

**CONFERENCE MINISTERIELLE
DES PAYS LES MOINS AVANCES
CONCERNANT LE RENFORCEMENT DE L'IMPACT
DES RAPATRIEMENTS DE FONDS SUR LE
DEVELOPPEMENT**

COTONOU, REPUBLIQUE DU BENIN

9-10 fevrier 2006

RAPPORT DE LA CONFERENCE



United Nations Office of the High
Representative
for the Least Developed Countries,
Landlocked Developing Countries
and Small Island Developing States
(UN-OHRLLS)



IOM International Organization for Migration
OIM Organisation Internationale pour les Migrations



République du Bénin

REMERCIEMENTS

La présente publication a été assemblée par Sarah Mohsen et Jennifer Petree, sous la supervision générale de Meera Sethi et Nilim Baruah, de l'Organisation internationale pour les migrations (OIM).

Ilse Pinto-Dobernig en a assuré la préparation et la révision. Caroline San Miguel a coordonné la mise en forme et Pierre Nicolas en a assuré la traduction française avec son équipe.

Cette publication a bénéficié d'un financement du Bureau du Haut Représentant des Nations Unies pour les pays les moins avancés, les pays en développement sans littoral et les petits États insulaires en développement (OHRLLS) et du Fonds 1035 de l'OIM.

TABLE DES MATIERES

AVANT-PROPOS	95
---------------------	----

INTRODUCTION

Définition, ampleur et importance des rapatriements de fonds	97
Contexte de la Conférence	98
Aperçu d'ensemble et description succincte	100

CHAPITRE 1 : Les rapatriements de fonds à destination des pays les moins avancés (PMA) : problèmes rencontrés, politiques et pratiques mises en œuvre et mesures envisagées pour en renforcer les effets sur le développement

1. Introduction	102
2. Collecte de données sur les rapatriements de fonds	107
3. Services de rapatriement de fonds (canaux)	108
4. Renforcement de l'impact des rapatriements de fond sur le développement	120
5. Usage des fonds rapatriés	120
6. Conclusions	125

CHAPITRE 2 : Recueil des politiques et pratiques des pays les moins avancés dans le domaine des transferts de fonds

Introduction	133
Section I : Données sur les flux de transferts de fonds et la migration	134
Section II : Politiques et mécanismes propres à encourager les transferts de fonds ou susceptibles de les détourner vers les circuits informels	135
Section III : Politiques visant à renforcer l'impact des transferts de fonds sur le développement	137
Section IV: Politiques d'immigration susceptibles d'affecter les transferts de fonds	138

Section V : Cadre institutionnel	139
Section VI : Autres politiques pertinentes relatives à la diaspora	139
Annexe : Questionnaire sur les rapatriements de fonds	167

CHAPITRE 3 : Délibérations de la première journée

Première session: aperçu d'ensemble	173
Deuxième session: amélioration des services de rapatriement de fonds	175
Troisième session: renforcement de l'impact des rapatriements de fonds sur le développement	177
Quatrième session: résultat projeté et suivi de la conférence	180

CHAPITRE 4 : Délibérations de la deuxième journée

Session d'ouverture	182
Point saillants des débats et adoption de la Déclaration ministérielle	183
Déclaration Ministérielle	184
Perspectives et activités de suivi concernant la mise en œuvre de la Déclaration	187

