

du contrôle de l'Etat sur un large éventail de domaines. La Constitution confère à l'Etat un rôle prédominant, que l'on peut qualifier brièvement de trop restreint *et* trop large. D'une part, elle incomplète ou vague pour des questions cruciales telles que les procédures de destitution du président. D'autre part, elle s'ingère de manière excessive dans les domaines économiques et sociaux. Ceci impose à la branche exécutive du gouvernement des engagements presque impossible à réaliser. Le rôle large assigné à l'Etat entrave le développement du secteur privé et rehausse le risque de recours arbitraire au pouvoir par l'Etat.¹ Le secteur privé se plaint souvent « que le gouvernement est comme un cerbère géant, qui nous observe constamment. Tout est interdit, sauf ce qui est spécifiquement autorisé. »² Si le gouvernement reconnaît la nécessité de réformer le secteur para-étatique, il n'a encore rien entrepris dans ce sens.³

Le gouvernement en tant que principal pourvoyeur

Le contrôle gouvernemental prend la forme d'un système de clientélisme politique où les factions politiques, les partisans et les amis peuvent être rétribués par des emplois dans la fonction publique, des logements et d'autres biens rares.⁴ Les emplois de la fonction publique constituent 44% de l'emploi total. Les femmes occupent la majeure partie des emplois au bas de l'échelle de la fonction publique. Les dépenses de l'Etat (entre 40% et 50% du PIB) ont une part fortement majoritaire, avec une concentration sur les dépenses publiques : les rémunérations et salaires et les biens et services. Selon Inter-American Development Bank, le Suriname, en 1997, se classait premier en Amérique latine et dans les Caraïbes, en ce concerne les dépenses de biens et services, à 30,5% du PIB (moyenne de 9,9%) et les dépenses publiques totales, à 45,5% (moyenne de 22%).⁵

¹ Inter-American Development Bank. Economic and Sector Study Series. Washington, avril 201.

² A. J. Brahim. "Wat verwacht het bedrijfsleven van de overheid" in Progress Rotterdam. 1991.

³ Government of Suriname. *The National Reconstruction Multi-Annual Development Plan 1999-2003*.

⁴ Pour une histoire du clientélisme, voir Edward Dew, *The Difficult Flowering of Surinam*. 1978.

⁵ Inter-American Development Bank Central Government Consumption in Latin America and the Caribbean. 1997.

Privatisation au Suriname

La branche exécutive de gouvernement comprend le pouvoir central, le gouvernement local et plus de 100 agences para-étatiques, des organes juridiques au sein desquels le gouvernement détient une part majoritaire. Les agences para-étatiques peuvent être classées selon le droit privé en fondations à but non lucratif et en entreprises à but lucratif et selon le droit public, en entreprises publiques ou entreprises privées. Les gouvernements délèguent une part de responsabilité à une agence para-étatique pour contourner les réglementations pesantes de la fonction publique. Cette délégation de pouvoir permet également aux ministres de recruter du personnel en dehors de la fonction publique.⁶

Accès à l'eau, à l'électricité et aux télécommunications

Les services publics et semi-publics tels que l'eau, l'électricité et les télécommunications sont fournis par des structures para-étatiques. L'Agence comptable centrale nationale (CLAD) est chargée de surveiller ces structures et de faire rapport de ses constatations au Bureau national des commissaires aux comptes. La CLAD a récemment été élargie mais n'a toujours qu'un expert comptable.⁷ De 1990 à 1999, la Compagnie d'électricité et la Compagnie des télécommunications du Suriname n'ont pas une seule fois soumis de rapport annuel ; la Compagnie des eaux du Suriname n'a soumis qu'un seul rapport annuel. Parmi les compagnies sous le contrôle de la CLAD, 80% ont enregistré des bénéfices et 60% avaient assez de liquidités pour faire face à leurs obligations. Cependant, seulement 20% des entreprises étaient solvables, et aucune ne remplissait le critère d'un taux de retour d'au moins 10% sur le capital total et sur les prêts. Pour 60% des compagnies, les coûts en personnel étaient beaucoup trop élevés par rapport aux coûts totaux.⁸

