

Quelques éléments de réflexion sur les problèmes d'épargne et de crédit dans le processus de développement

Marcel LANCELIN

« Commencée avec une séquence collégiale au Collège coopératif de Paris où nous avons déjà accompagné, l'histoire de Marcel s'est continuée par une longue et rude traversée initiatrice au chevet des réseaux... et des appareils d'une expérience coopérative sud-saharienne et sud-américaine ». C'est dans ces termes que Henri Desroche ouvre le livre de Marcel Lancelin sur l'histoire du Crédit Mutuel de Maine-Anjou, « D'un mouvement social à la banque » (Rennes, 1991).

Marcel Lancelin, décédé en 1999, était alors engagé dans le développement local en Mayenne, mais il continuait à accompagner des programmes de coopération dans le domaine de l'économie sociale, notamment en lien avec des associations comme Cicda ou l'Iram. C'est dans ce cadre qu'il avait rédigé ce texte.

L'épargne

L'épargne est l'un des moyens d'accumulation du capital sous forme monétaire ou non. Encore faut-il que cette notion ait une signification sociale. La constitution d'un capital-patrimoine, par exemple sous forme de terres ou de bétail, peut avoir d'abord une signification de prestige social hors de toute préoccupation d'enrichissement ou de « rentabilité ».

Si l'on s'en tient à l'épargne monétaire, il paraît indispensable de bien connaître les attitudes sociales sur le sens qui lui est donné. Ainsi dans de nombreuses sociétés il n'existe pas de lien avec l'investissement économique, et encore moins avec le crédit;

c'est pourquoi la formule « épargne d'abord, crédit ensuite » paraît inadaptée dans de nombreuses situations, et en tout état de cause, elle ne peut concerner que des populations disposant de ressources monétaires et surtout de surplus monétaire (commerçants, salariés, etc.)

Dans les faits, il est essentiel d'analyser le pourquoi de l'acte d'épargne tel qu'il est conçu par l'épargnant : protection d'un petit avoir monétaire ou même moyen de se soustraire à des contraintes sociales fortes (pour les femmes par exemple), accumulation pour réaliser un projet (à caractère économique ou social), prévoyance ou amorce d'un patrimoine (spéculatif ou non).

A l'objet est lié la notion de durée et notamment la manière dont est perçu le temps dans la société. Se donner des perspectives à long terme n'est pas nécessairement intégré dans toutes les cultures (sauf peut-être dans le domaine religieux). En ce sens, investir pour l'avenir avec son épargne est rare ou peu courant.

C'est pourquoi il convient d'envisager, au moins dans une première phase, la question de la collecte de l'épargne indépendamment de celle du crédit.

D'une manière sommaire, on peut classer les motifs du dépôt d'épargne en trois catégories :

- la recherche de protection ou de mise en sécurité (bas de laine ou coffre-fort);
- la préparation d'un projet, économies en vue d'une opération;
- la prévoyance ou la constitution d'un patrimoine monétaire.

Dans les deux premiers cas, la durée du dépôt est courte et la recherche d'une rémunération est secondaire par rapport à la certitude de retrouver à tout moment le montant épargné. Dans le troisième cas, la durée est envisagée d'une manière plus longue et l'idée d'une certaine valorisation de l'épargne peut ainsi être liée au temps du placement.

Il va de soi que le facteur clef est la garantie de retrouver avec certitude les sommes déposées: le «gardien» du dépôt doit donc avoir la confiance des épargnants; ceux-ci lui font «crédit» et doivent être considérés comme des prêteurs. Finalement, peu importe la forme de la collecte des fonds: guichets fixes, collecteurs ambulants ou collecte collective.

Ainsi, il résulte que l'organe «emprunteur» d'épargne a pour première fonction d'être le garant de la sécurité des fonds qu'il reçoit: vis-à-vis des «prêteurs», il est véritablement une «caisse d'épargne». Pour résumer, il est nécessaire de s'assurer auprès des épargnants de la signification qu'ils donnent à leur désir de mise à l'abri de leurs avoirs monétaires, de les considérer comme de véritables prêteurs qui recherchent avant tout la certitude de récupérer intégralement ce qu'il ont «confié». Il est donc probable qu'ils ne souhaitent pas que leurs dépôts soient engagés dans des opérations de crédit.