AVANT-PROPOS

Pour les 740 millions de personnes qui vivent dans les 50 pays les moins avancés du monde (PMA), les enjeux dans la quête de nouvelles voies pour le financement du développement ne représentent pas peu de choses. En dépit des engagements répétés dans les plus hautes sphères de la communauté internationale, l'aide au développement à destination des PMA est restée bien en deçà des niveaux qui avaient été convenus. Par conséquent, l'idée fait de plus en plus son chemin dans ces pays qu'un accès doit nécessairement être trouvé à d'autres sources de financement pour donner aux efforts de développement l'élan dont ils ont bien besoin. L'Organisation internationale pour les migrations (OIM) et le Bureau du Haut Représentant des Nations Unies pour les pays les moins avancés, les pays en développement sans littoral et les petits États insulaires en développement (OHRLLS) reconnaissent tous deux l'importance critique du soutien de la communauté internationale aux PMA et l'action déterminée menée par ces derniers eux-mêmes pour éradiquer l'extrême pauvreté et sortir du cercle vicieux de la stagnation économique et des tensions sociales. C'est dans cet esprit que nous avons accueilli, en février 2006 à Cotonou, en collaboration avec le Gouvernement du Bénin – le pays qui assure la présidence du groupe des PMA –, la "Conférence ministérielle des pays les moins avancés concernant le renforcement de l'impact des rapatriements de fonds sur le développement". Il s'agissait de la toute première rencontre au niveau ministériel consacrée aux liens entre les rapatriements de fonds et le développement.

Aujourd'hui, une personne sur dix dans le monde est concernée par l'envoi ou la réception de fonds rapatriés de l'étranger. On estime qu'environ 125 millions de travailleurs migrants effectuent des transferts d'argent en faveur de membres de leur famille restés au pays, lesquels représentent près d'un demi milliard de personnes. Le total des fonds ainsi rapatriés par les canaux officiels a dépassé 232 milliards de dollars des États-Unis en 2005, dont 167 milliards sont allés aux pays en développement, soit deux fois l'aide publique au développement provenant de toutes les sources. Les rapatriements de fonds constituent une source importante de financement extérieur, spécialement pour bon nombre de PMA, et représentent de ce fait le lien le plus direct entre la migration et le développement.

L'année 2006 est celle du réexamen global complet à mi-parcours, par les Nations Unies, du Programme d'action de Bruxelles pour les pays les moins avancés (PMA) pour la décennie 2001-2010, un document dont le but est d'accélérer la croissance économique soutenue et le développement durable dans les PMA. Le Programme de Bruxelles constitue un jalon dans la mesure où, non seulement il incorpore les résultats des conférences et des sommets antérieurs des Nations Unies dans le contexte spécifique des PMA, en prenant appui sur ces résultats, mais aussi – et c'est encore plus important – offre un mécanisme efficace de mise en œuvre, de suivi, de réexamen et de contrôle par l'intermédiaire du Bureau du Haut Représentant pour les PMA. C'est pourquoi 2006 devrait nous offrir une excellente occasion d'évaluer et de renforcer encore notre important engagement qui est de mettre fin à la marginalisation persistante des PMA et de favoriser leur intégration bénéfique dans l'économie mondiale.

Le présent rapport reflète les délibérations et le résultat de la Conférence ministérielle qui a eu lieu les 9 et 10 février 2006. Cette conférence faisait suite au Segment de haut niveau de l'ECOSOC en 2004, qui avait appelé à l'exploration du potentiel des rapatriements de fonds en termes de développement et à la formulation de recommandations concrètes et pratiques à l'adresse des PMA et de leurs partenaires de développement, sur la base de politiques saines et des meilleures pratiques à l'échelle mondiale. La Conférence a adopté une déclaration à l'effet

de tirer le meilleur parti possible des avantages que présentent les rapatriements de fonds pour le développement et de susciter un soutien en vue de sa mise en œuvre. La présente publication révèle les différentes perspectives des gouvernements, des organisations internationales, des migrants, des ONG et des autres parties prenantes actives dans le domaine des rapatriements de fonds, et donne un aperçu des approches, des nouveaux instruments employés et des enseignements tirés dans différents contextes et différentes régions du monde. Nous espérons qu'elle servira à stimuler encore le dialogue sur les rapatriements de fonds et le développement au sein des PMA, contribuant ainsi à faire progresser le segment le plus pauvre et le plus faible de la communauté internationale.