En préservant les monopoles, le gouvernement néglige la tâche réglementaire qui lui incombe de fournir des biens et services collectifs. Les opérations, qu'elles soient déléguées ou non, sont caractérisées par la mauvaise qualité des services, leurs coûts élevés et les occasions ratées de développement. Par exemple, le Suriname est la destination téléphonique la plus coûteuse à partir des Etats-Unis de l'ensemble de l'hémisphère occidental (Suriname 1,11 dollars US, Guyana 0,87 dollars US, Trinidad et Tobago 0,64 dollars US et Pays-Bas 0,26 dollars).⁹ En plus des habitants de l'intérieur qui n'ont accès ni à l'eau courante, ni à l'électricité, de nombreux ménages dans les zones tant rurales qu'urbaines n'ont aucun accès à ces services parce que leurs quartiers ne sont pas couverts par les infrastructures des compagnies d'eau ou d'électricité. De plus en plus de ménages ont été débranchés de ces services parce qu'ils n'étaient pas en mesure de régler leurs factures.

Le secteur de l'électricité est également caractérisé par la non-transparence. La majeure partie de l'électricité est générée de manière privée par une grande compagnie de bauxite, la Suralco (Suriname-Aluminium Company). Dans le cadre d'un accord concernant la construction d'une centrale hydroélectrique, la compagnie

⁶ Dr. H. O. Prade « De verantwoording van het financieel beheer door de overheid en parastatale instellingen » in : *De efficiency binnen de Surinaamse overheid*. Progress Rotterdam. 1991.

⁷ Inter-American Development Bank. Economic and Sector Study Series. *op. cit.*

⁸ National Auditors Office of Suriname. *Annual Report 1999*. Paramaribo, 2000.

⁹ 9-line Communications. International Long Distance Rates, USA 1999.

de bauxite vend à l'Etat 80 millions de kilowatts-heure (kWh) par an à 0,004 dollars par kWh. Au lieu de vendre l'électricité à la compagnie publique de production et de distribution d'électricité, EBS, le gouvernement la cède gratuitement à EBS. En échange, EBS ne demande pas de paiement au gouvernement pour la fourniture d'électricité aux bâtiments publics et pour l'éclairage des rues qu'elle assure. Les comptes sont encore rendus plus flous par le fait que le gouvernement, qui a souvent des arriérés de paiement, déduit souvent le coût de ses factures d'électricité des obligations fiscales de la compagnie de bauxite.¹⁰

La position faible du gouvernement dans ses tentatives visant à garantir la fourniture de services par des firmes internationales a été mise en évidence en octobre 2002, lorsque Suralco a réservé de l'énergie pour ses propres opérations avant de rétablir l'alimentation de la compagnie d'électricité nationale. Les Membres du parti gouvernemental ont, par la suite, approuvé le fait que l'électricité ait été fournie en priorité à l'usine de bauxite. Selon un parlementaire : « Du fait que l'exploitation du bauxite est la bouée sur lequel notre économie flotte, elle avait la priorité sur la fourniture d'électricité à la population. »¹¹ Une mission de haut niveau venant du siège de la firme est arrivée pour mettre en place un comité chargé de traiter des demandes d'indemnisation, mais n'a pas permis au gouvernement d'inclure un représentant dans le comité. Comme l'a déclaré le président : « Nous avons été gentiment mais fermement écartés par Suralco. »¹² Une telle attitude montre comment les gouvernements qui se sont succédés traitent avec les multinationales.

Accès et contrôle de la terre

L'article 14 de la Constitution spécifie que « La nation a le droit inaliénable de prendre totalement possession de ses ressources naturelles afin de les utiliser au profit du développement économique, social et culturel du Suriname. » Pratiquement toutes les terres sont propriété de l'Etat ; les citoyens peuvent faire des demandes de bail en franchise à court ou long terme (maximum de 75 ans). Bien qu'en théorie, tout citoyen soit en mesure de faire une demande, les statistiques montrent qu'en fait moins de 1% de femmes acquièrent un titre pour exploiter la terre.¹³ En raison des procédures bureaucratiques, il est courant que les personnes attendent dix ans ou plus pour être en mesure de bénéficier d'un bail. Par contre, de plus en plus de promoteurs privés ont pu bénéficier de baux dans zones résidentielles huppées pour leurs clients aisés.

