



RÉDUCTION DE LA PAUVRETÉ ET OPPORTUNITÉS POUR LE SECTEUR PRIVÉ : L'EXPÉRIENCE DE LA BANQUE ASIATIQUE DE DÉVELOPPEMENT

CHRISTINE WALLICH*

La mission générale de la Banque asiatique de développement (BAD) est de réduire la pauvreté en Asie. Les études et l'expérience révèlent que la croissance est l'unique vecteur essentiel de la réduction de la pauvreté. Voilà ce qui ressort d'une démarche intuitive : la croissance crée des emplois qui utilisent le travail, seule richesse des populations à faibles revenus. Par exemple, le pays asiatique ayant le mieux réussi à réduire son taux de pauvreté, le Vietnam, a su maintenir des taux de croissance élevés de 8 % qui ont contribué à réduire la pauvreté de 58 % de la population à 37 % en cinq ans (1993-1998). Cet incroyable résultat a été obtenu en dépit d'une certaine augmentation des inégalités. Les taux de croissance élevés ont hissé la Chine au deuxième rang des pays d'Asie en termes de réduction de la pauvreté : le taux de pauvreté est en effet passé de 80 % dans les années 1970 à 12 % actuellement. Et, si l'on remonte en arrière, la Corée est passée du statut de « pays les moins avancés » (PMA) à celui de pays membre de l'OCDE, grâce à sa « croissance miracle d'Asie de l'Est ».

L'IMPORTANTANCE DU SECTEUR PRIVÉ DANS LA RÉDUCTION DE LA PAUVRETÉ

L'expérience asiatique révèle également que le secteur privé est le vecteur-clé de la croissance : les pays où la part de l'investissement privé est plus élevée qu'ailleurs connaissent parallèlement une croissance plus rapide. Les pays dont la croissance est de 5 % ou plus réunissaient une part d'investissement privé largement supérieure aux autres investissements (63 %), en comparaison avec les pays à croissance lente (c'est-à-dire les pays dont les taux de croissance sont inférieurs à 3 %), où les investissements privés ne représentaient que 56 % de tous les investissements.

D'autre part, une gestion saine du secteur public doit permettre aux populations à faibles revenus de profiter effectivement des retombées de la croissance. Par gestion saine du secteur public, on entend l'éducation, un système de santé répondant aux besoins fondamentaux et tout

* Directrice du département infrastructure, énergie et secteurs financiers (Ouest), et responsable du groupe Secteur privé de la Banque asiatique de développement.

système équivalent leur permettant de profiter des opportunités économiques offertes par une économie en croissance.

C'est pourquoi je perçois le secteur privé comme un partenaire-clé du développement. De plus, je suis convaincue que le secteur privé peut être rentable et contribuer en même temps au développement.

Je pourrais même arguer du fait que la contribution possible du secteur privé au développement est bien plus importante que la nôtre. Dans les années 1970, les donateurs ont apporté 50 milliards de dollars aux pays en développement, les flux privés ne représentant que 25 milliards de dollars ; à présent, les chiffres sont très différents. Les flux privés sont pratiquement équivalents à 300 milliards de dollars, soit 5 fois plus que ceux des donateurs, 40 milliards de dollars.

Cependant, douze pays - dont seulement cinq en Asie - concentrent à eux seuls plus de 80 % de ces flux, et seuls deux secteurs - l'énergie et les télécommunications - bénéficient de la plus grande partie de ces flux. Le défi est de catalyser les fonds en direction des pays et des secteurs qui n'en bénéficient pas encore, et de s'assurer que cette réorientation exerce un impact réel sur le développement.

QUELQUES EXEMPLES

Quelle est la corrélation entre secteur privé et réduction de la pauvreté ? Six champs de corrélation se dégagent.

La création durable d'emplois

Les sociétés privées sont la principale source de création d'emplois dans le monde en voie de développement, créant jusqu'à 87 emplois pour chaque emploi créé dans le secteur public, au cours de la dernière décennie. A l'avenir, la création d'emplois

dans le secteur public se réduira encore plus, à cause des contraintes fiscales et de la prise de conscience largement répandue de l'efficacité limitée des emplois sociaux.

Le secteur privé crée le principal moyen d'échapper à la pauvreté. Une étude récente a démontré que 89 % des personnes qui se sont extirpées de la pauvreté (leurs revenus dépassant le seuil de pauvreté) ont trouvé un travail dans le secteur privé (58 % dans le secteur informel et 31 % dans le secteur privé officiel), et seulement 11 % dans le secteur public.

