



GROUPE AGENCE
FRANÇAISE DE
DÉVELOPPEMENT

Direction de la Stratégie
Département de la Communication



Migrants, acteurs de développement

*Synthèse générale
de l'atelier technique du 29 mars 2006*



AVERTISSEMENT : Les analyses et conclusions de ce document sont formulées sous la responsabilité de ses auteurs et ne reflètent pas nécessairement le point de vue officiel de l'Agence Française de Développement



Synthèse Générale

Atelier technique de l'Agence Française de Développement

Migrants, acteurs du développement

Mercredi 29 mars 2006

Le sujet « migrations et développement » est, de manière récurrente, à l'ordre du jour de nombreuses conférences ou l'objet d'un grand nombre de rapports et d'études.

L'originalité de la démarche de l'AFD en organisant une telle journée était de donner la parole aux acteurs et pour ce faire d'y convier les principaux intéressés, à savoir les associations issues de l'immigration, afin de leur faire préciser leurs attentes, les besoins identifiés et de débattre ensemble des solutions pouvant être proposées. Aux côtés d'acteurs de terrain, de représentants d'institutions financières, d'organisme d'appui, de bailleurs de fonds et d'organisations de solidarité internationale, les représentants d'associations de migrants, mobilisées par le Forum des organisations de solidarité internationale issues des migrations (Forim), ont pu faire entendre leur voix.

Cette journée a vu se succéder des présentations de dispositifs existants et des échanges en ateliers sur les thématiques des transferts de fonds, du financement des initiatives privées et du développement local.

Ce document, synthèse de cette journée de dialogue, est construit sur la base des échanges tenus par les participants. Il ne s'agit pas d'une analyse exhaustive des sujets abordés ni une prise de position de l'Agence, du Forim ou du Cfsi.



SOMMAIRE

1	Eléments de problématique	3
2	Atelier Transferts de fonds et infrastructures financières.....	4
3	Atelier Financement des initiatives privées dans les pays d'origine.....	8
4	Développement local dans les pays d'origine.....	13
5	Annexes	18

Ce document s'articule entre une restitution d'éléments significatifs des documents de cadrage et la synthèse des échanges (sous forme d'encadrés) tenus lors des ateliers.

RESUME

Les migrants sont parties prenantes de deux espaces, le pays d'origine et le pays d'accueil. Ceci les conduit à contribuer à l'économie de ces deux espaces. Elément du système productif dans le pays d'accueil, il est aussi souvent un élément de production de richesses dans le pays d'origine.

Au-delà des actes individuels et microéconomiques de transferts financiers des migrants vers leur pays d'origine, il y a **une véritable économie du développement** qui émerge et qui ne demande qu'à **être accompagnée et facilitée pour être plus efficace.**

Un débat sur le rôle des migrants dans le développement de leur pays d'origine et sur les modalités de leurs transferts a été engagé le 29 mars 2006 à l'AFD, et a permis de mettre en avant les messages suivants:

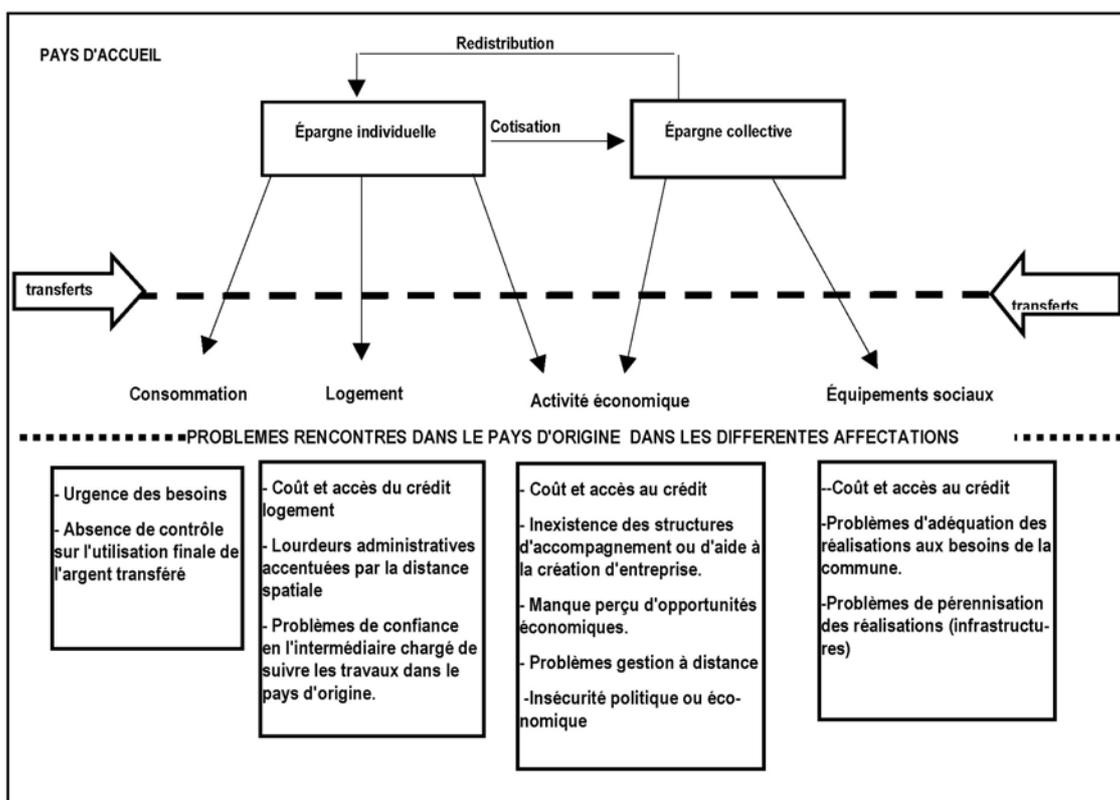
1. Les attentes des migrants, auprès des banques et des sociétés de transferts, se focalisent sur **l'accès à une offre diversifiée de produits de transfert, sur une simplification des circuits et sur l'importance de l'accompagnement tout au long des initiatives.**
 2. Les **Organisation de solidarité internationale (OSI) et les collectivités territoriales** sont elles aussi interpellées pour mieux identifier leurs complémentarités d'action avec les Organisations de Solidarité internationale issues des migrations (OSIM) et **mieux orienter leur action locale en lien avec les initiatives** de ces organisations.
 3. La contribution des migrants au développement de leur pays d'origine ne peut se limiter à une comptabilité purement financière. Le capital accumulé par les migrants est aussi un capital humain et relationnel, qui contribue à part égale au développement. Ceci revient à **reconnaître formellement les migrants comme des acteurs du développement.**
 4. **L'intervention des bailleurs de fonds est souhaitée pour financer et appuyer des expérimentations innovantes** avec notamment la mise en place de garanties et de lignes de crédit, pour faire évoluer favorablement la réglementation et plus généralement pour encourager les partenariats bancaires nord-sud.
-