Des concessions énormes ont été accordées à des multinationales du Canada, de l'Indonésie et de la Chine, essentiellement pour l'exploitation forestière et aurifère. On peut s'interroger sur les avantages pour la nation, de même que sur les questions de contrôle, d'atteintes à l'environnement et d'impôts. En outre, de temps en temps, les populations tribales de l'intérieur subissent des violations de leurs droits traditionnels, tels que formulés dans l'Accord de paix signé en 1992. Ce traité promettait de créer des mécanismes juridiques à travers lesquels les citoyens qui résident dans une zone tribale pourraient bénéficier de titres fonciers dans leurs zones de vie respectives ; il déterminait également la démarcation et la taille de ces

¹⁰ Inter-American Development Bank. Economic and Sector Study Series. *op. cit.*

¹¹ Radio 10. Entretien avec les parlementaires sur la panne d'électricité. Octobre 2002.

¹² Radio 10. Entretien avec le président du Suriname sur les conséquences du black-out. Octobre 2002.

¹³ Sheila Ketwaru-Nurmohamed. *Situational Analysis of Women in Suriname*. Paramaribo, 2001.

zones et l'établissement de zones économiques.¹⁴ Dix années plus tard, aucune de ces promesses n'a été tenue et de nouvelles concessions pour l'exploration du bauxite dans le Suriname occidental sont en cours de négociation avec deux multinationales : Suralco/ALCOA des Etats-Unis et Billiton des Pays-Bas.

La santé vidée de sa substance

Selon les estimations, 89% des ménages du Suriname ont une clinique ou un centre de santé dans un rayon de 5 kilomètres.¹⁵ Le Service sanitaire régional (Regional Health Service –RHS, 50 centres ou postes de santé) est une fondation para-étatique chargée de fournir des soins de santé primaire aux pauvres de la zone côtière ; il fournit des services, selon les estimations, à 120.000 détenteurs de cartes gratuites et à près de 25.000 personnes couvertes par le Fonds d'assurance santé national. Le RHS est supposé assurer des services gratuits de prévention en coopération avec l'Agence nationale de planification familiale, une ONG autonome, et Youth Dental Care (soins dentaires pour les jeunes).¹⁶ Les soins de santé primaire dans l'intérieur sont fournis par la Mission médicale, une ONG à qui le ministère de la santé a confié cette responsabilité en 1997. Avec 45 centres et postes de santé, la Mission est supposée couvrir les besoins médicaux d'une population estimée à 48.500 personnes (80% de Marrons et 20% d'autochtones).¹⁷

Du fait que la part du total des dépenses publiques allant à la santé n'était que de 3% l'an passé,¹⁸ il n'est pas surprenant de voir que ces infrastructures médicales ont été sérieusement vidées de leur substance. Les centres sont en mauvais état, avec un personnel insuffisant, et manquent continuellement de médicaments et d'équipements. Dans l'intérieur, les médecins font leurs heures de consultations à partir de leurs voitures.¹⁹ En outre, les médecins qui servent dans les zones rurales réfèrent de plus en plus de femmes enceintes à un hôpital de la capitale, car ils ne sont pas équipés pour traiter les complications possibles à l'accouchement et manquent, par exemple, de produits pour l'anesthésie et de sang pour les transfusions.²⁰ De plus, les services médicaux deviennent de plus en plus chers. Bien qu'ils soient supposés être fournis gratuitement, en pratique, les patients doivent payer.²¹ L'ensemble des infrastructures médicales pâtit du fait que le gouvernement omet de remplir ses obligations financières. Dans la capitale, sur quatre hôpitaux, deux sont privés ou affiliés à un groupe religieux, l'un est une entreprise publique et l'autre une fondation para-étatique. Dans les hôpitaux privés, les coûts pour les patients sont plus élevés et les salaires du personnel infirmier plus bas.

Au cours des dernières années, l'Hôpital Land de la fondation para-étatique a fait la une des journaux en raison de ses problèmes financiers. En premier lieu, le directeur de l'hôpital a porté plainte contre l'Etat pour non-respect de l'obligation

¹⁴ Les zones économiques devraient préserver des activités économiques traditionnelles telles que l'agriculture, la chasse, l'exploitation forestière et minière à petite échelle.

¹⁵ Ministère de la santé publique, Questionnaire. Health Conditions in the Americas. 1997.

¹⁶ W. Baker. Health Conditions in Suriname, 1996.

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ Ministère des finances. Statistiques du Bureau du Budget, 2001.