Pour l'organe collecteur, l'avantage de séparer la fonction épargne de la fonction crédit est de pouvoir recevoir des fonds de toute origine sans distinction de revenu ou de situation sociale puisque les montants ne donnent pas un droit automatique ou lié à du crédit.

Le crédit

D'une manière simple, le crédit est une entente entre prêteur et emprunteur qui anticipe les résultats évalués d'une opération; il s'agit donc d'une confiance réciproque, l'un acceptant la capacité de l'autre à lui restituer ses fonds, l'autre faisant confiance au premier dans le respect de règles établies, notamment sur les délais de mise à disposition et de recouvrement, sur la rémunération des fonds prêtés mais aussi sur une appréciation correcte du risque couru. En ce

sens, l'opération de crédit est viciée si le prêteur sait que l'emprunteur ne pourra pas rembourser, soit parce que la somme est disproportionnée par rapport à ses capacités, soit parce que la rémunération exigée est abusive; le crédit doit être jugé par son objet et non comme une pure opération marchande.

Sommairement, on peut distinguer trois formes d'anticipation:

- la survie ou la «soudure» entre production et vente;
- la croissance ou l'expansion (investissement);
- l'amélioration du bien-être (logement, équipement ménager).

Dans le premier cas, l'emprunteur est en position de faiblesse car l'urgence du besoin peut le conduire à accepter toutes les conditions du prêteur d'autant plus que pour celui-ci le risque encouru est très important. C'est pourquoi une forme de solidarité forte est nécessaire pour contrebalancer la fragilité de l'emprunteur mais aussi pour fournir une garantie acceptable pour le prêteur.

Le deuxième cas est la marque d'une entrée dans une certaine étape de développement puisqu'il s'agit d'accroître la production (production agricole ou d'entreprise artisanale ou industrielle ou de service). Peuvent entrer également dans cette catégorie les investissements en équipements collectifs pour la communauté: cependant il convient de les traiter de manière particulière, car les modalités de remboursement du crédit s'appuient sur des ressources collectives (fiscalité) ou les contributions d'usagers. Les formes d'attribution peuvent être différentes selon les destinataires: individuelles ou coopératives et surtout selon les sources de garantie de bonne fin; des associations de garantie mutuelle constituent, bien sûr, une formule bien adaptée à condition que l'engagement de solidarité soit réel et accepté socialement ou professionnellement; en outre, un appui technique lié à l'objet du crédit renforce les conditions de sécurité pour le prêteur.

Le troisième cas est probablement celui où l'association du crédit à l'épargne préalable ou l'exigence d'un apport personnel est pertinent sans pour autant en faire une règle absolue; mais il est aussi l'ouver-

ture à des formules de programmes communs (par exemple en matière d'habitat ou d'acquisitions groupées) ou de centrales d'approvisionnement.

Les trois modèles de coopératives et de mutuelles d'épargne et de crédit

On peut distinguer à travers l'histoire de la constitution des réseaux coopératifs et mutualistes d'épargne et de crédit, trois modèles principaux.

Les coopératives d'épargne et de crédit

Il s'agit bien dans son objectif principal d'une association de personnes qui se regroupent pour répondre à des nécessités économiques au moyen d'une organisation sociale dont les règles de fonctionnement sont de nature économique. En ce sens, le crédit est lié étroitement à l'apport en capital, le droit à crédit est de trois. C'est d'ailleurs pourquoi il est nécessaire de rechercher des ressources complémentaires soit en épargne (auprès des sociétaires ou à l'extérieur) soit en refinancements (auprès d'une coopérative centrale fédérale ou du réseau bancaire classique).

Le capital social sert de garantie aux crédits ; il est souvent complété par des cautions ou des garanties réelles.

Le capital social est rémunéré et le système de la « ristourne » ou distribution des excédents est souvent prévu. Ce système est celui des caisses Desjardins au Québec, il est également courant en Amérique du Sud (Chili, Brésil).

