SERVICES PUBLICS ET PRIVATISATION

Depuis la fin des années 80, avec la faillite du communisme, la privatisation est devenue l'un des maîtres mots de la nouvelle pensée dominante du monde qu'est le libéralisme.

Madagascar n'a pas échappé à la règle. Le mouvement populaire de 1972 avait fustigé la domination de l'économie par les intérêts étrangers, et réclamé la maîtrise de la vie nationale par les Malgaches. En 1975, cette aspiration à la malgachisation, dans sa volonté de contrôler les rouages de l'économie, a pris la forme de l'étatisation - dont chacun a vu les résultats.

Sous la pression explicite du FMI et de la Banque mondiale et dans le cadre de l'ajustement structurel, nombre de complexes industriels et commerciaux confisqués ou créés par l'Etat socialiste de Ratsiraka ont été cédés à des privés, souvent en l'absence de toute transparence. Il en fut ainsi, par exemple, d'anciennes entreprises coloniales telles que ROSO, SICE et COROI ainsi que des usines MAMISOA à Antsirabe, SUMATEX à Tuléar, HODIMA à Diégo et à Ambositra, ZEREN à Tamatave, ZEMA à Amboasary, TOLY dans plusieurs villes ; il en fut de même des banques BNI, BTM et BFV, de la SOLIMA, de TELMA, etc.

La question se pose toujours de savoir comment ont été réalisées ces privatisations : au profit de qui et à quelles conditions, et ce qu'en a retiré l'Etat qui avait pourtant dépensé des sommes considérables dans ces investissements mal conçus, mal réalisés et mal gérés...

Quant aux privatisations passées ou à venir, qu'en est-il du patrimoine de ces entreprises : domaines agricoles et autres biens immobiliers, participations financières ? La question avait notamment été soulevée à propos des anciennes compagnies coloniales et de la SOLIMA ; mais combien d'autres sociétés ont été et sont encore concernées par ce problème, source d'enrichissement rapide et illicite pour quelques initiés ou protégés des pouvoirs en place ?

Ceci dit, personne ne peut contester qu'une entreprise productive doive générer des bénéfices, et que l'Etat ne soit pas toujours en mesure de gérer correctement ce type d'entreprises. Car l'Etat n'a pas vocation d'être entrepreneur ou banquier, épicier ou pompiste !

Pour autant, faut-il privatiser toutes les entreprises publiques, et déposséder l'Etat de tout rôle actif dans les secteurs productifs ? Les intégristes du libéralisme sont d'ardents défenseurs du « zéro Etat », un Etat d'autant plus

estimable à leurs yeux qu'il s'est dépossédé de ses moyens d'action au profit d'un secteur privé censé être dynamique, performant et concurrentiel...

La notion de service public

La notion de service public implique deux options préalables :

1. à quels services et à quelles infrastructures les citoyens d'une collectivité ont-ils droit ?
2. pour assurer ces services et fournir ces infrastructures, quelles ressources l'Etat perçoit-il ?

Définitions

- *les impôts et taxes sont des prélèvements obligatoires sans contrepartie requis des contribuables. Exemples : impôt sur le revenu, taxes sur les véhicules, sur les tabacs, etc.*
- *les redevances sont des prélèvements impliquant des contreparties bien définies. Exemple : redevance due à l'APMF (Agence Portuaire Maritime et Fluviale).*

Il revient à l'Etat, en tant que garant du bien commun de tous, de faire en sorte que les moyens de satisfaire les besoins fondamentaux soient mis à disposition de chaque citoyen. La notion de service public peut donc être prise aussi bien au sens organique (institutions et organismes administratifs) qu'au sens matériel (transport, accès à l'eau, etc.).

Par ailleurs, on distingue les services publics proprement dits, qualifiés d'essentiels, et les missions de service public. Dans la première catégorie, on peut citer l'éducation, la santé, la sécurité, la justice, les infrastructures. La seconde catégorie inclut les entreprises dites de réseaux qui ont été de longue date des « monopoles naturels » de l'Etat, comprenant les secteurs de l'eau, de l'électricité, des postes et télécommunications ; et des préoccupations plus récentes ajoutent à cette liste la défense de l'environnement et la lutte contre les pollutions, le logement social, etc.

La création, la gestion et l'entretien de ces secteurs d'activité impliquent des financements à long terme qui ne sont pas toujours « rentables » pour le secteur privé. L'Etat, par contre, est en mesure de les assurer, en les finançant par des ressources locales ou par l'aide internationale.

Privatisation des services de l'Etat

Voilà pourquoi il nous semble inadmissible de privatiser les services de l'Etat, voire même de les mettre en concession. Imagine-t-on que soient privatisés des secteurs aussi névralgiques que l'administration des douanes ou le service des domaines ?

