



# Assemblée générale Conseil économique et social

Distr. générale  
1<sup>er</sup> mars 2005  
Français  
Original: anglais

**Assemblée générale**  
**Cinquante-neuvième session**  
Points 45, 55 et 84 de l'ordre du jour

**Application et suivi intégrés et coordonnés des textes issus des grandes conférences et réunions au sommet organisées par les Nations Unies dans les domaines économique et social et dans les domaines connexes**

**Suite à donner aux textes issus du Sommet du Millénaire**

**Mise en œuvre et suivi des textes issus de la Conférence internationale sur le financement du développement**

**Conseil économique et social**  
**Session de fond de 2005**  
29 juin-27 juillet 2005  
**Réunion spéciale de haut niveau du Conseil économique et social avec les institutions de Bretton Woods, l'Organisation mondiale du commerce et la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement**

## **Lettre datée du 23 février 2005, adressée au Secrétaire général par les représentants permanents de l'Allemagne, du Brésil, du Chili, de l'Espagne et de la France auprès de l'Organisation des Nations Unies**

Nous avons le plaisir de vous informer qu'une réunion du Groupe technique sur les mécanismes innovants de financement créé comme suite à la Déclaration de Genève sur l'action contre la faim et la pauvreté a été convoquée au Ministère brésilien des relations extérieures les 10 et 11 février 2005. Des hauts représentants de l'Allemagne, du Brésil, du Chili, de l'Espagne et de la France, ainsi que M. Oscar de Rojas, votre Envoyé spécial, y ont assisté. Les membres du Groupe se sont entretenus avec le Président Luis Inacio Lula de Silva et avec l'Ambassadeur Celso Amorim, Ministre brésilien des relations extérieures. L'Allemagne participait pour la première fois depuis la création du Groupe.

L'objectif de la réunion était d'assurer le suivi des efforts déployés pour déterminer des sources novatrices de financement du développement et de la lutte contre la faim et la pauvreté, tels qu'énoncés lors de la réunion des dirigeants mondiaux sur la lutte contre la faim et la pauvreté qui s'est tenue en septembre 2004 au Siège de l'Organisation des Nations Unies à New York. Les membres du Groupe ont souligné l'importance de l'année 2005, au cours de laquelle des décisions seraient prises qui détermineraient la forme du système d'aide au développement pour les années à venir et la capacité de réaliser les objectifs du Millénaire pour le développement au niveau mondial.



Les membres du Groupe réunis à Brasilia ont examiné les moyens de faire avancer le processus. Ils ont confirmé la nécessité de disposer de davantage de ressources et, dans ce contexte, le besoin de ressources nouvelles et additionnelles pour de nouvelles approches au financement du développement, qui seraient plus stables et plus prévisibles.

Le Groupe technique a examiné un menu d'options, qui pourrait être présenté à la séance plénière de haut niveau de la soixantième session de l'Assemblée générale; la facilitation du transfert des fonds envoyés par les émigrants; les mécanismes d'imposition, ou les taxes de solidarité, appliqués au niveau national et coordonnés au plan international; l'émission de droits de tirage spéciaux à des fins de développement; et les contributions volontaires. Le Groupe est encore en train d'examiner d'autres mécanismes. Les membres du Groupe estiment posséder à présent les éléments d'un plan d'action qui pourrait inclure des projets pilotes.

Nous avons l'honneur de vous faire tenir ci-joint la déclaration commune adoptée à Brasilia (voir annexe I), ainsi qu'un document de travail sur les mesures proposées pour faciliter les envois de fonds (voir annexe II), que nous vous demandons de bien vouloir faire distribuer comme documents des Nations Unies. Nos gouvernements espèrent que les vues et propositions qui y figurent, fondées sur la Déclaration de New York sur l'action contre la faim et la pauvreté, déclaration appuyée par plus de 110 pays, seront reprises dans le rapport d'ensemble que vous devez présenter en mars en application de la résolution 58/291 de l'Assemblée générale, et qui doit servir de base aux consultations devant déboucher sur la séance plénière de haut niveau. Nos cinq pays attachent la plus grande importance à ce rapport crucial et espèrent qu'il reflétera de façon prospective l'intégration des questions de paix et de sécurité internationales d'une part, et celles du financement du développement et de la lutte contre la faim et la pauvreté, de l'autre.

L'Ambassadeur,  
Représentant permanent de l'Allemagne  
auprès de l'Organisation des Nations Unies  
(*Signé*) Gunter **Pleuger**

L'Ambassadeur,  
Représentant permanent du Brésil  
auprès de l'Organisation des Nations Unies  
(*Signé*) Ronaldo Mota **Sardenberg**

L'Ambassadeur,  
Représentant permanent du Chili  
auprès de l'Organisation des Nations Unies  
(*Signé*) Heraldo **Muñoz**

L'Ambassadeur,  
Représentant permanent de l'Espagne  
auprès de l'Organisation des Nations Unies  
(*Signé*) Juan Antonio **Yañez-Barnuevo**

L'Ambassadeur,  
Représentant permanent de la France  
auprès de l'Organisation des Nations Unies  
(*Signé*) Jean-Marc **de la Sablière**

**Annexes à la lettre datée du 23 février 2005 adressée  
au Secrétaire général par les représentants permanents  
de l'Allemagne, du Brésil, du Chili, de l'Espagne  
et de la France auprès de l'Organisation des Nations Unies**

**Annexe I**

**Allemagne, Brésil, Chili, Espagne et France : déclaration  
commune adoptée à Brasilia le 11 février 2005**

Nos pays sont unis dans la lutte contre la faim et la pauvreté. Ils ont décidé de travailler de concert pour réaliser les objectifs du Millénaire pour le développement. Dans la situation actuelle, ces objectifs risquent fort de ne pas se concrétiser. L'on s'entend généralement à dire que les niveaux d'aide actuels ne suffiront pas pour financer cette oeuvre.

