

Portugal

Un besoin urgent de sensibilisation du public

CATARINA CORDAS PATRICIA MELO RUI DOMINGOS

L'histoire des politiques de privatisation au Portugal n'est liée ni aux programmes d'ajustement structurels, ni à une autre intervention directe de la Banque mondiale ou du FMI. Ses effets commencent seulement maintenant à se faire sentir pour le citoyen ordinaire. Le gouvernement oriente tous les processus visant la privatisation des services publics et les rares renseignements vagues qui parviennent à la population sont généralement tardifs et incomplets.

L'histoire des politiques de privatisation au Portugal n'est liée ni aux programmes d'ajustement structurels, ni à une autre intervention directe de la Banque mondiale ou du FMI. Ses effets commencent seulement maintenant à se faire sentir pour le citoyen ordinaire. Le gouvernement oriente tous les processus visant la privatisation des services publics et les rares renseignements vagues qui parviennent à la population sont généralement tardifs et incomplets. La question est, à présent, de savoir dans quelle mesure ce processus et la logique qui le sous-tend peuvent rencontrer l'adhésion du public dans son ensemble, qui ne participe pas directement au processus de prise de décision. Nous estimons qu'il faudrait adopter une approche participative – les populations devraient être encouragées à débattre et à émettre des opinions et des idées sur le processus actuel de privatisation des services publics qui aura un impact sur la vie de tous. Du fait que la privatisation est à son stade initial, les données disponibles sont très limitées et les conséquences, en particulier pour les segments les plus fragiles de la société, ne sont pas encore claires.

Au cours du dernier siècle de l'histoire du Portugal, l'Etat a eu un rôle très interventionniste dans l'économie et dans la société. La révolution de 1974 qui a renversé la dictature et restauré la démocratie a entraîné la nationalisation de nombreuses entreprises et de secteurs entiers, du système bancaire à la production de ciment. En 1986, le Portugal a adhéré à l'Union européenne et a donc été obligé de se conformer à des règles de concurrence et à des objectifs macroéconomiques établis par Bruxelles.

Durant les 20 dernières années, le secteur public s'est rétréci. Des entreprises publiques ont été privatisées et le nombre de travailleurs du secteur public a diminué en pourcentage de la force de travail totale (bien que constituant toujours une part significative – 14% en 2002). Pour des raisons apparemment politiques, les fonctionnaires constituent également une part significative des électeurs, et aucun gouvernement ne l'oublie jamais en négociant avec leurs syndicats ; les fonctionnaires ont obtenu des privilèges économiques et sociaux tels que l'abaissement de l'âge de la retraite et le relèvement des pensions de retraite. Un aspect positif du service public est l'égalité entre les sexes : les femmes ont le même salaire que les hommes, alors que dans le secteur privé, les femmes gagnent en moyenne 66% du salaire des hommes (Eurostat).

Le gouvernement de centre droit qui a accédé au pouvoir en mars 2002 a réduit davantage l'intervention de l'Etat. Depuis lors, le gouvernement s'est fixé comme priorité le contrôle du déficit budgétaire d'ici 2004, dans le cadre du Pacte de

stabilité de l'Union européenne. La réduction des coûts semble la chose la plus raisonnable à faire, car l'augmentation des recettes publiques à travers la hausse des impôts, en plus d'être très impopulaire, n'est pas très efficace. Des milliers de fonctionnaires sous contrat ont été licenciés depuis mai 2002 ; des instituts et des agences publiques ont été fermés ou ont fusionné, qu'il s'agisse d'agences environnementales ou d'institutions de soutien pour les drogués, et certaines bâtiments publics sont en vente.

Les opposants majeurs à ces dernières mesures sont les fonctionnaires qui craignent de perdre leurs emplois ou les privilèges dont ils jouissent depuis longtemps. Leurs syndicats sont très actifs et font descendre la protestation sociale dans les rues, avec des appels à la grève générale. Dans le même temps, les pressions se font croissantes en vue de la privatisation des services publics.

Sécurité sociale

La sécurité sociale est un droit constitutionnel universel. Toutefois, en raison d'une insuffisance de financement chronique, due au vieillissement de la population et à une stagnation de la croissance démographique, des changements sont nécessaires. Dans le court terme, il y aura une hausse de la proportion de retraités, alors que la proportion de travailleurs actifs qui contribuent aux fonds de pension sera en baisse. Le gouvernement a réagi en proposant une nouvelle Loi fondamentale pour la sécurité sociale, qui permettrait aux travailleurs au-dessus d'un certain niveau de salaire de choisir entre cotiser à la Sécurité sociale publique pour leurs retraites – actuellement la seule option disponible – ou souscrire à des plans de retraite privés auprès d'une compagnie d'assurance privée. Cette Loi est actuellement en cours de discussion au Parlement et au Conseil de la concertation sociale, avec des représentants de différents secteurs socio-économiques.

