

PEROU

Les populations arrêtent la privatisation

HÉCTOR BÉJAR

La privatisation des services d'énergie électrique garantissait aux acquéreurs qu'ils tireraient des bénéfices considérables de leur opération, au détriment de l'Etat et des consommateurs. L'Etat libérait des marchés de consommateurs captifs et convertissait un monopole public en monopoles privés. Ce processus n'a rien à voir avec une économie de marché, mais plutôt avec un commercialisme lucratif, que le gouvernement actuel a mis en place sous les pressions du Fonds monétaire international et d'autres organes financiers.

Jusqu'en 1990, les services d'éclairage électrique et d'eau potable au Pérou étaient assurés par des entreprises publiques. En 1990, le gouvernement a lancé le processus de privatisation, en transformant des monopoles publics en monopoles privés dans le cadre d'un système que l'on pourrait qualifier de commercialisme lucratif à travers lequel le coût de l'électricité au consommateur a été multiplié par 14. A la suite du départ de l'autocrate Alberto Fujimori, en 2000, la société civile a jusqu'ici réussi à arrêter les nouvelles privatisations que l'administration Toledo souhaite mener.

Dès la fin de 1990, le Pérou avait réussi à installer un réseau d'énergie électrique national en utilisant essentiellement l'énergie hydroélectrique fournie par les eaux des montagnes andines et dans d'autres cas, l'énergie fournie par des centrales thermiques fonctionnant au mazout. Ce réseau était issu du cycle de nationalisations et d'investissement public mis en œuvre au Pérou entre 1968 et 1975, sous le gouvernement du Général Juan Velasco Alvarado ainsi que d'investissements privés antérieurs. Les gouvernements qui ont suivi ont maintenu la gestion publique mais ont négligé la santé financière des entreprises, en appliquant de faibles tarifs à des fins électoralistes, alors que le taux d'inflation était en hausse. Entre 1985 et 1990, l'administration Alan Garcia a subventionné l'industrie en lui fournissant de l'énergie bon marché, acculant donc les compagnies d'électricité publiques à des pertes considérables. A la suite d'une période d'hyper-inflation à la fin du mandat de Garcia, les entreprises publiques de production et de distribution d'électricité n'ont pas été en mesure d'investir dans l'expansion et la modernisation de leurs services et, comme pour l'ensemble de l'appareil de production du pays, se sont retrouvées dans une situation catastrophique.

De plus, les actions terroristes lancées par le Sentier lumineux entre 1980 et 1990 ont entrepris le sabotage du réseau électrique du pays comme moyen de mener la guerre. En conséquence, en 1990, la majeure partie du réseau était hors service car de nombreux pylônes de transmission avaient sauté.

L'état catastrophique du réseau électrique et les difficultés financières dans lesquelles se trouvaient les entreprises publiques qui l'administraient ont servi de prétexte à la vente de ces entreprises. Alberto Fujimori remporta les élections de juillet 1990 et rétablit les relations avec la Banque mondiale, la Banque de développement interaméricaine et le Fonds monétaire international (FMI), des relations qui avaient été suspendues par le président Garcia. En avril 1992, en accord avec les forces armées, Fujimori procéda à la dissolution du Congrès,

révoqua les gouvernements régionaux et intervint dans les décisions des tribunaux. Ce gouvernement illégal exécutait les instructions de Washington qui étaient la vente des entreprises publiques, en commençant par les services du téléphone, de l'électricité et de l'eau potable.

En 1992, le Décret-loi 25844 répartit le réseau d'alimentation en électricité en activités de production, de transmission, de distribution et de commercialisation, afin d'en permettre la vente par parties. La compagnie publique *Electrolima* fut divisée en trois entreprises d'Etat de droit privé. En 1994, *Electrolima* fut scindée en *Edegel* (compagnie de production), *Edelnor* et *Edelsur* (compagnies de distribution). *Edegel* fut vendu à l'entreprise américaine *Energy Corp.*; *Edelnor* fut cédé à l'entreprise chilienne *Enersis* et à l'entreprise espagnole *Endesa*; et *Edelsur*, au canadien *Ontario Hydro* et au chilien *Chiquinta*. La principale centrale du pays, la centrale hydroélectrique Mantaro, devait être vendue par la suite.

