

PAYS-BAS

Les pauvres sans protection

MYRIAM VANDER STICHELE¹

La privatisation a enregistré une hausse dans les années 90, lorsque le gouvernement a besoin de réduire le fardeau de sa dette pour rendre l'économie concurrentielle et pour adopter l'euro. Le gouvernement s'est attaché à réduire le coût des services publics plutôt qu'à sauvegarder les intérêts publics ou à remplir ses obligations en matière de droits humains. Sous-estimant le besoin de réglementation, de supervision et d'application des lois, l'Etat s'est soustrait à ses obligations en matière de droits humains. Les pauvres, en particulier les femmes, ont peu de protection contre la hausse des prix et le chômage.

Privatisation en différentes phases²

Depuis les années 80, les gouvernements néerlandais se sont servis de la privatisation comme instrument pragmatique pour réaliser des économies sur le budget public et s'attaquer aux échecs de l'intervention étatique. La privatisation a enregistré une hausse dans les années 90, lorsque le gouvernement a eu besoin de réduire le fardeau de sa dette pour rendre l'économie concurrentielle sur le plan international et pour adopter l'euro. A compter de 1989, des services essentiels et non essentiels, tels que les télécommunications, l'électricité, les services postaux et le système de sécurité sociale ont été privatisés. Dans le même temps, le gouvernement a réduit les dépenses dans de nombreux secteurs publics, notamment l'éducation et la santé.

La privatisation a été caractérisée par une approche en deux phases, évitant l'option radicale de la vente immédiate des actifs publics. Durant la première phase, les entreprises publiques ont été restructurées en sociétés publiques indépendantes, converties progressivement en entreprises à but lucratif, axées sur le marché. Durant la seconde phase, le gouvernement vend tout ou partie de ses actions. Jusqu'ici, le gouvernement a vendu une partie des actions des entreprises qui exploitent les services postaux réguliers (TPG Post) et les services téléphoniques (KPN), alors que certaines autorités locales ont vendu des parts des compagnies d'électricité locales. Seuls le câble (télévision et Internet), la « banque postale » (le service postal public qui fournit également des services bancaires) et les retraites complémentaires ont été pleinement privatisés. Le secteur de l'eau et le chemin de fer sont toujours totalement entre les mains de l'Etat.

Des questions réglementaires telles que l'accès universel pour les pauvres, la protection des consommateurs (qualité, prix, sécurité, etc.) et la concurrence loyale ont joué un rôle mineur au début du processus de privatisation. Quand de nouvelles lois et de nouvelles agences semi-indépendantes de réglementation ont été mises en

¹ L'auteur est chercheur au Centre de recherche sur les firmes multinationales (SOMO). Cette contribution a été coordonnée par le Comité national pour la coopération internationale et le développement durable (NCDO). Une assistance spéciale a été fournie par Alida Smeekes du Réseau européen contre la pauvreté et Gerard Oude Engberink, chercheur et conseiller pour les questions sociales pour la ville de Rotterdam.

² Voir W. Hulsink, « Tides in infrastructure politics ? Experiences with privatisation, liberalisation and regulatory reform in the Netherlands », article, avril 2001.

place, il n'a pas été tenu compte de l'obligation qui incombe à l'Etat de respecter les droits aux fins du Pacte international relatif aux droits économiques sociaux et culturels. Ce n'est qu'en raison de la résistance des syndicats de fonctionnaires opposés à la privatisation qu'une attention a été prêtée à la sauvegarde des emplois ou du revenu.

Quelques expériences négatives largement médiatisées, concernant en particulier les chemins de fer, ont fait réfléchir le public et de nombreux partis politiques et sont en train de bloquer la dynamique de privatisation accrue. Le besoin de contrats et d'organes réglementaires plus stricts pour préserver la qualité est maintenant bien reconnu. Toutefois, les décideurs nationaux n'ont pas pris conscience, à temps, du fait que la flexibilité dont ils disposent pour réagir à la privatisation était considérablement restreinte par l'Union européenne. Par exemple, ni les fournisseurs nationaux, ni les entreprises privées, ne peuvent bénéficier d'aucune préférence (comme c'est actuellement le cas pour les services de santé), car la concurrence pour la passation des marchés publics doit être ouverte à toutes les entreprises européennes. Les autorités ne sont en mesure d'appliquer des réglementations ni sur les prix, ni sur les bâtiments, ni sur l'exploitation des institutions sanitaires financées de par le secteur privé.³ Les règles européennes interdisent également certaines réglementations qui protègent l'intérêt public.

