

# ANALYSE

## L'HAWALA, UN ENJEU D'INCLUSION FINANCIÈRE



Réseau

Financité

Ensemble, changeons la finance



FÉDÉRATION  
WALLONIE-BRUXELLES

*L'hawala est un mécanisme qui permet le transfert de fonds à l'international à des coûts moins importants que les agents traditionnels. Ce système de paiements informels est souvent utilisé par les migrants pour envoyer de l'argent dans leur pays d'origine, mais aussi pour le financement d'activités illégales et le blanchiment d'argent.*

#### **En quelques mots :**

- Les envois de fonds vers les pays à revenus faible et intermédiaire sont difficiles à estimer tant les transferts informels sont importants.
- L'hawala fait partie de ces mécanismes informels.
- Une réforme substantielle du système de transferts de fonds est nécessaire pour lutter contre l'exclusion financière.

Mots clés liés à cette analyse : inclusion financière, services financiers.

## **INTRODUCTION**

La question des transferts de fonds par les migrants soulève de multiples enjeux en termes de politiques de développement. L'abaissement du coût de ces transferts figure parmi les Objectifs du développement durable (ODD) que la Belgique s'est engagée à respecter à l'horizon 2030 en vue d'imprimer une empreinte durable sur notre planète et notre société.

A cet égard, certains mécanismes informels, comme celui de l'hawala, posent problème. Il permet à des clients de transférer une somme d'argent via un agent à coûts beaucoup moins importants, mais empêche aussi la traçabilité des transferts. Il faut donc arbitrer entre la poursuite deux objectifs légitimes mais de natures fort différentes : favoriser les transferts familiaux des migrants tout en luttant contre le financement du terrorisme. Les moyens de réguler ces pratiques étant bien minces, le mieux serait sans doute d'en limiter l'attrait en baissant davantage encore les coûts de transactions visés par l'ONU. Une réflexion qui devrait être menée dans le cadre d'une réforme globale du système, en vue d'assurer l'inclusion financière de tous les utilisateurs des transferts de fonds en Belgique.

## 1. Un volume difficile à chiffrer

Selon le dernier rapport sur la migration et le développement publié par la Banque mondiale ce 8 avril 2019<sup>1</sup>, les envois de fonds vers les pays à revenus faible et intermédiaire ont atteint un niveau record en 2018. La Banque mondiale estime que les envois de fonds officiellement enregistrés vers ces pays ont atteint 529 milliards de dollars, soit une progression de presque 10 % par rapport aux 483 milliards de dollars de 2016.

Soulignons d'emblée l'incertitude énorme qui règne sur ces chiffres : des données fiables et exhaustives font en effet cruellement défaut tant au niveau des envois informels (intraçables de par leur nature même) qu'au niveau des transferts formels. On entend ainsi souvent dire que les montants envoyés par des expatriés à leur famille représentent des sommes colossales, supérieures (jusqu'au triple) à l'aide publique au développement. Ou encore, que si le montant total de ces transferts de fonds était un pays, il pourrait pratiquement participer au G20.

Selon le rapport précité, les transferts envoyés depuis la Belgique auraient été d'environ 4,5 milliards en 2014. « Auraient été » car, soulignons-le, ce chiffre est loin d'être fiable. D'abord, parce que les données de tous les pays ne sont pas comprises. Ensuite, parce qu'il peut y avoir des différences entre ce qui est compté (ou non) comme transferts familiaux (les salaires de travailleurs migrants par exemple). Plus fondamentalement, car les transferts par les personnes immigrées de 2e ou 3e génération ne sont pas inclus. Or, ces personnes constituent une part importante des diasporas.

Le chiffre publié par la Banque nationale de Belgique (BNB) n'est guère plus fiable. Elle même ne dispose pas des chiffres exacts et procède donc à des estimations. Certes, dans le nouveau système de rapportage, les petits montants sont désormais inclus, mais le chiffre est limité à la Poste et exclut d'autres opérateurs - bancaires ou non. La BNB citait le chiffre d'un peu plus de 500 millions en 2015, ce qui est évidemment - et la BNB en est consciente - une sous-estimation.