Selon le discours idéologique du libéralisme ambiant, au contraire, toute gestion publique est bureaucratique et incompétente, et il convient par conséquent de privatiser les services publics comme il faut privatiser les activités productives.

L'argument ne manque pas de poids, si l'on s'en réfère aux expériences passées concernant les réseaux routier et ferroviaire, l'enseignement et la santé, la sécurité et, pour faire bref, presque tout ce qui est de la responsabilité de

l'Etat. Tout récemment, les cas d'Air Madagascar et, plus encore, de la JIRAMA, semblent apporter de l'eau au moulin des partisans de leur privatisation. Et la plupart des bailleurs de fonds poussent dans ce sens.

Confier au secteur privé toutes ces activités, en les soumettant au seul critère de la rentabilité, présente toutefois un risque considérable et grave : celui d'en réserver l'accès aux territoires déjà pourvus, et au bénéfice exclusif de ceux qui sont financièrement solvables - autrement dit aux régions et aux catégories sociales les plus riches.

Un service public, s'il veut progressivement s'étendre au profit de toute la population et sur l'ensemble du territoire, ne peut pas être rentable, ni le devenir avant longtemps. Mais cela n'exonère pas pour autant les responsables de la gestion calamiteuse des entreprises publiques, ni leur incapacité à fournir les services que le citoyen est en droit d'attendre.

Si les services publics sont destinés à tous, ils doivent être gratuits, et à tout le moins accessibles aux revenus les plus modestes. Un centre de santé performant peut évidemment s'autofinancer, mais alors seuls les plus riches pourront supporter le coût des soins qu'il prodiguera. Il en va de même pour la sécurité : les gens fortunés s'adresseront aux sociétés privées de sécurité ou de gardiennage, tandis que les plus pauvres resteront désarmés face aux malfaiteurs. Il en va de même pour l'enseignement, de la maternelle aux instituts supérieurs...

Voilà pourquoi les infrastructures routières, aériennes, maritimes et ferroviaires sont gratuitement mises à disposition par les pouvoirs publics - ce qui ne dispense par le voyageur d'avoir à payer sa place dans le train, l'avion, le bateau ou le taxi-brousse ! Instaurer un péage sur la seule route d'accès à une région serait une escroquerie : un péage peut se justifier pour une autoroute, lorsqu'il existe parallèlement une route praticable pour ceux qui ne veulent pas payer le péage. Un réseau de transport est indispensable à la vie d'un pays, et il revient à l'Etat de le construire et de l'entretenir : ce qui justifie le droit de l'Etat de lever l'impôt et d'emprunter de l'argent à l'intérieur comme à l'extérieur.

Les conditions du service public

Seul l'Etat, dans un pays donné, est en mesure de définir et de garantir le service public destiné à la population. Ce qui ne signifie pas que l'Etat doive tout faire. Il lui revient de définir les priorités en chaque secteur, et de veiller à ce qu'une solidarité effective préside à la cohésion sociale. Cette responsabilité de l'Etat implique deux exigences :

La première est qu'il garde *la maîtrise des entreprises* en charge des services publics : si une participation des capitaux privés est envisageable dans ces entreprises, il est essentiel que les deux tiers du capital (voire la simple majorité, selon les cas) restent aux mains de l'Etat. De la sorte, celui-ci pourra donner les grandes orientations, et en financer la réalisation. Car la masse des investissements, à l'exemple des secteurs routiers et énergétiques, est telle que seule la puissance publique est en mesure de trouver des investissements dont l'amortissement peut demander des dizaines d'années...

La seconde est que l'Etat garantisse *une bonne gestion des services publics*. Devant l'incurie et la faillite des gestionnaires publics, une solution simple et sans doute efficace serait de recourir à la gestion privée : celle-ci fera l'objet d'appels d'offres, assortis de contrats de gestion ou de cahiers de charge précis et rigoureux.

Si ces exigences sont respectées, et que les attributs de l'Etat sont bien définis, qui peut exécuter les tâches que cela implique ? Dans la mesure, par exemple, où l'éducation de base est considérée comme un attribut de l'Etat, celui-ci doit-il être l'unique prestataire, ou d'autres prestataires considérés comme valables peuvent-ils exécuter ces tâches, moyennant une rémunération que la puissance publique doit leur verser ? C'est le problème de l'enseignement public et de l'enseignement privé, qui n'a toujours pas été résolu chez nous.

Cette problématique vaut tout autant pour les soins de santé de base, dont la responsabilité incombe également à l'Etat : quels en sont les acteurs, et qui finance ?

Pour mémoire, rappelons que, selon les sources de financement, les bénéficiaires sont appelés *clients* (financement privé) ou *usagers* (financement public), ou tout simplement *bénéficiaires* quand le financement provient de la solidarité nationale ou internationale.

