

Migration, transferts d'argent et marchés financiers au Mexique : Comment créer des liens ?

BIM n° - 20 juin 2005
Emmanuelle BOUQUET

Deux BIM ont déjà traité de la question des transferts d'argent par les migrants, l'un sous l'angle du potentiel d'épargne et de développement local que ces transferts représentent (BIM du 05/06/01), l'autre depuis la perspective des opérations d'une institution de microfinance en Ouganda (BIM du 12/10/04).

Ce BIM présente le cas du Mexique et s'intéresse à la pertinence et à la faisabilité de connecter les opérations de transferts d'argent à une gamme plus large de produits financiers au service des migrants et de leurs familles, notamment les plus pauvres. Au Mexique, les envois d'argent par les migrants travaillant aux Etats-Unis se trouvent à l'intersection de deux thèmes névralgiques en matière de développement : la question migratoire et les conditions très restrictives d'accès aux marchés financiers pour les couches les plus modestes de la population.

La migration Mexique - Etats-Unis concerne 6 millions de migrants légaux, auxquels s'ajoutent environ 3,5 millions de migrants en situation irrégulière. La population immigrée reproduit les grandes caractéristiques de la société mexicaine en général, notamment en termes de distribution et de disparité des revenus. On s'intéresse ici à la frange des migrants les plus pauvres, et notamment les migrants ruraux, dont le profil de migration présente des caractéristiques récurrentes. Majoritairement illégale et temporaire, cette migration est le fait des hommes, qui voyagent seuls en laissant leur famille au pays, mais maintiennent des liens étroits avec elle depuis les Etats-Unis.

Ces migrants et leurs familles ont bien entendu des besoins en termes de transfert d'argent, lesquels doivent répondre à un certain nombre de critères (coût, rapidité, fiabilité, accessibilité des guichets, notamment en zones rurales, etc.), à la fois depuis la perspective de l'expéditeur et celle du destinataire. Ils ont également des besoins plus larges en matière de produits financiers : crédit pour investir ou pour couvrir un déficit ponctuel de trésorerie, épargne pour la gestion de la liquidité et la planification des dépenses futures, assurance pour la gestion des risques, moyens de paiement ou de recouvrement. A nouveau, ces besoins s'expriment des deux côtés de la frontière. Par exemple, les migrants ont besoin de pouvoir encaisser les chèques remis par leur employeur, acquitter leurs factures pour les services de base (électricité, etc.), épargner en prévision de leur retour au Mexique (construction d'une maison, constitution d'un capital-retraite), etc. De leur côté, les destinataires peuvent avoir des besoins

d'épargne (en nom propre mais également au nom de l'expéditeur), de crédit pour un projet productif local, ou pour faire face à des dépenses importantes, etc. Enfin, il existe des besoins de services financiers collectifs, pour les associations de migrants et leurs relais dans leurs communautés d'origine, notamment en zones rurales, avec qui ils travaillent en cheville sur des projets de développement local.

Actuellement, le principal canal formel de transfert d'argent (les canaux informels sont probablement encore assez significatifs, mais ne seront pas traités dans ce BIM) entre les Etats-Unis et le Mexique est constitué par des compagnies privées de transfert, de type Western Union, qui opèrent à travers des points de vente largement déconnectés du système financier, et ne procèdent qu'à des opérations en espèces. En ce qui concerne les services financiers plus classiques (crédit, épargne, assurance), les besoins des migrants pauvres et de leurs familles ne sont que très rarement couverts par les institutions financières formelles, pour toute une série de raisons allant de l'absence de points de service (en zones rurales) à l'inadéquation des produits financiers existants, en passant par des barrières sociales, et, aux Etats-Unis, des contraintes d'ordre légal et linguistique. Les réflexions et les actions menées actuellement, à la fois aux Etats-Unis et au Mexique, tournent autour de l'idée d'une mise en connexion des services de transfert d'argent et des autres services financiers, à travers la « bancarisation » tant des expéditeurs que des bénéficiaires. Dans une approche de développement, les justifications et les bénéfices attendus sont de plusieurs ordres.

Il s'agit tout d'abord de réduire le coût des transferts, jugé excessif par la plupart des observateurs, sous l'action conjuguée d'une concurrence accrue entre opérateurs et de l'introduction de nouvelles technologies. Il s'agit également d'utiliser les transferts d'argent comme « produits d'appel », susceptibles de motiver les institutions financières des deux côtés de la frontière à développer des produits financiers mieux adaptés à ce type de clientèle. Une meilleure insertion dans les systèmes financiers est en effet généralement considérée comme un puissant outil de lutte contre la pauvreté, en améliorant la capacité de tirer parti des opportunités économiques, en réduisant la vulnérabilité et en contribuant à une réduction substantielle des coûts de transaction. D'un point de vue plus macro, il s'agit enfin de dynamiser le système financier formel au Mexique en y injectant – à travers des produits d'épargne - une part plus importante des montants considérables que représentent les transferts (au total, 16 milliards de dollars en 2004). Cette injection peut être envisagée au niveau national mais également régional, notamment dans les zones rurales qui sont à la fois un important réservoir de migration et un désert en matière de circuits formels d'intermédiation financière. Un tel objectif de stimulation de l'intermédiation financière est d'autant plus pertinent que les études portant sur l'utilisation des transferts par les récepteurs tendent à mettre en évidence des logiques de rente/épargne beaucoup plus que des logiques d'investissement productif direct.