La création d'un espace fiscal

La promotion des infrastructures privées (électricité, eau, routes) peut dégager une marge de manœuvre (« créer un espace fiscal ») dans les budgets publics en ce qui concerne les besoins réels en matière de financement public, citons par exemple les services sociaux. Le secteur public constitue traditionnellement le principal fournisseur d'infrastructures dans la plupart des pays en voie de développement, l'investissement consenti par les gouvernements à cet égard s'élevant à 4 % du PIB (en Asie 6 à 8 %). Cependant, l'approche traditionnelle du « secteur public » n'a pas profité aux populations à faibles revenus, lesquelles ont un accès limité aux services et des services officiels de qualité médiocre.

Les statistiques révèlent que près d'un milliard de personnes dans les pays en voie de développement n'ont pas suffisamment accès à l'eau potable ; 2 milliards n'ont pas d'accès à des installations sanitaires en bon état ; et 2 milliards de personnes dans le monde n'ont pas encore l'électricité. Ironiquement, les populations à faibles revenus payent 20 fois plus que le prix de l'eau courante pour de l'eau provenant de fournisseurs informels, et 10 fois plus que l'électricité fournie par le réseau public pour le pétrole des lampes à kérosène.

De plus, les infrastructures publiques sont



souvent inefficaces et onéreuses. Les subventions liées à l'inefficacité du système de tarification consomment et gaspillent l'équivalent de 10 % de l'ensemble des recettes publiques des pays en voie de développement (PVD). Par exemple, les ruptures de paiement de la plus grande compagnie d'électricité du Pakistan, KESC, sont pratiquement équivalentes au total des dépenses publiques pour les services sociaux, soit plus de 1,7 fois le total des dépenses d'éducation et 5 fois le montant des dépenses de santé. Or, seulement 47 % de la population sont connectés au réseau national. Les prestations du secteur privé libérant le montant de ces subventions contribueraient ainsi à créer un large « espace fiscal », permettant de financer plus d'écoles et plus de services de santé.

Les partenariats publics-privés

La « sous-performance » des infrastructures publiques a poussé de nombreuses personnes à considérer la privatisation comme une solution possible. Or, il existe des craintes fondées liées au fait que la privatisation induise des prix plus élevés et un accès limité pour les populations à faibles revenus. En réalité, les prestations du secteur privé profitent souvent mieux aux populations à faibles revenus que les monopoles de services publics.

En Europe et en Amérique du Nord, les « obligations de service public » (OSP) ont longtemps servi à garantir que les « services publics » fournis par des sociétés privées soient également offerts aux zones reculées et/ou aux catégories de personnes ayant des besoins spécifiques (retraités, bénéficiaires de prestations sociales). Par exemple, aux États-Unis :

- une licence bancaire requiert un « compte courant de base » gratuit ;
- les opérateurs de téléphonie sont tenus de fournir un service local à coût minimum ;
- les sociétés de transport sont tenues d'of-

frir des « tarifs spéciaux pour les personnes âgées ».

L'aménagement des concessions d'infrastructures, y compris les OSP, attire de plus en plus l'attention des pays en développement qui y voient un moyen de faciliter l'accès des populations à faibles revenus aux services, et souvent à des prix réduits. Par exemple, les concessions privatisant le métro de Buenos Aires ou encore le réseau de bus de la ville de Sao Paulo ont été octroyées sur la base des OSP, lesquelles comprenaient le maintien de l'exploitation de nombreuses lignes non rentables et de leur desserte dans des zones urbaines défavorisées, et la garantie d'un service de nuit, même non rentable (le concessionnaire a également dû accepter une diminution progressive des licenciements).

Conscientes que le coût de ces OSP serait probablement plus élevé que ce que pourrait rapporter la partie rentable de la concession, les autorités ont structuré leur offre comme une offre à « subvention minimum » (pas un droit de concession maximum) et octroyé la concession au soumissionnaire demandant la subvention minimum pour la plus courte période. Cette procédure a clairement bénéficié au gouvernement (et aux populations à faibles revenus), étant donné que la « subvention minimum » était de loin inférieure aux prévisions de pertes futures des compagnies de transport, en termes de valeur actuelle. Au Chili, les concessionnaires de franchises de distribution d'électricité urbaine rentables ont été contraints d'inclure la construction d'un réseau d'électrification rurale dans le prix offert.

La BAD a récemment soutenu la privatisation du système d'alimentation en eau de Manille, prévoyant que l'offre gagnante (de la Lyonnaise des Eaux) comprendrait la fourniture de raccordements d'eau à 68 000 familles à faibles revenus dans des quartiers pauvres, lesquels dépendaient auparavant des fournisseurs informels pour

une alimentation en eau onéreuse, peu fiable et difficilement accessible. Grâce à l'aménagement créatif de la concession et au partenariat public-privé de Maynilad, près de 410 000 personnes disposent à présent d'une eau bon marché, sûre et accessible. Cette concession est actuellement troublée par la baisse des recettes liée au taux de change, mais nous espérons que les parties trouveront bientôt un accord.

