

LA CONSTITUTION D'UN PATRIMOINE ET LA SORTIE DE LA PAUVRETE :



INTRODUCTION A UN NOUVEAU DEBAT SUR LA POLITIQUE DE BIEN-ÊTRE

OECD  OCDE

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

**LA CONSTITUTION D'UN PATRIMOINE
ET LA SORTIE DE LA PAUVRETE :**

**INTRODUCTION A UN NOUVEAU DEBAT
SUR LA POLITIQUE DE BIEN-ÊTRE**



ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

En vertu de l'article 1er de la Convention signée le 14 décembre 1960, à Paris, et entrée en vigueur le 30 septembre 1961, l'Organisation de Coopération et de Développement Économiques (OCDE) a pour objectif de promouvoir des politiques visant :

- à réaliser la plus forte expansion de l'économie et de l'emploi et une progression du niveau de vie dans les pays membres, tout en maintenant la stabilité financière, et à contribuer ainsi au développement de l'économie mondiale ;
- à contribuer à une saine expansion économique dans les pays membres, ainsi que les pays non membres, en voie de développement économique ; et
- à contribuer à l'expansion du commerce mondial sur une base multilatérale et non discriminatoire conformément aux obligations internationales.

Les pays membres originaires de l'OCDE sont : l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, le Canada, le Danemark, l'Espagne, les États-Unis, la France, la Grèce, l'Irlande, l'Islande, l'Italie, le Luxembourg, la Norvège, les Pays-Bas, le Portugal, le Royaume-Uni, la Suède, la Suisse et la Turquie. Les pays suivants sont ultérieurement devenus membres par adhésion aux dates indiquées ci-après : le Japon (28 avril 1964), la Finlande (28 janvier 1969), l'Australie (7 juin 1971), la Nouvelle-Zélande (29 mai 1973), le Mexique (18 mai 1994), la République tchèque (21 décembre 1995), la Hongrie (7 mai 1996), la Pologne (22 novembre 1996), la Corée (12 décembre 1996) et la République slovaque (14 décembre 2000). La Commission des Communautés européennes participe aux travaux de l'OCDE (article 13 de la Convention de l'OCDE).

Illustration: *Dina Ionescu, Programme LEED*

© OCDE 2004

La reproduction de la présente publication est autorisée sous condition de mention "Copyright OCDE" en précisant son titre.

PRÉFACE

Cette étude est issue de la conférence sur la constitution de patrimoine (ou comptes individuels de développement, CID, comme sont appelés les principaux outils de constitution de patrimoine aux États-Unis et au Canada) qui s'est déroulée à Windsor, Ontario, Canada en avril 2002. La conférence a été organisée par la Corporation for Enterprise Development (CFED), États-Unis, et par Social Enterprise Development Innovations (SEDI), Canada. CFED et SEDI ont été les premiers à lancer des programmes pilotes dans leurs pays respectifs.

La conférence, à laquelle ont participé environ 1000 délégués, a donné force à l'idée qu'une présentation des concepts de base de la constitution de patrimoine et un débat international sur cette question pourraient s'avérer utiles dans le cadre de l'OCDE. Le Programme LEED (Développement économique et création d'emplois) de l'OCDE s'est investi dans cette conférence et a guidé une délégation de représentants de différents pays Membres afin de favoriser l'échange d'idées sur ce sujet et ses implications pour leur pays.

La constitution de patrimoine par le biais de l'épargne pour les personnes à faible revenu remet en cause le rôle de la garantie de ressources dans les stratégies traditionnelles pour lutter contre la pauvreté et améliorer le statut économique et social des plus démunis. Cette approche ne conteste pas les avantages présentés par la garantie de revenus jugée indispensable mais insuffisante. L'approche de constitution de patrimoine se veut complémentaire à la politique sociale basée sur la garantie des revenus et comme un outil efficace, basé sur la responsabilisation des personnes à bas revenus, pour éviter le piège de la pauvreté.

L'importance de la prestation de services pour la constitution de patrimoine comme condition *sine qua non* au succès de cette approche demande une analyse en profondeur de la part d'une organisation innovatrice comme le Programme LEED de l'OCDE. Pourquoi ? Parce que la prestation des programmes de constitution de patrimoine et les institutions « sur le terrain » peuvent l'accomplir mieux que quiconque. Il n'est pas facile d'aborder les problèmes des plus démunis et des exclus. Ces groupes habitent les communautés rurales pauvres et les quartiers difficiles des villes. Plusieurs membres de ces groupes errent sans foyer. Aller vers eux est une tâche menée les autorités locales, des ONG, des associations caritatives et des groupes d'affaires locaux, souvent de manière concertée. Il arrive que certaines de ces institutions ou groupes de coopération arrivent elles-mêmes à prendre des initiatives qui vont dans le sens de la constitution de patrimoine, comme on l'a vu dans plusieurs pays développés ou en voie de développement.

Cet ouvrage traite principalement de propositions faites aux gouvernements centraux dans le cadre de leur programmes de welfare, parce qu'elles constituent la plus grande part des propositions de mesures en faveur de la constitution de patrimoine existantes. Ces programmes pourraient toutefois être condamnés à l'échec s'ils n'étaient reliés à la tendance actuelle à la décentralisation des services gouvernementaux et exploiter tout le potentiel qu'il y a à s'assurer la participation de toute une série d'institutions locales dans la délicate tâche de la mise en œuvre de programmes.

Cette étude a été rédigée par Robert Cornell, consultant et ancien Secrétaire général adjoint de l'OCDE, sous la supervision d'Antonella Noya, Administrateur au Programme LEED qui a également coordonné la publication.

Sont remerciés pour leur précieux commentaires et suggestions John Martin, Directeur pour l'emploi, le travail et les affaires sociales (DELSA) de l'OCDE; Mark Pearson, Chef de la Division des politiques sociales de la Direction pour l'emploi, le travail et les affaires sociales (DELSA) de l'OCDE; Sergio Arzeni, Chef du Programme LEED; Ray Boshara, Directeur, Asset-Building Program, New America Foundation, USA, Hartmut Siemon, Porte-parole de la ville de Leipzig, Allemagne, Yan de Kerorguen, Journaliste, La Tribune, France, Anca Dumitrescu, Consultante au Programme LEED pour sa relecture de la version française.

Cette publication a reçu le soutien financier du German Marshall Fund of the United States.

Elle est publiée sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE.

TABLE DES MATIÈRES

PRÉFACE.....	2
CHAPITRE 1 LA CONSTITUTION D'UN PATRIMOINE PAR LES PAUVRES : LES IDÉES FONDAMENTALES.....	6
Introduction.....	6
Qu'est-ce que la constitution de patrimoine ?.....	8
La philosophie du bien-être et sa critique par les tenants de la constitution de patrimoine.....	11
La carence du marché.....	14
L'investissement social ne se ramène pas à la constitution de patrimoine.....	17
CHAPITRE 2 LA CONSTITUTION DE PATRIMOINE DANS LE MONDE.....	20
La micro-finance.....	20
Les développements intervenus dans les pays Membres de l'OCDE.....	25
États-Unis.....	26
Royaume-Uni.....	33
Canada.....	38
Mexique.....	39
Irlande.....	41
Les Comptes individuels de formation dans les pays de l'OCDE.....	41
La constitution de patrimoine à l'extérieur de la zone OCDE.....	42
Singapour.....	42
Le Taipei chinois.....	44
Afrique du sud.....	44
Importance de l'évaluation.....	44
CHAPITRE 3 QUESTIONS CLÉS DANS LA PERSPECTIVE D'UN DIALOGUE INTERNATIONAL.....	46
BIBLIOGRAPHIE.....	52

CHAPITRE 1 LA CONSTITUTION D'UN PATRIMOINE PAR LES PAUVRES : LES IDÉES FONDAMENTALES

Introduction

Il y a de cela plus d'une décennie, le professeur Michael Sherraden rédigeait (1991) un ouvrage novateur qui a donné naissance au concept de constitution de patrimoine ou d'investissement social en tant qu'arme dans la lutte contre la pauvreté. Cet ouvrage remettait en cause la place très importante que tenait la garantie de ressources dans la stratégie traditionnelle de l'OCDE en matière d'atténuation de la pauvreté, stratégie qu'il jugeait impropre à permettre aux pauvres de sortir de leur pauvreté et d'améliorer leur statut économique et social. L'ouvrage ne contestait pas la nécessité et les bénéfices de cette garantie et il ne demandait pas sa disparition ou sa réduction : il estimait qu'il s'agissait d'un outil indispensable mais insuffisant, ou du moins insuffisant si l'objectif de l'action publique était bien de réduire la pauvreté, et non d'en atténuer les effets, dans nos sociétés post-industrielles¹.