Privatisation de l'eau bloquée jusqu'ici

A la fin des années 90, le secteur de la distribution d'eau avait été restructuré en environ 20 sociétés commerciales indépendantes appartenant aux autorités locales. Toutefois, la majeure partie des décideurs et des membres du gouvernement s'opposaient à leur privatisation effective, en faisant valoir que la recherche de profit pourrait saper la qualité, les garanties d'offre, la gestion durable de l'eau et l'accès public.

Toutefois, la décision du gouvernement de ne pas privatiser son propre approvisionnement en eau ne s'applique pas pour les pays en développement. Une des compagnies appartenant au gouvernement local (NUON) a constitué une co-entreprise (CASCAL) avec une compagnie britannique (Biwater) pour exploiter des systèmes privatisés d'alimentation en eau dans différents pays en développement. Ces opérations ont suscité des inquiétudes en ce qui concerne des pertes d'emploi et l'accès universel. En dépit des plaintes formulées par le ministère néerlandais de l'Environnement, des parlementaires et des ONG, lors de négociations sur les services à l'OMC, les Pays-Bas ont appuyé la demande adressée par l'UE aux pays en développement, concernant l'ouverture du secteur de l'eau de manière permanente aux compagnies étrangères, sans garanties d'accès universel et de qualité. Dans le même temps, le gouvernement appuie de nombreuses initiatives bilatérales et internationales visant distribution équitable et durable de l'eau. Le gouvernement considère que le secteur privé a un rôle à jouer dans l'investissement dans l'accès à l'eau pour tous, à travers la privatisation ou des partenariats publics-privés, à la condition que le gouvernement joue un rôle important dans la protection de l'accès à l'eau pour les pauvres.

Coopération public/privé dans le secteur de la santé⁴

³ "Europa remt privatisering zorgstelsel af". *Het Financieele Dagblad*, 30 septembre 2000.

⁴ Voir *Sociaal en Cultureel Rapport 2002*, par Social en Cultureel Planbureau, 2002, pp. 322-326.

Durant la majeure partie des années 90, le gouvernement a non seulement réduit le budget pour les services sociaux, mais encore introduit des mesures axées sur le marché, pour faire opérer les hôpitaux et d'autres services de santé comme des entreprises privées efficaces. Le système sanitaire a été converti en système public-privé dans lequel les compagnies d'assurance privées jouent un rôle d'intermédiaire entre les patients et les prestataires de soins. Les citoyens paient des frais à ces entreprises en fonction de leur revenu. En plus d'un « bloc de base » de services de santé, les personnes peuvent payer des frais plus élevés pour une couverture d'assurance leur donnant droit à plus de services et à de meilleurs services, ce qui met un terme au principe d'une couverture égale pour tous.

La qualité des services de santé dispensés par le système public-privé est assez bonne, mais est en baisse, et est en retard du point de vue des innovations. Les problèmes d'accès et de disponibilité affectent le secteur de la santé : listes d'attente (même pour des interventions vitales), capacité insuffisante pour traiter les urgences, manque de personnel infirmier et de médecins (un demi-million de Néerlandais n'ont pas de médecin de famille⁵) et peu de choix pour en matière de services de santé. Ainsi l'Etat omet de remplir son obligation qui est de réaliser un droit humain essentiel.

Certaines compagnies d'assurance privées ont pris des mesures pour améliorer la coordination entre différents services de santé et pour raccourcir le temps d'attente des patients pour un traitement, y compris le recours à des hôpitaux privés, et parfois même étrangers.