Les fournitures privées et les populations à faibles revenus

Un bon régulateur doit faire profiter les populations à faibles revenus des fournitures privées. En Argentine, par exemple, un régulateur fort et efficace de la compagnie d'électricité récemment privatisée a garanti les politiques tarifaires, y compris des tarifs de sécurité pour les catégories à bas revenus, qui ont transformé les habitants des quartiers pauvres en clients payants¹ et ont amélioré la facturation et le recouvrement, rendant l'expansion du réseau rentable. Les retombées positives (prix réduits, accès élargi) d'une meilleure régulation ont été estimées à 0,35 % du PIB, ou 16 % de toutes les dépenses des ménages pour les services collectifs. Un autre point très intéressant mérite d'être mentionné : tandis que tout le monde bénéficiait de la privatisation et d'une meilleure régulation, ce sont les populations à faibles revenus qui en tiraient le plus grand profit (20 % de leurs dépenses de ménage pour les services collectifs, comparés à 17 % pour les plus riches).

« Une citoyenneté d'entreprise responsable » ou une « responsabilité sociale d'entreprise »

Les entreprises privées peuvent exercer une influence directe sur les populations à faibles revenus par la manière dont elles

mènent leurs affaires, la manière dont elles répondent aux préoccupations sociales et environnementales, aux questions de santé et de sécurité, y compris la sécurité du travail et les normes de travail ainsi que le travail des enfants, la manière dont elles appréhendent la corruption et les élites locales, ainsi que l'économie locale. On estime que la corruption coûte cher aux populations à faibles revenus. Une étude récente sur l'administration et son impact sur la pauvreté a révélé qu'une augmentation d'un point de pourcentage du taux de corruption réduit la croissance du revenu de la tranche des 20 % les plus pauvres de presque 8 % par an (bien entendu, ceci ne peut être entièrement attribué au secteur privé).

Les appels à la « responsabilité sociale » ont gagné du terrain ces dernières années. Et la responsabilité d'entreprise s'est plus largement imposée aux sociétés elles-mêmes comme outil de gestion du « risque lié à la réputation » : nous sommes tous familiers au triple bénéfice net.

Quelques exemples :

- les compagnies privées aux Philippines consacrent 1 % de leurs bénéfices avant impôts à la PBSS (*Philippine Business for Social Progress*, activité philippine pour le progrès social), fondation de développement social qui finance des programmes communautaires et pour la pauvreté ;
- dans le même ordre d'idée, AES, partenaire de la BAD dans des projets d'électricité au Bangladesh et au Sri Lanka, affecte 5 % de ses bénéfices intérieurs annuels au soutien de projets communautaires et sociaux ;
- dans de nombreux pays, les sociétés privées d'exploitation minière et d'énergie sponsorisent et financent des projets d'installation d'écoles et de centres de soins de santé dans les zones reculées où elles opèrent, et qui ne bénéficient pas des services publics. Au Nigeria, on peut dire que Shell et d'autres compagnies pétrolières affectent plus de ressources dans les services sociaux que ne l'a fait le gouvernement du pays dans ce domaine ;



- Lafarge Cement, autre partenaire de la BAD au Bangladesh/Megalaya, a mis en place un fonds de responsabilité innovant en faveur des tribus locales pour garantir le maintien de l'affectation des revenus exceptionnels générés par son projet de ciment aux projets et besoins communautaires, et éviter leur gaspillage.

Privatisation et populations à faibles revenus

Même la privatisation peut bénéficier aux populations à faibles revenus. La privatisation et la scission d'actifs détenus par l'Etat sont de plus en plus considérées sous des angles nouveaux et « d'intégration », ces nouvelles approches constituant une reconnaissance que la privatisation a des implications majeures en matière de distribution. Une attention croissante est également portée à la façon dont les recettes de privatisation sont utilisées. C'est ainsi que certains pays ont utilisé leurs recettes de privatisation pour réduire leur dette publique onéreuse ou pour financer leurs dépenses sociales, ou encore pour soutenir leurs pensions publiques.

En Bolivie, par exemple, les recettes ont été partagées avec la grande masse de la population par l'octroi de liquidités, car les actifs nationalisés ont été, en premier lieu, financés avec l'argent du contribuable et, une fois définitivement vendus, les recettes lui sont donc revenues.

En Pologne, 20 % des parts des entreprises privatisées ont été réservés aux travailleurs ayant perdu leur emploi.