Certains détracteurs de la nouvelle législation, en particulier les partis politiques les plus à gauche, soutiennent que la crise du financement a été exagérée par les compagnies d'assurance privées, qui cherchent à persuader le public de l'imminence de l'effondrement financier du système de sécurité sociale. Ils soutiennent également que la solution proposée ne fera qu'ajouter des tensions au secteur de la sécurité sociale publique qui recevra moins de revenu en raison du transfert des fonds vers le secteur privé.

Un des moyens que les gouvernements antérieurs comptaient mettre en œuvre pour préserver les recettes de la sécurité sociale était de relever l'âge de la retraite pour les hommes et les femmes. En 1993, le gouvernement a allongé le temps de cotisation de 36 à 40 années de travail et l'âge de la retraite est passé, pour les femmes de 62 à 65 ans. En outre, du fait que le manque de financement est dû essentiellement à la fraude fiscale des petites et moyennes entreprises en matière de sécurité sociale, le gouvernement a l'intention d'améliorer l'application des règles dans ce domaine par des inspections plus fréquentes de ces firmes. Selon la Confédération du commerce et la Confédération de l'industrie, si le gouvernement réussit dans ses efforts, la faillite peut être imminente pour un grand nombre de ces entreprises, avec une augmentation du nombre de chômeurs, créant encore plus de difficultés pour le paiement des allocations chômage par le système de sécurité sociale.

Soins de santé

L'Etat assure un accès universel aux soins de santé pour tous, indépendamment du statut économique ou du lieu de résidence. Le système sanitaire national comprend les hôpitaux publics et privés, les unités sanitaires régionales, les pharmacies privées, les cliniques privées, les laboratoires publics et privés et les médecins indépendants. Le rôle de l'Etat est de garantir la bonne qualité du service dans les établissements tant privés que publics et de veiller à ce que les prestataires privés se conforment aux règles de la concurrence. Toutefois, il a été reproché au secteur sanitaire public de ne pas réaliser son objectif principal qui est l'accès universel aux soins. D'après une étude récente de la Chambre des pharmaciens, les populations ont certes une perception positive du service assuré dans le secteur public, mais moins positive que leur perception du service dans les institutions privées. Pour garantir la bonne qualité des services et le respect des budgets, l'Etat est actuellement en train de transférer la gestion des hôpitaux et des centres sanitaires publics à des entreprises privées, ceci démarrant en novembre 2002.

Les protestations les plus vives ne viennent pas des patients, mais des travailleurs du secteur de la santé, qui tentent généralement de faire de leur mieux à partir des ressources rares à leur disposition et qui craignent actuellement de perdre leurs emplois ou d'avoir une charge de travail encore plus lourde, sous les nouvelles directions. Par ailleurs, la gestion privée semble œuvrer dans l'intérêt des patients, en particulier quand elle améliore la qualité des soins sans rehausser les frais.

La seule expérience à ce jour de gestion privée d'un hôpital public, celle de Hospital Fernando da Fonseca près de Lisbonne, n'est pas concluante, car le gouvernement demande actuellement au conseil d'administration de l'hôpital une compensation pour la non-réalisation de ses objectifs contractuels, alors que le conseil d'administration est en train d'exiger du gouvernement des fonds qui apparemment, devaient faire partie du contrat mais qui ne se sont jamais matérialisés (juillet 2002). Le gouvernement continue tout de même de promouvoir son modèle de gestion privée dans 36 hôpitaux, à travers des partenariats avec des groupes privés et des associations caritatives (Misericórdias).

Transport

Jusqu'en 1997, toutes les activités ferroviaires relevaient de la compagnie publique Caminhos de Ferro Portugueses (CP). CP était un monopole verticalement intégré, qui recevait un appui financier substantiel de l'Etat. Depuis 1997, les chemins de fer ont été soumis à une restructuration en vue d'en rehausser l'efficacité ; le nouveau modèle de chemin de fer définit des niveaux distincts de compétence. Dans la même année, CP a été scindé en deux compagnies différentes, en séparant les infrastructures de l'exploitation : CP assure actuellement les services de transport de passagers et de fret alors qu'une nouvelle compagnie publique – Rede Ferroviária Nacional (REFER) – gère les infrastructures. De plus, en 1998, l'Instituto Nacional do Transporte Ferroviário (INTF) a été créé comme autorité ferroviaire indépendante des chemins de fer, en charge de la réglementation et du développement du secteur du transport ferroviaire. Une nouvelle compagnie, FERTAGUS, a été mise en place en juillet 1999, en tant que premier opérateur privé, chargé du nouveau service suburbain de transport de passagers dans la zone urbaine du Grand Lisbonne (Eixo Norte-Sul). FERTAGUS assure la gestion et l'exploitation commerciale (au niveau opérationnel, et non au niveau des infrastructures) de la ligne de chemin de fer en direction de la banlieue, alors que ses clients paient des droits pour l'utilisation et la gestion des infrastructures de REFER. Selon les informations quotidiennes fournies

par CP (disponibles dans les gares), les résultats sont loin de montrer des améliorations dans la fréquence et la ponctualité des trains de passagers comme de fret.

