

EL SALVADOR

La privatisation : un processus plein de failles

JEANNETTE ALVARADO
ROSARLIN HERNÁNDEZ

GLORIA GUZMÁN
MARIO ANTONIO PANIAGUA 1

Le discours sur la privatisation promettait de restreindre le rôle de l'Etat, réduire le déficit, assurer des services de meilleure qualité et fournir à l'Etat des ressources immédiates qui serviraient à résorber la dette à court terme et seraient investies dans les infrastructures ou les dépenses sociales. Toutefois, même le secteur privé a reconnu qu'il y a eu un manque de transparence dans la prise de décision. De fait, la mise en œuvre de la privatisation a nécessité de nombreux sacrifices, dont la privatisation des banques et la dénationalisation des avoirs de l'Etat.

Le chant des sirènes du discours sur la privatisation

Dans les années 90, le contexte économique salvadorien était orienté vers le renforcement du marché, la réduction et la modification du rôle de l'Etat, la réforme fiscale, la libéralisation de l'économie, la privatisation d'une partie des avoirs de l'Etat², la modernisation et l'ouverture aux marchés mondiaux. Ces objectifs sont fondés sur les programmes de Stabilisation et d'Ajustement Structurel, déterminant une hausse du prix des services, du recouvrement de l'impôt et une politique monétaire et fiscale restrictive³.

Le discours sur la privatisation promettait de réduire le rôle de l'Etat, le déficit fiscal, d'assurer des services de meilleure qualité et de procurer à l'Etat des ressources immédiates qui serviraient à résorber la dette à court terme et seraient investies dans les infrastructures ou les dépenses sociales. Toutefois, même le secteur privé a reconnu qu'il y a eu un manque de transparence dans la prise de décision.⁴ Pour l'économie salvadorienne en développement, la mise en œuvre de la privatisation a nécessité de nombreux sacrifices, notamment la privatisation des banques et la dénationalisation des avoirs de l'Etat.

Au cours des trois dernières périodes quinquennales, les grandes entreprises ont été favorisées, au détriment de la qualité de vie de la majorité. A titre d'exemple, la réforme fiscale a été régressive : pour compenser la perte de revenu due aux privatisations, le gouvernement Cristiani a introduit une taxe sur la valeur ajoutée (TVA) de 10% ; le gouvernement Calderón Sol l'a rehaussé à 13% et l'actuel gouvernement Flores Pérez a supprimé les

¹ Les auteurs remercient pour leur collaboration César Villalona, chercheur et économiste ; Francisco Javier Ibisate, titulaire de chaire à l'Université ; et Action pour la santé au Salvador, APSAL.

² La privatisation est définie comme le transfert des avoirs de l'Etat aux groupes commerciaux privés, c'est-à-dire le « transfert des biens et services du secteur public au secteur privé ». M.I. Guerra et al., « La privatización, sus formas y su proceso », *Realidad*, No. 49, janvier-février 1996. p. 26

³ Assessment of the World Summit of Social Development, 1995-2000, p.19

⁴ National Meeting of Private Enterprise (ENADE) 2001, P.10

exceptions à la TVA appliquées aux médicaments, aux céréales et autres denrées de base. Les rapports indiquent que chaque semaine, le trésor ne perçoit pas les 654.500 dollars US au titre de la TVA versée par les consommateurs, en raison des fraudes fiscales des entreprises salvadoriennes.⁵

Les règles du jeu montrent que le pays a adopté la logique d'un modèle axé sur la concentration et l'exclusion, répondant ainsi à une conception néo-libérale traditionnelle, appliquée sans concessions⁶. Selon un éditorial intitulé « Privatisation: the economic fanaticism of modernization » publié par la Revue des études centraméricaines,⁷ la privatisation la plus scandaleuse a été celle des banques, en raison de son manque de transparence. Bien qu'il y ait eu une violation flagrante de la loi pour permettre à vingt-trois groupes familiaux de prendre le contrôle du secteur bancaire, aucun organisme d'Etat n'a été disposé à mener des investigations sur cette fameuse opération criminelle. Les banques privées sont sans aucun doute plus efficaces maintenant, suite à la privatisation, mais l'orientation de leurs crédits et leurs taux d'intérêt élevés n'ont ni promu la production nationale, ni renforcé les secteurs les plus faibles de l'économie.