Ce système coopératif est exigeant en terme de rentabilité et il ne prend de véritable extension que s'il dispose d'un organe fédératif fort ayant le statut bancaire. L'observation montre en effet que les coopératives les plus développées ont tendance à se constituer en unité autonome et à ne pas prendre le risque de l'investissement en réseau : cette tendance est d'autant plus forte que l'assise de la coopérative est socialement homogène (professionnelle). Un autre inconvénient est bien sûr représenté par l'obligation de constituer un capital social initial, et les inégalités

possibles qui en résultent, puisque les montants des prêts sont proportionnels à l'apport en capital.

Les mutuelles

Les associés règlent leurs opérations sur des principes de réciprocité, de discipline égalitaire, de confiance en la personne : le lien social prévaut sur le lien économique ; ainsi la mutuelle se crée sur la recherche de la solidarité sociale et ensuite seulement de la promotion économique.

Les associés ou les sociétaires versent une « part sociale » qui atteste leur adhésion au système.

La fonction première est le crédit dont les garanties sont personnelles et solidaires. Les ressources de financement sont recherchées à l'extérieur, la collecte d'épargne n'étant pas une priorité de la mutuelle. A l'évidence, le système ne fonctionne que s'il existe une certitude de ressources provenant d'autres banques, de la banque centrale, d'établissements publics, de fonds privés ou du réescompte. Ce mode de fonctionnement est caractéristique des premières caisses rurales de type Raiffeisen.

En effet, il est intéressant de rappeler qu'à leur origine, les caisses européennes à forme mutuelle remplissaient d'abord la fonction d'octroi de crédits : le rôle essentiel du Conseil d'administration consistait à examiner les demandes de prêts et à vérifier leur bonne fin. La collecte d'épargne était secondaire, liée souvent à l'apprentissage d'une conduite morale (apprendre à faire de petites économies), ou bien sûr à la demande de crédits : d'où l'appel aux ressources « charitables » des notables ou aux avances des caisses de compensation ou à l'escompte des banques. Pour les caisses de crédit agricole mutuel en France, les ressources provenaient de dotations des excédents de la Banque de France. Par la suite seulement, la collecte de l'épargne s'est développée (lentement) grâce notamment à la confiance morale du secrétaire (notamment le curé de la paroisse).

A noter enfin, (ce qui est toujours vrai actuellement dans les banques « mutualistes » françaises) que la part sociale n'est obligatoire que pour les emprunteurs.

Les membres de la mutuelle sont collectivement responsables devant les organismes de financement (responsabilité solidaire illimitée); les prêts attribués à ses membres sont strictement personnels: en principe les mutuelles ne font pas de prêts à des entreprises ou des coopératives. Les taux des crédits sont par définition variables puisqu'ils dépendent des ressources obtenues; enfin les excédents ne sont pas distribués et sont affectés aux réserves impartageables de la mutuelle.

Ce modèle peut exister de manière formelle ou informelle; il est surtout présent de nos jours dans des réseaux d'économie dite informelle ou solidaire; en effet un tel système ne peut fonctionner que s'il s'appuie ou bien sur un mouvement social à forte base «militante» ou bien sur une politique sociale ou économique volontariste, privée ou publique, destinée à intégrer une population pauvre ou marginale dans l'économie générale. Les mutuelles de «crédit solidaire» en constituent l'une des formes qui paraît la mieux adaptée pour répondre aux besoins de population disposant de faibles ressources monétaires.

Les caisses mutualistes

Il s'agit en fait, généralement, de l'évolution de mutuelles dont les réseaux sont devenus puissants et qui, peu à peu, se sont parfaitement insérés dans l'économie de marché, au point d'ailleurs de ne plus se différencier des autres banques que par le statut «mutualiste»: telle est la situation des Raiffeisenbank en Allemagne, du Boerendbond en Belgique, du Crédit Agricole et du Crédit Mutuel en France...

Les mutuelles en développement ont cherché à devenir autonomes en collectant de l'épargne et en se faisant doter d'un statut financier, au moyen d'une Caisse Centrale ou d'une banque fédérative.