L'année 2005 marque un tournant. Des décisions seront prises qui détermineront la forme du système d'aide au développement dans les années à venir. Les enjeux sont élevés : soit nous sortirons de ce processus dotés d'un système de financement renouvelé et renforcé pour lutter contre la pauvreté, soit nous aurons, en fait, renoncé à réaliser les objectifs du Millénaire pour le développement. La réunion qui s'est tenue le 20 septembre 2004 sous la direction du Président Lula a été une étape décisive. Dans une déclaration adoptée par 111 pays, l'on s'est félicité des idées et des propositions formulées dans le rapport du Groupe technique sur les mécanismes innovants de financement.

Dans la présente déclaration commune, nous souhaitons faire avancer encore le processus et nous concentrer sur la façon de financer la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement. Nous espérons vivement que, dans cette entreprise, se joindront à nous tous les pays et institutions qui partagent nos objectifs et nos ambitions.

**La nécessité de disposer de davantage de ressources**

Pour atteindre les objectifs du Millénaire pour le développement, il ressort des estimations de l'ONU et de la Banque mondiale qu'il faudrait augmenter le montant de l'aide actuellement disponible d'environ 50 milliards de dollars des États-Unis par an. Cela représente moins de 5 % de l'augmentation des revenus dans le monde.

Les nouvelles ressources destinées à la lutte contre la pauvreté peuvent venir de toute une gamme d'activités.

1. *Le commerce.* Pour les pays en développement, le commerce est l'un des principaux moyens d'obtenir des ressources supplémentaires. La libéralisation du commerce est donc cruciale pour la croissance économique mondiale et pour la réduction de la pauvreté. La série de négociations de Doha devrait déboucher sur des avantages substantiels pour les pays en développement. Nous encourageons tant les pays développés que les pays en développement à jouer un rôle actif dans ces négociations afin d'assurer la réalisation de cet ambitieux objectif.

2. *Une plus grande mobilisation des ressources nationales* est indispensable. Cette mobilisation peut se faire à la fois en améliorant la collecte des impôts et en réduisant l'évasion fiscale. Compte tenu de son caractère mondial, l'évasion fiscale

doit être combattue dans le cadre du renforcement de la coopération internationale en matière fiscale. Il ne faut pas relâcher les efforts en cours. Si l'on n'obtient pas les résultats escomptés, les États engagés dans ce processus doivent envisager de prendre des mesures défensives coordonnées, en particulier des mesures financières.

3. *Les envois de fonds* jouent un rôle crucial dans l'économie des pays destinataires, car ils constituent une source de financement stable, font entrer des devises sans exigibilités et viennent compléter l'épargne nationale, formant ainsi une base importante d'accumulation de capitaux. Ce sont principalement les pays en développement qui reçoivent les fonds transférés (65 % de toutes les entrées de fonds). Pour ces pays dans leur ensemble, les transferts de fonds représentent la deuxième source de capitaux, dépassant les flux d'APD. Réduire le coût de ces transferts est donc une priorité urgente.

4. Quels que soient les efforts déployés pour mobiliser les ressources nationales et accroître les envois de fonds, l'APD demeurera un élément essentiel de toute stratégie de développement, surtout pour les pays les plus pauvres. L'on reconnaît largement qu'une *augmentation notable des transferts officiels est une condition préalable indispensable pour réaliser l'objectif* de réduire de moitié la pauvreté extrême dans le monde d'ici 2015. Nous demandons donc à tous les pays développés de s'efforcer d'atteindre un niveau d'APD de 0,7 % du PIB, objectif que certains d'entre eux ont déjà adopté, voire atteint. Une telle entreprise collective donnerait une impulsion notable et une crédibilité énorme aux engagements pris lorsque les objectifs du Millénaire pour le développement ont été adoptés il y a cinq ans.

#### **La nécessité d'obtenir des ressources différentes et d'adopter de nouvelles approches pour financer le développement**

Non seulement avons-nous besoin de davantage de ressources, il nous faut également de nouveaux types de ressources. Pour financer le développement et réaliser les objectifs du Millénaire pour le développement, la qualité de l'aide importe tout autant que sa quantité.

- Nous sommes fermement convaincus que le manque de stabilité et de prévisibilité des courants d'aide et de financement est un obstacle majeur dans la lutte contre la pauvreté :
  - La stabilité est nécessaire pour assurer que les programmes visant le développement humain (éducation, santé) puissent être entrepris sur le long terme, car c'est là une condition de leur efficacité;
  - La stabilité est nécessaire dans les situations à haut risque où seuls des efforts soutenus peuvent apporter des résultats et des améliorations (dans les régions sortant d'un conflit et les États qui n'ont pas réussi);
  - Enfin, la stabilité est une condition préalable indispensable au financement de la lutte contre la faim et la pauvreté.
- Assurer des flux plus prévisibles représente en soi un bien réellement public. Cela aidera à répondre au débat sur la capacité d'absorption. Il existe ici une forte endogénéité : si les courants d'aide sont plus stables, ils peuvent être absorbés et administrés plus efficacement, et en quantités plus grandes.

- Nous estimons également qu'une plus grande stabilité ne peut être que le résultat de changements notables dans la façon dont on mobilise le financement du développement. Ce n'est qu'en modifiant l'architecture générale de l'aide que nous pourrions obtenir un ensemble différent de ressources pour les programmes absolument essentiels au financement du développement humain.

C'est là le raisonnement à la base de la recherche de sources innovantes de financement pour laquelle nous proposons que la communauté internationale s'entende sur le cadre suivant.

### **Un menu d'options**

Notre objectif est que l'Assemblée générale des Nations Unies en septembre parvienne à un accord visant à augmenter la quantité et améliorer la qualité de l'aide. La communauté internationale pourrait fixer comme objectif le montant de 50 milliards de dollars de ressources supplémentaires, et l'on pourrait établir un menu d'options complet pour réaliser cet objectif.

