

Services de transfert de fonds pour les travailleurs migrants

Principes généraux

Introduction et synthèse

Introduction

1. Les fonds envoyés par les travailleurs migrants à leur famille restée dans le pays d'origine constituent une importante source de revenu pour nombre d'économies en développement. Pour les bénéficiaires, ces fonds sont souvent le seul moyen de couvrir leurs dépenses quotidiennes, se constituer une épargne de sécurité, voire de faire de petits placements.

2. Le montant des transferts de fonds des travailleurs migrants (TFTM) ne cesse d'augmenter depuis dix ans. Selon les estimations, le total mondial aurait dépassé, en 2005, la contre-valeur d'USD 230 milliards, pour quelque 175 millions de travailleurs migrants. Pour certains pays bénéficiaires, ces flux peuvent représenter jusqu'à un tiers du PIB ; ils correspondent à environ un tiers également du financement extérieur mondial, dont ils semblent être, en outre, l'élément de loin le plus stable¹.

3. Toutefois, le coût des TFTM est parfois élevé par rapport aux revenus souvent bas des travailleurs migrants et au montant relativement faible des transferts (généralement pas plus de quelques centaines de dollars, ou l'équivalent, par transfert). Par ailleurs, les travailleurs migrants peuvent avoir des difficultés à accéder aux services TFTM s'ils ne parlent pas la langue locale ou s'ils n'ont pas les papiers nécessaires, et l'infrastructure financière relativement peu développée dans certains pays peut rendre difficile la réception des fonds par le destinataire. Quelquefois, les services ne sont pas fiables, surtout en termes de délais. En outre, certains marchés ne sont pas ouverts à la concurrence, et d'autres comportent des barrières réglementaires à la fourniture de services TFTM.

4. Ces dernières années, on a pris conscience de l'importance des TFTM et des difficultés qui leur sont parfois associées. Ainsi, lors de leur sommet de Sea Island en juin 2004, les pays du G 8 ont convenu de prendre des mesures pour aider les pays en développement à réduire le coût de ces transferts (annexe 5). Ils ont notamment décidé d'établir un groupe de travail, chargé d'élaborer des principes concernant les services TFTM. Ce groupe de travail, composé d'experts des paiements et du développement issus des banques centrales des pays émetteurs et bénéficiaires des TFTM, ainsi que d'institutions financières internationales (voir l'annexe 8 pour la liste des membres), est l'auteur du présent rapport.

5. L'analyse des TFTM peut porter sur divers aspects : incidence sur le développement ; relation étroite avec des questions de migration souvent politiquement sensibles ; indispensable suivi des flux aux fins de la balance des paiements. Tous sont interdépendants et ne sauraient donc être méconnus. Toutefois, conformément à la requête des pays du G 8, ce rapport s'en tient aux aspects des TFTM qui ont trait au système de paiement ; c'est ce qui explique le choix du terme de « transfert de fonds ».

6. L'objet du rapport est donc d'analyser les TFTM sous l'angle du système de paiement et de formuler des principes généraux à l'intention des pays qui souhaitent améliorer leur marché des services TFTM. Le groupe de travail estime que l'application de ces principes ira dans le sens de l'intérêt public en établissant des services TFTM sûrs et efficaces, ce qui suppose que les marchés soient ouverts à la concurrence, transparents, faciles d'accès et solides.

¹ Sources : Banque mondiale et Banque interaméricaine de développement. Les flux mondiaux officiellement recensés s'établiraient à USD 232 milliards, dont USD 167 milliards à destination des pays en développement. Toutefois, en raison de l'imprécision de la mesure, notamment du fait de transferts financiers non comptabilisés, les flux effectifs sont sans doute beaucoup plus élevés – peut-être de 50 %, voire davantage (*Global economic prospects*, Banque mondiale, 2006).

Le marché des TFTM

7. Il est question ici uniquement des TFTM et services TFTM *internationaux* (par opposition aux transferts et services intérieurs), même si, dans un souci de simplicité, cette précision est omise. Par TFTM, on entend ici des **paiements transfrontières de montant relativement faible de particulier à particulier**. Dans la pratique, il s'agit de paiements récurrents effectués par des travailleurs migrants. Du point de vue du prestataire de services, les TFTM sont souvent impossibles à distinguer des autres paiements transfrontières de faible montant (parce que, notamment, le prestataire TFTM n'a aucun moyen de savoir que le transfert se fait entre particuliers).

8. Les TFTM peuvent prendre diverses formes : transport d'espèces par des particuliers ; services d'opérateurs mondiaux spécialisés en transfert de fonds ; virements interbancaires². Les principes généraux visent l'ensemble des prestataires TFTM, sauf ceux dont les services reposent sur des transferts physiques d'espèces (envoi par coursier international, par exemple).

