

MEXIQUE

La responsabilité incombe à présent aux individus

ARELI SANDOVAL TERAN¹

Les programmes de stabilisation et d'ajustement structurel adoptés à la suite de la crise de la dette étrangère de 1982 ont inclus la privatisation totale ou partielle de nombreuses entreprises et activités publiques dans divers secteurs : industrie, finance, agriculture et élevage, exploitation minière, infrastructures, communications, industries pétrochimiques, et même sécurité sociale. Avec les réductions dans les dépenses publiques associées à la tendance à la privatisation des services publics et des services de base, la « nouveauté » réside dans le transfert de la responsabilité de l'Etat à des entreprises privées.

La privatisation, au Mexique, s'est faite à un rythme aussi vertigineux que les faillites provoquées par l'Etat. « Des 1.115 entreprises sous contrôle étatique qui étaient en place en 1983, il ne restait que 213, dix ans plus tard ».² Parmi les entreprises vendues, certaines étaient stratégiques, d'autres secondaires, certaines généraient des bénéfices alors que d'autres perdaient de l'argent. Beaucoup ont été cédées bien en-dessous de leur valeur réelle.

Les ventes se sont faites de manière non transparente, sans clarté sur la destination des fonds obtenus. Les travailleurs affectés ont pâti des licenciements en masse et des modifications apportées aux conventions collectives. En outre, les privatisations se sont faites dans un contexte de réglementations publiques rares ou inexistantes, pouvant garantir la promotion du développement socio-économique du pays dans le moyen et le long terme. L'objectif immédiat de la réduction des dépenses publiques pour assainir les finances a pris le pas sur des objectifs à caractère stratégique. Irresponsabilité ? Incapacité ? Manque de vision ? Corruption ? Bien sûr. Mais par-dessus tout, la privatisation est une conséquence de l'importation d'un modèle de « développement » économique axé sur le marché qui minimise le rôle économique et la responsabilité sociale de l'Etat à un point tel qu'il génère davantage d'inégalité, de pauvreté et de dégradation de l'environnement. En outre, lorsque le processus de privatisation touche les services publics, qu'ils soient stratégiques ou de base, il limite la pleine réalisation des droits économiques, sociaux et culturels fondamentaux.

Le processus de privatisation dans le domaine des services publics a pris de nombreuses formes. En premier lieu, il a favorisé le démantèlement des institutions étatiques et la déréglementation des activités pour encourager le libre-échange. Par exemple, la disparition, dans les années 90, de la CONASUPO (Commission nationale pour la subsistance des populations), qui s'occupait de la commercialisation des céréales de base et de la fixation de prix garantis, a eu un impact négatif sur le droit humain à l'alimentation. En second lieu, la privatisation a formellement transféré l'administration des services au secteur privé, comme dans le cas de la sécurité sociale et de l'électricité.

¹ Coordinateur des Droits économiques, sociaux et culturels, Citizen Diplomacy Programme, DECA Equipo Pueblo, A.C.

² José Agustín, *Tragicomedia mexicana 3 : La vida en México de 1982 à 1994* México : Editorial Planeta, 1998, p. 192.

La sécurité sociale à la disposition du capital privé

A travers la réforme législative de 1991, le gouvernement de Salinas de Gortari a établi un système d'épargne retraite qui a transformé les fonds de pension administrés par l'Etat en fonds capitalisés et administrés par le privé. Par la suite, le gouvernement Zedillo a promu la nouvelle Loi relative à la sécurité sociale³ par laquelle la gestion des comptes individualisés pour chaque travailleur a été confiée aux Administrateurs de fonds de retraite (AFORE), transformant ainsi les fonds sociaux les plus importants du pays en fonds financiers mis à la disposition des grands groupes financiers nationaux et étrangers. La réforme a également touché les services médicaux, les indemnités pour accident du travail, les garderies d'enfants et d'autres avantages, en encourageant la subrogation ou le recrutement de services au sein du secteur privé et en restreignant les avantages sociaux par leur transfert vers l'assurance privée.⁴

Comme spécifié dans le Rapport alternatif sur la Situation des droits économiques, sociaux et culturels au Mexique, le gouvernement mexicain a lié le développement du secteur de la sécurité sociale aux intérêts du capital privé, transformant sa nature solidaire à travers l'assistance intergénérationnelle, les échanges et le soutien publics en marché ouvert, sans se soucier des droits sociaux garantis à la fois dans notre Constitution⁵ et par le Protocole international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels.⁶