1 ELEMENTS DE PROBLEMATIQUE

Le FMI a évalué le montant des transferts de fonds des migrants à environ 130 milliards de dollars pour la seule année 2004. Il est communément admis que les chiffres annoncés sont nécessairement en deçà de la réalité car ils ne comptabilisent que les montants enregistrés par les balances des paiements et se restreignent donc aux transferts formels¹. Ces flux financiers transférés par les migrants vers leur pays d'origine connaissent globalement quatre grands types d'affectation :

- la couverture des besoins de consommation de la famille restée au pays,
- l'investissement immobilier,
- l'investissement dans des activités productives,
- l'investissement collectif pour la mise en place d'infrastructures dans les communes ou villages d'origine.

De grandes disparités existent entre les pays, entre « corridors de migration », en fonction de l'origine des migrants, de l'évolution du projet migratoire, du rôle de l'Etat dans les pays d'origine et du degré de structuration des migrants en associations de ressortissants. L'acte « d'épargner ici pour investir là-bas » rencontre, toutefois, toujours les mêmes limites et les mêmes freins, représentées par le schéma ci-dessous.



Le rôle de la migration comme contributeur au développement, bailleur de fonds et apport de compétences pour le développement dans les pays d'origine n'est plus à démontrer. Le migrant est détenteur d'un capital humain et financier transférable pour la production de richesse dans son pays d'origine.

L'enjeu se situe alors au niveau de l'optimisation des pratiques, d'une meilleure valorisation de l'effort d'épargne et des savoir-faire, d'une réelle reconnaissance du rôle des migrants comme acteur du développement.

¹ Sans qu'on puisse l'estimer avec certitude, le transfert global annuel des migrants, formel et informel, doit dépasser les 200 milliards d'euros dans le monde. Ce montant dépasse largement les volumes cumulés de l'aide publique au développement ou ceux des investissements directs à l'étranger.

2 ATELIER TRANSFERTS DE FONDS ET INFRASTRUCTURES FINANCIERES

Cet atelier était animé par Martha Stein-Sochas (AFD) et Emmanuel de Cazotte (ICSF). La problématique principale était axée sur la diversification de l'offre et la baisse des coûts des produits financiers existants aujourd'hui sur le marché.

Six questions ont servi de fil conducteur lors de cet atelier :

1. Quelles sont les attentes réelles des migrants ?
2. Quel intérêt à la bancarisation ?
3. Les transferts de fonds des migrants : « marché potentiel pour les banques ?
4. Quelle réglementation pour l'évolution du secteur ?
5. Place des solutions innovantes ?
6. Quelle est la place des pouvoirs publics et des bailleurs de fonds ?

On entend ici par transferts, l'envoi par des migrants d'une épargne prélevée sur leurs ressources, depuis leur pays d'accueil vers leur pays d'origine. Les transferts financiers, sauf migration pour raisons politiques ou situation de conflit, font partie intégrante du projet migratoire. Ils en sont bien souvent la justification même.

Pour les migrants, la qualité d'un dispositif de transfert se mesure selon les trois critères principaux suivants : rapidité, sécurité, proximité.

La rapidité des transferts est exigée par les migrants car ils doivent faire face à des urgences imprévues de la famille restée dans le pays d'origine.

La sécurité des transferts est nécessaire afin de limiter les risques de pertes possibles au cours de l'opération, commissions frauduleuses ou détournements par exemple.

La proximité du lieu d'encaissement est essentielle pour les migrants dont l'origine des familles est rurale.

Les caractéristiques telles que la rapidité, la sécurité et la proximité du lieu de réception permettent de vérifier l'adéquation des mécanismes de transferts aux demandes des migrants. Le coût de l'opération dépend, dans ce cadre, du croisement de ces trois critères. La confidentialité de l'opération peut également constituer un facteur important.

Principalement, quatre canaux de transfert, formels ou informels, sont utilisés : le réseau bancaire, les mandats postaux, les sociétés de transfert et les transferts informels (cf annexe 5.3).

Tableau récapitulatif des différents types de transferts

Instruments	Critères	Coûts	Inconvénients
Virement bancaire (même enseigne ou filiale)	Rapidité +/- Sécurité ++ Proximité - -	Coût Swift	le destinataire doit avoir un compte bancaire réseau bancaire peu étendu dans les régions rurales
Virement inter-bancaire	Rapidité - - Sécurité + Proximité - -	Coût swift	délai parfois supérieur à 15 jours le destinataire doit avoir un compte bancaire pas ou peu de proximité dans certains pays
Mandat postal	Rapidité - - Sécurité + / - Proximité +	Coût faible	délai parfois très long pas sécurisé totalement
Société de transfert	Rapidité + + + Sécurité + + Proximité + +	Coût très élevé	coût très élevé manque de transparence des tarifs recours par défaut
Intermédiaire / Informel	Rapidité +/- Sécurité +/- Proximité ++	Coût faible à priori	délais variables (en fonction des départs) possibilité de détournements malgré la pression sociale Existence de coûts cachés pour le « bénéficiaire »

Aucun de ces systèmes n'allie tous les avantages, plus un dispositif est performant, plus le coût sera élevé. Les migrants choisissent tel ou tel système de transferts selon le montant transféré, le contexte bancaire du pays d'origine et l'utilisation finale des fonds transférés. Autrement, le degré d'urgence du besoin dans le pays d'origine, selon la situation personnelle et celle de leur famille restée dans le pays d'origine influe aussi sur le choix du canal de transfert.