Sherraden fait précéder sa proposition de deux observations. Premièrement, les pouvoirs publics des pays développés ont recours depuis longtemps à des mesures visant de manière directe ou indirecte (par la biais de la fiscalité) à encourager l'ensemble de la population à se constituer un capital grâce à l'épargne, l'accession à la propriété immobilière, les fonds de pension, l'investissement dans la formation (capital humain) ou l'entreprise. Il est fréquent que de telles mesures ne bénéficient pas aux pauvres, car l'action publique ne stimule pas l'épargne pour ces catégories, quand elle n'a pas d'effet dissuasif. Au-dessous d'un certain seuil de revenu, les pauvres ne sont pas imposables ; ils n'ont pas accès aux allègements fiscaux. Certains dispositifs excluent toute garantie de ressources pour les individus et les familles à partir d'un niveau de patrimoine extrêmement bas qui prend même en compte l'épargne de précaution destinée à faire face à une urgence ou à une fluctuation dans des revenus instables. Les pauvres perdent donc du revenu s'ils épargnent. Par ailleurs (Sherraden ne le dit pas explicitement, mais son raisonnement va dans ce sens), certains dispositifs peuvent receler des « pièges à pauvreté ». Les actifs pauvres qui commencent à avoir des gains suffisants pour devenir imposables constatent parfois que l'imposition est supérieure à leur gain marginal – notamment lorsque le dispositif public prévoit une réduction de la garantie de ressources à partir d'un certain seuil de revenu. Il en résulte *de facto* une incitation à rester au sein du dispositif de l'aide publique, à vivre avec moins d'argent et donc à se priver de la possibilité de se constituer une épargne, même modeste.

La seconde observation, confortée à la fois par les mesures publiques en faveur de la constitution d'un patrimoine et par les études empiriques, part de l'idée de bon sens que les pauvres ont envie d'épargner et qu'ils parviennent à mettre de côté des sommes modestes, parfois au prix de sacrifices beaucoup plus importants que ne l'imaginent les décideurs et les catégories favorisées. L'épargne croît avec le revenu,

¹ Une clarification terminologique s'impose. Selon le *New Oxford English Dictionary*, le terme « atténuer » que l'on retrouve fréquemment dans les déclarations intéressant la lutte contre la pauvreté signifie « réduire la gravité (*d'une souffrance, d'un handicap ou d'un problème*). Exemple : ' le médecin n'a pu supprimer la douleur, mais il a pu du moins l'atténuer' ou encore : 'mesures visant à atténuer les effets du chômage'. »

c'est un fait indubitable, mais certaines données montrent que le *taux* d'épargne est plus important chez les pauvres (Sherraden *et al.*, 2002 ; Duran, 2002).

Dans une telle perspective, la proposition de Sherraden vise théoriquement à faire bénéficier les pauvres de mesures publiques en faveur de la constitution de patrimoine et d'incitations à l'épargne semblables à celles dont les autres catégories bénéficient déjà sous une forme ou sous une autre. Sherraden et les nombreux partisans de ce type d'action dans différents pays sont convaincus que la constitution de patrimoine (l'investissement social) est l'élément décisif d'une lutte efficace contre la pauvreté et contre l'aliénation sociale et économique, car elle a, en termes de bien-être social, des effets que la garantie de ressources ne saurait à elle seule générer. Il ne s'agit donc pas uniquement de lutter contre la pauvreté. Il s'agit par ailleurs d'améliorer la cohésion sociale. En ce sens, une telle action se situe donc dans le droit fil de philosophies et de traditions sociales bien acceptées².

Les partisans de la constitution de patrimoine ne conçoivent pas cette formule comme un substitut à l'aide sociale. Ils privilégient une action conjointe des dispositifs, car ils ont conscience du fait que tant que la pauvreté subsiste la garantie de ressources restera une obligation pour la collectivité. Néanmoins, la constitution de patrimoine implique aussi une vision à long terme. Ses avocats sont d'avis qu'elle peut aider les pauvres à échapper à la pauvreté en améliorant leur patrimoine et leurs revenus. La perception correcte de cette vision coupe court à toute polémique susceptible sinon d'apparaître dans les pays attachés à la politique de garantie des ressources, garantie que l'investissement social ne remet pas en cause. La constitution de patrimoine et la garantie de ressources ne doivent pas être conçues comme des alternatives, mais bien comme des formules complémentaires ; selon les partisans de la constitution de patrimoine, les questions philosophiques, éthiques et politiques que susciterait inévitablement une réduction de la garantie de ressources ne se posent même pas.

Les grands débats politiques, notamment en matière de politique sociale, ne sont jamais figés. Ils évoluent. Le débat relatif à la constitution de patrimoine ne fait pas exception. Dans certains pays Membres de l'OCDE, il est possible qu'on en soit encore réduit à *opposer* la garantie de ressources et la constitution de patrimoine pour enlever toute crédibilité à la conception erronée en vertu de laquelle il s'agirait obligatoirement de formules contradictoires sur le plan philosophique ou éthique. Mais dans d'autres, le débat appartient largement au passé et l'attention se porte sur d'autres points. On s'intéresse désormais aux inégalités en matière de patrimoine plutôt qu'aux revenus (même s'il existe un lien évident entre les deux), inégalités qui ont en partie pour origine les mesures publiques subventionnant l'épargne en vue de l'accumulation de capital – qu'il s'agisse de propriété immobilière, d'éducation, de création d'entreprise ou de retraite. Les pays de l'OCDE ont pratiquement tous ce type de dispositif. La fiscalité en est fréquemment le vecteur. Aux États-Unis par exemple, les recettes fiscales qui y sont consacrées dépassent les 300 milliards d'USD par an. L'ennui, c'est que ce dispositif ne concerne pas les pauvres, et donc les exclus, car la situation des pauvres se définit désormais davantage en termes d'inégalité de patrimoine que d'inégalité de revenu. Une telle perspective conforte la position des partisans de la constitution de patrimoine comme instrument de lutte contre la pauvreté et incite à inclure dans le dispositif existant les personnes qui en sont actuellement exclues³.

La question de savoir si les gouvernements des pays de l'OCDE peuvent envisager la mise en place d'un dispositif visant à développer la constitution de patrimoine ou l'investissement social, formule de complément jugée prometteuse en matière de lutte contre la pauvreté, n'a donc rien à voir avec les polémiques que suscite la stratégie de la garantie de ressources, pratiquement depuis sa mise en place. Selon les partisans de la formule, la constitution de patrimoine mérite d'être jugée sur ses vertus propres au

2 L'expression française, « lutte contre la pauvreté et l'exclusion » met bien en évidence ce lien.

3 Ce point de vue est présenté de manière plus détaillée par Boshara (2003).

lieu d'être considérée comme une remise en cause des idées reçues en matière de politique sociale - quelle qu'en puissent être les variantes dans les pays de l'OCDE. Le présent essai vise à décrire la constitution de patrimoine sous sa forme actuelle et les idées sur lesquelles elle repose, en apportant suffisamment d'éléments pour entamer le débat sur ses mérites sans aboutir à un jugement définitif. Le présent chapitre est le chapitre des « idées » : il n'aborde que les points saillants et il explique en termes généraux ce qu'est la constitution de patrimoine. Sherraden (1991) reste une excellente source pour une discussion approfondie du concept, même si la perspective adoptée est très largement celle des États-Unis. Le chapitre 2 présente une vue d'ensemble des dispositifs et des expériences qui ont vu le jour un peu partout dans le monde. Le chapitre 3, plus court, s'efforce d'aborder les points centraux du point de vue du débat politique.

