

PHILIPPINES

Le cas de l'eau : hausse des tarifs et baisse de qualité des services

MA. VICTORIA R. RAQUIZA

En août 1997, la compagnie publique qui approvisionnait 11 millions de résidents de la métropole de Manille en eau potable - Metropolitan Waterworks and Sewerage Services (MWSS) – a été privatisée : l'histoire de MWSS dément l'idée que la privatisation apporte automatiquement des fonds supplémentaires à l'Etat ou améliore l'efficacité et l'efficacités de la gestion des entreprises. Ce qu'elle conforte, toutefois, c'est l'idée que la récupération des coûts et la rentabilité sont les buts essentiels de la privatisation – même à des coûts sociaux et économiques considérables pour les consommateurs et les citoyens.

Les trois vagues de privatisation

En 1984, sous les pressions d'une dette en constante augmentation, le régime de Marcos a accepté une condition imposée par la Banque mondiale, à savoir, formuler une politique qui définissait et limitait de manière explicite la participation des entreprises propriétés de l'Etat ou sous son contrôle à l'économie. La politique appelait également à la cession des entreprises publiques non génératrices de revenu et à leur vente pour générer des fonds afin de financer des programmes de développement clés tels que la réforme agraire. Durant sa première année au pouvoir (1986), la présidente Corazon Aquino a annoncé qu'elle poursuivrait la mise en œuvre des politiques de privatisation de son prédécesseur.¹

La privatisation a eu lieu en trois vagues,² qualifiées comme suit par le Département des finances : « reprivatisation » (première vague), visant à augmenter les recettes ; « privatisation des infrastructures » (deuxième vague), dans le but de mobiliser le secteur privé pour la construction des infrastructures ; et privatisation des « secteurs sociaux » (troisième vague), dans laquelle le gouvernement se perçoit dans un rôle de « facilitateur ».³

La première vague a démarré juste après la révolution EDSA de 1986 qui a renversé le régime de Marcos et impliquait la cession des entreprises publiques dont la plupart étaient liées aux amis et à la famille du président Marcos destitué. La seconde vague a débuté en 1990 et concernait d'abord le secteur de l'énergie et par la suite, d'autres secteurs tels que les infrastructures (routes, aéroports, ports maritimes), des services de base (eau), et même la technologie de l'information. La troisième vague, en cours, qui a démarré au milieu des années 90, doit couvrir des

¹ Leonor Briones. "Impacts of Privatisation on Distributional Equity : The Case of the Philippines". Article présenté lors de la réunion *Interregional Expert Group Meeting on the Impacts of Privatization on Distributional Equity*, PNUD, 20-24 septembre 1993, à New Delhi, en Inde.

² Lauro Ortile, « Privatisation in the Philippines ». *Challenges and Opportunities in Energy : Proceedings of the 2nd Workshop on Economic Cooperation in Central Asia*. 1998 Manille : Asian Development Bank, <www.adb.org/Documents/Conference/CAREC/Energy/chap15.pdf>

³ Filomeno Sta Ana. "Reforming the Pension System : Is Privatization a la Chile the Best Route ?" Article non publié, 1997.

services sociaux tels que le logement, la santé, les services postaux et les fonds de pension.

Problèmes d'accessibilité dans l'éducation publique de qualité

L'enseignement primaire et, dans une certaine mesure, l'enseignement secondaire, restent essentiellement du ressort de l'Etat. Cependant, dans les domaines du préscolaire, de l'enseignement technique/professionnel et de l'enseignement supérieur, le secteur privé joue un rôle important. En 1997, le secteur privé comptait pour 51,4% du total des effectifs du préscolaire, pour 82% des effectifs de l'enseignement technique/professionnel et pour 79% des effectifs au niveau des établissements d'enseignement supérieur. En 1997, la part du secteur privé dans le total des dépenses pour l'éducation était de 42,7%.⁴

Les problèmes rencontrés par le secteur de l'éducation publique ne portent pas uniquement sur l'accès, mais aussi sur la qualité. Bien que les taux d'inscription nets soient relativement élevés selon les normes régionales, le taux d'achèvement de l'enseignement primaire n'a pas dépassé son niveau de 1990, qui était de 67,6%. Diverses études commanditées par l'Etat citent la mauvaise qualité comme facteur majeur expliquant les faibles taux d'achèvement dans l'enseignement primaire. Il faut davantage d'enseignants, de manuels scolaires et de salles de classe pour rehausser la qualité de l'enseignement de base et améliorer les taux d'achèvement. En fournissant davantage de ressources à l'éducation primaire et secondaire, la mise en œuvre des réformes budgétaires contribuera pour beaucoup à générer des avantages sociaux plus importants.

