

# NICARAGUA

## Une nation dans le noir

RUTH SELMA HERRERA M.1

*La privatisation n'a pas apporté d'avantages sociaux pour les plus pauvres. Les compagnies d'électricité et du téléphone ont non seulement relevé le prix déjà « dollarisé » de leurs services, mais ont également rehaussé les critères d'accès à ces services et abaissé leur qualité. En plus d'être un pays de pauvres, le Nicaragua est à présent une nation dans le noir.*

Les indicateurs socioéconomiques mettent en relief le développement inadéquat des services sociaux de base au Nicaragua. Selon les chiffres officiels de l'Institut national de la statistique et du recensement (INEC), 43% de la population vit dans la pauvreté, 17% dans la pauvreté extrême et 40% dans des conditions acceptables. Près de trois millions de Nicaraguayens « n'ont pas les moyens nécessaires pour répondre à leurs besoins de base ». Des études récentes montrent que 54% des 5,2 millions d'habitants du pays résident dans les zones urbaines ; 73% des résidents des zones urbaines ont accès à l'électricité. Dans les zones rurales, seulement 40% ont l'électricité. Selon des données officielles, 80% des citoyens ont accès à l'eau potable, contre 28% des populations rurales. Quarante pour cent des ménages urbains disposent d'assainissement ou de latrines, contre seulement 70% dans les zones rurales.

### **Energie : une vente secrète, sous-évaluée**

Le processus de privatisation a été lancé dans les années 90, sous le gouvernement de Violeta Barrios, qui apporté des changements radicaux au système politique et mis un terme au régime de propriété d'Etat installé par la révolution populaire sandiniste. La décision de privatiser les services de base a été appliquée à la fin de la décennie, avec comme toile de fond l'abandon par les gouvernements de leurs responsabilités sociales et les politiques promues par les Institutions financières internationales, dans le cadre du train de mesures bien connues d'ajustement structurel.

Les incitations à la privatisation des compagnies de services de base, comme le montre le cas de l'énergie domestique, sont l'échelle économique à laquelle elles opèrent et les monopoles dont elles jouissent. Le gouvernement a vendu la compagnie publique d'électricité sous-évaluée à Unión FENOSA, un monopole espagnol, sur la base d'un accord aux termes duquel aucune sanction ne serait imposée à la compagnie durant les deux premières années d'exploitation, ce qui a donc des effets négatifs pour les droits des usagers. Unión FENOSA distribue à présent 95% de l'électricité dans le pays à un demi-million d'usagers enregistrés. Deux ans après la signature du contrat entre le gouvernement de Alemán/Bolaños et

---

<sup>1</sup> L'auteur est coordinatrice du Réseau national de défense des consommateurs. Le présent rapport a été préparé en conformité avec les directives présentées par Contrôle Citoyen, à la demande de la CCER (Coordination civile pour les secours d'urgence et la reconstruction), avec l'appui financier du Département du développement international (DIFD) à Managua.

Unión FENOSA, le contenu du contrat n'a toujours pas été rendu public, bien qu'il s'agisse d'un document d'intérêt public.

Le monopole a violé des réglementations, des barèmes de tarifs approuvés, ainsi que la portée, les conditions et la qualité de service. « L'encouragement à l'entreprenariat » qu'elle a reçu lui a permis d'opérer en toute impunité vis-à-vis des usagers et de ne prêter aucune attention à leurs réclamations concernant la collecte de redevances injustement calculées (erreurs de facturation, énergie non enregistrée, paiements en souffrance, etc.), des relevés erronés des compteurs, des services payés mais non fournis pour l'éclairage public des rues, des baisses de tension, des dommages aux petits appareils électriques, des pertes de produits par les entreprises, etc. La privatisation de l'énergie n'a eu aucun impact positif, par exemple une plus grande couverture, des tarifs plus bas ou une meilleure qualité de service. En pratique, les populations les plus pauvres sont exclues d'un accès légal à l'énergie.

Durant les années 90, la production d'électricité a été privatisée et seule l'énergie hydroélectrique est toujours la propriété de l'Etat. En 2002, le gouvernement a tenté de privatiser deux centrales hydroélectriques, Hidrogesa-Geosa et ENACAL (Compagnie nationale des eaux et de l'assainissement). Toutefois, ces deux tentatives ont été différées en raison de problèmes juridiques et des critiques des consommateurs, des populations autochtones, du secteur des affaires, des parlementaires et d'autres qui ont monté l'opinion et la presse contre ces processus. En septembre 2002, l'Assemblée nationale a adopté la Loi 440, qui interdit l'octroi de concessions d'eau à quelque fin que ce soit et la préparation d'une Loi générale relative à l'eau a été annoncée. ENACAL continue d'être propriété de l'Etat mais ses administrateurs sont en faveur de la privatisation. La hausse des tarifs, en dépit de la mauvaise qualité du service aux consommateurs, a suscité beaucoup d'interrogations et de critiques de la part du public.