Depuis une vingtaine d'années, on voit apparaître un peu partout dans le monde, sur pratiquement tous les continents et au sein de cultures très différentes, des programmes comportant des dispositions spécifiques à l'intention des pauvres. Ce sont les organisations non gouvernementales (ONG) qui ont montré la voie, mais les pouvoirs publics eux aussi s'impliquent de plus en plus. Leur action a souvent été couronnée de succès, mais elle a également enregistré des échecs. Les formules sont variables ; elles se mettent en place, puis connaissent la réussite ou l'échec aussi bien dans les pays pauvres que dans les pays riches. En dépit de cette diversité, on ne peut manquer d'être frappé par le caractère universel de la constitution de patrimoine.

L'une des formules adoptées, celle du Compte individuel de formation (CIF), a suscité beaucoup d'intérêt dans les systèmes nationaux d'enseignement et de formation (et dans les forums internationaux comme l'OCDE) et elle prend pied, sous forme de programmes pilotes ou de dispositifs déjà bien ancrés, dans plusieurs pays européens. Le Chapitre 2 évoque brièvement certaines d'entre elles. Les CIF peuvent soit avoir un caractère universel (être proposés à l'ensemble ou à de larges segments de la population), soit cibler spécifiquement les pauvres ou les personnes présentant dans leur éducation ou leur formation des lacunes qui les cantonnent dans les catégories à bas revenu. L'OCDE (2001b) les classe sous la rubrique des « stratégies de financement innovantes » en matière de formation tout au long de la vie et les assimile sans hésiter aux actions de constitution de patrimoine abordées dans le présent essai. Le document propose également une bonne présentation et une discussion succinctes de ces actions.

La Constitution de patrimoine apparaît donc comme « la grande idée » en matière de politique sociale. C'est en tout cas l'avis de ses partisans. En l'examinant de plus près, le présent essai cherche à voir plus spécifiquement si elle ne pourrait pas déboucher, sous une forme ou sous une autre, sur une ligne d'action intéressant l'ensemble de la zone OCDE. Les sociétés des pays de l'OCDE ont plusieurs points communs, mais aussi de nombreuses différences. Il y a fort à parier qu'un même modèle politique ne conviendrait pas à l'ensemble des pays Membres de l'OCDE et n'y connaîtrait pas le même succès. Mais l'universalité -- théorique et pratique -- du principe de base offre des perspectives fort alléchantes, même s'il s'agit uniquement de perspectives et non de certitudes. Ce principe mérite donc d'être exploré.

Qu'est-ce que la constitution de patrimoine ?

La constitution de patrimoine permet aux personnes pauvres et à leur famille de mettre de petites sommes de côté, d'accumuler un modeste pécule et de puiser dans cette épargne, généralement pour un besoin précis. L'objectif fondamental, qui correspond à une nécessité évidente dans les familles pauvres, est d'avoir suffisamment d'argent devant soi – l'épargne de précaution – pour pouvoir absorber les fluctuations inévitables du revenu de subsistance ou de quasi-subsistance et de faire face à des urgences, notamment médicales. Dans les pays très pauvres – là où de larges segments de la population ont un revenu journalier inférieur à 1 ou 2 USD --, il s'agit là d'un besoin vital. Ici, les pouvoirs publics n'ont pas les moyens d'assumer un dispositif systématique de protection sociale. Dans les pays riches disposant d'un dispositif de protection sociale plus développé, les transferts financiers et le caractère plus ou moins

universel de la couverture maladie (qui n'existe cependant pas partout) contribue à réduire, mais non à supprimer, le rôle de l'épargne de précaution. C'est ce type d'épargne qui se rapproche le plus de ce que l'économie classique considère comme « une consommation différée ».

En réalité, les dispositifs de constitution de patrimoine s'efforcent systématiquement, dans les pays pauvres comme dans les pays riches, d'aller au-delà de l'épargne de précaution et de faire en sorte que les sommes mises de côté soient placées et contribuent à l'amélioration d'un revenu précaire, mais aussi, ce qui tout aussi important, donnent aux intéressés la possibilité d'échapper à la pauvreté. C'est ainsi que dans les pays en développement les nombreux dispositifs de micro-financement (ou de micro-crédit, souvent subordonnés à la capacité avérée d'épargner) privilégient l'épargne et visent à financer une modeste activité entrepreneuriale⁴. Les dispositifs de formation de capital qui fonctionnent actuellement aux États-Unis et au Canada privilégient trois objectifs d'investissement : le logement, l'éducation et la création de petites entreprises.

Les ONG, dont les organisations philanthropiques et sans but lucratif, financent et gèrent un certain nombre de dispositifs de formation de capital. La formation de capital rencontre également un large écho dans les organismes d'aide multilatérale ou bilatérale qui passent souvent par les ONG pour la mise en place et la gestion de leurs programmes. Certains gouvernements ont leur propre dispositif dont ils assurent directement la dotation en ressources. Mais dans la quasi totalité des cas, *l'action en faveur de la formation de capital passe actuellement par les subventions*, privées ou publiques. L'action a un coût.

Le micro-crédit (ainsi appelé parce qu'il ne couvre que les petites transactions accessibles aux pauvres, notamment dans les pays en développement) correspond à la forme la plus élémentaire du micro-financement ; il exige une trésorerie, à la fois pour couvrir les coûts administratifs, qui sont élevés du fait que la prestation mobilise une main d'œuvre relativement importante, et bien entendu pour financer les petits crédits accordés aux pauvres. En règle générale, ces crédits financent de modestes activités entrepreneuriales et sont remboursés sur les recettes de ces activités. Ils constituent parfois une alternative à l'épargne de précaution. Dans son acception plus large, le « micro-financement » couvre l'activité des organismes de micro-crédit qui drainent également l'épargne, mais l'épargne collectée n'est pratiquement jamais suffisante pour assurer totalement le financement du portefeuille de micro-crédits ; il faut un apport de capital externe. On notera que les organismes de micro-crédit les plus performants ont pris conscience du fait qu'il leur fallait augmenter leurs capacités de gestion de l'épargne. Par ailleurs, compte tenu du fait que leurs prestations sont très demandées, ils souhaitent vivement atteindre l'autosuffisance, voire la rentabilité, de manière à attirer des capitaux commerciaux extérieurs venant se substituer ou s'ajouter aux subventions officielles et à l'aide privée. Cet objectif n'est pas illusoire. Il est à la portée des dispositifs bien gérés et certains l'ont atteint.

