

À LA MARGE OU GRAND PUBLIC: CONSÉQUENCES DE LA POLITIQUE D'INSERTION FINANCIÈRE SUR LE DÉVELOPPEMENT DES COOPÉRATIVES D'ÉPARGNE ET DE CRÉDIT

par Jan Myers*, Molly Scott-Cato* et Paul A. Jones**

*Cet article se fonde sur des recherches empiriques menées sur les performances financières et opérationnelles des coopératives d'épargne et de crédit (CEC) au pays de Galles. Cette recherche s'intéresse au soutien financier du Parlement gallois et du gouvernement britannique et aux conséquences qu'aura le programme d'insertion financière sur l'espace économique et social occupé par les coopératives d'épargne et de crédit. Cet article met l'accent sur un aspect particulier de la recherche: les entretiens réalisés avec des acteurs clés, des décideurs et des politiciens. Le mouvement naissant des coopératives d'épargne et de crédit s'est développé sous les bons auspices d'un gouvernement décentralisé. Cependant, les chercheurs remarquent que se préoccuper d'un programme d'insertion financière tout en se battant pour devenir des institutions financières coopératives indépendantes non seulement met à rude épreuve la performance financière et opérationnelle des coopératives d'épargne et de crédit, mais présente aussi des défis particuliers en termes d'orientation stratégique, de gestion et de gouvernance pour ces organisations en plein essor. À cet égard, cet article constitue une pièce de taille dans le puzzle du développement des CEC en Grande-Bretagne***.*

* Université du pays de Galles de Cardiff. Mél.: jmyers@uwic.ac.uk; Mscott-Cato@uwic.ac.uk.

** Université John Moore de Liverpool. Mél.: P.A.Jones@jmu.ac.uk.

*** Traduction de Catherine Laurent (catherine.laurent.interprete@gmail.com), revue par la rédaction.

Ne pas avoir de compte bancaire ou d'accès aux services financiers grand public peut entraîner tout un éventail d'exclusions sociales et économiques qui sont l'objet d'une attention croissante de la part des politiques depuis une dizaine d'années. Sous l'appellation assez large d'« insertion financière », un mouvement est né visant à permettre aux individus et aux communautés – en particulier ceux que leurs faibles revenus classaient comme « financièrement exclus » – d'accéder à des services financiers, par la promotion de toute une gamme de dispositifs communautaires tels que les coopératives d'épargne et de crédit (CEC). Parallèlement, un effort pédagogique d'éducation individuelle à la finance a été déployé, car l'information et la compréhension du crédit

sont considérées comme « *impératives dans l'économie d'aujourd'hui* » (Bikenmaier, Curley, 2009, p. 251).

Cette orientation vers le changement des comportements individuels (Dixon, 2006) a aussi donné le jour à ce que Leyshon *et al.* (2004, p. 625) appellent une « *écologie [alternative] des services financiers de détail* ». Ces alternatives financières, telles que les organismes de crédit immobilier, les organismes d'avance sur paye, les commerces de prêt sur gage et les catalogues de vente par correspondance, fonctionnent souvent au détriment des personnes déjà défavorisées, en raison des taux d'intérêt très élevés qu'elles pratiquent. Il est intéressant de noter la résistance de telles solutions et de voir comment elles s'articulent avec les habitudes d'emprunt des populations.

Malgré une croissance relativement lente par rapport à d'autres pays (Chambers, Ryders, 2008), les services financiers communautaires tels que les coopératives d'épargne et de crédit sont devenus la clé de voûte du programme des gouvernements britanniques, sortant et nouvellement élu, pour tenter d'éradiquer l'exclusion financière. De plus, l'Association des coopératives d'épargne et de crédit (Association of British Credit Unions Limited, www.abcul.org) encourage ces initiatives, qui constituent selon elle l'un des meilleurs moyens de combattre l'exclusion financière.

Dans cet article, nous essaierons de voir comment l'engagement des coopératives d'épargne et de crédit dans le programme d'insertion financière du gouvernement a influencé leur croissance et leur développement. Nous nous intéresserons en particulier aux perceptions des décideurs menant les politiques destinées à combattre l'exclusion financière au pays de Galles, sur la base d'une recherche empirique menée en 2009 (Cato *et al.*, 2009). Le chapitre suivant revient sur l'histoire récente de la politique d'insertion financière en Grande-Bretagne et décrit le rôle des coopératives d'épargne et de crédit. Le troisième chapitre présente les résultats d'une série d'entretiens avec des acteurs clés de la communauté politique galloise. Leurs visions des CEC avec lesquelles ils travaillent sont classées en différents sujets tournant autour du thème central de la marginalité ou du grand public. Le dernier chapitre présente nos conclusions.

Le mouvement des CEC et la politique d'insertion financière

Les coopératives d'épargne et de crédit sont des organismes financiers détenus et contrôlés par leurs membres. La loi définit l'adhésion comme un « lien commun » (*common bond*) entre les membres, lien qui se définit en général par le fait de vivre ou de travailler dans une zone géographique donnée, ou de travailler dans un secteur ou une profession spécifique, ou d'être membres d'une même association. Le lien commun à la majorité des CEC au Royaume-Uni, et à presque toutes celles du pays de Galles, est un lien géographique. C'est la raison pour laquelle ces coopératives sont considérées comme profondément ancrées dans leurs

communautés locales. Cependant, des appels récents à une réforme de la loi britannique sur les coopératives d'épargne et de crédit vont amener un relâchement de ce critère géographique pour permettre leur croissance dans des zones où elles étaient jusqu'alors peu ou pas présentes et pour encourager les partenariats avec d'autres organismes (par exemple des propriétaires de logements sociaux). De plus, la participation devrait être élargie aux personnes morales et physiques dans certaines circonstances (HM Treasury, 2007a). Ces libertés et flexibilités pourraient avoir un impact direct sur le développement et le profil des sociétaires des CEC au pays de Galles.