Si l'on ajoute les autres canaux de paiement, notamment les banques marocaines ou turques installées en Belgique, ou encore les autres opérateurs que celui associé à la Poste<sup>2</sup>, il faut au moins doubler ce montant. Au moins, car ce chiffre n'inclut pas non plus

---

<sup>1</sup> World Bank, Migration and Remittances Recent Developments and Outlook, April 2019, <https://www.knomad.org/publication/migration-and-development-brief-31>

<sup>2</sup> La poste belge travaille avec Western Union pour l'envoi et la réception d'espèces au niveau international.

les virements bancaires existants vers d'autres pays européens<sup>3</sup>. Une fourchette raisonnable parlerait d'un montant entre 2 et 5 milliards de dollars, plus proche du chiffre avancé par la Banque mondiale. Mais il s'agit uniquement d'une fourchette large pour des transferts formels. Car nous n'avons même pas pris en compte les envois informels, au moins aussi importants. Parle-t-on d'un montant entre 4 et 10 milliards de dollars ? Autant dire que l'on ne sait pas grand-chose.

## 2. L'objectif de coût maximum des transactions à 3% est très loin d'être atteint...

Maintenant qu'il est bien établi que les chiffres cités restent à prendre avec des pincettes (et sont plutôt sous-estimés), venons-en au fond du sujet : le besoin pour des millions de familles de pouvoir envoyer ou recevoir des fonds, de manière sécurisée et à un coût raisonnable.

Or, à l'échelle mondiale, le coût moyen d'un transfert de 200 dollars était encore de 7 % au premier trimestre de 2019. Il s'agit d'une moyenne, ce qui signifie que les coûts sont parfois encore plus élevés, notamment entre de nombreux corridors africains et les petites îles du pacifique, où ceux-ci demeurent supérieurs à 10 %. Les banques constituent le canal de transfert de fonds le plus onéreux, avec un coût de transfert moyen de 11 % en 2019 ; les opérateurs postaux facturent environ 7 %. Cela représente plus du double de la cible de 3 % fixée dans les Objectifs de développement durable (ODD) auquel la Belgique s'est engagée d'ici 2030<sup>4</sup>.

Attardons-nous sur ce chiffre : imaginons que l'on perde même 3% chaque fois que l'on fait un virement. C'est évidemment énorme, surtout qu'il s'agit pour la plupart de sommes gagnées par des hommes ou des femmes, loin de leur famille, vivant de métiers souvent pénibles, et que ces sommes sont a priori utilisées à bon escient. En effet, si les transferts familiaux servent plus souvent à la consommation qu'aux investissements productifs, ce qui est parfaitement légitime d'ailleurs, la question n'est pas de porter un jugement de valeur, mais bien de se demander - d'un point de vue factuel - si la "seule consommation" contribue aux objectifs de développement. Après tout, s'ils compensent un manque de revenus en situations de crise, l'impact est déjà énorme. D'autant que les

---

<sup>3</sup> Ces chiffres sont issus de l'étude de la KUL, réalisée par Tom De Bruyn et intitulée "Remittances from Belgium as a lever for development", pour le compte de 11.11.11 et dont la note politique a été traduite et présentée par Valéry Paternotte lors de la Conférence sur les Transferts financiers Familiaux et Co-développement Local Durable, tenue au Parlement bruxellois le 27/11/18.

<sup>4</sup> Dans le cadre du Programme de développement durable à l'horizon 2030, tous les États membres des Nations Unies se sont engagés à prendre les initiatives et décisions qui s'imposent pour imprimer une empreinte durable sur notre planète et notre société. L'objectif 10 c du PDD afin de réduire les inégalités dans les pays et d'un pays à l'autre prévoit ceci : « D'ici à 2030, faire baisser au-dessous de 3 % les coûts de transaction des envois de fonds effectués par les migrants et éliminer les couloirs de transfert de fonds dont les coûts sont supérieurs à 5 % ».

transferts familiaux suivent souvent aussi une logique d'investissement. Après tout, lorsque l'on permet à un membre de la famille d'accéder à l'enseignement ou à des soins de santé, on est dans de l'investissement (aussi).

Selon la Banque mondiale, il existe deux obstacles principaux à la baisse des coûts des transferts. Le premier obstacle concerne les mesures de réduction des risques prises par les banques internationales qui opèrent la fermeture des comptes bancaires d'opérateurs de transfert de fonds pour éviter, plutôt que de gérer, les risques en vue de se conformer à leurs obligations issues des règles relatives à la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme (LBC/FT).