Les conséquences de cette réforme « sembleraient être un jeu de somme nulle, où le gouvernement et le secteur financier sont gagnants, alors que la plupart des assurés et des ayants droit, en particulier ceux qui ont des revenus faibles et moins de protection, courent un risque énorme d'être perdants. »⁷ Ceci est une mesure régressive car elle a entraîné la perte de droits humains acquis, par exemple en augmentant le nombre de semaines de contributions nécessaires pour bénéficier d'une retraite.

L'administration présente n'a pas pris en compte la nécessité d'élargir la couverture de sécurité sociale ou d'améliorer la qualité des services et a continué à réduire les dépenses publiques dans ce secteur. L'accès à la sécurité sociale continue de se faire à travers la participation au marché formel du travail.⁸

Cependant, les responsables du secteur de la santé soulignent qu'il est essentiel d'avoir un projet de réforme de la sécurité sociale qui mettra un terme à la détérioration des institutions publiques résultant de la faiblesse des financements, face à l'allongement de l'espérance de vie et à un processus rapide de vieillissement.

³ En vigueur depuis juillet 1997.

⁴ Basé sur une analyse d'Asa Cristina Laurrell, *No hay pierde : todos pierden. Lo que usted necesita saber sobre la nueva ley del Seguro Social*. Instituto de Estudios de la Revolucion Democrática-Coyuntura, 1996.

⁵ Section XXIX de l'article 123, portant sur la protection et le bien-être des travailleurs, des paysans et d'autres secteurs sociaux ainsi que de leurs familles.

⁶ Article 9 relatif au droit de toutes les personnes à la sécurité sociale, en vigueur au Mexique depuis 1981.

⁷ Ma. de Lourdes Fournier et Pedro H. Moreno, « Los problemas de la reforma zedilista de la seguridad social », in : Enrique Valencia Lomeli, coordinateur, *A dos años : la política social de Ernesto Zedillo*, Red Observatorio Social, Mexique, 1997, p. 202.

⁸ Les institutions de sécurité sociale, L'institut mexicain de sécurité sociale (IMSS) et l'Institut d'assurance et de services sociaux pour les travailleurs de la fonction publique (ISSSTE), assurent des services médicaux et une couverture sociale à 56,6% de la population totale, comprenant : 14,9 millions de travailleurs actifs de l'IMSS et de l'ISSSTE, 2,3 millions de retraités (1,9 millions de l'IMSS et 411.000 de l'ISSSTE), 35 millions de familles des deux groupes bénéficiaires. Source : Office d'analyse économique. Consultants communautaires. *Journal La Jornada*, 17 juin 2002, p. 3.

On a peu parlé de l'érosion des salaires, du chômage et de la réduction des dépenses sociales qui exercent également des pressions sur le système financier du secteur. Santiago Levy, directeur de l'Institut mexicain de sécurité sociale (IMSS), a souligné que le système de sécurité sociale « perdra sa capacité de fonctionnement dans les dix prochaines années, parce que toutes les ressources seront affectées au paiement de retraites et que nous n'aurons pas d'argent pour payer les médicaments, les garderies d'enfants ou d'autres programmes supplémentaires. »⁹ Quant aux propositions, il a laissé entendre qu'il serait nécessaire de réduire certains avantages « dans une certaine mesure », d'augmenter « progressivement et prudemment l'âge minimal de la retraite pour les travailleurs » ou d'examiner « attentivement » l'option de la co-assurance ou du co-paiement.¹⁰

Le processus graduel et discret de la privatisation des services de santé au Mexique s'inscrit dans ce cadre, dans le contexte des réformes structurelles dictées par les institutions financières internationales. Les modalités de cette privatisation sont les suivantes : 1) des frais pour les services publics ; 2) la subrogation des services auxiliaires ; 3) l'administration managériale et les modes de financement ; et 4) la vente des actifs ou des services. La modalité la plus importante dans notre pays porte sur « la couverture des soins médicaux par l'assurance privée. L'objectif central est de résoudre les problèmes de santé de la manière la plus radicale, en offrant à l'initiative privée un marché profitable et garanti. »¹¹ Ce qui impulse le processus, c'est « la dé-capitalisation et la détérioration de la sécurité sociale et l'offre d'une solution individualisée. »¹²

