

# MALAISIE

## Le coût élevé des monopoles privés

MAGESWARI SANGARALINGAM MEENEKSHI RAMAN

*Les politiques de privatisation ont profité à une petite élite qui a repris des services publics lucratifs pour les transformer en monopoles privés. A plusieurs occasions, l'objectif de la réduction du fardeau fiscal a eu des ratés, car le gouvernement a eu à payer des coûts élevés pour tirer d'affaire des privatisations en difficulté. Pour les consommateurs, la hausse des prix n'a pas apporté d'avantages. Il est impératif de revoir l'ensemble des politiques de privatisation pour rendre le processus plus comptable et plus transparent.*

### Manque de transparence dans une économie oligarchique

Le gouvernement a annoncé la politique de la privatisation en premier lieu en 1983. Ceci représentait une nouvelle approche du développement national, complétant d'autres politiques telles que Malaysia Incorporated, visant à rehausser le rôle du secteur privé dans le développement économique. Les objectifs étaient entre autres de réduire la charge financière et administrative du gouvernement, d'améliorer l'efficacité et la productivité et de contribuer à la croissance économique. Divers mécanismes ont été mis en œuvre pour la privatisation, notamment la vente d'actions ou de biens, la cession à bail d'actifs, des accords de gestion, des opérations build-operate-transfer ou build-own-operate et build-transfer des contrats de management.<sup>1</sup> La vente de patrimoine prédomine dans l'agriculture, la manufacture, l'immobilier et les entreprises, alors que les opérations BOT sont prépondérantes dans des infrastructures telles que l'électricité, le gaz et l'eau. Dès le départ, la privatisation a été non transparente. Au début, elle se faisait essentiellement, au début, sur la base du « premier venu, premier servi ». Les projets qui avaient été identifiés pour la privatisation, notamment ceux qui étaient très lucratifs en tant que propriété de l'Etat, étaient souvent accordés à des personnes ou à des entreprises ayant des connexions politiques, par exemple United Engineers Malaysia, Fleet Group, Renong, Vincent Tan Chee Yioun et Ananda Krishnan, sans paiement. L'ensemble du processus de privatisation continue de se faire à huis clos, sans obligation de rendre compte au public. Initialement, le public pensait que seules les entreprises non rentables seraient privatisées. Toutefois, à terme, même les entreprises d'Etat les plus lucratives comme Telekom Malaysia (services de télécommunications), Tenaga Nasional (fournisseur d'électricité) et Pos Malaysia (services postaux) ont été privatisées. Les infrastructures nationales d'Etat telles que les routes à péage et les services clés des hôpitaux publics ont été cédées à des groupes d'affaires malaisiens, à travers des concessions à long terme pour exploiter ces entreprises. Dans de nombreux cas, la

---

<sup>1</sup> La méthode BOT (Build-Operate-Transfer) implique la construction d'une structure à l'aide de fonds propres par le secteur privé, l'exploitation de cette structure pendant une période appelée période de concession, puis le transfert de la structure à l'Etat à la fin de cette période. Durant la période de concession, le secteur privé est autorisé à collecter des recettes directement des usagers de la structure ou indirectement à travers un intermédiaire, généralement une institution gouvernementale. La méthode BO (Build-Operate) est très semblable à la méthode BOT, sauf qu'elle n'implique pas de transfert de la structure à l'Etat. Ces deux méthodes s'accompagnent normalement de l'octroi d'une licence et/ou d'une concession.

privatisation a transformé des monopoles publics en monopoles privés, qui trop souvent sont devenus la propriété d'un groupe choisi de magnats des affaires ayant de bonnes connexions politiques, ce qui rend l'économie malaisienne plus oligarchique.

Le plan de privatisation a semblé bien fonctionner de la fin des années 80 au milieu des années 90. En se vantant de prévisions de cashflow à la hausse, les entreprises impliquées dans les projets de privatisation se sont aisément servies des marchés de capitaux et des banques pour financer leurs opérations à long terme, à forte intensité de capital. Toutefois, lorsque la crise économique a frappé en 1997, nombre de ces entreprises se sont révélées pauvres en capital et lourdement endettées. Le gouvernement se trouve actuellement dans la situation inconfortable de devoir re-nationaliser certaines des entreprises privatisées du pays.