- *Les contributions volontaires.* La philanthropie privée, tant des ménages particuliers que des fondations, permet de mobiliser des sommes d'argent considérables, mais seule une petite partie de cet argent va au financement du développement et à la lutte internationale contre la pauvreté. Une meilleure information pourrait aider et réorienter ces flux. Il faudrait également mettre en place de nouveaux instruments, comme des cartes d'affinité mondiale, des fonds d'investissement socialement responsables, ainsi que les expériences d'utilisation des infrastructures boursières pour mobiliser une contribution privée supplémentaire à la lutte contre la pauvreté qui ont déjà été faites par la Bourse de Sao Paulo (BOVESPA).
- *Des contributions volontaires plus importantes.* L'expérience du tsunami a montré qu'il existe d'énormes réserves de générosité et d'altruisme lorsque l'on fait prendre directement conscience aux gens des besoins et de l'utilisation de leurs contributions. Le problème est de transformer ce mouvement très positif en une dynamique plus permanente. Les gouvernements pourraient aider à cet égard, en instaurant les stimulants voulus, soit par des mesures fiscales soit par des fonds de contrepartie. Si l'on coordonnait ces stimulants entre les nations dans un cadre cohérent et visible, cela enverrait un message extrêmement parlant aux donateurs sur leurs priorités internationales. Cela aiderait également beaucoup les activités de collecte de fonds menées par les ONG s'occupant du développement.
- *Les envois de fonds.* Des initiatives multiples ont été prises tant sur une base nationale que multilatérale ces dernières années pour faciliter les mouvements de fonds. Mais il faudra sans doute aller un peu plus loin. L'on pourrait envisager la possibilité d'unifier toutes les initiatives dans le contexte d'un accord multilatéral qui pourrait galvaniser l'appui politique et imprimer le sentiment d'urgence nécessaire sur la question. À cet égard, on pourrait envisager deux possibilités : 1) L'élaboration d'une résolution de l'Assemblée générale par laquelle les pays s'engageraient en faveur d'un ensemble de principes généraux et manifesteraient leur intention de poursuivre la négociation d'accords internationaux visant à faciliter les mouvements de fonds; 2) L'établissement d'un accord-cadre sur la facilitation des transferts de

fonds, englobant aussi des principes généraux, qui serait signé par tous les pays intéressés – en particulier avec la participation des principaux pays d'origine et de destination des transferts.

- *Les contributions budgétaires automatiques.* Les gouvernements financent actuellement les organisations internationales par des contributions obligatoires fondées sur des règles et dispositions explicites de partage de la charge. On pourrait aussi utiliser ces mécanismes pour financer les programmes et fonds mondiaux les plus directement liés à la lutte contre la faim et la pauvreté et la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement.
- *La Facilité de financement internationale (FFI)*, telle que proposée par le Gouvernement britannique, présente la possibilité de mobiliser rapidement des ressources additionnelles pour financer les objectifs du Millénaire pour le développement en concentrant les futurs courants d'aide publique au développement en début de programme. Cela permettrait d'augmenter les envois de fonds aux pays pauvres, ce qui assurerait que les programmes de développement humain ne soient pas entravés faute de financement. Nous appuyons fermement l'établissement d'une facilité de ce type, y compris des mécanismes de refinancement.
- *La taxation internationale* comme élément du système de financement du développement. **Cette taxation devrait s'appliquer au niveau national dans le cadre de mécanismes coordonnés au plan international.** Cet instrument est particulièrement approprié là où la nécessité de stabilité et de prévisibilité se fait le plus sentir sur une longue période de temps. Il assurerait la continuité du financement du développement à long terme, qui est nécessaire pour assurer la viabilité des mécanismes de financement avec décaissement en début de programme. Nous appuyons énergiquement la création de ces mécanismes de taxation et nous sommes déterminés à continuer de renforcer le consensus sur cette question.

Parmi les formules à envisager, on peut citer :

- Une taxe appliquée au niveau national et coordonnée au plan international sur les transactions financières internationales. Cette taxe serait conçue de façon à ne pas entraver l'efficacité et la liquidité des marchés financiers. Elle serait prélevée à un taux très bas, et toutes les exemptions nécessaires – en faveur des activités de tenue de marché par exemple – seraient accordées;
  - Une taxe appliquée au niveau national et coordonnée au plan international sur les achats d'armements, imposée sur tous les achats d'armes classiques lourdes;
  - Une taxe appliquée au niveau national et coordonnée au plan international sur les transports aériens.
- **Les droits de tirage spéciaux.** Nous réaffirmons que cela nous intéresserait d'étudier plus avant les propositions concernant l'émission de nouveaux droits de tirage spéciaux (DTS) comme mécanisme de financement du développement. Cela permettrait d'augmenter le montant des ressources

actuellement disponibles pour lutter contre la faim et la pauvreté ainsi que de faire face à l'instabilité et aux déséquilibres financiers.

- Aussi nécessaire soit-elle, la transformation de l'architecture de l'aide que nous proposons n'implique aucun changement des organisations ou institutions existantes. Les propositions peuvent et doivent être appliquées dans le cadre actuel d'institutions et de dispositifs juridiques internationaux, grâce au renforcement de la coopération intergouvernementale.
- Il est certes crucial de mobiliser les ressources globales en quantités suffisantes, mais de nouveaux mécanismes de financement n'apporteront qu'une contribution partielle. Il convient de souligner encore une fois qu'ils ne sauraient remplacer des augmentations de l'APD. Ils devraient se concentrer sur les mesures et programmes fondamentaux, où le besoin de ressources stables et prévisibles se fait le plus sentir et où les priorités des pays contributeurs convergent le plus.
- Toutefois, même dans ces conditions, ils peuvent amener des changements énormes et spectaculaires car la stabilité en elle-même améliorera l'environnement général pour la croissance et rendra les autres sources de financement plus efficaces.
- Il ne faut pas considérer divers autres plans comme des solutions de rechange, mais on peut les utiliser et les gérer dans le cadre de processus complémentaires et se renforçant mutuellement. La FFI fonctionnerait le mieux, par exemple, si elle était complétée par un système international de taxation qui assurerait que les remboursements futurs n'entravent pas la capacité des pays participants à soutenir leur effort d'APD.