Les CEC au service des personnes défavorisées et exclus

Pour la plupart, les coopératives d'épargne et de crédit se sont créées partout dans le monde en réponse à un besoin identifié de soutien aux individus, groupes et communautés défavorisés et exclus (Côté, 2001). Avec les principes et les valeurs plus larges de la coopération, cela contribue à la perception que les CEC font « naturellement » partie d'un mouvement combattant les injustices sociales, l'exclusion et la pauvreté. Cependant, le lien étroit dans certains pays avec le programme politique et le secteur social a aussi fait craindre pour le potentiel de développement du mouvement des CEC. Par exemple, Thomas *et al.* suggèrent que, contrairement à leurs homologues irlandaises, les coopératives d'épargne et de crédit britanniques se sont vu attribuer par le gouvernement la tâche de « combattre l'exclusion sociale avant d'être suffisamment développées et enracinées dans les communautés locales » et que, de plus, bien qu'elles aient un rôle important à jouer, les CEC ne sauraient être considérées comme « une solution à l'exclusion financière, de même qu'elles ne semblent pas être le mécanisme approprié pour atteindre les plus défavorisés » (Thomas *et al.*, 2008, p. 107-111). Cette critique ravive un certain nombre de tensions repérées lors du passage des CEC britanniques du statut d'organismes communautaires relativement marginaux à celui d'entreprises coopératives plus professionnelles, employant du personnel et proposant une offre de services plus complète (compte courant, services aux distributeurs automatiques... ; Jones, 2006). Nous voyons bien ici la tension entre un rôle social et d'émancipation communautaire (correspondant au programme gouvernemental sur l'insertion sociale et l'insertion financière, le développement de réseaux communautaires et du capital social) et la vocation à devenir des entreprises financières autonomes capables de fournir des services financiers en conformité avec la réglementation FSA (Financial Services Authority, autorité des services financiers).

Cela met également au jour la tension entre la fourniture de services exclusivement aux individus et communautés défavorisés et marginalisés (ce qui contribue à l'image de « banques des pauvres » qu'ont les coopératives d'épargne et de crédit) et la fourniture de services à tous les membres d'une communauté géographique ou d'intérêt, qui intègre la prise en compte des besoins des familles à faibles revenus et des

« travailleurs pauvres » dans un contexte plus général de « communauté », plutôt que de se concentrer sur les exclus du système économique (McKillop *et al.*, 2007).

Intérêt politique pour l'insertion financière

L'expression « inclusion financière » n'a pas encore fait l'objet d'un examen critique approfondi ; personne, par exemple, n'a essayé de remettre en question ce dans quoi l'on invite les personnes à s'insérer et personne n'a cherché à savoir si cela allait dans le sens de leurs intérêts. Lorsque le problème a été évoqué, comme dans le cas des personnes dites « exclues volontaires », c'est-à-dire les personnes qui ont accès à des services financiers, mais qui pour un tas de raisons choisissent de ne pas les utiliser, les raisons invoquées ont souvent été de l'ordre de la défaillance des services : « *Les services sont trop coûteux, ne correspondent pas à leurs besoins, ou les usagers pensent que leur demande sera rejetée* » (Kumar, Chiderzo, 2005, p. 2). L'exclusion financière se caractérise par le manque ou l'impossibilité d'accéder à six éléments clés considérés comme nécessaires à une participation financière complète : pas de compte bancaire ou incapacité d'accéder à un compte bancaire (les « non-bancarisés »), absence d'épargne, absence d'actifs, défaut de ou incapacité d'accéder à des conseils financiers, incapacité à obtenir des services d'assurance et défaut d'accès à ou incapacité à obtenir des crédits à un taux raisonnable (HM Treasury, 2004.)

La dernière enquête annuelle effectuée par le Department of Work and Pensions (DWP, ministère du Travail) [Sullivan *et al.*, 2009, chiffres de 2007-2008] montre que le pourcentage de foyers sondés ne disposant d'aucune sorte de compte bancaire (pour l'épargne ou les actifs, par exemple un compte courant, un compte épargne, des bons du Trésor ou un compte dans une coopérative d'épargne et de crédit) s'élève à 3 % au Royaume-Uni et monte à 5 % au pays de Galles⁽¹⁾. Un pour cent des ménages interrogés disposaient d'un compte dans une coopérative d'épargne et de crédit au pays de Galles. Ce chiffre est identique à celui de l'Angleterre, mais inférieur à celui de l'Ecosse (3 %) et à celui de l'Irlande (10 %). Ces chiffres montrent que le nombre d'adultes vivant dans un foyer et n'ayant pas accès à un compte bancaire a été divisé de moitié depuis 2002-2003 (890 000, contre 2 millions en 2002-2003). Cependant, ils mettent aussi en avant la forte proportion d'exclusion financière d'individus « non bancarisés » au sein de foyers à faibles revenus.

L'intérêt politique porté à l'insertion financière s'inscrit dans un programme plus vaste de modernisation sociale et économique. Le contexte peut même être élargi au discours passé et actuel sur la finance et la croissance économique, qui est également lié au développement d'autres institutions financières communautaires, comme les initiatives communautaires de développement financier (CDFI) et des initiatives de fonds de prêts communautaires visant à encourager l'investissement au sein des communautés. Dans ce sens, les secteurs de la finance et des services

(1) Ce chiffre n'est pas totalement fiable, car il inclut les foyers qui n'ont pas voulu répondre à la question ou qui ne connaissaient pas la réponse à la question portant sur l'épargne et les actifs.

financiers contribuent aussi bien à la « *réduction de la pauvreté* » qu'à la « *croissance* » (Demirgüç-Kunt, 2008, p. 2). Si l'on prend en compte les dimensions de la pauvreté – qui lient le bien-être économique des foyers non seulement au revenu, mais aussi au niveau d'épargne et d'endettement, au patrimoine, à la richesse financière disponible, à la bonne santé physique et au niveau de revenu découlant des retraites privées –, on peut voir la répartition (et les concentrations) de la richesse nette totale, qui ne fait qu'accroître les inégalités et les fossés qui se creusent entre les riches et les pauvres (Daffin, 2009).