Au Bangladesh, AES a offert à tous ses employés des options d'achat d'actions de la nouvelle compagnie de production privée Haripur, de sorte que même le personnel d'entretien est devenu actionnaire.

Il est surprenant qu'en Asie, aussi peu d'attention ait été portée à la question de savoir qui profite de la cession des actifs publics en faveur des sociétés et services

privés². Mais il existe clairement un potentiel d'idées nouvelles dans le domaine de la restructuration et de la privatisation.

« TRAITER AVEC LA BAD »

La nouvelle stratégie de développement du secteur privé de la BAD vise à renforcer sa capacité à exercer un effet catalyseur sur les flux privés. A la différence de la plupart des autres agences de développement, la BAD intègre à la fois des activités de secteur public et privé. C'est pourquoi ses équipes peuvent discuter des politiques avec le gouvernement et prévoir le financement de projets de secteur privé spécifiques.

Avec le « volet secteur public », la BAD aide les gouvernements à créer l'environnement qui permet la participation privée dans les infrastructures, à établir des cadres réglementaires, et les conseille sur la répartition des risques.

Avec son « volet secteur privé », la BAD peut apporter un soutien direct à un projet à travers la dette, l'actif ou les cautionnements (elle offre deux types de garanties : le crédit partiel, et le risque partiel).

Par exemple, dans les privatisations, la BAD peut aider le gouvernement à financer les coûts de restructuration de l'entreprise ou à élaborer et financer les mécanismes de réduction de la main-d'œuvre. De plus, elle peut décider d'apporter des capitaux dans l'entreprise pour aider à faciliter le processus de vente.

Le plan de financement complémentaire (PFC) est un autre instrument utilisé par la BAD pour fournir une assistance financière à des projets viables et durables, pour lesquels la BAD est le prêteur officiel et confère un statut de créancier privilégié aux cofinanciers³.

A l'instar des autres institutions financières internationales, tous les projets doivent être conformes à ses politiques sociales - sur



les réimplantations et le travail des enfants ainsi qu'en matière d'environnement. De plus, ses projets doivent avoir un « impact sur le développement » - un « résultat net au-delà du résultat net » pour ainsi dire -, pour recueillir son soutien, que ce soit à travers la création d'emplois, le développement régional, le transfert de technologies et l'amélioration des compétences, pour ne citer que quelques exemples. En fin de compte, les projets doivent avoir une valeur « d'exemple », avec des projets de suivi reconductibles sans améliorations de la BAD.

Le défi de la BAD et d'autres institutions similaires est d'encourager un « impact sur le développement » maximum des flux privés dans les pays en développement. Parmi les moyens dont le secteur privé peut fournir cet « impact sur le déve-

loppement », on trouve : la création d'emplois durables à travers la croissance ; les infrastructures publiques-privées qui dégagent des marges budgétaires pour financer le développement social ; le fait de répondre aux aménagements de concessions créatifs pour un apport efficace de services aux populations à faibles revenus ; le fait d'agir comme des citoyens d'entreprise responsables ; et le fait de sensibiliser les gouvernements à l'affectation des recettes de privatisation aux programmes de soutien aux populations à faibles revenus.

La lutte contre la pauvreté requiert des « cœurs tendres et des esprits trempés ». Le secteur privé a un rôle-clé à jouer dans le soutien de la création de prospérité et d'emplois, et la BAD est étroitement engagée dans un partenariat avec le secteur privé pour fournir des services qui soulagent la pauvreté et améliorent la vie des populations.

NOTES

1. Voir Chisari O., Estache A. et Romero C., *La répartition des retombées de la privatisation des services et de la régulation en Argentine. Politique publique pour le secteur privé*, décembre 1997, pp. 33-36.
2. L'Agence de restructuration des banques indonésiennes (ARBI) possède à présent des actifs de plusieurs milliards de dollars nécessitant une cession. Cependant, la question de savoir qui doit bénéficier des recettes de vente de ces prêts et actifs après leur restructuration par le gouvernement n'a pas encore été examinée. Ce ne devrait certainement pas être les mêmes propriétaires qui possédaient les prêts et actifs originaux.
3. En 1999, les 154 millions de dollars d'engagements de la BAD ont mobilisé 1,4 milliard de dollars dans d'autres ressources d'investissement, pour un coefficient d'utilisation des fonds propres de 8 : 1.



TROISIÈME PARTIE

LA LUTTE CONTRE LA DÉLINQUANCE FINANCIÈRE

La criminalité organisée à l'échelle mondiale et terrorisme

La délinquance financière

Société et corruption

La sécurité des paiements