Ndioro Ndiaye
Directeur général adjoint de
Organisation internationale pour les migrations



Anwarul K. Chowdhury
Secrétaire général adjoint des Nations Unies
et Haut Représentant

INTRODUCTION

DÉFINITION, AMPLEUR ET IMPORTANCE DES RAPATRIEMENTS DE FONDS

Les transferts internationaux de fonds effectués par les émigrés à destination des pays en développement ont totalisé 167 milliards de dollars É.-U. en 2005, soit le double du chiffre constaté il y a cinq ans.¹ Les rapatriements de fonds peuvent être définis de manière générale comme les transferts que les émigrés effectuent à destination de leur pays d'origine, le plus souvent sous la forme d'espèces envoyées à un parent. Il peut également s'agir de fonds investis, déposés ou donnés par les émigrés à leur pays d'origine. Cette définition peut encore être élargie aux transferts personnels et aux donations en nature.

Ces dernières années, on a pu observer une énorme augmentation des rapatriements de fonds à l'échelle mondiale, s'expliquant à la fois par une intensification spectaculaire des flux migratoires internes et internationaux, et par l'amélioration des systèmes de collecte de données. Néanmoins, il reste difficile de mesurer avec précision l'ampleur réelle de ces flux, tant parce que les méthodes de collecte de données restent insuffisantes que parce qu'une portion significative des rapatriements de fonds s'effectuent par des canaux informels et sont donc difficiles à évaluer, ce qui donne lieu à des données régulièrement sous-estimées. En fait, il semble raisonnable d'ajouter 50 pour cent, voire davantage, aux chiffres de transferts réellement recensés pour se faire une idée des transferts informels.

Si les rapatriements de fonds ont un caractère éminemment privé par nature, les preuves existent de leur incidence positive sur l'atténuation de la pauvreté et de leur contribution au développement économique dans les pays exportateurs de main-d'œuvre, aux niveaux local, régional et national. Les rapatriements de fonds aident les ménages à diversifier leurs sources de revenus tout en procurant une source d'épargne et de capitaux à investir. Lorsque les fonds rapatriés sont fusionnés et canalisés en faveur de projets d'utilité communautaire, ils profitent à un plus large éventail de personnes. Au niveau macro-économique, les rapatriements de fonds constituent une source essentielle de devises et permettent aux pays d'acquérir des importations vitales ou de rembourser leur dette extérieure.

Tout ceci vaut particulièrement pour les pays les moins avancés (PMA), qui sont le segment le plus pauvre et le plus faible de la communauté internationale. Les PMA sont considérés comme fortement désavantagés dans le processus de développement et courent un risque particulièrement élevé d'échouer dans leurs efforts pour sortir de la pauvreté.² En 2002, les PMA représentaient 11 pour cent de la population mondiale, mais seulement 0,6 pour cent du PNB mondial.³ Le processus de mondialisation a encore aggravé leur vulnérabilité et leur marginalisation. C'est dans ce contexte que le Programme d'action des pays les moins avancés pour la décennie 2001-2010 a été adopté à la troisième Conférence des Nations Unies à Bruxelles, le 20 mai 2001, et approuvé par la résolution 55/279 de l'Assemblée générale, le 12 juillet 2001. Ce programme articule des politiques et des mesures à prendre par les PMA et leurs partenaires de développement, visant à

promouvoir une croissance soutenue et un développement durable en leur sein. Pour y parvenir, le Programme d'action appelle les PMA à accroître leur mobilisation interne de ressources et à créer un environnement propice à l'investissement étranger direct et à d'autres flux externes privés, tout en reconnaissant le rôle critique de l'aide publique au développement et d'une solution globale au problème de la dette extérieure pour ces pays où règne la misère.