### **Éléments d'un plan d'action**

Sur la base des principes et options décrits plus haut, nous estimons que la communauté internationale devrait s'inspirer de l'approche suivante :

- **La participation universelle** de tous les pays donateurs aux mécanismes décrits ci-dessus, en particulier la taxation internationale et la FFI, servirait le mieux les intérêts du développement, tant pour ce qui est du volume que de la stabilité des flux financiers. Notre objectif ultime devrait être la recherche du financement approprié pour réaliser les objectifs du Millénaire pour le développement.
- À court terme, toutefois, on peut aussi progresser en adoptant une **démarche plus différenciée**, en tirant pleinement parti des possibilités offertes par le menu d'options de façon coordonnée. Cela pourrait fonctionner de la façon suivante :
  - Un nombre suffisant de pays conviendraient d'objectifs et de programmes communs à poursuivre ou à entreprendre de concert, ce qui permettrait d'éviter la distorsion de la concurrence.
  - Ils conviendraient de mettre en commun leurs ressources, fixeraient des objectifs de financement sur une période pluriannuelle et décideraient d'un partage stable de la charge (y compris, lorsque possible, des contributions du secteur privé).

- Ils conviendraient d'appliquer une taxe ou un droit international pour fournir la ressource financière de base à ces fins. Toutefois, les pays qui ne souhaitent pas appliquer un tel mécanisme immédiatement pourraient choisir d'apporter leurs contributions soit par le biais d'autres instruments parmi les options disponibles soit par des transferts de fonds.
- Ils désigneraient les institutions (existantes) chargées de recevoir les contributions et de gérer les programmes.
- Les pays seraient responsables en dernier ressort d'assurer que le financement se concrétise effectivement : par exemple, les contributions volontaires ou les recettes fiscales, si elles ne suffisent pas à couvrir la part d'un pays donné, pourraient être complétées par des transferts financiers jusqu'à concurrence de montants initialement convenus.

### **Les projets pilotes**

Tout en travaillant à l'établissement des bases d'une approche intégrée suivant les grandes lignes décrites ci-dessus, et, finalement, en instituant des plans de financement à participation universelle, nous estimons que le lancement de projets pilotes dans les quelques mois qui viennent permettrait à la fois de répondre aux besoins urgents et aiderait à déclencher un processus plus général et à base plus large.

Nous prenons note du fait que des projets pilotes sont actuellement à l'examen parmi lesquels, entre autres, les suivants ont été identifiés comme domaine de travail :

- L'un de ces projets vise à assurer la vaccination universelle des enfants et a pour base le fonds du Millénaire pour les vaccins. Il permettrait de mobiliser les flux venant de la Fondation Bill et Melinda Gates et servirait aussi de projet pilote pour le mécanisme de la FFI.
- Un autre projet fournirait un financement à long terme de la lutte contre le sida par le biais d'une légère taxe sur les transports aériens. Une telle source de financement est absolument nécessaire pour à la fois stimuler la recherche privée sur un futur vaccin et instaurer les conditions voulues permettant aux pays pauvres de s'engager dans des programmes de traitement à long terme.

## **Annexe II**

### **Document de travail sur les mesures proposées pour faciliter les envois de fonds**

#### **Historique et plan d'action proposé au groupe quadripartite**

##### **Aperçu général – les avantages et l'importance économique des envois de fonds**

Le montant total des mouvements de fonds dans le monde a augmenté régulièrement ces dernières décennies. En 1980, ce montant était de 15 milliards de dollars des États-Unis, en 2002 il était passé à 80 milliards de dollars. Selon des estimations prudentes, de nos jours les mouvements de fonds dépassent le chiffre étourdissant de 100 milliards de dollars par an. Il convient de souligner toutefois qu'il faut prendre ces estimations avec circonspection car il n'y a pas de consensus sur la façon dont il faut les évaluer.

Ce sont les pays en développement qui sont les principaux bénéficiaires des envois de fonds (65 % de toutes les entrées). D'après les statistiques, dans ces pays, ces envois représentent la deuxième source de capitaux – derrière les investissements étrangers directs et devant les flux d'APD. En 2002, les transferts de fonds équivalaient à 1,3 % du PIB, 55,9 % des investissements étrangers directs et 140 % des courants d'aide dans le monde en développement. Dans certains pays d'Amérique latine comme Haïti, le Nicaragua, El Salvador, la Jamaïque, la République dominicaine et le Guyana, les envois de fonds représentent 10 % du PIB. L'importance de ces envois par rapport à d'autres mouvements de capitaux varie considérablement selon les pays destinataires. Dans certains pays d'Asie, les envois de fonds représentent une part relativement importante des rentrées totales de capitaux (environ 50 %); par contre, l'Éthiopie reçoit 1,3 milliard de dollars d'APD contre 33 millions de dollars en transferts officiels. Ces chiffres montrent que, manifestement, on ne peut pas considérer les transferts de fonds comme un substitut à d'autres entrées de fonds, en particulier les flux d'APD.

Les envois de fonds sont relativement concentrés dans un groupe de 20 pays en développement, qui recueillent 80 % du total des transferts mondiaux. Les pays destinataires les plus importants, en termes absolus, sont l'Inde, le Mexique et les Philippines. Si l'on mesure les transferts sur la base de leur part du PIB, ce sont les Tonga, le Lesotho et la Jordanie qu'on trouve au premier rang des pays destinataires. Les principaux pays d'origine des transferts sont les États-Unis d'Amérique, l'Arabie saoudite et l'Allemagne.

Il importe de mentionner toutefois que, une part considérable des envois de fonds ne passant pas par des voies officielles, les statistiques officielles sous-estiment l'ampleur et le montant réels des transferts. Nombre de pays en développement n'utilisent pas des méthodes rigoureuses d'établissement de statistiques sur les transferts. En outre, certains pays développés ne tiennent tout simplement pas de données sur les envois de fonds.

Selon des études récentes, les envois de fonds jouent un rôle important dans l'économie des pays destinataires car ils constituent une source de financement stable, font entrer des devises sans exigibilités et viennent compléter l'épargne nationale, formant ainsi une base importante d'accumulation de capitaux. En outre, les études confirment que si l'on a établi un rapport positif entre les transferts et la croissance dans les pays destinataires, les premiers tendent à revêtir un caractère

contra-cyclique, car les émigrants ont tendance à envoyer davantage d'argent lorsque l'économie de leur pays d'origine est en déclin. Les envois de fonds jouent donc le rôle de mécanisme international de protection sociale fondé sur les transferts privés.