Les actions de constitution de patrimoine qui se rapprochent davantage du modèle de Sherraden ne proposent généralement pas de crédit. Elles s'intéressent exclusivement à l'épargne et prévoient organiquement des incitations financières soigneusement calculées pour encourager les pauvres à épargner. Elles ont apparemment plus de succès que les initiatives de micro-financement dans les pays en développement (voir chapitre 2). Le dispositif prévoit généralement à titre d'incitation une bonification représentant une ou deux fois les montants épargnés, voire davantage si le plafond statutaire le permet. Les clients s'engagent à mettre régulièrement de petites sommes de côté, toutes les semaines ou tous les mois

4 Il n'est pas rare que le micro-financement – y compris le micro-crédit – ne soit pas abordé dans les études consacrées à la formation de capital. Mais le présent essai le prend en compte, pour deux raisons. Premièrement, le micro-financement et la constitution de patrimoine, tels qu'ils se présentent dans le modèle de Sherraden – présentent des similitudes théoriques dans la mesure où ils visent à faire progresser le patrimoine des pauvres. Deuxièmement, il s'agit dans les deux cas, en dépit de la diversité des contextes économiques et sociaux, d'une action visant à corriger le même type de déficience du marché.

selon leurs rentrées, sur une période de trois ans environ. En contrepartie, le dispositif abonde automatiquement pour une somme égale au montant épargné, ou bien une somme multiple du montant épargné, selon son règlement interne. Pendant la période d'accumulation, le client a accès à son épargne, mais non à l'abondement. En fin de programme, le client peut utiliser les fonds épargnés, augmentés de la bonification (les deux sommes ayant le même rendement), pour une dépense d'investissement autorisée par le programme. Ce petit pécule peut permettre le financement partiel d'un achat de maison, ou permettre à un entrepreneur pauvre de créer une petite entreprise ou de financer un investissement de formation. Quelques dispositifs, peu nombreux, font figurer les versements au titre de la retraite (assimilables à une consommation différée) parmi les utilisations admissibles de l'épargne. Dans la terminologie en usage aux États-Unis et au Canada, on parle de « comptes individuels de développement » (CID). Lorsque ce CID limite l'utilisation du capital accumulé aux seuls investissements de formation, il s'agit en fait d'un compte individuel de formation (CIF).

On notera que ces systèmes prévoient structurellement une incitation à l'épargne de précaution aussi bien qu'à l'épargne à long terme ; la formule est astucieuse dans la mesure où elle n'exclut pas la première tout en privilégiant la seconde. L'épargnant pauvre a l'assurance de pouvoir utiliser ses propres fonds à titre d'épargne de précaution puisque le retrait est autorisé. Mais dans le même temps, un retrait non suivi de réapprovisionnement se traduit par une diminution de l'abondement (de la subvention). Pas d'épargne, pas de bonification. Les épargnants sont donc fortement incités à réfléchir à deux fois avant de procéder à un retrait anticipé, sauf cas de force majeure, donc sauf urgence. Le poids des incitations et les utilisations admissibles des subventions publiques ou privées (de la contrepartie) privilégient le moyen ou le long terme et l'effort prolongé d'épargne en vue d'opérations non couvertes par l'épargne de précaution telles que l'achat d'un logement ou autres biens corporels ou l'investissement dans le capital humain. L'expression « constitution de patrimoine » prend ici tout son sens et échappe à son statut de simple slogan aguicheur. Elle dépasse la notion d'épargne pour mettre en relief un changement salutaire de comportement et une accumulation d'actifs économiques susceptibles de se révéler bénéfiques pour l'ensemble de la collectivité ainsi que pour les petits épargnants pauvres.

Une variante de la notion de constitution de patrimoine apparaît dans des dispositifs comme le « Fonds pour l'enfance » (« baby bonds ») mis en place récemment au Royaume-Uni et qui a son pendant à Singapour. La constitution de patrimoine prend ici la forme d'une dotation « sociale » (donc officielle) accordée à l'enfant à la naissance, dotation qui porte des intérêts et qui se développe en même temps que l'enfant. La durée de la période d'accumulation est conçue pour assurer aux intéressés un capital substantiel au moment où ils atteignent la maturité. Ces dispositifs se rapprochent du modèle proposé par Sherraden, dans la mesure où ils prévoient une épargne assortie d'un abondement, ce qui permet aux parents, à la famille et aux enfants eux-mêmes (lorsque ces derniers entrent dans la vie active) d'augmenter la dotation par le biais de versements initiaux ou ultérieurs, qui donnent lieu à une contrepartie équivalente⁵. S'ils veulent accéder à la reconnaissance sur le plan politique, ces systèmes doivent être conçus pour intéresser la totalité des familles, ce qui est souvent le cas. Même si, comme dans le modèle du Royaume-Uni, il existe au niveau de la dotation initiale une distorsion qui bénéficie aux enfants issus de familles à bas revenu (voir chapitre 2), le coût public d'un système qui s'adresse à l'ensemble de la population est susceptible de peser fortement sur le montant de la dotation.

L'expérience de l'ensemble des pays, riches ou pauvres, donne à penser que les programmes de constitution de patrimoine ne sauraient obtenir de résultats par la seule vertu de leurs dispositions financières. Cela signifie que la réussite de l'action menée contre la pauvreté dépend dans une large mesure de la fin de l'exclusion qu'elle laisse entrevoir, car les exclus pauvres ont notamment pour trait commun

⁵ Ces remarques s'appliquent essentiellement au système proposé par le Royaume-Uni. Le dispositif de Singapour s'inscrit plutôt le court terme et privilégie l'investissement dans le capital humain au profit des enfants. Pour plus de détails, se reporter au chapitre 2.

une absence de connaissances financières de base, ainsi que la non participation aux mécanismes financiers qui permettent aux autres d'épargner. En d'autres termes, l'exclusion risque de se manifester dès l'instant où le système financier ne s'intéresse pas suffisamment aux pauvres en dépit du fait qu'ils ont la capacité d'épargner et que dans les collectivités précaires on souhaiterait pouvoir déposer l'épargne en lieu sûr. Cette situation qui, dans les pays de l'OCDE, prévaut dans les milieux d'extrême pauvreté, mais plus particulièrement dans les collectivités minoritaires comme celle des immigrants, incite les intéressés à s'en remettre aux dispositifs de financement non officiels ou à des prêteurs exigeants (pour ne pas dire rapaces). L'effet sur l'épargne est dissuasif.

Lorsque les pauvres ne peuvent pas épargner du fait que les institutions financières auxquelles a accès le reste de la collectivité les ignorent, on peut parler de carence du marché. Il s'agit purement et simplement d'un échec et les accusations moralisatrices « d'âpreté au gain » formulées contre les banquiers sont ici mal venues. L'échec tient à une carence aussi bien de l'offre que de la demande de prestations financières à l'intention des pauvres. Les pauvres ne savent pas comment s'y prendre pour entrer en contact avec les banquiers ; les banquiers ignorent comment établir le contact avec les pauvres ; les deux parties ne voient pas l'intérêt d'un contact, en dépit du fait que ce contact présente bel et bien un intérêt. Les dispositifs de constitution de patrimoine affirment pouvoir remédier à cette carence, mais à deux conditions, qui sont sans doute déterminantes pour leur succès. Il s'agit dans les deux cas des modalités de la prestation. Premièrement, du côté de la demande, il faut que le « contact financier » avec les pauvres s'établisse selon des modalités souvent ignorées des banquiers traditionnels et que les pauvres se voient proposer une information et une formation concernant les règles fondamentales du recours aux institutions financières. Deuxièmement, du côté de l'offre, il faut une prestation conçue spécifiquement pour attirer les pauvres, répondre à leurs besoins et les familiariser avec cette prestation. Le succès des instituts de micro-financement dans les pays très pauvres comme le Bangladesh montre qu'il est possible de satisfaire à ces deux conditions, même lorsque le contexte ne laisse apparemment aucun espoir.

La philosophie du bien-être et sa critique par les tenants de la constitution de patrimoine

Il est très difficile de saisir la philosophie de la constitution de patrimoine si l'on ne voit pas bien la position de ses partisans vis-à-vis de la théorie de la pauvreté telle qu'elle se présente actuellement et les modifications qu'ils suggèrent. Sherraden (1991) consacre son troisième chapitre à la première de ces questions et le chapitre huit à la seconde.

Le chapitre trois débute par la proposition suivante (p.35) : « ... la théorie de la prospérité, au sens du bien-être des ménages, reste dans une large mesure un territoire inexploré », même s'il s'agit « d'un lieu commun » du discours universitaire et politique. « On parle beaucoup de bien-être, mais l'on ne sait pas véritablement *ce qu'est* le bien-être ni comment les ménages y parviennent. » Sherraden poursuit en disant que les approches actuelles peuvent se ranger en gros en deux catégories, l'une centrée sur la pauvreté et la classe sociale, l'autre sur la politique du bien-être elle-même.

