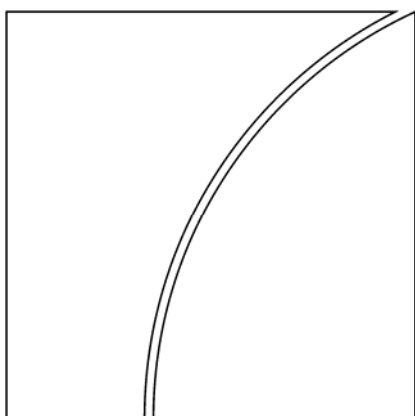


Comité sur les systèmes de
paiement et de règlement

Banque mondiale



Services de transfert de
fonds pour les travailleurs
migrants
Principes généraux

Janvier 2007



BANQUE DES RÈGLEMENTS INTERNATIONAUX



LA BANQUE MONDIALE

Pour obtenir des exemplaires des publications BRI, s'adresser à :

Banque des Règlements Internationaux
Presse et communication
CH-4002 Bâle (Suisse)

Mél. : publications@bis.org

Fax : +41 61 280 9100 ou +41 61 280 8100

La présente publication peut être consultée sur le site Internet de la BRI (www.bis.org) et sur celui de la Banque mondiale (www.worldbank.org).

© *Banque des Règlements Internationaux et Banque mondiale, 2007. Tous droits réservés. De courts extraits peuvent être reproduits ou traduits sous réserve que la source en soit citée.*

ISBN 92-9131-249-5 (version imprimée)

ISBN 92-9197-249-5 (version électronique)

Avant-propos

Ces dernières années, diverses organisations ont publié des rapports traitant de questions liées aux transferts de fonds des travailleurs migrants (TFTM). Cependant, rares ont été ceux spécialement consacrés aux aspects des TFTM ayant trait au système de paiement, autrement dit aux conditions pratiques du transfert effectif de fonds. Or, comprendre ces aspects est essentiel pour appréhender les TFTM et veiller à la sécurité et à l'efficacité de ces services. Ce rapport, d'abord publié pour consultation, en mars 2006, analyse les TFTM sous l'angle du système de paiement et formule des principes généraux à l'intention des pays qui souhaitent améliorer le marché des services de TFTM.

Nous remercions tous ceux qui nous ont fait part de leurs commentaires, lesquels nous ont permis d'enrichir l'analyse et de mieux cibler le propos.

Ce rapport a été établi pour le Comité sur les systèmes de paiement et de règlement (CSPR) et la Banque mondiale par un groupe de travail constitué de représentants d'établissements financiers internationaux jouant un rôle dans les TFTM et de banques centrales de pays originaires et destinataires des flux. Le CSPR et la Banque mondiale expriment leur gratitude aux membres du groupe de travail et à ses co-présidents, Massimo Cirasino et Marc Hollanders, pour l'excellence de leur travail.

Timothy F. Geithner, Président
Comité sur les systèmes de paiement et
de règlement

Michael U. Klein, Vice-Président
Banque mondiale

Sommaire

1.	Introduction et synthèse	1
2.	Description du marché des TFTM	6
2.1	Définition des TFTM.....	6
2.2	Prestataires de services de TFTM	7
2.3	Fonctionnement des TFTM	8
2.4	Types de services de TFTM.....	9
3.	Questions fondamentales soulevées par les TFTM	11
3.1	Manque de transparence et connaissance insuffisante des services de TFTM	11
3.2	Problèmes d'infrastructure	15
3.3	Cadre juridique et réglementaire	17
3.4	Absence de concurrence sur le marché.....	19
3.5	Risque	20
4.	Principes généraux pour les services de TFTM	21
4.1	Objectifs d'intérêt public	21
4.2	Application des Principes généraux	21
4.3	Les Principes généraux.....	23
	Transparence et protection des consommateurs	23
	Infrastructure de paiement	24
	Environnement juridique et réglementaire	25
	Structure de marché et concurrence	29
	Gouvernance et gestion des risques.....	29
4.4	Rôle des prestataires de services de transfert et des pouvoirs publics	30
A.	Rôle des prestataires de services : participer activement à l'application des Principes généraux	30
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	30
5.	Formulation d'une approche pour la mise en œuvre des Principes généraux	31
Annexe 1 : Mesures envisageables pour l'application des Principes		33
Mesures envisageables concernant le Principe général 1 (transparence et protection des consommateurs)		33
Mesures envisageables concernant le Principe général 2 (infrastructure de paiement)		37
Mesures envisageables concernant le Principe général 3 (environnement juridique et réglementaire)		40
Mesures envisageables concernant le Principe général 4 (structure de marché et concurrence)		42

Mesures envisageables concernant le Principe général 5 (gouvernance et gestion des risques)	43
Annexe 2 : Éléments d'un transfert TFTM	44
Collecte.....	44
Déboursement	45
Transmission de messages	45
Règlement	45
Fourniture de liquidités	46
Annexe 3 : Exemples de règlement dans le cadre de services de TFTM.....	47
Description de l'exemple de départ	47
Analyse de l'exemple.....	49
Variantes de l'exemple	51
Annexe 4 : Liens directs entre systèmes de paiement	55
Annexe 5 : Extrait d'un document du sommet du G8	56
Annexe 6 : Références bibliographiques	58
Annexe 7 : Glossaire.....	59
Annexe 8 : Membres du groupe de travail	60

Liste des encadrés

Encadré 1 : Principes généraux et rôle des prestataires et des pouvoirs publics.....	4
Encadré 2 : Terminologie des prestataires de TFTM utilisée dans d'autres rapports.....	8
Encadré 3 : Réglementation des TFTM	18
Encadré 4 : Recommandations du GAFI	28
Encadré 5 : Rôle potentiel des banques centrales dans l'application des principes.....	32
Encadré 6 : Transparence envers le donneur d'ordre	34
Encadré 7 : TFTM des États-Unis vers le Mexique : comparaison tarifaire	35
Encadré 8 : Informations fournies aux émigrants par les autorités philippines	36
Encadré 9 : Garantie de réception des fonds	37
Encadré 10 : Élargir l'accès aux services bancaires : exemple du Brésil	38
Encadré 11 : Connecter les CCA internes de différents pays.....	39
Encadré 12 : Mise au point d'un « label de qualité »	41
Encadré 13 : Les services de TFTM par téléphone portable et leur réglementation	42

1. 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 volume des transferts de fonds des travailleurs migrants (TFTM) ne cesse d'augmenter depuis dix ans. Selon les estimations, le montant total des transactions mondiales aurait dépassé, en 2005, USD 230 milliards, pour quelque 175 millions de travailleurs migrants. Les TFTM constituent probablement la plus importante source de financement extérieur dans les pays en développement ; ils peuvent représenter, dans certains cas, jusqu'à un tiers du PIB. Leur flux semble également beaucoup plus stable que les autres formes de financement extérieur¹.

3. Toutefois, le coût des TFTM est parfois élevé en regard des revenus souvent bas des travailleurs migrants et du 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 de 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 bénéficiaire. 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 de 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 de TFTM. Ce groupe de travail, composé d'experts des paiements et du développement issus des banques centrales des pays originaires et destinataires des TFTM, ainsi que d'institutions financières internationales (voir l'annexe 8 pour la liste des membres), est l'auteur du présent rapport.

5. Les TFTM peuvent être examinés sous 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 laissés de côté. 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 de TFTM, ces principes n'ayant pas valeur de

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).

prescriptions, mais plutôt de recommandations. Leur application devrait aller dans le sens de l'intérêt public en établissant des services de TFTM sûrs et efficaces, ce qui suppose que les marchés soient ouverts à la concurrence, transparents, faciles d'accès et solides.

Le marché des TFTM

7. Il est question ici uniquement des TFTM et services de 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.

8. Du point de vue du prestataire de services, les TFTM sont souvent impossibles à distinguer d'autres paiements transfrontières de faible montant, notamment ceux émis par ou destinés à des entreprises (parce que le prestataire de TFTM n'a aucun moyen de savoir que le transfert s'opère entre particuliers). Les principes généraux, dans la mesure où ils visent les prestataires de services (en exigeant d'eux une plus grande transparence, par exemple), devront sans doute être appliqués aussi à d'autres flux transfrontières de faible montant, ce qui ne devrait pas être gênant étant donné qu'il n'est, généralement parlant, pas souhaitable de différencier les paiements en fonction de leur objet.

9. Les TFTM peuvent prendre diverses formes : transfert d'espèces par des particuliers ; services d'opérateurs mondiaux spécialisés en transfert de fonds ; services proposés par les systèmes par cartes ou virements interbancaires². Les principes généraux visent l'ensemble des prestataires de TFTM, à l'exception de ceux dont les services reposent sur des transferts physiques d'espèces.

10. Les services de 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 où les utilisateurs peuvent verser ou 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 dits). Certains de ces prestataires, comme les banques à dimension mondiale, sont parfois dotés de réseaux de succursales qui peuvent être utilisés 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 bénéficiaire des fonds) et de les rendre publics. Un autre type de service, fourni par la plupart des banques, notamment, 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 ceux avec lesquels l'activité est restreinte ; 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 bénéficiaire, ni la durée totale de la transaction.

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.

Approche adoptée dans le rapport

11. Ce rapport est fondé sur la conviction que la meilleure façon de réduire le prix des services de TFTM pour les rendre plus accessibles est d'encourager la concurrence, notamment en faisant en sorte que le marché de ces services soit plus ouvert. L'ouverture du marché à une large gamme de prestataires devrait se traduire par une baisse des prix et un plus grand choix de services. Toutefois, la concurrence doit s'exercer sur un pied d'égalité et reposer sur des bases juridiques solides ; il faut, en outre, être conscient du fait que, les marchés ne fonctionnant pas toujours au mieux, une certaine forme de réglementation peut être nécessaire.

12. La question du type et du niveau de réglementation appropriés est l'un des thèmes de ce rapport. Pour l'aborder, il est important de bien comprendre que, *a priori*, les objectifs d'intérêt public peuvent parfois diverger. D'un côté, pour promouvoir la concurrence afin de faire reculer les prix et améliorer l'accessibilité des services, il conviendrait d'abaisser le plus possible les barrières à l'entrée ; or, la réglementation peut constituer une barrière de taille du fait des coûts de mise en conformité. De ce point de vue, il faudrait limiter le plus possible la réglementation. D'un autre côté, d'autres objectifs d'intérêt public (comme la nécessité de prévenir le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme) peuvent rendre une certaine réglementation indispensable. Il n'est pas surprenant que les objectifs, en matière de TFTM, puissent être contradictoires puisqu'il en va généralement de même de la politique concernant n'importe quel marché.

13. Comme indiqué précédemment, le rapport analyse les TFTM sous l'angle du système de paiement ; les autres questions d'intérêt public – blanchiment de capitaux et financement du terrorisme ; financement du développement ; et données de la balance des paiements – sortent du cadre du mandat du G 8 et de ce rapport. Faisant valoir que l'application d'une réglementation peut avoir un coût, il suggère que les autorités concernées doivent prendre en considération toutes les questions que cela pose et coopérer entre elles de façon à mettre au point une stratégie équilibrée tenant compte des priorités globales de leurs pays respectifs.

Questions fondamentales et Principes généraux concernant les TFTM

14. 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 des TFTM, où le prix à payer par le consommateur dépend de deux éléments : le cours de change et les commissions, qui font qu'il est difficile, pour la majorité des consommateurs, de déterminer le service le moins cher. Outre la transparence, la protection des consommateurs est un critère majeur : travailleurs immigrés à faible revenu, les donneurs d'ordre 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 des TFTM et la mise en place d'une protection adéquate des consommateurs** (les cinq Principes généraux ainsi que le rôle des prestataires de TFTM et des pouvoirs publics sont présentés dans l'encadré 1). Il conviendrait d'inciter les prestataires à fournir les informations utiles sur leurs services, sous une forme facilement accessible et intelligible. Les pouvoirs publics ou d'autres organismes peuvent souhaiter fournir des informations comparatives sur les prix. Ils pourraient aussi entreprendre des campagnes d'éducation pour donner aux donneurs d'ordre et aux bénéficiaires des fonds les connaissances nécessaires pour comprendre de telles informations.

15. L'infrastructure nécessaire à la fourniture de services de TFTM est parfois insuffisante. Pour de nombreux services, les prestataires doivent coopérer pour établir un réseau de points d'accès, et il n'est pas toujours facile de trouver des partenaires adéquats,

surtout à l'étranger. En outre, le sous-développement de l'infrastructure financière domestique, en particulier dans les pays destinataires, 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 représenter un coût excessif au vu du montant souvent faible des TFTM. **Le Principe général 2 vise donc à encourager les améliorations de l'infrastructure de paiement susceptibles d'accroître l'efficacité des services de TFTM.** Les systèmes de paiement sur les marchés concernés et la façon dont les prestataires, ou les banques qui les représentent, ont accès à ces systèmes et les utilisent peuvent avoir une incidence sur la sécurité et l'efficacité des TFTM. Faciliter l'interopérabilité des systèmes et le traitement automatisé de bout en bout peut être un moyen d'améliorer les services de TFTM. Dans de nombreux pays destinataires, développer l'infrastructure de paiement dans les zones mal desservies et la rendre plus accessible – une tâche énorme, certes – pourrait contribuer à étoffer l'offre de services financiers de toutes sortes (y compris les TFTM).

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. Prestataires de services : participer activement à l'application des principes généraux.

B. Pouvoirs publics : évaluer les mesures à prendre pour atteindre, à travers l'application des principes généraux, les objectifs d'intérêt public mentionnés ci-dessus.

16. Le secteur des TFTM sera plus à même de prospérer dans un cadre juridique et réglementaire approprié, qui s'impose pour diverses raisons (voir ci-dessus), la principale étant la prévention de leur détournement à des fins de blanchiment ou de financement du

terrorisme. Toutefois, ainsi que dans tout autre domaine, il est possible que les lois et réglementations régissant les TFTM soient mal conçues et produisent des effets indésirables, qu'elles soient disproportionnées par rapport au problème à résoudre ou qu'elles continuent d'être appliquées 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 induits par la réglementation et d'offrir ainsi des services à des prix artificiellement bas). Les réglementations nationales devraient avoir pour objet de placer sur un pied d'égalité les prestataires de services de TFTM équivalents. **Le Principe général 3 incite à doter les services de TFTM, dans les juridictions concernées, d'un cadre juridique et réglementaire solide, prévisible, non discriminatoire et proportionné à son objet.**

17. Les services de 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, dans le secteur des 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 importe que les prestataires de TFTM qui ne peuvent pas accéder directement à l'infrastructure de paiement nationale soient en mesure d'utiliser, dans des conditions équitables, les services des établissements qui, eux, bénéficient d'un accès direct.

18. 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 des pratiques appropriées en matière de gouvernance et de gestion des risques.** En effet, des pratiques 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 de TFTM et contribuer à la protection des consommateurs.

19. 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 des TFTM ne justifie pas de prendre des mesures d'envergure voire n'appelle aucune mesure. De plus, il est probable que, dans la majorité des cas, les principes seront appliqués dans les pays originaires quelle que soit la destination des fonds et dans les pays destinataires quelle que soit l'origine des fonds. Or, en mettant en œuvre certains aspects des principes (tels les programmes d'éducation prévus par le Principe général 1), les autorités voudront peut-être donner la priorité aux grands corridors bilatéraux ou à des corridors où elles estiment que leurs efforts donneront les meilleurs résultats. Les autorités des pays originaires devraient également garder présent à l'esprit que, même si les TFTM ne sont pas une de leurs priorités, ils peuvent être importants pour les pays destinataires, et ces derniers ne pourront peut-être pas appliquer les principes efficacement sans leur coopération.

20. Lorsque des mesures sont décidées pour mettre en œuvre les principes, prestataires et pouvoirs publics doivent être impliqués. Ces derniers devraient évaluer les mesures à prendre pour servir l'intérêt public. L'application des principes elle-même nécessite aussi la participation active des premiers. En raison des liens qui existent entre TFTM, accès aux services financiers et réduction de la pauvreté, et donc en raison de l'importance des TFTM pour la mise en œuvre des Objectifs du Millénaire pour le développement, les institutions financières internationales (telles que Banque mondiale, banques régionales de développement et Fonds monétaire international) ont un rôle à jouer pour soutenir tant les pouvoirs publics que les acteurs du marché dans l'application des principes.

Structure du rapport

21. La section 2 décrit les principales caractéristiques du marché des 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 est consacrée à la formulation d'une approche pour la mise en œuvre. Enfin, les annexes passent en revue les mesures envisageables pour mettre en œuvre des principes et décrivent plus en détail la façon dont les transferts de fonds sont effectués.

2. Description du marché des TFTM

22. La présente section décrit le marché des TFTM. Les annexes 2 et 3 fournissent de plus amples détails.

2.1 Définition des TFTM

23. Les TFTM peuvent être intérieurs ou internationaux. On parle de TFTM intérieurs, par exemple, en cas de migration des zones rurales vers les zones urbaines au sein d'un pays. Les questions qui se posent sont, dans une large mesure, les mêmes, quel que soit le type de TFTM considéré. À noter toutefois que le présent rapport traite uniquement des TFTM internationaux, définis ici comme 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 (par exemple, envois d'argent mensuels à la famille restée dans le pays d'origine). Dans un souci de simplicité, ces paiements sont désignés ici par l'abréviation «TFTM», étant entendu qu'il s'agit de transferts internationaux³.

24. Cette définition est conçue pour rendre compte des aspects des TFTM ayant trait au système de paiement. Elle met l'accent sur le fait qu'il s'agit de paiements entre particuliers et non de paiements destinés à acheter des biens et services ou de paiements entre entreprises. Ces paiements entre particuliers sont normalement de valeur relativement faible comparés, par exemple, aux virements interbancaires de montant élevé. Souvent, ils sont opérés entre personnes disposant d'un revenu assez bas, et les donneurs d'ordre, s'il s'agit de migrants, ne maîtrisent pas toujours bien toutes les facettes de la société et de l'économie de leur pays d'accueil. En outre, si les TFTM sont habituellement des flux récurrents, en pratique ils s'effectuent par une série d'instructions distinctes plutôt que par ordre permanent⁴.

25. Bien que, dans la pratique, les flux TFTM les plus importants soient généralement les paiements récurrents des travailleurs migrants allant des pays développés vers les pays en développement, la définition utilisée ici est plus large pour couvrir également d'autres transferts transfrontières de faible montant entre particuliers comme, par exemple, les

³ Certains des autres termes utilisés dans le rapport sont définis dans le glossaire, à l'annexe 7.

⁴ Instruction donnée par un débiteur à sa banque ou à tout autre prestataire de services de paiement d'effectuer régulièrement le paiement d'un montant fixe à un bénéficiaire désigné. Il existe plusieurs raisons possibles pour expliquer le fait que, en pratique, les ordres permanents ne sont pas beaucoup utilisés pour les TFTM : les donneurs d'ordre n'envoient pas toujours le même montant ; les prestataires n'acceptent pas les ordres permanents ; ou les donneurs d'ordre n'ont pas accès à des prestataires tels que des banques ou d'autres établissements collecteurs de dépôts (qui assurent des services sur ordre permanent).

paiements ponctuels (destinés, notamment, à couvrir une urgence) ou les paiements faisant intervenir d'autres groupes de pays⁵.

26. D'un point de vue économique et social, les TFTM présentent un intérêt particulier en tant que catégorie de paiement. Cependant, pour le prestataire de services, ils sont souvent impossibles à distinguer des autres paiements transfrontières de faible montant, notamment ceux émis par des entreprises ou destinés à des entreprises (parce que le prestataire de TFTM n'a aucun moyen de savoir que le transfert s'opère entre particuliers). Ainsi, le donneur d'ordre peut effectuer le paiement non pas en son nom mais au nom d'une petite entreprise qu'il gère, ou bien il peut être difficile de savoir si le nom (étranger) du bénéficiaire est celui d'une personne ou d'une société⁶.

2.2 Prestataires de services de TFTM

27. Les TFTM peuvent prendre diverses formes, notamment : transfert d'espèces par des particuliers pour les communautés locales d'immigrants ; services d'opérateurs mondiaux spécialisés en transfert de fonds ; virements interbancaires ; paiements par carte. Dans le présent rapport, toute personne ou tout établissement fournissant un tel service à titre commercial est appelé « prestataire de services de TFTM ». Ne sont toutefois pas pris en compte ceux dont les services reposent sur des transferts purement physiques d'espèces (transport par une personne rentrant dans son pays d'origine pour le compte du donneur d'ordre ou envoi par la poste ou par coursier international, par exemple).

28. Le terme de « prestataire de services de TFTM » est employé ici par commodité : dans la pratique, la plupart de ces prestataires proposent également d'autres services de paiement, y compris transfrontières. Ils peuvent donc être considérés comme un sous-groupe des prestataires de services de paiement assurant des transferts transfrontières de faible montant^{7,8}. (L'encadré 2 précise certains points de terminologie concernant les prestataires de services de TFTM.)

29. Pour fournir des services de TFTM, les prestataires ont recours à divers marchés, dispositifs et systèmes, comme expliqué aux sections 2.3 et 2.4 ci-après. Les principes exposés dans ce rapport peuvent être considérés comme s'appliquant en fin de compte aux « systèmes de TFTM », un système se définissant comme un tout organisé, constitué d'éléments divers mais liés et interdépendants. Toutefois, les principaux produits offerts dans le cadre de ces systèmes étant des services de TFTM, par souci de simplicité, le rapport parle directement de « services de TFTM ».

⁵ Il existe, par exemple, d'importants flux de paiements entre les pays suivants : Costa Rica et autres pays d'Amérique centrale ; Russie et autres pays de la CEI ; Afrique du Sud et autres pays de la Communauté pour le développement de l'Afrique australe.

⁶ De même, le prestataire ne sait généralement pas à quoi le paiement est destiné ni (en cas de chaîne d'instructions distinctes) qu'il s'agit d'un paiement récurrent.

⁷ Le terme « prestataire de services de paiement » recouvre à la fois : i) les établissements collecteurs de dépôts qui permettent les transferts de fonds à partir de ces dépôts (c'est-à-dire la plupart des banques et de nombreux établissements non bancaires collecteurs de dépôts) et ii) les entités qui ne collectent pas de dépôts mais assurent le transfert de fonds. Ces dernières peuvent être : a) des opérateurs de transfert de fonds (lorsque le service repose sur une clause de paiement immédiat – par exemple, en espèces ou par transfert bancaire du payeur au bénéfice de l'opérateur de transfert) ; b) des entités assurant des transferts « prépayés » (chèques de voyage ou cartes prépayées, par exemple) ; c) des opérateurs offrant des transferts sur la base du « paiement différé » (cartes de crédit, par exemple). Le terme englobe aussi les personnes fournissant des services de paiement.

⁸ Il est possible de distinguer les transferts de faible montant des autres en fixant une valeur maximale – certes un peu arbitraire – pour ce montant. La distinction peut se justifier par le fait que certaines mesures de protection des consommateurs sont applicables pour les faibles montants mais pas pour les autres.

Encadré 2

Terminologie des prestataires de TFTM utilisée dans d'autres rapports

D'autres travaux sur les TFTM opposent souvent le secteur réglementé et le secteur non réglementé de la profession ainsi que les secteurs formel et informel. Cet encadré explique pourquoi le présent rapport ne fait pas la distinction.

La distinction entre les prestataires soumis à une réglementation et les autres est assez claire en elle-même, mais ses implications le sont moins. Dans certains pays, toute la profession peut être théoriquement réglementée mais des prestataires peuvent cependant ignorer la loi voire s'y dérober, et donc opérer dans l'illégalité. Dans d'autres pays, la réglementation existante peut être conçue de façon à s'appliquer de manière sélective (par exemple, aux collecteurs de dépôts), de sorte que le secteur non réglementé est légal et que la nature incomplète du régime réglementaire est, dès le départ, admise.