Les études ont aussi montré que les fonds transférés servent essentiellement à financer la consommation – en particulier les dépenses communes comme l'alimentation, le logement et les équipements collectifs. Toutefois, l'expérience donne à penser que ces fonds peuvent aussi servir à promouvoir le développement, surtout lorsqu'ils sont canalisés par ce que l'on appelle les associations de ville natale – institutions organisées par des émigrants dans les pays développés visant à orienter les donations privées sur le financement de projets de développement dans des communautés locales. À cet égard, certaines études font ressortir le fait que les envois de fonds en provenance des États-Unis représentent près du cinquième des capitaux investis dans des microentreprises dans les villes du Mexique.

En tout état de cause, que les fonds transférés servent à la consommation ou aux investissements, ils produisent des effets positifs sur l'économie en stimulant la croissance du PIB et en permettant d'autres entrées de devises. Par exemple, on estime que pour chaque dollar que le Mexique reçoit de migrants à l'étranger, son PIB augmente de 2,69 dollars à 3,17 dollars. Comme ils produisent un effet positif sur la croissance économique et, dans le même temps, constituent un réseau international de protection sociale, les fonds transférés peuvent jouer un rôle important en tant qu'instrument susceptible de faire sortir de la pauvreté et d'améliorer le niveau de vie dans les nations en développement. L'analyse récente de 74 de ces nations a permis de conclure qu'une augmentation moyenne de 10 % de la part des envois de fonds dans le PIB d'un pays pouvait amener une réduction de 1,6 % du nombre de gens vivant avec moins d'un dollar par jour.

### **Le marché et les coûts des envois de fonds**

Dans certains pays, les mécanismes disponibles sur le marché pour l'envoi de fonds ont connu de grands changements ces quelques dernières années. Des améliorations dans la concurrence du marché, les normes technologiques et la transparence ont débouché sur une baisse considérable des coûts de ces envois. Par exemple, avant 2000, le droit moyen perçu sur le transfert d'argent des États-Unis vers les pays d'Amérique latine était de 15 %, alors qu'aujourd'hui il se situe aux environs de 8 %.

Dans nombre de pays d'Afrique subsaharienne, la situation est entièrement différente car le système bancaire n'y est pas aussi développé qu'en Amérique latine, ce qui fait qu'il n'est pas toujours en mesure d'attirer des migrants souhaitant envoyer de l'argent dans leur pays.

C'est pour cela que dans les pays d'Afrique subsaharienne on ne peut pas considérer la baisse du coût des transferts comme la seule, ni même la principale priorité. Il faut redoubler d'efforts de coopération pour encourager le développement du système bancaire, concernant lequel il faudrait prendre d'autres mesures visant à utiliser les fonds transférés à des fins de développement.

Toutefois, on s'accorde largement sur le fait que les commissions perçues sur le transfert de fonds sont encore très élevées et dépassent de beaucoup les coûts réels qu'encourent les compagnies qui assurent ce service. Les commissions sur les

envois de fonds sont également beaucoup plus élevées que les coûts associés au transfert de fonds entre pays développés.

En outre, les chiffres moyens sur les coûts des transferts masquent le fait que les commissions peuvent être beaucoup plus élevées dans certains pays en développement et peuvent varier selon le montant transféré. En outre, les migrants doivent souvent supporter des taux de change peu favorables, ce qui représente un coût additionnel caché. Les coûts très élevés associés à l'envoi de fonds découlent des inefficacités du marché et du cadre de réglementation dans lequel les agents opèrent. À simplement parler, les coûts de l'intermédiation financière sont élevés essentiellement en raison du caractère oligopolistique du marché.

La plus grande partie des transferts passe par des agents (les principaux étant la Western Union, Money Graw et Thomas Cook) qui brassent jusqu'à 70 % des envois de fonds des États-Unis vers les pays d'Amérique latine. Parmi les autres moyens utilisés pour envoyer des fonds, on peut citer les banques commerciales, les bureaux de poste, les agences de voyage et les institutions financières parallèles. Les méthodes parallèles se basent sur très peu ou pas du tout de documentation, ne respectent pas nécessairement les normes internationales en matière d'obligation redditionnelle (y compris celles touchant le blanchiment d'argent et l'évasion fiscale) et sont souvent associées à un bureau de change, une entreprise d'import-export ou des détaillants. En outre, les méthodes fondées sur la livraison en personne (notamment par des coursiers) continuent de représenter 17 % de tous les envois vers l'Amérique latine et une part encore plus grande de ceux à destination des pays d'Afrique (on estime que ces méthodes sont utilisées pour la moitié des transferts vers le Mali par exemple).

Le phénomène de la livraison en personne est important dans les pays où l'utilisation des banques n'est pas généralisée en raison du manque d'institutions, surtout dans les zones reculées. Pour ces pays, le problème central doit être de développer le système bancaire ou de trouver d'autres types d'institutions pouvant être utilisées pour canaliser et épargner l'argent, les bureaux de poste par exemple.

Outre la caractéristique oligopolistique du marché, les frais élevés sont dus aux restrictions que les gouvernements imposent aux taux de change dans les pays destinataires. De même, les agents s'occupant du transfert touchent généralement des commissions plus élevées et offrent des taux de change moins favorables que les banques commerciales. En fait, les banques rechignent à entrer sur le marché pour les émigrants à faible revenu car ces derniers sont souvent en situation irrégulière dans le pays d'immigration. Seules quelques banques dans les pays développés ont des services qui pourraient attirer les émigrants – qui ont généralement peu, voire pas du tout, d'expérience en matière bancaire, handicap combiné, dans nombre de cas, avec des difficultés de langue et de communication. L'on sait que les migrants plus instruits, qui ont souvent de la famille vivant en zone urbaine dans les pays destinataires, ont davantage recours aux méthodes officielles. Actuellement, seulement 4 migrants latino-américains aux États-Unis sur 10 – et moins de 2 personnes sur 10 en Amérique latine – possèdent des comptes dans des institutions financières.