Soins de santé de qualité : inaccessibles et inabordables pour la majorité

L'accès aux soins de santé publics est une autre histoire. Si l'éducation reçoit en général 18 à 22% du budget national – dépassée uniquement par le service de la dette et les fonds alloués aux autorités locales – les affectations à la santé sont restées stationnaires au fil des ans. Qui plus est, seulement 1% de la population pauvre est couverte par le système public d'assurance santé. En outre, le Programme d'assurance santé national penche en faveur des soins hospitaliers, généralement disponibles dans les communautés urbaines des classes moyennes, mais souvent inaccessibles aux résidents des zones rurales. Selon Jonathan Flavier, spécialiste de la santé publique, les soins de santé de qualité, inaccessibles et inabordables pour la majorité, ont été « privatisés » depuis longtemps.

La politique publique, au cours des cinq dernières années, a été d'encourager les hôpitaux publics, en particulier les hôpitaux spécialisés (par exemple centres spécialisés dans les maladies cardiaques, pulmonaires et rénales) à devenir financièrement autonomes en mettant en place, entre autres, des mesures de récupération des coûts. Ce type de régime de privatisation, axé sur la gestion commerciale des services de soins de santé publics, est souvent justifié au motif de l'équité sociale, car de nombreux patients des hôpitaux spécialisés appartiennent aux classes moyennes et aux classes aisées et sont donc en mesure de payer.

On ne peut nier le fait qu'à travers leurs programmes en direction des indigents, ces hôpitaux traitent également nombre de pauvres. Il est donc important que les recettes de ces efforts de « *gestion commerciale* » bénéficient directement à

⁴ Rene Raya. « Financing Education in the Philippines ». Action for Economic Reforms. Article non publié, décembre 2001.

des programmes de santé pour les pauvres. Les efforts actuels en matière de subventions croisées ont suscité de vives critiques du public en raison de problèmes de conception et de mise en œuvre. Ceci ne veut pas dire qu'ils devraient être éliminés, mais améliorés. Toutefois, pour le long terme, l'Etat doit accorder la priorité à la santé de base en rehaussant son budget – ce qui n'est pas une priorité pour l'administration Arroyo. Il est prévu une baisse de 4% du budget de la santé pour 2003 alors que celui de la défense projette une hausse de 7%.

Privatisation des services de base publics : le cas de l'eau

En août 1997, la compagnie publique qui approvisionnait 11 millions de résidents de la métropole de Manille en eau potable - Metropolitan Waterworks and Sewerage Services (MWSS) – a été privatisée. Cette initiative – qualifiée, par son ampleur, de première mondiale en matière de privatisation d'une compagnie des eaux – a été saluée par son principal architecte, la Banque mondiale.⁵ Toutefois, les résultats de la privatisation de MWSS ont révélé de nombreuses embûches.

La privatisation de MWSS était un arrangement « build-operate-transfer ». Dans le cadre d'un tel arrangement, l'Etat reste propriétaire, mais les structures, les biens, les créances, les fournitures, les inventaires, y compris toutes les archives et les transactions, sont transférés au secteur privé. Après 25 ans, tout ce qui a été loué aux concessionnaires et tout ce qui a été construit par ceux-ci reviendraient à l'Etat. Un bureau de contrôle étatique est chargé de fixer les tarifs de l'eau et de veiller au respect des contrats par les concessionnaires.

Les soumissions retenues étaient celles de deux familles oligarchiques philippines, les Ayala et les Lopez. Elles ont renforcé leurs soumissions en s'alliant à deux grandes compagnies des eaux mondiales – International Water (Etats-Unis) et Lyonnaise des eaux (France) respectivement. Le consortium dirigé par les Ayala, Manila Water Company, Inc., s'est vu attribuer la concession de la zone est, alors que le consortium dirigé par les Lopez, Maynilad Water Services, Inc., reprenait la concession de la zone ouest.