L'Etat établit des normes pour les hôpitaux privés, en exigeant une autorisation, en établissant les prix et en réglementant leurs opérations et leurs finances. Les hôpitaux privés ne sont pas autorisés à tirer profit des soins « réguliers » et se plaignent d'être lésés financièrement par l'Etat. Ils se spécialisent donc dans des interventions qui ne nécessitent pas des patients un séjour de plus d'une journée.

Le nouveau ministre de la santé a déclaré, en septembre 2002, qu'il devrait y avoir beaucoup plus de latitude pour le fonctionnement du marché et pour les cliniques privées. Les praticiens de la santé ont rejeté le rôle croissant du secteur privé, l'envoi de patients vers des cliniques étrangères et le recrutement de personnel infirmier étranger. Les préoccupations suivantes sont soulevées en ce qui concerne les impacts potentiellement négatifs d'un recours accru à des soins privés :

- ? La détérioration du service public : les services de santé privés se concentrent sur les services lucratifs et sur les clients riches, ce qui laisse moins de fonds pour les services moins profitables ou laisse ces services au secteur public ;
- ? Les prix élevés pratiqués par les services de santé privés, non subventionnés par l'Etat, mettent de nombreux services de santé spécialisés hors de portée des personnes pauvres ;
- ? La détérioration des conditions de travail et des opportunités de formation en raison des pressions exercées en vue de la réduction des dépenses.

Impact de l'orientation vers le marché sur l'éducation

⁵ « Twaalf tips voor de zorg » in *Elsevier*, 22 juin 2002.

L'éducation primaire et secondaire continue d'être financée par l'Etat, mais le gouvernement national a introduit des mesures en vue de rehausser les normes tout en maintenant ou en réduisant les dépenses, à travers l'orientation vers le marché, la déréglementation et l'autonomie. Associées aux réductions budgétaires, ces mesures ont eu comme résultats des tensions accrues pour le personnel, un manque d'enseignants, un vieillissement des infrastructures, une qualité inégale et la ségrégation.⁶

En raison de la mauvaise qualité de l'enseignement public, des écoles primaires et secondaires non subventionnées ont été ouvertes au cours des dernières années. Elles sont certes considérées comme de bien meilleure qualité, mais elles pratiquent des prix élevés. Cette tendance à un enseignement privé de bonne qualité, coûteux, est contraire au Pacte relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (article 13.2), qui vise à fournir une éducation gratuite à tous les niveaux. Une initiative d'éducation de base a été parrainée par des compagnies soucieuses d'inculquer aux enfants l'esprit d'entreprise. Il reste toutefois à déterminer la stabilité du parrainage des compagnies, à travers lequel des firmes financent des écoles en échange d'une publicité.⁷ Le parrainage des entreprises permet de plus en plus au secteur privé d'entrer dans tous les secteurs et à tous les niveaux de l'éducation: en 2000/2001, 13% des écoles d'enseignement primaire et 27% des écoles d'enseignement avancé bénéficiaient de ce type de parrainage.⁸

Conclusion : privatisation et questions sociales

Dans les processus de privatisation, les autorités se sont longtemps attachées à réduire le coût des services publics plutôt qu'à sauvegarder l'intérêt public ou à remplir leurs obligations en matière de droits humains. Les décideurs ont sous-estimé le besoin de réglementation, de supervision et d'application des lois. Par exemple, les parts détenues par le gouvernement dans les entreprises privées n'ont pas donné à celui-ci l'influence nécessaire pour garantir l'intérêt public⁹ : les hausses de prix pratiquées par la compagnie ferroviaire NS n'ont pu être stoppées par l'Etat bien qu'il en soit entièrement propriétaire. D'autres protections pour les consommateurs, les citoyens et les travailleurs, telles que des réglementations et des dispositions strictes en matière de contrat, n'ont garanti ni la baisse des prix, ni l'amélioration de la qualité, ni l'égalité d'accès.