La distinction formel/informel est courante et l'utilisation du secteur formel est recommandée. Cependant, la différence n'est pas toujours évidente. Parfois, les termes sont pris comme synonymes de « réglementé » et « non réglementé ». D'autres fois, ils semblent être employés pour classer les prestataires en fonction de leur taille et de leur forme juridique – c'est-à-dire pour séparer les prestataires de petite taille et non enregistrés comme société (personnes, par exemple) des autres (banques d'envergure mondiale, par exemple). D'autres fois encore, les deux mots servent à distinguer les prestataires offrant uniquement des services de TFTM (opérateurs spécialisés en transfert de fonds, notamment) de ceux fournissant une plus large gamme de services financiers (comme les banques et coopératives de crédit, qui collectent aussi des dépôts et accordent des crédits). Cette dernière distinction peut être importante du point de vue du développement, si l'on considère que l'amélioration de l'accès aux autres services financiers constitue un objectif en matière de développement et que le recours aux prestataires de TFTM offrant aussi d'autres services peut être un des moyens de l'atteindre. Du point de vue des paiements, toutefois, aucune des deux autres définitions des termes « formel » et « informel » n'est très significative et on ne peut pas supposer non plus que le secteur formel (quelle qu'en soit la définition) soit, en quelque sorte, « meilleur ». Et, de fait, il est très possible que les prestataires de petite taille ou spécialisés proposent les services de TFTM les moins chers et les plus rapides et que – sous réserve qu'ils respectent les lois, la réglementation et les bonnes pratiques – ils introduisent une concurrence utile sur le marché.

Étant donné leur manque de précision et les jugements de valeur opposés qu'ils peuvent représenter, aucun des termes formel/informel et réglementé/non réglementé n'est utilisé dans ce rapport.

2.3 Fonctionnement des TFTM

30. Les principaux participants à un transfert TFTM sont le donneur d'ordre, le bénéficiaire et le prestataire de services de TFTM. Dans la pratique, un transfert fait souvent intervenir deux prestataires, qui doivent coopérer pour assurer la totalité du service : un dans le pays originaire (prestataire collecteur) et un dans le pays destinataire (prestataire payeur). En outre, les prestataires n'utilisent pas toujours leurs propres bureaux ou filiales ; ils ont parfois recours à des agents pour collecter ou déboursier les fonds en leur nom⁹. En règle générale, les banques et autres établissements collecteurs de dépôts, comme les coopératives de crédit, jouent aussi un rôle important : les prestataires peuvent être

⁹ Par souci de simplicité, le rapport utilise les termes « agents collecteurs » et « agents payeurs », que les entités concernées soient des filiales du prestataire ou des organismes distincts ayant signé un contrat avec le prestataire.

eux-mêmes collecteurs de dépôts ; sinon, ils font souvent appel à des établissements offrant ce service pour transférer les fonds entre pays.

31. Si l'on considère la totalité du transfert entre le donneur d'ordre et le bénéficiaire, la plupart des TFTM, en pratique, sont des virements (le paiement est déclenché par un ordre du donneur d'ordre au prestataire)¹⁰. Les instruments de débit tels que les chèques sont parfois utilisés (le donneur d'ordre remet un chèque au destinataire qui l'encaisse à sa banque, de sorte que l'ordre au prestataire – banque du destinataire – est passé par le destinataire). Les autres instruments de débit, comme les prélèvements, sont rares.

32. Un TFTM se déroule en plusieurs étapes. Pour l'utilisateur, les étapes visibles se situent au début et à la fin : ce sont le processus de **collecte**, par lequel le donneur d'ordre paye l'agent collecteur, et le processus de **déboursement**, par lequel l'agent payeur paye le bénéficiaire. Selon le service, les paiements peuvent être effectués de diverses manières, par exemple : en espèces, par prélèvement ou virement sur un compte bancaire ou au moyen de fonds prépayés, tel de l'argent électronique. Les processus de collecte et de déboursement comportent un transfert non seulement de fonds mais aussi d'informations (le donneur d'ordre doit fournir les informations permettant à l'agent collecteur d'envoyer les fonds au bénéficiaire, et l'agent payeur doit indiquer au bénéficiaire qui est le donneur d'ordre). Ces informations peuvent être transmises de multiples façons : grâce à la présence physique du donneur d'ordre ou du bénéficiaire auprès de l'agent, mais aussi par téléphone portable ou par Internet, notamment.

33. Ce qui se passe entre la collecte et le déboursement est moins évident pour l'utilisateur. On distingue, comme dans la plupart des paiements scripturaux, deux processus importants : la transmission de messages et le règlement. Les dispositifs de transmission de messages permettent l'acheminement d'informations sur le transfert entre agent collecteur et agent payeur. Les dispositifs de règlement permettent le transfert des fonds proprement dit. Les procédures peuvent être plus ou moins complexes et plus ou moins rapides, selon le type de service de TFTM. Dans de nombreux cas, les TFTM ne sont pas réglés séparément mais sur la base du montant total transféré durant la période, souvent sur une base nette (pour autant que les mouvements de fonds entre pays s'effectuent dans les deux sens). Parfois, des accords de liquidité peuvent être conclus, notamment pour permettre à l'agent payeur de payer le bénéficiaire avant d'avoir reçu les fonds du donneur d'ordre. Ces différents aspects des TFTM sont exposés plus en détail à l'annexe 2, et des exemples sont donnés à l'annexe 3.

2.4 Types de services de TFTM

34. Un service de TFTM ne peut fonctionner sans une forme de « réseau » (ensemble de points d'accès permettant la collecte et le déboursement des fonds, et procédures servant à lier ces points d'accès afin d'assurer la transmission de messages et le règlement). Ces points d'accès peuvent être la propriété du prestataire lui-même ou de ses agents, et le réseau peut être de taille variable (au minimum, il se compose d'un agent collecteur et d'un agent payeur). Les services de TFTM peuvent être répartis en quatre catégories, qui se distinguent surtout par la façon dont le réseau est organisé et les points d'accès reliés :

¹⁰ Un virement se définit normalement de la façon suivante : « ordre unique, ou chaîne d'ordres, permettant de mettre des fonds à la disposition d'un bénéficiaire. Les instructions de paiement ainsi que les fonds vont de la **banque** du débiteur/donneur d'ordre vers **celle** du bénéficiaire et peuvent être transmis par l'intermédiaire de plusieurs banques ou de plusieurs systèmes de virement » (*Glossaire des termes utilisés dans les systèmes de paiement et de règlement*, Banque des Règlements Internationaux, mars 2003, italiques ajoutées). Toutefois, pour simplifier, le terme est également utilisé ici dans les cas où le prestataire n'est pas une banque.

« monoprestataires », « franchisés », « négociés » et « ouverts ». Les critères de différenciation ne sont pas absolus, mais ils sont utiles pour aider à clarifier quelques-unes des questions que posent les TFTM en matière de paiement (voir section 3 ci-dessous).

Service monoprestataire

35. Un service monoprestataire est un produit possédé en propre, fourni « en interne », par un prestataire unique sans l'intervention d'agents externes pour la collecte ou le paiement. Cela n'est possible que si a) le prestataire lui-même dispose de points d'accès physiques à la fois dans le pays originaire et dans le pays destinataire ou b) il s'agit d'un réseau virtuel, c'est-à-dire que les points d'accès ne sont pas des agents mais des dispositifs de communication, ordinateurs (pour l'accès Internet) ou téléphones portables. Les services monoprestataires reposant sur des points d'accès physiques ne sont pas très courants : pour offrir une gamme suffisamment large de points d'accès, ne serait-ce que dans un seul corridor, nombre de prestataires auraient besoin de faire intervenir d'autres entités. Les réseaux virtuels, pour leur part, sont à l'heure actuelle d'une utilité limitée du fait de problèmes d'accès que connaissent les usagers (voir sections 3.1 et 3.2 ci-dessous), mais ils représentent un potentiel important pour l'avenir. Les principaux services monoprestataires sont ceux fournis par les banques à dimension mondiale (qui ont des filiales dans de nombreux pays) ou par d'autres banques ayant établi des filiales à l'étranger, dans des zones où sont concentrés les migrants de leur pays d'origine.

Service franchisé

36. Dans un service franchisé, un prestataire central fournit son propre service sans nécessairement disposer de points d'accès lui appartenant en propre : il crée l'infrastructure d'appui au service (notamment transmission de messages et règlement ou publicité) mais obtient les points d'accès nécessaires en invitant des établissements des pays originaires et destinataires à offrir le service ou à agir en tant que franchisés selon des conditions essentiellement standardisées¹¹. On peut citer comme exemples de services franchisés ceux des opérateurs mondiaux spécialisés en transfert de fonds, mais les systèmes de cartes de crédit/débit sont ou pourraient être adaptés à cet effet.

37. Assez récemment est apparu le service qu'on pourrait appeler « partiellement franchisé », dans lequel un prestataire fournissant son propre service de TFTM avec son propre réseau d'agents met ce dernier – ainsi que les dispositifs connexes de transmission de messages et de règlement – à la disposition d'autres prestataires. Ceux-ci peuvent offrir leur propre marque de services de TFTM dans les conditions de leur choix (alors que dans un service franchisé normal, marque et conditions seraient standardisées).

Service négocié

38. Dans ce système, un prestataire négocie avec un petit nombre d'établissements d'autres pays la création d'un réseau adéquat de points d'accès. Les services négociés couvrent, par exemple, les accords bilatéraux entre banques (l'une dans le pays originaire et l'autre dans le pays destinataire), les systèmes de coopératives de crédit, la plupart des services *hawala*¹² ou les dispositifs mis en place par les organisations postales. Un tel

¹¹ Le terme de « franchisé » est utilisé par commodité. En pratique, la forme juridique de l'accord n'est pas toujours celle de la « franchise ».

¹² Un service *hawala* est un service de TFTM fourni par une personne (et non par une société). Le mot « *hawala* » signifie « transfert » en arabe. Les services *hawala* sont aussi connus sous d'autres dénominations, comme *hui kuan* (à Hong-Kong) ou *padala* (aux Philippines).

système peut faire intervenir plus d'un établissement partenaire dans le pays destinataire ; le service peut être proposé dans divers corridors et faire appel à différents établissements partenaires. Il arrive même que le service soit offert par plus d'un prestataire dans le pays originaire (c'est le cas lorsque les prestataires n'ont pas la même couverture géographique au sein du pays originaire et ne représentent donc qu'une concurrence limitée les uns pour les autres). La spécificité du service négocié ne réside pas dans le nombre d'établissements impliqués mais plutôt dans le fait qu'un produit propriétaire soit négocié entre établissements ne se faisant guère concurrence.

Service ouvert

39. Dans ce cas, un prestataire offre son propre service à ses clients du pays originaire et se procure des points d'accès dans le pays destinataire via un réseau ouvert auquel tous les prestataires ont accès, directement ou indirectement¹³. À l'heure actuelle, le seul réseau de ce type existant est le réseau bancaire international, constitué de systèmes de paiement nationaux accessibles à partir d'un autre pays, soit grâce aux relations de correspondant bancaire, soit (plus rarement) par des liens directs entre systèmes de paiement nationaux. Ce réseau permet d'acheminer un paiement de n'importe quelle banque fournissant des services de paiement transfrontières jusqu'à pratiquement toute autre banque dans le monde ; les intervenants non bancaires ont également accès au réseau en tant que clients des banques. Le service ouvert est sans doute le type de service de TFTM le plus couramment offert par les banques¹⁴.

3. Questions fondamentales soulevées par les TFTM

40. Cinq caractéristiques du marché des TFTM sont susceptibles d'introduire des inefficiences dans l'offre des services de TFTM. De telles inefficiences de marché peuvent se traduire par des prix relativement trop élevés et/ou une qualité de service inférieure. Les cinq caractéristiques considérées ici sont les suivantes :

- manque de transparence du marché et connaissances insuffisantes de ce marché par ses usagers ;
- faiblesse de l'infrastructure utilisée pour fournir les services de TFTM ;
- éventuels effets nuisibles d'une réglementation défailante ou disproportionnée ou d'un cadre juridique déficient ;
- manque de concurrence ; et
- risque.

3.1 Manque de transparence et connaissance insuffisante des services de TFTM

41. Quel que soit le service offert, il est utile que les donneurs d'ordre (comme les bénéficiaires) puissent disposer préalablement d'une information complète – avant d'opter

¹³ Dans la pratique, le contraire existe également : un prestataire du pays destinataire offre un service à des bénéficiaires et obtient des points d'accès dans le pays originaire grâce à un réseau ouvert. Toutefois, les TFTM prenant normalement la forme de virements déclenchés par le donneur d'ordre, en pratique, les prestataires du pays destinataire sont surtout des participants passifs à un réseau ouvert.

¹⁴ Généralement, les autres types de services de TFTM utilisent aussi le réseau bancaire international, mais pour transférer les fonds entre pays plutôt que pour créer un réseau de points d'accès.

pour un service. Cette transparence permet à l'utilisateur de faire un choix éclairé. Qui plus est, elle peut largement contribuer à renforcer l'efficacité générale du marché.

42. La transparence sur le prix total et la rapidité du service est particulièrement importante.

- Le **prix total** de la transaction dépend de plusieurs facteurs : la commission directe facturée au donneur d'ordre par le prestataire collecteur ; les taxes éventuelles ; le cours de change appliqué (en supposant que le donneur d'ordre paye dans une monnaie différente de celle versée au bénéficiaire) ; et, le cas échéant, la commission facturée au bénéficiaire par le prestataire payeur ou son agent. En règle générale, tout ce qui intéresse les usagers, en fin de compte, est le montant que percevra le bénéficiaire de la somme versée par le donneur d'ordre. Cependant, les commissions pouvant varier en fonction de la somme envoyée et les cours de change évoluant quotidiennement, il est nécessaire de comprendre ces composantes du prix total pour choisir un service en toute connaissance de cause.
- La **rapidité du service** se définit par le temps qui s'écoule entre le moment où le donneur d'ordre effectue son paiement et celui où les fonds sont mis à la disposition du bénéficiaire.

43. À l'heure actuelle, le marché n'est pas toujours totalement transparent. Certaines des raisons de ce manque de transparence sont évoquées ci-après, à savoir : le cours de change ; la commission du prestataire payeur et la rapidité du service ; ainsi que divers autres facteurs.

Cours de change

44. Le plus souvent, un transfert TFTM comporte une transaction de change (généralement, la conversion de la monnaie du pays originaire dans celle du pays destinataire). Pour connaître le coût total du transfert, le donneur d'ordre doit savoir quel cours de change sera appliqué, les prestataires pouvant utiliser des cours différents qui, par ailleurs, peuvent évoluer de jour en jour. Dans la pratique, les prestataires facturent, en règle générale, au donneur d'ordre un cours de change supérieur au cours interbancaire ou au cours du marché de gros du moment. La marge ainsi dégagée peut, en partie, s'expliquer par l'incertitude à laquelle le prestataire est confronté. De nombreux prestataires ne traitent que des montants relativement faibles de devises et sont obligés de passer par une banque ou un autre intermédiaire pour se procurer la monnaie (pour plus de détails, voir l'annexe 3). Aussi est-il possible que le prestataire ne connaisse pas le cours de change qui sera applicable lorsqu'il avancera les fonds ; une marge lui fournit donc une certaine protection contre une fluctuation défavorable du change¹⁵. Cependant, cette protection pourrait prendre la forme d'une commission clairement signalée plutôt que d'une marge. La marge est donc, essentiellement, une sorte de commission – qui n'est pas facile à évaluer pour le donneur d'ordre (lequel ne connaît pas le taux du marché interbancaire en vigueur).

Commission prélevée par le prestataire payeur

45. La transparence sur une éventuelle commission prélevée par le prestataire payeur dépend du type de service : monoprestataire, franchisé, négocié ou ouvert. Avec un service franchisé ou négocié, le prestataire collecteur a la possibilité de recevoir à l'avance des informations sur cette commission. En les communiquant au donneur d'ordre, il permet à

¹⁵ Même si, sur le long terme et en l'absence de biais systématique, les pertes de change sont compensées par des plus-values de change, les prestataires tendent à éviter le risque de pertes à court terme (le désagrément d'une perte à court terme est plus important pour eux que l'avantage d'une plus-value à long terme).

celui-ci de calculer le prix total de la transaction¹⁶. Le service monoprestataire présente évidemment le même avantage (un seul prestataire est à la fois collecteur et payeur). En revanche, dans un service ouvert, la commission du prestataire payeur n'est généralement pas connue : le prestataire collecteur n'a pas de lien avec l'agent payeur et ne peut donc pas savoir à combien s'élèvera la commission de ce dernier. (C'est la raison pour laquelle l'agent payeur doit normalement facturer une commission au bénéficiaire ; sinon, il ne serait pas rémunéré pour ses services).

Rapidité du service

46. Comme pour la commission du prestataire payeur, la durée totale de la transaction a plus de chances d'être connue pour des services monoprestataire, franchisé ou négocié que pour un service ouvert. Elle est fonction à la fois de la vitesse de transmission des messages et de la vitesse de règlement (ou encore de la question de savoir s'il faut fournir des liquidités à l'agent payeur pour qu'il puisse effectuer le versement avant la fin du règlement). La durée réelle du processus de règlement dépend de la vitesse de chacune des étapes intermédiaires : dans les services négocié, franchisé et monoprestataire, celle-ci devrait être standardisée et connue (par exemple, un paiement intérieur dans le pays destinataire prend toujours un jour) ou négociée (par exemple, le prestataire du pays destinataire traite le paiement dans un délai d'un jour à compter de la réception). En outre, en cas d'incertitude quant à la durée (notamment si l'on ne sait pas en combien de temps les banques traitent les instructions de paiement), le prestataire peut toujours proposer un temps de transaction fixe, du moment que les flux d'information et de règlement restent distincts et que la vitesse de circulation de l'information est connue (transmission instantanée par informatique, par exemple). Il peut ensuite convenir avec l'agent payeur que le versement au bénéficiaire sera effectué à la réception de l'information ou ultérieurement, à un moment précis et, si nécessaire, que des liquidités seront mises à disposition de l'agent à cet effet.

47. Dans un service ouvert, il n'existe pas de contact direct ou de négociation entre les prestataires concernés, de sorte que le prestataire collecteur n'a qu'un contrôle limité sur la durée du processus. De fait, le service risque d'être assez lent. En raison de l'absence de lien avec le prestataire collecteur, l'information ne circule qu'avec les fonds, et l'agent payeur ne peut généralement pas effectuer de versement avant d'avoir été lui-même payé. La durée de la transaction est donc déterminée par la vitesse du processus de règlement (qui, selon toutes probabilités, est inférieure d'au moins quelques jours à celle de la plupart des processus bancaires normaux). En outre, les banques intermédiaires peuvent parfois conserver les fonds quelque temps avant de les faire suivre afin de profiter du « flottant ». Malgré leur moindre rapidité et le manque de transparence mentionné précédemment, les services ouverts présentent l'avantage notable d'une couverture géographique pratiquement illimitée. Ainsi, de nombreux établissements bancaires et collecteurs de dépôts permettent à leurs clients de transférer de l'argent vers quasiment n'importe quel autre établissement n'importe où dans le monde. Une telle couverture peut être particulièrement intéressante pour les corridors où les volumes transférés sont peu importants, et pour lesquels les services négocié, franchisé ou monoprestataire risquent d'être peu rentables.

Comparaison entre services

48. Même si certains prestataires font preuve d'une totale transparence, il n'est pas toujours aisé, pour l'utilisateur, de comparer le prix des différents services. Cela peut

¹⁶ Une autre solution consiste à ne pas faire payer de commission au bénéficiaire ; le donneur d'ordre verse une commission plus importante au prestataire collecteur et l'agent collecteur répercute une partie de cette commission sur l'agent payeur.

s'expliquer par divers facteurs : les fluctuations incessantes des cours de change ; les marges différentes appliquées à des paires de monnaies différentes (par exemple, compte tenu d'une volatilité différente) ; les variations ponctuelles des marges (traduisant, notamment, un changement de volatilité) ; et le fait que les marges viennent parfois s'ajouter à des taux « de référence » variables (notamment taux de l'open market à différentes heures de la journée). Ainsi, le prestataire le moins cher un certain jour pour une paire de monnaies donnée risque de ne pas être le moins cher un autre jour pour une autre paire de monnaies. Certes, sur tous les marchés, les prix varient d'un produit à l'autre et évoluent dans le temps (mais, en principe, pas quotidiennement). Cependant, les TFTM présentent une complication supplémentaire de taille : le prestataire le moins onéreux en termes de cours de change peut ne pas être le meilleur marché pour ce qui est de la commission prélevée ; en outre, pour la plupart des usagers, le calcul à effectuer pour déterminer, au final, le tarif le plus avantageux est complexe¹⁷.

Problèmes d'accès

49. Pour certains usagers des services de TFTM, les problèmes de transparence peuvent être exacerbés par des « problèmes d'accès », imputables, en grande partie, à leur statut social et économique. Ainsi, des migrants à faible revenu peuvent mal maîtriser la langue du pays d'accueil et, partant, avoir des difficultés à comprendre les services de TFTM, à prouver leur solvabilité (s'ils n'ont pas d'antécédents de crédit) ou à fournir une identification adéquate pour accéder à certains services (s'ils n'ont pas les documents voulus). Ils n'auront peut-être pas non plus le temps ni les connaissances nécessaires pour trouver et comparer divers services de TFTM, ce qui peut fortement limiter le nombre de services auxquels ils auront accès, même si le marché est potentiellement concurrentiel.

50. Pour leur part, les prestataires peuvent manquer d'informations sur le marché. Même si les TFTM sont mieux connus, il reste que de nombreux prestataires potentiels ne réalisent pas encore la taille du marché dans les principaux corridors. Il se peut aussi qu'ils considèrent les services de paiement en général comme un point de départ sur lequel peuvent se greffer d'autres services plus rentables et donc qu'ils jugent les TFTM guère intéressants, les donneurs d'ordre ayant, en principe, un revenu relativement faible. De ce fait, les donneurs d'ordre peuvent trouver que certains services (ceux s'appuyant sur des comptes bancaires, par exemple) ne leur sont pas facilement accessibles¹⁸.

Coût de la transparence

51. La transparence a, sans doute, un coût. Il faut entendre ici non seulement les frais directs de fourniture d'informations, mais aussi ce que coûte au prestataire la certitude qui lui permet d'être transparent. Ainsi, comme indiqué précédemment, dans un service négocié il n'est possible de fixer la durée de la transaction que si des liquidités sont mises à disposition de l'agent payeur, de sorte que les fonds puissent être versés au bénéficiaire à un moment précis, même avant la fin du règlement. Cet apport de liquidités a un prix. Certes, tous les coûts sont vraisemblablement répercutés sur le consommateur, mais cet inconvénient a toute chance d'être contrebalancé par un avantage de taille : la transparence pourrait rendre

¹⁷ En outre, les prestataires ou leurs intermédiaires utilisent parfois le « flottant » pour remplacer une partie de la commission explicite. Dans ce contexte, on entend par « flottant » le revenu que des établissements tirent du placement des fonds qui leur sont confiés, en les conservant plus longtemps que nécessaire. La commission explicite est ainsi moins élevée, mais le service est aussi plus lent.

¹⁸ Et ce, en dépit de nouvelles méthodes d'accès. Ainsi, pour un accès par Internet faisant appel au paiement par carte, il se peut que les cartes ne soient disponibles que pour les titulaires d'un compte bancaire. Par ailleurs, ceux qui n'ont pas de compte bancaire doivent régler leurs factures de téléphone portable par des cartes prépayées achetées avec des espèces ou *ex post* en espèces.

la concurrence plus efficace et faire baisser les prix pour les consommateurs qui comparent le véritable coût total de différents services.

3.2 Problèmes d'infrastructure

52. Un autre problème du marché des TFTM est la difficulté que peut présenter la mise au point d'une infrastructure adaptée à la fourniture des services. Les prestataires utilisent généralement à la fois leur propre infrastructure (par exemple, un réseau de points d'accès) et l'infrastructure générale de paiement existant dans les pays originaires et destinataires. La présente section examine trois difficultés potentielles : la création d'un réseau de points d'accès ; les faiblesses de l'infrastructure financière des pays destinataires ; et, souvent, le sous-développement relatif des dispositifs de paiements transfrontières de faible montant.

Création d'un réseau de points d'accès

53. Pour les prestataires, la création d'un réseau adéquat de points d'accès (agents collecteurs et payeurs ainsi que procédures de règlement/transmission de messages) pour fournir un service viable peut représenter une difficulté majeure. À cet égard, chaque type de service (monoprestataire, franchisé, négocié ou ouvert) a ses propres avantages et inconvénients.