Un second obstacle constitue les partenariats exclusifs conclus entre les systèmes postaux nationaux et les opérateurs de transfert d'argent. En effet, dans ce dernier cas, les coûts de transfert tendent à inclure une prime de 1,5% en moyenne pouvant cependant avoisiner 4 % dans certains pays en 2018.

En 2019, la Banque mondiale s'attend à ce que les envois de fonds vers les pays à revenus faible et intermédiaire atteignent les 550 millions de dollars et deviennent la plus grande source de financement externe des pays en voie de développements. Selon l'auteur de l'étude, les coûts élevés des transferts d'argent réduisent les bénéfices de la migration.

La renégociation des partenariats exclusifs et le fait de laisser de nouveaux opérateurs de transfert d'argent travailler en partenariat avec les opérateurs postaux nationaux, les banques et les télécommunications pourrait augmenter la concurrence sur le marché et diminuer les prix des transferts de fonds.

### **3. Les migrants et leurs familles ont recours aux circuits informels : exemple de l'hawala**

En attendant des circuits formels plus répandus et moins onéreux, il est évident que les migrants et leurs familles utilisent des voies informelles. L'une d'entre elles s'appelle l'hawala. Selon le Petit Larousse, le terme trouve son origine en Inde et est basé sur un système de transfert de fonds reposant sur la seule confiance et n'utilisant aucune trace écrite.

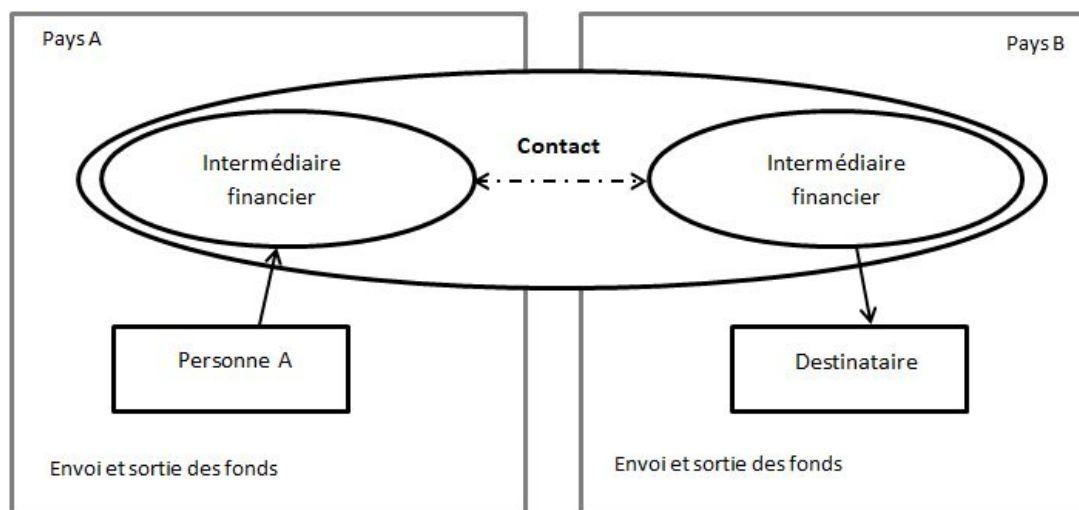
« Hawala » signifie « transfert » et, dans certains contextes, « confiance » en arabe. Cette méthode est apparue au Moyen-Âge comme l'un des principaux moyens d'échange financiers le long des grandes routes commerciales.

Même si cette pratique remonte à plusieurs centaines d'années, ce système de transfert

de fonds informel est encore très utilisé pour les envois de fonds par les travailleurs immigrés vers leur pays d'origine<sup>5</sup>, mais également parfois - et c'est là tout le problème - pour l'évasion fiscale et pour rémunérer les passeurs de migrants.

De par sa structure et son organisation, l'hawala fonctionne comme une entreprise classique de transfert de fond. Ce qui les distingue d'autres prestataires est que les intermédiaires recourent (aussi) à des moyens de paiement non bancaires.

Le schéma ci-dessous explique le fonctionnement d'un réseau hawala.