La dé-capitalisation du secteur a lieu avec une réduction du budget pour certaines lignes de soins de santé et une baisse des dépenses sociales en raison de la chute des prix du pétrole. Selon les chiffres du ministère des Finances, en 1999, l'IMSS a enregistré des réductions de 1,693 million de pesos mexicains (178,72 millions de dollars US) et de 97 millions de pesos (10,42 millions de dollars US) pour l'ISSSTE. En 2000, le ministère de la Santé a enregistré une baisse de 100 millions de pesos (10,11 millions de dollars US), contre 700 millions de pesos (70,80 millions de dollars US) pour l'IMSS et 300 millions de pesos (30,34 millions de dollars US) pour l'ISSSTE. En 2002, la baisse enregistrée pour l'IMSS étaient de 2,5 milliards pesos (245,94 millions de dollars US).

En outre, selon le Sous-secrétariat aux paiements pour le Secrétariat des finances et du crédit public, au cours des prochaines années « il sera difficile de mettre davantage de ressources publiques à la disposition du secteur de la santé. »¹³ Cependant, ce manque de ressources n'est qu'un mythe ; il suffit de voir les priorités du gouvernement dans le budget des paiements de la Fédération. Par exemple les ressources pour la prévention et la lutte contre le VIH/sida ne représentent même pas 1% des fonds investis par le gouvernement pour sauver les banques privées depuis 1995.¹⁴ Néanmoins, le budget de la santé a de nouveau été réduit en 2002, et dans ce contexte, le secrétaire à la Santé, Julio Frenk, a à diverses occasions fait

⁹ Ciro Pérez Silva et Miriam Posada, « El IMSS, en riesgo de perder su capacidad operativa : Levy », journal *La Jornada*, 24 septembre 2002, p.12.

¹⁰ Déclarations dans le cadre de la réunion annuelle de la Conférence inter-américaine sur la sécurité sociale Mexico City, 7 octobre 2002.

¹¹ www.unam.mx/prolap/maingmex.html (synthèse par Thais Maingón et Cristina Torres d'études de cas confiées en 1991 par Pan American Health Organisation à Asa Cristina Laurell et Maria Elena Ortega.

¹² *Ibid.*

¹³ Angélica Encisco L. « Necesaria, la participación privada en servicios de salud : Hurtado López » Revue *La Jornada*, 30 juillet 2002, p. 3.

¹⁴ www.shcp.gob.mx et *La Jornada*, 5 juin 2002, p. 48, Section Société et justice.

état de la possibilité d'établir une « assurance populaire » généralisée qui reposerait sur la capacité des familles à payer. Bien qu'elle n'ait pas été formulée en détail, la proposition du gouvernement est inquiétante car elle n'étendrait pas la couverture du service public actuel, mais transférerait plutôt les coûts vers les individus. C'est-à-dire que l'assurance populaire ne serait pas un droit, mais une marchandise à acquérir par ceux qui peuvent payer. Dans un contexte de pauvreté et d'extrême pauvreté, comme c'est le cas pour le Mexique, les familles n'ont pas « d'excédents » pour payer pour une telle assurance.

Electricité décapitalisée

La privatisation du secteur national de l'électricité a été préconisée depuis 1995, dans la Stratégie d'aide aux pays de la Banque mondiale. L'assistance technique pour la privatisation des infrastructures a été considérée comme un domaine stratégique clé et 30 millions de dollars US ont été alloués à ce projet en 1995. Dans le Rapport d'état d'avancement de la Stratégie d'aide aux pays de 1998, la Banque mondiale a appelé le gouvernement mexicain à privatiser les secteurs de l'électricité et du pétrole comme condition pour l'aide économique internationale et pour un soutien garanti par la Banque mondiale à l'investissement privé dans le pays.¹⁵ La Stratégie d'aide aux pays de 1999 a souligné que la privatisation de certains secteurs, tels que l'électricité, était encore à l'ordre du jour.