Les caisses mutualistes conservent la part sociale comme droit d'adhésion, en revanche la responsabilité collective est progressivement limitée et devient même symbolique. Cependant la non distribution des excédents est maintenue de manière à accumuler des capitaux propres importants.

En réalité, sous la couverture «mutualiste», le système se rapproche d'une banque classique intégrée dans le

marché bancaire; la seule différence repose sur la nature de la détention des fonds propres. Dans ce modèle, les caisses locales ne sont plus ni des mutuelles ni des coopératives d'épargne et de crédit. Or vouloir transposer ce modèle tel quel, même en lui donnant une nouvelle vigueur «mutualiste», notamment en instituant la règle «épargne d'abord, crédit ensuite» est certes possible dans une économie de marché où la circulation monétaire est active; elle nous semble beaucoup moins apte à être un bon outil de développement (au moins dans une phase de démarrage) pour des populations à revenus précaires.

Si l'on examine la nature du «pouvoir» dans ces trois modèles, il se différencie nettement. En effet, dans le cas de la Coopérative d'épargne et de crédit, il repose sur l'actionnariat des sociétaires, en ce sens que chacun est engagé financièrement (même si la règle est celle d'un homme = une voix); dans la mutuelle, le pouvoir est beaucoup plus lié au lien de solidarité sociale mais il peut reposer sur une base réellement démocratique ou sur une forme de «patronage» moral ou social; enfin, dans le cas des caisses mutualistes, le pouvoir est juridiquement détenu par les administrateurs élus par les sociétaires (dans les faits, la très faible participation des sociétaires-clients conduit à un système de cooptation) et pour l'entreprise bancaire, par les dirigeants salariés qui reçoivent un mandat de gestion: ce système engendre de fortes ambiguïtés qui aboutissent à des tensions voire à des conflits plus ou moins ouverts, ou au contraire, faute d'un véritable contrôle «politique» interne, à des connivences qui peuvent conduire à des situations dangereuses.

D'une manière générale, l'histoire de ces mouvements montre bien que le lien «épargne-crédit» n'allait pas de soi et surtout que la collecte des économies populaires s'appuyait sur la garantie qu'offrait «l'intermédiaire». Même les formules de coopératives d'épargne et de crédit telles qu'elles se sont développées au Québec, ont reposé sur l'influence et la confiance socialement fortes des curés de paroisse. Il est également caractéristique que, parallèlement, l'épargne populaire a été aspirée par ces «caisses d'épargne».

Il nous semble donc que dans un processus de mise en œuvre de développement, il est préférable:

- De séparer au moins dans la phase initiale, l'organisation du système de collecte de l'épargne et celui d'octroi des crédits.
- De porter une attention extrême au système « intermédiaire » qui recherche et gère les ressources de financement.
- De créer des formules coopératives ou mutualistes pour l'octroi et la gestion des crédits au plan local de manière à instituer une responsabilité collective de gestion de la ressource financière; par analogie, la démarche est la même dans la gestion budgétaire d'une collectivité locale. Ainsi la forme de « crédit solidaire » est certainement la plus apte à résoudre le problème de la garantie et de la responsabilité des emprunteurs. Quant à son « statut », celui-ci peut prendre l'aspect d'une association locale de développement et de crédit ou d'une mutuelle de crédit et de caution professionnelle ou solidaire.
- De bien situer l'organisme « intermédiaire » dans des perspectives de développement et non pas limitées à la stricte fonction bancaire, tout en le mettant à l'abri des tentations de pouvoirs « prédateurs » ou clientélistes.

Si l'on considère qu'il est indispensable de rassembler l'ensemble des ressources destinées au développement d'un territoire identifié, il convient de réfléchir aux mécanismes de leur collecte et de leur gestion : les crédits sont l'une des modalités de financement, car il existe aussi les fonds à risques pour des créations de petites entreprises, ou encore les subventions destinées à des opérations expérimentales, ou enfin les transferts fiscaux et budgétaires aux collectivités publiques.