La première, vue en perspective cavalière, se divise elle-même en deux courants, l'un centré sur les conduits individuelles, l'autre sur les structures sociales. « ... les théories qui se situent à l'échelon de l'individu suggèrent que la pauvreté est liée à des comportements indésirables ou non productifs... Les théories structurales suggèrent que les comportements s'expliquent par la situation de pauvreté, donc que les comportements apparemment dysfonctionnels sont des adaptations à la pauvreté. Sous leur forme extrême, ces deux théories sont fortement normatives. Dans les écrits des partisans de la théorie du comportement individuel, on trouve en filigrane un jugement moral, l'idée que les personnes qui s'en tirent mal présentent des carences au niveau de leurs capacités, de leur formation ou de leur moralité et qu'elles doivent se reprendre en mains pour pouvoir faire mieux. Et dans les écrits des théoriciens structuralistes, on trouve en filigrane un autre jugement moral, l'idée que sous sa forme actuelle la structure sociale est injuste vis-à-vis des pauvres et qu'elle mérite d'être modifiée. » (pp. 36-37).

En ce qui concerne la philosophie sur laquelle s'appuie la théorie du bien-être, Sherraden distingue quatre grandes approches (p. 37) :

- L'approche économique ou approche de la modernisation, qui veut que les mesures de protection sociale et les États Providence progressent au même rythme que le développement économique. Les progrès de l'économie engendrent un surplus à répartir.
- L'approche « néo-marxiste » ou par la « logique du capitalisme » considère l'État Providence comme un mécanisme de contrôle social qui utilise la garantie de ressources et autres dispositifs pour contenir le mécontentement de la classe ouvrière. Pour le dire crûment, les capitalistes achètent la docilité des pauvres.
- Les approches axées sur la démocratie politique privilégient le développement politique. Y figurent les théories social-démocrates traditionnelles ainsi que les théories fondées sur la politique des groupements d'intérêts.
- Les analyses centrées sur l'État considèrent que les politiques du bien-être social (avec leurs différences) émanent des structures politiques et institutionnelles nationales.

Ces manières très hétéroclites d'aborder le problème se fondent selon Sherraden sur une prémisse qui n'est jamais remise en question. Il s'agit de la définition ou de la perception du « bien-être » lui-même, définitions qui se centrent à l'excès sur le revenu et la consommation. Sherraden et les tenants de la constitution de patrimoine sont d'avis qu'il y a là un élément manquant. Ils veulent se tenir à l'écart de la polémique entre théoriciens « individuels » et théoriciens « structuralistes » et de leur discours normatif. Sherraden (1991) propose une approche plus objective et plus intégrée sous forme d'« une théorie dynamique de la richesse englobant les effets de l'accumulation d'actifs. » (p. 44). Cette approche présente deux grandes caractéristiques. « Elle entend envisager le bien-être financier des ménages comme un processus dynamique à long terme » (p. 44) et non comme un « instantané » des finances des ménages (revenu et consommation) à un instant donné. Sans minimiser le rôle du revenu actuel -- il ne s'agit pas de jeter le bébé avec l'eau du bain --, elle entend introduire explicitement, à côté de la réflexion sur le revenu, une prise en compte de l'effet du patrimoine sur le bien-être. Le patrimoine reflète une accumulation à long terme (épargne) et « saisit donc mieux que le revenu l'aspect à long terme, dynamique » (p.44). Deuxièmement, Sherraden suggère que le bien-être des ménages n'est pas uniquement affaire de revenu et de consommation. « ... Le patrimoine a sur le bien-être des effets positifs que le revenu ne saurait à lui seul assurer - des effets qui se cumulent avec ceux de la consommation différée. » (p. 44).

La première proposition de Sherraden n'a rien d'exceptionnel dans la mesure où elle est en parfait accord avec la théorie standard actuelle sur l'épargne des ménages. Mais la deuxième idée constitue la véritable clé de voûte du raisonnement, qui s'appuie sur « les effets positifs du patrimoine » ayant pour unique origine le stock de capital du ménage (un stock, susceptible d'engendrer un revenu) et non le revenu (flux) consacré à la consommation.

Quels sont donc ces effets ? Au chapitre huit, qui a pour titre « Vers une théorie du bien-être fondée sur le patrimoine », Sherraden en énumère neuf, qu'il aborde dans le détail sous un angle interdisciplinaire. Ces effets sont interdépendants et interactifs. L'analyse économique parlerait ici d'externalités. En voici une présentation synthétique :

- *Le patrimoine améliore la stabilité du ménage.* Il fonctionne tout d'abord comme une épargne de précaution capable d'amortir les chocs qui sinon risqueraient de précipiter les intéressés dans la pauvreté en termes de revenu. Par ailleurs, il rend moins pénibles les contraintes sur les liquidités en ouvrant l'accès au crédit. Ces effets tendent à stabiliser le revenu ; les ménages (y compris les

ménages pauvres) jouissant d'un revenu stabilisé sont mieux lotis que les ménages jouissant d'un revenu équivalent, mais sujet à de fortes fluctuations.

- *Le patrimoine incite à regarder l'avenir.* « L'idée avancée ici est que si l'on commence à s'intéresser à l'avenir c'est en partie grâce au patrimoine, lequel dessine des structures d'opportunité qui ensuite s'internalisent très rapidement » (p. 152). Le fait de disposer de quelques actifs fait naître un espoir et cet espoir induit des comportements tournés vers l'avenir par opposition aux stratégies de survie s'inscrivant uniquement dans le présent.
- *Le patrimoine favorise le développement du capital humain et d'autres actifs.* Disposant de quelques moyens, les intéressés vont se mettre à réfléchir au moyen d'améliorer la situation. S'ils disposent de biens corporels, ils vont en prendre soin et chercher à les améliorer. Par ailleurs, le patrimoine a un rendement qui peut servir à créer de nouveaux actifs (investissement de formation par exemple) ou à renforcer le flux de revenu (au moment de la retraite par exemple).
- *Le patrimoine permet l'action ciblée et la spécialisation.* On en revient ici aux notions de base de spécialisation et de division du travail en tant qu'éléments constitutifs de la participation à une économie sociale organisée, ou aux vues sensées de Sherraden sur le comportement dysfonctionnel des pauvres⁶. Dans la logique de ce raisonnement, ce comportement se modifierait avec la fin de l'exclusion, le recentrage et la spécialisation.
- *Le patrimoine donne l'assise nécessaire pour la prise de risques.* S'inspirant de la théorie du portefeuille, Sherraden montre que grâce à la diversification « la possession d'un patrimoine amélioré augmente la capacité de prendre des risques en disposant d'un filet de sécurité. » (p. 159). Cette affirmation s'applique également à l'entreprise. Un argument de ce type devrait rencontrer un certain écho auprès du Comité LEED [Développement économique et création d'emplois au niveau local] et des décideurs dans la presque totalité des pays de l'OCDE, où se sont mis en place de nombreux dispositifs (dont certains comportent un volet de constitution de patrimoine) visant à promouvoir la création de petites entreprises dans le cadre d'une politique active, et non passive, du marché de l'emploi⁷.
- *Le patrimoine améliore l'efficacité personnelle.* On peut dire, pour utiliser une expression à la mode, qu'il « donne le pouvoir ». Des formulations différentes peuvent être utilisées, mettant plus nettement l'accent sur le fait que la possession d'un patrimoine est susceptible de permettre aux intéressés d'échapper à la dépendance sociale et de « se tenir debout » au sens économique et social.
- *Le patrimoine accroît l'influence sociale.* Sherraden exploite un vaste fonds de recherche et de réflexion, de Tocqueville à la sociologie moderne en passant par Veblen, pour faire le lien entre le bien-être du ménage et son influence sociale. Il ne s'agit pas en l'occurrence d'être riche. Il s'agit de posséder suffisamment pour être reconnu par ses pairs.
- *Le patrimoine accroît la participation à la vie publique.* Lorsqu'on a un patrimoine à protéger, on s'intéresse aux orientations proposées par les dirigeants. On ne peut plus se permettre de vivre en

6 Sherraden (1991) observe que la simple survie exige chez les pauvres la mobilisation de compétences extraordinairement variées du seul fait qu'ils ne peuvent se payer les prestations qui leur permettraient de se recentrer et de se spécialiser ou d'acquérir et utiliser les savoirs et les savoir-faire nécessaires à leur progrès économique.