*Schéma inspiré de Mahamoud, I. (2014). Comprendre le fonctionnement des hawalas : pour une meilleure régulation. Techniques Financières et Développement, 114(1), 49-54.*

Prenons l'exemple d'une personne A vivant dans un pays A, qui souhaite envoyer une certaine somme à une personne vivant dans un pays B. Cette personne A va confier son argent à un intermédiaire financier (dans le pays A). Cet intermédiaire financier va ensuite contacter par mail, téléphone, fax ou réseaux sociaux une autre personne de confiance dans le pays B, en lui demandant de remettre la somme correspondante à son destinataire en échange de la promesse de la lui rembourser plus tard. Pour pouvoir recevoir l'argent, le destinataire dispose d'un mot de passe qu'il doit impérativement communiquer à l'intermédiaire dans le pays B. Dans la plupart des cas, les intermédiaires financiers prélèvent une commission sur ce transfert financier. Les transactions ne sont soumises à aucun cadre juridique officiel, seule la confiance verbale est synonyme de contrat<sup>6</sup>.

Ce système fonctionne (souvent) sans transmission physique de moyen de paiement, et

<sup>5</sup> Mahamoud Ismeal, «Les hawalas : Les systèmes informels de transfert des fonds », 2006.

<sup>6</sup> Mahamoud Ismeal, Mohamed Houmed & Ponsot Jean-François, « Gouvernance, éthique du policy maker et dynamiques macroéconomiques en régime de Currency Board : le cas de Djibouti », 2014.



repose entièrement sur la confiance existant entre les agents du réseau. Cette rémission informelle des dettes permet aux agents d'un hawala de contourner les taux de change officiels en pratiquant leurs propres taux, ce qui leur fournit une possibilité de revenu supplémentaire tout en offrant une alternative souvent attractive à leurs clients.

La force de ce système repose d'abord sur un maillage très dense, y compris dans les zones rurales où les infrastructures bancaires sont peu développées, comme en Afrique ou en Asie du sud-est par exemple.<sup>7</sup> Le système de l'hawala est en outre généralement plus performant que le système bureaucratique bancaire. Il est assez sûr, rapide (de 24 à 48 heures pour un transfert entre le Royaume-Uni et le Pakistan, au lieu de plusieurs jours), bon marché (les commissions exigées sont de l'ordre de 2 %, notamment parce que soumis à aucune taxe), facile d'accès à tous les travailleurs (pas de formalités écrites), pratiquement tous les jours et à toute heure.

Son intérêt repose ensuite sur un mécanisme de compensation interne. Les contres-transferts sont très différents des petits versements réalisés par les travailleurs migrants. En plus d'être constitués de versements de montants plus importants, ces contre-transferts peuvent être répartis en trois sources principales. Tout d'abord, des entreprises commerciales qui règlent des factures concernant des biens importés auprès de fournisseurs étrangers ; ensuite des membres d'élites locales qui financent l'achat de services de santé ou d'éducation à l'étranger ; enfin par de telles institutions ou personnes qui saisissent l'opportunité de placer leurs actifs dans des paradis fiscaux étrangers<sup>8</sup>.

Comme déjà évoqué, certaines régions isolées du monde ne bénéficient pas de structures financières adéquates, cet outil permet donc aux populations d'accéder à leurs principaux besoins en terme de service financiers, ce qui leur permet d'améliorer leurs conditions d'existence. Par ce principe, ces personnes peuvent accéder plus facilement aux médicaments, aux soins médicaux, à la mobilité ou encore au logement<sup>9</sup>. Il arrive même que le système soit utilisé par des ONG ou des agences humanitaires (par exemple à Kabul).

Enfin, de nombreux migrants utilisent ce système pour éviter de transporter trop

---

<sup>7</sup> Charby, Yves, Transferts, Retours et Développement économiques : Données, concepts, problématiques, Table ronde n°4, CEPED, POPINTER, 6-7 avril 2004.