54. Tout d'abord, tous les types de réseaux peuvent être difficiles à établir. Aujourd'hui, les services monoprestataires se limitent aux banques de dimension mondiale ou aux banques spécialisées dans l'offre de services aux ressortissants de tel ou tel pays dans les différents pays où ils ont émigré. À l'avenir, l'utilisation de nouveaux canaux, tels Internet ou le téléphone portable, pourrait rendre inutiles les points d'accès physiques et ainsi faciliter la fourniture d'un service monoprestataire. À l'heure actuelle, cependant, de nombreux donneurs d'ordre et bénéficiaires n'ont qu'un accès réduit à ces canaux. En outre, s'ils n'ont pas de compte en banque et qu'ils ne peuvent utiliser que des espèces, ils risquent de ne pouvoir ni émettre ni recevoir de paiement par l'intermédiaire d'un prestataire fonctionnant uniquement via Internet ou le téléphone portable (c'est-à-dire sans points d'accès physiques). Tant que cela n'évoluera pas, l'utilité de ces nouveaux canaux restera faible.

55. En ce qui concerne les services négociés, il peut être difficile de trouver des partenaires adéquats, surtout à l'étranger, et de mener à bien des négociations avec eux. C'est pourquoi les services de ce type ont souvent un rayon d'action limité et ne font intervenir qu'un nombre de parties assez faible (ce qui peut n'avoir aucune importance, puisqu'ils sont destinés à un corridor bien précis et non à assurer une couverture mondiale). Semblables difficultés peuvent apparaître dans un service franchisé tant qu'une masse critique d'agents n'est pas atteinte : le service s'apparente alors plutôt à un service négocié, dans lequel le prestataire central négocie simultanément avec plusieurs agents. Les services ouverts, quant à eux, reposent sur un réseau déjà existant : le réseau bancaire international¹⁹.

56. Cependant, une fois les réseaux créés, les services franchisé et ouvert offrent aux nouveaux prestataires l'accès le plus facile au marché. Dès que le service franchisé est bien établi, il suffit à un nouveau prestataire de s'affilier au réseau mis en place par le prestataire central. En outre, pratiquement tout prestataire potentiel peut ouvrir un compte en banque

¹⁹ Dans certains corridors, il est peut-être encore possible de créer de nouveaux réseaux ouverts car relativement peu d'autorités, systèmes de paiement et prestataires potentiels sont concernés ; de ce fait, il peut être plus facile d'organiser une opération collective (même si l'organisation nécessaire rappelle plus un service franchisé).

pour l'émission ou la réception de transferts TFTM en direction/en provenance d'un autre compte via le réseau ouvert²⁰.

Infrastructure financière

57. Souvent, l'infrastructure financière intérieure est sous-développée, surtout dans les pays destinataires. Ainsi, dans les pays en développement, le réseau bancaire ou les autres réseaux potentiels d'agents peuvent ne pas être très étendus, notamment dans les zones rurales, ce qui crée un véritable problème d'accès pour de nombreux bénéficiaires. Même lorsque l'offre de service existe, il arrive aussi que le système de paiement domestique nécessaire pour transférer les fonds aux agents payeurs soit lent et peu fiable ou qu'il n'offre pas la couverture géographique adéquate. Les problèmes de coût et de lenteur des TFTM peuvent, par exemple, découler de l'absence de normalisation de certains types d'instruments de paiement ou de la non-interopérabilité entre systèmes ou dispositifs, de sorte que ces derniers n'atteignent pas leur plein potentiel de couverture géographique. Cela peut concerner en particulier les infrastructures de transaction telles que celles utilisées pour les guichets automatiques de banque et les transferts électroniques de fonds au point de vente²¹.

Dispositifs de paiement transfrontières

58. Les liens transfrontières entre dispositifs de paiement intérieurs de différents pays constituent un aspect particulièrement important de l'infrastructure des TFTM. À l'heure actuelle, ces liens – le plus souvent indispensables pour le règlement des TFTM – sont principalement assurés par les relations de correspondant bancaire. Ce système fonctionne bien pour les transferts de gros montant, qui constituent l'essentiel des opérations de correspondant bancaire. Cependant, du fait du traitement manuel, et donc coûteux, souvent associé à la transmission et au règlement des instructions de paiement, il est moins adapté aux transferts de faible montant tels que les TFTM²². Les différents formats de messages utilisés par les différents pays et systèmes posent un problème particulier. L'utilisation de formats normalisés ou de formats faciles à traduire permettrait aux banques un traitement automatisé de bout en bout, moins cher. Il faudrait, par exemple, remplacer les normes propriétaires par des normes internationales dans les systèmes de paiement nationaux. Toutefois, il n'est pas facile de changer de format. Aussi faut-il que le volume attendu de paiements transfrontières soit suffisant pour justifier le coût de la mise en place d'un système automatisé de bout en bout, ce qui n'est pas toujours le cas.

59. En l'absence de relations de correspondant bancaire, il est également possible de créer un lien direct entre les systèmes de paiement eux-mêmes (voir annexe 4). Trois conditions essentielles doivent être remplies. Premièrement, comme pour améliorer les relations de correspondant bancaire, il faut que les formats des messages soient suffisamment normalisés pour permettre leur traduction automatique. Deuxièmement, il est

²⁰ Sur les éventuels obstacles à l'accès à l'infrastructure de paiement, voir cependant la section 3.4.

²¹ Pour plus d'informations sur l'évolution des systèmes de paiement, voir le rapport du CSPR intitulé *Orientations générales pour le développement d'un système national de paiement*, Banque des Règlements Internationaux, janvier 2006 et, notamment, l'orientation 11 sur les paiements de petit montant.

²² Le traitement manuel peut avoir trois conséquences : les instructions de paiement sont traitées individuellement et non par lots ; les comptes sont contrôlés manuellement ; la conversion entre formats est aussi effectuée à la main. Cela n'a sans doute pas trop d'importance pour les services monoprestataires, franchisés ou négociés, où l'information concernant chaque transfert TFTM est transmise par un réseau propriétaire et où les relations de correspondant bancaire ne servent qu'au règlement régulier des éventuels soldes nets. Cependant, c'est un problème pour les services, notamment ouverts, qui utilisent les relations de correspondant bancaire pour transférer les fonds et les informations associés à chaque transfert TFTM.

nécessaire de disposer d'un accord sur le cours de change appliqué à la conversion d'un montant d'une monnaie dans une autre. Troisièmement, des dispositifs de règlement doivent être mis en place. Les liens directs sont susceptibles d'offrir des avantages significatifs, leur développement suscite donc un certain intérêt. Cependant, il n'est pas facile de remplir les trois conditions susmentionnées, qui peuvent rendre coûteuse la création d'un lien. Les intervenants risquent donc d'hésiter à se lancer dans pareille entreprise, surtout si, au départ, le volume de paiements transfrontières de faible montant n'est pas suffisant pour la justifier. Il peut aussi s'avérer difficile d'arriver à un accord qui rende le système assez attrayant pour toutes les parties concernées de sorte qu'elles soient disposées à utiliser le lien. En effet, certains peuvent avoir des intérêts particuliers à conserver les arrangements existants, tandis que d'autres n'investiront pas volontiers car les paiements transfrontières ne représentent pas un marché important à leurs yeux.

3.3 Cadre juridique et réglementaire

Cadre juridique général

60. Le secteur des TFTM, comme tout autre secteur, sera le plus à même de prospérer dans un cadre juridique général solide, prévisible, non discriminatoire et proportionné à son objet. La force exécutoire des contrats revêt ici une importance particulière, surtout lorsque les parties contractantes se trouvent dans des juridictions différentes. Cette question, il est vrai, dépasse largement le cadre de ce rapport, mais elle mérite d'être soulignée, plusieurs pays ne disposant pas encore d'une telle infrastructure.

Coût de la réglementation

61. Toute réglementation particulière applicable aux TFTM est également importante. Par « réglementation », il faut entendre ici toute intervention des autorités sur le marché sous forme de lois et de dispositions ayant force exécutoire. Toutefois, il convient de noter que les questions traitées ci-après concernant la réglementation valent aussi pour les lignes directrices, meilleures pratiques, principes ou recommandations non exécutoires, dès lors que les prestataires font l'objet de pressions de la part des autorités ou du marché pour respecter ces mesures. Diverses raisons peuvent justifier de réglementer les TFTM (voir encadré 3). Cependant, ainsi que dans tout autre domaine, il est possible que la réglementation soit mal conçue et produise des effets indésirables, qu'elle soit disproportionnée par rapport au problème qu'elle cherche à résoudre, ou encore qu'elle continue d'être appliquée même après avoir perdu son utilité.

62. L'un des principaux objectifs de la réglementation des TFTM est la prévention du blanchiment d'argent et du financement du terrorisme. Le Groupe d'action financière sur le blanchiment de capitaux (GAFI) a mis au point des recommandations expliquant comment atteindre cet objectif (voir encadré 4, section 4.3).

63. Cependant, la réglementation des services de TFTM se justifie aussi pour d'autres raisons, variables selon les pays. Les mesures à prendre sont alors moins évidentes et, même si elle est souvent bénéfique, une réglementation peut parfois avoir un effet défavorable sur le marché. À titre d'exemple, s'il est quelquefois utile pour les autorités des pays originaires et destinataires de surveiller les prestataires afin de comprendre le marché et de décider quel type de réglementation s'impose, le cas échéant, il peut arriver que des données soient collectées mais jamais exploitées. Dans certains pays, il peut être interdit à des établissements d'un type donné, susceptibles d'être prestataires (par exemple, des établissements non bancaires collecteurs de dépôts tels que les coopératives de crédit), de fournir des services de TFTM ou d'autres services de paiement, ce qui réduit la concurrence sur ces marchés. Parfois, les frais d'autorisation ou d'enregistrement des prestataires sont excessifs et sont, pour l'essentiel, une source de revenus supplémentaires pour les pouvoirs

publics. Enfin, dans la mesure où les services de TFTM, au sens propre du terme, n'incluent pas la collecte de dépôts telle qu'elle est normalement définie par la législation et ne couvrent généralement qu'une part infime de l'ensemble des besoins de paiement d'un émetteur, il pourrait être disproportionné d'imposer des exigences prudentielles strictes aux prestataires, surtout que, comme indiqué ci-après, il est peu plausible que la défaillance d'un prestataire entraîne un risque systémique.

Encadré 3

Réglementation des TFTM

L'une des principales formes de réglementation concerne la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme. Elle comporte des critères de connaissance de la clientèle et prévoit l'enregistrement/la déclaration de chaque transaction (surtout pour des opérations de gros montant ou opérations douteuses). De nombreux pays exigent dans ce cas que les prestataires soient enregistrés ou disposent d'une licence¹. Dans les pays imposant un contrôle des changes, les prestataires (ou leurs agents), outre l'enregistrement et la déclaration, sont également tenus de vérifier que le donneur d'ordre est autorisé à effectuer la transaction. De plus, il est souvent interdit aux prestataires de déboursier des fonds en devises.

Certains pays ont recours à des exigences prudentielles, c'est-à-dire portant sur l'adéquation des fonds propres ou sur des règles de liquidité destinées à s'assurer de la solidité financière des prestataires (dans certains cas, seules les banques – réglementées à des fins prudentielles – sont autorisées à fournir des services de TFTM). Parfois, ces services sont soumis à la surveillance de la banque centrale, mais c'est sans doute davantage pour contrôler les systèmes de paiement utilisés dans le processus de transfert TFTM que le service de TFTM lui-même. Lorsque la surveillance porte véritablement sur le service de TFTM, c'est essentiellement pour des raisons d'efficacité ou de sécurité plutôt que de stabilité financière (les montants relativement faibles traités par les prestataires font que la probabilité de risque systémique est peu élevée, surtout dans les pays développés).

Plus rarement, des mesures spéciales de protection des consommateurs peuvent s'appliquer aux TFTM (les prestataires peuvent, par exemple, être tenus de fournir aux donneurs d'ordre certaines informations préliminaires telles que le prix et la durée du transfert). Enfin, même s'il ne s'agit pas de réglementation à proprement parler, il convient de noter que, dans certains pays, les transferts financiers, et notamment les TFTM, sont soumis à des taxes qui en augmentent le coût.

¹ Schématiquement, l'enregistrement consiste pour un prestataire à s'identifier auprès des autorités et à fournir certaines informations sur lui et son service, les autorités n'imposant, par ailleurs, que peu de conditions, voire pas du tout. En revanche, l'attribution d'une licence est soumise à d'importantes conditions. En pratique, il est parfois difficile de distinguer entre les deux.

Application de la réglementation

64. Une réglementation des TFTM ciblée sur une catégorie d'établissements risque de manquer d'efficacité (en laissant subsister des vides exploitables pour des activités illicites) et de fausser le marché (en permettant à certains prestataires de se soustraire aux coûts de réglementation et d'offrir ainsi des services à des prix artificiellement bas). Par ailleurs, la réglementation ne devrait pas viser à placer sur un pied d'égalité les **prestataires** eux-mêmes mais plutôt des **services** de TFTM équivalents. Elle a pour but de prévenir ou corriger les « erreurs de marché » concernant la fourniture de services, c'est-à-dire les circonstances qui, si le marché était livré à lui-même, entraîneraient un résultat sous-optimal. Certains prestataires proposent également d'autres services que les TFTM (par exemple, collecte de dépôts et octroi de crédits) et peuvent, de ce fait, être soumis à une réglementation plus stricte. Selon leur stratégie tarifaire, ils peuvent se révéler plus chers qu'un prestataire n'offrant que des services de TFTM, non pas en raison d'une distorsion

déloyale, mais du fait de la méthode de répartition des coûts ou des inconvénients que génère la fourniture des services de TFTM en même temps que d'autres services²³.

3.4 Absence de concurrence sur le marché

Conditions d'exclusivité

65. On parle de « conditions d'exclusivité » lorsqu'un prestataire n'autorise ses agents ou partenaires à fournir son service de TFTM que sous réserve qu'ils ne proposent aucun autre service de TFTM²⁴. Les accords de service négocié ou franchisé peuvent être assortis de conditions d'exclusivité (mais cela n'a rien de systématique)²⁵. Le problème de ces conditions d'exclusivité est que, en limitant le choix, elles accroissent la probabilité de créer des monopoles locaux *de facto*. Elles peuvent donc être particulièrement indésirables dans les pays destinataires où, comme noté précédemment, l'infrastructure financière est parfois relativement sous-développée. Ainsi, dans une communauté ne possédant qu'un point de vente au détail ou qu'un guichet de services financiers, une condition d'exclusivité signifie que seul un service de TFTM est disponible. Le problème sera aggravé si la condition d'exclusivité s'applique à des agents ayant un réseau étendu (bureaux de poste, sociétés de télécommunications ou grandes chaînes de détaillants, par exemple), car elle aura de vastes répercussions.

Accès à l'infrastructure

66. Les prestataires, comme tous les autres intervenants, doivent pouvoir utiliser les systèmes de paiement domestiques²⁶. Dans la plupart des pays, seules les banques sont autorisées à participer directement à ces systèmes²⁷. Les non-banques doivent y accéder indirectement, en tant que clients des banques. Cet arrangement est controversé. D'un côté, les prestataires non bancaires font parfois valoir qu'ils sont désavantagés par rapport aux banques. Ce pourrait être le cas si, par exemple, l'accès indirect revenait plus cher (coût supplémentaire engendré par le recours à une banque) ou si des problèmes de confidentialité se posaient (la banque, fournissant des services de paiement au prestataire non bancaire, obtient des informations confidentielles sur le service de TFTM concurrent

²³ Cela illustre le fait que certains prestataires peuvent être soumis à une réglementation plus contraignante parce qu'ils proposent des services supplémentaires exigeant une telle réglementation. En pratique, la fourniture de services multiples peut présenter aussi des avantages (meilleure répartition des charges fixes, par exemple).

²⁴ Il existe une différence importante entre une condition d'exclusivité, dans laquelle l'exclusivité est une **condition** à la fourniture de services de TFTM, et la situation dans laquelle un agent ou un partenaire **choisit** de n'offrir qu'un service de TFTM.

²⁵ Par définition, il ne peut exister de condition d'exclusivité dans un service monoprestataire, même si un prestataire fournissant un tel service peut choisir de n'offrir que son propre service (voir note précédente). En ce qui concerne les services ouverts, il ne peut exister non plus de condition d'exclusivité du côté du bénéficiaire (mais il en existera probablement une du côté du donneur d'ordre si le prestataire utilise ses propres filiales comme agents collecteurs, ou si le prestataire se lie par contrat à d'autres agents collecteurs et fait de l'exclusivité l'une des conditions du contrat).

²⁶ Il est possible de se passer des systèmes de paiement si (comme c'est le cas pour certains services *hawala*) le règlement s'effectue par transferts physiques d'espèces ou si, après compensation, le montant à régler est proche de zéro, de sorte que le règlement n'est pas nécessaire.

²⁷ Comme noté précédemment, le terme de « banque » désigne, dans ce rapport, tous les établissements collecteurs de dépôts ou établissements de crédit ou autre terme juridique employé dans une juridiction donnée. En ce qui concerne la question de l'accès aux systèmes de paiement, certains pays le limitent aux banques définies dans ce sens large, tandis que d'autres adoptent une définition plus étroite.

offert par celui-ci). D'un autre côté, les partisans d'un accès limité estiment que cela permet un équilibre approprié entre sécurité et efficacité dans la fourniture de services de paiement. Qui plus est, l'accès indirect n'est pas obligatoirement plus onéreux. De fait, dans de nombreux pays, certaines banques (surtout de petite taille) choisissent l'accès indirect car il revient meilleur marché. Les arguments pour et contre l'accès direct des prestataires non bancaires doivent donc être considérés au cas par cas, à la lumière des conditions propres à chaque pays²⁸.

67. Plus grave est, sans doute, le cas des prestataires non bancaires qui se heurtent à des obstacles pour accéder indirectement à l'infrastructure de paiement, c'est-à-dire lorsque des banques ne sont pas disposées à offrir des services de paiement aux prestataires non bancaires ou ne le font qu'à un prix prohibitif. Cela peut arriver si une banque ne veut pas avoir un concurrent comme client. Cependant, les marchés bancaires sont souvent assez concurrentiels pour que, si une banque refuse de fournir ces services, d'autres le fassent. La situation est plus gênante si leur refus provient d'une réglementation stricte concernant, par exemple, la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme, ou les contrôles des changes, ou de l'interprétation qui est faite de cette réglementation. Il se peut que les banques, inquiètes de ne pas parvenir à respecter ces règles lorsque leurs clients sont des prestataires, jugent préférable de ne pas leur offrir ces services.

3.5 Risque

68. Les prestataires courent plusieurs risques : financier, juridique, opérationnel, de fraude et de réputation. Les TFTM étant de montant relativement faible, il est peu probable qu'ils comportent un risque systémique (risque que la défaillance d'un prestataire entraîne la défaillance d'autres établissements financiers) et donc qu'ils remettent en cause la stabilité. Cependant, d'autres risques financiers peuvent apparaître dans les TFTM, notamment sur les marchés non transparents, reposant sur une base juridique peu solide ou dans lesquels le système financier n'est pas bien développé. En outre, une perturbation de longue durée du flux des TFTM peut aussi menacer la stabilité économique d'un pays fortement dépendant de ce flux. Cependant, une telle perturbation – qui signifie que de nombreux prestataires seraient incapables de transférer des fonds – sera plus vraisemblablement due à des événements extérieurs aux prestataires (par exemple, une crise financière générale touchant tous les établissements financiers ou l'introduction de contrôles des changes) qu'à des problèmes prudentiels affectant les prestataires eux-mêmes.

69. Pour les donneurs d'ordre (et les bénéficiaires), le risque potentiel inhérent aux TFTM est de perdre les fonds pendant leur acheminement (faillite ou erreur du prestataire ou de l'un des intermédiaires, ou encore fraude). Le degré de risque dépend de la nature du contrat entre émetteur et prestataire ainsi que de l'endroit où le problème se produit. Ainsi, dans les réseaux franchisés ou monoprestataires, à moins qu'il ne s'agisse de la faillite du prestataire lui-même, c'est probablement le prestataire qui supportera les éventuels risques : le contrat qu'il a passé avec le donneur d'ordre concernant sans doute la fourniture des fonds à l'agent payeur, il sera tenu responsable en cas de non-exécution. Dans les réseaux négociés ou ouverts, la responsabilité est moins facile à établir : elle peut passer du prestataire collecteur au prestataire payeur à un moment donné de la transaction.

70. Pour le prestataire lui-même, l'ampleur du risque de perte des fonds en transit est fonction de la nature du service de TFTM. Ainsi, la mesure et la durée de son exposition à une éventuelle défaillance de l'agent payeur dépendent, notamment, de ce qu'il a fourni ou non des liquidités à cet agent. Outre le risque direct de crédit ou de liquidité lié à la perte en

²⁸ Voir le rapport du CSPR intitulé *The role of central bank money in payment systems*, Banque des Règlements Internationaux, août 2003.

transit, et le risque opérationnel provenant de sa propre défaillance, le prestataire est aussi confronté à un risque de réputation, à moins que des dispositions adéquates assurent le versement des fonds aux bénéficiaires à temps, même en cas de perte en transit. Un risque de réputation pourrait également naître d'un mauvais usage du service à des fins illicites, comme le blanchiment d'argent. L'absence de saines pratiques de gouvernance et de gestion des risques de la part des prestataires peut exacerber ces problèmes.

4. Principes généraux pour les services de TFTM

4.1 Objectifs d'intérêt public

71. Aux fins du présent rapport, les objectifs d'intérêt public suivants ont été définis pour les services de TFTM : ***les services de TFTM doivent être sûrs et efficaces, ce qui suppose que les marchés soient ouverts à la concurrence, transparents, faciles d'accès et solides***²⁹.

72. Ce rapport repose sur la conviction que la meilleure façon de réduire le prix des services de TFTM est de favoriser la concurrence sur le marché. De plus, la concurrence étant un facteur d'amélioration des services, le marché doit être ouvert à de nouveaux participants (en d'autres termes, le secteur des TFTM doit permettre à la concurrence de s'exercer). En outre, un marché ouvert à la concurrence offrirait aux donneurs d'ordre et aux bénéficiaires :

- des informations claires sur le prix et les autres caractéristiques des services (transparence du secteur) ;
- un accès aisé aux services de TFTM (facilité d'accès) ; et
- un niveau raisonnable de protection contre les erreurs opérationnelles et les infractions (solidité).

La concurrence doit s'exercer sur un pied d'égalité et reposer sur des bases juridiques solides, sachant que le fonctionnement des marchés n'étant pas toujours optimal, un certain degré de réglementation peut être nécessaire.

73. Les services internationaux de TFTM font partie du système national de paiement et ces services font souvent usage de divers systèmes de paiement pour leurs opérations de règlement. Aussi, les objectifs d'intérêt public concernant les services de TFTM sont-ils étroitement liés à ceux des systèmes de paiement.

4.2 Application des Principes généraux

74. Afin d'atteindre ces objectifs d'intérêt public, le rapport énonce des principes couvrant cinq grands domaines : 1) transparence et protection des consommateurs ; 2) infrastructure de paiement ; 3) environnement juridique et réglementaire ; 4) structure de marché et concurrence ; et 5) gouvernance et gestion des risques. Ces cinq principes correspondent aux cinq domaines susceptibles de présenter les déficiences énoncées à la section 3. Ils visent à contribuer à pallier ces déficiences pour rendre le marché sûr et

²⁹ Un marché ouvert à la concurrence est un marché ayant de faibles barrières d'entrée et où les candidats ***potentiels*** exercent, par conséquent, des pressions compétitives sur ceux déjà en place, les forçant à être efficaces pour conserver leur rang sur le marché. Ainsi, même un marché n'ayant qu'un fournisseur peut être efficace s'il est ouvert à la concurrence.

efficace. Leur but n'est pas d'établir des normes spécifiques de niveau étant donné que, au-delà d'un certain niveau de base et dans des circonstances normales, il peut être plus important, pour la plupart des usagers, de bénéficier d'un faible coût que d'un niveau de service élevé. En outre, c'est davantage le jeu de la concurrence que des normes relatives au niveau des services qui permettra d'aboutir au juste dosage entre prix et qualité du service. Les Principes généraux visent l'ensemble des services de TFTM, exceptés ceux reposant sur des transferts purement physiques d'espèces (voir section 2.2).