7 Pour un examen des mesures intéressant directement les jeunes, voir la publication du LEED *Putting the Young in Business* (OCDE, 2001a).

« exclus » et l'on dispose de ressources suffisantes pour échapper à l'exclusion. On rejoint le système. La cohésion sociale s'en trouve confortée. Pour prolonger cette réflexion, on évoquera une autre conséquence sociale précise qui se manifeste dans les pays dotés d'une importante économie informelle. Dans un tel contexte, le fait de « rejoindre le système » signifie participer à l'économie formelle, commencer à payer des impôts et sinon jouer pleinement son rôle de citoyen.

- *Le patrimoine améliore le bien-être des descendants.* Le législateur et la coutume ne considèrent pas d'un bon oeil le fait pour les parents de ne pas partager avec leurs enfants. Les enfants élevés dans un foyer disposant d'un patrimoine suffisant pour ne pas avoir à s'inquiéter de sa survie immédiate bénéficient de quantités d'avantages humains, à commencer par la nutrition et la santé et, à l'autre extrémité, la culture et l'éducation. Sherraden insiste sur « le lien entre générations » que crée la transmission de biens corporels, lien « que le revenu et la consommation sont impuissants à créer. » (p. 166).

De ces neuf points il ressort à l'évidence que les effets exceptionnels du patrimoine des ménages postulés ici correspondent en réalité à des catégories ou à des variantes de l'effet du capital humain, considéré dans une perspective large allant bien au-delà de l'éducation, de l'intelligence ou de la capacité. Les individus se trouvent transformés et valorisés vis-à-vis d'eux-mêmes, de leur famille et de la collectivité. Quels que puissent être son intérêt et sa charge de sens, le terme de « capital humain » ne parvient pas à cerner tous ces effets, qui ont pour origine un patrimoine aux formes très variées, à savoir la prospérité du ménage, aussi modeste soit-elle. Ces neuf points -- si du moins on les accepte -- fondent la légitimité des dispositifs axés sur la constitution de patrimoine. Mais deux autres éléments peuvent aider à approfondir cette notion : le phénomène de la carence du marché et le concept « d'investissement social ».

La carence du marché

L'étude de la carence du marché en milieu non concurrentiel constitue désormais un outil reconnu d'analyse économique lorsqu'on cherche à identifier les conditions justifiant éventuellement une intervention publique de type palliatif. Ces conditions sont réunies lorsque pour une raison ou pour une autre, les hypothèses classiques relatives aux marchés « parfaits » se trouvent infirmées. Dans le monde réel, par opposition à l'univers de la théorie, la libre interaction entre acheteurs et vendeurs sur un marché imparfait se heurte à des obstacles. La conséquence en est une perte d'efficacité du marché. Les prix dépassent leurs minima d'efficacité et les transactions en sont gênées. Les échanges deviennent moins faciles. Il peut arriver que certains clients potentiels ne soient pas servis ou qu'ils se voient contraints d'accepter un coûteux substitut. Lorsque ces obstacles excluent d'un marché donné un nombre relativement important de clients, il se met très fréquemment en place parmi les exclus des mécanismes de substitution ; mais les produits de substitution sont généralement de coût plus élevé, puisque les vendeurs ont la possibilité de tirer parti des contraintes sur l'offre qui sont précisément à l'origine de leur apparition. C'est ce rôle qu'assument les circuits informels de financement et de prêt dans les collectivités pauvres non desservies par les banques ou par les institutions financières classiques.

Dans le cas de la constitution de patrimoine, les carences qui nous intéressent sont de deux types. La première, qui vient d'être évoquée implicitement et dont on a dit précédemment qu'elle remettait en cause l'efficacité des mesures publiques favorables à la constitution de patrimoine, implique une carence financière du marché. On constate entre les pauvres et le système financier l'existence d'un fossé, plus ou moins important selon le pays considéré. Sherraden (1991, pp. 149-150) évoque ici à juste titre un problème d'asymétrie de l'information. Les pauvres connaissent mieux que le prêteur leur capacité d'endettement, ce qui tient pour une part au fait que les établissements financiers évaluent moins bien le capital humain que le capital financier ou le revenu. Il s'ensuit que ne disposant pas de l'information suffisante pour évaluer le risque individuel le prêteur traite systématiquement les pauvres comme des

« mauvais risques ». S'il se résout à prêter -- donc s'il ne tourne pas purement et simplement le dos au marché que constituent les pauvres --, il se fait verser une prime de risque élevée. Or, paradoxalement, ce désintérêt peut l'amener à ne pas s'intéresser non plus à l'épargne des pauvres, même si l'on peut soutenir à bon droit que pour n'être pas toujours « dignes de s'endetter » les pauvres n'en sont pas moins, en règle générale, « dignes d'épargner »⁸. L'excuse courante consiste à dire que la répétition des petites opérations d'épargne fait encourir aux banques des coûts transactionnels trop élevés ; mais elle est démentie par le succès d'organismes comme les banques d'épargne populaires ou les associations de prévoyance, qui se confirment depuis un siècle et demi. Certains d'entre eux sont devenus de grandes institutions financières, modernes et puissantes ; mais pour des raisons qui leur sont propres, ils se sont détournés des marchés qui les avaient portés.

Pour les plus pauvres et pour les exclus⁹ en particulier, les carences du marché financier revêtent un caractère plus ou moins marqué dans la zone OCDE en raison des écarts institutionnels entre les pays. Les pays dotés d'un système étoffé et dynamique d'antennes bancaires et de services financiers dans les bureaux de poste parviennent mieux (mais pas parfaitement) à toucher le public des pauvres que les pays qui en sont privés. Contrairement à ce qui se passe pour les agences bancaires, on trouve généralement un bureau de poste dans la plupart des agglomérations de taille suffisante pour justifier leur présence, voire dans des localités où elle ne se justifie pas, et ce grâce à un système de subventions croisées¹⁰. En France par exemple, beaucoup de gens modestes ont recours exclusivement à la poste pour leurs chèques et pour leur épargne. Ils ont la possibilité de faire des transactions courantes au guichet où ils achètent leurs timbres, affranchissent leurs colis et effectuent leurs virements. Mais il subsiste un certain nombre d'obstacles. La bureaucratie règne en maître et les procédures sont rigides. Les « conseillers financiers » auxquels le public doit s'adresser pour ouvrir un compte, demander un avis, discuter des finances de la famille ou effectuer une transaction sont mal payés et ne restent pas longtemps en place. Les banques les débauchent après leur formation dispensée par La Poste. Par ailleurs, ils travaillent dans un bureau fermé, pour des raisons de sécurité. Pour pénétrer dans le « sanctuaire », il faut actionner une sonnerie et se soumettre à un filtrage visuel avant d'être admis. Il y a là quelque chose d'un peu dissuasif pour n'importe qui. Et il faut du courage à quiconque n'est pas totalement sûr de sa position sociale.