¹⁹ Entretien avec des organisations de femmes du district de Brokopondo, 2002.

²⁰ Entretien avec des médecins du Service sanitaire régional du district de Marowijne, 2002.

²¹ Séminaires sur la réforme du secteur de la santé, Ministère de la santé publique/PAHO.

financière du paiement des salaires du personnel infirmier et d'autres personnels. Le gouvernement a réagi en portant plainte contre l'hôpital qui n'aurait pas payé l'impôt sur le revenu ; c'est-à-dire l'impôt sur des salaires et rémunérations qui n'avaient pas été perçus ! Ensuite, l'hôpital a de nouveau fait la une avec des histoires de « kidnapping » de bébés. Lorsque l'hôpital n'était pas payé pour les accouchements, il gardait les bébés en otage jusqu'à ce que les mères règlent leurs factures.

Il y a certes eu des efforts déployés pour réorganiser le secteur de la santé et étendre le système d'assurance santé publique, mais ils n'ont pas été suffisants. Les institutions sanitaires et le Fonds d'assurance santé publique se sont parfois heurtés aux carences du gouvernement. En conséquence, les patients ont souvent subi la loi du « pas d'argent, pas de soins ». De plus en plus de personnes et d'entreprises qui en ont les moyens se sont tournés vers le système d'assurance santé privé, ce qui érode davantage la base de l'assurance santé générale et creuse l'écart entre ceux qui ont accès aux soins de santé de qualité et ceux qui n'y ont pas accès.²²

Les statistiques désagrégées par sexe pour les ménages indigents et insolubles qui bénéficient de cartes médicales pour des soins gratuits (29.335 en 1990 et 60.200 en 1998)²³ indiquent qu'environ deux fois plus de femmes chefs de familles que d'hommes chefs de famille sont inscrits.

Education : des ONG et des écoles privées pour combler les lacunes

Historiquement, les ONG affiliées à un groupe religieux se chargent d'assurer l'éducation primaire dans les zones rurales et dans les zones reculées de l'intérieur. Toutefois, de larges groupes d'enfants de l'intérieur ne reçoivent pas d'éducation primaire de manière régulière, en raison du manque d'enseignants ou parce que les infrastructures (écoles, logements des enseignants) sont inadéquates. En règle générale, le secteur de l'éducation est sérieusement affecté par la situation sociale, politique et économique (notamment des grèves récurrentes, la pénurie de personnel qualifié) ce qui creuse davantage l'écart entre les parents qui peuvent envoyer leurs enfants dans une école privée (payante) et ceux qui ne sont pas en mesure de le faire.

Faire face à la libéralisation des services ; un besoin urgent de formation de capital national

La société surinamaïse avance vers la privatisation et la libéralisation. D'une part, en raison de la mauvaise qualité et du coût élevé des services publics, les consommateurs (les ménages comme les industries) exigent du gouvernement qu'il se secoue ou qu'il se retire pour laisser à l'initiative privée l'occasion de faire mieux. Par ailleurs, il y a la crainte des conséquences sur l'emploi et sur l'accessibilité des services de qualité pour les pauvres, en particulier ceux qui vivent dans des zones éloignées.

Toutefois, il y a un large consensus sur le fait que le gouvernement doit se secouer pour relever les défis de la concurrence dans une économie de plus en plus globalisée. Les limites en matière de ressources humaines ne sont qu'un des

²² *Ibid.*

²³ Ministère des affaires sociales et du logement, Département de la recherche et de la planification, *Table of Free Medical Card Clients 1990-1998*. 1999.

obstacles définis par la plupart des Membres de la Communauté caraïbe (CARICOM).²⁴

Au Suriname, il sera crucial de construire la capacité productive et de renforcer les institutions pour surmonter l'héritage d'une politique partisane, fortement centralisée. Il faudra stimuler la concurrence nationale tout en mettant en place une réglementation claire et transparente pour la distribution des biens et services publics, en tenant compte des préoccupations structurelles et sociales ainsi des questions macro-économiques et financières.

Sichting-Ultimate Purpose
<maggiesc@yahoo.com>

²⁴ Judith Wedderbum, « Capital Investment and requirements for competitiveness », article préparé pour le groupe de travail CARICOM's Single Market and Economy, Jamaïque 2002.