<sup>8</sup> Ballard Roger, "Coalitions of reciprocity and the maintenance of financial integrity within informal value transmission systems: The operational dynamics of contemporary hawala networks, journal of banking regulation", Volume 6, n°4, 2004.  
[https://www.academia.edu/10026488/Coalitions\\_of\\_Reciprocity\\_and\\_the\\_Maintenance\\_of\\_Financial\\_Integrity\\_within\\_Informal\\_Value\\_Transmission\\_Systems\\_the\\_operational\\_dynamics\\_of\\_contemporary\\_hawala\\_networks](https://www.academia.edu/10026488/Coalitions_of_Reciprocity_and_the_Maintenance_of_Financial_Integrity_within_Informal_Value_Transmission_Systems_the_operational_dynamics_of_contemporary_hawala_networks) (site visité le 10/04/2019)

<sup>9</sup> Degos Jean-Guy, « Hawala pour transférer ou blanchir de l'argent, la meilleure ou la pire des pratiques de management? », 3 juillet 2016, <https://fraudmeshes.hypotheses.org/84> (consulté le 05 mars 2019)

d'argent sur eux et ainsi voyager plus en sécurité d'un pays à l'autre<sup>10</sup>.

Si ses avantages sont nombreux et incontestés, le système des hawalas présente aussi de nombreux défauts, à commencer par son intraçabilité financière ce qui, par définition empêche la tenue de statistiques et donc d'étude d'impact dudit système en termes de développement, par exemple. Mais le système peut aussi favoriser des activités criminelles<sup>11</sup>, comme le financement des attentats terroristes de 2001<sup>12</sup> ou, plus récemment, de l'État islamique, ou encore le blanchiment d'argent. Le fait que ce système fonctionne sous le principe de la confidentialité et en dehors de tout cadre réglementaire a permis aux acteurs du grand banditisme et aux cartels de la drogue de transformer de l'argent « sale » en argent « propre »<sup>13</sup>.

Si cette pratique est interdite en Belgique et en Europe<sup>14</sup> et qu'il existe des tentatives de régulation, ces mesures ne sont jamais parvenues à endiguer le phénomène; voire auraient été contre-productives<sup>15</sup>.

## Conclusion : une réforme du système pour assurer l'inclusion financière des utilisateurs des transferts de fonds en Belgique?

La présentation du système hawala est une belle illustration du conflit qui peut exister entre la poursuite par les pouvoirs publics de deux objectifs parfaitement légitimes. En l'occurrence, la contribution au développement que constituent les transferts de fonds par les diasporas vers leur pays d'origine (sans compter les échanges interculturels que permet la présence de ces personnes qui ne resteraient peut-être pas si ces transferts étaient impossibles) et la lutte contre les activités criminelles, y compris terroristes.

---

<sup>10</sup> Charlotte Boitiaux, Dana Alboz et Anne-Diandra Louarn, « La hawala, système parallèle et opaque de transfert d'argent utilisé par les migrants », Info migrants, 12 avril 2018. <https://www.infomigrants.net/fr/post/8616/la-hawala-systeme-parallele-et-opaque-de-transfert-d-argent-utilise-par-les-migrants> (consulté le 06 mars 2019)

<sup>11</sup> Le rapport de la commission Européenne sur l'évaluation des risques de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme pesant sur le marché intérieur et liés aux activités transfrontalières datant de juin 2017 considère que l'hawala fait peser une menace particulière sur l'UE, notamment dans le contexte du financement du terrorisme. Il souligne qu'il est difficile d'établir l'existence même de l'hawala, ce qui aggrave le problème: les transactions sont souvent groupées, compensées par l'import-export de biens et sont difficiles à retracer.

<sup>12</sup> « L'hawala, le système bancaire des passeurs et des djihadistes », Le Vif, 4 mai 2016, <https://www.levif.be/actualite/international/l-hawala-le-systeme-bancaire-des-passeurs-et-des-djihadistes/article-normal-497141.html> (consulté le 05 mars 2019)

<sup>13</sup>

[https://www.lavenir.net/cnt/dmf20161205\\_00926016/chambre-du-conseil-de-bruxelles-detentions-prolongees-dans-un-dossier-de-blanchiment-d-argent-hawala](https://www.lavenir.net/cnt/dmf20161205_00926016/chambre-du-conseil-de-bruxelles-detentions-prolongees-dans-un-dossier-de-blanchiment-d-argent-hawala) (consulté le 04 mars 2019)

<sup>14</sup> En Europe, en vertu de la deuxième directive sur les services de paiement (DSP2), tous les établissements de paiement doivent être officiellement enregistrés et leurs activités réglementées. Ces prestataires doivent obtenir le statut d'établissement de paiement agréé ou, sous certaines conditions, d'établissement de paiement enregistré. L'hawala et d'autres types de services de transfert informels sont donc généralement qualifiés d'illégaux car ils ne sont pas enregistrés et ne respectent pas les exigences de la DSP2.