En 2004 le gouvernement britannique a estimé que près de 3 millions d'adultes avaient régulièrement recours au « marché alternatif du crédit », comme le dit l'euphémisme, qui a la réputation de pratiquer des taux d'intérêt élevés sur les emprunts (Jones, 2001*b*). L'enquête sur le patrimoine et la richesse (Wealth and Assets Survey, WAS) de 2006-2008 (citée par Daffin, 2009, p. 69) montre que les principales sources d'emprunt non sécurisé sont, entre autres, les cartes de crédit et de paiement, les découverts et les cartes de fidélité des grands magasins. Ces modes de crédit sont préférés à des modalités de remboursement fixe et régulier (par exemple, les emprunts immobiliers, les achats à crédit et la vente par correspondance). Une étude (Kempson *et al.*, 2009) portant sur l'utilisation des produits de crédit grand public et de *sub-primes* par les personnes à faibles revenus a aussi mis en évidence comment les gens choisissent un crédit. Il en ressort que ceux qui prennent le plus de renseignements sur les différentes possibilités de trouver un crédit sont également les plus susceptibles d'avoir des difficultés à rembourser leurs emprunts en cours. Il est clair que l'exclusion des services bancaires exacerbe les problèmes économiques et sociaux des plus pauvres. Cela constitue la préoccupation principale de la politique visant à développer l'insertion financière et, en filigrane, ce que Richardson (2000) appelle l'« *assimilation* » : faire entrer les pauvres « *dans l'économie grand public en leur donnant accès à des produits et services financiers comparables à ceux dont bénéficient la majorité des citoyens* ». Un autre objectif subsidiaire, très important bien qu'il ne soit pas mis en valeur, est l'augmentation de l'utilisation par les banques et les services financiers des nouvelles technologies (banque en ligne, banque par téléphone) et un accès informatique aux prestations sociales dans le cadre d'une politique de réduction des coûts. Comme les plus pauvres sont les plus concernés par les prestations sociales, leur entrée dans les services bancaires informatisés permet au gouvernement de se dispenser des systèmes de paiement par carnets et cartes, très coûteux.

Historiquement, les coopératives d'épargne et de crédit étaient considérées par les gouvernements travaillistes qui se sont succédé depuis 1997 comme un instrument clé dans leurs efforts visant à donner accès aux membres les plus pauvres de la société à une gamme de services financiers (Chambers, Ryder, 2008). Plus récemment, les décideurs ont apporté un soutien fort, aussi bien financièrement qu'en paroles, au mouvement des CEC au Royaume-Uni (HM Treasury, 2004 et 2007*b*; DWP, 2010) ⁽²⁾.

(2) Cela mérite d'être noté, même si l'exclusion financière continue d'être une réalité partout en Europe (Communauté européenne, 2008). Cependant, contrairement au Royaume-Uni, les gouvernements nationaux et régionaux n'ont pas combattu l'exclusion financière par le biais d'organismes communautaires et coopératifs; ils ont plutôt concentré leurs efforts sur la réglementation du secteur bancaire, en particulier en France (Gloukoviezoff, 2010).

Les députés gallois ont ainsi débloqué 3,8 millions de livres pour soutenir leur développement, assurer une couverture totale de la population par leurs services et permettre une pérennisation du dispositif, sans apport financier public (Drakeford, 2002). Le total des investissements dans les CEC a dépassé les 8 millions de livres sur les dix dernières années. Nos recherches montrent qu'une couverture totale a été atteinte; les adhésions ont été multipliées par quatre en dix ans, pour atteindre 43 000 membres en 2009. Les actifs sont passés de 4,5 millions de livres en 2000 à plus de 20,75 millions en 2009, et le plan d'action du Parlement gallois pour le développement des CEC envisage la possibilité d'augmenter cette somme à 75 millions de livres d'ici 2020 (Sargeant, 2010). Cependant, l'autonomie semble encore loin, et il nous faut voir comment il est possible de mesurer plus précisément les succès et les réussites du secteur, étant donné qu'un investissement externe important peut biaiser les orientations stratégiques, les performances et les résultats.

Le Fonds de développement pour l'insertion financière

La dernière initiative, émanant du groupe de travail du gouvernement travailliste britannique sur l'insertion financière, est le Fonds de développement pour l'insertion financière (FIGF). En octobre 2005, le Trésor a mis à disposition un fonds de 120 millions de livres, dont 36 étaient réservés aux coopératives d'épargne et de crédit et aux Initiatives communautaires de développement financier (CDFI). Ce fonds de développement a été spécifiquement pensé pour augmenter la capacité de prêt aux très pauvres, en leur permettant de ne plus être tributaires des errances du marché alternatif du crédit, mais de trouver une réponse auprès des institutions financières communautaires. Cent trente millions de livres supplémentaires ont été débloqués pour couvrir la dernière période du plan d'action 2008-2011 (Quinn, 2008). Quarante-vingt-sept organismes sont directement sous contrat avec le ministère du Travail et des Retraites et 38 autres contrats sont sous-traités auprès d'un interlocuteur principal. Plus de 80 % de ces organismes sont des coopératives d'épargne et de crédit. On trouve dans la littérature sur les CEC au Royaume-Uni deux axes possibles de développement organisationnel. L'axe que nous appelons grand public consiste à développer au sein d'institutions financières coopératives des services répondant aux besoins d'un grand nombre de membres, y compris ceux n'ayant pas accès à l'heure actuelle aux services financiers grand public. Un autre axe consiste à spécialiser les coopératives d'épargne et de crédit dans leur rôle d'inclusion bancaire. En suivant cet axe, les coopératives d'épargne et de crédit, si elles peuvent devenir des coopératives florissantes au service de leurs communautés en restant bien capitalisées et solvables, resteraient « à la marge » par rapport au secteur financier dans son ensemble. D'autres vont plus loin dans cet aspect et arguent qu'elles doivent devenir grand public pour pouvoir œuvrer dans l'intérêt de leurs membres marginalisés et pauvres: attirer d'autres populations pour augmenter leurs ressources, « *mais aussi pour s'assurer*

que les moins biens lotis ne se sent[ent] pas stigmatisés d'être les clients d'un organisme perçu comme social. La "banque des pauvres" attire encore moins les pauvres eux-mêmes » (Jones, 2008, p. 2143).