Le problème des carences du marché suscite beaucoup plus d'intérêt en Amérique du nord et au Royaume-Uni qu'en Europe continentale. Aux États-Unis par exemple, la Loi sur le réinvestissement dans les collectivités [*Community Reinvestment Act*] est en vigueur depuis plus de 25 ans et son application par les banques donne lieu à des vérifications. On peut certes critiquer sa philosophie, qui interdit en fait aux établissements bancaires de pratiquer une discrimination vis-à-vis des collectivités pauvres, mais elle n'en a pas moins permis des progrès suffisants pour qu'on ait vu apparaître une concurrence entre les établissements bancaires, les sociétés de crédit et autres organismes financiers traditionnels pour attirer la clientèle des pauvres et des minorités. On peut parler d'une véritable avancée avec le projet de loi IDA (constitution de patrimoine) actuellement envisagé par le Congrès américain, car ce texte confierait cette

8 Pour une description et une analyse plus détaillées de ces points, se reporter à Hogarth et Lee (2000), van Bastelear (2000), Stegman (2001) et Caskey (2000). Schreiner (2001) propose une discussion intéressante du financement informel à l'intention des pauvres. En dépit de ses imperfections (transactions modestes et à court terme, absence d'assurance formelle, caractère non astreignant des contrats), il voit dans ce mode de financement six vertus fondamentales : coûts transactionnels peu élevés, capacité d'épargne, d'assurance implicite et de prêt, sensibilité aux contraintes que vivent les femmes, confiance dans la personnalité de l'emprunteur plutôt que dans ses garanties, contrats dont la bonne fin est garantie par le groupe et par l'individu et possibilité de transactions répétées.

9 L'exclusion financière est une des formes que peut prendre l'exclusion.

10 Il s'agit là d'une constatation générale qui mérite d'être nuancée. Le système financier allemand par exemple est connu pour le maillage excessif de son réseau bancaire ; on peut être tenté d'en conclure que les services bancaires sont accessibles à tous les segments de la population, pauvres compris. Mais du point de vue des banques, il y a là un problème plutôt qu'une solution car ce maillage excessif se révèle non rentable.

prestation aux banques. Il prévoit pour ces dernières des incitations fortes (très différentes des structures négatives de la CRA) sous forme d'avoir fiscal sur les bonifications accordées aux épargnants relevant du dispositif IDA.

Il est particulièrement malaisé de se procurer une information sur les carences du marché financier dans les pays de l'Europe continentale, en dépit du fait que dans les prises de position sur la pauvreté le terme, beaucoup plus fort, d'exclusion y soit utilisé plus fréquemment et avec moins de retenue que partout ailleurs. Les experts de politiques sociales assurent qu'elle existe. Mais par ailleurs, les spécialistes des systèmes financiers ne comprennent même pas la question dans un premier temps, parce qu'elle est trop éloignée de leurs préoccupations. Une fois qu'ils ont compris ce dont il retourne, ils sont incapables de citer des sources ou des travaux existants. Il s'agit donc d'une question ouverte qui va exiger un effort de recherche considérable. Si la situation est perçue de manière correcte -- donc si « l'exclusion » des plus pauvres n'englobe pas l'exclusion des marchés financiers --, l'Europe a une belle leçon à donner au reste du monde.

Pour le second type de carence du marché, on peut parler de carence « institutionnelle ». Ce sont les chercheurs de l'école institutionnaliste, récemment ressuscitée, qui ont produit les travaux les plus récents sur le repérage et l'analyse des obstacles correspondants. Sherraden (1991) les passe systématiquement en revue ; on trouve dans son livre une véritable litanie de ce type de problèmes, qui sont tantôt génériques tantôt spécifiques des États-Unis, même s'il ne parle pas en l'occurrence de carences du marché. Globalement, il s'agit d'une carence qui se manifeste dès l'instant où le fonctionnement d'une institution économique ou sociale crée une distorsion sur le marché. Il peut s'agir d'un refus d'accès à l'épargne opposé aux pauvres, du non octroi de subventions ou d'incitations aux personnes dont le revenu se situe au-dessous d'un certain seuil ou bien d'une désincitation ciblant (souvent non intentionnellement) les pauvres. La critique ne porte pas sur la distorsion elle-même, laquelle peut répondre à une motivation louable en termes de politique sociale. Elle préfère mettre en évidence son effet de rejet, souvent involontaire -- l'apparition de nouvelles distorsions se traduisant pour les pauvres par une impossibilité d'accès.

Ce type de carence du marché est très présent dans la zone OCDE ; l'ampleur du phénomène est moins variable d'un pays à l'autre que dans le cas des marchés financiers -- où à bien y regarder il s'agit également d'un phénomène institutionnel --, mais ses manifestations le sont davantage. C'est ainsi que les dispositifs d'épargne pour la retraite fondés sur les prélèvements salariaux n'intéressent que les actifs salariés. Ils excluent les pauvres qui n'ont pas d'emploi, ceux qui travaillent au sein de l'économie informelle et, dans les pays où la loi le permet, ceux qui travaillent dans une petite entreprise non tenue de cotiser. Les prêts subventionnés d'accession à la propriété du logement, totalement ou partiellement assujettis à des critères de solvabilité fondés sur le revenu, sont parfois inaccessibles pour les pauvres ; non contents de se voir refuser l'accès au crédit, ceux-ci sont privés de la possibilité de souscrire l'engagement d'épargne que comporte ce type de prêt¹¹. On peut faire le même type de remarque à propos de certains dispositifs d'aide à la formation ou à la création d'entreprise, qui ciblent pour l'essentiel les classes moyennes. Avant qu'une réforme récente n'obvie au problème, certains dispositifs d'aide à la création d'entreprise mis en place en France souffraient d'une carence chronique liée aux exigences légales en

¹¹ On parle « d'engagement d'épargne » pour désigner un dispositif contractuel faisant obligation à l'épargnant, généralement avec son accord, de traiter l'épargne comme une « facture à régler » et non comme une succession de décisions à prendre. Relèvent de cette catégorie les cotisations prélevées sur le salaire (par exemple dans le cadre d'un plan de retraite), au même titre que les nombreuses formules contractuelles de crédit pour l'achat de biens corporels. L'amortissement du prêt immobilier en est un bon exemple. Les remboursements réguliers au titre du principal augmentent la part du bien détenue par l'acheteur et sont donc assimilables à une épargne. On remarquera en passant que cette notion d'engagement d'épargne montre qu'il est pertinent de ranger les dispositifs de micro-crédit sous la même rubrique que la constitution de patrimoine.

matière de constitution de société, exigences qui n'avaient pas été modifiées. Les formalités étaient si coûteuses qu'il fallait disposer d'une bonne base de fonds propres pour investir dans une entreprise. Les réformes envisagées prévoient notamment de ramener de 7.500 à 1 € le montant du capital social, ce qui du coup transforme une procédure administrative dissuasive en une simple formalité d'inscription ; elles prévoient également un avoir fiscal pour les intérêts payés sur le prêt utilisé pour créer une entreprise. Le Premier Ministre, M.Raffarin, dit de ces propositions qu'elles « démocratisent » la création d'entreprise¹².

Qu'elles relèvent de l'une ou l'autre catégorie, les carences du marché peuvent servir de justification à l'action publique en faveur de la constitution de patrimoine et aux mesures destinées à corriger, faire disparaître ou compenser les distorsions, particulièrement préjudiciables aux pauvres, constatées sur le marché de l'épargne. Par ailleurs, l'efficacité des mesures en faveur de la constitution de patrimoine est susceptible d'être pénalisée par certaines dispositions du système fiscal ou du système de sécurité sociale et autres règles de nature à créer involontairement une distorsion dans l'incitation à épargner pour les pauvres. Comme le chapitre 2 le souligne, ce type de problème mérite d'être abordé et résolu pendant le processus même de conception et de mise en oeuvre du dispositif visant la constitution de patrimoine. On sort donc là du contexte de la prestation de service qui a servi à introduire dans ce chapitre l'idée d'une carence du marché pour s'intéresser aux distorsions créées et entretenues par les décisions publiques et par les institutions. L'amélioration de la prestation risque de ne pas entraîner d'effet majeur si l'on refuse aux pauvres, intentionnellement ou non, l'accès à des prestations dont bénéficie un large public.