1. Quelles sont les attentes réelles des migrants ?

Le recours fréquent aux canaux de transfert informel semble indiquer clairement que l'offre formelle n'est pas adaptée aux attentes des migrants ou du moins pas suffisamment attractive.

Outre une demande relative à la réduction des coûts des transactions, **les attentes des migrants se focalisent sur l'accès à une offre diversifiée de produits de transfert et sur une simplification des circuits.** Autrement dit, les migrants souhaitent une reconnaissance de leurs poids économique, de leur rôle d'acteurs dans le développement de leur pays d'origine et de la spécificité liée à leur statut, à savoir celle d'épargner ici pour investir là-bas.

2. Quel intérêt à la bancarisation ?

Il s'agit de la formalisation des pratiques informelles de transfert de fonds.

Les migrants y ont un intérêt, principalement pour la sécurité, mais ne souhaitent pas supporter un coût trop élevé. La bancarisation des pratiques rejoint l'attente de reconnaissance de leur rôle d'acteurs de développement et ce faisant permet de donner plus de visibilité à leurs interventions.

Les pouvoirs publics, de leurs côtés, souhaitent rendre ces transferts plus transparents et mieux contrôlés (lutte anti-blanchiment, lutte contre le financement du terrorisme, etc.).

De manière générale, **la bancarisation pourrait conduire à une plus grande concurrence interbancaire qui elle-même favoriserait une baisse des coûts ou une extension de la gamme de services.**

Une politique de change et une législation favorables sont deux éléments clé pour une amélioration des opérations de transfert. Alors, il est possible d'envisager que l'essentiel des transferts financiers pourrait être assuré dans un cadre formel, avec des conditions favorables de sécurité, proximité et rapidité et à un coût limité.

3. Transferts de fonds des migrants : un marché potentiel pour les banques ?

En Europe et en France, ce marché est très peu développé. Bien souvent, la question des transferts Nord-Sud est plutôt abordée sous l'angle d'un « **problème lié à la migration** » et non comme un marché potentiel à investir.

Malgré l'importance de ce marché potentiel, les banques « traditionnelles » des pays du nord n'y voient généralement pas d'intérêt. Elles sont plutôt réticentes à s'y engager (traitement de la clientèle sociale, problèmes réglementaires, problème de complicité de travail illégal, etc.). De plus, elles ne sont pas organisées pour ce segment de clientèle qui a des caractéristiques inhabituelles : besoins de transferts fréquents, préférence pour la liquidité et liens opérationnels sur un axe nord-sud (besoins transfrontaliers) peu usuels pour les banques du nord.

La faible densité des réseaux bancaires au sud et donc le peu de proximité avec les populations rurales représente aussi un frein important au développement de la relation banques-migrants.

La multiplication des accords interbancaires, la construction d'un réseau commun (type Visa ou MasterCard) et le développement de relations entre banques et Institutions de microfinance sont autant de pistes à explorer.

Dans l'attente d'une réelle prise en compte du problème par les banques, comment baisser les coûts des transferts les plus onéreux ? Le coût pratiqué par les sociétés spécialisées en transfert est élevé. Son évolution relève de la logique du marché. Il pourrait être baissé dans un contexte plus concurrentiel entre elles, comme aux Etats-Unis où le leader du marché a revu ses tarifs avec l'arrivée de nouveaux opérateurs. Cela nécessiterait en France de modifier la réglementation en vigueur (adossement des structures de transferts à des banques de plein exercice) et ainsi d'ouvrir le marché aux « prestataires de paiement ».

4. Quelle réglementation pour l'évolution du secteur ?

La réglementation doit accompagner le développement du secteur, plutôt que d'ériger de nouvelles barrières à l'entrée. Les règles de lutte anti-blanchiment (LAB) sont essentielles et ne posent pas de problème majeur aux acteurs privés.

Le principal obstacle au développement du secteur du transfert réside dans la difficulté d'obtention des agréments nécessaires pour pouvoir opérer des transferts (coût, obligation de fonds propres trop élevé, délais, faible lisibilité pour les candidats). Ces problèmes freinent bien évidemment le développement d'opérateurs privés. La France est, sur ce secteur très peu ouverte.

Une révision de la réglementation en France (ajustement de la réglementation au risque, etc.) devrait permettre la création de nouvelles structures de transfert (prestataire de service de paiement) et donc de casser le monopole actuel comme cela s'est passé dans d'autres pays, les Etats-Unis par exemple.

Au-delà du jeu du marché, on peut penser que des dispositifs à large « gamme de service » et non plus spécialisés dans le « transfert sec », pourraient garantir de meilleures conditions aux migrants. En agissant sur certains facteurs tels l'amélioration des services et la diminution des coûts, il doit être possible d'accroître le flux des transferts à travers des organismes financiers. Cela permettrait d'encourager les ménages à l'utilisation des services bancaires et favoriser les comportements d'épargne ainsi que l'accès au crédit.

5. Place des solutions innovantes ?

On observe la mise en œuvre de nombreuses innovations quant aux techniques de transferts, notamment l'utilisation d'internet, du téléphone portable et des cartes prépayées. Il est à noter que ces innovations viennent pour la plupart des pays du Sud. Des expérimentations utilisant le téléphone ou internet se déroulent actuellement au Ghana, Afrique du Sud ou Sénégal par exemple.

L'intérêt marqué par les IMF sur le sujet et l'implication progressive de ces dernières dans ce type d'opération est également une nouveauté intéressante qui permettra, à terme, de fournir un service de proximité.

A titre d'exemple, on peut citer deux partenariats entre des institutions de microfinance et des banques.