Du fait que les infrastructures dans ce secteur sont très coûteuses, la rentabilité de l'investissement prend du temps. Aucun investisseur privé ne risquerait donc ses capitaux sans garantir les rendements exigés par les actionnaires. Ceci laisse entrevoir la perspective de la hausse des tarifs et/ou de la baisse des salaires des travailleurs comme moyen de générer des bénéfices plus importants dans le court terme.¹ Ceci devient une question sociale, car les groupes pauvres et les groupes défavorisés sont généralement plus dépendants des transports publics et ne peuvent pas trouver aisément des alternatives d'un coût abordable.

Electricité

En 1976, la compagnie publique Electricidade de Portugal (EDP) a été créée, en intégrant toutes les anciennes compagnies de production, de transport et de distribution (qui avaient été nationalisées en 1975). La privatisation d'EDP a démarré en 1997. Le secteur restructuré de l'électricité serait à présent réglementé par une agence de contrôle indépendante, Entidade Reguladora do Sector Eléctrico (ERSE), qui serait chargée d'établir les tarifs pour l'électricité et de superviser les règles d'interaction des secteurs public et privé.

Le processus de privatisation a eu des conséquences immédiates pour les travailleurs d'EDP, car certains privilèges tels que les soins de santé, les soins aux enfants et les tarifs réduits pour l'électricité, ont été supprimés. Si le niveau de vie des travailleurs a considérablement baissé, il est légitime de se demander en premier lieu si les privilèges dont ils jouissaient avant la privatisation étaient équitables.

Eau

Aguas de Portugal est une organisation nationale ayant une administration autonome. Elle a été mise en place en 1993 et intègre 14 concessionnaires de réseaux de fourniture d'eau et d'assainissement, et 14 systèmes d'évacuation des déchets solides urbains, couvrant plusieurs municipalités.

Aguas de Portugal est le second opérateur de la péninsule ibérique pour la fourniture d'eau et le huitième à l'échelle mondiale, selon European Water Industry. Les principaux objectifs d'Aguas Portugal sont la gestion des ressources hydrauliques, la promotion et le développement des infrastructures hydrauliques et la coopération avec les organisations nationales et internationales. La compagnie fournit des services de base à sept millions de consommateurs portugais (70% de la population totale) et à un million de personnes au Brésil, au Mozambique, au Cap-Vert et au Timor oriental, en tant que partenaire de projets de développement des infrastructures hydrauliques dans ces pays.

En 2001, la privatisation de l'ensemble de la compagnie a été suggérée. Le plan était de commencer par privatiser 11% de la compagnie en 2002 et 29% en 2003. Le nouveau gouvernement a récemment opté pour une stratégie différente pour le processus de privatisation : seules les quatre entreprises rentables du groupe seront privatisées, afin que le monopole public existant ne soit pas remplacé par un monopole privé.

¹ M. Manuel Marques Leitão et Moreira Vital. "Desintervenção do Estado. Privatização e Regulação dos Serviços Públicos" in *Economia e Perspectiva*, Vol. 2, N° 3-4, pp. 13-157.

Certains arguments plaident contre la privatisation des compagnies rentables parce que ceci réduira les recettes publiques. De fait, en raison des synergies de ce type d'affaires, le montant de la valeur des compagnies distinctes est de 3 millions d'euros (2,94 millions de dollars US), inférieur à la valeur de l'ensemble du groupe. Un autre argument contre la privatisation est que cette compagnie publique opère actuellement en tant que « holding public » : les bénéficiaires des compagnies rentables financent l'investissement dans d'autres compagnies du groupe qui sont en période de démarrage. Cette situation changera avec la privatisation, et le Portugal a quelques régions éloignées et pauvres où des investissements significatifs, même non lucratifs, sont nécessaires.

De plus, en termes de politique de coopération au développement, le Portugal s'est engagé à investir dans le secteur de la fourniture et de la gestion de l'eau au Mozambique, au Timor oriental, en Angola et à São Tomé et Príncipe et la privatisation d'Agua de Portugal risque de compromettre ces engagements.

Conclusion

Il n'y a pas, pour le moment, des données cohérentes sur l'impact de la privatisation au Portugal. L'absence de débat public sur les implications de ce processus pour les populations, en particulier les plus défavorisées, est une conséquence du manque de renseignements suffisants. Les politiciens qui prennent des décisions importantes sur les conditions de la privatisation des services de base, ont plus d'incitation à répondre aux pressions des groupes d'intérêt qu'à informer leurs bases, et l'opinion publique semble presque inexistante sur cette question.

Il n'y aura pas de manifestations sociales contre la privatisation simplement parce qu'elle nuit à la société dans son ensemble. Elles n'auront lieu que lorsque les populations se sentiront directement affectées, à travers la perte de leurs emplois, de leur revenu ou de leurs avantages.

Oikos
<sec.geral@oikos.pt>