Pour des PMA tels que Haïti, Kiribati, le Népal, Samoa et le Yémen, les rapatriements de fonds totalisent plus de 10 pour cent de leur PNB. Ceci montre bien que l'émigration et les flux correspondants de fonds rapatriés revêtent une importance critique pour les PMA et qu'ils offrent un potentiel important de réduction de la pauvreté et de renforcement du développement. Un examen de la situation dans plusieurs pays révèle qu'une augmentation de 10 pour cent des fonds rapatriés par tête d'habitant entraîne une baisse de 3,5 pour cent de la frange de population considérée comme vivant dans la pauvreté.⁴ En dépit de ce potentiel, la plupart des PMA n'ont pas accordé aux rapatriements de fonds un rôle plus éminent dans leur ordre du jour national du développement. Il n'existe pas de profil type des PMA et leur niveau de développement est tributaire de leur contexte géographique, politique et socioéconomique. En fait, plus de 60 pour cent des PMA sont situés en Afrique sub-saharienne, une région où 46,4 pour cent de la population totale subsistaient avec moins de 1 dollar É.-U. par jour en 2002.⁵ Contrairement à d'autres régions, on n'escompte pas que l'Afrique sub-saharienne puisse remplir l'Objectif du Millénaire pour le développement (OMD) consistant à réduire la pauvreté de moitié par rapport à son niveau de 1990.

L'amélioration des politiques relatives aux transferts de fonds exige un meilleur système de collecte de données sur ces transferts, alors que la majeure partie des données communiquées par les PMA sur les flux monétaires de ce type sont de mauvaise qualité ou carrément inexistantes. Il n'est pas rare que la législation nationale fasse obstacle à des services de transfert de fonds accessibles, rentables et sûrs, ce qui a pour effet de détourner ces transferts vers les voies informelles. Un certain nombre de PMA prélèvent des taxes sur les rentrées de fonds provenant des transferts effectués par les voies officielles et ne permettent pas à leurs nationaux de détenir un compte bancaire sur lequel puissent être rapatriées des devises. Plusieurs pays n'autorisent pas un accès sans restrictions au marché des changes. Mais il existe aussi des exemples positifs comme celui du Bangladesh, un pays qui a introduit avec succès des mesures permettant d'attirer les rapatriements de fonds par les canaux officiels et d'améliorer les services offerts aux émigrés qui effectuent de tels transferts.

En 2001, le total de la dette accumulée par les PMA représentait 82 pour cent du produit national brut, mais dans le cas de l'Afrique sub-saharienne (excepté l'Afrique du Sud), ce pourcentage atteignait 94,4 pour cent.⁶ Même si plusieurs PMA ont pu tirer profit de l'allègement de la dette accordé au Sommet du G8 à Gleaneagles (Ecosse) en 2005, les PMA doivent d'urgence utiliser efficacement le potentiel de développement des rapatriements de fonds pour réduire la pauvreté et atteindre à une croissance et un développement durables.

CONTEXTE DE LA CONFÉRENCE

Compte tenu de l'importance croissante des rapatriements de fonds et de leur potentiel de développement pour les PMA, l'Organisation internationale pour les migrations (OIM), en collaboration avec le Gouvernement du Bénin et le Bureau du Haut Représentant pour les

pays les moins avancés, les pays en développement sans littoral et les petits Etats insulaires en développement (UN-OHRLLS) a organisé une conférence ministérielle de deux jours consacrée aux rapatriements de fonds à destination des PMA, qui s'est tenue les 9 et 10 février 2006 à Cotonou (Bénin), sous l'intitulé « Conférence ministérielle des pays les moins avancés concernant le renforcement de l'impact des rapatriements de fonds sur le développement ».

Cette conférence est née d'une série de réunions et d'initiatives antérieures liées aux PMA. Le Segment de haut niveau de 2004 du Conseil économique et social (ECOSOC) des Nations Unies a entrepris un examen approfondi et exhaustif du thème « Mobilisation de ressources aux fins de l'élimination de la pauvreté dans le contexte de l'application du Programme d'action en faveur des pays les moins avancés pour la décennie 2001-2010 » et a conclu que l'apport de la microfinance (épargne, crédits et rapatriements de fonds) pouvait avoir un impact significatif sur l'élimination de la pauvreté et stimuler la croissance dans les PMA. L'importance des rapatriements de fonds effectués par les émigrés en tant que source de financement du développement a également été reconnue lors du Sommet du G8 en juin 2004 à Sea Island, en Géorgie (Etats-Unis).