Dans le processus de vente des compagnies de distribution, le remboursement des contributions faites par les populations défavorisées de Lima pour l'achat de poteaux, de réseaux et de compteurs n'a pas été pris en considération. Ainsi, les biens ont de fait été confisqués. Un fait que la population a accepté, dans la confusion et le manque de transparence qui ont accompagné l'ensemble du processus. En outre, l'Etat a financé 560 projets d'électrification pour les compagnies privées pour un montant (en chiffres de juillet 2000) de 104 millions de dollars US, à l'aide du Fonds national pour le logement (Fondo Nacional de Vivienda – FONAVI) constitué des cotisations des travailleurs de l'ensemble du pays. A la fin de ce processus, les entreprises n'ont pas remboursé à l'Etat ces fonds qui appartenaient de fait au FONAVI. Des réunions de conciliation ont eu lieu en juin 2002, entre l'Etat et *Edelnor*, qui contestait cette dette. Un accord a été conclu, aux termes duquel *Edelnor* ne versait que 28 millions de dollars US, soit moins de 40% de sa dette. De même, *Luz del Sur* ne versait que 10 millions de dollars US, soit moins de 27% de sa dette. Le Congrès a demandé que les responsables publics impliqués dans de tels arrangements soient traduits en justice, mais les souscripteurs au FONAVI en ont néanmoins subi les effets négatifs.¹

Sous le régime actuel, la production d'électricité a enregistré une hausse en raison des effets combinés de la hausse de la production publique d'énergie (devant être cédée durant le prochain programme de privatisation) et de la baisse de la production et de la distribution privées.² Bien qu'il n'y ait eu aucun investissement privé, l'Etat a poursuivi ses efforts en vue d'accroître la distribution, en particulier dans les régions andines pauvres.

Fujimori et l'Etat entravé

Le gouvernement de Fujimori avait entravé la capacité de l'Etat à réglementer. Le Décret-loi 662 relatif à la promotion de l'investissement étranger, voté le 2 septembre 1991 et le décret-loi 757 portant sur la Loi-cadre pour l'investissement privé, voté le 13 novembre 1991, accordait aux acquéreurs les avantages suivant, dans le cadre

¹ Commission d'enquête sur les crimes économiques et financiers commis entre 1990 et 2001. *Informe Final de Investigación*, juin 2002, p. 46.

² Selon des données de *Instituto Cuánto* fondées sur les chiffres du ministère de l'énergie et des mines et de l'Institut national de la statistique et de l'informatique (INEI), le Pérou a produit, en 1990, un total de 13.169 gigawatts/heure, répartis en 10.170 gigawatts pour l'énergie hydroélectrique et 2.992 pour l'énergie thermique. En 2000, le Pérou a produit 19.027 giga watts/heure, avec 14.571 gigawatts pour l'énergie hydroélectrique et 4.456 gigawatts pour l'énergie thermique. *Instituto Cuánto. Anuario Estadístico Perú en Números 2001*. Lima, 2001, p. 437.

d'accords de stabilité juridique : des impôts spéciaux sur le revenu ; la disponibilité illimitée de devises ; le transfert hors taxe de fonds, de dividendes et d'autres revenus ; le recours au taux de change le plus favorable ; et le droit de recruter et de licencier des travailleurs à tout moment (2.000 travailleurs de l'ancienne compagnie publique, Electrolima, qui avait été scindée en plusieurs compagnies d'électricité privées, ont été contraints de démissionner³). Il a également été établi que cet accord pourrait ne pourrait être affecté par aucune loi pendant au moins 10 ans, et au maximum 15. Les parties auraient recours à un arbitrage en cas de controverse à propos de l'interprétation du contrat entre la compagnie concernée et l'Etat. OSINERG, l'organe chargé de réglementer les tarifs électriques, n'est pas habilité à intervenir dans des questions fiscales.

C'est la hausse des tarifs qui constituait l'avantage majeur pour les entreprises. Alors que les gouvernements de Belaunde (1980-1985) et de Garcia (1985-1990) les avaient contraintes à travailler avec des tarifs inférieurs à leurs frais d'exploitation, au profit de l'industrie et des consommateurs urbains, les entreprises étaient totalement libres, après la privatisation, de rehausser leurs tarifs car OSINERG n'avait aucune influence politique et n'assurait pas la représentation des usagers. Comme l'a souligné l'économiste Alan Fairlie, une fois l'inflation maîtrisée en 1992, les consommateurs payaient, cette année-là, 2,64 soles (environ 1,76 dollars US) pour 100kw/heure. En 2002, ils devaient payer 36,97 soles à des valeurs réajustées sur le taux de change et l'inflation,⁴ soit plus de 14 fois plus.⁵

Le Décret (Supreme Decree) 120 permettait aux compagnies une double dépréciation de leurs actifs, entraînant des paiements d'impôts très faibles. Par exemple, une étude de la surintendance de l'administration fiscale nationale (Superintendencia Nacional de Administración Tributaria – SUNAT) sur 110 grandes compagnies a montré qu'aux termes des avantages conférés par ce décret, les montants prélevés au titre de l'impôt sur le revenu avaient chuté de 281 millions à 71 millions de dollars US entre 1997 et 2000.