Les coopératives d'épargne et de crédit peinent à remplir leur engagement de servir une communauté diversifiée tout en répondant aux demandes des décideurs et de leurs propres défenseurs, qui souhaitent les voir apporter une large gamme de services financiers aux membres les plus pauvres.

Les points de vue d'acteurs

Dans le contexte, il convient de se demander comment les coopératives d'épargne et de crédit sont perçues par les décideurs. Sont-elles considérées comme des membres potentiels sérieux d'un secteur de services financiers grand public ou ne sont-elles qu'un moyen, un canal d'accès aux communautés difficiles à approcher, pour atteindre les objectifs et les engagements du gouvernement en matière d'insertion économique et sociale? Nous avons pu étudier ces questions au pays de Galles dans le cadre d'une enquête (Cato *et al.*, 2009) visant à évaluer les résultats du financement des CEC par le Parlement gallois.

Le rôle des CEC dans la vie économique galloise

Les coopératives d'épargne et de crédit se retrouvent dans une position inhabituelle: elles font partie d'un mouvement coopératif qui reçoit le soutien des partis politiques de tous bords et celui des membres du gouvernement. Un décideur explique pourquoi: « *Ce qu'ils (les élus) veulent, c'est quelque chose qui marche [...]. Dès lors qu'ils verront que des organismes locaux changent la donne pour eux et leurs administrés, ils seront beaucoup plus enclins à les soutenir et à se faire prendre en photo avec eux.* »

Certains modèrent le propos en arguant que les CEC ne sont pas, et ne peuvent pas être, la panacée pour combattre la pauvreté et l'exclusion financière dans la région. D'autres sont de l'avis qu'il est « *extrêmement important d'avoir une vision collective claire des objectifs et du potentiel des coopératives d'épargne et de crédit au pays de Galles* ». Différents acteurs externes ont ainsi souligné le manque de buts clairs et cohérents pour les coopératives d'épargne et de crédit. Par exemple: « *Il y a manifestement un paradoxe à vouloir qu'elles soient viables financièrement et qu'elles apportent un service aux plus pauvres, qui ne pourront peut-être pas épargner suffisamment pour leur permettre [cette viabilité financière].* »

« *En général, 65 à 70 % des membres sont des personnes à faibles revenus. Les 30 à 35 % restants ne sont pas membres des coopératives d'épargne et de crédit par obligation, mais par choix. Les coopératives d'épargne et de crédit sont ouvertes à tous, mais elles ont un marché cible bien défini, qui n'est pas le même que celui des banques et des sociétés de crédit immobilier.* »

« *Les coopératives d'épargne et de crédit sont véritablement des organismes pour les classes moyennes. J'en fais partie, alors que je pourrais placer mon*

argent ailleurs, où je pourrais gagner un peu en intérêts et où les dividendes que l'on me verserait seraient supérieurs à zéro! Beaucoup de gens autour de moi disent: Je sais que ça ne me rapporte pas d'argent, mais c'est une coopérative, et la plus grosse partie de mon épargne est sur un compte épargne et me rapporte un peu, mais j'en place une autre partie là parce que c'est comme un geste caritatif... Ils le voient comme un don caritatif.»

Ce dernier commentaire apporte un éclaircissement sur les raisons pour lesquelles certaines personnes adhèrent à une coopérative d'épargne et de crédit et permet de mieux comprendre leurs intentions derrière leur adhésion. Il témoigne également d'une évolution linguistique intéressante entre l'image de « banque des pauvres » et un « organisme pour les classes moyennes », où l'appartenance relève plus de la philanthropie que d'une participation active. Ainsi, il met l'accent sur un aspect différent de la deuxième citation, qui considère que les coopératives d'épargne et de crédit répondent aux besoins de tous les clients et constituent une solution financière coopérative accessible à tous. Il y a bien des échos de solidarité, d'appartenance à un mouvement, dans la troisième citation – « mais c'est une coopérative » –, mais l'aspect économique est secondaire: le « vrai » compte bancaire est ailleurs. Dans cet exemple, la relation avec la coopérative d'épargne et de crédit est une relation d'épargne (« don caritatif »), mais comme l'explique l'une des personnes interrogées, « les coopératives d'épargne et de crédit ont besoin de gens qui sont enclins à épargner, mais aussi de gens qui sont plus enclins à emprunter, puisque c'est la seule façon pour elles de générer des revenus et d'assurer leur viabilité ». Ces réponses ramènent à la question de savoir à qui devraient s'adresser les coopératives d'épargne et de crédit et ce que signifie l'autonomie. Sur ce dernier point, faut-il continuer à subventionner ou à apporter un soutien financier externe par une épargne « caritative » individuelle, comme ci-dessus, ou faut-il passer par des subventions et des contrats gouvernementaux liés à des objectifs politiques? Quelques personnes pensent que cette seconde option est la bonne: « Donc, si on veut vraiment que ce dispositif cible les plus nécessiteux, il va falloir le soutenir dans une certaine mesure », ou encore: « Tout cela ne peut continuer que si l'on accepte qu'il y aura toujours des financements publics. »

Subventionner seulement l'inclusion bancaire?

Cependant, si les CEC arrivent à augmenter le nombre de leurs membres et à accroître leur pénétration du marché dans leurs zones de lien commun, et donc à attirer des membres plus aisés, cela n'ira pas sans poser un certain nombre de problèmes. Par exemple, un membre du gouvernement que nous avons interrogé a soulevé la question de la pertinence de l'investissement public dans les CEC dès lors que leurs membres sont des personnes qui n'ont pas de difficultés financières particulières. Cela nous ramène au dilemme de savoir s'il y a ou non compatibilité entre le développement de la viabilité commerciale par croissance et modernisation d'une part et la réponse apportée au programme des politiques

publiques. Une autre façon de voir les choses consiste à envisager des passerelles entre ces deux objectifs.