75. Les Principes sont destinés à aider les pays souhaitant améliorer leur marché des services de TFTM. Pour être appliqués efficacement, ils demandent un effort conjoint des prestataires et des pouvoirs publics et ce, aussi bien dans les pays originaires que destinataires. Certes, le volume des flux TFTM varie d'un pays à l'autre. Par conséquent, même si ces principes ont été conçus dans l'optique d'une application générale, certains pays peuvent décider que la taille du marché des TFTM ne justifie pas ou ne nécessite pas des mesures d'envergure. Toutefois, en prenant cette décision, les autorités ne doivent pas oublier que, pour que les efforts visant un corridor précis portent leurs fruits, la coopération entre pays originaire et pays destinataire sera, dans de nombreux cas, indispensable. Les pays destinataires risquent de voir leur capacité d'agir fortement entravée s'ils ne reçoivent pas le soutien nécessaire de la part des pays originaires.

76. Il est probable que, dans la majorité des cas, les Principes soient appliqués, dans les pays originaires, quelle que soit la destination des fonds et, dans les pays destinataires, quelle que soit l'origine des fonds. Toutefois, en mettant en œuvre certains aspects des Principes, les autorités voudront peut-être faire porter leurs efforts sur les corridors bilatéraux les plus importants ou ceux où elles pensent que ces efforts auront les meilleurs résultats³⁰.

77. Comme indiqué dans la section 2, il est souvent difficile pour les prestataires de distinguer les TFTM des autres paiements transfrontières de faible montant, et notamment ceux émis par des entreprises ou destinés à des entreprises. Par conséquent, les autorités chargées de la mise en œuvre des Principes doivent être conscientes du fait qu'il faudra, sans doute, que ces principes s'appliquent non seulement aux TFTM, mais aussi à d'autres transferts transfrontières de faible montant. Ceci ne devrait toutefois pas être un inconvénient étant donné qu'il n'est généralement pas souhaitable de classer les paiements en fonction de leur but.

78. Enfin, les TFTM constituant une forme de paiement de faible montant, il peut être utile de se référer non seulement aux présents Principes, mais aussi à deux autres publications du CSPR intitulées *Orientations générales pour le développement d'un système national de paiement* et *Policy issues for central banks in retail payments*^{31, 32}. Ce dernier document présente plusieurs mesures que les autorités concernées pourraient envisager de prendre, ces mesures pouvant varier fortement en fonction des conditions du marché et du contexte institutionnel de chaque pays.

³⁰ Par exemple, les programmes d'éducation évoqués au Principe général 1 ou les modifications d'infrastructure envisageables, qui font l'objet du Principe général 2.

³¹ Ibid.

³² *Policy issues for central banks in retail payments*, Banque des Règlements Internationaux, mars 2003.

4.3 Les Principes généraux

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.

79. Alliée à une protection adéquate des consommateurs, la transparence contribue à promouvoir un marché sûr et ouvert à la concurrence.

Transparence des prestataires de services de TFTM

80. La transparence en termes de prix et de caractéristiques du service est déterminante pour permettre aux consommateurs d'opérer des choix éclairés et pour créer un marché concurrentiel. Il conviendrait donc d'inciter les prestataires à fournir ces informations sous une forme facilement accessible et aisée à comprendre. Dans la mesure du possible, ces informations devraient inclure le prix total (commissions facturées au donneur d'ordre et au bénéficiaire, cours de change y compris la marge, ainsi que tous autres frais encourus par l'utilisateur), la durée d'acheminement jusqu'au bénéficiaire et la localisation des points d'accès des prestataires, à la fois dans le pays originaire et dans le pays destinataire. Toutefois, toute recommandation ou exigence en matière de transparence doit tenir compte du fait que le modèle d'entreprise adopté pour certains services de TFTM (à savoir ceux utilisant des réseaux ouverts) peut rendre très difficile la fourniture de ces informations par le prestataire (voir section 3.1 ci-dessus).

81. Il faudrait également que le donneur d'ordre sache si le prix ou d'autres aspects du service varient en fonction, par exemple, de la façon dont le bénéficiaire est payé (en espèces ou par crédit d'un compte) ou de la capacité du donneur d'ordre à fournir des renseignements sur le bénéficiaire (notamment son numéro de compte et l'identifiant de sa banque). Enfin, la transparence signifie aussi que le prestataire doit divulguer ces informations sans imposer de conditions au consommateur (ouvrir un compte ou s'engager à utiliser le service de TFTM, par exemple).

Facilitation d'une meilleure connaissance du marché des TFTM par ses usagers

82. Outre la communication de renseignements par les prestataires, les autorités souhaitent peut-être encourager les efforts visant à faire mieux appréhender le marché des TFTM aux usagers. Ainsi, les autorités, voire des organisations ou associations, peuvent vouloir fournir des informations comparatives sur les prix. Elles pourraient aussi entreprendre des campagnes d'éducation pour donner aux donneurs d'ordre et aux bénéficiaires des fonds les connaissances de base nécessaires pour comprendre de telles informations.

Protection adéquate des consommateurs

83. Donneurs d'ordre et destinataires des fonds devraient bénéficier de droits suffisants, en tant que consommateurs de services de TFTM, et notamment de procédures de résolution d'erreurs, chaque prestataire pouvant avoir ses propres procédures dans ce domaine. De nombreux pays disposent de systèmes intérieurs de résolution de litiges nationaux en matière de consommation, même si la nature transfrontière des TFTM et les barrières de la culture et de la langue peuvent compliquer ces procédures. Les autorités souhaitent donc peut-être inciter les prestataires à évaluer l'adéquation de leurs procédures de résolution des erreurs. Le cas échéant, elles pourront également vouloir vérifier que leur système national assure une protection adéquate aux consommateurs de services de TFTM.

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.

Infrastructure intérieure de paiement

84. Les services de TFTM – à l'exception, peut-être, de ceux purement en espèces – dépendent, à un certain stade, de l'infrastructure intérieure de paiement pour leur règlement (et, parfois, pour le transfert d'informations). Dans certains pays, notamment destinataires des fonds, cette infrastructure reste sous-développée, et parfois les services de paiement hors espèces ne sont disponibles que dans les grands centres urbains. Souvent, les prestataires pourraient faire un meilleur usage de l'infrastructure de paiement si les instruments de paiement étaient plus standardisés, leur traitement plus automatisé et l'interopérabilité des réseaux plus importante.

85. Comme indiqué dans les *Orientations générales pour le développement d'un système national de paiement*, il est possible d'améliorer les infrastructures de transaction telles que les réseaux de GAB (guichets automatiques de banque) et d'EFTPOS (transfert électronique de fonds au point de vente) par diverses mesures : adoption de normes communes et, de préférence, internationales pour les instruments (ex. : cartes de paiement) ; introduction de normes communes pour l'équipement et les logiciels afin de permettre l'interopérabilité des réseaux concurrents au niveau du point de vente (notamment GAB et lecteurs de cartes) ; et interconnectivité facilitée entre réseaux internes de traitement des transactions. Une plus grande automatisation pourrait réduire les coûts et permettre de proposer de meilleurs services aux usagers. Il pourrait également être possible d'améliorer les infrastructures de compensation et de règlement grâce à des technologies de l'information communes, facilitant l'interconnexion des systèmes existants, voire leur centralisation ou leur regroupement. De telles mesures peuvent contribuer à étendre la couverture nationale des services dans les pays destinataires et diminuer leur coût effectif pour les usagers (c'est-à-dire, outre le prix direct facturé par le prestataire, le coût du transport vers un centre urbain pour recevoir les fonds ainsi que le temps consacré à ces tâches et tous autres frais liés). Dans les pays où l'infrastructure interne de paiement est peu développée ou n'a qu'une couverture géographique limitée, les autorités peuvent vouloir encourager les améliorations, soit par l'introduction de nouveaux systèmes, soit par une meilleure utilisation des systèmes existants. Bien évidemment, de telles mesures profiteraient à tout le système, et pas seulement aux services de TFTM.

Mécanismes de paiement transfrontières

86. 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. Outre les améliorations de l'infrastructure intérieure de paiement (voir ci-dessus), la sûreté et l'efficacité des services de TFTM transfrontières pourraient encore être accrues par l'harmonisation et/ou l'adoption, dans tous les systèmes de paiement concernés, de normes de communication et de formats de messages favorisant une plus grande interopérabilité, ainsi que de règles, procédures et horaires de fonctionnement permettant un traitement automatisé de bout en bout.

87. Il serait aussi envisageable de relier les systèmes intérieurs de paiement de faible montant des pays originaire et destinataire, notamment lorsque ces systèmes sont bien développés et bénéficient d'une couverture géographique étendue dans chacun des deux pays, ou lorsque le volume de transferts TFTM entre les deux pays est élevé. Toutefois, étant donné la complexité de tels liens, il est important de mener une analyse détaillée pour déterminer si les bénéfices escomptés justifient les coûts.

88. Parfois, ces initiatives peuvent émaner du marché lui-même. Toutefois, étant donné, d'une part, la diversité des établissements – source potentielle de conflits d'intérêts – et, d'autre part, l'incertitude quant à l'ampleur des flux futurs – et donc quant à la justification d'investir dans des mesures –, les autorités, et notamment la banque centrale, souhaiteront, dans de nombreux cas, favoriser une réflexion sur ces questions. En général, les mesures transfrontières ou entre systèmes exigent un haut degré de coopération bilatérale (voire multilatérale) sur les questions techniques, réglementaires et prudentielles, et donc la participation des banques centrales, autorités de réglementation, opérateurs des systèmes de paiement, prestataires et associations professionnelles des deux juridictions concernées. Dans certains cas, les banques centrales ont, elles-mêmes, établi des liens bilatéraux transfrontières entre leurs systèmes de paiement.

89. Plusieurs autres initiatives sont actuellement en cours pour trouver des moyens de développer le recours aux réseaux et plateformes existants (principaux réseaux internationaux de cartes ou SWIFT, par exemple) afin de fournir de nouveaux ou de meilleurs services de TFTM. Les initiatives internationales visant à standardiser les formats de message utilisés par les différents systèmes de paiement et par la communauté bancaire internationale en général pourraient aussi se révéler particulièrement importantes étant donné que, même en l'absence de lien direct entre systèmes de paiement nationaux, la standardisation des formats pourrait fortement aider les banques et autres prestataires à traiter les instructions de paiement en se passant d'une coûteuse intervention manuelle.

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.

90. Le cadre juridique et réglementaire comprend à la fois l'infrastructure juridique générale (législation relative aux contrats, paiements, titres, banques, relations débiteur/créancier et faillite) et tous les textes spéciaux, la jurisprudence, les règlements ou les contrats (règles applicables aux systèmes de paiement, par exemple) se rapportant aux TFTM. Comme indiqué dans la section 3.3, les questions couvertes par ce principe peuvent également être à prendre en considération dans le cadre de règles non contraignantes (telles des recommandations) publiées par les autorités.

91. Ce principe ne requiert pas la création d'un régime juridique spécial pour les TFTM. Il se peut que les lois et réglementations existantes d'un pays suffisent ou qu'elles soient modifiables à cet effet. La fourniture de services de TFTM profitera notamment d'un cadre juridique solide réglementant les paiements intérieurs.

Conditions d'un cadre juridique et réglementaire solide

92. Pour être solide, le cadre juridique et réglementaire doit être stable, prévisible, non discriminatoire et proportionné à son objet. Un cadre **stable** et qui est bien compris contribue à minimiser les risques encourus par les prestataires comme par leurs clients. La **prévisibilité** signifie que les lois et réglementations applicables sont clairement précisées, qu'elles ne sont pas modifiées trop fréquemment et que les autorités, notamment les tribunaux, veillent à leur application systématique. C'est un élément clé pour instaurer un climat propice à l'investissement du secteur privé, essentiel pour accroître la concurrence entre services de TFTM et améliorer leur qualité.

93. Le caractère **non discriminatoire** signifie que le cadre juridique et réglementaire doit s'appliquer de façon égale à tous les types de prestataires, pour autant qu'ils fournissent des services équivalents (c'est-à-dire sans tenir compte de la nature des autres activités du prestataire). Cela contribue à placer les différents prestataires sur un pied d'égalité et, donc, à encourager la concurrence sur une base juste et équitable. En outre, pour ce qui est de favoriser la concurrence, il est souhaitable que le cadre soit adaptable et suffisamment

général pour couvrir tous les prestataires et services de TFTM. D'aucuns maintiennent, par exemple, qu'il faudrait interdire à des particuliers de fournir des services de TFTM (tels les services *hawala*), car il est difficile d'empêcher le détournement de ces services à des fins criminelles comme le financement du terrorisme. Toutefois, il n'est pas certain qu'il soit plus facile d'interdire ces services que d'exiger qu'ils se conforment à des exigences en matière de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme. Dans les deux cas, c'est la mise en application qui pose problème, c'est-à-dire l'identification et la poursuite des personnes agissant dans l'illégalité. La deuxième option, l'exigence de conformité à certaines règles, présente cependant l'avantage d'accroître la concurrence.

94. Les services de TFTM étant assurés par de nombreux types de prestataires, il est souhaitable d'avoir un cadre fonctionnel plutôt qu'institutionnel pour minimiser le risque de traiter différemment des prestataires fournissant des services similaires. Cela peut cependant se révéler irréalisable : de nombreux pays disposent déjà de législations et de réglementations différentes selon le type de prestataire, et il serait difficile de changer cet état de fait. Ainsi, il peut arriver que prestataires bancaires et non bancaires soient soumis à des cadres juridiques et réglementaires différents et établis de longue date. En pareil cas, le principe de base peut être respecté pourvu que droits et obligations soient équivalents, quel que soit le cadre légal applicable à l'établissement. Les exigences relatives au fait de connaître le client, par exemple, devraient être les mêmes pour les prestataires bancaires et non bancaires, même s'ils relèvent de législations différentes.

95. Enfin, la **proportionnalité** veut dire que le cadre juridique et réglementaire des TFTM ne doit pas être trop strict ou trop pesant par rapport aux questions qu'il est censé résoudre ou par rapport au nombre et au montant des transferts concernés. Évidemment, cela dépend beaucoup du contenu des lois et réglementations (voir ci-dessous). À cet égard, il importe de comprendre que les objectifs d'intérêt public peuvent parfois diverger. D'une part, pour accroître la concurrence afin d'abaisser les prix, il conviendrait de réduire le plus possible les barrières à l'entrée ; or, la réglementation peut constituer une barrière de taille du fait des coûts de conformité. D'autre part, d'autres objectifs d'intérêt public (comme la prévention du blanchiment de capitaux ou du financement du terrorisme) nécessitent une réglementation qui peut être lourde. La proportionnalité signifie l'identification de telles incohérences et leur résolution d'une façon qui, au vu des priorités d'ensemble d'un pays, réalise un équilibre approprié. Une réglementation proportionnée a aussi des chances d'être plus efficace dans la mesure où les prestataires ont moins le loisir de s'y soustraire en se livrant à des activités illicites (comme expliqué ci-dessus).

Cadres juridiques et réglementaires multiples

96. Un transfert TFTM fait intervenir au moins deux juridictions, le pays originaire et le pays destinataire. Si le prestataire ou ses agents exercent des activités dans des pays tiers, d'autres juridictions peuvent également entrer en jeu. Les lois et réglementations des juridictions concernées doivent être solidement établies pour que le cadre juridique et réglementaire régissant la fourniture de services de TFTM soit totalement efficace. Les autorités d'un pays ne peuvent, bien sûr, avoir d'influence directe que sur le cadre de leur propre pays. Cependant, en particulier si elles ont connaissance d'un problème légal important dans un autre pays impliqué dans un corridor bilatéral important, elles peuvent souhaiter coopérer avec leurs homologues de l'autre pays pour essayer de le résoudre.

97. Pour parvenir à mettre en place, au niveau international, un cadre juridique et réglementaire solide, il peut paraître intéressant d'œuvrer à l'harmonisation des différents cadres. Cependant, chaque juridiction a ses propres priorités et peut avoir une approche de ces questions qui lui est propre. Aussi, est-il très difficile d'atteindre une harmonisation universelle des lois et réglementations ; en outre, une telle harmonisation risque de ne rien apporter si les lois et réglementations de différents pays visent les mêmes objectifs d'intérêt public.

Contenu du cadre réglementaire

98. Étant donné la façon dont les TFTM d'un pays sont réglementés, il est important que le cadre réglementaire respecte des normes acceptées au plan international. Les réglementations mettant en œuvre les recommandations pour la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, telles les quarante Recommandations et les neuf Recommandations spéciales du GAFI (voir encadré 4), en sont des exemples particulièrement utiles, et tous les prestataires devraient se conformer aux réglementations applicables dans ces deux domaines.

99. Dans certains pays, d'autres domaines peuvent également être couverts par la réglementation, notamment les suivants : transparence des conditions applicables aux usagers (prix et délais d'exécution, par exemple) ; protection des consommateurs (mécanismes de résolution de conflits) ; et adoption de mesures adéquates pour réduire les risques encourus par les prestataires (risques juridique, de crédit, de liquidité et opérationnel). Conformément aux recommandations du GAFI en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, les prestataires doivent avoir reçu l'autorisation d'exercer ou être enregistrés ; il appartient aux autorités concernées de décider si ce processus d'octroi de licence ou d'enregistrement doit être appliqué dans d'autres domaines couverts par la réglementation.

100. Il importe que toute réglementation établisse un juste équilibre entre les avantages qu'elle procure en termes de sécurité et de stabilité et les coûts potentiels qu'elle représente en termes de perte d'efficacité, de compétitivité et d'innovation. Le respect des lois entraîne souvent des coûts qui peuvent faire augmenter le prix des TFTM. La réglementation peut aussi constituer une barrière à l'entrée et, donc, limiter la concurrence. En outre, les autorités voudront sans doute éviter de mettre au point une réglementation concernant des instruments de paiement ou des canaux de distribution spécifiques, étant donné que les technologies utilisées pour les services de TFTM évoluent vite et que, dans la mesure du possible, il faut s'adapter rapidement à ces innovations, à faible coût et sans changer la réglementation. Enfin, il convient de mettre en balance, d'un côté, les avantages tirés des revenus procurés par une taxation des TFTM et d'autres transferts et, de l'autre, la hausse des coûts qui en résulte.

101. Les professionnels des TFTM devraient être consultés lors de la conception des règles appelées à régir le secteur, afin de s'assurer que celles-ci sont proportionnées à leur objet et efficaces. Dans certains cas, le secteur peut mettre au point lui-même des codes de conduite et régimes d'autoréglementation efficaces, et même plus efficaces que la réglementation officielle (car ils reviennent moins cher à mettre en œuvre et sont plus souples). Toutefois, l'efficacité de l'autoréglementation dépend de nombreux facteurs, notamment du degré de développement du secteur.

Encadré 4

Recommandations du GAFI

Extraits des *quarante Recommandations* du Groupe d'action financière sur le blanchiment de capitaux (GAFI), telles que révisées le 22 octobre 2004.

Recommandation 5 : [...] Les institutions financières devraient prendre les mesures de vigilance (« due diligence ») à l'égard de la clientèle, notamment en identifiant et en vérifiant l'identité de leurs clients, lorsque : [...] ; elles effectuent des transactions occasionnelles [...] sous forme de virements électroniques dans les circonstances visées par la Note interprétative de la Recommandation Spéciale VII [voir ci-dessous] ; [...].

Recommandation 7 : Les institutions financières devraient, en ce qui concerne les relations de correspondant bancaire transfrontalier et autres relations similaires, mettre en œuvre les mesures de vigilance normales, et en outre : a) Rassembler suffisamment d'informations sur l'institution cliente afin de bien comprendre la nature de ses activités et d'évaluer, sur la base d'informations publiquement disponibles, la réputation de l'institution et la qualité de la surveillance, y compris vérifier si l'institution concernée a fait l'objet d'une enquête ou d'une intervention de l'autorité de surveillance ayant trait au blanchiment de capitaux ou au financement du terrorisme. b) Évaluer les contrôles mis en place par l'institution cliente sur le plan de la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme. c) Obtenir l'autorisation de la haute direction avant de nouer de nouvelles relations de correspondant bancaire. d) Préciser par écrit les responsabilités respectives de chaque institution. e) Pour ce qui concerne les comptes « de passage » (« payable-through accounts »), s'assurer que la banque cliente a vérifié l'identité et a mis en œuvre les mesures de vigilance constante vis-à-vis des clients ayant un accès direct aux comptes de la banque correspondante, et qu'elle soit en mesure de fournir des données d'identification pertinentes sur ces clients sur demande de la banque correspondante.

Recommandation 8 : Les institutions financières devraient apporter une attention particulière aux menaces de blanchiment de capitaux inhérentes aux technologies nouvelles ou en développement qui risquent de favoriser l'anonymat, et prendre des mesures supplémentaires, si nécessaire, pour éviter l'utilisation de ces technologies dans les dispositifs de blanchiment de capitaux. Les institutions financières devraient notamment mettre en place des dispositifs de gestion des risques spécifiques liés aux relations d'affaires ou aux transactions qui n'impliquent pas la présence physique des parties.

Recommandation 23 : [...] Les autres institutions financières devraient être soumises à une autorisation préalable ou à un enregistrement, faire l'objet d'une réglementation adaptée, et être soumises à une surveillance ou à un contrôle à des fins de lutte contre le blanchiment de capitaux, en fonction du risque de blanchiment de capitaux ou du financement du terrorisme dans ce secteur. Les entreprises prestataires de services de transmission de fonds ou de valeurs, ou de services de change, devraient au minimum être soumises à une autorisation préalable ou à un enregistrement, et soumises à des systèmes efficaces de suivi et de contrôle du respect des obligations nationales en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme.

Extraits des *Recommandations spéciales sur le financement du terrorisme* du GAFI, telles que révisées le 22 octobre 2004.

VI. Remise de fonds alternative. Chaque pays devrait prendre des mesures afin de s'assurer que les personnes physiques ou morales, y compris les agents, qui fournissent un service de transmission de fonds ou de valeurs, y compris la transmission à travers un système ou réseau informel visant le transfert de fonds ou de valeurs, obtiennent une autorisation d'exercer ou s'inscrivent sur un registre, et qu'elles soient assujetties à toutes les Recommandations du GAFI qui s'appliquent aux banques et aux institutions financières non bancaires. Chaque pays devrait s'assurer que les personnes physiques ou morales qui fournissent ce service illégalement soient passibles de sanctions administratives, civiles ou pénales.

VII. Virements électroniques. Les pays devraient prendre des mesures afin d'obliger les institutions financières, y compris les services de remise de fonds, à inclure des renseignements exacts et utiles relatifs au donneur d'ordre (nom, adresse et numéro de compte) concernant les transferts de fonds et l'envoi des messages qui s'y rapportent. Les renseignements devraient accompagner le transfert ou le message qui s'y rapporte tout au long de la chaîne de paiement.

Les pays devraient prendre des mesures pour s'assurer que les institutions financières, y compris les services de remise de fonds, mettent en œuvre une surveillance approfondie et un suivi aux fins de détection des activités suspectes des transferts de fonds non accompagnés de renseignements complets sur le donneur d'ordre (nom, adresse et numéro de compte).

Pour plus de détails sur ces deux documents, veuillez consulter le site Internet <http://www.fatf-gafi.org>

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.

102. L'efficacité des services de TFTM est subordonnée à l'existence d'un environnement de concurrence. Des marchés compétitifs peuvent contribuer à limiter les pratiques monopolistiques et faire baisser les prix tout en améliorant la qualité du service. Dans certains pays ou certains corridors bilatéraux, la demande de services de TFTM peut être insuffisante pour permettre l'existence de plusieurs prestataires ; même dans ces cas, pourtant, les bienfaits de la concurrence devraient être sensibles, du moment que les obstacles à la pénétration du marché sont peu importants. Il est possible de favoriser la concurrence en décourageant le recours aux conditions d'exclusivité qu'un prestataire peut imposer aux agents. Cela vaut dans les pays originaires comme dans les pays destinataires, mais c'est tout particulièrement important dans ces derniers car si un marché local (ex. : un petit village) n'a qu'un agent potentiel (ex. : le magasin local), en cas de condition d'exclusivité, un seul service de TFTM sera disponible. Comme exposé au Principe général 3, les autorités doivent aussi être conscientes que leur propre régime réglementaire peut fausser le marché et entraîner des coûts superflus, entravant la concurrence.