L'article 33 des Réglementations relatives à la Loi sur l'impôt sur le revenu, promulguées par Fujimori, est suffisamment vague pour permettre aux entreprises de déduire du revenu net imposable tout ce qu'ils considèrent comme des « pertes fiscales » dues à des dépenses non taxées selon les « principes comptables généralement acceptés ». Par exemple, une entreprise ayant des bénéfices de 100 millions de dollars US serait en mesure de distribuer à ses actionnaires jusqu'à 70 millions de dollars US exempts d'impôt, soit 70%, parce qu'elle inclut les bénéfices comptables. Toutefois, l'entreprise ne paierait pas nécessairement d'impôt à l'Etat car elle enregistre des déficits fiscaux. Tel a été le cas d'*Edegel*, qui a indiqué des bénéfices comptables et des déficits fiscaux entre 1997 et 2000, ce qui lui a permis d'éviter de payer des impôts.

De plus, lorsqu'une petite entreprise fusionne avec une plus grande, la grande compagnie change de nom pour prendre celui de la petite. Du fait que les actifs de la grande compagnie sont réévalués, la loi lui permet de déduire ces actifs dépréciés de ses impôts sur le revenu. La petite entreprise qui auparavant, avait une valeur de 1 au moment de la fusion avec la grande entreprise, qui a une valeur de 100, opère

³ Commission d'enquête sur les crimes économiques et financiers commis entre 1990 et 2001. *op. cit.*, p. 45.

⁴ Déclaration de l'économiste Alan Fairlie au journal *La República*, cité dans Federation of Light and Energy Workers of Peru, *Diagnóstico del Proceso de Privatización Eléctrica*, Lima, juin 2002.

⁵ 1 dollar US : 3,36 soles en date du 30 juin 2002.

des déductions comme si elle avait une valeur de 100 et en conséquence, l'entreprise qui résulte de la fusion ne paie pas d'impôt pendant 10 ans.⁶

En raison de cette évasion fiscale systématique – qui se sert de mécanismes établis par le gouvernement lui-même – la capacité de l'Etat à collecter des recettes a baissé, ce qui compromet le financement du budget national. Si le PIB s'est accru de 3,8%, l'impôt sur le revenu a enregistré une baisse, passant de 14,1% à 12,3% du PIB entre 1997 et 2001.⁷ En outre, en raison de la privatisation, 650 contrats de stabilité juridique ont été signés avec l'Etat aux termes desquels les conditions fiscales ont été gelées pendant 10 ans. Qu'il y ait une baisse ou une hausse de l'impôt sur le revenu, ce que ces entreprises paient ne pourrait être changé.⁸

Inégalité et déforestation : le bois de chauffe pour les plus pauvres

Dans le même temps, les inégalités caractéristiques du marché des consommateurs d'électricité ont persisté. Dans la métropole de Lima, les entreprises privées ont bénéficié d'un service monopolistique, en exploitant des consommateurs captifs sans droits. Dès 1993, l'Etat a étendu la fourniture d'électricité aux petits villages des zones rurales dans le cadre de la lutte contre la pauvreté, mais s'est heurté à l'insolvabilité des familles paysannes, qui étaient dans l'incapacité de payer les coûts. En dépit de la hausse de la production et de l'expansion du réseau électrique, seulement 42% des personnes vivant dans l'extrême pauvreté ont de l'électricité dans leurs foyers.⁹

Les tarifs élevés rendent l'électricité inaccessible pour les pauvres. Ceci continue d'aggraver les conditions de vie des familles défavorisées, en particulier les femmes et les filles. Dans la ville, les pauvres sont obligés de se servir de pétrole, un carburant fortement polluant, pour l'éclairage et la cuisine. Le bois de chauffe est utilisé par 67% des familles très pauvres, ce qui contraint les filles des zones rurales à perpétuer la tradition de collecter du bois et de le transporter sur leur dos sur de longues distances. La consommation journalière de bois par les paysans est un des facteurs qui contribuent à la déforestation des Andes alors que le manque d'électricité empêche le développement et double la charge de travail des femmes.