### **Réduire les coûts des envois de fonds**

La mesure à prendre immédiatement pour permettre de réduire les coûts des envois de fonds serait d'encourager les expéditeurs et les destinataires à utiliser les

banques et autres institutions financières – c'est à dire faire utiliser les banques à ceux qui ne le font pas, tant dans les pays développés que dans les pays en développement. Les institutions financières peuvent assurer des services de virement à moindre coût et dans de meilleures conditions de sécurité, outre qu'elles ouvrent une vaste gamme de possibilités aux expéditeurs et aux destinataires des fonds transférés – par exemple l'accès aux cartes de crédit, les prêts, l'établissement d'antécédents en matière de crédit, des comptes rémunérés, etc. Ces produits financiers concomitants peuvent être des mécanismes d'importance vitale dans la promotion de l'utilisation productive des fonds envoyés dans les pays en développement. Par exemple, les banques des pays en développement pourraient utiliser les fonds transférés comme base pour établir des lignes de microcrédit et émettre des bons garantis par les futures rentrées de fonds.

Les mesures à prendre dans les pays développés pour accroître le rôle des banques et des institutions financières devraient porter sur la question des migrants n'ayant pas les papiers voulus pour accéder au système financier. Les pays en développement, quant à eux, pourraient aider à renforcer la concurrence en autorisant une gamme plus large d'institutions d'épargne et de crédit à offrir des services de virement d'argent. Dans les pays ne disposant pas des réseaux bancaires appropriés, en particulier dans les zones rurales, les gouvernements pourraient envisager d'établir des partenariats entre les principales banques et les réseaux postaux. De telles initiatives pourraient déboucher sur une révision du cadre juridique et réglementaire qui détermine quelles institutions sont autorisées à opérer sur le marché, en vue d'envisager d'éliminer les obstacles chaque fois que possible. En outre, les autorités tant dans les pays développés que les pays en développement pourraient lancer des campagnes d'éducation visant à lutter contre ce que l'on appelle l'« analphabétisme financier » de nombreux migrants.

Les pays développés et les pays en développement pourraient aussi envisager de revoir le statut actuel des agents de transfert d'argent – qui doivent payer des frais d'enregistrement considérables dans les pays développés et ne sont pas autorisés à opérer dans maints pays en développement. Outre les stimulants à l'utilisation des banques, un marché plus dynamique pour les agents de transfert d'argent pourrait permettre une plus grande compétitivité – et une baisse des coûts – sur le marché des envois de fonds.

Une fois de nouveaux protagonistes autorisés à participer au marché, l'on pourrait envisager la possibilité de sortir régulièrement des publications sur les pratiques, produits et commissions des institutions financières et autres agents de transfert d'argent de façon à donner aux migrants des informations transparentes sur la meilleure façon d'utiliser leurs ressources.

Enfin, les gouvernements dans les pays développés et les pays en développement pourraient, lorsque nécessaire, s'attaquer aux inexactitudes des systèmes statistiques actuels en ce qui concerne les mouvements de fonds. L'on sait qu'un système statistique solide permet de se faire une idée plus claire des transferts financiers qu'un pays reçoit avec une certaine stabilité, ce qui contribuerait à obtenir un meilleur classement de la dette. Cela pourrait encourager les pays destinataires à améliorer leurs statistiques. En particulier, la fourniture de données fiables sur les fonds transférés revêtirait une grande importance pour en saisir l'impact économique et en maximiser l'effet sur la promotion du développement.

### **Les initiatives récentes visant à faciliter les envois de fonds**

Un certain nombre d'initiatives ont été entreprises par différentes parties prenantes pour faciliter l'envoi des fonds rapatriés par les travailleurs dans leur pays d'origine et en amplifier l'impact sur l'économie nationale. Les initiatives mentionnées ci-dessous ne constituent pas une liste exhaustive de toutes les mesures existant dans ce domaine, mais représentent plutôt des exemples sur lesquels on pourrait fonder l'action future.

- Au cours de son dernier Sommet à Sea Island, le G-8 a approuvé un plan d'action aux termes duquel chaque pays s'engageait à prendre des mesures spécifiques pour réduire le coût des envois de fonds. Ces mesures ont été conçues dans le cadre présenté par le rapport de la Commission du secteur privé et du développement, qui souligne l'importance primordiale du secteur privé dans le déblocage des ressources retenues dans les pays en développement pour promouvoir la croissance économique et la réduction de la pauvreté. Les mesures envisagées dans le Plan d'action du G-8 comprennent des initiatives visant à rendre le secteur financier plus compétitif, assurer une plus grande cohérence et une meilleure coordination entre les organisations internationales qui traitent de la question, la coopération entre les prestataires de services de transfert et les institutions financières locales, et les instruments visant à encourager l'utilisation productive des fonds transférés, comme par exemple les fonds de développement locaux orientés sur le marché.
- La France a élaboré ces deux dernières années une politique de codéveloppement. Elle a mis en place un mécanisme de cofinancement, par des associations de migrants vivant en France, de projets dans leurs villages ou régions d'origine, et des plans de codéveloppement sont progressivement établis avec les principaux pays partenaires, qui sont les pays d'émigration vers la France. Outre des fonds spécifiques qui donnent une plus grande ampleur aux projets cofinancés avec des associations, les plans comprennent des mécanismes visant à faciliter les investissements dans le pays d'origine. C'est ainsi qu'un projet qui inclut un fonds de garantie des prêts permettant d'exécuter des projets cofinancés par des Sénégalais vivant en France a été créé avec une union de microcrédit au Sénégal et un mécanisme, créé avec des fonds de l'Union européenne, permet de financer la participation de Marocains vivant en France au capital social de PME dans les secteurs de technologie de pointe au Maroc. En outre, les efforts de coopération français offrent un financement qui permet à des migrants hautement qualifiés (universitaires, chercheurs, médecins, ingénieurs, etc.) de mener des projets dans leur pays d'origine, généralement dans le cadre de partenariats entre l'institution pour laquelle ils travaillent en France et son homologue dans le pays d'origine.
- L'Espagne a lancé des initiatives que l'on peut regrouper en deux catégories :
  - a) celles qui cherchent à promouvoir une plus grande participation des banques et des institutions financières dans l'acheminement des transferts. Une étude exhaustive sur les fonds envoyés d'Espagne en Amérique latine a été menée en 2002, et les résultats en ont été diffusés parmi les institutions financières grâce à des séminaires, les principaux résultats étant la signature d'accords entre des institutions financières espagnoles et latino-américaines qui ont débouché sur une réduction notable des commissions; b) celles qui visent à favoriser l'entrée sur le marché de nouveaux agents ayant éventuellement un avantage

comparatif pour ce qui est de toucher la population des zones rurales, les bureaux de poste par exemple. Plusieurs accords entre bureaux de poste ont déjà été signés.