103. Pour fournir des services de TFTM, les prestataires doivent normalement être en mesure d'utiliser l'infrastructure de paiement nationale. L'accès à cette infrastructure peut être direct ou indirect. Les deux formes d'accès sont à même d'offrir aux prestataires des services de paiement adéquats ; leurs avantages et inconvénients respectifs varient en fonction des circonstances³³. Que cet accès soit ou non direct, il importe qu'il soit assuré sur une base équitable et concurrentielle, essentiellement parce qu'il peut influencer sur la concurrence entre prestataires. Les prestataires n'ayant pas un accès direct aux infrastructures de base devraient pouvoir recourir, en matière de paiement, aux services d'établissements bénéficiant d'un accès direct. Ces derniers devraient leur fournir tous les services de paiement nécessaires (change compris) à des conditions équitables. À cet égard, les exigences en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux et contre le financement du terrorisme telles que la recommandation de connaître le client devraient être les mêmes pour tous les prestataires. De plus, les banques et autres établissements proposant des services de paiement ne devraient pas exercer de discrimination entre prestataires en appliquant ces recommandations d'une façon inappropriée.

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.

104. L'adoption, par les prestataires, de pratiques appropriées en matière de gouvernance et de gestion des risques peut améliorer la sécurité et la stabilité des services de TFTM et contribuer à la protection des consommateurs. Des structures de gouvernance peuvent aider les prestataires à assumer leurs responsabilités fiduciaires envers leurs clients. Une structure valable pour un petit prestataire est vraisemblablement très différente de celle adaptée à un gros établissement financier multinational. Néanmoins, dans les deux

³³ Un accès direct signifie que le prestataire est lui-même un participant direct au système, qu'il envoie directement ses instruments de paiement et qu'il est responsable de leur règlement. Avec un accès indirect, en revanche, le prestataire ne participe pas directement au système ; il a recours à un autre établissement (participant direct) pour agir en son nom. Autrement dit, le prestataire est client du participant direct. Pour plus de détails, voir *The role of central bank money in payment systems*, *ibid*.

cas, les prestataires devraient s'efforcer d'appliquer des normes de bonne gouvernance conformes aux exigences légales de leur pays et de suivre les meilleures pratiques mises au point pour les prestations de services financiers de faible montant³⁴.

105. Comme le secteur des paiements en général, celui des TFTM est confronté à des risques juridique, financier, opérationnel, de fraude et de réputation. En mettant en place des mesures de contrôle des risques, les prestataires devraient effectuer une évaluation du niveau de risque pour s'assurer que les mesures proposées sont adaptées à ce niveau et, d'une manière plus générale, à la taille de l'entreprise. Ce faisant, ils devraient, dans la mesure du possible, prendre des dispositions pour se protéger et protéger leurs clients contre les risques provenant de leurs activités dans différentes juridictions, notamment celles dont le cadre juridique et réglementaire présente des lacunes.

4.4 Rôle des prestataires de services de transfert et des pouvoirs publics

106. Même si les circonstances varient selon les pays, les prestataires comme les pouvoirs publics se doivent d'appliquer les Principes de manière à réaliser les objectifs d'intérêt public.

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

107. Les prestataires de TFTM devraient s'efforcer de suivre les Principes généraux en proposant des services compétitifs répondant aux besoins de leurs clients et en publiant leurs tarifs et les caractéristiques de leurs services, de sorte que les consommateurs puissent choisir en connaissance de cause. En tant que fournisseurs de services de paiement, ils portent plus particulièrement la responsabilité de s'assurer qu'eux-mêmes et leurs agents collecteurs ou payeurs respectent les lois et règlements applicables, notamment les obligations en matière de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme. Ils doivent également mettre en œuvre des procédures appropriées de gouvernance et de gestion des risques afin d'améliorer la sécurité et la stabilité de leurs services et de s'acquitter de leurs responsabilités fiduciaires envers leurs clients.

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

108. Lorsque les responsables publics décident de prendre des mesures concernant les TFTM en appliquant les Principes, les autorités compétentes doivent disposer des pouvoirs et des ressources adéquats. Elles peuvent employer toutes sortes de moyens et d'outils, dont le choix dépend du degré d'engagement qu'elles souhaitent avoir, parmi lesquels : surveillance ; dialogue avec le secteur privé ; information du public. Les pouvoirs publics pourraient avoir recours à la réglementation pour corriger les erreurs du marché, sous réserve d'avoir auparavant comparé les effets bénéfiques attendus d'une réglementation avec les coûts de conformité et de possibles distorsions du marché.

109. Il se peut que, à l'intérieur d'un pays, plusieurs autorités, poursuivant des objectifs différents, participent à la mise en œuvre d'une politique sur les TFTM : responsables de

³⁴ Pour plus de détails sur la gouvernance dans le cadre des paiements, voir le rapport du CSPR intitulé *Principes fondamentaux pour les systèmes de paiement d'importance systémique*, Banque des Règlements Internationaux, janvier 2001, et surtout le Principe X. Bien que le document concerne essentiellement les systèmes de paiement d'importance systémique, une grande partie de son contenu est utilisable dans d'autres circonstances.

l'application de la loi ; bureaux statistiques ; agences de développement ; services de protection des consommateurs ; autorités prudentielles ; banques centrales. Lorsque la mise en application des principes fait appel à plusieurs autorités nationales, les pouvoirs publics doivent s'assurer que les politiques intérieures sont coordonnées et que les autorités coopèrent aussi bien sur les mesures à prendre que sur leur mise en œuvre. La coopération internationale (qu'elle se situe au niveau d'un corridor bilatéral, d'une région ou du monde) peut aussi se révéler utile.

5. Formulation d'une approche pour la mise en œuvre des Principes généraux

110. La responsabilité de la mise en œuvre des Principes incombe à la fois aux pouvoirs publics et au secteur privé (voir, à l'annexe 1, quelques-unes des mesures envisageables pour l'application des Principes, et notamment des exemples tirés de l'expérience de certains pays). Toutefois, si une ligne d'action est décidée, les autorités devront sans doute prendre l'initiative et décider des modalités d'application.

Instruments pour l'application des Principes généraux

111. Les pouvoirs publics peuvent prendre diverses mesures concernant les services de TFTM, selon le niveau d'engagement qu'ils jugent utile.

- La **surveillance** aide à remplir les objectifs d'intérêt public et à décider des mesures appropriées pour le secteur des TFTM. La nature changeante du marché accroît l'importance de la surveillance, qui pourrait se concentrer sur l'évolution des systèmes de TFTM. Les études de marché commandées par les autorités peuvent constituer un autre instrument utile.
- Le **dialogue** avec le secteur privé est important pour comprendre les tendances du marché et influencer son évolution. Le dialogue doit englober toutes les parties prenantes, y compris les usagers, afin de prendre en considération tous les points de vue.
- La **communication et les actions d'information** sont liées au dialogue, mais elles méritent une attention particulière : elles impliquent à la fois une sensibilisation des prestataires susceptibles de fournir des services efficaces et efficaces ainsi que des programmes de formation destinés à encourager l'utilisation des produits financiers par les usagers.
- Les autorités peuvent aider le secteur privé à améliorer le marché des TFTM en agissant comme **catalyseur** ou **animateur** (en usant de leur influence pour soutenir ou accélérer l'évolution du marché). Elles peuvent, par exemple, encourager des codes de conduite appropriés, voire l'autoréglementation.
- Les pouvoirs publics peuvent parfois avoir recours à la **réglementation** pour redresser des erreurs du marché. Lorsqu'ils le font, ils devraient veiller à ce que les solutions réglementaires produisent un bénéfice net et qu'elles ne créent pas d'inutiles barrières à l'entrée limitant l'offre de services de TFTM. Les autorités peuvent également souhaiter réexaminer la réglementation pour s'assurer qu'elle n'est pas trop lourde et ne crée pas de discrimination au bénéfice ou au détriment de certains types de prestataires.
- La **fourniture directe** de certains services (comme les services de règlement) par les pouvoirs publics pour soutenir les TFTM est une autre possibilité envisageable,

même si, souvent, il n'y sera recouru que lorsque les autres se seront révélées inefficaces.

Coordination des responsabilités

112. Divers aspects des Principes peuvent relever de diverses entités telles que la banque centrale, l'autorité antitrust, les organismes de protection des consommateurs, le ministère des Finances, les autorités prudentielles et les responsables de la lutte contre le blanchiment de capitaux (voir encadré 5 pour plus de détails sur le rôle potentiel des banques centrales). En outre, comme cela a déjà été noté plus haut, les objectifs d'intérêt public de différentes autorités risquent de ne pas concorder totalement. Pour parvenir à la nécessaire cohérence des politiques, il peut être utile de désigner une autorité qui prendra la direction des opérations ou qui les coordonnera. Les autorités devraient coopérer à la fois sur la politique elle-même et sur sa mise en œuvre.

Encadré 5

Rôle potentiel des banques centrales dans l'application des principes

Les banques centrales jouent, dans les paiements de faible montant (y compris services de TFTM), divers rôles en fonction de leurs attributions, de leurs politiques et de leurs compétences. Il peut être souhaitable qu'elles surveillent l'évolution du marché des TFTM afin d'en évaluer l'importance en termes de sécurité et d'efficacité. Parfois, la supervision de certains services de TFTM peut constituer un domaine approprié relevant de leurs attributions. Dans la mesure où elles fournissent des services de paiement, les banques centrales peuvent être en mesure, le cas échéant, de renforcer ces services afin d'en assurer le bon fonctionnement. Elles peuvent, par exemple, mettre en place de nouveaux services assurant des paiements transfrontières ou améliorer l'efficacité des services existants. Dans les pays destinataires dont l'infrastructure de paiement locale demande à être développée (d'une manière générale, pas seulement dans l'optique des TFTM), la banque centrale est susceptible de jouer un rôle déterminant (voir notamment l'orientation 1 des *Orientations générales pour le développement d'un système national de paiement* – note de bas de page 21 du présent rapport). Les banques centrales peuvent vouloir engager la discussion avec le secteur privé et avec leurs homologues d'autres pays pour favoriser la réalisation des objectifs d'intérêt public en matière de services de TFTM et la coopération internationale.

Toutefois, comme indiqué dans le texte principal du rapport, les autorités d'un pays devraient coopérer entre elles pour atteindre ces objectifs, répartir les responsabilités et coordonner les actions résultantes.

113. Au niveau international – qu'il s'agisse de coopération au sein d'un corridor bilatéral, d'une région ou entre pays dans le monde entier –, les autorités des pays concernés devraient s'efforcer d'élaborer des politiques et réglementations cohérentes, afin de créer un environnement plus favorable et limiter les obstacles à la pénétration du marché.

114. Dans l'application des Principes, les institutions financières internationales ou IFI (telles que la Banque mondiale, les banques régionales de développement et le Fonds monétaire international) ont un rôle de soutien à jouer tant vis-à-vis des pouvoirs publics que des intervenants du marché. Elles pourraient notamment transmettre utilement les connaissances pratiques qu'elles ont acquises des mesures prises par certains pays. Pour agir efficacement, les IFI devraient se concerter, entre elles et avec les autorités.

115. Toutes les associations professionnelles représentant différents types de prestataires (banques, coopératives de crédit ou opérateurs spécialisés en transfert de fonds, entre autres) pourraient prendre part au débat sur les problèmes courants et orientations. Ces associations devraient aider à la fois les autorités et les prestataires à trouver des moyens pratiques de mettre les Principes en application, par exemple en rédigeant à partir des Principes des codes de conduite à caractère volontaire ou obligatoire.

Annexe 1

Mesures envisageables pour l'application des Principes

Cette section décrit certaines des mesures que peuvent prendre les pays souhaitant mettre en œuvre les Principes. Ces mesures reposent sur l'expérience de plusieurs pays originaires et destinataires. Toutefois, en raison des nombreuses disparités (économiques, culturelles et politiques) entre pays, les mesures utiles dans un pays pourraient l'être moins dans un autre. Les mesures présentées ici ne le sont qu'à titre indicatif ; les pages qui suivent ne constituent aucunement une liste récapitulative de conditions à remplir pour assurer le respect des Principes.

Mesures envisageables concernant le Principe général 1 (transparence et protection des consommateurs)

Transparence des prestataires

- 1.1 Les prestataires pourraient utiliser une multiplicité de méthodes (affichage, brochures, Internet, numéro de téléphone pour le service à la clientèle) pour permettre aux usagers potentiels d'obtenir une information générale suffisante sur les prix et les services – autrement dit, réaliser la transparence – sans qu'ils aient besoin de se renseigner sur une transaction précise. (Toutefois, les prix et la vitesse du service varient souvent en fonction du montant et de la destination du transfert, tandis que les cours de change fluctuent beaucoup. Aussi est-il sans doute peu réaliste d'exiger que des affiches dans les agences fournissent, à elles seules, toute l'information nécessaire.)
- 1.2 L'encadré 6 indique les renseignements qu'un prestataire voulant atteindre une transparence complète devrait s'efforcer de fournir à un usager lui posant une question sur une transaction donnée.
- 1.3 Lorsque le modèle d'entreprise du prestataire est tel que celui-ci ne peut s'engager de façon réaliste sur la durée du transfert ou sur la commission facturée au bénéficiaire (cas le plus courant avec les services ouverts) et qu'il ne peut donc pas satisfaire l'ensemble des exigences de l'encadré 6, la transparence totale exige que les raisons pour lesquelles ces informations ne sont pas disponibles soient expliquées au donneur d'ordre.
- 1.4 Lorsqu'une commission est prélevée sur le bénéficiaire, un prestataire qui vise la transparence devrait l'indiquer au bénéficiaire, par écrit ou sous une forme équivalente, au moment où les fonds sont encaissés ou livrés. Cela ne dispense toutefois pas le prestataire d'en informer au préalable le donneur d'ordre.
- 1.5 Le secteur pourrait être invité à s'accorder sur un cours de change de référence commun (le cours du marché interbancaire à un moment précis de la journée, par exemple) aux fins du calcul du prix du service. Outre les éléments prévus au point C) de l'encadré 6, il serait alors possible de fournir au donneur d'ordre un prix total incluant à la fois les commissions/fras explicites et l'effet d'une éventuelle différence entre cours de référence et cours réellement utilisé par le prestataire (voir, notamment, le calcul du « prix total » dans l'encadré 7). Cela simplifierait, pour les donneurs d'ordre, la comparaison entre services.
- 1.6 Il peut également être utile que les prestataires signalent aux usagers qu'ils sont inscrits à un registre ou titulaires d'une licence, et que la liste des prestataires agréés est facilement consultable auprès des autorités compétentes. Cela pourrait contribuer à décourager le recours à des prestataires illégaux, et donc être utile

pour la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme. Pour autant, une telle mesure n'apporterait pas nécessairement une garantie de protection significative des consommateurs car, dans la plupart des pays, l'octroi d'une licence ou l'enregistrement d'un prestataire ne fournit que peu d'informations sur sa fiabilité, et sans doute aucune sur sa solvabilité. Il conviendrait de mettre en garde les usagers, qui pourraient se méprendre, et considérer que ces informations constituent une forme de garantie.

Encadré 6

Transparence envers le donneur d'ordre

Lorsqu'un client se renseigne sur un transfert TFTM, la transparence voudrait que le prestataire lui donne clairement les informations suivantes, sans imposer de conditions (ouvrir un compte ou s'engager à utiliser le service de TFTM, par exemple) :

- A) montant total qui sera payé par le donneur d'ordre dans la monnaie d'origine ;
- B) montant total qui sera versé au bénéficiaire dans la monnaie de paiement ;
- C) commissions payées par le donneur d'ordre et le bénéficiaire (ainsi que tous autres coûts connexes tels que les taxes) et cours de change ;
- D) heure à laquelle le bénéficiaire pourra récupérer les fonds ou à laquelle ils lui seront livrés ;
- E) lieu où le bénéficiaire pourra récupérer les fonds.

Il convient également de prévenir le donneur d'ordre si les informations ci-dessus varient en fonction du mode de paiement du bénéficiaire (espèces récupérées par le bénéficiaire ; espèces livrées au bénéficiaire ; crédit d'un compte bancaire) ou en fonction des renseignements que le bénéficiaire est capable de fournir sur le donneur d'ordre (en cas de crédit d'un compte, selon que le donneur d'ordre connaît ou non le BIC et l'IBAN¹ du bénéficiaire).

Pour les corridors TFTM les plus importants, il peut être approprié de donner ces informations dans les langues du pays originaire et du pays destinataire.

Si le client décide d'utiliser le service de TFTM, le prestataire doit aussi fournir les informations ci-dessus (en plus des renseignements donnés par le donneur d'ordre pour identifier le destinataire) sous forme écrite en guise de confirmation.

Pour une transparence totale, le prestataire doit aussi révéler tout autre aspect pertinent du service : a) possibilité ou non, pour le donneur d'ordre, de révoquer le transfert après l'avoir payé ; b) information ou non du bénéficiaire de la disponibilité des fonds ; c) droits du consommateur en cas de problèmes (par exemple, procédures à suivre en cas de litige sur le service) ; et d) coordonnées du prestataire.

¹ Le code universel d'identification des banques (BIC) et le numéro de compte bancaire international (IBAN) sont reconnus dans le monde entier. Le BIC est une adresse spécifique qui, dans une télécommunication, identifie l'établissement financier, et l'IBAN, un code identifiant spécifiquement un compte détenu auprès de l'établissement financier.

Permettre aux usagers de comprendre le marché des TFTM

- 1.7 En l'absence de cours de change de référence commun (voir point 1.5 ci-dessus), il restera difficile à beaucoup de donneurs d'ordre de combiner les informations sur le change et les commissions pour déterminer le service le moins cher, même si la transparence est totale. Cela ne signifie pas, cependant, que la transparence n'apporte rien car, avec le temps, le nom des prestataires qui offrent généralement les tarifs les meilleurs marchés finira sans doute par se répandre parmi les usagers (bouche à oreille au sein de la communauté des migrants). Une approche plus directe consisterait à donner aux usagers des informations comparatives sur les prix

de certains services, sous une forme appropriée, surtout dans les corridors TFTM les plus importants (voir encadré 7). Les informations pourraient être diffusées par les moyens suivants : 1) médias ethniques tels que presse et radio ; 2) médias financiers ; 3) associations et organisations nationales d'aide aux immigrants ; 4) associations d'usagers des secteurs public et privé (brochures et Internet) ; et 5) consulats et ambassades à l'étranger des pays destinataires. On pourrait aussi envisager de distribuer les informations dans le pays destinataire.

Encadré 7				
TFTM des États-Unis vers le Mexique : comparaison tarifaire				
<p>La PROFECO (Commission fédérale de protection des consommateurs) fait partie de la section administrative du gouvernement fédéral du Mexique. Elle publie, chaque semaine, une comparaison du prix que coûte un transfert de USD 300 (plus commissions) de neuf villes des États-Unis vers Mexico. L'exemple ci-dessous présente les prix pratiqués pour le corridor Chicago–Mexico un jour donné par trois prestataires différents.</p>				
1	2	3	4	5
Service	Commission par transfert (USD)	Cours de change prestataire (MXN/USD)	Montant reçu (équivalent en USD)	Coût total (USD)
Prestataire A	5,00	10,53	299,43	5,57
Prestataire B	8,00	10,55	300,00	8,00
Prestataire C	8,00	10,50	298,58	9,42
<p>Le « Montant reçu (équivalent en USD) », colonne 4, est le montant véritablement perçu en pesos (USD 300 convertis au cours de change du moment utilisé par le prestataire, colonne 3), reconverti en dollars EU au moyen du cours de change de référence de 10,55 (moyenne des cours acheteurs du jour dans plusieurs bureaux de change). Le « Coût total (USD) » est la somme de la commission facturée par le prestataire (colonne 2) et du coût de change (différence entre USD 300 et le « Montant reçu (équivalent en USD) », colonne 4), c'est-à-dire qu'il fait apparaître la différence entre le cours de change de référence et le cours de change véritablement appliqué. (Pour les services présentés ici, aucune commission n'est prélevée sur le bénéficiaire.)</p> <p>Exemple pour le prestataire A. Le montant véritablement reçu en pesos est de $300 \times 10,53 = 3\,159$. Le « Montant reçu (équivalent en USD) » est de $3\,159/10,55 = 299,43$. Le coût du change en USD est de $300 - 299,43 = 0,57$. Le « Coût total (USD) » est de $5,00 + 0,57 = 5,57$. Il convient de noter que, pour le prestataire B, le coût total est égal à la commission (USD 8,00) car, ce jour-là, ce prestataire a utilisé comme cours de change le cours de référence (10,55).</p> <p>Pour plus de détails, veuillez consulter le site Internet http://www.profeco.gob.mx/html/envio/envio.htm.</p>				

- 1.8 Pour que la transparence soit efficace, donneurs d'ordre et bénéficiaires doivent aussi posséder les compétences nécessaires pour comprendre l'information fournie et faire des choix éclairés. Les autorités et d'autres organisations pourraient donc entreprendre, dans le cadre de programmes plus larges de vulgarisation financière, des campagnes d'initiation décrivant dans les grandes lignes les services de TFTM, les méthodes d'évaluation des divers services et les mécanismes de protection des consommateurs en place (voir encadré 8). Ce type de formation pourrait être organisé par des organismes publics, des associations professionnelles (représentant, par exemple, les banques, coopératives de crédit et opérateurs de

transfert de fonds), des organisations non gouvernementales et autres agences, à l'occasion de salons ou de campagnes d'information. Dans les pays originaires, ces formations pourraient être offertes par les pays destinataires dans les ambassades ou consulats ou sur le lieu de travail ou au domicile des migrants. Dans les pays destinataires, ces programmes pourraient inclure des renseignements sur l'utilisation des comptes bancaires et d'autres produits financiers.

Encadré 8

Informations fournies aux émigrants par les autorités philippines

Aux Philippines, diverses agences paragonnementales proposent aux travailleurs migrants d'assister à des séminaires d'information avant de quitter leur pays. Le programme, mis sur pied en 1981, couvre non seulement des questions concernant les TFTM (notamment ouverture, avant le départ, d'un compte en banque qui sera utilisé par le bénéficiaire), mais aussi des sujets propres au pays de destination, tels que : réglementation relative aux voyages ; procédures d'immigration ; différences culturelles ; logement ; emploi et sécurité sociale ; et droits et obligations des migrants philippins.

- 1.9 Pour ce qui est des programmes de formation, il convient de savoir que, dans certains cas, les usagers peuvent ne pas avoir confiance dans les établissements financiers, de sorte qu'ils hésitent à en utiliser les services, limitant ainsi le jeu de la concurrence. Il pourrait être utile de rechercher les raisons de cette méfiance, aussi bien dans les pays originaires que destinataires, pour voir s'il est possible d'améliorer la situation.
- 1.10 Dans les pays originaires, les banques pourraient aider les migrants à obtenir les documents nécessaires pour ouvrir un compte. Les employeurs pourraient également jouer un rôle éducatif en fournissant des informations sur d'autres canaux ou en négociant des accords avec certains prestataires.

Protection adéquate des consommateurs

- 1.11 Il serait utile de disposer d'un ensemble de procédures claires, accessibles à tous et facilement applicables pour les cas de fraude ou de litige. Chaque prestataire devrait, au minimum, mettre en place ses propres procédures et les expliquer clairement à ses clients, de sorte que ceux-ci puissent les suivre en cas de difficulté.
- 1.12 Il conviendrait d'envisager d'étendre au secteur des TFTM l'application du cadre national de résolution des litiges en matière de consommation, si ce n'est pas déjà fait. Il serait utile qu'une entité, un médiateur par exemple, puisse aider les prestataires et leurs clients à régler leurs éventuels différends.
- 1.13 Certains prestataires pourraient envisager de proposer une forme de garantie de réception des fonds (voir encadré 9), qui permettrait au donneur d'ordre de se faire rembourser si l'argent ne parvenait pas au bénéficiaire (en raison d'une perte opérationnelle pendant l'acheminement ou de la faillite de l'une des parties, par exemple). Les prestataires ne proposant pas ce genre de garantie devraient cependant informer leurs clients de leurs droits et de la procédure à suivre en cas de problème, conformément au principe de transparence (voir encadré 6).