Le cas de l'eau : risqué et peu lucratif

⁶ Commission d'enquête sur les crimes économiques et financiers commis entre 1990 et 2001. *op. cit.*

⁷ Ministère de l'économie et des finances, *Presupuestos de la República 1997 y 2001.*

⁸ Il y a un débat sur le point de savoir si la clause d'arbitrage est appropriée pour les conflits fiscaux, car seul l'Etat peut décider du paiement des impôts en conformité avec son *jus imperium*. Avec *Edelnor* et *Edelsur*, l'Etat a perdu un total de 300 millions de dollars US d'impôts depuis la privatisation. En outre, durant un entretien avec les représentants au Congrès du parti gouvernemental *Perú Posible*, fin 2000, la directrice de SUNAT, Beatriz Merino a soutenu que l'Etat perdait tous les ans près d'un milliard de dollars US en raison de l'application de diverses exemptions fiscales. Elle a fait état du fait que les compagnies d'électricité devaient près de 20 millions de dollars. Dans la même année, le Contrôleur de la commission des crimes économiques a annoncé une décision demandant à *Luz del Sur* et *Edelnor* de faire des paiements. Les ministres de l'économie, de l'énergie et de la justice, avec l'appui du président Toledo et des dirigeants de l'opposition, Alan Garcia et Lourdes Flores Nano, se sont opposés à la décision du Congrès et ont spécifié qu'ils étaient en faveur d'un arbitrage (qui n'aurait pas dû s'appliquer car il s'agit d'une question fiscale), appuyant ainsi la position des entreprises. Comme on s'y attendait, au début de 2001, l'arbitrage a tranché contre l'Etat. L'alternative du pouvoir judiciaire aurait pu être utilisée là où les décisions d'arbitrage pouvaient être remises en cause parce qu'elles traitaient d'une question interdite, mais l'Etat s'est abstenu de faire appel.

⁹ *Encuesta Nacional sobre Medición de niveles de Vida (ENNIV) 1994-1997.*

Le processus de privatisation de l'eau potable a été plus compliqué, du fait que la compagnie publique la plus importante, SEDAPAL, n'avait aucun moyen de contrôler le pompage illicite de l'eau dans de nombreux sites à Lima, en particulier dans les quartiers marginalisés. Ainsi, l'acquisition de structures d'alimentation en eau était trop risquée et trop peu attractive pour les investisseurs durant les phases initiales de la privatisation, alors que des entreprises plus attractives, telles que celles de l'électricité et du téléphone, étaient disponibles. En conséquence la privatisation des services de l'eau a été mise en attente, alors que d'autres compagnies plus attractives, telles que *Petroperú* et la Compagnie péruvienne de téléphone, étaient vendues.

La réaction des populations et un avenir ouvert

L'opinion publique a commencé à s'opposer à la privatisation en raison de son manque de transparence et des préjudices qu'elle portait aux consommateurs et à l'Etat, tandis que le gouvernement continuait de vendre diverses autres entreprises. La découverte du réseau mafieux installé par Fujimori et son « bras droit », Vladimiro Montesinos, qui était dans l'incapacité de rendre compte des 8 milliards de dollars US obtenus de la vente des entreprises publiques, a jeté le discrédit sur l'ensemble du processus de privatisation.

Néanmoins, les gouvernements de Paniagua et de Toledo, qui ont succédé à Fujimori, n'ont pas modifié la politique de privatisation de leur prédécesseur et continuent, sans objection majeure, de se plier aux pressions du FMI, de la Banque mondiale et de l'IBD. Toutefois, le modèle n'a pas changé, mais les conditions politiques et sociales ont évolué. La pauvreté et le chômage sont en hausse et le Congrès est plus indépendant du pouvoir exécutif qu'auparavant. En outre, le public, qui s'était mobilisé pour rétablir la démocratie représentative, reste vigilant, en exigeant la transparence et l'obligation de rendre compte.

En conséquence, bien que le gouvernement de Toledo ait insisté pour poursuivre la vente des entreprises, au cours de 2000, afin de financer le déficit budgétaire, la résistance des syndicats et des populations a paralysé ses objectifs. Des manifestations populaires et des grèves régionales menées par la Fédération des travailleurs de l'énergie du Pérou, des fronts régionaux et les maires du sud et du centre, ont empêché la vente de la Centrale hydroélectrique de Mantaro et les compagnies d'électricité Arequipa et Tacna. En juin 2002, Toledo décidait de différer ces privatisations, à la suite d'un accord avec les autorités du département d'Arequipa. La perspective de la vente des compagnies d'électricité *Egasa* (Arequipa) et *Egesur* (Tacna) à la compagnie belge *Tractebel* a provoqué des perturbations violentes dans le sud Pérou au cours desquelles deux personnes ont été tuées et plus de 100 blessées, contraignant l'armée à se déployer dans Arequipa, la seconde ville du pays. Il reste à voir ce que réserve l'avenir.

**Comité de Iniciativa de la Conferencia Nacional sobre Desarrollo Social
(CONADES)
<hecbejar@yahoo.com>**