurs à ceux de l'Espagne, les entreprises espagnoles ont développé leur rôle dans la fourniture de services sociaux de base dans ces pays.<sup>6</sup> L'accent a été mis sur la fourniture d'eau, l'assainissement et les services de santé et la majeure partie de ces investissements est allée au Chili, à l'Argentine et à la Bolivie. (voir tableau 1).

La participation de 30% de la compagnie Abengoa dans le consortium international « Aguas de Tunari » pour la fourniture d'eau potable à Cochabamba, en Bolivie, est emblématique de l'investissement espagnol à l'étranger. Des mouvements sociaux forts ont dénoncé les insuffisances des premières concessions privatisées de services d'eau potable : l'effondrement de ces concessions a privé les pauvres des zones urbaines de branchement au réseau public, entraînant des risques pour la santé et a mis en évidence le manque de transparence de ces compagnies. En raison de ces manifestations, et des lacunes de la Loi relative à l'eau potable et à l'assainissement, le consortium a été abandonné et des modifications substantielles ont été apportées aux réglementations.

L'exemple montre que le débat sur les répercussions sociales de la privatisation des services sociaux de base prend une importance encore plus grande dans les pays ayant des niveaux élevés de pauvreté et d'inégalités sociales où, selon une évaluation récente du PNUD, de l'CEPALC et de l'UNICEF, l'accès universel aux services sociaux de base n'a pas été réalisé.<sup>7</sup>

L'impact de la présence des entreprises espagnoles sur la réalisation des objectifs sociaux à l'étranger sera sans nul doute déterminé par le rôle que l'Etat joue dans la conception, le financement, la fourniture et la réglementation des services sociaux et par la manière dont l'Etat appuie la capacité des consommateurs, des travailleurs et des organisations de la société civile à faire entendre leurs points de vue. Le rôle de toutes ces parties prenantes, l'attitude des entreprises privées et les nouvelles formes de réglementation et de responsabilité développées par le gouvernement et les groupes politiques du pays seront essentiels pour garantir l'accès universel à ces services et déterminera dans quelle mesure, à chaque stade, les intérêts privés soutiennent les politiques d'équité sociale.

### **Conclusion : l'Etat devrait protéger les services sociaux de base contre la libéralisation**

Nous avons, donc, souligné le rôle que l'Etat peut jouer tant en Amérique latine qu'en Espagne, pour garantir la fourniture universelle de services sociaux. Toutefois, une analyse large conclut que l'Accord général sur le commerce des services (AGCS) « pourrait avoir des effets désastreux sur la capacité des gouvernements à répondre

---

<sup>5</sup> « Endesa a lancé l'internalisation de son entreprise en 1992, pour des raisons à la fois internes ...et ... externes, la nécessité de rechercher des marchés dans les pays en développement, la prolifération des initiatives de déréglementation et de libéralisation ...». Rafael Miranda. Conseiller délégué d'Endesa. «Estrategias de Internacionalización : la Experiencia de Endesa». ICE. N° 799. 2002.

<sup>6</sup> A. Arahuetes. *Las Inversiones Directas de las Empresas de Alemana, Francia, Italia, Reino Unido y España en América Latina en el Periodo 1990-2000, 2001* et CEPALC. *La Inversion Europea en la Industria Energetica de América Latina*. Series Seminarios y Conferencias.

<sup>7</sup> Un engagement pris par l'initiative 20/20, qui vise à réaliser la couverture des services sociaux de base comme objectif essentiel de la lutte contre les manifestations les plus extrêmes de la pauvreté. CEPALC. *Equidad, Desarrollo y Ciudadania*.

aux besoins de leurs citoyens pauvres et faibles.»<sup>8</sup> Les mouvements sociaux exhortent les gouvernements à ne pas subordonner les besoins sociaux des populations aux intérêts politiques et économiques et exigent que ce soit les premiers qui déterminent le rythme et la flexibilité des accords en matière de libéralisation des services. Les services sociaux de base ne devraient pas faire partie des engagements de libéralisation et les gouvernements devraient conserver le droit de restreindre la libéralisation dans ces domaines clés, au profit du développement national et de la réduction de la pauvreté.<sup>9</sup>

**Cáritas Española**  
<estudios\@caritas-espa.org>  
**Intermón Oxfam**  
<cgonzalez@intermon.org>

---

<sup>8</sup> World Development Movement. “In whose Service”. Londres, 2001.

<sup>9</sup> Oxfam International. « Cambiar las Reglas : Comercio, Globalización y Lucha contra la Pobreza ». 2002.