Des IMF comme le PASECA (pour les migrants maliens) ou Banco Solidario (pour les migrants équatoriens vivant en Espagne) ont cherché à collecter et à drainer, dans leurs banques ou caisses villageoises, les ressources provenant des transferts financiers des migrants.

Ils ont mis en place, grâce à un partenariat interbancaire (Crédit agricole et BNDA pour le Paseca, les Caisses d'épargne espagnoles pour Banco Solidario) un système de transferts groupés permettant de diminuer les coûts et en conséquence de drainer des envois réguliers de gros montant et sous réserve que l'émetteur comme le récipiendaire ait un compte bancaire.

Ainsi ce produit d'appel qu'est le service de transfert permet de s'appuyer sur ces ressources transférées pour proposer divers produits et services financiers au migrant (ou son mandataire) dans le pays d'origine.

Banco Solidario offre trois produits complémentaires à ses clients qui utilisent les transferts d'argent, au sein de son « Programme d'appui au migrant » : des crédits à court terme pour couvrir les besoins urgents en Espagne, des prêts hypothécaires et un compte d'épargne en dollars destiné à la famille du migrant en Equateur ou à son retour (Mi familia, mi pais, mi regreso).

Beaucoup reste à faire pour croiser attentes des migrants et offre de services financiers adaptés. Dans un tel contexte, se pose la question de la place et du rôle des pouvoirs publics et des bailleurs de fonds.

6. Quelle est la place des pouvoirs publics et des bailleurs de fonds ?

L'intervention de ces acteurs est envisageable et souhaitable à différents niveaux. Ainsi, plusieurs actions concrètes ont été proposées :

- Encourager les partenariats Nord-Sud tel que celui entre la Caisse d'Epargne de Marseille et la Mutuelle Comorienne d'Epargne et de Crédit.
- Financer et appuyer des expérimentations innovantes, comme la mise en place de transferts au sein des IMF.
- Inciter les grands réseaux, tels Visa, MasterCard ou Swift, à proposer une plate-forme de services de transferts internationaux à leurs banques affiliées.
- Faire évoluer la réglementation pour une ouverture rapide du marché. Une possibilité existe avec la nouvelle proposition de Directive Européenne (Marché Intérieur 1/12/2005) sur le cadre législatif des « Prestataires de paiement ».

3 ATELIER FINANCEMENT DES INITIATIVES PRIVEES DANS LES PAYS D'ORIGINE

Cet atelier était animé par Luc Rigouzzo (AFD) et Jean-Yves Rouchy (CNCE). La réflexion portait sur la nécessaire articulation entre la mobilisation de l'épargne dans le pays d'accueil, l'octroi de crédit pour investir dans le pays d'origine et les systèmes de garantie. Les cas de l'investissement immobilier et du développement des entreprises (création, expansion...) qui sont des destinations importantes de l'épargne des migrants ont été plus précisément étudiés.

La discussion s'est organisée autour des cinq points suivants :

1. Identification des freins à la transformation de l'épargne en investissement
2. Mécanismes pour l'investissement immobilier
3. Le financement de l'activité économique
4. Les solutions apportées par les projets existants
5. Les dispositifs à mettre en place

Si la destination principale de l'épargne des migrants va vers la couverture des besoins de consommation de leurs proches restés dans le pays d'origine, le financement de l'initiative privée est une deuxième destination.

En effet, une partie importante de l'épargne accumulée par les migrants dans le pays d'accueil est orientée soit pour des projets immobiliers, soit vers de la création d'activités et d'entreprises. Les motivations semblent être de trois ordres: préparer le retour, créer une source de revenu dans le pays d'origine à destination des proches et créer une source de revenu pour le migrant lui-même.

Mais quelle que soit la nature de l'initiative, celle-ci rencontre une même problématique : « comment épargner ici pour investir là-bas ? ».

Dans le pays d'accueil, l'effort d'épargne ne pose pas de problèmes particuliers. Il est bien évidemment lié à la capacité d'épargne plus ou moins élevée du migrant et donc à un rythme de constitution de fonds propres plus ou moins rapide. Cet effort peut, malgré tout, être limité par une préférence marquée pour la liquidité et donc la non utilisation de produits financiers qui pourraient favoriser la constitution d'une épargne.

Dans le pays d'origine, la transformation de cette épargne en investissement connaît par contre de nombreux freins. En effet, en dépit du montant parfois très important que représentent les transferts, l'épargne constituée dans le pays d'accueil par les migrants ou, plus largement, la preuve d'une capacité de remboursement ne permettent pas l'accès au crédit.

1. Identification des freins à la transformation de l'épargne en investissement

Il existe essentiellement trois types de freins, voire blocages : financiers, techniques et structurels.

Les freins financiers

L'un des freins souvent évoqués par les banques commerciales, telles que la BNDA au Mali dans le cadre du FSP co-développement (cf annexe 5.6), est le faible volume des transactions concernées, qui génère des coûts de suivi trop importants. D'où la nécessité d'une bonne communication auprès des migrants, et entre eux, afin qu'ils acquièrent une meilleure connaissance des spécificités des dispositifs de transferts et qu'ainsi le volume augmente.

Un autre blocage est le risque élevé à financer des créations d'activités, malgré un accompagnement tant dans le pays d'accueil que dans le pays d'origine. Le risque de change, accentué hors zone CFA, est également central. Enfin, de manière générale, la faiblesse, voir l'absence de garanties et de fonds de garanties reste un des obstacles majeurs.

Les freins techniques

Malgré les initiatives déjà existantes, il y a un véritable manque dans le domaine de l'accompagnement et la formation des migrants, dans le pays d'accueil comme dans le pays d'origine : montage du projet, gestion, suivi financier.

Les freins structurels

Les pouvoirs publics des pays d'origine ont longtemps été peu sensibles à l'enjeu représenté par l'investissement des migrants, et n'ont donc pas développé de mesures incitatives auprès de ces deniers, ni de cadres juridiques et réglementaires favorables. A titre d'exemple au Mali, les investisseurs étrangers bénéficient de mesures incitatives, à l'inverse des migrants maliens. Les associations de migrants souhaitent que les pouvoirs publics prévoient des mesures incitatives en direction des migrants désirant investir dans leurs pays d'origine.