La privatisation a provoqué des problèmes fiscaux parce que le gouvernement a eu à racheter des projets de privatisation en difficulté. En 2000, le gouvernement a payé plus de 192 millions de MYR (51 millions de dollars US) pour re-nationaliser les services d'assainissement. A cette période, Bernard Dompok, un ministre du cabinet du premier ministre avait qualifié les services d'assainissement de « cas spécial » car le gouvernement se devait de « sauvegarder l'intérêt public et éviter la perturbation des services. » Toutefois, depuis lors, le gouvernement a racheté Malaysia Airlines et est en train de reprendre en mains le conglomérat Renong ainsi que deux réseaux de transport urbain par rail, pour un montant de près de 9 milliards de MYR (2,4 milliards de dollars US).

Ce qui est plus inquiétant, ce sont les initiatives récentes visant à privatiser des services de base tels que l'eau, l'éducation et la santé, qui tous sont largement accessibles à un coût très bas, spécialement pour les personnes à faible revenu .

### **L'eau : la promesse non tenue d'un contrôle public des tarifs**

Le ministre des travaux publics malaisien, Datuk Seri. S. Samy Vellu, déclarait, en mars 2002, que le gouvernement aurait peut-être à privatiser la gestion de l'eau pour réduire la charge financière des gouvernements des Etats.<sup>2</sup> Selon le ministre, la proposition de privatisation suivait la recommandation faite par la Banque de développement asiatique en vue de la libéralisation et de la privatisation de la gestion de l'eau. Le ministre avait donné l'assurance que les tarifs pour l'eau feraient toujours l'objet d'un contrôle étatique. Néanmoins, la proposition du ministre s'est attiré les critiques d'associations de consommateurs telles que l'Association des consommateurs de Penang, qui ont soutenu que l'eau était une ressource publique essentielle qui devait être contrôlée et gérée par l'Etat, dans l'intérêt public.

Les services chargés de l'eau dans plusieurs Etats (tels que Johor, Penang et Kelantan) ont déjà été privatisés, et ceux de Selangor et Terengganu ont été constitués en entités commerciales (gérées comme des entreprises, mais propriétés de l'Etat). Dans l'Etat de Penang, le service des eaux a été privatisé bien qu'il fut l'un des services des eaux les mieux gérés et les plus rentables du pays. On s'attend à ce que cinq autres Etats achèvent la privatisation ou la constitution en entreprises de leur approvisionnement en eau durant la période du Huitième Plan malaisien 2001-2005.

La privatisation de l'alimentation en eau du pays entraînera probablement une révision de la structure tarifaire existante. En dépit de l'assurance faite aux

---

<sup>2</sup> Foo Eu Jin, « Sell-off of water Utility Inevitable to Douse Rising Expenses », *New Straits Times*, 29 mars 2002.

consommateurs que le taux des redevances pour l'eau resterait toujours sous la supervision de l'Etat, le prix aux consommateurs privés s'était accru, en avril 2001, de 0,42 MYR (0,11 dollars US) par mètre cube à 0,57 MYR (0,15 dollars US) pour une consommation de 20 mètres cubes ou moins. Les consommateurs ont protesté, jugeant la hausse injustifiée en raison de la mauvaise qualité de l'eau fournie. Bien que les hausses de redevances soient actuellement sous le contrôle de l'Etat, elles font encore l'objet de pressions de la part des compagnies des eaux. L'imposition d'un établissement des prix selon le principe du recouvrement total des coûts pour l'eau à la suite de la privatisation n'aura d'autre effet que de priver davantage de personnes de l'accès à l'eau salubre en contraignant des communautés pauvres à rechercher d'autres sources d'eau. Les hausses de prix uniformes pour l'eau entraînent également de plus grandes inégalités entre riches et pauvres.

### **Soins de santé : hausse des coûts sans amélioration de la qualité**

Le système actuel de fourniture de soins de santé a placé 90% de la population malaisienne à moins d'une heure ou de 5 km d'un centre de santé et a été vantée par l'Organisation mondiale de la santé (OMS) comme un des services de santé les plus équitables de la région Pacifique. Toutefois, le système de protection sociale est menacé par la privatisation.