L'idée d'associer les transferts d'argent à un processus d'intégration au système financier des deux côtés de la frontière semble donc prometteuse à la fois en termes d'équité et en termes de développement. Sa faisabilité dépend d'une conjonction de facteurs liés à l'interaction de trois grands types d'acteurs : les pouvoirs publics (dont les bailleurs), les institutions privées (banques et compagnies de transfert), et les institutions du « troisième secteur » (coopératives et institutions de microfinance). Quelles sont les actions menées et quels sont les problèmes qui se posent ?

Aux Etats-Unis, les banques et les coopératives financières (unions de crédit) semblent intéressées par le segment de marché que représentent les migrants, et cherchent à développer des produits plus adaptés, qui combinent un compte courant et des mécanismes de transfert vers le

Mexique. Par ailleurs, un processus de coopération bilatérale US-Mexique a permis de mettre en place une carte d'identité consulaire, délivrée par les consulats mexicains indépendamment du statut migratoire de leurs ressortissants, et reconnue comme identification officielle par près de 200 institutions financières aux Etats-Unis, ce qui permet de lever une importante barrière d'accès au système financier américain pour les migrants illégaux. Cette carte rencontre un grand succès, mais le taux de pénétration des institutions financières formelles reste encore très faible. Plusieurs raisons peuvent être invoquées. Tout d'abord, la concurrence entre institutions financières et compagnies non financières pour les transferts d'argent est de plus en plus équilibrée. Les tarifs pratiqués par les compagnies privées ne sont désormais guère plus élevés que ceux des banques, le niveau de fiabilité est comparable, et le système de points de vente localisés dans des boutiques généralement tenues par d'autres migrants hispanophones présente un avantage comparatif du point de vue de l'accessibilité sociale. Les institutions financières ont probablement encore un important travail de marketing et de promotion à fournir, pour concevoir des produits adaptés mais également pour les donner à connaître et faire évoluer les perceptions et les comportements des migrants à leur égard. Les unions de crédit, dont la vocation est plus locale et plus sociale, ont probablement une carte importante à jouer à ce titre.

Au Mexique, le problème tient non seulement à l'inadéquation des produits pour l'intégration des couches populaires et pauvres de la population, mais également aux insuffisances du système financier en général, notamment en termes de couverture géographique pour les zones rurales. Les perspectives de participation du secteur privé semblent très limitées à court et moyen terme. Si le secteur bancaire traditionnel semble intéressé à capter une part plus importante des flux de transferts des migrants, il n'a pas vocation à intégrer les couches populaires et pauvres de la population en leur proposant une gamme plus large de produits financiers. Ce diagnostic général souffre néanmoins une exception de taille : il s'agit une chaîne de distribution d'électroménager, qui pratique le crédit à la consommation pour une clientèle essentiellement populaire, et qui sert depuis des années de réseau de distribution pour Western Union. Cette compagnie a constitué en 2003 une institution financière bancaire complète, et propose désormais des produits d'épargne ciblés sur sa clientèle traditionnelle. Sa présence nationale, son excellente connaissance de son segment de marché et son professionnalisme en font désormais un acteur incontournable, mais sa spécialisation en crédit de consommation la situe en marge d'une logique de développement.

Face au désintérêt de l'essentiel du secteur bancaire, et à une conception libérale de l'Etat mexicain, supposé faciliter le jeu économique plutôt qu'intervenir directement comme opérateur, l'idée est de promouvoir le développement du secteur financier non bancaire, à travers les coopératives et les institutions de microfinance, qui affichent comme mission de fournir des services financiers aux catégories exclues du système bancaire traditionnel, et qui ont développé à cette fin des produits et des procédures innovants, mais dont les capacités opérationnelles et le niveau de couverture sont encore beaucoup trop faibles au regard des besoins. Les pouvoirs publics sont ainsi engagés depuis le début des années 2000 dans une politique volontariste de construction d'un système financier non bancaire qui soit à la fois solide (objectif de protection de l'épargne) et accessible au plus grand nombre. Cette politique combine des mesures de soutien et d'incitation d'une part, de contrôle et de réglementation financière, d'autre part, l'équilibre entre les deux dimensions posant souvent problème car il s'agit d'un secteur disparate aux besoins très différenciés.