De plus, une faiblesse structurelle existe souvent : le secteur bancaire du pays d'origine n'est souvent pas suffisamment développé (cas du Mali), et *a fortiori* il l'est encore moins dans le pays d'accueil à destination des migrants. En effet, il n'y a pas de banque malienne implantée en France, contrairement à des banques marocaines par exemple.

Enfin, le problème de la corruption et la lourdeur administrative ont également été mentionnés comme un frein certain.

L'investissement immobilier semble être, après la consommation courante, l'affectation privilégiée du public migrant. D'après des études récentes concernant les migrants maliens, il ressort que près de 45 % des migrants se disent concernés par ce type d'investissement. 8% des transferts de fonds effectués par les migrants maliens sont affectés à un projet immobilier, soit environ 10 milliards de Fcfa (15,2 millions d'€) injectés annuellement dans le secteur immobilier.

Pour l'investissement immobilier, la déconnexion entre l'effort d'épargne et l'accès au crédit est frappante : outre le fait que les produits d'« épargne logement » en France ne donnent droit au crédit que pour un investissement sur le territoire national, des fonds accumulés sur un compte d'épargne dans le pays d'origine (par le canal d'un bureau de représentation par exemple) ne donnent pas droit automatique au crédit (exemple de la Banque de l'Habitat au Mali).

Faute d'un tel accès au crédit, ce type d'investissement (entre 7 et 15 000 € en moyenne en Afrique de l'Ouest) se fera le plus souvent par un système de paiement par tranches successives, fonction du rythme d'épargne du migrant; ce qui n'ira pas sans provoquer de nombreuses ruptures de chantiers, une probable dégradation de l'existant, l'impossibilité d'économie d'échelle et donc un surcoût final.

2. Mécanismes pour l'investissement immobilier

Les situations sont très différentes selon les pays, une fois encore. Au Maroc par exemple, les Banques Populaires consentent des prêts immobiliers aux migrants selon une méthodologie tout à fait comparable à celle pratiquée en France : la garantie est réalisée par l'hypothèque sur le bien acheté et les taux pratiqués sont similaires.

Au Mali en revanche, la situation est très différente ; il existe une Banque de l'Habitat, dont les taux les plus faibles sont de l'ordre de 11%, ce qui reste rédhibitoire pour nombre d'emprunteurs.

Une solution innovante a été apportée par le Crédit Coopératif, en association avec ADER (Association pour le Développement Economique Régional) et la Fondation Abbé Pierre : lors d'une première phase, 22 migrants maliens ont contracté un prêt (de 3 à 7 ans) auprès du Crédit Coopératif en France, pour des constructions de maisons au Mali, avec une garantie à 100% de la Fondation Abbé Pierre. Il s'agit donc d'une relation bancaire classique, avec un emprunteur résidant en France et qui rembourse en France.

Aujourd'hui la Fondation Abbé Pierre s'est retirée. Le projet a initié sa deuxième phase, avec un fonds de garantie classique pour des prêts plafonnés à 15.000 € avec une échéance à 7 ans et un taux du marché français. Il est prévu un apport minimum de 20% de groupes solidaires de 5 à 10 personnes en France.

Pour ce qui est du financement de l'activité économique, le faible accès au marché financier ne permet pas à l'épargne d'être valorisée convenablement. Des crédits peuvent être obtenus (notamment par des institutions de microfinance) mais il s'agit la plupart du temps de crédits courts et de montants relativement faibles, adaptés au soutien d'activités commerciales, et non au financement de la création d'entreprise nécessitant des apports financiers sur du moyen terme. D'où l'enjeu de sortir du micro crédit pour aller vers le méso crédit.

3. Le financement de l'activité économique

La question du financement de l'activité économique reste problématique ; or, elle est particulièrement porteuse de développement et d'emploi. Un pan entier de la problématique des transferts, porteur d'interrogations majeures, reste à défricher.

Il n'y pas nécessairement de spécificités des migrants par rapport aux autres acteurs de l'économie dans ce cas.

Quels sont les outils de financements de la petite entreprise existant dans les pays d'origine, et lesquels peuvent être utilisés par les migrants ?

Les Institutions de microfinance sont souvent identifiées comme un relais possible entre les migrants et l'investissement productif dans le pays d'origine : elles sont en effet moins confrontées aux blocages dus au faible volume de transactions et au manque de proximité de la clientèle, comme les banques commerciales peuvent l'être. En revanche, la question du plafond des montants prêtés ainsi que celle de la longueur de ressources nécessaire pour opérer sur du moyen terme peut se poser de manière aiguë, mais différemment selon les contextes économiques des pays concernés.

Conjointement, se posent les problèmes liés à l'éloignement et à une connaissance parfois imparfaite du contexte. Quelle que soit la nature de l'investissement envisagé et son mode opératoire, pour son propre compte à distance ou pour une activité économique portée par un tiers, l'identification d'un partenaire de confiance, ou tout simplement d'une structure d'appui est une difficulté récurrente pour les migrants.

De plus, il est aussi difficile de faire face à distance aux lourdeurs administratives des pays d'origine, une fois le projet identifié, ou d'avoir une connaissance fine des opportunités d'investissement et du potentiel économique de la région.

Des programmes d'appui² sont mis en œuvre depuis quelques années, en France et à l'étranger, pour accompagner les créateurs d'entreprises migrants et tenter de lever ces différentes contraintes. Ils s'appuient sur le financement de bailleurs institutionnels et incluent, en général, un fort volet d'accompagnement permettant à la fois le financement des structures d'appui et un soutien des opérateurs par de l'assistance technique. Ces programmes peuvent aussi offrir un partenariat interbancaire dont l'objectif est de favoriser

² Programme migration et investissement économique au Mali et au Sénégal (PMIE), projets de la Fondation Intent au Maroc, au Surinam, en Turquie et au Ghana, projet de l'AFD au Maroc, au Mali et au Sénégal

une confiance accrue des banques locales qui ont alors un interlocuteur de « même niveau ». En complément, la mise en place de garantie au nord favorise alors l'octroi de crédit au sud (cf ci-dessous).