Dans le cas du téléphone, l'encouragement aux entreprises est également économique et implique un monopole de marché, qui omet de protéger les droits économiques des usagers. Les compagnies de téléphone ont durci les conditions de service et appliqué des mesures drastiques dans leurs relations commerciales, par exemple, les coupures de téléphone aux usagers.

En 2001, 40% de la téléphonie a été privatisée au cours d'une opération très contestée en raison de son manque de transparence. L'offre la plus avantageuse était celle de Telia Swedtel, mais la concession fut accordée à Megatel. En 2000, TELCOR (Institut des postes et des télécommunications du Nicaragua) a vendu sa concession de téléphone cellulaire à BellSouth. Récemment, l'Etat a octroyé une autre concession de téléphone cellulaire à Megatel qui, avec BellSouth, « détient » à présent le marché. Actuellement, ces entreprises se retrouvent face à face pour contrôler le marché et TELCOR en annonçant une baisse des tarifs, crée un conflit commercial qui pourrait temporairement être bénéfique pour les usagers.

### **Santé et éducation : privatisation occulte**

Bien qu'en théorie les services de santé de base – centres de santé, hôpitaux et cliniques de consultations externes – continuent d'être publics, dans la pratique, ils sont en partie privatisés. A partir du milieu des années 90, le gouvernement a détaché la sécurité sociale du Système de santé unifié, ce qui a donné lieu à une privatisation partielle, d'abord avec l'apparition de cliniques de sécurité sociale pour ceux qui étaient assurés et pour leur famille et par la suite, la création de services

différenciés (boarding // séjour) payants dans les cliniques et les hôpitaux publics. Il en résulte que les hôpitaux d'Etat assurent actuellement des services privés, de sécurité sociale et « publics », pour lesquels même les personnes les plus pauvres doivent donner des « contributions » pour être traitées, en raison des pénuries graves de fournitures de base telles que les médicaments et le matériel chirurgical. Dans les hôpitaux publics où des soins différenciés ont été établis, les familles les plus pauvres ont été exclues des services spécialisés (tels que les rayons-X, les services de laboratoires, les médicaments et la chirurgie). Ces services sont limités aux domaines privatisés, ce qui exclut des domaines non privatisés ou « boarding ». Le ministère de la santé est l'organe qui régit les soins de santé et dispose 996 unités sanitaires dont 48,3% sont dans la zone Pacifique. Il comprend 31 hôpitaux, dont 11 se trouvent à Managua. Quarante vingt dix pour cent de la population de la zone Pacifique jouit théoriquement d'une couverture supérieure à la moyenne nationale. Sur la côte caraïbe, la couverture n'est que de 51% , alors qu'au nord et au centre du pays, où l'on enregistre les municipalités ayant les taux de pauvreté les plus élevés, la couverture n'est que de 13%.

Cinquante pour cent des établissements d'enseignement primaire et secondaire sont privatisés, si l'on considère qu'en 2001, 37% des écoles publiques (avec un taux d'inscription de 63% des étudiants)avaient intégré le système central autonome. Cinquante cinq pour cent des enseignants des écoles primaires et secondaires sont dans ce système. En outre, de nombreux établissements d'enseignement opèrent dans le cadre du système du service éducatif privé depuis leur création.

Dans les établissements primaires et secondaires, la privatisation des services éducatifs dans le programme d'autonomie scolaire est associée à des coûts économiques de plus en plus élevés pour les familles qui doivent supporter tous les frais d'exploitation non couverts par des contributions publiques inadéquates. Les centres qui dépendent du système public demandent également des contributions « volontaires » et les conditions d'enseignement et les services de base se sont sérieusement détériorés.

### **L'impact de la privatisation**

La thèse des « avantages de la privatisation » est loin de s'être matérialisée au Nicaragua. Les services sont devenus plus chers, la qualité a baissé et la couverture stagne ; au moins 50% de la population n'a accès ni à l'énergie électrique, ni aux services de communication. L'accès à l'énergie et au téléphone pour les populations des nouvelles implantations s'est fait par des branchements illégaux. Ceci a augmenté les risques pour les usagers les plus pauvres. Les incendies sont fréquents et des adultes et des enfants ont perdu la vie en raison de branchements et d'équipements défectueux. Le processus de « légalisation » de l'énergie dans les implantations mené par Unión FENOSA a été une source de conflits entre les usagers et la compagnie.