Certaines personnes interrogées ont émis l'idée selon laquelle les coopératives d'épargne et de crédit seraient l'un des nombreux organismes de services à la personne ou seraient équivalentes à un service public (comme les bureaux de conseil aux citoyens, les associations pour le logement, les agences de développement local, les agences pour le logement et les sans-abri) et seraient destinées à remplir les objectifs d'un programme économique et social. Elles reconnaissent que, d'une manière générale, une telle mission n'est pas génératrice de revenus. Il serait donc possible de prendre en compte cette mission de manière séparée (en organisant les comptes par activités) ; la mission des CEC constituerait ainsi une partie subventionnée de leurs activités, distincte mais complémentaire de leur activité principale, à savoir celle consistant à assurer leur viabilité financière. Dans ce cas, et plutôt que de considérer que les CEC bénéficient de subventions pour mener à bien leurs opérations courantes, il convient de se replacer dans un contexte de développement croissant de la délégation de services du gouvernement vers les organismes du tiers secteur (et notamment vers les coopératives) dont les objectifs de déploiement d'une politique à la fois économique et sociale sont vus comme s'intégrant à un programme social dans lequel le gouvernement investit et délègue. La première situation requiert que le mouvement coopératif d'épargne et de crédit soit indépendant, autonome, financièrement viable et en position d'éviter les glissements de mission et les dérives par rapport aux principes et aux valeurs de la coopération. Le fait que les coopératives d'épargne et de crédit attirent un public de plus en plus large devient alors un facteur facilitant la réponse aux besoins des plus défavorisés. En raison de ce dilemme – ou paradoxe stratégique et opérationnel –, il nous faut aussi envisager la fonction des CEC et les services qu'elles fournissent, ainsi que leur image et leur futur développement au pays de Galles.

Fonction et services

Savoir qui devrait être – ou a besoin d'être – membre d'une coopérative d'épargne et de crédit fait débat et reflète les désaccords existant au niveau des services que ces coopératives devraient proposer. Le discours des universitaires et des spécialistes de la modernisation du mouvement au Royaume-Uni et dans le monde a bien souvent assimilé les questions de viabilité opérationnelle et financière au programme social. En d'autres termes, il faut examiner plus en détail l'hypothèse selon laquelle la mise en place d'équipes de professionnels payés, soutenus par des bénévoles formés, et l'introduction d'un éventail de services plus large – plateformes bancaires et réseaux de distributeurs automatiques reliant les CEC entre elles, coopératives plus accessibles et de plus grande taille – sont autant de facteurs qui vont automatiquement permettre aux coopératives de mieux répondre aux besoins définis dans le cadre du programme économique et social. Nous avons constaté parfois que certains des services propo-

sés par les coopératives, tels que le Fonds pour le développement de l'insertion financière (Growth Fund, fonds de croissance) du ministère du Travail, ont entraîné une baisse de la viabilité de l'adhésion.

Ce fonds de développement est parfois considéré par les personnes interrogées comme une « *bonne chose* » qui a « *permis à certaines coopératives d'épargne et de crédit de prêter à des clients plus à risque* ». Cependant, et de façon plus générale, il est considéré comme contraignant pour les coopératives d'épargne et de crédit, étant donné leurs capacités d'organisation actuelles, et a entraîné l'accumulation de mauvaises dettes pour certaines d'entre elles. Quelques-uns des membres ayant rejoint les CEC *via* le fonds de développement ne sont pas nécessairement des membres actifs et sont en général moins à même de gérer leur argent. Dans certains cas, cela a un impact perçu comme négatif sur les activités. Une personne a émis l'hypothèse selon laquelle, si « *ceux du fonds de développement* » étaient « *trop nombreux proportionnellement par rapport au nombre total de membres, cela entraînerait des difficultés pour n'importe quel organisme financier* ». Dans d'autres cas, cela pourrait également jouer contre le principe coopératif d'adhésion volontaire et ouverte à tous.

Au-delà du fonds de développement, une répartition équilibrée des membres entre toutes les catégories de revenus est considérée comme une condition importante pour assurer une adhésion active et des coopératives pérennes. Là où les liens communs recouvrent des zones étendues et fortement peuplées, ceci est considéré comme une évolution positive et les changements de législation en cours mentionnés plus haut vont encourager le développement des coopératives d'épargne et de crédit au pays de Galles. Cependant, comme cela a également été noté dans les rapports rédigés sur l'expérience écossaise, l'effet du regroupement, c'est-à-dire la proximité géographique des coopératives d'épargne et de crédit, a contribué à une meilleure diffusion de l'information sur les CEC et à la diversification de leur profil. Il a été considéré comme un facteur important ayant favorisé la croissance et la pénétration de marché (Donnelly, Kahn, 1997).

Le crédit sans l'épargne ?

Les décideurs politiques sont majoritairement d'avis que les CEC doivent être modernes, professionnelles, réactives face aux fluctuations du marché et qu'elles doivent fonctionner sur une base de normes de gouvernance et de gestion très strictes. Il est intéressant de noter que les coopératives d'épargne et de crédit considérées par les acteurs comme exemplaires étaient celles qui se diversifiaient et proposaient une gamme de services étendue. Cela ne leur bénéficiait pas toujours financièrement, mais beaucoup politiquement. Un acteur a identifié une coopérative d'épargne et de crédit qui avait « *remarquablement bien réussi à développer un portefeuille mixte de services ciblés* » et qui faisait preuve d'un « *sens impressionnant de l'entrepreneuriat social* ». Une autre a été remarquée pour son implication dans un petit nombre d'initiatives de plus grande échelle.

Il semble donc que la réussite soit associée, au moins dans l'esprit des décideurs politiques, au changement et à l'expansion de l'offre de services, soit en taille soit en diversité.