4 Solutions apportées par des projets existants

Programme Migration et Initiatives Economiques – (cf. annexe 5.4)

Programme d'appui aux projets économiques des migrants dans les pays d'origine (essentiellement en Afrique sub-saharienne) et en France, qui regroupe tout un réseau de structures d'appui : des associations qui font de l'accompagnement au montage de projets, en France et dans les pays d'origine. Ce programme, en partenariat avec la BNDA, permet aux migrants **d'investir à distance, grâce à leur épargne qui sert de garantie**, et via un promoteur présent au Mali. Dans cette configuration, le migrant est l'initiateur et l'investisseur, à travers des relais locaux.

Une démarche parallèle est en cours d'étude : le point de départ est l'identification et l'accompagnement des promoteurs au Mali, dont le migrant se porterait caution par son épargne en France. Il incomberait donc aux porteurs de projet au Mali de rechercher un parent ou une connaissance en France qui pourrait se porter garant. L'accompagnement et l'appui sur place pour accompagner ces créateurs et porteurs de projets seraient alors centraux dans la démarche.

Programme de la Fondation IntEnt

Mise en place d'un dispositif pluri acteurs aux Pays-Bas, visant à stimuler l'implantation de nouvelles activités portées par des migrants entrepreneurs (IntEnt Starters Programme) ou la coentreprise (IntEnt Joint Venture Programme) dans leur pays d'origine, principalement Maroc, Turquie, Surinam et Ghana, Afghanistan et Ethiopie.

Ce programme se déroule en trois phases principales : une phase préparatoire de sélection/identification et d'étude de marché, une phase de montage financier (crédit, garantie) et une phase de suivi/accompagnement de 12 à 18 mois. La participation du migrant est comprise entre 30 et 50 % du coût total de l'investissement.

Les pistes de travail à investir semblent donc devoir être orientées vers le lien à créer entre la capacité d'épargne des migrants dans le pays d'accueil, l'accès au crédit et le rôle à jouer des systèmes de garantie dans les pays d'origine, la valorisation de cette épargne représentant un enjeu majeur eu égard à la forte demande du public migrant. Il faut par ailleurs veiller à éviter d'engendrer des distorsions sur le marché national provoquées par un accès différencié à la ressource (entre migrants et non migrants).

Essentiel, ce lien n'est malgré tout pas suffisant. Les futurs dispositifs doivent impérativement couvrir aussi le champ du service non financier au porteur de projet, sous peine de n'apporter qu'une réponse partielle qui ne leverait qu'une partie de la contrainte.

5. Les dispositifs à mettre en place

Il est nécessaire de mettre en place un dispositif permettant de garantir le risque de change; les banques françaises peuvent le prendre en charge en se portant caution auprès des banques des pays d'origine, sur la base de l'épargne des migrants collectée en France. A ce sujet, les Caisses d'Epargne ont manifesté un engagement marqué pour ce type de mécanisme.

Diverses autres pistes ont été suggérées : l'instauration d'un prélèvement sur les frais de transferts pour bonifier les crédits et renforcer les fonds de garantie; améliorer le cadre juridique et mettre en place des mesures incitatives (exonérations fiscales par exemple) pour les investisseurs (migrants ou non);

Les sujets qui reviennent de manière récurrente sont de deux ordres : **l'importance de la formation et de l'accompagnement tout au long du projet et la mutualisation du risque**, plus largement, le développement de partenariats solides et pérennes entre les institutions financières du nord et celles du sud.

4 DEVELOPPEMENT LOCAL DANS LES PAYS D'ORIGINE

Cet atelier était animé par Jean-Jacques Moineville (AFD) et Yéra Dembélé (Forim). Les échanges lors de cet atelier ont porté sur les modalités du financement du développement local et sur la place des associations issues de la migration dans les instances de gouvernance au niveau local.

La discussion s'est articulée autour des 4 points suivants :

1. La légitimité des liens entre l'aide publique et les fonds privés des migrants
2. L'articulation entre les migrants et les autorités locales dans les pays d'origine
3. Le rôle à jouer par la coopération décentralisée
4. Les actions à mener

Depuis la fixation des objectifs de développement du millénaire en 2000, une attention particulière est portée sur la mise en place de dispositifs permettant de mobiliser l'épargne publique et privée au service de l'investissement dans les biens productifs et du développement humain. Aussi, pour la première fois, lors de la conférence de Monterrey en 2002, entre autres propositions, il était demandé aux Etats de travailler à la « réduction du coût des transferts de fonds des travailleurs migrants dans leurs pays d'origine et d'étudier les moyens d'encourager le placement de ces avoirs dans la mise en œuvre d'activités de développement ».

Cette recommandation rejoint un axe d'intervention traditionnel des migrants : l'investissement collectif pour la mise en place d'infrastructures socio-économiques dans leurs pays d'origine afin d'assurer l'accès du plus grand nombre aux services de base.

Regroupés en associations, appelées « Organisations de solidarité internationale issues des migrations » (OSIM), les migrants interviennent en effet fortement dans le montage et le financement de projet de développement à destination de leurs villages d'origine. Si l'on prend l'exemple de la région de Kayes, au Mali, 64% des infrastructures existant dans les villages sont attribuées aux migrants.

Concernant les flux financiers, il est très difficile d'avoir une idée précise des montants en jeu. Une étude réalisée en 2000, sur les seuls migrants Sénégalais domiciliés en France, estime que les cotisations collectées permettent un montant moyen, par association, d'investissement annuel dans les villages d'origine d'environ 10 000 €. Les montants transférés dans le cadre de l'investissement collectif dépendent bien évidemment du nombre de migrants au sein de l'association, du taux de cotisation appliqué, de la situation personnelle des migrants et de l'évolution de leur projet migratoire.