Dans des secteurs où le gouvernement a conservé un contrôle majeur, c'est-à-dire la santé et l'éducation, les coupes budgétaires ont entraîné une baisse de qualité des services et donc, un recours accru au privé. L'Etat se soustrait de plus en plus à l'obligation qui lui incombe, en matière de droits humains, de fournir à tous des services médicaux ou éducatifs suffisants, de bonne qualité. L'orientation de ces secteurs vers le marché est en contradiction directe avec l'intérêt public.

Privatisation des politiques de lutte contre la pauvreté

Les pauvres bénéficient de peu de protection contre la hausse progressive des prix de certains services privatisés (voir encadré). Aucune loi néerlandaise n'interdit de couper les services d'eau ou d'électricité aux usagers qui ne sont pas en mesure de

⁶ *Sociaal en Cultureel Rapport 2002, op. cit.* P. 552.

⁷ Diedema, « Leren in een sprookje » in *Intermediair*, 27 juin 2002, p. 19.

⁸ F. Adams, H. Beerends, P. Krooneman, "Sponsoring in het onderwijs" for Regioplan Onderwijs en *Arbeidsmarkt BV*. 8 octobre 2001, p. ii.

⁹ « Overheid als aandeelhouder weinig zinvol », in *Het Financieele Dagblad*, 23 août 2002.

payer leur facture. Les mesures étatiques visant la réduction de la pauvreté ne comprennent de subventions que pour l'éducation et le logement. Certaines initiatives privées ont apporté une amélioration de la qualité, mais souvent avec une hausse des prix, limitant ainsi l'accès à ceux qui disposent de moyens. La politique gouvernementale visant à lutter contre la pauvreté en redonnant du travail aux chômeurs a été privatisée, mais a rencontré des problèmes majeurs de mise en œuvre. Les compagnies de « réintégration » privées n'aident que les personnes les plus à même de travailler à retrouver un emploi, en laissant de côté de nombreux autres.

Les femmes : l'arrière-garde domestique vulnérable

En raison du manque de disponibilité et de qualité des services privatisés (par exemple, les services postaux, la « banque postale ») et « marchandisés » (par exemple, santé, éducation, trains), ce sont les femmes qui mettent plus de temps à avoir accès à ces services ; ceci s'ajoute aux tensions qu'elles éprouvent à combiner leurs rôles dans le travail et dans l'entretien.¹⁰ Les jours où les enfants sont renvoyés à la maison en raison du manque d'enseignants, les femmes sont les plus susceptibles de quitter le travail. Les bons services privatisés sont coûteux et ceci désavantage donc les femmes pauvres. En raison de la baisse de la sécurité de l'emploi et des conditions à remplir plus strictes pour le travail (flexibilité,, etc.) il n'est pas facile, pour les femmes, de travailler dans les secteurs des services publics de base. Par exemple, 60% des femmes médecins de famille abandonnent leur profession après 5 ans, en raison des fortes exigences de la profession et des ressources insuffisantes en matière de médecins et d'hôpitaux. La réorganisation des hôpitaux a accru le nombre d'administrateurs, essentiellement des hommes, alors que ceux qui s'occupent des patients des hôpitaux, essentiellement des femmes, ont vu des réductions de postes.

Leçons de la privatisation des services non essentiels

? Energie

Une efficacité accrue peut léser les consommateurs : pour préparer la privatisation totale du secteur de l'énergie, de nombreuses mesures ont été prises en vue de libéraliser la production et la distribution d'électricité, mais certaines compagnies appartiennent toujours aux autorités locales. La privatisation des réseaux électriques a été mise en attente. Les mesures prises par les entreprises pour rehausser l'efficacité de la distribution d'électricité et faire face à la concurrence internationale ont révélé les problèmes suivants :

- ? Les prix pour les particuliers se sont accrus davantage que pour les usagers professionnels¹¹ qui peuvent faire des arrangements en matière de prix après la libéralisation ;
- ? Les factures des usagers sont envoyées en retard, ce qui rend difficile pour les pauvres d'étaler les coûts ;
- ? Les normes de qualité visant à garantir la fourniture d'électricité ont baissé, par exemple, moins d'investissement dans la maintenance et la sécurité ;
- ? Les conditions de travail et les conventions collectives se sont détériorés et il y a eu des réductions d'emplois ;

¹⁰ « De veeleisende samenleving », octobre 2002.