La privatisation de MWSS devait résoudre la crise de l'eau. Les deux concessionnaires étaient supposés améliorer l'alimentation en eau (qui n'était, alors, que de 67%) ; étendre les services d'assainissement (qui n'étaient, alors, que de 8%) ; et réduire les 58% de pertes d'eau (qualifiée d'eau non productrice de recettes) dues aux vols et aux fuites. Les entreprises promettaient également d'abaisser le prix de l'eau.

Moins d'un an après l'octroi de leurs contrats, les deux concessionnaires présentaient au Bureau de contrôle des demandes de hausse des prix de l'eau. Devant l'opposition farouche des groupes de citoyens, cela ne leur fut pas accordé. Toutefois, début 2001, les deux entreprises faisaient pression pour une révision des contrats qui leur permettrait d'ajuster les tarifs de l'eau même sans l'approbation du bureau de contrôle. Les deux concessionnaires soutenaient qu'ils subissaient des pertes en raison de la baisse du taux de change due à la crise financière asiatique et qu'ils avaient besoin de flexibilité pour ajuster automatiquement les prix, selon les besoins.⁶

⁵ Violeta Q. Perez-Corral. *MWSS : Anatomy of a Privatization Deal*. Quezon City : Freedom from Debt Coalition, 1998.

⁶ Malou Tabios, Rhoda Viajar et Jollete Fajardo, 2001. « Breaking New Ground : the Water Privatization Campaign ». *PAID!*. Vol. 11, N° 1-2, novembre 2001. Quezon City : Freedom from Debt Coalition (FDC).

En dépit des fortes protestations des mouvements citoyens, la présidente Arroyo, à travers le conseil d'administration de MWSS, a approuvé, en octobre 2001, un amendement de l'accord de concession qui donnait à Maynilad et à Manila Water, le pouvoir de rehausser automatiquement les tarifs de l'eau, sans l'approbation du bureau de contrôle.

« Hausse des tarifs et baisse de qualité des services »

En 2002, quatre ans après la privatisation, les résidents de la zone ouest paient des redevances moyenne de 15,46 pesos philippins (0,30 dollars US) par mètre cube d'eau (un montant supérieur au taux appliqué avant la privatisation, qui était de 8,78 pesos (0,17 dollars US)). Dans le même temps, les résidents de la zone est paient un taux inférieur, soit 6,75 pesos (0,13 dollars US) par mètre cube d'eau. Toutefois, des coûts additionnels tels que les 10% de la TVA et les 10% de frais environnementaux rehausser à 20 pesos (0,39 dollars US) par mètre cube le taux effectif de Maynilad, alors que celui de Manila Water passe à près de 10 pesos (0,20 dollars US) par mètre cube – des taux supérieurs à ceux appliqués avant la privatisation.⁷ Des demandes émanant de ces deux compagnies concernant une nouvelle vague de hausse des prix de l'eau, en janvier 2003, ont été récemment agréées. Manila Water, en particulier, a été autorisé à rehausser ses tarifs à 14,22 pesos (0,28 dollars US) par mètre cube à compter du 1 janvier 2003, avec, par la suite, des ajustements annuels jusqu'en 2005. Par ailleurs, Maynilad a fait une demande d'application d'un nouveau tarif de 30 pesos (0,59 dollars US) mais ne s'est vu autoriser qu'un taux de 26 pesos (0,51 dollars US). Les demandes reposent sur le régime de réajustement des tarifs rendu obligatoire aux termes des contrats amendés.⁸

Une étude de Freedom from Debt Coalition (FDC) montre qu'il n'y pas eu d'amélioration de l'efficacité sous le régime de la privatisation. De 1997 à 2001, la part de l'eau non productrice de recettes était de fait en hausse de 7% pour Maynilad et était passé de 45,2% à 48,3% dans le cas de Manila Water, en dépit des 16% de baisse ciblés par cette compagnie⁹. En outre, un cinquième des résidents des zones est et ouest ne sont toujours pas connectés au système de distribution d'eau.¹⁰ Qui plus est, aux termes du contrat amendé, les concessionnaires ont été autorisés à abaisser ou à différer leurs cibles de performance. Il n'est donc pas surprenant que de nombreux groupes citoyens aient critiqué le gouvernement pour « *dagdag presyo, bawas sebisyo* » (la hausse des tarifs et la baisse de qualité des services).

De plus, toutes les obligations financières de MWSS n'ont pas été reprises par Maynilad, comme prévu dans le contrat. Par exemple, MWSS a dû faire un emprunt pour rembourser les prêts arrivés à échéance de Maynilad, qui avait également demandé un moratoire sur le paiement de tous les frais de concession depuis 2001, en raison de ses difficultés financières en cours.