Encadré 9

Garantie de réception des fonds

Une garantie de réception des fonds pourrait être introduite volontairement par les prestataires ou être imposée par les autorités.

Les prestataires pourraient offrir une telle garantie individuellement ou en groupe afin de rendre leur service plus attrayant, surtout s'il s'agit de nouveaux prestataires essayant de se faire une réputation de sécurité. Cette garantie pourrait être obtenue de trois façons : par une assurance externe ; par un mécanisme d'auto-assurance (groupe de prestataires mettant en commun leurs fonds) ; ou par une forme quelconque de séparation des fonds des prestataires. Toutefois, cette garantie ne serait pas gratuite, et de nombreux usagers pourraient ne pas apprécier de devoir payer pour améliorer la sécurité. Beaucoup de prestataires, notamment ceux déjà réputés pour leur sécurité et leur vitesse, risquent donc de ne pas y trouver un argument commercial valable. En outre, dans quelques cas, elle pourrait poser des difficultés pratiques. Ainsi, on pourrait penser qu'elle serait la plus utile pour les services ouverts, qui peuvent faire intervenir plusieurs intermédiaires inconnus du prestataire émetteur ou non contrôlés par lui, d'où un plus grand risque de perte en transit. Or, ce manque de contrôle peut également rendre un système de garantie difficile à mettre en œuvre, surtout en raison de la difficulté qu'éprouve le prestataire émetteur à établir de façon certaine que les fonds sont parvenus à leur destinataire.

En raison de son coût et des difficultés pratiques qu'il présente, il est peu probable que les autorités veuillent imposer ce système. Il reviendrait notamment à taxer les prestataires sûrs et à subventionner les plus risqués, sauf – hypothèse très peu probable – s'il était possible d'évaluer avec certitude le niveau de risque de chacun et de leur faire payer la garantie en conséquence. Sans une tarification en fonction du risque, les usagers auraient tendance à utiliser le prestataire le moins cher, sans considération de risque, car ils seraient protégés par la garantie. Cela inciterait les prestataires à réduire leurs coûts, même au prix d'un risque plus important, puisque, en cas de perte des fonds, les frais seraient partagés par toute la profession (y compris les prestataires offrant un service intrinsèquement sûr). Il s'agit ici d'un cas d'aléa moral, situation dans laquelle des individus agissent dans leur propre intérêt, au détriment des autres, car ils ne subissent pas les pleines conséquences de leurs actes¹.

¹ Il peut également exister un aléa moral dans l'assurance des dépôts sur compte bancaire. Dans ce cas, toutefois, les conséquences de la perte sont plus graves pour le système financier (risque qu'une ruée sur une banque n'entraîne la chute de tout le système financier) et les effets négatifs de l'aléa moral sont limités par le contrôle prudentiel (qui, en imposant aux banques des coûts supplémentaires, limite leur capacité à adopter des stratégies trop risquées).

Mesures envisageables concernant le Principe général 2 (infrastructure de paiement)

Infrastructure de paiement nationale

- 2.1 Conformément aux rapports du CSPR intitulés *Policy issues for central banks in retail payments* et *Orientations générales pour le développement d'un système national de paiement*, les banques centrales pourraient favoriser, voire orienter, le développement de l'infrastructure intérieure pour les paiements de petit montant³⁵.
- 2.2 L'adoption de modèles d'entreprise permettant un développement rentable des réseaux de succursales et agences ou des réseaux bancaires électroniques (GAB et banque par Internet, par exemple) des prestataires existants et potentiels dans

³⁵ Ibid.

- les zones rurales ou les petits centres urbains, surtout dans les pays destinataires, pourrait être encouragée.
- 2.3 Une plus grande interopérabilité des réseaux de certains types d'instruments, comme les cartes de paiement et les GAB, peut permettre un meilleur accès aux services de TFTM lorsque les prestataires utilisent ces technologies.
 - 2.4 Les organisations disposant de vastes réseaux de succursales, comme les grandes banques ou les services postaux nationaux, ont souvent une bonne accessibilité dans de nombreux pays. Elles pourraient, le cas échéant, être incitées à jouer un rôle plus important dans la fourniture des services de TFTM, notamment dans les pays destinataires.
 - 2.5 Dans les pays originaires comme destinataires, les banques et autres établissements collecteurs de dépôts pourraient être encouragés à mettre au point des comptes et services de paiement de base à faible coût pour la clientèle de détail (et qui pourraient donc servir pour les TFTM).
 - 2.6 Un modèle a permis d'étendre avec succès la couverture des services nationaux de paiement : les comptes sont détenus par les banques et autres établissements collecteurs de dépôts, mais l'accès à ces comptes pour les services de paiement est décentralisé. Pour cela, les établissements collecteurs de dépôts passent contrat avec d'autres types d'établissements tels que des bureaux de poste, des établissements de jeux de hasard, des drugstores et d'autres petits commerces disposés à devenir des agents fournissant des services de paiement à des usagers (voir encadré 10).

Encadré 10

Élargir l'accès aux services bancaires : exemple du Brésil

Près d'un tiers des communes brésiliennes ne disposent pas d'agences bancaires, mais bénéficient de services bancaires par le biais d'environ 16 000 *correspondentes bancários* (correspondants bancaires), un nombre presque équivalent à celui des agences. Ces correspondants agissent pour le compte des banques comme un intermédiaire sous contrat et sont, entre autres, habilités à recevoir des dépôts et des paiements et à réaliser des paiements liés aux comptes concernés. La poste brésilienne constitue le plus important *correspondente bancário*. Elle agit pour le compte d'une grande banque privée brésilienne et dessert l'essentiel des communes dépourvues d'agence bancaire. Parmi les autres *correspondentes bancários* figurent les établissements de jeux de hasard, les supermarchés, les drugstores et d'autres petits commerçants. Les activités des *correspondentes bancários* sont réglementées par le Conseil monétaire national, instance gouvernementale à laquelle participe la Banque centrale du Brésil. Les règles déterminent les types d'établissements financiers qui peuvent être *correspondentes bancários*, les types de services qu'ils peuvent proposer et les procédures de règlement entre le *correspondente bancário* et la banque pour le compte de laquelle il agit.

Mécanismes de paiement transfrontière

- 2.7 Les réseaux et plateformes existants pourraient être adaptés pour satisfaire les besoins du marché des TFTM ou relier les chambres de compensation automatisées (CCA) ou autres systèmes de paiement de différents pays. L'encadré 11 présente plusieurs exemples de liens entre CCA, et notamment le cas de deux CCA gérées par les banques centrales. Des initiatives émanant du secteur privé sont également en cours ou à l'état de projet (grands réseaux internationaux de cartes ou SWIFT, par exemple). Les autorités pourraient suivre leur évolution et, dans la mesure où elles rendent le marché des TFTM plus efficace, les encourager.

Encadré 11

Connecter les CCA internes de différents pays

Ces dernières années, les banques de Réserve fédérale des États-Unis ont pris une série de mesures visant à offrir des services de CCA transfrontières à faible coût en reliant le système CCA des États-Unis à celui de plusieurs autres pays. Ces services sont actuellement limités aux transactions sortant des États-Unis. Les transactions à destination des États-Unis sont interdites jusqu'à ce que le système CCA interne soit capable de s'assurer du respect des obligations en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux et contre le financement du terrorisme.

En 2001, les banques de Réserve fédérale, en partenariat avec une banque privée au Canada, ont commencé à offrir un service CCA transfrontière au Canada. Il permet aux établissements de dépôt aux États-Unis d'envoyer des transactions de crédit et de débit à des homologues au Canada.

En 2003, les banques de Réserve fédérale ont lancé un service CCA transatlantique dans cinq pays d'Europe occidentale (Allemagne, Autriche, Pays-Bas, Royaume-Uni et Suisse). Ce service est limité aux transactions de crédit générées en dollars EU aux États-Unis et reçues dans la monnaie locale du pays européen concerné.

En 2004, les banques de Réserve fédérale et la Banque du Mexique ont introduit un service CCA transfrontière des États-Unis vers le Mexique, baptisé « Directo a México ». Ce service utilise le cours de change publié chaque jour par la Banque du Mexique (« le fixage »). Les banques de Réserve fédérale facturent aux établissements de dépôt aux États-Unis moins d'un dollar par transaction. La Banque du Mexique ne prélève aucune commission sur les banques au Mexique, mais elle reçoit une partie de celle payée aux banques de Réserve fédérale. La grande majorité des transactions sont des paiements du gouvernement américain à des particuliers au Mexique, mais le service est également à la disposition des établissements de dépôt offrant des services de TFTM transfrontières à destination du Mexique. Des travaux sont en cours pour étendre la portée du service au Mexique de façon à inclure les comptes auprès des coopératives de crédit.

- 2.8 Un prestataire offrant des services ouverts peut découvrir qu'une banque intermédiaire participant au transfert des fonds conserve ces derniers quelque temps comme flottant. Le flottant est un coût implicite : il a pour effet de ralentir le service et procure un revenu à la banque intermédiaire (intérêts du placement)³⁶. Si le prestataire veut accélérer le service et qu'il n'a pas de relation directe avec la banque en question (banque choisie par la banque correspondante du prestataire, par exemple), il peut discuter avec sa banque correspondante du recours éventuel à un autre intermédiaire ou à une autre banque correspondante disposée à se montrer plus sélective dans le choix des autres intermédiaires. Dans les pays où la pratique du flottant est répandue, les autorités peuvent souhaiter réfléchir à la façon de faire évoluer les pratiques (introduction d'un code de conduite ou d'une règle, de préférence en coopération avec le secteur bancaire).
- 2.9 Si le marché a du mal à introduire des changements qui pourraient être positifs, les autorités peuvent agir en tant que catalyseur et animateur en participant à des études sur la viabilité des projets et, lorsque ceux-ci semblent bénéfiques, en aidant les intervenants du marché à les mettre en œuvre.

³⁶ La réduction du flottant pourrait donc permettre d'accélérer le service des TFTM et, évidemment, tous les autres paiements dans lesquels il est aussi pratiqué, notamment les paiements transfrontières de gros montant. Cependant, on risque également une hausse du prix du service si les banques intermédiaires parviennent à compenser cette perte de revenu en facturant des frais explicites de transfert des fonds. Or, selon la structure tarifaire qu'elles adoptent (et surtout si elles facturent par paiement, indépendamment du montant), il est possible que la hausse de prix soit non négligeable.

Mesures envisageables concernant le Principe général 3 (environnement juridique et réglementaire)

Le cadre juridique devrait être stable, prévisible et non discriminatoire

Dans un pays, la majeure partie des dispositions légales relatives aux TFTM (capacité à exécuter les contrats, par exemple) ont une application générale, de sorte que toute réforme nécessaire est une question qui sort du cadre du présent rapport. Il existe cependant certaines mesures spécifiques qui, comme la réglementation (couverte ci-après), sont particulièrement adaptées aux TFTM.

- 3.1 Les systèmes interbancaires de paiement pouvant intervenir à un certain moment du transfert TFTM, il importe que leur cadre juridique soit bien établi (en particulier pour le caractère définitif du règlement et la solidité de la compensation). Il faut également que le cadre juridique national des instruments de paiement (cartes, virements, etc.) soit solide.
- 3.2 Les autorités peuvent avoir besoin de certains pouvoirs pour réaliser les objectifs d'intérêt public qui leur ont été fixés et, selon le rôle joué par le marché des TFTM et d'autres facteurs dans chaque pays, il peut être approprié d'inscrire ces pouvoirs dans la loi.

Cadres juridiques multiples

- 3.3 Au niveau international, les autorités pourraient évaluer la cohérence ou l'exhaustivité des cadres juridiques applicables.

Contenu du cadre réglementaire

Les paragraphes ci-dessous exposent une série de conseils à l'intention des responsables de la réglementation.

- 3.4 Éviter les règlements créant d'indésirables barrières à l'entrée ou des obstacles à la concurrence, notamment restriction induite de la prestation de services de TFTM à certains types d'établissements (ceux détenant une licence bancaire, par exemple).
- 3.5 Lorsque la réglementation applicable aux prestataires varie en fonction du type d'entité (banques ou non banques, notamment), vérifier que, sur le fond, les textes sont équivalents en ce qui concerne la prestation de services de TFTM.
- 3.6 Déterminer s'il est approprié de soumettre les prestataires à des exigences prudentielles (comme l'adéquation des fonds propres). Même si, pour un particulier, la perte de fonds par suite de la faillite d'un prestataire a les mêmes conséquences que la perte d'un montant équivalent détenu en dépôt, les services de TFTM au sens strict n'impliquent pas la collection de dépôts, de sorte que la faillite d'un prestataire est peu susceptible d'entraîner un risque systémique.
- 3.7 Appliquer des procédures d'enregistrement et d'octroi de licence proportionnées au service fourni et (éventuellement) des commissions d'un niveau raisonnable (les commissions peuvent, en effet, constituer une importante barrière à l'entrée).
- 3.8 Éviter de concevoir des règlements reposant sur des technologies particulières étant donné que celles-ci peuvent évoluer vite. Dans la mesure du possible, il faut pouvoir s'adapter rapidement aux nouvelles technologies, à faible coût et sans modification de la réglementation.
- 3.9 Le cas échéant, préciser quelles informations les prestataires doivent conserver et dans quelles circonstances ils doivent les communiquer, car conserver

automatiquement et déclarer immédiatement toutes les données relatives aux transactions peut se révéler onéreux et peu efficace.

- 3.10 Rechercher d'autres moyens d'identification des clients aussi efficaces que le passeport et la carte d'identité. Le recours à des documents d'identification difficiles à obtenir pour les migrants risque de restreindre la gamme des services de TFTM à la disposition des donneurs d'ordre ou les encourager à utiliser des services potentiellement peu sûrs, voire illicites.
- 3.11 Consulter les professionnels des TFTM et les autres parties prenantes lors de la préparation de la réglementation à ce sujet. Cela contribuera à faire en sorte que leurs préoccupations légitimes soient prises en compte et que la réglementation soit aussi efficace que possible sans imposer de coûts superflus. En outre, cela pourrait aussi permettre au secteur de comprendre pourquoi une réglementation s'impose et, ainsi, de rendre son application plus efficace. Dans certains cas, le secteur peut mettre au point des codes de conduite et régimes d'autoréglementation ; s'ils sont bien conçus, qu'ils contiennent des dispositions relatives à la gouvernance et les pouvoirs de sanctions appropriés, ils peuvent être aussi efficaces, si ce n'est plus, que la réglementation officielle (car ils reviennent moins cher à appliquer et sont plus souples). (L'encadré 12 fournit un exemple de code de conduite.)

Encadré 12

Mise au point d'un « label de qualité »

Au Royaume-Uni, le ministère du Développement international a créé un groupe de travail sur les TFTM composé de représentants du secteur privé, et notamment d'organismes de transfert de fonds, de banques internationales, de banques nationales, d'opérateurs de systèmes de paiement et d'associations de consommateurs. Ce groupe de travail pourrait proposer l'introduction d'un code de conduite ou « label de qualité ». Pour recevoir ce label, un prestataire devrait assurer un service transparent en fournissant des informations concernant, par exemple, la commission prélevée, le cours de change et le délai de transfert des fonds. Le prestataire devrait également s'engager à remplir certaines autres normes de qualité (comme des procédures de recours), et un organisme de contrôle du respect de ces normes serait nécessaire. Il serait demandé aux prestataires ayant reçu le label de le faire savoir, dans l'espoir que, avec le temps, il devienne un critère de choix des consommateurs à la recherche d'un service de TFTM.

- 3.12 Faire comprendre aux prestataires qu'il est important de se conformer à la réglementation et leur donner des conseils sur la façon de le faire.
- 3.13 Envisager d'introduire, dans tout nouveau régime réglementaire, une période transitoire pendant laquelle les sociétés n'ayant pas reçu de licence ou n'ayant pas été enregistrées ne sont pas pénalisées.

Encadré 13

Les services de TFTM par téléphone portable et leur réglementation

Aux Philippines, deux compagnies de télécommunications sont en concurrence pour la fourniture de services de TFTM utilisant les téléphones portables et l'argent électronique (valeur inscrite sur un support électronique). Les deux services ont recours à un réseau de type négocié, pour lequel la société de télécoms a recruté des prestataires dans les pays originaires où vit une importante communauté philippine. Pour effectuer un transfert, le donneur d'ordre verse des espèces à l'un de ces prestataires partenaires et, en échange, le prestataire envoie un message sécurisé sur le téléphone portable du bénéficiaire aux Philippines. Ce message a pour effet de télécharger de l'argent électronique sur le portable, et le bénéficiaire peut ensuite transférer ces fonds, par un autre message, soit sur le portable d'une autre personne, soit vers un agent de la société de télécoms. Dans ce dernier cas, l'agent, en échange, remet des espèces au bénéficiaire. Les règlements entre d'une part le prestataire et la société de télécoms, d'autre part la société de télécoms et son agent aux Philippines, s'effectuent par les circuits bancaires habituels. Les services de transfert d'argent électronique, dont ces services de TFTM constituent un aspect, sont réglementés par la banque centrale, le Bangko Sentral ng Pilipinas, qui est l'autorité de surveillance du système de paiement. La réglementation vise essentiellement à lutter contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme ; elle comprend, par exemple, des exigences de connaissance de la clientèle et une limitation du montant transférable chaque mois.

Mesures envisageables concernant le Principe général 4 (structure de marché et concurrence)

- 4.1 Il est parfois utile que les autorités de surveillance/prudentielles du secteur financier et les autorités chargées de veiller à la concurrence collaborent pour assurer la cohérence des approches.
- 4.2 Les prestataires pourraient être dissuadés de faire de l'exclusivité une **condition** pour accorder l'autorisation de fournir un service de TFTM. En revanche, il serait généralement difficile, et probablement peu souhaitable, de s'opposer aux agents collecteurs ou payeurs qui font le **choix** de ne fournir qu'un seul service de TFTM. Cependant, il peut parfois être utile, surtout dans les pays destinataires, d'encourager les établissements disposant d'un vaste réseau de succursales et/ou d'un monopole local *de facto* (bureaux de poste, principaux commerçants, banques, etc.) à proposer plusieurs services si cela est approprié.
- 4.3 Une structure réglementaire des TFTM soutenant la concurrence de marché est appréciable. Les autorités compétentes peuvent souhaiter suivre les fusions ou alliances qui pourraient notablement réduire la concurrence sur une grande part du marché.
- 4.4 Il peut être utile de mieux sensibiliser les prestataires potentiels au marché des TFTM. Ainsi, à moins qu'ils ne comprennent l'ampleur des flux dans certains corridors et, par conséquent, les possibilités qui s'offrent de proposer des produits complémentaires, les établissements financiers risquent de considérer donneurs d'ordre et bénéficiaires comme des clients qui ne leur apporteraient qu'un chiffre d'affaires modeste, mais représenteraient un risque élevé, tout en n'étant guère susceptibles d'utiliser d'autres services, et ils risquent donc d'être moins disposés à fournir des services de TFTM. Une publicité générale sur l'ampleur et l'importance des flux TFTM (annonces dans des revues commerciales, lors de conférences ou communication générale sur toute autre mesure prise pour mettre en œuvre les Principes) peut être intéressante, surtout pour les corridors où les prestataires sont peu nombreux. Il conviendrait aussi d'aider les prestataires à communiquer avec les groupes de migrants les plus importants.

- 4.5 Les opérateurs de système de paiement et les responsables de leur surveillance peuvent vouloir vérifier que leurs exigences en matière d'accès direct sont conformes aux principes internationaux visant à assurer la sécurité et la solidité du système de paiement. Les critères d'accès devraient être clairs, bien définis et équitables ; en outre, l'accès devrait être accordé à toutes les entités, prestataires inclus, qui satisfont ces exigences.
- 4.6 Il est possible que les autorités concernées souhaitent vérifier que les prestataires n'ayant pas d'accès direct aux grands systèmes de paiement obtiennent un accès indirect équitable. Les établissements bénéficiant d'un accès direct devraient être incités à fournir aux prestataires les services de paiement nécessaires, y compris les services de change, dans des conditions équitables.
- 4.7 Même s'ils sont en concurrence pour les services, les différents prestataires pourraient s'efforcer (lorsque cela est possible sans nuire à la concurrence) de coopérer sur les infrastructures fondamentales afin de profiter d'économies d'échelle et d'effets de réseau et, donc, de réduire les coûts de traitement.

Mesures envisageables concernant le Principe général 5 (gouvernance et gestion des risques)

- 5.1 Le secteur des TFTM – avec la coopération éventuelle des autorités compétentes et des groupements de consommateurs – souhaitera peut-être établir des lignes directrices en matière de bonne gouvernance et de gestion des risques, afin d'accroître la confiance dans les services de TFTM et de protéger les consommateurs. Ces lignes directrices pourraient s'inspirer de celles déjà utilisées dans le secteur financier, mais elles devront prendre en considération la diversité des prestataires.
- 5.2 Les professionnels du secteur pourraient aussi vouloir aider les prestataires à évaluer la nature et le niveau des risques auxquels ils sont confrontés, et donc à mettre en œuvre telles ou telles lignes directrices d'une façon adaptée à leur activité.
- 5.3 Étant donné l'importance particulière de la réglementation contre le blanchiment de capitaux et contre le financement du terrorisme, les autorités et le secteur des TFTM peuvent souhaiter élaborer ensemble des orientations sur l'application de cette réglementation de façon efficace et adaptée aux différents types et tailles de prestataires.
- 5.4 Lorsque les prestataires externalisent certaines fonctions (pour les confier à leurs agents collecteurs ou payeurs, par exemple), ils devraient s'assurer que ces intermédiaires respectent aussi les normes appropriées de gouvernance et de gestion des risques ainsi que la réglementation applicable.

Annexe 2

Éléments d'un transfert TFTM

1. La présente annexe explique plus en détail les cinq éléments constituant un transfert TFTM tels que présentés à la section 2.3 : collecte, déboursement, transmission de messages, règlement et fourniture de liquidités.

Collecte

2. Le donneur d'ordre peut payer l'agent collecteur en utilisant tout moyen de paiement acceptable par les deux parties. Le plus souvent, le paiement s'effectue en espèces ou, si le prestataire est une banque ou un autre établissement collecteur de dépôts, par débit du compte détenu par le donneur d'ordre auprès du prestataire. D'autres méthodes peuvent aussi être utilisées : transfert d'un compte bancaire (par carte de débit ou chèque, notamment) ; fonds prépayés (par exemple : argent électronique, autres cartes prépayées, mandats, traites bancaires) ; ou crédit (fourni par le prestataire ou par carte de crédit, par exemple). La transaction est un simple paiement domestique normal ; le fait que le service acheté soit un service de TFTM ne lui confère aucune particularité.

3. L'identification du donneur d'ordre n'est pas toujours techniquement indispensable pour effectuer le transfert proprement dit, mais elle est habituellement nécessaire pour permettre au prestataire ou à son agent de se conformer à la réglementation sur la lutte contre le blanchiment d'argent et contre le terrorisme. Toutefois, le donneur d'ordre doit généralement fournir à l'agent collecteur suffisamment d'informations pour identifier le bénéficiaire, au moins son nom. Si les fonds sont crédités sur un compte (compte bancaire, par exemple), il faut aussi en indiquer les références. Pour assurer une sécurité supplémentaire, notamment si la somme doit être versée en espèces, l'agent collecteur peut communiquer au donneur d'ordre un code de transaction ; ou bien il peut être demandé au donneur d'ordre de formuler une question à laquelle seul le bénéficiaire légitime sait répondre. L'agent collecteur envoie cette information à l'agent payeur, et le donneur d'ordre, au bénéficiaire. Ce dernier devra fournir le code ou la réponse à l'agent payeur avant de prétendre récupérer les fonds.

4. Dans certains systèmes avec carte, le donneur d'ordre n'a pas besoin d'identifier le destinataire. Le donneur d'ordre ouvre un compte auprès d'une banque ou d'un autre établissement collecteur de dépôts dans le pays d'émission et reçoit une carte de paiement (carte de débit, par exemple) internationale. Il envoie ensuite cette carte au bénéficiaire, qui peut l'utiliser pour retirer les fonds aux guichets automatiques de banque (GAB) du pays destinataire. Si, du point de vue du système de paiement, ce système peut être très efficace, il risque aussi de soulever des questions concernant la réglementation antiblanchiment et antiterrorisme, étant donné que le bénéficiaire ne peut être identifié formellement (toute personne en possession du code confidentiel de la carte pourrait l'utiliser).