1. La légitimité des liens entre l'aide publique et les fonds privés des migrants

Les migrants ne se sentent pas coupés du territoire qu'ils ont quitté, leur volonté d'intervention est légitime. Il s'agit là de pratiques bien établies même si l'on constate des différences majeures entre les pays et les diasporas. Une telle implication dans le financement du développement, surtout constatée en milieu rural, dépend bien évidemment du poids de l'Etat, de la structuration des migrants en association, de leur concentration « géographique » et de leur confiance dans le pays d'origine.

La question de la légitimité ne se pose donc pas pour ce qui est de leur participation au financement du développement local. La question pourrait prendre tout son sens dès que l'on entend « canaliser » les fonds des migrants, fonds privés, vers le financement du développement local. Pour éviter de tomber dans l'idée de captation des ressources, il vaut donc mieux travailler sur la question de la valorisation des pratiques.

L'impact de la migration sur le développement local ne peut pas se résumer aux seuls transferts de fonds et financement de projets. Si l'on prend le cas du Mali, de nombreux migrants, de retour dans leurs pays, se sont impliqués dans la vie de leur commune, ont été élus et assument des fonctions de maires. Ces derniers sont à leur manière porteurs de démocratie locale et animent la vie citoyenne. De tels apports non financiers sont aussi importants pour le pays que les transferts de fonds.

L'enjeu, dans un tel contexte, se situe plus sur les recherches de complémentarité entre acteurs, sur l'articulation des interventions et sur l'instauration d'un dialogue citoyen.

Ces associations issues de la migration ont longtemps été mobilisés sur une logique familiale ou villageoise et non communale. Elles assumaient la maîtrise d'ouvrage des réalisations et des infrastructures et supportaient la quasi totalité, ou même l'intégralité, du coût financier de l'investissement et la plupart du temps de son fonctionnement.

L'évolution de leurs pratiques dans ce domaine a suivi l'évolution politique et administrative dans les pays d'origine. Elle est liée en particulier à l'état de la décentralisation et à la réalité du transfert de compétences et de responsabilités aux communes (Mali et Sénégal le dispositif décentralisé est opérationnel), aux interventions effectives de l'Etat dans les financements (exemple de l'Algérie où l'Etat s'occupe pleinement du financement du développement) et au rapport des migrants avec leur pays d'origine (exemple des Comores où les migrants sont les premiers bailleurs de fonds).

Par exemple, dans le cas où la décentralisation est effective, les secteurs d'intervention privilégiés des migrants (hydraulique, adduction d'eau potable mais aussi éducation et santé) relèvent désormais des champs de compétences transférés aux collectivités locales. Les décisions d'investissement doivent s'inscrire dans les processus de planification (plan de développement communaux, etc.) et de programmation des opérations, le tout en cohérence avec les priorités et les moyens dégagés par les grands programmes sectoriels de développement de l'Etat.

La valorisation d'effort de l'épargne des migrants et son orientation vers le financement du développement local relèvent alors d'un triple enjeu :

- la redéfinition du rôle des migrants et de leurs associations de ressortissants dans le financement des infrastructures,
- la nécessaire inscription des acteurs dans un cadre concerté de développement local,
- l'identification des contributions spécifiques des migrants à la réalisation des projets de territoire.

2. L'articulation entre migrants et autorités locales dans les pays d'origine

Quel que soit le contexte national, l'intervention « exogène » des ressortissants voit sa cohérence renforcée quand elle est articulée étroitement avec les autorités locales et donc en phase avec les stratégies sectorielles de l'Etat. Le développement local n'est pas l'affaire d'un seul groupe de personnes. **Le projet de développement du territoire doit émaner d'une rencontre entre acteurs, d'un dialogue. Le développement local est un enjeu public.** Il est alors nécessaire de déterminer les modalités de participation des migrants à sa définition. On rejoint là une attente forte des associations de ressortissants, celle touchant à la reconnaissance de leur rôle, ici et là-bas.

En fonction des pays d'origine, cette question est traitée différemment.

En Algérie, les migrants ne trouvent pas leur place et interviennent bien souvent à la marge de l'Etat.

Aux Comores, les migrants, premiers bailleurs de fonds du pays, estiment ne pas être suffisamment reconnus car non associés aux diverses instances locales.

Au Maroc, ceux-ci se placent dans une situation de négociation avec l'Etat, dans une posture d'interpellation du politique, en prenant bien souvent l'initiative de l'investissement et le coût de l'étude de faisabilité.

Au Mali, le financement de projets d'investissement passe par une agence spécialisée, l'ANICT (agence nationale d'investissement des collectivités territoriales). Celle-ci couvre une grande partie des besoins financiers de la commune sous forme de subvention. A charge pour la commune d'apporter 10 ou 15 % du financement. Bien souvent, la commune se retourne vers les associations de ressortissants pour financer une telle quote-part. Néanmoins, ces dernières ont précisé être très peu, voire pas du tout, associées à la gouvernance locale et bien souvent absentes des tours de table et des diverses instances.

Une telle orientation de l'épargne nécessite d'intervenir à plusieurs niveaux.

Tout d'abord, mettre en œuvre des actions d'accompagnement institutionnel des associations de ressortissants pour faciliter le passage, lorsque nécessaire, de l'intérêt villageois à l'intérêt communal. On constate bien souvent une diminution du taux de cotisation des migrants dès que l'investissement programmé ne concerne plus le seul village d'origine. De même, le besoin de visibilité affirmé par les migrants quant à l'utilisation finale des fonds transférés privilégie la logique « projet » à celle d'un appui « budgétaire » à la commune. Des actions structurantes sont menées dans ce sens par des OSI (Migrations et développement, GRDR, etc.), des coopérations décentralisées (Omri, etc.) et des coopérations bilatérales (FSP Codéveloppement). Ce faisant, il s'agit d'amener les associations de migrants à participer, à tous les niveaux, à la mise en place de fonds de développement locaux.