Ces avis ne sont cependant pas partagés par toutes les parties prenantes et ne correspondent pas forcément au point de vue des membres et des bénévoles qui travaillent dans les CEC galloises (Cato *et al.*, 2009). La structure qui avait « *remarquablement bien réussi* » nous a en effet indiqué que son enthousiasme pour le développement tous azimuts n'est pas forcément idéal pour ses pratiques commerciales dans l'ensemble. De plus, les coopératives d'épargne et de crédit étaient moins bien vues lorsqu'elles avaient pour politique de servir strictement leurs membres avec compétence en utilisant le modèle « Epargner pour emprunter », dans lequel l'emprunteur doit économiser un tiers du montant du prêt demandé avant de pouvoir l'obtenir. Un acteur a même émis l'idée selon laquelle le fait de devoir économiser avant de pouvoir emprunter constituait un « *obstacle* » au développement des coopératives d'épargne et de crédit. C'est également le sentiment exprimé par le ministre du Trésor, qui souhaite que le fonds de développement puisse mettre de l'argent à disposition pour l'octroi immédiat de prêts (HM Treasury, 2007c).

Retenue à la source et services mutualisés

Dans une perspective du développement des CEC, la retenue à la source (sur salaire) est considérée comme devant être encouragée. Une autre personne interrogée a décrit les synergies qui pourraient découler du développement de services de *back-office* collaboratifs, puisqu'à son avis le développement individuel ne peut pas générer les économies d'échelle nécessaires pour permettre aux coopératives de concurrencer avec succès les fournisseurs de services financiers grand public. Ces services pourraient comprendre des services administratifs, de marketing, d'audit interne, de gestion de trésorerie et de liquidités, de gestion des comptes courants et des cartes de crédit, et même un centre d'appels. La collaboration est maintenant reconnue comme un facteur clé de développement des coopératives d'épargne et de crédit (et elle correspond aux valeurs et principes coopératifs) et il existe des modèles dans d'autres pays – au Canada par exemple – de services de *back-office* partagés (centrales de coopératives d'épargne et de crédit provinciales) permettant de remplir cette fonction.

L'image des coopératives d'épargne et de crédit

La différence entre les « banquiers des pauvres » et les organismes financiers grand public est très visible dans la façon dont les CEC se présentent au public, au moins aux yeux des décideurs et autres acteurs clés. Ces derniers n'ont en général pas une bonne image de ces coopératives. La question de savoir quelles seraient les raisons qui pousseraient une personne ayant déjà accès à une banque grand public à vouloir adhérer à une coopérative d'épargne et de crédit a été posée à plusieurs reprises. Cela souligne encore une fois la confusion qui règne quant à l'utilité de

ces coopératives et des services qu'elles proposent. Par exemple, une personne fait remarquer que, « *d'une façon générale, elles ne ressemblent pas à l'image que notre société avait des banques* », ce à quoi certaines coopératives d'épargne et de crédit pourraient répondre haut et fort : « *Nous ne sommes pas des banques!* »

Tout cela démontre la nécessité d'un large débat sur le rôle que les CEC peuvent jouer dans le cadre d'une fourniture de services financiers où évoluent les « grands noms » des institutions bancaires grand public, les banques coopératives et les sociétés de crédit immobilier. Ces réflexions mettent en lumière le fait que ces coopératives doivent être considérées comme des acteurs sérieux, bien qu'agissant sur des niches, plutôt que comme un système d'intervention transitoire pour les communautés marginalisées, en attendant soit qu'un autre organisme prenne le relais, soit que les personnes aient une capacité financière suffisante pour avoir recours aux organismes grand public (dans ce cas, « les banques ») : « *Il ne faut pas [...] négliger le fait que, si nous investissons dans certaines de ces communautés et dans les institutions dont elles ont besoin, nous [...] n'enlevons à personne le droit de gagner sa vie. Ce que nous faisons, c'est combler des fossés énormes, et très lentement. Si la situation venait à changer et que ces banques fleurissaient sur la rue principale de nos petits villages, eh bien, très bien, mais en attendant, je ne crois pas qu'il faille avoir peur de créer cette infrastructure locale très modeste. Et même si la Barclays et la NatWest décidaient que nos petits villages leur offrent des possibilités de croissance, je pense que nous devrions encore insister sur la valeur d'organismes ancrés dans la communauté et gérés par la communauté par rapport à quelque chose qui est conçu uniquement pour générer des bénéfices à des organismes basés à Londres.* » Ce dernier point est souvent ignoré dans les discussions sur le rôle des CEC au pays de Galles : celles-ci sont des organismes coopératifs, des sociétés de personnes, offrant une alternative aux gens ordinaires, plutôt qu'une ressource pour des « personnes marginales ».

Étant donné l'évolution rapide des services proposés par les coopératives d'épargne et de crédit et l'intérêt qui leur est porté par les politiques galloises, il n'est pas étonnant de constater un certain niveau de confusion et de désaccord entre les acteurs. Certains décideurs interrogés dans le cadre de notre étude n'avaient jamais entendu parler des coopératives d'épargne et de crédit avant de travailler avec elles directement, ce qui indique – malgré une augmentation récente de la présence des CEC – qu'elles ont conservé un profil bas et l'image d'un service résiduel s'effectuant à la marge de la vie économique galloise. Pourtant, bien qu'ancrées dans leurs territoires, ces coopératives participent aussi à un mouvement mondial (voir www.woccu.org), ce qui est parfois perdu de vue par le microcosme politique des gouvernements locaux et dans la rivalité entre coopératives.

Des entreprises dans une conjoncture favorable

L'un des points pratiques mentionnés par les répondants de tous bords concernait le développement du profil des CEC galloises et le fait qu'elles

soient désormais appelées « entreprises ». Certaines personnes interrogées ont identifié dans la crise financière une opportunité pour les coopératives d'épargne et de crédit de s'orienter vers le grand public. Cette crise leur semblait être le bon moment pour promouvoir les organismes financiers coopératifs : « *C'est le bon moment pour parler de la manière dont fonctionne l'argent* », déclare un répondant, alors qu'un autre estime qu'il est temps pour les CEC de faire leurs preuves, maintenant que d'autres formes de capitalisme ont échoué.