Dans le Septième Plan malaisien (1996-2000), le gouvernement avait laissé entendre qu'il envisageait de privatiser les services médicaux. Cette politique avait suscité de vives attaques de la part des associations de consommateurs et d'autres groupes d'intérêt public et n'avait pas été poursuivie par le gouvernement. De manière significative, le Huitième Plan malaisien, qui énonce les stratégies et les programmes devant être entrepris par le gouvernement fédéral durant la période 2001-2005 ne fait pas référence à la privatisation des services médicaux. Toutefois, le gouvernement a pris des initiatives pour constituer les hôpitaux publics en entités commerciales.

De nombreux services hospitaliers publics, notamment l'approvisionnement en produits pharmaceutiques et médicaux, ainsi que des services de soutien, ont déjà été privatisés en 1994 et 1996 respectivement. Ces mesures ont rehaussé les coûts pour le gouvernement, avec notamment l'augmentation des prix des médicaments, sans une amélioration proportionnelle des services fournis. La privatisation des cinq services de soutien hospitalier en 1996 (blanchisserie, équipements hospitaliers, entretien, services de nettoyage et collecte des ordures) a multiplié par quatre ou cinq les frais d'exploitation.

En 1994, le système de distribution des produits pharmaceutiques de Malaisie, qui était géré par la Pharmacie générale (General Medical Store – GMS), a été privatisé et les hôpitaux publics ont été tenus de se fournir auprès d'une nouvelle compagnie, STSB (Southern Task Sdn. Bhd.), une filiale de Renong. Comme signe de sa performance globale désastreuse, STSB a dû se constituer en une autre entité appelée Remedi Pharmaceuticals Sdn. Bhd (PPSB) en 1996. Une étude de 1996/97, effectuée par la Faculté de pharmacie de l'Université Sains Malaysia, a constaté que la privatisation de la Pharmacie générale (GMS) n'avait pas entraîné une amélioration significative du système général d'approvisionnement en

médicaments.<sup>3</sup> Tout au contraire, le prix pondéré des médicaments fournis en 1997 a été multiplié par 3,2.

Actuellement, il est de plus en plus demandé aux patients d'acheter leurs propres fournitures médicales telles que les médicaments et les instruments chirurgicaux, avant de recevoir un traitement. Les Malaisiens s'inquiètent, à juste titre, du point de savoir si la proposition de constitution des hôpitaux privés en entités commerciales mènera également à une hausse brutale des coûts des soins de santé, en particulier pour les pauvres, les personnes âgées et les personnes souffrant de maladies chroniques et compromettra la qualité des soins médicaux financés par l'Etat et accessibles à tous les Malaisiens.

### **Privatisation de l'éducation**

La privatisation des institutions d'enseignement supérieur ou leur constitution en entités commerciales crée des disparités en matière d'accès. En prévision de la transformation des universités en entreprises commerciales et de l'établissement d'universités privées, le Parlement a voté deux nouvelles Lois en 1996, à savoir la National Higher Education Council Act et la Private Higher Education Institutions Act. La loi University and University Colleges Act a également été amendée pour y inclure des dispositions qui permettent aux universités d'initier toutes formes d'activités commerciales ou d'y participer.

De fait, deux systèmes sont apparus : un enseignement privé de qualité pour ceux qui ont des moyens et un enseignement public de faible qualité pour ceux qui ont de bas revenus. Les universités également sont devenues des entités commerciales depuis 1998. En conséquence, les frais universitaires ont déjà augmenté. Une fois de plus, ces hausses porteront préjudice aux groupes à faible revenu. En dépit des promesses d'augmentation des bourses et des aides, le gouvernement a transféré la charge des coûts de l'éducation aux étudiants et à leurs familles.

### **Privatisation du traitement des eaux usées et de l'élimination des déchets**

La privatisation du traitement des eaux usées, en 1993, en Malaisie, a été un échec financier majeur, car l'entreprise à qui le contrat avait été accordé a accusé des pertes énormes et a dû être racheté par le gouvernement, en juin 2000. Indah Water Konsortium (IWK), une société constituée en 1993, avait bénéficié d'un contrat de 28 ans et avait été chargée d'exploiter les structures publiques de traitement des eaux usées.