- De même, l'Espagne a financé avec la Banque interaméricaine de développement un projet pilote visant à promouvoir l'inclusion d'institutions financières dans les zones les plus reculées pour les faire participer au marché des envois de fonds.
- L'Allemagne travaille avec succès avec les pays destinataires, en particulier avec la Turquie, et a notablement réduit le coût des envois de fonds. Cela fait des années que cette coopération permet d'améliorer les services fournis aux migrants et à leur famille et offre des possibilités efficaces de virement dans le secteur officiel tout en maintenant les normes de supervision. Les sorties de fonds enregistrées en Allemagne ont atteint 3,18 milliards d'euros en 2004. Le principal pays destinataire reste la Turquie, avec environ 0,88 milliard d'euros.
- Grâce à son Fonds d'investissement multilatéral, la Banque interaméricaine de développement (BID) travaille à l'établissement d'un réseau d'institutions financières, y compris des organisations de microfinancement, dans les pays d'Amérique latine, en association avec des institutions financières officielles de pays développés. La BID a approuvé neuf projets d'assistance technique dans ce domaine, d'une valeur totale dépassant 14 millions de dollars des États-Unis.
- La Caixa Econômica Federal, qui est une entreprise publique brésilienne, a créé un instrument permettant aux émigrants brésiliens d'ouvrir des comptes en dehors du pays, par Internet. À l'aide d'une carte de crédit, le travailleur brésilien peut rapatrier jusqu'à 10 000 dollars des États-Unis à très faible coût.
- En août 2001, la Banco do Brasil a émis 300 millions de dollars des États-Unis en bons (avec une maturité de 5 ans) garantis par les futurs transferts de yen rapatriés par des travailleurs brésiliens au Japon. Les bons ont été classés BBB+ par Standard & Poor – classement plus élevé que la position souveraine du Brésil à l'époque. Des banques en El Salvador, au Mexique, au Panama et en Turquie ont aussi utilisé les envois de fonds comme base pour accroître le financement externe des marchés. Ces expériences montrent que la titralisation des transferts de fonds peut faciliter l'absorption de nouvelles ressources dans les pays en développement.
- Les États-Unis ont adopté en 2001 un programme de coopération avec le Mexique appelé « Partnership for Prosperity » qui, d'après les autorités américaines, ont amené une réduction de 60 % des coûts des transferts effectués par les travailleurs mexicains. Le programme inclut des mesures visant à financer l'alphabétisation financière des migrants, ainsi qu'un système d'identification consulaire qui permet aux travailleurs mexicains – qu'ils aient le statut de migrant légal ou non – d'ouvrir des comptes dans les banques américaines. De même, la Federal Reserve Bank a achevé l'extension de son système de chambre de compensation automatisée au Mexique, qui permet des transferts de fonds électroniques à très faible coût.
- L'USAID encourage les groupes de migrants à mettre leurs ressources en commun pour lancer des projets à base communautaire dans leur pays d'origine. Par exemple, l'USAID a apporté son appui à la Fondation

panaméricaine de développement dans la mise en commun de ressources provenant des rapatriements de fonds pour des projets en Haïti, au Mexique et en El Salvador, en particulier dans des activités comme la construction d'écoles et l'amélioration des routes et des services d'assainissement.

### **Conclusion : les travaux futurs**

Les mesures mentionnées dans le présent document, ainsi que les exemples cités, requièrent la participation des gouvernements, du secteur privé et des particuliers tant des pays développés que des pays en développement. Vu la nature de ces initiatives, l'action future se déroulerait en premier lieu aux niveaux régional, bilatéral et national. En fait, il est crucial de ne pas considérer les efforts déployés pour utiliser les mouvements de fonds à des fins de développement comme une solution de rechange aux flux d'APD.

Les mesures à prendre, que ce soit au plan national ou dans un cadre régional ou multilatéral, pourraient inclure les suivantes :

**1. La promotion de la concurrence.** Ceci requiert un niveau élevé de connaissance du fonctionnement du secteur aux niveaux national et international (degré de concurrence, barrières à l'entrée, pourcentage des fonds transférés qui arrivent effectivement à destination) couvrant tant les pays d'envoi que les pays de réception. L'objectif principal est de détecter les principaux obstacles à l'efficacité tout au long du « cycle de vie » des fonds envoyés.

Au vu des résultats, on peut dresser une liste des mesures visant à améliorer le fonctionnement du marché et la qualité des services. Ces mesures peuvent requérir différents types d'accord (aux niveaux national, régional ou multilatéral).

Les pays industrialisés pourraient promouvoir des réformes des règlements visant à autoriser un plus grand nombre d'institutions d'épargne et de crédit à participer aux opérations de virement d'argent.

**2. La promotion de règlements ne faisant pas obstacle aux mouvements de fonds.** Il ne faut pas oublier que les coûts élevés des mouvements de fonds sont causés non seulement par le caractère oligopolistique du marché, mais aussi par les restrictions imposées par nombre de pays destinataires. Ainsi, il serait souhaitable que les pays recevant les fonds s'efforcent de promouvoir des règlements qui n'entravent pas les envois de fonds, tout en poursuivant les efforts de lutte contre le terrorisme et le blanchiment d'argent.

Dans la même optique, les règlements devraient réaliser l'équilibre entre les objectifs de la lutte contre le terrorisme et le blanchiment d'argent et celui d'aider la circulation adéquate des fonds.