D'ailleurs, un groupe d'experts des Nations unies s'est penché récemment sur les effets positifs et négatifs des bouleversements récents des marchés sur les coopératives d'épargne et de crédit. Au Royaume-Uni et en Irlande, ces bouleversements ont eu en général un effet positif : « *Les coopératives d'épargne et de crédit ont attiré plus d'épargne, car les épargnants recherchaient un lieu plus sûr pour placer leur argent* », et « *les consommateurs répartissent leur épargne entre plusieurs établissements pour s'assurer d'être totalement couverts par le système de compensation* » (Crear, 2009, p. 4). Cependant, même si certaines coopératives d'épargne et de crédit ont fait état de demandes de prêt en augmentation, d'autres se sont retrouvées en position délicate en raison de la diminution du nombre de prêts et d'une augmentation du nombre d'emprunteurs défaillants. Cela correspond à l'expérience des CEC galloises pendant cette période, et Crear (2009, p. 10) conclut : « *Par rapport à d'autres organismes financiers, les coopératives d'épargne et de crédit et les banques coopératives ont réalisé d'excellentes performances pendant la crise, malgré les problèmes qu'elles ont rencontrés. Ceci est dû en partie au mode de fonctionnement très simple de la plupart des coopératives d'épargne et de crédit, au fait qu'elles soient engagées envers leurs membres plutôt que d'être asservies au profit maximum à court terme, et au fait qu'elles ont mis en place un système raisonnable de rémunération des dirigeants et des systèmes de primes qui n'encouragent pas la prise de risque excessive, contrairement à la plupart des banques commerciales.* »

L'avenir

Comment les personnes qui travaillent avec ceux qui sont censés bénéficier des services des CEC voient-elles l'avenir de celles-ci ? Nous n'avons pas reçu de réponse univoque de la part des acteurs clés, bien que nous ayons noté une fierté quant à la manière dont le mouvement a évolué depuis une dizaine d'années et par rapport à la part qu'y a prise le gouvernement gallois. Cependant, comme les coopératives d'épargne et de crédit sont des organismes indépendants et gérés par leurs membres, cette politique ne peut avoir qu'un effet limité sur ce développement, excepté quand cette politique entraîne une législation et une réglementation plus favorables aux coopératives d'épargne et de crédit. Peut-être assisterons-nous à une période de concurrence, durant laquelle les membres auront le choix, ce qui pourra entraîner par la suite le mouvement de consolidation évoqué par l'un des répondants, consolidation qui ne laissera que cinq ou six CEC dans tout le pays de Galles, voire – comme l'envisageait un autre

répondant – une seule coopérative qui couvrirait tout le pays de Galles. A l'autre bout de l'échelle, certains répondants insistaient sur l'ancrage dans les communautés, avec des services plus locaux et potentiellement une coopérative d'épargne et de crédit dans chaque village gallois.

L'hésitation entre le grand public et la marginalité tient aussi à la tension entre l'ancrage communautaire et la distance professionnelle. Les coopératives d'épargne et de crédit vont devoir trouver le bon équilibre entre les exigences d'une clientèle plus large et l'entretien des bonnes relations qu'elles ont à l'heure actuelle avec leurs membres. Tout cela représente des défis supplémentaires, dans la mesure où il va s'agir de gérer une organisation avec de plus en plus de membres et de maintenir un groupe de membres fidèles et actifs (Côté, 2005).

Conclusion

Malgré la professionnalisation accrue de nombreuses coopératives d'épargne et de crédit galloises et en dépit d'une approche plus commerciale du développement des services proposés, il leur a été très difficile de se débarrasser de leur image de « banques des pauvres ». Les résultats de notre enquête auprès des décideurs montrent que cette image est encore présente dans certains esprits, alors que d'autres insistent pour lui superposer une autre image, moderne et d'insertion, surtout pour encourager un développement et une plus grande diversité économique des membres. Cependant, le programme d'insertion financière peut avoir une influence et certaines politiques peuvent renforcer l'image et le rôle que jouent les CEC en tant qu'acteurs marginaux fournissant un service social résiduel. Le débat entre les universitaires et les militants qui s'intéressent aux coopératives d'épargne et de crédit a surtout porté sur les conditions permettant à ces organismes d'être économiquement viables et de jouer un rôle plus commercial et plus efficace sur le marché (Goth *et al.*, 2006; Jones 2001a; McKillop *et al.*, 2007). Nous en voyons des exemples partout dans le monde, où la participation à des programmes importants de développement organisationnel permet aux CEC de poursuivre leur vocation consistant à fournir des services financiers abordables aux plus pauvres et à aider certains des plus défavorisés de la société.

Les tensions que nous avons soulignées sont semblables à celles existant dans d'autres expériences du mouvement des coopératives d'épargne et de crédit, mais il est bien clair que chaque situation est unique. Le développement de ces coopératives tient beaucoup au contexte dans lequel elles se développent. Cependant, lorsqu'elles sont identifiées comme faisant partie d'un mouvement plus large dont l'objectif est de proposer des solutions financières alternatives, elles ont un vrai rôle à jouer dans le développement de l'accès à des services financiers distincts des services grand public motivés uniquement par le profit et deviennent un « système grand public alternatif ».

Comme nous l'avons dit plus haut, des objectifs et des ambitions entremêlés pourraient bien, cependant, saper d'un côté la croissance et le développement d'un mouvement en plein essor et décourager de l'autre les efforts politiques si les grandes visions du développement en venaient à être mises en concurrence, sans aucune reconnaissance des forces motrices et des valeurs qui les sous-tendent.