TABLEAU 1

Programme des mesures néo-libérales au Salvador		
Gouvernement	Année	Mesures à caractère néo-libéral
Président Alfredo Cristiani (1989-1994)	1989	- Privatisation des exportations de café et de sucre
	1990	- Privatisation de l'Hôtel Presidente
	1991	- Privatisation du secteur bancaire, des importations pétrolières, des consultations externes du système de santé
	1992	- Fermeture de l'Institut de réglementation de l'approvisionnement (Instituto Regulador de Abastecimientos – IRA) et de l'Institut du Logement urbain (Instituto de Vivenda Urbana – IVU) - Application de la taxe sur la valeur ajoutée - Baisse des droits de douane - Privatisation de l'Ecole nationale d'agronomie
Président Armando Calderon Sol (1994-1999)	1995	- Privatisation des raffineries de sucre
	1998	- Privatisation de la distribution d'électricité, des télécommunications, du système de retraite et de certains services hospitaliers publics

⁵ *El Diario de Hoy*. Section commerciale, 7 septembre 2002

⁶ Assessment of the World Summit for Social Development, 1995-2000, p.19

⁷ Revista de Estudios Centroamericanos (ECA) mars 1998

	1999	- Privatisation du système de délivrance des permis de conduire
Président Francisco Flores Pérez (1999-2004)	2000	- Dollarisation
	2002	- Concession de la sécurité et des pensions pour les services de Sécurité sociale, du Port et des services de santé
Source : Contrôle Citoyen, Le Salvador		

La privatisation des télécommunications reflète le processus dans son ensemble. Différentes études ont révélé que l'Administration nationale des télécommunications (ANTEL) était un établissement public rentable qui n'avait pas besoin d'être privatisé, la solution réelle se trouvant dans la modernisation⁸.

Le fonds de retraite et la distribution de l'électricité sont à présent confrontés à une forte concentration de richesse entre les mains de quelques-uns. Ce n'est pas un hasard si les groupes commerciaux qui achètent des actions sont ceux-là mêmes qui détiennent le pouvoir politique. En plus du contrôle des systèmes financier et bancaire, ces groupes familiaux et commerciaux contrôlent les sociétés qui y sont liées, les exportations de café, la distribution des engrais, la production de ciment, de bière, de boissons non alcoolisées, d'eau en bouteille, ainsi que les voitures neuves, les transports aériens, les centres commerciaux et les hôtels⁹.

Sécurité sociale : de larges secteurs vulnérables abandonnés

Avant les réformes au Salvador (1996-1998), le régime de pensions public était confronté à de sérieux problèmes, tels que la couverture de la population, le coût de la sécurité sociale, la fraude et le défaut de paiement de la part des employeurs. L'Etat a évoqué les problèmes de la sécurité sociale pour justifier la privatisation, en soutenant que les cotisants récolteraient d'énormes avantages.

Cinq années se sont écoulées depuis le lancement de la privatisation du système des pensions et les résultats montrent que l'avenir de la sécurité sociale pour les travailleurs est incertain et décourageant.¹⁰ Malgré le fait que la couverture ait augmenté entre 1997 et 1999, passant de 10,6% à 31% des actifs, le système est toujours confronté à des problèmes : de larges couches de la population telles que celles engagées dans des activités informelles ou en situation de sous-emploi, les ouvriers agricoles et les personnes qui fournissent des services domestiques, sont exclus.

⁸ Entretien avec le père Francisco Javier Ibizate, économiste et professeur à l'Université Centraméricaine, UCA.

⁹ Revista de Estudios Centroamericanos (ECA) juillet-août, 2002, p.595

¹⁰ Selon le rapport 2000 de l'OIT, la situation des fonds de retraite à l'échelle globale montre que 90% des travailleurs dans le monde ne perçoivent jamais d'allocation ou de pension de vieillesse d'aucune sorte, soit parce que les fonds réservés à cet effet sont insuffisants ou inexistantes, soit parce que les fonds enregistrent des déficits de plus en plus importants à mesure que la population vieillit et que le coût des pensions augmente.

Les coûts d'un tel système sont répercutés sur une population dont le salaire minimum n'a pas varié au cours des quatre dernières années. Avant la réforme, les cotisations des employés au système de sécurité sociale représentaient 1,5% de leur salaire. En 1998, ce montant est passé à 4,5%, représentant une augmentation de 300% du coût ; et en 2002, les cotisations représentaient 6,25% du salaire, soit une augmentation de 417%.

Il ressort des données que malgré l'augmentation des cotisations, les travailleurs ne sont toujours pas assurés d'avoir une pension adéquate à la retraite, en raison d'autres facteurs qui influent de manière négative sur les montants versés : les commissions prélevées par les administrateurs des fonds de retraite s'élèvent actuellement à 36% par an pour la gestion de tels fonds individuels et peuvent augmenter selon le bon vouloir de leurs administrateurs.

En liant ce modus operandi à l'inégalité existant entre la participation des hommes (61%) et celle des femmes (39%) au secteur de l'emploi formel, on voit clairement apparaître une structure de l'emploi fondée sur la division du travail selon le sexe, dans laquelle les femmes sont exclues du système de retraite actuel.

Energie électrique : augmentation des coûts et dégradation des services

L'UCA a présenté une analyse montrant que le gouvernement Calderón Sol était pris au piège entre la promesse de ne pas augmenter le prix de l'électricité et les conditions juridiques dans lesquelles l'exploitation a été cédée à l'entreprise privée. Le Gouvernement espérait qu'à court terme, le prix de la distribution de l'énergie électrique allait baisser et que le service allait s'améliorer. Toutefois, cela ne s'est pas produit et le problème perdure.