9. Les services TFTM sont plus ou moins complexes et plus ou moins rapides. Toutefois, dans tous les cas, ils comportent nécessairement une forme de « réseau » (ensemble de points d'accès que les utilisateurs peuvent utiliser pour verser et recevoir des fonds) et des procédures servant à lier ces points d'accès afin d'assurer la transmission de messages (transfert d'informations) et le règlement (transfert des fonds proprement dit). Certains de ces prestataires, comme les banques à dimension mondiale, sont parfois dotés de réseaux de succursales qui peuvent être utilisées à cet effet (« service monoprestataire »). D'autres, dont des établissements de petite taille, peuvent faire appel au réseau d'un des grands opérateurs mondiaux de transfert de fonds (« service franchisé ») ou s'associer pour créer un réseau (« service négocié »). Dans tous ces cas, les prestataires ont une relation directe les uns avec les autres, leur permettant de se mettre d'accord sur les délais et le prix total du service (y compris toute commission facturée au destinataire des fonds) et de les rendre publics. Un autre type de service fourni par la plupart des banques, par exemple, repose sur les relations de correspondant bancaire pour acheminer un paiement jusqu'à pratiquement n'importe quelle autre banque dans le monde (« service ouvert »). Cette couverture mondiale quasi illimitée est précieuse, car elle permet de desservir tous les pays, même dans le cas de volumes restreints ; elle comporte toutefois un inconvénient : souvent, le prestataire n'a pas de relation directe avec la banque à laquelle les fonds sont envoyés et ne peut donc pas connaître le montant de la commission à la charge du destinataire, ni la durée totale de la transaction.

TFTM et principes généraux – questions fondamentales

10. Dans tout marché, il importe que l'information soit complète – principe de la transparence – pour que chacun puisse faire des choix en toute connaissance de cause, ce qui contribue à renforcer l'efficacité générale du marché. La transparence revêt une importance particulière sur le marché TFTM, où le prix à payer par le consommateur dépend du cours de change et des commissions, deux éléments qui, ensemble, rendent difficile, pour la majorité des consommateurs, l'identification du service le moins cher. Outre la transparence, la protection des consommateurs est un critère majeur : travailleurs immigrés à faible revenu, les émetteurs peuvent avoir des difficultés à comprendre la langue locale ou à fournir les papiers d'identité requis pour ouvrir un compte bancaire ; ils peuvent aussi n'avoir ni le temps ni les compétences financières pour rechercher et comparer plusieurs prestataires. **Le Principe général 1 recommande donc la transparence du marché TFTM et la mise en place d'une protection adéquate des consommateurs.** (L'encadré 1 énonce les cinq Principes généraux et définit le rôle des prestataires TFTM et des pouvoirs publics.) Il conviendrait d'inciter les prestataires à fournir les informations utiles sur leurs services, sous une forme facilement accessible et aisée à comprendre. Les autorités, voire des organismes ou associations, peuvent souhaiter fournir des informations comparatives sur les prix. Elles pourraient aussi entreprendre des campagnes d'éducation pour donner aux émetteurs et aux bénéficiaires des fonds les connaissances nécessaires pour comprendre de telles informations.

11. L'infrastructure nécessaire à la fourniture de services TFTM est parfois insuffisante. Pour de nombreux services, les prestataires doivent coopérer pour établir un réseau de points d'accès, et il

² Le terme de « banque » s'entend ici dans son acception générique et recouvre tout établissement collecteur de dépôts, établissement de crédit ou tout autre établissement, quelle que soit sa définition légale dans une juridiction donnée.

n'est pas toujours facile de trouver des partenaires adéquats, surtout à l'étranger. En outre, le sous-développement de l'infrastructure financière intérieure, en particulier dans les pays bénéficiaires, peut rendre l'acheminement des transferts lent et peu fiable ; dans certains pays, il n'existe des services financiers que dans les grands centres urbains. Autre aspect important de l'infrastructure : les relations de correspondant bancaire, couramment utilisées pour les paiements transfrontières, peuvent avoir un coût prohibitif pour les montants TFTM, souvent faibles. **Le Principe général 2 vise donc à encourager les améliorations de l'infrastructure de paiement susceptibles d'accroître l'efficacité des services TFTM.** La sécurité et l'efficacité des TFTM peuvent dépendre des systèmes de paiement sur les marchés concernés et de la façon dont les prestataires, ou les banques qui les représentent, ont accès à ces systèmes et les utilisent. Les services TFTM peuvent être améliorés par des initiatives visant à faciliter l'interopérabilité des systèmes et le traitement automatisé de bout en bout.

12. Le secteur des TFTM sera plus à même de prospérer dans un cadre juridique et réglementaire approprié, qui s'impose pour diverses raisons, la principale étant la prévention de leur détournement à des fins de blanchiment, par exemple. Toutefois, ainsi que dans tout autre domaine, il est possible que les lois et règlements qui régissent les TFTM soient mal conçus et produisent des effets indésirables, qu'ils soient disproportionnés par rapport au problème qu'ils cherchent à résoudre ou qu'ils continuent d'être appliqués même après avoir perdu leur utilité. En outre, une régulation des TFTM ciblée sur une catégorie d'établissements, comme c'est le cas quand les règlements visent uniquement les établissements agréés (telles les banques), peut manquer d'efficacité (en laissant subsister des vides exploitables pour des activités illicites) et fausser le marché (en permettant à certains prestataires de services d'éviter les coûts découlant de la réglementation et d'offrir ainsi des services à des prix artificiellement bas). Les réglementations nationales devraient viser à placer sur un pied d'égalité les prestataires de services TFTM équivalents. **Le Principe général 3 incite à doter les services TFTM, dans les juridictions concernées, d'un cadre juridique et réglementaire solide, prévisible, non discriminatoire et proportionné à son objet.**

Encadré 1 : Principes généraux et rôle des prestataires et des pouvoirs publics

Ces principes généraux visent, dans l'intérêt public, à promouvoir la sécurité et l'efficacité des services de transfert de fonds pour les travailleurs migrants. À cette fin, les services concernés devraient être fournis dans le cadre de marchés ouverts à la concurrence, transparents, faciles d'accès et solides.