<sup>15</sup> El-Qorchi Mohammed, Hawala : Comment fonctionne ce système informel de transfert de fonds et faut-il le réglementer ?, décembre 2002 <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/fre/2002/12/pdf/elqorchi.pdf> (consulté le 04 mars 2019)



Les risques encourus par les pouvoirs publics à négliger la poursuite de l'un ou l'autre de ces objectifs sont aussi de natures très différentes, voire incomparables : priver des millions de familles de ressources précieuses ou provoquer des victimes d'activités criminelles. Sans parler du risque d'amalgame ou de renforcement de stéréotypes négatifs envers les migrants.

Notons que les différences culturelles peuvent également jouer sur la confiance accordée au système (informel, avec des obligations sociales bien comprises ou, au contraire, formel, avec l'exigence de documents variés et parfois impossibles à produire), au-delà des questions de papiers en règle ou de compréhension de la langue.

L'inclusion financière décrit la situation dans laquelle chaque personne peut avoir accès à des services financiers qui correspondent à ses besoins, à un coût abordable auprès d'opérateurs financiers non-stigmatisants (et donc licites). Au vu de ce qui précède, faute de chiffres fiables en la matière, on peut réellement suspecter une situation d'exclusion financière concernant l'accès et l'usage des services financiers de transferts de fonds en Belgique.

Or, si notre pays était pionnier avec la mise en place du service bancaire de base en 2007, celui-ci n'a malheureusement plus évolué depuis et devrait faire l'objet de modifications en vue d'atteindre réellement ses objectifs<sup>16</sup>. En 2019, n'y aurait-il pas lieu de considérer que les services de transfert de fonds constituent un service financier de base jugé essentiel, auquel l'accès à des conditions abordables (au delà de l'objectif d'un coût de transaction à maximum 3%) et adaptées aux besoins des utilisateurs auprès d'opérateurs licites et non stigmatisant devrait être garanti en Belgique ?

Pour mener à bien une réforme substantielle du système des transferts de fonds chez nous, l'analyse du marché actuel, du profil des différents acteurs, des prix pratiqués et de la concurrence qui existe (ou pas) entre ces derniers constitue une première étape indispensable. Tant qu'à faire, pourquoi ne pas lancer dans la foulée une réflexion sur la pertinence pour d'autres acteurs économiques, issus de l'économie sociale - telles que des coopératives d'épargne et de crédit (gérées ou non par les migrants eux-mêmes) - de prendre une place dans ce marché afin de mieux servir ses utilisateurs ?

*LISE DISNEUR ET ROMUALD PROVOOST*

*Relecture : VALERY PATERNOTTE*

---

<sup>16</sup> Voir le Rapport sur l'inclusion financière 2018 publié par Financité : [https://www.financite.be/sites/default/files/references/files/rif\\_2018\\_def\\_0\\_0.pdf](https://www.financite.be/sites/default/files/references/files/rif_2018_def_0_0.pdf)

*Si vous le souhaitez, vous pouvez nous contacter pour organiser avec votre groupe ou organisation une animation autour d'une ou plusieurs de ces analyses.*

*Cette analyse s'intègre dans une des 3 thématiques traitées par le Réseau Financité, à savoir :*

***Finance et société :*** Cette thématique s'intéresse à la finance comme moyen pour atteindre des objectifs d'intérêt général plutôt que la satisfaction d'intérêts particuliers et notamment rencontrer ainsi les défis sociaux et environnementaux de l'heure.

***Finance et individu :*** Cette thématique analyse la manière dont la finance peut atteindre l'objectif d'assurer à chacun, par l'intermédiaire de prestataires « classiques », l'accès et l'utilisation de services et produits financiers adaptés à ses besoins pour mener une vie sociale normale dans la société à laquelle il appartient.

***Finance et proximité :*** Cette thématique se penche sur la finance comme moyen de favoriser la création de réseaux d'échanges locaux, de resserrer les liens entre producteurs et consommateurs et de soutenir financièrement les initiatives au niveau local.

Depuis 1987, des associations, des citoyens et des acteurs sociaux se rassemblent au sein du Réseau Financité pour développer et promouvoir la finance responsable et solidaire. Le Réseau Financité est reconnu par la Communauté française pour son travail d'éducation permanente.