Le Nicaragua est non seulement un pays de pauvres ; c'est également une nation dans le noir. Le service d'alimentation en énergie électrique s'est gravement détérioré depuis la privatisation de la Compagnie d'électricité nationale (ENEL). Les populations sont généralement peu satisfaites d'Unión FENOSA en ce qui concerne l'éclairage public des rues : la compagnie ne prend pas en compte les réclamations des communautés concernant ce service, qui est facturé tous les mois même s'il n'est pas assuré. Unión FENOSA refuse de remplacer les lampes de rue endommagées et n'assure pas l'entretien du système. Le Réseau national de

défense des consommateurs a développé une politique d'information solide sur la question, qui a mené à des plaintes de plus en plus fortes des usagers. Non seulement les redevances sont en hausse – une mesure contestée comme illégale par les organisations de consommateurs – mais Unión FENOSA applique fréquemment des taux injustifiables pour diverses rubriques, tels que les dépenses de commercialisation, l'éclairage public, les dépôts, les retards, l'énergie non enregistrée, la location de compteurs, et une taxe sur la valeur ajoutée (TVA) de plus de 15%. Ceci amène les familles pauvres à consacrer un pourcentage plus élevé de leur revenu à leur facture d'électricité, ce qui les oblige à rechercher des moyens illicites pour accéder à ce service vital.

ENITEL, la compagnie de téléphone du Nicaragua, a vendu ses actifs sous-évalués à Megatel et le gouvernement a accordé l'exploitation d'une bande de téléphone cellulaire, ainsi que son appui pour la négociation en vue d'obtenir des fonds des banques internationales pour financer les 50.000 lignes offertes. La compagnie remplacera les téléphones municipaux conventionnels par des téléphones publics à cartes, bien qu'ils soient plus chers et moins accessibles aux usagers. L'accès aux services et le service consommateurs pour les réparations ne se sont pas améliorés et il y a des plans de fermeture de la plupart des 60 succursales municipales existantes.

Les dirigeants syndicaux du secteur et les usagers bien informés considèrent que l'Etat a été le grand perdant dans la privatisation du téléphone. Il a non seulement cédé une compagnie très lucrative, mais encore a vendu ses actifs à des prix ridiculement bas, avec des échéances très avantageuses et des conditions qui permettent à « l'acquéreur » de rembourser sur les bénéfices générés. L'Etat a également entrepris « l'assainissement » financier d'ENITEL, qui comprend des plaintes et des procès en cours pour un montant d'environ 190 millions de dollars US, aux frais du trésor public.

En raison de la mauvaise qualité des services de santé de base, il y a de nombreux problèmes de santé graves dont la plupart auraient pu être évités. Les cas les plus fréquents de morbidité et de mortalité sont les maladies gastro-intestinales et respiratoires, et la fièvre hémorragique classique de la dengue. Il y a un taux élevé de décès prématurés dus au manque de soins prénatals. Le taux de mortalité chez les moins de cinq ans est d'un tiers plus élevé dans les zones rurales que dans les zones urbaines. Les soins prénatals sont moins courants dans les zones rurales et le risque de décès à la naissance est plus élevé. Les soins néo-natals représentent 20,2% des soins fournis, alors que les soins post-natals comptent pour 24% et les soins aux enfants 45,5%. Un enfant sur trois est mal nourri et 9% des enfants souffrent de malnutrition sévère. La malnutrition chronique est associée à une carence alimentaire due au faible revenu des familles.

Des politiques en matière de services de base ayant une approche genre n'ont pas été identifiées. On peut toutefois trouver des exceptions dans ce domaine dans la planification des services de santé par le ministère de la santé, où l'on a mis en place, pour les femmes, certains programmes de soins de santé ayant trait à l'éducation en matière de santé sexuelle et de reproductive, aux problèmes de santé des femmes, ainsi que des programmes portant sur la mère et l'enfant.

## **Conclusion**

La décision de privatiser les services de base a été mûrie pendant plusieurs années durant les années 90, à la lumière des transformations politiques dans la nature de

l'Etat, entraînées par les mutations dans le système politique (durant les administrations Chamorro et Alemán), et stimulées par les pressions des agences internationales, dans le cadre des plans d'ajustement structurel. Ceux-ci ont eu un impact très clair sur l'agenda parlementaire de ces dernières années.

Dans un pays où il n'existe pas de tradition d'intégration de la contribution effective des citoyens dans l'élaboration des lois ou la prise de décisions importantes, la faiblesse politique du principal parti d'opposition – le Front Sandiniste – et les tentatives du gouvernement visant à combiner la politique économique et la politique sociale, ont abouti au fait que les décisions sur la privatisation des services de base sont prises sans informations adéquates, sans un débat public suffisamment large et sans les consultations pertinentes avec les secteurs importants de la société civile.

**Coordinadora Civil para la Emergencia y la Reconstrucción (CCER)**  
**<propuestas@ccer.org.ni>**