**3. Encourager la canalisation des envois de fonds par les institutions financières** (« bancarisation »). L'utilisation de banques et d'autres institutions financières par les destinataires et les expéditeurs de fonds contribuerait également à réduire les coûts des virements. Pour favoriser le recours à ce type de service et améliorer la capacité des immigrants d'y accéder, il est indispensable que ces derniers en connaissent mieux les possibilités et les avantages.

Une attention particulière devrait être accordée à la facilitation de l'accès des migrants au système financier des pays développés.

Les campagnes d'éducation financière : dans ce domaine, des campagnes et des cours peuvent être organisés à l'intention des immigrants dans les pays expéditeurs. On pourrait notamment donner à ces derniers des détails sur les possibilités les moins coûteuses d'envoyer de l'argent à l'étranger, faire ressortir les avantages qu'il y a à faire passer les transferts par les systèmes bancaires et faire connaître aux migrants leurs droits en tant que clients.

**4. L'élargissement des services financiers.** L'objectif d'encourager la «bancaisation» des envois de fonds serait aussi de contribuer à fournir des services intégrés aux expéditeurs et aux destinataires des fonds transférés, par exemple les comptes d'épargne, les crédits et les hypothèques (*microfinancement*). Ainsi, il pourrait y avoir des mesures visant à fournir des informations aux institutions financières sur les caractéristiques des marchés dans les pays destinataires, afin de stimuler leur participation et élargir leur offre de services financiers.

**5. La promotion d'accords entre les institutions financières et les pays expéditeurs et destinataires.** On pourrait maximiser les résultats des mesures proposées ci-dessus en établissant des « alliances » entre les institutions financières – celles qui envoient les fonds et celles qui les reçoivent. Ces types de mesures sont particulièrement nécessaires dans les pays ou régions ayant les réseaux bancaires les moins développés, ce qui est le cas des zones rurales.

En ce sens, on pourrait prendre des mesures visant la promotion de la participation des institutions présentes dans les zones les plus isolées – les bureaux de poste par exemple.

La fourniture d'assistance technique aux petites institutions financières dans les pays recevant les fonds – ce qui permettrait de réduire les coûts de transfert – devient également extrêmement utile, car elle peut encourager la passation d'accords volontaires entre les institutions financières des pays destinataires et des pays expéditeurs.

**6. La protection des consommateurs.** N'ayant pas beaucoup d'éducation financière et ne connaissant pas bien le pays, et vu le caractère oligopolistique du marché, les consommateurs des services de transfert sont souvent en position de faiblesse par rapport aux compagnies qui assurent les transferts de fonds. En raison de cette relation déséquilibrée, on trouve énormément de services onéreux et de mauvaise qualité.

Plusieurs mesures pourraient être envisagées pour appliquer des politiques plus transparentes en ce qui concerne les frais totaux et les conditions de transfert, entre autres tous les commissions, taux de change et délais de livraison appliqués. On pourrait mettre en œuvre d'autres mesures de protection des consommateurs en collaboration avec les associations de consommateurs, voire créer spécialement des organisations à cet effet.

**7. La promotion des innovations financières.** Pour maximiser l'impact que les transferts ont sur l'activité économique du pays destinataire (l'« effet multiplicateur »), la mise au point de nouveaux instruments financiers, tels que des prêts garantis par les transferts, pourraient produire des résultats positifs.

Dans ce domaine, les mesures devraient être axées sur la promotion de nouveaux instruments par le biais de projets pilotes, la diffusion des pratiques optimales fondées sur les instruments déjà adoptés et la fourniture d'assistance

technique aux institutions financières dans les pays destinataires. La participation des institutions financières multilatérales actives dans ce domaine pourrait être des plus utiles.

**8. La promotion des établissements de crédit et des institutions d'épargne populaires.** Malgré le fait que la plupart des fonds transférés sont généralement utilisés pour la consommation, une amélioration du cadre réglementaire visant à promouvoir un développement ordonné des établissements de crédit et des institutions d'épargne populaires, qui protègent l'épargne et augmentent l'offre de services financiers aux micro, petites et moyennes entreprises, pourrait encourager la canalisation des fonds transférés par des microdépôts dans ces institutions. Les ressources acquises avec ces microdépôts seraient débloquées sous formes de microcrédits, ce qui permettrait de promouvoir ainsi l'activité productive dans le pays récepteur.

**9. L'amélioration des statistiques.** Les statistiques sur les envois de fonds fournies par les pays récepteurs ne sont pas pour le moment comparables en raison du manque d'harmonisation des réglementations des banques centrales. En outre, les pays récepteurs auraient tout intérêt à améliorer leurs systèmes de statistique, car une comptabilité fiable des fonds transférés pourrait aider à obtenir un meilleur classement de la dette. Il faudrait donc redoubler d'efforts dans ce domaine où les institutions financières multilatérales pourraient jouer un rôle important.

**10. La promotion de la collaboration entre les secteurs public et privé pour éliminer les obstacles aux mouvements de fonds.** Des groupes de travail comprenant des institutions privées et publiques pourraient être établis tant dans les pays de destination que les pays d'expédition afin de collaborer pour déterminer les obstacles aux mouvements de fonds et les moyens de les éliminer. Ces groupes pourraient aussi se communiquer les pratiques optimales sur les nouveaux instruments qui permettent un plus grand effet multiplicateur des fonds transférés.

Toutes ces mesures doivent être appliquées compte tenu du fait que les envois de fonds constituent des flux de capitaux privés. Les cadres de politique proposés ne visent qu'à fournir aux migrants des possibilités plus nombreuses et de meilleure qualité de transférer leur argent de façon moins onéreuse, plus sûre, plus rapide et plus productive.

À cet égard, on pourrait envisager deux possibilités : 1) l'élaboration d'une résolution de l'Assemblée générale par laquelle les pays s'engageraient en faveur d'un ensemble de principes généraux et manifesteraient leur intention de poursuivre la négociation d'instruments internationaux visant à faciliter les transferts de fonds; 2) l'établissement d'un accord-cadre sur la facilitation des envois de fonds, englobant lui aussi des principes généraux, que signeraient tous les pays intéressés – en particulier avec la participation des principaux pays d'origine et de destination des transferts.