Quant à la collecte de l'épargne, elle peut être collectée par différents canaux : guichets de l'organisme, ou coopératives d'épargne et de crédit, ou des réseaux de courtage ou d'assurance ou de mutuelles de crédit solidaire.

La gestion des financements

Les financements en crédits des entreprises, des collectivités locales et des opérations à risque doivent être réalisés directement par l'organisme financier car ce sont des activités qui appellent des compétences

professionnelles importantes ; il convient cependant de veiller à éviter les lourdeurs administratives, à conserver un suivi de proximité et un appui assuré aux bénéficiaires.

En revanche, les financements aux mutuelles de crédit solidaire ou de caution collective peuvent prendre la forme d'avances ou de lignes de crédit globales accordées par l'institut financier, à charge pour les mutuelles de décider des attributions à leurs sociétaires et de gérer les remboursements. Ces mêmes mutuelles peuvent éventuellement servir de relais pour des financements par prêts ou subventions de personnes ou de groupes acteurs d'opérations locales.

Les missions de l'organisme de financement

On peut distinguer trois grandes missions dans le cadre territorial défini :

- Il est garant de la bonne conservation et du bon usage des ressources qui lui ont été confiées : il est donc le gestionnaire de son patrimoine propre, du patrimoine public reçu et de celui des épargnants.
- Il est garant de la bonne destination des ressources mises à sa disposition : il est ainsi gestionnaire des financements notamment sous forme de crédits.
- Il est garant fédératif des objectifs de développement qui lui sont impartis notamment par les pouvoirs publics mais aussi de ceux qui naissent des initiatives locales. Il est en effet un relais essentiel entre les choix politiques globaux et les projets de développement local.

Cet organisme doit donc allier la rigueur financière à l'impulsion des actions de développement

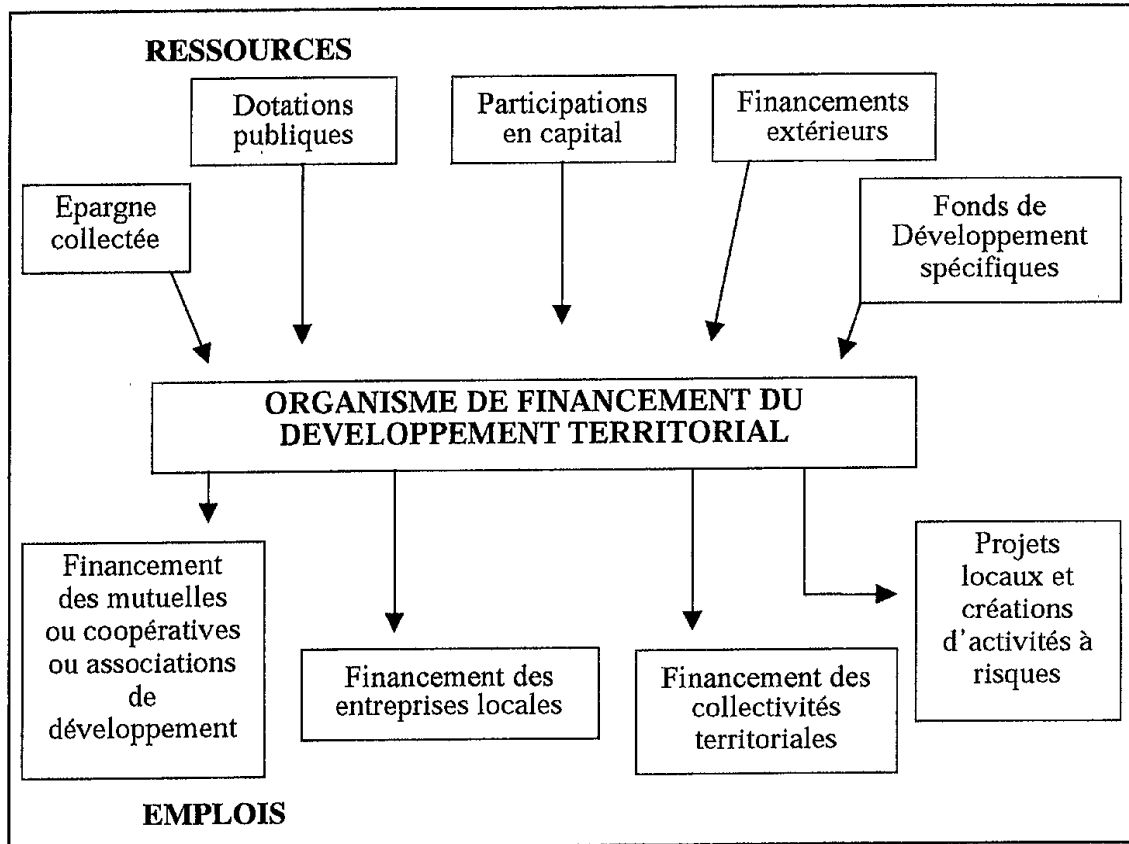
C'est pourquoi, il convient de réfléchir attentivement à son statut juridique et financier.