5. Le « lieu » de la transaction entre émetteur et agent collecteur (ou « point d'accès ») est normalement un lieu physique tel qu'un commerce local, un bureau de poste, une agence bancaire, un bureau de change ou un point de vente spécialisé dans les services de TFTM. Cependant, avec les nouvelles technologies comme Internet ou le téléphone portable, les « lieux virtuels » sont de plus en plus courants. La nature du lieu influence les possibilités de paiement : avec des lieux virtuels, il est souvent nécessaire d'utiliser une carte, l'argent électronique ou le crédit, étant donné qu'il n'est pas possible de recourir à des instruments physiques comme les espèces ou les chèques.

Déboursement

6. En règle générale, l'agent payeur paye le bénéficiaire en espèces ou par crédit d'un compte bancaire ; cependant, d'autres moyens sont utilisables, comme pour le processus de collecte. La variété des points d'accès envisageables est également la même. Toutefois, l'infrastructure de paiement relativement sous-développée de certains pays destinataires risque de soulever certains problèmes quant aux possibilités de déboursement (voir section 3.2)

7. L'agent payeur doit savoir qui il doit payer et combien il doit payer. Il peut aussi avoir besoin d'autres informations, comme la monnaie ou le mode de paiement (crédit d'un compte, encaissement par le bénéficiaire en personne ou livraison au bénéficiaire). Normalement, il faut également identifier le donneur d'ordre. Parfois, le donneur d'ordre peut transmettre d'autres renseignements facultatifs (objet du paiement, par exemple), que l'agent payeur fait ensuite suivre au bénéficiaire.

8. L'identification du bénéficiaire nécessite habituellement un niveau suffisant d'autorisation de l'agent collecteur (par exemple, un message sécurisé, sous une forme ou une autre, identifiant le destinataire) et une preuve d'identité du bénéficiaire (papiers d'identité adéquats, voire code de transaction). Cependant, si le bénéficiaire détient un compte auprès de l'agent payeur (lorsque l'agent est une banque), la preuve d'identité demandée sera sans doute la même que pour n'importe quelle autre transaction (ainsi, pour retirer des fonds du compte en question, le bénéficiaire pourrait utiliser une carte de paiement et un code confidentiel). Dans le cas des systèmes de carte spéciaux mentionnés au paragraphe 4 ci-dessus, seul le donneur d'ordre est identifié ; le bénéficiaire reste anonyme.

Transmission de messages

9. Il peut arriver que les informations envoyées par l'agent collecteur à l'agent payeur soient acheminées avec les fonds – c'est-à-dire qu'elles soient transmises par les divers intermédiaires intervenant dans le processus de règlement (voir ci-dessous). C'est normalement le cas avec un service ouvert, où il n'existe pas de relation directe entre le prestataire collecteur et son agent, d'une part, le prestataire payeur et son agent, de l'autre, de sorte que les deux prestataires n'ont aucun moyen de communication directe³⁷. Transférer les informations en même temps que les fonds peut être long et difficile si les différentes instructions de paiement de la chaîne de règlement utilisent différents formats de message, car cela nécessite de convertir le format, ce qui peut exiger de coûteuses interventions manuelles.

10. Dans d'autres types de services de TFTM, les informations circulent en général indépendamment des fonds (directement de l'agent collecteur à l'agent payeur, avec copie au prestataire, par exemple) par l'un des nombreux moyens disponibles (réseaux publics comme Internet, messagerie électronique, télécopie, téléphone, courrier postal, coursiers, ou réseaux détenus en propre tels que les Intranets ou les liens interbancaires).

Règlement

11. Le processus de règlement peut être complexe. Les lecteurs qui ne connaîtraient pas bien les systèmes de paiement et les relations de correspondant bancaire auraient avantage à lire l'annexe 3, qui décrit divers cas de figure. Un transfert TFTM fait souvent intervenir une « chaîne de règlement » ou série de paiements distincts dont chacun peut être

³⁷ Les différents types de services (y compris les services ouverts) sont expliqués à la section 2.4.

effectué de façon différente. Les paiements à destination/en provenance des usagers ont déjà été décrits. Pour chacun des paiements intermédiaires (de l'agent collecteur jusqu'à l'agent payeur), le règlement a normalement lieu par le biais d'un virement du débiteur vers la banque du bénéficiaire, l'un des paiements étant transfrontière (et faisant habituellement intervenir les relations de correspondant bancaire).

12. Contrairement aux paiements entre usagers et agents, dans lesquels chaque transfert TFTM requiert normalement un paiement distinct, les paiements entre agents et prestataire peuvent s'effectuer par lots et être compensés (compensation entre toutes les instructions de transfert données par l'agent au prestataire ce jour-là et toutes les instructions de transfert du prestataire à l'agent, de sorte qu'un seul paiement est réalisé). Souvent, l'importance de la compensation est limitée par la nature essentiellement unidirectionnelle des flux TFTM ; dans certains cas, cependant, les flux peuvent être suffisamment proches dans les deux sens pour que, après compensation, le solde soit faible ou proche de zéro, rendant tout règlement superflu.

13. Il se peut que certains prestataires disposent d'un compte en banque à la fois dans le pays originaire et destinataire, de sorte que l'élément transfrontière peut être en partie « internalisé ». En pareil cas, les fonds de l'agent collecteur sont crédités sur le compte du prestataire dans le pays originaire, les fonds destinés à l'agent payeur sont débités du compte du prestataire dans le pays destinataire, et le prestataire enregistre ces transactions comme internes³⁸. Cependant, en raison, une fois encore, de la nature essentiellement unidirectionnelle des TFTM, le prestataire doit parfois transférer des fonds du pays originaire pour approvisionner son compte dans le pays destinataire.

Fourniture de liquidités

14. Même si un règlement est une chaîne de transactions, celles-ci ne doivent pas obligatoirement être effectuées dans l'ordre. Ainsi, l'agent payeur peut payer le destinataire avant d'avoir reçu les fonds du prestataire payeur. Cette situation est particulièrement propre aux services (comme les services franchisés) où le bénéficiaire a le choix du lieu d'encaissement des fonds, de sorte que le prestataire ne sait pas quel agent payeur il doit rembourser avant que les fonds n'aient été récupérés. De même, le prestataire payeur peut payer l'agent payeur avant d'avoir reçu les fonds du prestataire collecteur.

15. Dans la mesure où les transactions de la chaîne ne sont pas effectuées dans l'ordre, elles génèrent un certain risque de crédit (payer avant d'être payé). Il existe aussi un besoin de liquidités. Si, par exemple, l'agent payeur paye le destinataire avant d'avoir reçu le versement du prestataire, il doit disposer de suffisamment de fonds ou de crédit. Or, la fourniture de liquidités a un coût : celui de l'emprunt des fonds ou le coût d'opportunité résultant de l'incapacité à investir des fonds déjà détenus. La vitesse de mise à disposition des liquidités est donc susceptible d'accroître le prix total du service.

³⁸ Le processus est encore plus intégré lorsque le prestataire est lui-même agent collecteur et agent payeur.

Annexe 3

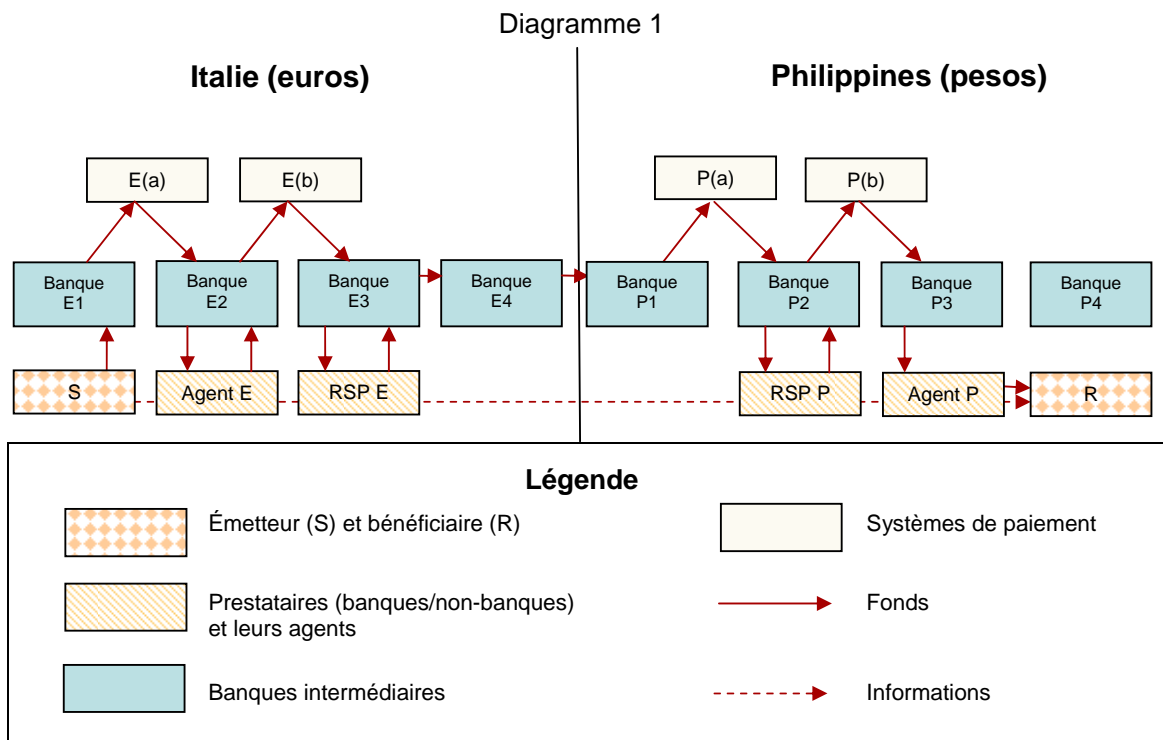
Exemples de règlement dans le cadre de services de TFTM

1. La présente annexe illustre le règlement d'un service de TFTM à partir d'exemples schématiques de transferts allant de l'Italie vers les Philippines. Le premier exemple est destiné à montrer que même un service de TFTM simple en apparence pour les usagers peut faire intervenir des mécanismes de règlement compliqués. Trois variantes du même exemple présentant un processus de règlement moins complexe sont ensuite examinées.

Description de l'exemple de départ

2. Le diagramme 1 montre un émetteur (*sender* ou S) en Italie envoyant des euros (soit EUR 200) à un bénéficiaire (*receiver* ou R) aux Philippines qui est payé en pesos. On suppose que l'agent collecteur (agent E) et le prestataire collecteur (RSP E) en Italie sont deux entités distinctes, possédant toutes deux, ainsi que le donneur d'ordre, un compte en euros dans des banques différentes. De même, prestataire payeur (RSP P) et agent payeur (agent P) aux Philippines sont deux entités distinctes qui, comme le bénéficiaire, ont un compte en pesos dans des banques différentes³⁹. Les deux pays dispose, chacun, de deux systèmes de paiement intérieurs qui effectuent leur règlement auprès de la banque centrale.

3. Les prestataires collecteur et payeur font partie d'un réseau négocié dans lequel les informations concernant le transfert TFTM sont envoyées séparément des fonds (par courrier électronique crypté, par exemple), comme le montrent les pointillés, et acheminées plus ou moins directement d'un bout à l'autre de la chaîne⁴⁰.



³⁹ Tout au long de cet exemple, le terme de « banque » est utilisé pour désigner tout établissement collecteur de dépôts qui offre des services de paiement.

⁴⁰ Les différents types de réseaux (y compris le réseau négocié) sont décrits à la section 2.4.

Étape 1 : du donneur d'ordre à l'agent collecteur

4. Dans un premier temps, le donneur d'ordre (S) utilise une carte de débit pour verser des euros à l'agent collecteur (agent E). Le résultat de la conversion en pesos dépend du cours de change utilisé par l'agent⁴¹. La transaction sur carte de débit entraîne le débit du compte de S en euros auprès de la banque E1 et le crédit du compte de l'agent E en euros auprès de la banque E2. À un moment donné de la transaction, variable selon le fonctionnement du système de paiement E(a), les banques E1 et E2 se règlent entre elles par les comptes qu'elles détiennent auprès de la banque centrale. Cette étape est un paiement intérieur normal.

Étape 2 : de l'agent collecteur au prestataire collecteur

5. Dans une deuxième étape, l'agent E paye le prestataire collecteur (RSP E). On suppose que l'agent n'effectue cette opération qu'une fois par jour, au moment où il transfère tous les montants en euros qu'il a récupérés ce jour-là pour le compte du prestataire RSP E (pas seulement ceux versés par le donneur d'ordre S). L'agent effectue un virement (sur un compte bancaire, par exemple) par l'intermédiaire du système de paiement E(b) qui entraîne le débit de son compte auprès de la banque E2 et le crédit du compte de RSP E auprès de la banque E3. Une fois encore, à un moment donné dépendant du fonctionnement du système E(b), les banques E2 et E3 se règlent entre elles au moyen de leurs comptes à la banque centrale. Il s'agit aussi d'un paiement intérieur normal.

Étape 3 : du prestataire collecteur au prestataire payeur

6. La troisième étape consiste pour le prestataire collecteur (RSP E) à transférer les fonds au prestataire payeur aux Philippines (RSP P). Une fois encore, on suppose qu'il ne le fait qu'une fois par jour pour tous les transferts Italie–Philippines de la journée, qui peuvent comprendre des fonds provenant d'autres agents collecteurs que l'agent E. (Il est possible que le prestataire collecteur RSP E soit en relation avec plus d'un prestataire payeur aux Philippines, mais nous supposons ici qu'il n'y en a qu'un.) Cette étape, qui se décompose en plusieurs sous-étapes, utilise les relations de correspondant bancaire international.

Sous-étape 3a : entre les banques en Italie

7. Pour transférer les fonds au prestataire payeur RSP P, le prestataire collecteur RSP E demande à sa banque, la banque E3, d'effectuer un transfert international en pesos sur le compte de RSP P auprès de la banque P2. On suppose que, sans doute en raison du faible volume d'opérations internationales qu'elle traite, la banque E3 ne fournit pas de service de paiements internationaux directement, mais qu'elle a recours à la banque de dimension mondiale E4, auprès de laquelle elle détient un compte en euros à cet effet. La banque E3 fournit à la banque E4 les informations concernant le transfert et, en retour, E4 indique à E3 la valeur du transfert en euros, laquelle dépend du cours de change utilisé par E4 (celui-ci peut être différent de celui que le prestataire collecteur et son agent appliquent au donneur d'ordre).

8. Pour effectuer le transfert, la banque E4 débite le compte de la banque E3. Cela suppose que la banque E3 dispose d'un solde suffisant sur son compte ou que la banque E4 lui accorde un crédit. Sinon, la banque E3 doit d'abord transférer des euros sur son compte. Il se peut que le compte de la banque E3 serve à plusieurs types d'opérations (sorties comme entrées). C'est pourquoi E3 surveille son compte et transfère des euros dans un sens ou dans l'autre dès que le solde devient insuffisant ou trop important. Ainsi, il se peut

⁴¹ Pour simplifier les calculs, les commissions facturées par les diverses parties ne sont pas prises en compte.

que le montant transféré ce jour-là n'ait aucun rapport avec les activités du prestataire RSP E, et encore moins avec le transfert du donneur d'ordre S.

Sous-étape 3b : transfert transfrontière entre banques

9. On suppose que, pour effectuer/recevoir des paiements vers les/en provenance des Philippines, la banque E4 possède un compte en pesos auprès de la banque P1 (relation de correspondant bancaire international). La banque E4 donne donc ordre à la banque P1 de verser des pesos sur le compte de RSP P auprès de la banque P2. Une fois de plus, la banque E4 doit disposer de suffisamment de pesos sur son compte auprès de P1 ou d'un crédit suffisant. De temps en temps, la banque E4 peut devoir recourir au marché des changes pour acheter ou vendre des pesos afin de maintenir son solde à un niveau acceptable.

Sous-étape 3c : entre les banques aux Philippines

10. La banque P1 transfère ensuite les fonds, par virement, via le système de paiement des Philippines P(a), à la banque P2, et la banque P2 les verse sur le compte que RSP P détient chez elle. Selon le fonctionnement du système de paiement P(a), les banques P1 et P2 se règlent entre elles par le biais de leurs comptes auprès de la banque centrale. Il s'agit d'un paiement intérieur normal.

Étape 4 : du prestataire payeur à l'agent payeur

11. La quatrième étape consiste, pour le prestataire payeur (RSP P), à transférer les fonds à l'agent payeur aux Philippines (agent P). Il est possible que RSP P traite avec plusieurs agents, de sorte que, sur le montant en pesos reçu de RSP E ce jour-là, seule une partie soit destinée à l'agent P. (De même, il est possible que RSP P reçoive des fonds destinés à l'agent P provenant non seulement de RSP E, mais également d'autres prestataires collecteurs dans le monde.) RSP P demande ensuite à sa banque, la banque P2, de transférer le montant correspondant en pesos sur le compte que l'agent P détient auprès de la banque P3. Il s'agit d'un paiement intérieur normal utilisant le système de paiement P(b).

Étape 5 : de l'agent payeur au bénéficiaire

12. Enfin, l'agent P remet les fonds en espèces au bénéficiaire, R⁴². L'agent P sait combien de pesos il doit remettre à R grâce aux informations fournies par l'agent collecteur.

Analyse de l'exemple

13. Cet exemple permet de mettre en valeur plusieurs éléments du déroulement d'un transfert TFTM.

- **Paiements multiples.** Le transfert est constitué d'une série de paiements distincts, cinq dans l'exemple (de S vers l'agent E ; de l'agent E vers le RSP E ; du RSP E vers le RSP P ; du RSP P vers l'agent P ; et de l'agent P vers R), tous effectués de façon différente (système de paiement différent, notamment). En outre, l'un des paiements (de RSP E vers RSP P) comprend lui-même trois transactions (de la banque E3 à la banque E4 ; de la banque E4 à la banque P1 ; et de la banque P1 à la banque P2).

⁴² Si l'agent P sait que R détient un compte auprès de la banque P4, il peut aussi transférer les fonds sur ce compte.

- **Vitesse.** L'ensemble du processus peut prendre un temps considérable. Cela dépend notamment de certains délais fixes (comme la vitesse des différents systèmes de paiement concernés) et de la vitesse de chacune des parties à la transaction (vitesse à laquelle la banque E4 passe à la banque P1 une instruction de paiement reçue de la banque E3, par exemple).
- **Liquidité.** Le processus a été décrit ici comme si les étapes se déroulaient dans l'ordre, mais cela n'est pas obligatoirement le cas. Les étapes pourraient se dérouler dans un autre ordre si le débiteur concerné remplit les conditions suivantes : a) il dispose des informations nécessaires ; b) il dispose des fonds nécessaires (liquidité) ; et c) il accepte un autre ordre de déroulement des opérations (étant entendu que s'il paye avant d'être payé, il risque des pertes). Ainsi, certains prestataires offrent un service quasi immédiat : le bénéficiaire peut percevoir les fonds très rapidement après que le donneur d'ordre a initié le processus de TFTM. Dans notre exemple (réseau négocié dans lequel les informations passent immédiatement de l'agent E à l'agent P), cela serait possible si l'agent P acceptait de verser les fonds à R avant de les avoir reçus du prestataire RSP P. En pratique, si RSP P veut fournir un service rapide, il peut fournir des liquidités à l'agent P (ce qui pourrait assurer un flottant à l'agent). L'agent P peut également réclamer *ex post* les fonds qu'il a versés ce jour-là, mais dans ce cas, il se dédommage en prélevant une commission plus élevée sur le prestataire RSP P. RSP P peut ensuite utiliser ses propres liquidités jusqu'au moment où les fonds arrivent du prestataire RSP E (ce coût est répercuté dans les commissions facturées à R et/ou S), ou bien RSP E peut se voir demander de conserver sur un compte un solde sur lequel RSP P peut tirer.
- **Traitement par lots et compensation.** En raison de leur faible montant, les fonds associés à chaque transfert TFTM sont rarement traités individuellement ou en temps réel. En règle générale, les fonds provenant de plusieurs transferts sont regroupés en un lot et envoyés comme un seul paiement (dans le présent exemple, on a supposé que cela se produit une fois par jour). Le traitement par lots est possible dans l'hypothèse où, comme noté ci-dessus, les informations concernant les différents transferts sont transmises séparément des fonds. Parfois, les paiements peuvent aussi donner lieu à compensation (s'il existe également un flux allant des Philippines vers l'Italie), de sorte que seul le montant net, moins important, reste à transférer.
- **Cours de change.** Comme S paye en euros mais que R reçoit des pesos, RSP E (par l'intermédiaire de son agent, l'agent E) doit utiliser un cours de change pour décider combien de pesos R recevra. Pour ce faire, il est bon que RSP E sache quel cours sa banque, la banque E3, appliquera, de même qu'il serait utile à E3 de savoir quel cours E4 appliquera. Comme indiqué précédemment, la banque E4 n'a pas nécessairement besoin d'acheter des pesos (il se peut qu'elle en ait déjà suffisamment sur son compte auprès de la banque P1). Cependant, elle applique généralement à la banque E3 un cours proche de celui de l'open market, et les cours appliqués par E3 à RSP E seront liés à ce dernier. Comme un long intervalle peut s'écouler entre le début de la transaction (première étape entre S et l'agent E) et le moment où la banque E4 convertit les euros en pesos, il se peut que tous les cours de change ne soient pas connus à l'avance, et une marge risque d'être ajoutée au cours de change pour le cas où la monnaie évoluerait défavorablement dans cet intervalle⁴³.

⁴³ La marge peut aussi servir à couvrir d'autres coûts de transaction (non liés au change) ; elle peut remplacer une commission explicite ou s'y ajouter.

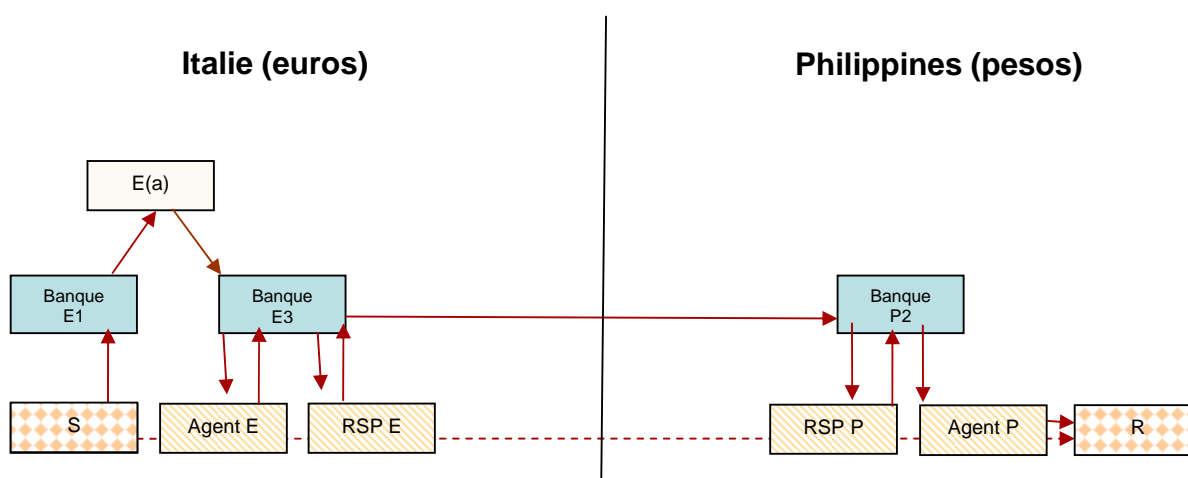
Variantes de l'exemple

14. L'exemple étudié illustre les étapes qui peuvent composer un transfert TFTM. Ces étapes sont un peu différentes selon que le service utilise un réseau de points d'accès négocié, monoprestataire, franchisé ou ouvert. Souvent, le processus est plus simple ou peut, tout au moins, paraître plus simple que celui décrit ici. Toutefois, dans les variantes présentées ci-après, il convient de noter que « simplifier » signifie souvent que, au lieu de faire appel à diverses entités, les étapes sont « internalisées », de sorte qu'elles peuvent être plus rapides et/ou moins coûteuses que les étapes externes, mais pas toujours.