Concernant plus spécifiquement la mise en connexion entre transferts d'argent et autres services financiers, la grande majorité des institutions financières non bancaires présente un profil

technologique incompatible avec les impératifs des opérations financières transnationales. Les dispositifs qui se mettent en place depuis 1 ou 2 ans passent par conséquent par des systèmes d'alliances entre opérateurs, impliquant généralement des compagnies privées de transfert, plus à même d'établir de manière simple des points de service au sein des institutions financières non bancaires. Les pouvoirs publics et les bailleurs jouent un rôle important pour favoriser ce type de dynamiques. Ils peuvent intervenir à plusieurs niveaux, par des aides financières directes pour les investissements ou les adaptations technologiques nécessaires, ou de manière plus indirecte, notamment en facilitant la mise en relation des différentes parties prenantes. Un organisme public mexicain chargé du développement du secteur financier non bancaire a ainsi mis en place une plate-forme technologique de transfert à l'intention des institutions du secteur, en profitant de sa position de force pour négocier avec une dizaine d'opérateurs aux Etats-Unis, ce qui permet de grouper leurs clientèles potentielles parmi les migrants. Il existe également des initiatives de coopération binationale Mexique - Etats-Unis au sein du secteur des coopératives et de leurs instances de représentation.

Ces politiques et ces initiatives sont encore beaucoup trop récentes, et leur échelle d'application encore trop limitée, pour pouvoir en tirer un bilan même provisoire. Cela dit, l'expérience mexicaine soulève des questions intéressantes au-delà du cadre national ou binational. En particulier, elle illustre comment, dans des dynamiques largement définies par le cadre réglementaire des pouvoirs publics et le marché (banques, compagnies de transfert), il reste des espaces à investir pour des organismes de la société civile à vocation plus sociale (coopératives d'épargne et de crédit, institutions de microfinance). La mise en connexion de produits de transferts et de produits financiers donne ainsi lieu à l'émergence de configurations innovantes faisant intervenir des partenariats entre acteurs de diverses natures (privé, public, « troisième secteur »). L'étude et le suivi de ces mécanismes constituent un thème de recherche important qui demanderait à être davantage exploré, d'autant que les leçons à tirer peuvent trouver une application plus large dans le champ du développement, dans un contexte de désengagement généralisé de l'Etat. Par ailleurs, tant le diagnostic que les actions menées semblent pilotés

essentiellement depuis le point de vue de l'offre (consolider et réguler des institutions, créer ou adapter des produits, faciliter les procédures, etc.). Or la situation actuelle aux Etats-Unis montre que la demande ne suit pas automatiquement. Associer plus étroitement les migrants et leurs familles aux dynamiques en cours permettrait de mieux identifier leurs besoins et les déterminants de leur prise de décision, afin de mieux y répondre.

Ce BIM est tiré du chapitre rédigé par Emmanuelle Bouquet : « Remittances and rural financial systems in Mexico ». in : Barbara Merz et Lincoln Chen (Eds.) « Strengthening equitable development in Mexico : Patterns of private social investment and remittances ». Global Equity Initiative, Harvard University Press, à paraître en 2005.

- ▷ Bendixen and Associates. 2003. Receptores de remesas en México. Encuesta de opinión pública. Power Point presentation of report, September-October. Available at <http://www.iadb.org/mif/v2/files/BendixenencuestaME2003.pdf>.
- ▷ Consejo Nacional de Población. 2002. Migración, remesas y desarrollo. Boletín Migración Internacional No 19. Mexico City: CONAPO. Available at <http://www.conapo.gob.mx/publicaciones/boletines.htm>.

- ▷ ----- . 2004. Boletín de prensa (Press release) 05/04. January 16. Available at <http://www.conapo.gob.mx/prensa/2004/05boletin2004.htm>.
- ▷ Instituto de los Mexicanos en el Exterior (IME). 2004. Most Frequently Asked Questions Regarding the Matrícula Consular (MCAS). Mexico City. IME. Available at <http://portal.sre.gob.mx/ime/pdf/PMCASING.pdf>
- ▷ Orozco, Manuel. 2004. The Remittance Marketplace: Prices, Policy, and Financial Institutions. Washington, DC: Pew Hispanic Center. Available at <http://pewhispanic.org/reports/report.php?ReportID=28>
- ▷ WOCCU (World Council of Credit Unions). 2004a. A Technical Guide to Remittances—The Credit Union Experience. WOCCU Technical Guide no. 4, Madison, WI: WOCCU. Available at https://www.woccu.org/development/guide/remittances_techguide.pdf
- ▷ ----- . 2004b. How to Serve Undocumented Individuals. Available at https://www.woccu.org/pdf/Undocumented_Individuals.pdf.