Transparence et protection des consommateurs

Principe général 1. Le marché des services de transfert de fonds pour les travailleurs migrants devrait être transparent et permettre une protection adéquate des consommateurs.

Infrastructure de paiement

Principe général 2. Il conviendrait d'encourager les améliorations de l'infrastructure de paiement susceptibles d'accroître l'efficacité des services de transfert de fonds pour les travailleurs migrants.

Environnement juridique et réglementaire

Principe général 3. Les services de transfert de fonds pour les travailleurs migrants devraient bénéficier, dans les juridictions concernées, d'un cadre juridique et réglementaire stable, prévisible, non discriminatoire et proportionné à son objet.

Structure de marché et concurrence

Principe général 4. La concurrence devrait être favorisée dans le secteur des transferts de fonds pour les travailleurs migrants, notamment au niveau de l'accès aux infrastructures de paiement nationales.

Gouvernance et gestion des risques

Principe général 5. Les services de transfert de fonds pour les travailleurs migrants devraient être soutenus par des pratiques appropriées en matière de gouvernance et de gestion des risques.

Rôle des prestataires de services de transfert et des pouvoirs publics

A. *Rôle des prestataires de services* : participer activement à l'application des principes généraux.

B. *Rôle des pouvoirs publics* : évaluer les mesures à prendre pour atteindre, à travers l'application des principes généraux, les objectifs d'intérêt public de sécurité et d'efficacité mentionnés ci-dessus.

13. Les services TFTM ne peuvent être efficaces que dans un environnement de concurrence. **Le Principe général 4 vise donc à favoriser la concurrence, et notamment un accès approprié aux infrastructures de paiement nationales, pour les services TFTM.** Pour ce faire, diverses mesures sont envisageables, consistant notamment à décourager les conventions d'exclusivité qu'un prestataire peut imposer à ses agents ou partenaires. En outre, il est important que les prestataires TFTM qui ne peuvent pas accéder directement à l'infrastructure intérieure de paiement soient en mesure d'utiliser, dans des conditions équitables, les services des établissements qui, eux, bénéficient d'un accès direct.

14. Les TFTM étant de montant relativement faible, il est peu probable qu'ils comportent un risque systémique. Toutefois, les prestataires courent plusieurs risques : financier, juridique, opérationnel, de fraude et de réputation. **Le Principe général 5 encourage donc de saines pratiques en matière de gouvernance et de gestion des risques.** Des pratiques de gouvernance et de gestion des risques adaptées à la taille et au type d'activité d'un prestataire ainsi qu'au niveau de risque peuvent renforcer la sécurité et la solidité des services TFTM et contribuer à la protection des consommateurs.

15. Prestataires TFTM et pouvoirs publics ont tous un rôle à jouer dans la mise en œuvre des principes. Les seconds devraient évaluer les mesures à prendre pour servir l'intérêt public. Leur mise en œuvre elle-même nécessite la participation active des premiers. Les institutions financières internationales (telles que Banque mondiale, banques régionales de développement et Fonds monétaire international) doivent intervenir pour soutenir tant les pouvoirs publics que les intervenants dans l'application des principes.

16. L'importance des flux TFTM varie d'un pays à l'autre. Aussi, bien que ces principes soient conçus dans l'optique d'une application générale, certains pays peuvent décider que la taille du marché TFTM ne justifie pas ou ne nécessite pas de prendre des mesures d'envergure. En outre, dans la majorité des cas, les principes sont appelés à recevoir une application générale dans les pays émetteurs (quelle que soit la destination des fonds) et dans les pays bénéficiaires (quelle que soit l'origine des fonds). Toutefois, en mettant en œuvre certains aspects des principes (tels les programmes d'éducation prévus par le Principe général 1), les autorités voudront peut-être faire porter leurs efforts sur les pays destinataires des flux bilatéraux les plus importants.

Structure du rapport

17. La section 2 décrit les principales caractéristiques du marché TFTM. La section 3 analyse les grandes questions à résoudre. Les principes généraux eux-mêmes, ainsi que le rôle des prestataires de services et des pouvoirs publics dans leur application, sont traités dans la section 4, tandis que la section 5 examine la formulation d'une approche pour la mise en œuvre. Enfin, les annexes énoncent diverses modalités de mise en œuvre des principes et décrivent plus en détail la façon dont les transferts de fonds sont effectués.