Par ailleurs, la table ronde ministérielle « Vers un renforcement de l'impact sur le développement des rapatriements de fonds des pays les moins avancés », co-organisée par le Gouvernement du Bénin et l'OIM dans le cadre du Segment de haut niveau de l'ECOSOC a déterminé six secteurs d'action prioritaires pour les gouvernements et autres intervenants susceptibles de renforcer l'impact sur le développement des rapatriements de fonds dans les PMA et d'améliorer les services de transfert de fonds tout en remédiant aux problèmes de la collecte de données, à savoir : l'abaissement des frais de transferts de fonds, l'amélioration de l'accès aux services de transfert, la mise en place d'un meilleur système d'information, un soutien aux associations d'émigrés, une amélioration de la base de connaissances et la création d'une politique et d'un cadre institutionnel propices aux transferts de fonds et à l'investissement. C'est sur cette toile de fond que Rogatien Biaou, Ministre des Affaires étrangères du Bénin et Président du Groupe des PMA à l'époque, a mis sur pied la Conférence ministérielle des pays les moins avancés concernant le renforcement de l'impact des rapatriements de fonds sur le développement.

Cette conférence a été la première à traiter explicitement du lien entre les PMA et les effets potentiels des rapatriements de fonds sur le développement, et à accorder davantage d'importance au fait que les ONG, la société civile et le secteur privé jouaient un rôle important en tant que partenaires du développement dans les PMA. Cette manifestation a permis de réunir plus de 90 participants originaires de 32 PMA et de deux pays observateurs,⁷ ainsi que plusieurs ministres et experts de haut niveau d'organisations internationales, de banques régionales, d'institutions de microfinance et d'organismes de la société civile ou de la diaspora.⁸ Le soutien financier a été fourni par les Gouvernements irlandais et norvégien, l'Unité de coopération Sud-Sud du PNUD, la Banque mondiale et le Fonds 1035 de l'OIM.

L'objectif général de la conférence était d'explorer les moyens devant permettre de renforcer et d'améliorer l'impact des rapatriements de fonds sur le développement dans les PMA. Cette conférence a offert une tribune où les participants ont pu procéder à un échange d'expériences et d'enseignements, se consulter mutuellement sur les problèmes que rencontrent les émigrés désireux d'effectuer des rapatriements de fonds et proposer des solutions pratiques en vue d'optimiser les avantages des rapatriements de fonds pour le développement. Les activités ont commencé par une session préparatoire d'un jour réunissant des fonctionnaires de haut niveau

et des experts. La seconde journée a été consacrée aux consultations ministérielles, suivies de l'adoption d'une déclaration à l'effet d'optimiser les avantages des rapatriements de fonds pour le développement et de mobiliser un soutien en vue de sa mise en œuvre.

APERÇU D'ENSEMBLE ET DESCRIPTION SUCCINCTE

Le rapport est articulé comme suit: après l'introduction, le premier chapitre présente le document principal soumis par l'OIM, intitulé « Rapatriements de fonds à destination des pays les moins avancés (PMA) – *Problèmes rencontrés, politiques et pratiques mises en œuvre et mesures envisagées pour en renforcer les effets sur le développement* » rédigé et présenté lors de cette conférence par Nilim Baruah, chef de la Division de la migration de main-d'œuvre à l'OIM. Ce document donne un aperçu d'ensemble de la question des rapatriements de fonds à destination des PMA et examine les problèmes, les politiques et les pratiques de ces pays en vue de renforcer l'impact des rapatriements de fonds sur le développement.

Le deuxième chapitre est un recueil des politiques et pratiques des pays les moins avancés dans le domaine des transferts de fonds et de leur application dans 13 PMA. L'information contenue dans ce recueil a été réunie à l'occasion d'une enquête effectuée par l'OIM dans une sélection de PMA afin de donner un tableau d'ensemble informatif des problèmes clés, des politiques et des pratiques relatifs aux rapatriements de fonds dans les PMA.

Le troisième chapitre reflète les débats de la première journée de la conférence et comprend un aperçu d'ensemble et un exposé des documents présentés lors de la conférence, mettant surtout l'accent sur : (1) l'amélioration des services de transfert de fonds et (2) le renforcement de leur impact sur le développement. Ces présentations donnent une vue d'ensemble des initiatives prometteuses en la matière et permettent un partage transculturel des expériences, à la fois au niveau gouvernemental et au sein de la société civile et des organismes de la diaspora.