De plus, dans la Déclaration d'intention et dans le Mémoire des politiques économiques et financières du gouvernement mexicain, adressés au FMI en juin 1999, il était spécifié (paragraphe 9) que « le gouvernement contribuera à rehausser l'investissement à travers ses plans visant à élargir les infrastructures de base, y compris le co-investissement avec le secteur privé et la participation de ce secteur dans des domaines préalablement réservés à l'Etat, tels que la production d'électricité ... C'est pour cette raison que le gouvernement est en train de transmettre un projet de loi au Congrès pour permettre la concurrence sur le marché de l'électricité et pour attirer l'investissement privé vers le secteur de l'électricité. »¹⁶

Un large mouvement d'opposition sociale et syndicale a réussi à stopper cette initiative. Toutefois le gouvernement actuel maintient ses intentions et bien qu'à l'intérieur du pays, le président Vicente Fox promette que le secteur de l'électricité ne sera pas privatisé, l'offre a été réitérée aux investisseurs étrangers à diverses occasions. Un investissement privé plus large dans ce secteur pourrait avoir comme conséquences de rehausser les tarifs de l'électricité, compromettre les droits des travailleurs et faire perdre le contrôle d'une industrie qui est stratégique pour le développement du pays. De plus, comme le soutiennent des experts sur cette question, l'Union des électriciens mexicains (SME) et les sections démocratiques du Syndicat général des travailleurs de l'électricité de la République mexicaine (SUTERM), ce secteur n'étant pas en crise, la privatisation n'est, donc, pas nécessaire. De fait, au cours des dernières années, le gouvernement l'a décapitalisé par des réductions systématiques des dépenses publiques. Il faut noter qu'au cours des 50 dernières années, cette industrie nationale s'est constamment développée, faisant preuve de capacité et d'efficacité.

Conclusion

¹⁵ Sonia Del Valle, *Servicio Diario de Información de CIMAC, Comunicación et información de la Mujer*, A.C., 18 février 1999 ; site internet : <http://www.cimac.org>

¹⁶ www.shcp.bob.mx

L'Etat mexicain continue de négliger la protection sociale, qu'elle est tenue d'assurer en vertu des accords relatifs aux droits économiques, sociaux et culturels, alors que le processus de paupérisation de la population progresse et que les disparités s'accroissent. En 1995, les chiffres officiels montraient que 42% (40 millions de personnes) de la population mexicaine vivait dans la pauvreté ; en 2000, ce pourcentage s'est accru à 53,7%,¹⁷ soit 45,9% du nombre total de ménages mexicains. Sur ce pourcentage, 60,7% concerne les zones rurales et 37,4% les zones urbaines. En juste 5 ans, le nombre de pauvres s'est accru de plus de 10 millions de personnes.

TABLEAU 1

Proportion de la population pauvre au Mexique, 2000		
% de la population totale		
Pauvres en nutrition	Urbain	12.6
	Rural	42.4
	National	24.2
Pauvres en capacités	Urbain	20.2
	Rural	50.0
	National	31.9
Pauvres en actifs	Urbain	43.8
	Rural	69.3
	National	53.7

Source : *Under-Secretariat for Planning and Assessment of the Secretariat for Social Development*

Face à cette situation alarmante, que fait le gouvernement du président Fox ? Il n'est pas en train de redéfinir la politique économique, mais plutôt de mettre l'accent sur les ajustements structurels, notamment la réduction des dépenses sociales, associée à la privatisation des services publics et des services de base. Il est en passe de réduire la politique sociale à un programme/stratégie unique de lutte contre la pauvreté et conserve l'approche compensatoire, essentiellement axée sur l'assistance mise en œuvre par l'administration précédente. Enfin, il y a un « nouvel » ingrédient, ajouté par le président de la République lui-même : la promotion du développement humain – mais non pas social – par le transfert de la responsabilité de l'Etat aux entreprises privées, à l'aide d'un programme « téléthon » de promotion du travail philanthropique des fondations privées pour répondre aux besoins de base, au lieu de concevoir et d'appliquer des politiques publiques appropriées.

DECA Equipo Pueblo, A.C
 <arelisandoval@equipopueblo.org.mx>

¹⁷ Les informations les plus récentes à la disposition du Comité technique sur la mesure de la pauvreté, Secrétariat du développement social, sont les données de 2000. En outre, l'expert et chercheur Julio Boltvinik affirme que ce pourcentage est plus élevé, entre 70% et 75%.