La marge de manœuvre généreusement offerte par le gouvernement à Maynilad n'était apparemment pas suffisante. En décembre 2002, Maynilad a adressé à MWSS un préavis de rupture de contrat dans lequel il indiquait ne pas être

⁷ Entretien avec le spécialiste de l'eau de la FDC, Jollette Fajardo, 31 octobre 2002.

⁸ Le réajustement des taux permet aux concessionnaires de revalider les hypothèses faites au moment où ils faisaient leurs soumissions, afin de faire les ajustements nécessaires.

⁹ Entretien avec Jollette Fajardo.

¹⁰ Jocelyn Cuaresma et Rommel Rabanal, « Is there water after privatisation ? The case of the MWSS ». Article non publié, octobre 2002.

en mesure de s'acquitter de la responsabilité de prendre en compte les préoccupations des créanciers, comme le stipulait une disposition d'un des amendements au contrat. A ce titre, Maynilad n'a pas pu conclure un prêt de 350 millions de dollars US de la Banque asiatique de développement et d'un certain nombre de banques commerciales privées, en raison des doutes tenaces sur la viabilité de cette entreprise.

Pour MWSS – et des groupes citoyens tels que FDC – Maynilad a bénéficié de trop de concessions et n'avait qu'à s'en prendre à elle-même pour expliquer ses difficultés économiques ; manque d'efficacité dans les versements de fonds, ordre de priorité inadéquat dans les dépenses (des salaires supérieurs à la moyenne pour les cadres). Mais on ne saurait trop négliger de regarder le tableau plus large pour avoir une meilleure perception des difficultés économiques de Maynilad : sa société mère, Benpres, depuis longtemps déficitaire, fait face à des prêts arrivés à échéance d'un montant de 600 millions de dollars US. Les banques ont fait savoir qu'elles sont peu disposées à lui faire davantage de crédit. A ce titre, la FDC affirme que ceci a gravement compromis la capacité de Maynilad à investir dans l'amélioration des services. Le gouvernement est intervenu pour appeler à un compromis : une option est d'accorder à Maynilad un moratoire de 5 ans pour le paiement des frais de concession, ce qui équivaldrait à une perte de recettes d'un montant de 14 milliards de pesos (262 millions de dollars US) pour le gouvernement. Il s'en est suivi une bataille juridique et la question est actuellement portée devant un groupe spécial d'arbitrage. Des associations telles que FDC se préparent à des actions de masse pour exiger du gouvernement qu'il cesse de choyer les oligarques Lopez et qu'il reprenne les opérations de Maynilad dans la zone ouest.

Pour que la privatisation opère tant dans l'intérêt des investisseurs privés que dans l'intérêt public, un certain nombre de mesures doivent être mises en place. En premier lieu, il devrait y avoir un cadre réglementaire solide qui contrôle de manière effective le manque d'éthique des entreprises. Ceci comprend l'élaboration d'une loi interdisant la concentration de plus d'un service public entre les mains d'une seule famille ou d'un seul groupe d'intérêt et le renforcement des mesures anti-trust pour freiner les pratiques monopolistiques et inéquitables des entreprises, par exemple dans l'établissement des prix, les arrangements d'achats liés, etc.¹¹ Qui plus est, l'organe de contrôle doit avoir la capacité financière de surveiller de manière indépendante l'exécution des obligations découlant des contrats – contrairement à ce qui s'est passé dans le cas de MWSS où, en raison du manque de ressources, l'organe dépendait des données fournies par les entités mêmes qu'il était supposé réglementer. Enfin, il faut garantir la participation des groupes de citoyens et des mouvements sociaux dans la réglementation et pas uniquement celle du secteur des affaires.

L'histoire de MWSS dément l'idée que la privatisation apporte automatiquement des fonds supplémentaires à l'Etat ou améliore l'efficacité et l'efficacité de la gestion des entreprises. Ce qu'elle conforte, toutefois, c'est l'idée que la récupération des coûts et la rentabilité sont les buts essentiels de la privatisation – même à des coûts sociaux et économiques considérables pour les consommateurs et les citoyens.

Philippine Rural Reconstruction Movement (PRRM)
<sowat@info.com.ph>

¹¹ Perez-Corral, *op. cit.*