Une vision des coopératives d'épargne et de crédit est qu'elles sont des institutions financières ancrées dans les communautés, soutenues de façon philanthropique par ceux qui ont de l'argent (les épargnants), qui prêtent à ceux qui sont exclus des sources de crédit grand public (les emprunteurs). Dans cette vision, ce sont ceux que l'on appelle les « exclus financiers » qui bénéficient des coopératives d'épargne et de crédit. Une vision concurrente considère ces coopératives comme des organismes financiers coopératifs commerciaux et crédibles proposant la même gamme de services financiers que les banques et, dans certains cas, aspirant à entrer en concurrence active avec les grandes banques tout en continuant à considérer comme une priorité les besoins des personnes et des familles exclues du système financier. Il est clair que, *« tout comme les personnes plus aisées, les pauvres ont besoin d'un accès facile à un éventail de services financiers allant au-delà du crédit, comme par exemple l'épargne, l'assurance, les virements et les services de cartes »* (Crear, 2009, p. 8). Les CEC sont en mesure de fournir ces services et le font. Si ces deux points de vue ne sont pas foncièrement opposés, il faut cependant que les coopératives d'épargne et de crédit mettent en place une stratégie, une gouvernance et un leadership forts. ●

Bibliographie

- Birkenmaier J., Curley J.**, 2009, « Financial credit: Social work's role in empowering low income families », *Journal of Community Practice*, 17(3), p. 251-268.
- Cato M. S., Bickle R., Bird A., Myers J., Jones P. A.**, 2009, *Realising the potential: A review of the credit union movement in Wales*, Cardiff, Wales Assembly Government.
- Chambers C. L., Ryder N.**, 2008, « Funding of credit unions », *Journal of Social Welfare Law*, January 2009.
- Communauté européenne**, 2008, *Financial services provision and prevention of financial exclusion*, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, Bruxelles.
- Côté D.**, 2001, « Les holdings coopératifs: typologie, questionnements et scénarios de solution », in Côté D. (édit.), *Les holdings coopératifs: évolution ou transformation définitive*, De Boeck Université, p. 385-402.
- Côté D.**, 2005, « Fidélité et identité coopérative, introduction d'un nouveau paradigme coopératif », *Recma*, n° 295, p. 50-69.
- Crear S.**, 2009, *Co-operative banks, credit unions and the financial crisis*, WOCCU, Madison.
- Daffin C.**, 2009, *Wealth in Great Britain: Main results from the wealth and assets survey 2006/08*, Richmond, OPSI.
- Demirgüç-Kunt A.**, 2008, « Finance and economic development: The role of government », *Policy Working Paper*, n° 3955, Washington, Banque mondiale.
- Department of Work and Pensions (DWP)**, 2010, « Social fund reform: Debt, credit and low income households », *Green paper*, The Stationery Office, London.
- Dixon M.**, 2006, *Rethinking financial capability: Lessons from economic psychology and behavioural finance*, London, Institute for Public Policy Research.
- Donnelly R. D., Kahn H.**, 1997, « Conditions favourable to credit union development, a case study », Edinburgh, Heriot-Watt University, School of Management.
- Drakeford M.**, 2002, « Co-ordinating policies and powers to reduce social exclusion: The Welsh approach to credit union development », *The Wales Law Journal*, 1/3, p. 246-255.
- Gloukoviezoff G.**, 2010, *L'exclusion bancaire: le lien social à l'épreuve de la rentabilité*, PUF.
- Goth P., McKillop D. G., Ferguson G.**, 2006, *Building better credit unions*, Bristol, Policy Press.
- HM Treasury**, 2004, *Promoting financial insertion*, London, HM Treasury.
- HM Treasury**, 2007a, *Review of the co-operative and credit union legislation in Great Britain: Summary of responses to consultation*, London, HM Treasury.
- HM Treasury**, 2007b, *Financial insertion: The way forward*, London, HM Treasury.
- HM Treasury**, 2007c, « Treasury Minister visits Manchester to see how credit unions help people towards financial insertion », communiqué de presse téléchargeable sur <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk>.
- Jones P. A.**, 2001a, *From small acorns to strong oaks: A study into the development of credit unions in rural England*, Association of British Credit Unions Ltd, Manchester.
- Jones P. A.**, 2001b, *Access to credit on a low income, a study into how people on low incomes in Liverpool access and use consumer credit*, The Co-operative Bank.
- Jones P. A.**, 2006, « Giving credit where it's due: Promoting financial insertion through quality credit unions », *Local Economy*, 21/1, p. 36-48.
- Jones P. A.**, 2008, « From tackling poverty to achieving financial insertion: The changing role of British credit unions in low-income

communities », *Journal of Socio-Economics*, 37, p. 2141-54.

Kempson E., Ellison A., Whyley C., Jones P. A., 2009, *Is a not-for-profit home credit business feasible?* York, Joseph Rowntree Foundation.

Kumar A., Chiderzo A.-M., 2005, *Indicators of financial access: Household-level surveys*, Washington, The World Bank.

Leyshon A., Burton D., Knights D., Alferoff C., Signoretta P., 2004, « Towards an ecology of retail financial services: Understanding the persistence of door-to-door credit and insurance providers », *Environment and Planning A* 36/4, p. 625 – 645.

McKillop D. G., Ward A.-M., Wilson J. O. S., 2007, « The development of credit unions and their role in tackling financial exclusion », *Public Money and Management*, p. 37-47.

Quinn S., 2008, « Financial insertion: Don't go banking on it! », *Benefits*, 16/2, p. 185-8.

Richardson D. C., 2000, *Unorthodox microfinance: The seven doctrines of success*, Calmeadow, Microfinance Bulletin.

Sullivan J., Chung J., Beckhelling J., Lord C., Gibb P., Snow J., Vekaria R., 2009, *Family resources survey: United Kingdom, 2007-2008*, London, Department of Work and Pensions.

Sargeant C., 2010, « Written response to Chair of the Communities and Culture Committee », téléchargeable sur www.assemblywales.org.

Thomas R., Cryer R., Reed N., 2008, « Straight from the horse's mouth': an empirical exploration of the Irish Credit Union Movement », *Journal of Social Welfare and Family Law*, 30 (2), p. 107-116.