3. Le rôle à jouer par la coopération décentralisée.

L'appartenance des migrants à un double espace, ici et là-bas, devrait en faire des acteurs indispensables de beaucoup de coopérations décentralisées, au sens relations d'une collectivité locale du Nord avec une collectivité locale du Sud. Cela ne va pas toujours de soi et bien souvent les migrants peuvent se sentir exclus, mis à l'écart de la conduite de telles actions. Les associations de ressortissants sont bien souvent les partenaires les plus solides et fidèles de leurs régions d'origine ; **la question n'est donc pas de savoir quelle est leur place dans les dispositifs mais plutôt comment apprendre et réussir à travailler avec eux.**

Pour certains, la difficulté dans la relation vient d'un déficit d'information sur l'évolution du contexte administratif des pays et dans la plupart des cas d'une non inscription de la démarche migrants dans les politiques nationales sectorielles. Il y a donc un réel besoin d'accompagnement, d'information et de sensibilisation du public migrant sur les conséquences de la décentralisation, phénomène récent et évolutif.

Des programmes répondant à ce type de problèmes existent déjà, comme par exemple le Pra/Osim. Ce dernier, programme d'appui aux projets des organisations de solidarité internationale issues de l'immigration, est un dispositif d'accompagnement et de cofinancement des projets de développement local portés par les Osim. Ce dispositif paritaire a plusieurs objectifs :

- Inciter les Osim à inscrire leurs actions dans les politiques publiques de coopération internationale,
- Développer le partenariat pour le développement local,
- Répondre à la volonté des pouvoirs publics de permettre aux Osim de jouer pleinement leur rôle parmi les acteurs de la coopération internationale.

Doté d'une enveloppe de 150 000 € par an, ce dispositif permet de soutenir environ une dizaine de projets par an.

Ensuite, asseoir dans la durée la capacité d'abondement des migrants en tentant de lever la principale contrainte identifiée, à savoir principalement le paiement au comptant. Cette dernière composante nécessite d'intervenir aussi bien dans le pays d'accueil (modalité de constitution de l'épargne et des conditions de transfert des fonds) que dans le pays d'origine (sortir de la logique de réalisations au « comptant en escalier » par la mise en place de crédit relais).

Enfin, assurer dès l'origine les éléments garantissant la pérennisation du fonctionnement des infrastructures mises en place. Dans le cadre de la santé par exemple, les mutuelles de santé peuvent constituer un premier élément de réponse.

En effet, la mise en place de mécanismes de solidarité, type mutuelles de santé, permet de jouer sur plusieurs niveaux. Tout d'abord, elle facilite l'accès aux soins pour les personnes dans le pays d'origine et ce faisant permet d'augmenter le taux de fréquentation des centres de santé et donc permet d'assurer plus certainement la viabilisation et pérennisation de ce type d'infrastructure.

4. Les actions à mener

Faciliter les transferts de fonds pour l'investissement collectif

Le problème principal est celui du paiement au comptant. Le faible accès au crédit oblige bien souvent les migrants à financer les projets collectifs par vague. Des dispositifs de crédit relais ou d'avances bancaires intercalaires sur la base des cotisations reçues pourraient être étudiés. L'investissement collectif est basé sur les cotisations des ressortissants. L'intégralité des sommes collectées est ensuite transférée. Les transferts peuvent être bloqués si l'origine des fonds n'est pas bien définie.

La mutualisation des risques de santé dans la zone d'origine

Les dispositifs ou les outils financiers permettant aux migrants de gérer dans le temps les dépenses urgentes de leur famille revêtent un triple avantage :

- d'une part, ils permettent aux familles d'accéder à un meilleur service (mutuelle de santé ou crédit d'urgence),
- d'autre part, ils permettent aux migrants d'obtenir une meilleure lisibilité de leurs dépenses et d'économiser sur les montants transférés (gestion mutualiste), ainsi que sur les coûts de transferts (plus élevé quand ils doivent se faire rapidement),
- enfin, ils permettent de soutenir les activités financières des IMF et d'accompagner le développement des réseaux mutualistes dans les pays en développement.

L'objectif est la mise en place d'une assurance, contractée en France et couvrant un certain nombre de dépenses de santé pour la famille dans le pays d'origine. Une telle initiative demande d'une part d'identifier la couverture ainsi assurée et d'en élaborer la mise en œuvre avec le dispositif de santé local, aux différents niveaux d'intervention. L'initiative de la mutuelle des maliens de l'étranger (MME) soutenue par la Fédération Nationale de la Mutualité Française (FNMF), dans un des cercles de la région de Kayes est à approfondir.

Faciliter l'accès à l'information

Il s'agit de renforcer et d'intensifier les échanges entre acteurs et de faciliter la circulation de l'information sur les enjeux liés à la décentralisation, par exemple, ou sur l'évolution des contextes pays. Il faut pour cela jouer sur la mobilité et permettre une plus grande « circulation » des personnes. Des rencontres entre élus communaux des pays d'origine et associations de ressortissants pourraient ainsi être organisées.

Aboutir à une véritable reconnaissance du rôle des migrants comme acteur du développement

Dans ce cadre, il est proposé de :

- concrétiser une telle reconnaissance par la mise en place de dispositifs type « politique de la ville » et donc la gestion de fonds spécifiques,
- renforcer les dispositifs d'accompagnement des porteurs de projets, comme le Programme d'appui aux OSIM (PRA/OSIM) mentionné ci-dessus.

5 ANNEXES

- 5.1 Programme de la journée
- 5.2 Liste des participants
- 5.3 Les canaux de transferts
- 5.4 Présentation PMIE
- 5.5 Présentation de l'action *Investissement à distance*
- 5.6 Présentation power point du FSP Codéveloppement
- 5.7 Présentation power point Fons Català
- 5.8 Présentation power point de Migration et Développement

Pour plus d'information vous pouvez contacter : Christophe Lebègue du Comité français pour la Solidarité internationale : lebegue@cfsi.asso.fr et Elodie Parent de l'Agence Française de Développement : parente@afd.fr.