¹¹ « Energiemarkt trends : Eindverbruikersprijzen electriciteit », à : www.energie.nl/emt/deel4-ozd.html

- ? Les stratégies visant à rendre les entreprises concurrentielles à l'échelle internationale n'ont pas toujours été profitables. ESSENT et NUON ont enregistré de fortes pertes après avoir fait des acquisitions coûteuses à l'étranger ;
- ? Les annonces publicitaires onéreuses pour attirer les consommateurs pourraient annuler les économies en termes de coûts découlant de la libéralisation ;
- ? Les incitations visant à encourager les économies d'énergie ont été réduites.
- ? Fonds de pensions privatisés

Les marchés ne garantissent pas toujours des profits. Du fait que l'Etat ne fournit qu'une pension de base, les employeurs et les travailleurs contribuent à des fonds de pension privés. Les employeurs déterminent leur propre contribution. Il y a eu une mauvaise administration des fonds privés. Les fonds de pension ont investi 46% (juin 2002) de leurs capitaux en actions sur le marché boursier national et international. Après des années de gains considérables, la valeur des actions a chuté et en 2002, certains fonds de pension n'ont pas pu couvrir 100% des versements de pension. Le contrôleur public a décrété des mesures pour prendre en compte le problème, qui pourraient entraîner une hausse des paiements des pensions (jusqu'à 50%), l'abandon des hausses de salaires au profit de contributions plus importantes de la part des employeurs ou le paiement de versements plus bas.¹²

- ? Télécommunications

La spéculation privée a un coût public. Le gouvernement a privatisé tous les services de téléphonie non mobile en exploitant la compagnie comme une entreprise privée (KPN) et en vendant une partie des actions sur le marché boursier. En pratique, il n'y a qu'un seul monopole privé. Le KPN a été salué pour son efficacité, pour l'innovation dans de nombreux produits et pour la stabilité ou la baisse de ses prix. Toutefois, il lui a été reproché d'installer trop de capacité de réseau et de mener des stratégies peu fructueuses telles que des acquisitions coûteuses à l'étranger. L'endettement qui en résulte a provoqué l'effondrement de la compagnie qui a été sauvée par des réductions d'emplois, la vente ou la liquidation de certaines de ses entreprises et un changement en faveur du pré-paiement par les usagers. Le fait que l'Etat détienne des parts dans KPN n'a pas pu empêché la compagnie de s'endetter de manière non viable et de compromettre l'intérêt public. L'agence de régulation du secteur des télécommunications (OPTA) n'est pas habilitée à superviser la qualité des services.

- ? Les chemins de fer nationaux

La mauvaise gestion privée lèse le service public. La « privatisation » des chemins de fer est généralement perçue comme un désastre. De fait, toutes les parts de la compagnie des chemins de fer (NS) sont restées entre les mains de l'Etat, mais NS est exploité comme une compagnie privée depuis 1992. Des efforts visant à introduire des services de trains privés concurrentiels ont échoué. En raison du nombre trop restreint de nouveaux trains, NS n'a pas été en mesure de faire face au nombre croissant de passagers. Les voyageurs ont eu à se contenter de trains en retard, annulés ou bondés. Les travailleurs n'ont pas accepté les nouvelles mesures d'efficacité qui ont érodé les conditions de travail ; des grèves ont aggravé la situation. Ce monopole « privé » n'était pas été supervisé par un contrôleur pour protéger les intérêts des consommateurs. Suite au non-respect des normes spécifiées dans le contrat de performance, les sanctions imposées par l'Etat n'ont pas entraîné une

¹² Spoed geboden : babyboomers gaan met pensie », in NRC Handelsblad, 1 octobre 2002.

amélioration immédiate des services.

Comité national de coopération internationale et de développement durable (NCDO)
<a.roerink@ncdo.nl>