Recours à un réseau négocié

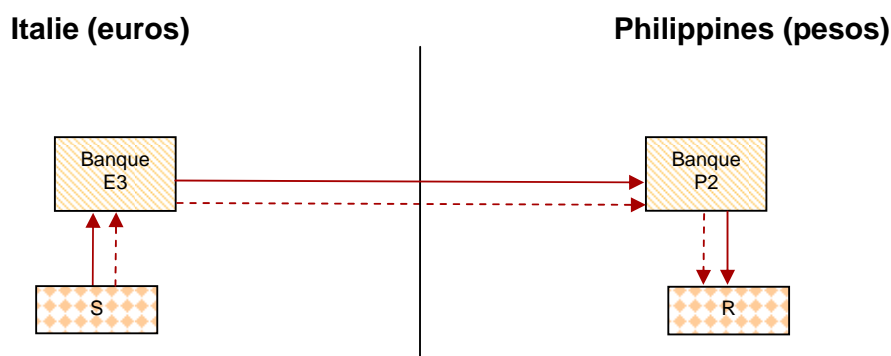
15. Il est possible de simplifier l'exemple examiné ici si – toujours dans le cadre du réseau négocié – les prestataires et leurs agents choisissent la même banque. Ainsi, l'agent E et le prestataire RSP E pourraient tous deux utiliser la banque E3, de sorte que le transfert s'effectue dans les livres de la banque E3. De même, le prestataire RSP P et l'agent P pourraient tous deux recourir à la banque P2. En outre, le choix d'une banque peut être influencé par le service transfrontière qu'elle offre. Ainsi, il est possible que les banques E3 et P2 aient été choisies car E3 a des relations directes de correspondant bancaire avec P2, ce qui permet de se passer des banques E4 et P1 (voir diagramme 2).

Diagramme 2



16. L'exemple pourrait être encore simplifié si les banques étaient elles-mêmes prestataires. Dans ce cas, la banque E3 serait le prestataire en Italie, et la banque P2, aux Philippines (voir diagramme 3). De plus, cela supposerait que S détienne maintenant un compte auprès de la banque E3. Si S veut pouvoir utiliser le service, c'est normalement ce qui se passe, puisque les banques n'offrent généralement leurs services de paiement qu'à leurs clients détenteurs d'un compte. De même, on considère que R détient un compte auprès de la banque P2.

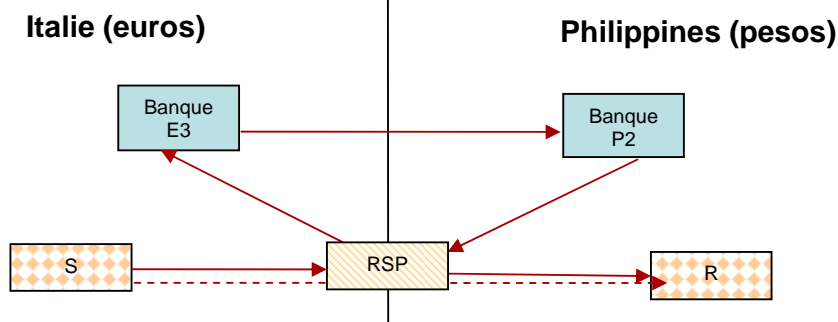
Diagramme 3



Recours à un réseau franchisé ou monoprestataire

17. On obtient une autre variante de l'exemple avec un réseau franchisé (le RSP E et le RSP P sont une seule et même entité) ou monoprestataire (l'agent E, le RSP E, le RSP P et l'agent P sont tous une seule et même entité). Le diagramme 4 représente un réseau monoprestataire dans lequel le prestataire n'est pas une banque⁴⁴. Dans ce cas, le prestataire a ses propres succursales en Italie et aux Philippines (il n'a donc pas besoin d'agents distincts). En outre, pour simplifier encore, on suppose que S paye le prestataire en espèces. Toutefois, le prestataire n'étant pas une banque, il doit détenir un compte en euros auprès de la banque E3 en Italie, et un compte en pesos auprès de la banque P2 aux Philippines. Comme sur le diagramme 2, on suppose que la banque E3 a un lien direct de correspondant bancaire avec la banque P2.

Diagramme 4



18. Dans ces conditions, S paye le prestataire en espèces et ce dernier dépose ensuite cette somme (avec les autres euros qu'il a reçus ce jour-là) sur son compte auprès de la banque E3. Le prestataire peut immédiatement payer R en espèces grâce aux pesos qu'il a déjà sur son compte auprès de la banque P2. Si les opérations traitées par le prestataire sont essentiellement unidirectionnelles (d'Italie vers les Philippines, par exemple), le prestataire accumulera au fil du temps les euros à la banque E3 et finira par manquer de pesos (ou de crédit) à la banque P2. Il devra donc, à un certain moment, demander à la banque E3 de transférer des pesos sur son compte à la banque P2 (E3 débitera son compte

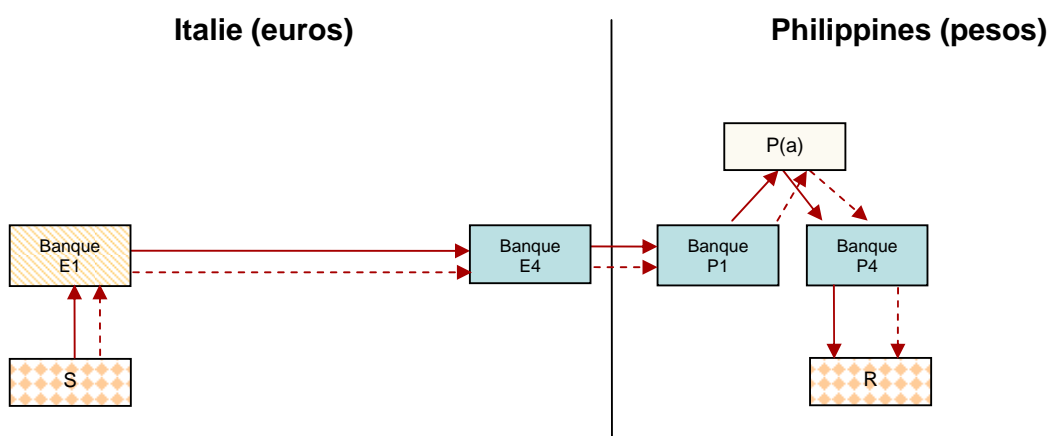
⁴⁴ Si le prestataire était une banque, cela simplifierait encore la situation puisque les banques E3 et P2 ne seraient pas nécessaires.

en euros et donnera un ordre de crédit à la banque P2). Comme dans l'exemple de départ, si le cours de change fluctue, le cours appliqué par la banque E3 au prestataire sera notablement différent de celui appliqué par le prestataire à S quelque temps auparavant.

Recours à un réseau ouvert

19. Le réseau ouvert constitue la troisième variante de cet exemple (diagramme 5). C'est une situation semblable à celle du diagramme 1, à cette différence près que le service de TFTM est, dans cette variante, offert par une banque (cas le plus courant dans un réseau ouvert). Ainsi, le prestataire en Italie est la banque E1, qui elle-même utilise la banque E4 pour effectuer des paiements transfrontières en son nom. En outre, il n'y a pas, à proprement parler, de prestataire aux Philippines. S demande que les fonds soient transférés vers le compte détenu par R auprès de la banque P4 (de fait, la banque P4 agit en tant que prestataire aux Philippines). Les informations concernant le transfert voyagent uniquement avec les fonds.

Diagramme 5



20. Outre la suppression de l'intervention de nombreuses entités, la grande différence, dans cette variante, est le fait que le prestataire en Italie (banque E1) n'a aucune relation ou accord direct avec l'entité agissant *de facto* comme prestataire aux Philippines (banque P4). Quel que soit l'établissement où le bénéficiaire R a son compte aux Philippines (ou dans un autre pays), le système fonctionne toujours. La banque E1 a seulement besoin d'une forme d'identification reconnue dans le monde entier (BIC et IBAN, par exemple) de l'établissement en question et du compte qu'y détient le bénéficiaire. Ensuite, E1 dépend d'une relation indirecte avec la banque P4 (par le biais des banques E4 et P1) et de la capacité de la banque P1 d'envoyer les fonds vers d'autres banques aux Philippines (y compris la banque P4) par un système de paiement philippin.

21. Ainsi, la banque E1 n'a aucun moyen de transmettre des informations directement à la banque P4, qui, elle-même, n'obtient aucun renseignement sur le transfert avant de recevoir les fonds de la banque P1. Un certain temps s'écoule donc (normalement quelques jours) entre l'envoi des fonds par S et leur réception par R⁴⁵. Il est donc impossible d'avoir ici un service « immédiat » comme dans les autres variantes de l'exemple.

⁴⁵ Même sans accord permanent, RSP E pourrait, en théorie, envoyer un message ponctuel à la banque P4, par téléphone ou courrier électronique, par exemple (en supposant qu'il connaisse le numéro ou l'adresse).

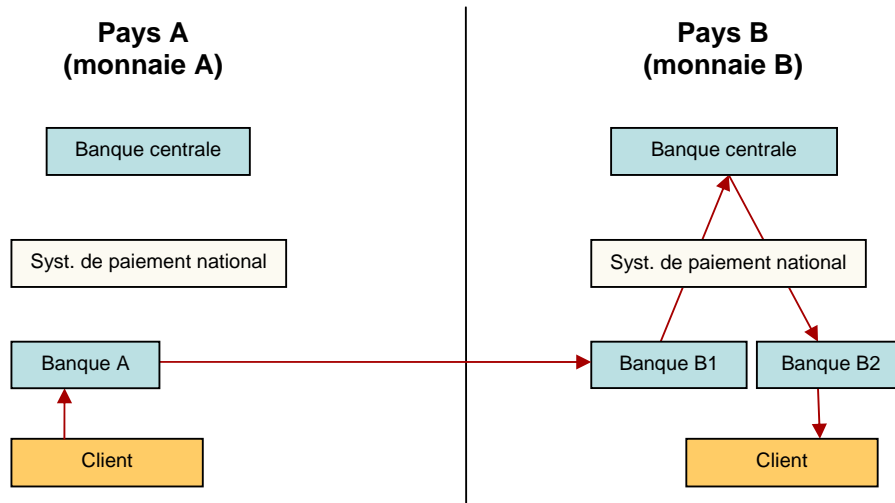
22. Malgré sa relative lenteur, un réseau ouvert présente l'avantage non négligeable d'une couverture mondiale : il est possible d'effectuer un paiement entre banques situées quasiment n'importe où. Cette caractéristique est particulièrement importante pour assurer la concurrence dans les corridors où le volume de transactions risque d'être trop faible pour que les réseaux négociés soient viables.

Cependant, outre le coût probable de traitement d'un message ponctuel, la banque P4 aurait encore des problèmes pour établir l'authenticité du message.

Annexe 4 Liens directs entre systèmes de paiement

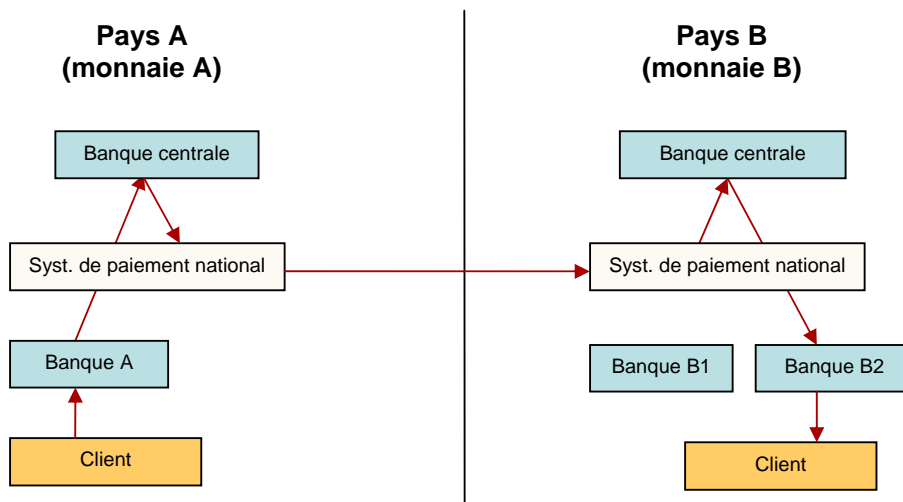
1. La méthode normale pour effectuer un paiement transfrontière grâce à des relations de correspondant bancaire est illustrée par le diagramme 6, qui reprend en partie les diagrammes 1 et 5 de l'annexe précédente. Seuls les flux de règlement sont montrés ici (pas les informations).

Diagramme 6



2. Le diagramme 7 illustre le cas où, au contraire, il existe un lien direct entre les deux systèmes de paiement.

Diagramme 7



3. On peut aussi envisager que le lien ne soit pas entre systèmes de paiement (diagramme 7), mais entre banques centrales. C'est le cas de figure sans doute le plus probable lorsque les systèmes sont gérés par la banque centrale, comme, par exemple, avec le lien CCA entre les États-Unis et le Mexique (voir encadré 11, annexe 1).

Annexe 5

Extrait d'un document du sommet du G8

Plan d'action du G8 : appliquer l'esprit d'entreprise à l'éradication de la pauvreté
(Sea Island, 9 juin 2004)

« [...]

Les pays du G8 ont arrêté la série de mesures ci-après pour encourager et soutenir les politiques et programmes nationaux qui favorisent un développement efficace tiré par le secteur privé afin de contribuer à réduire la pauvreté, permettant ainsi d'atteindre les objectifs internationaux de développement énoncés dans la Déclaration du Millénaire. Les pays du G8 travailleront à faire en sorte que l'aide bilatérale et multilatérale contribue à mobiliser des capitaux et de l'expertise afin d'accélérer la croissance et de libérer des ressources à des fins productives au profit des habitants des pays en développement. Ces programmes innovants sont destinés à appuyer les efforts déployés par les pays en développement. Cette approche est complémentaire de l'aide publique au développement qui demeure essentielle à la lutte contre la pauvreté.

[...]

Faciliter les transferts des migrants pour aider les familles et les petites entreprises

Les transferts internationaux des migrants, d'un montant le plus souvent de quelques centaines de dollars par transfert, se développent rapidement et atteignent près de 100 milliards de dollars par an. Cet argent, fruit du travail des migrants, joue un rôle croissant dans le financement du développement dans leurs pays d'origine. Ces transferts peuvent donc jouer un rôle important dans les efforts de développement du secteur privé en permettant aux familles de recevoir les capitaux nécessaires par exemple pour l'éducation, le logement, le lancement et le développement de petites entreprises. Cependant, le coût des transactions est parfois élevé, allant jusqu'à 10 à 15 pour cent, même pour les transferts à destination des grands centres urbains.

En favorisant les transferts par les circuits formels, il est possible de renforcer les systèmes financiers des pays en développement et de réduire le risque que ces transferts ne soient détournés à des fins illicites. Les pays du G8 travailleront avec la Banque mondiale, le FMI et d'autres organismes pour améliorer les données relatives aux transferts et pour élaborer des normes de collecte des données dans les pays d'envoi des fonds et les pays de destination. Les pays du G8 se mobiliseront pour contribuer à faire baisser le coût des transferts. Le développement des possibilités d'investissement offertes aux bénéficiaires de ces transferts peut améliorer leur incidence sur le développement.

Pour y parvenir, nous prendrons, avec les pays en développement, des mesures sur les transferts, notamment par des partenariats et des programmes-pilotes. Les programmes du G8 [...] visent à :

1. permettre aux habitants des pays d'envoi et de destination des fonds de mener plus facilement des transactions financières en passant par les circuits financiers formels, notamment en favorisant l'accès à des programmes de formation à la connaissance des systèmes financiers en tant que de besoin, et en travaillant avec le secteur privé pour développer l'éventail et la disponibilité des services financiers ;
2. diminuer le coût des services de transferts par la promotion de la concurrence, l'utilisation d'instruments de paiement novateurs et l'amélioration de l'accès aux circuits financiers formels dans les pays d'envoi et de destination. Dans certains cas, le coût des transferts entre pays d'envoi et pays de destination a été réduit de 50 pour cent, voire

davantage. Les pays du G8 estiment que des réductions similaires de ces coûts élevés pourraient être mises en œuvre dans d'autres pays ;

3. promouvoir une cohérence et une coordination meilleures des organisations internationales qui travaillent à l'amélioration des services de transferts et au renforcement des effets des transferts sur le développement dans les pays bénéficiaires ;

4. encourager la coopération entre fournisseurs de services de transferts et institutions financières locales, y compris les organismes de micro-finance et les sociétés coopératives de crédit, de manière à renforcer les marchés financiers locaux et à améliorer l'accès des bénéficiaires aux services financiers ;

5. encourager la création, en tant que de besoin, de fonds de développement local reposant sur le marché ainsi que de sociétés coopératives de crédit qui offrent aux familles bénéficiant de transferts davantage de possibilités et d'incitations à investir ces transferts de manière productive ;

6. appuyer le dialogue avec les gouvernements, la société civile et le secteur privé pour remédier aux obstacles réglementaires et en matière d'infrastructures. À titre d'exemple, les gouvernements doivent assurer un accès non discriminatoire aux systèmes de paiement pour le secteur privé, dans le respect de normes rigoureuses, et travailler ensemble pour moderniser l'ensemble des infrastructures financières. [...] »

Annexe 6

Références bibliographiques

Cette bibliographie récapitule, par organisation, quelques références particulièrement intéressantes pour les aspects des TFTM ayant trait au système de paiement.

Banque interaméricaine de développement (BID) – Fonds multilatéral d'investissement. 1) Recommandations d'un groupe de représentants du secteur des TFTM, des banques et des ONG réunis par le Fonds multilatéral d'investissement de la BID à Lima en 2004. 2) *Beyond small change: making migrant remittances count*, 2005.

Banque mondiale. 1) *Perspectives pour l'économie mondiale 2006 : Implications économiques des envois de fonds et de la migration*, 2005. 2) *Remittances: development impact and future prospects*, 2005. 3) *Workers' remittances to developing countries: a survey with central banks on selected policy issues*, Jose De Luna Martinez, Policy Research Working Paper 3638, juin 2005. 4) *Remittance service providers in the United States: how remittance firms operate and how they perceive their business environment*, Ole Andreassen, Financial Sector Discussion Series, juin 2006.

Comité sur les systèmes de paiement et de règlement (CSPR). 1) *Principes fondamentaux pour les systèmes de paiement d'importance systémique*, Banque des Règlements Internationaux, janvier 2001. 2) *Glossaire des termes utilisés pour les systèmes de paiement et de règlement*, Banque des Règlements Internationaux, mars 2003. 3) *Policy issues for central banks in retail payments*, Banque des Règlements Internationaux, mars 2003. 4) *The role of central bank money in payment systems*, Banque des Règlements Internationaux, août 2003. 5) *Orientations générales pour le développement d'un système national de paiement*, Banque des Règlements Internationaux, janvier 2006.

Credit Union National Association (CUNA). Principes volontaires pour les coopératives de crédit effectuant des transferts par le biais du réseau international des envois de fonds (International Remittance Network, IRnet). Ces principes ont été formulés en 2003 par le Conseil de la Credit Union National Association, qui réunit des professionnels des coopératives de crédit aux États-Unis.

Groupe d'action financière sur le blanchiment de capitaux (GAFI). *Les quarante Recommandations*, mise à jour du 22 octobre 2004. *Les Recommandations spéciales sur le financement du terrorisme*, mise à jour du 22 octobre 2004.

Groupe technique des Nations unies sur les mécanismes innovants de financement. Document de travail sur les TFTM envoyé au Secrétaire général des Nations unies en mars 2005 par les ambassadeurs aux Nations unies de l'Allemagne, du Brésil, du Chili, de l'Espagne et de la France, à la suite d'une réunion du Groupe technique sur les mécanismes innovants de financement.

Annexe 7

Glossaire

Le bref glossaire ci-dessous définit les principaux termes relatifs aux TFTM utilisés dans ce rapport. Pour des termes plus généraux concernant les systèmes de paiement et de règlement, voir le *Glossaire des termes utilisés pour les systèmes de paiement et de règlement* (BRI, mars 2003) à l'adresse Internet <http://www.bis.org/publ/cpss00b.htm>.

Agent (collecteur ou payeur)	Entité collectant ou distribuant les TFTM au nom d'un prestataire de services de TFTM. « Collecter » signifie recevoir les fonds et les instructions du donneur d'ordre. « Payer » signifie remettre les fonds au bénéficiaire.
Condition d'exclusivité	Condition par laquelle un prestataire autorise ses agents ou partenaires à fournir son propre service de TFTM à l'exclusion de tout autre service de TFTM.
Opérateur de transfert de fonds	Prestataire de services de paiement non collecteur de dépôts, que le donneur d'ordre paye par transfert (ou, parfois, par groupe ou série de transferts), en espèces ou par virement bancaire, par exemple. Ce système s'oppose à celui où le prestataire de services de paiement débite le compte détenu chez lui par le donneur d'ordre.
Point d'accès	Lieu où l'utilisateur peut émettre/recevoir des TFTM. Ce « lieu » peut être physique (agence bancaire, bureau de poste, magasin, par exemple) ou virtuel (notamment site Internet ou téléphone).
Prestataire de services de paiement	Entité fournissant des services de paiement (TFTM et/ou autres paiements). Le terme recouvre à la fois les établissements collecteurs de dépôts qui permettent les transferts de fonds à partir de ces dépôts (c'est-à-dire la plupart des banques et de nombreux établissements non bancaires collecteurs de dépôts) et les entités qui ne collectent pas les dépôts mais transfèrent les fonds (comme les opérateurs de transfert de fonds).
Prestataire de services de TFTM	Entité fournissant, à titre commercial, un service de TFTM à un usager moyennant rémunération, soit directement, soit par l'intermédiaire d'agents.
Prix	On entend ici le coût total d'un TFTM pour l'utilisateur (commissions à la charge du donneur d'ordre et du bénéficiaire + marge constituée de la différence entre le cours de change facturé à l'utilisateur et le cours interbancaire du moment).
Service de TFTM	Service permettant à l'utilisateur d'envoyer et/ou de recevoir des fonds.
Transfert de fonds international des travailleurs migrants (TFTM)	Paiement transfrontière de montant relativement faible de particulier à particulier. Dans la pratique, il s'agit de paiements récurrents effectués par des travailleurs migrants (qui, par exemple, envoient chaque mois de l'argent à leur famille restée dans le pays d'origine). Dans un souci de simplicité, ces paiements sont désignés dans le rapport comme « TFTM » (étant entendu qu'ils sont internationaux).
Usager	Émetteur ou bénéficiaire d'un transfert TFTM.

Annexe 8 Membres du groupe de travail

Co-Présidents

Massimo Cirasino
Banque mondiale
Marc Hollanders
Banque des Règlements Internationaux

Membres

Fonds monétaire arabe	Yisr Burnieh
Banque asiatique de développement	Austin Belton
Banque centrale du Brésil	Marcelo Deschamps d'Alvarenga José Antonio Marciano
Banque européenne pour la reconstruction et le développement	Piroska M. Nagy
Banque centrale européenne	Tom Kokkola
Banque fédérale d'Allemagne	Birgit Zeitschel
Autorité monétaire de Hong-Kong	Osbert Lam
Banque interaméricaine de développement	Gregory Watson
Fonds monétaire international	Maud Bokkerink Chee Sung Lee
Banque d'Italie	Veronica Fucile
Banque du Mexique	Ricardo Medina
Banque centrale des Philippines	Evelyna C. Avila
Banque centrale du Sri Lanka	H. A. G. Hettiarachchi D. Wasantha
Banque centrale de la République de Turquie	Elvan Göçmen Ertem
Conseil des gouverneurs du Système de Réserve fédérale	Jack Walton Jeffrey Yeganeh
Banque de Réserve fédérale de New York	Sandy Krieger
Banque mondiale	Mario Guadamillas

Secrétariat

Banque des Règlements Internationaux	Isabel Cerqueiro Robert Lindley
Ministère britannique du Développement international	Seymour Fortescue
Banque mondiale	Ole Andreassen José Antonio García