Le quatrième chapitre donne une vue d'ensemble des débats de la seconde journée de la conférence consacrée aux consultations ministérielles sur la Déclaration ministérielle, un document adopté par les ministres et chefs de délégation le 10 février 2006 à Cotonou (Bénin). Il met en lumière les conclusions et les recommandations découlant des délibérations qui ont eu lieu entre les experts et les fonctionnaires gouvernementaux à l'occasion de la conférence. Ce chapitre se termine par des perspectives et des activités de suivi portant sur la mise en œuvre de la Déclaration, et est suivi du texte original de cette dernière.

Le rapport se termine par une annexe contenant les documents originaux présentés lors de la conférence, ainsi que la liste des PMA, une liste des participants à la conférence et l'ordre du jour de la conférence.

Le Secrétaire général des Nations Unies, Kofi Annan, a rappelé à la communauté mondiale, dans son discours prononcé à la cinquante-septième session de l'Assemblée générale en septembre 2002 : « L'action multilatérale est notre seul espoir de donner aux populations des pays les moins avancés la possibilité d'échapper aux horreurs de la pauvreté, de l'ignorance et de la maladie ». Les organisateurs et les participants de la conférence espèrent avoir posé un jalon qui marquera le point de départ de cette action multilatérale dans le domaine des rapatriements de fonds et souhaitent renforcer ce processus dans les années à venir. Il est à espérer également que cette

Micro-Finance Union; organisations internationales: OIM, UN-OHRLS, PNUD, UNCFD (Conférence des Nations Unies sur le financement du développement), OCDE.

publication contribuera à une meilleure base de connaissances pour les décideurs, les praticiens, ainsi que les associations de migrants et les organismes de la société civile, afin d'améliorer les services de rapatriement de fonds et de renforcer leur impact sur le développement.

¹ Banque mondiale, Perspectives économiques mondiales, Washington 2005.

² Les critères sur la base desquels les pays sont classés dans la catégorie des PMA sont notamment le faible niveau de revenu et de ressources humaines et la vulnérabilité économique. A l'heure actuelle, cette liste, telle qu'elle est établie par le Haut Représentant pour les pays les moins avancés, les pays en développement sans littoral et les petits Etats insulaires en développement (UN-OHRLLS), comprend 50 pays (voir la liste en annexe).

³ CNUCED, Développement et Mondialisation. Faits et chiffres, New York et Genève 2004.

⁴ Banque mondiale, Perspectives économiques mondiales, Washington 2005.

⁵ Ibid.

⁶ CNUCED, Développement et mondialisation: Faits et chiffres, New York et Genève 2004.

⁷ Les PMA participants étaient: Afghanistan, Angola, Bangladesh, Bénin, Burkina Faso, Burundi, Cambodge, Comores, Gambie, Guinée, Guinée-Bissau, Haïti, Iles Solomon, Laos, Lesotho, Liberia, Madagascar, Mali, Mauritanie, Mozambique, Népal, Ouganda, République centrafricaine, République démocratique du Congo, Samoa, Sénégal, Sierra-Leone, Tanzanie, Timor-Leste, Togo, Yémen et Zambie. Le Etats observateurs étaient le Ghana et le Nigéria.

⁸ Institutions financières: Banque africaine de développement, Banque centrale des Etats d'Afrique de l'Ouest, Banque mondiale; société civile et organismes de la diaspora : AFFORD UK, Avenir NEPAD International, Fonkoze, Fondation pour la démocratie en Afrique, Fondation pour l'Education, la Recherche et le Développement, Haut Conseil des Béninois de l'extérieur, Volontaires internationaux de conférence, Uganda Micro-Finance Union; organisations internationales : OIM, UN-OHRLLS, PNUD, UNCFD (Conférence des Nations Unies sur le financement du développement), OCDE.