Quels projets pour les services publics ?

Il ne suffit pas d'affirmer la nécessité du service public ; encore faut-il que les services considérés fassent l'objet d'une stratégie cohérente à long terme, que cette stratégie soit connue des bénéficiaires, et que sa mise en œuvre s'effectue en toute transparence.

L'actualité a mis au premier rang des préoccupations des citoyens les secteurs de l'eau et de l'électricité. Le potentiel hydro-électrique est sans cesse évoqué : il coûte très cher à l'installation, mais produit une énergie renouvelable et non polluante. D'où les questions encore sans réponse : y a-t-il un plan de mise en valeur systématique de ce potentiel ? Quelles seront les régions qui en bénéficieront ? Et par quelles étapes se réalisera l'indispensable électrification rurale ? Faute de quoi, les villes et les régions déjà équipées, où la demande est en forte croissance, accapareront la plus grande partie des investissements, au détriment des régions périphériques et des campagnes.

Il semble tout aussi indispensable de réactiver la notion de traitement égalitaire pour tous les citoyens à l'échelle de la nation : une région où le tarif de l'énergie est moins élevé qu'ailleurs attirera plus d'investisseurs que d'autres.

La même question se pose pour les routes. Suffit-il de relier les grandes villes par des axes bitumés ? Et quelles sont les priorités accordées à la réhabilitation et à la construction des pistes rurales ? Chacune des 22 régions bénéficiera-t-elle de projets similaires, et prévoient-on un traitement de faveur pour les plus défavorisées ? La privatisation de la filière pétrolière illustre déjà les inégalités en cours, le prix des carburants étant plus élevé dans les régions éloignées que dans les grands centres : est-ce justice de pénaliser les plus pauvres ?

Le transport aérien fait aussi l'objet d'inquiétudes, notamment dans les zones les plus enclavées. Une compagnie aérienne privatisée délaissera les régions pauvres, où le trafic est insignifiant, au profit des lignes les plus rentables. Les régions lointaines et privées de routes permanentes se verront de plus en plus marginalisées et pénalisées, tant pour l'évacuation des malades et la cherté des produits de consommation, que par la raréfaction des contacts. Que certaines lignes relèvent d'un « tarif social », inévitablement arbitraire, ne résout pas la question : le droit à la libre circulation ne relève pas du social, mais de la justice.

Une vision à long terme de service public devra également s'atteler à répondre à la question difficile de la participation aux coûts du fonctionnement

des services publics. Celle-ci permettrait à la fois d'atténuer la charge financière qui incombe à l'Etat, et à responsabiliser les usagers bénéficiaires des services publics. L'expérience du « recouvrement des coûts » montre que la bonne formule n'est pas facile à définir. Un débat national s'impose, qui permettrait à chacun de mieux connaître les enjeux et les possibilités concrètes d'un service public digne de ce nom et adapté aux possibilités du pays.

En conclusion

Les préoccupations liées au respect des principes de continuité, d'adaptation constante et d'égalité des citoyens vis-à-vis des services publics invitent à confier la gestion de ces derniers à l'Etat et à ses démembrements.

L'essentiel, aujourd'hui, est de rendre les services publics présents et efficaces. Faute de quoi, leur privatisation aboutira à cloisonner davantage un marché national qui a besoin d'être unifié pour se développer, et à renforcer les inégalités là où les services publics seraient un outil efficace de solidarité catégorielle et régionale.

Quant à la privatisation des entreprises publiques n'ayant pas d'obligation de service public, elle doit impérativement obéir à un certain nombre de principes qui assureront leur pleine efficacité et préviendront les abus. On peut en relever sept :

1. veiller à ce que la transparence ne soit pas sacrifiée aux urgences ou au clientélisme ;
2. susciter un débat public sur les enjeux de la privatisation, et développer une campagne de communication afin de familiariser le public avec les mécanismes de la privatisation ; surtout, donner une large publicité aux dispositions légales et réglementaires y afférentes ;
3. promouvoir la concurrence entre les repreneurs éventuels, entre les bureaux d'études et les banques d'affaires appelés à intervenir dans les opérations ;
4. ne pas substituer de monopoles privés aux monopoles publics ;
5. faciliter les prises de participation par les nationaux en général, et les salariés en particulier ;
6. limiter les pouvoirs des adjudicataires des entreprises de réseaux, ainsi que les pouvoirs relevant traditionnellement des monopoles naturels ;
7. poser les conditions de la rentabilité des entreprises à privatiser.

Dans ces conditions, l'ensemble des citoyens aura progressivement accès à des services publics performants, et les intérêts nationaux seront respectés dans le développement et la diversification de la capacité de production du pays.

Antananarivo, le 19 août 2005