L'entreprise n'a pas bien marché, en partie parce qu'une proportion significative du public refusait de payer les factures qui antérieurement, étaient payées dans le cadre des redevances municipales. Le traitement des eaux usées reste dans un état déplorable. En outre, la société n'a pas été en mesure de traiter les eaux d'égouts et les eaux usées de manière efficace. En 1999, moins de 17% des 5.409 usines de traitement exploitées par IWK respectaient les normes publiques en matière de rejet.<sup>4</sup>

La privatisation des services chargés de l'évacuation des déchets solides, en 1995, a été retardée à plusieurs reprises et n'a pas été pleinement mise en œuvre. Quatre

---

<sup>3</sup> Mohd Izham Mohd Ibrahim, et al. "Drug Distribution Systems in Malaysia. The Privatisation of the General Medical Store" présenté à la *National Conference on Privatisation and Health Care Financing*, 1997 en Malaisie, USM, Penang.

<sup>4</sup> *The Star*, 23 décembre 1999.

consortiums régionaux ont été retenus pour gérer les déchets solides. Avant la mise en œuvre de la privatisation elle-même, une loi (Municipal Solid Waste Act) a dû être formulée. Le gouvernement convenait que les consortiums pourraient prendre la direction de ces services par étapes, par l'intermédiaire d'un contrat de service provisoire, avant le vote du projet de loi. Les pouvoirs locaux paieront les services rendus par le consortium. Notre préoccupation est qu'à la privatisation, les entreprises ne fassent payer directement les usagers et qu'ils rehaussent les tarifs. Dans le même temps, la gestion des déchets solides continue d'être un problème sérieux pour de nombreux centres urbains. Les problèmes sanitaires et d'évacuation des déchets sont amplifiés de manière significative dans des zones urbaines à forte densité et à faible revenu, avec des appartements à bas prix, des squats et autres implantations occupés par des groupes à bas revenu.

### **AGCS et privatisation**

Des négociations au titre de l'Accord général sur le commerce des services (AGCS) visant à libéraliser le secteur des services sont en cours à l'OMC.

Dans un document confidentiel qui a fait l'objet d'une fuite en avril 2002, l'UE demandait à la Malaisie d'ouvrir, entre autres, ses services postaux et de courriers, les télécommunications, l'énergie et les services environnementaux, y compris l'approvisionnement en eau et la gestion des déchets solides. Les associations de la société civile craignent que l'UE ne soit en train de faire pression sur la Malaisie, dans les coulisses, pour qu'elle accepte ses demandes. Les Malaisiens subissent actuellement le poids de la privatisation d'un plus grand nombre de biens et services clés du secteur public et les pressions en vue de céder ces domaines à des entreprises étrangères ajoutent à leur inquiétude. Toutefois, des ONG dans le pays, tels que Third World Network et Consumers Association of Penang, continuent de faire pression sur le gouvernement pour qu'il garantisse que ces secteurs ne seront pas soumis à la libéralisation.

### **Conclusion**

Les avantages promis de la politique de privatisation du gouvernement ne se sont pas matérialisés. Ils ont profité à une petite élite qui a repris des services publics lucratifs pour les transformer en monopoles privés. A plusieurs occasions, l'objectif de la réduction du fardeau fiscal a eu des ratées, car le gouvernement a eu à payer des coûts élevés pour l'approvisionnement et pour tirer d'affaire des privatisations en difficulté. Pour les consommateurs ordinaires, la hausse des prix n'a apporté ni avantages proportionnels, ni amélioration des services. Il est impératif de revoir l'ensemble des politiques de privatisation du gouvernement pour rendre le processus plus comptable et plus transparent.

### **Références**

Economic Planning Unit « Eighth Malaysia Plan » Malaisie, 2001.

Economic Planning Unit "Privatisation Master Plan", Malaisie 1991.

Hanim Adnan, "Pos Malaysia Privatisation Complete, Says Government", The Star, 24 août 2001.

S. Jayasankaran, "Raising a Stink" The Far Eastern Economic Review, 27 septembre 2001.

Leslie Lopez, "Malaysia Prepares to Take Control of Ailing Sewer System", Asian Wall Street Journal, 21 février 2000.

V. Raina, E. Chowdhury et S. Chowdhury, rédacteurs, The Dispossessed – Victims of Development in Asia, p. 222.

Syed Hussin Ali, "Privatisation and Corporatisation in Malaysia, Meaning, Policy, Practice", présenté à la National Conference on Privatisation and Health Care Financing, 1997 en Malaisie, USM, Penang.

**Consumers' Association of Penang**  
**<meenaco@pd.jaring.my>**