Compte tenu des missions indiquées, il est indispensable qu'il ait la forme d'un établissement financier de statut privé ou à la rigueur semi-public, soit société anonyme, soit société coopérative, dont les actionnaires pourraient être les usagers de l'établissement (personnes, groupes mutuels, collectivités territoriales...)

et les apporteurs de financements (Etat, autres banques, banque centrale...).

La formule du Directoire et du Conseil de surveillance choisie par l'assemblée générale (système courant en

Allemagne) présente l'avantage de bien clarifier les responsabilités respectives des deux pouvoirs internes. Il va de soi que tous ces choix sont liés au droit du pays.



Les coûts de gestion de l'organisme intermédiaire

L'un des problèmes importants soulevés par la création d'un organisme financier de gestion de type fédératif est celui du financement de son fonctionnement.

Trois chemins ont été empruntés :

- le réseau « Raiffeisen » a constitué son organisme fédératif progressivement, d'abord sur la base du bénévolat assuré par des comptables, des instituteurs ou des curés, puis peu à peu selon les ressources dégagées par le volume des caisses locales, en se dotant de salariés.

- Dans le cas particulier du Crédit Agricole français, l'organisme central, la CNCA, a d'abord été un établissement public disposant d'une dotation d'Etat lui permettant d'assurer son fonctionnement, le volume de ses opérations avec les caisses régionales lui assurant par la suite les produits suffisants pour couvrir ses charges. On retrouve ce même schéma dans le cas des banques de développement d'Etat ou de caisses nationales agricoles : mais pratiquement toutes les expériences, africaines notamment, ont abouti à des échecs. Une autre variante existe sous la forme de « fonds délégués » ou de fideicomisos (en Amérique latine) ; la menace principale de ce système est la lourdeur administrative et la dépendance politique de l'institution.

- Il existe enfin une autre formule qui consiste en une forme de partenariat financier entre un réseau coopératif et un établissement financier ou une banque à caractère public ou privé (cas du crédit mutuel maritime qui est entré dans le Crédit Coopératif, cas des COCECRER au Brésil avec des banques privées). Ce fut le cas en France pour les caisses de crédit agricole mutuel libre dont l'organe fédératif était la Banque française d'Agriculture.

L'un des avantages d'une formule de cette nature est que l'organisme bancaire dispose de sa propre activité qui lui procure des produits pour couvrir ses frais de fonctionnement, le réseau coopératif étant finalement considéré comme l'un de ses clients même si

une convention particulière régit leurs relations financières et comptables.

Cette association peut être limitée dans le temps, dans l'attente par exemple que les coopératives soient en mesure d'autofinancer tout ou partie des coûts d'un établissement fédératif.

Quoi qu'il en soit, le problème de dégager une marge suffisante pour permettre le fonctionnement d'un organisme de «deuxième degré», est sans doute le plus difficile à résoudre dans une situation de création d'un réseau : une forme d'aide directe ou indirecte paraît nécessaire compte tenu des contraintes imposées par les réglementations, mêmes si elles sont légères, avec le danger de maintenir les coopératives ou les mutuelles dans un état de dépendance.