Actuellement, le principal désaccord tourne autour du déséquilibre entre la qualité et le coût du service. Entre 2000 et 2002, il y a eu 44 000 délestages et plus d'un demi-million de réclamations de la part du public. Les sociétés et les pouvoirs publics ont attribué ces perturbations aux dommages subis par le réseau, du fait de la guerre et des tremblements de terre en 2001. Par ailleurs, le principal distributeur d'énergie dans la zone centrale du pays reçoit des réclamations d'un consommateur sur trois, en partie à cause de la perte de la subvention, supprimée en 2000 par le gouvernement.¹¹

En conséquence, l'annonce récente faite par les sociétés selon laquelle elles sont en train de revoir les frais de distribution ou d'utilisation du réseau qui représentent 25% du montant mensuel payé par les consommateurs, a soulevé une controverse. Au cours des cinq dernières années, le prix du service clients n'a cessé d'augmenter. Selon le distributeur, les augmentations peuvent atteindre 81%. Sur le montant total de la facture, 61%

¹¹ *Enfoques La Prensa Gratifica*, 6 octobre 2002, p.3c-7c

seulement correspondent à l'énergie consommée ; les 39% restant sont répartis entre l'utilisation du réseau et le service clients.¹²

Santé : des services plus onéreux et un accès réduit

La prédominance de la logique du marché en ce qui concerne les services de santé est devenue un sérieux problème lorsqu'on se conforme au droit à la santé. La première crise du secteur public s'est produite entre avril et mai 1998. L'Association médicale salvadorienne (CMES) avait alors encouragé un mouvement syndical qui réclamait des améliorations en matière de santé publique nationale¹³ : arrêt de la procédure purement gouvernementale visant à réformer le système sanitaire ; relance de la recherche d'une solution viable à la réforme du secteur de la santé ; confirmation de la perte de crédibilité du ministère de la Santé publique et de l'Action sociale en tant qu'institution en mesure de promouvoir les changements nécessaires ; et reconnaissance du leadership de la CMES dans le secteur de la santé.

Depuis deux ans, le public n'est plus informé sur la politique sanitaire. Toutefois, le processus de changement ne s'est pas interrompu et des réformes structurelles visant à faciliter la vente de certains services de soins de santé de base ont été effectuées du sommet à la base. Une proposition faite récemment lors de la Troisième Réunion nationale de l'entreprise privée (ENADE 2002) sur le besoin pressant de moderniser l'Institut salvadorien de la sécurité sociale (ISSS), a fait prendre conscience à nouveau de l'existence d'une crise dans le secteur de la santé publique. La proposition consistait à créer des modalités de concession, d'achat des services et liberté de choix, qui impliquent toujours la privatisation.

Face aux différentes formes de vente des services médicaux, à l'interruption du dialogue et d'autres formes orchestrées, les employés de l'ISSS ont décidé de suspendre peu à peu leurs activités et de remettre progressivement les hôpitaux aux responsables des assurances.

Non seulement la privatisation de la sécurité sociale et d'autres services du réseau de santé publique rendra les services plus chers, mais encore l'accès aux services de santé dépendra des conditions financières des familles. Selon l'Enquête à Objectifs multiples sur le logement pour 2002, actuellement 60% des dépenses totales de santé viennent directement des usagers. Ceci signifie que la viabilité des dépenses en matière de santé dépend des paiements effectués par la population, soit par le biais des taxes soit par l'investissement direct.

Conclusion : les faits démentent la théorie

De toute évidence, la privatisation n'est pas synonyme d'efficacité et encore moins une condition nécessaire pour réaliser le développement national durable d'un pays.

¹² *Enfoques, op. cit*

¹³ Proposition citoyenne pour la santé. Association médicale salvadorienne, juillet 1999

Au Salvador, le processus de privation a suscité craintes et espoir. Les sources officielles présentent le libre-échange comme un moyen de renforcer l'économie du pays. Toutefois, l'inquiétude se fait jour lorsque les grands pays qui soutiennent cette hypothèse ne respectent pas leurs propres engagements vis-à-vis des pays du Sud. La contradiction est encore plus forte lorsque les richesses sont concentrées entre les groupes d'affaires nationaux, que le déficit public se creuse, que la dette extérieure atteint 32,6% du PIB en 2001 et que l'Etat ne réussit pas à assurer des fonctions constitutionnelles telles que la gratuité des services sociaux de base. Finalement, nous pouvons conclure que la théorie de la privatisation n'a pas tenu ses promesses.

Contrôle Citoyen, El Salvador :
Asociación de Mujeres por la Dignidad y la Vida (LAS DIGNAS)
Asociación Maquilishuatl (FUMA)
Asociación Intersectorial para el Desarrollo Económico y el Progreso
Social (CIDEP)
<cidepnet@es.com.sv>