L'investissement social ne se ramène pas à la constitution de patrimoine

On habitue les économistes dès le berceau à admettre le caractère étroit et intangible du lien qui unit épargne et investissement. La croissance économique, la progression de l'output qu'autorise l'investissement productif et qui en dépend, ne se conçoivent pas sans l'action sur le territoire même ou à l'étranger d'épargnants différant leur consommation pour apporter les ressources nécessaires à l'investissement dans les biens productifs plutôt que dans les biens de consommation. Dans le raisonnement de Sherraden (1991), la mention de ce lien ne vient pas se surajouter après coup ; elle sert au contraire à conforter sa vision, intéressante du point de vue de la formation de la nation, d'une politique sociale ayant comme interlocuteurs des « citoyens » plutôt que des « clients ». Ses derniers écrits vont même un peu plus loin¹³. On aurait peut-être intérêt à accorder une place plus centrale au lien entre épargne et accumulation de capital dans la présentation de la thèse relative à la constitution de patrimoine.

Dans la logique du lien entre épargne et investissement, on pourrait insister davantage sur l'apport de la constitution de patrimoine au progrès économique et au bien-être social. Chaque fois qu'un pauvre se trouve propulsé dans la classe moyenne (voire, pourquoi pas, au niveau supérieur s'il a l'intelligence et les capacités), le gain en termes de santé et de prospérité sociale est au moins aussi important que le gain privé que réalise la famille pauvre en échappant à la pauvreté. En termes d'agrégat, cette dynamique pourrait être tenue pour totalement négligeable. Or, on peut considérer que l'épargne totale des ménages, qui reflète le capital humain et physique que ceux-ci représentent, a un rendement social et économique. On peut même parler de double rendement positif, à la fois pour l'épargnant (le ménage) et pour la collectivité. Compte tenu des imperfections du marché, qui isolent les pauvres du reste de la société, et des bénéfices exceptionnels en termes de bien-être postulés par Sherraden, on peut soutenir la thèse selon laquelle le taux

12 Pour plus de détails sur ce projet de loi, voir *Les Echos* du 8 octobre 2002 et le *Financial Times* du même jour.

13 Pendant l'élaboration du présent essai, le professeur Sherraden a eu l'amabilité de donner à l'auteur le manuscrit de l'ouvrage « Directions de recherche » (Sherraden, Scanlon, Page-Adams, Beverly, Schreiner et Morris, 2002). Du point de vue de l'analyse politique, on y trouve exprimée l'idée que la constitution de patrimoine devrait se révéler particulièrement utile dans un cadre productiviste ou dans le cadre de l'investissement social. L'idée est attribuée à Midgely (1999). Les idées du présent développement paraîtront très similaires. Elles s'appuient dans une large mesure sur le lien entre épargne et formation de capital.

de rendement du capital est plus important pour un ménage pauvre que pour un ménage riche. Le rendement social se situerait alors entre les deux.

Le fait de considérer l'épargne des ménages en termes strictement financiers amène à ignorer dans une large part le rendement économique et social du patrimoine des ménages, qui est pourtant une notion intéressante. Après tout, le pauvre bénéficie du même taux d'intérêt que n'importe qui d'autre sur son épargne bancaire ou postale. Toutefois, tel qu'il est conçu ici, le rendement du capital des ménages constitue un « mélange » beaucoup plus riche, pour les individus comme pour la collectivité. Il est certes difficile à quantifier économiquement, mais une variable économique permet de l'appréhender, du moins de manière approchée. Il s'agit du flux permanent de revenu que le capital du ménage épargnant est susceptible d'engendrer. Il s'agit bien évidemment d'un rendement privé dans la mesure où c'est le ménage qui en profite ; mais au niveau agrégé, il devient un élément de la « croissance économique » qui profite à l'ensemble de la collectivité par la progression de la demande de biens et de services. S'il s'avère, comme on l'a laissé entendre précédemment, que le taux de rendement marginal du capital est plus important dans le cas d'un ménage pauvre que dans le cas d'un ménage riche, on ne pourra que s'en féliciter.

On comprend mieux par ces analyses l'intérêt d'éventuelles dépenses publiques destinées à des programmes de constitution de patrimoine. Lorsqu'une famille, quelle qu'elle soit, épargne, elle diffère la consommation prélevée sur son revenu actuel. Dans un dispositif de constitution de patrimoine bénéficiant d'un financement public, les fonds mobilisés pour bonifier l'épargne ou pour doter les programmes de « baby bonds » ne relèvent pas des dépenses courantes de l'État. Il s'agit en réalité d'épargne, au même titre que l'épargne des ménages qui en bénéficient. Oublions le traitement budgétaire de ces crédits ; dans la comptabilité nationale, ils mériteraient en fait d'être assimilés à une « épargne publique », donc à un « investissement public »¹⁴. De fait, compte tenu de la réglementation des dispositifs, les pouvoirs publics transfèrent aux ménages une partie de leurs recettes courantes au titre du capital humain ou physique. On a là le fondement de la notion d'investissement social. Dans la logique du raisonnement qui précède, il devrait être possible de stimuler a priori et de mesurer a posteriori le rendement net dans le temps¹⁵, aussi bien en termes de croissance économique qu'en termes de réduction des transferts, puisque (si la thèse de la constitution de patrimoine s'appuie sur des arguments solides) le nombre de personnes vivant dans la pauvreté devrait diminuer¹⁶.

Le fait d'assimiler la constitution de patrimoine à un investissement social permet non pas tant d'adopter une logique nouvelle que de se placer dans une perspective avec laquelle nombre de penseurs politiques se sent plus à l'aise. Quiconque s'en tient peu ou prou à l'orthodoxie marxiste frémit sans doute d'horreur à l'idée de « constitution de patrimoine », considérée comme relevant d'une tentative pour transformer les prolétaires en capitalistes, ce qui est une contradiction théorique de première grandeur et donc une impossibilité. Même les proches de la tradition socialiste ou social-démocrate modérée

14 Dans les dispositifs financés grâce à la fiscalité, donc sous forme d'avoir fiscaux accordés aux banques et autres institutions assurant l'abondement (ce qui est le cas dans le projet de loi actuellement examiné par le Congrès américain), les modalités comptables sont plus complexes, mais le principe reste le même. Par ailleurs, les adeptes de la comptabilité nationale classique seront sans doute tentés de continuer à assimiler l'aide à l'épargne des ménages à un transfert et donc à en faire une épargne ou un investissement privés (ménages). Là encore, le principe subsiste, quelle que soit la méthode comptable adoptée.

15 On remarquera que dans les dispositifs comportant une clause de bonification, le rendement demande à être calculé sur le *montant cumulé* de l'épargne privée des ménages pauvres et de l'abondement correspondant

16 Ce qui ne veut absolument pas dire qu'il soit possible ou souhaitable de réduire les transferts dès la mise en place d'un dispositif de constitution de patrimoine. Les transferts au titre de la garantie de ressources sont fonction de la situation de pauvreté qui les déclenche. Si la constitution de patrimoine permet de mieux lutter contre la pauvreté, le dispositif verra ses dépenses se réduire progressivement, et ce sans aucune modification de sa législation ou de son orientation.

avalerait probablement de travers si on leur parlait de constitution de patrimoine. Il s'agit certes là d'un défi aux prémisses sur la base desquelles les États-providence européens ont bâti leur succès, en dépit du fait que l'action publique de ces États a incorporé progressivement plusieurs éléments relevant de la constitution de patrimoine. Ces opinions méritent qu'on les respecte, et non qu'on les réfute dans une vaine polémique.

Les mérites de l'approche par l'investissement social résident dans ses deux prémisses relatives aux pauvres et au rôle de l'État dans la lutte contre la pauvreté. Par la première prémisses, elle pose que la condition misérable des pauvres mérite de susciter l'intérêt du reste de la collectivité par le biais d'une institution d'État. Il s'agit de la prémisses sur laquelle s'appuie classiquement la garantie de ressources, mais elle n'implique aucunement que la garantie de ressources soit la *seule* forme d'intervention envisageable. La seconde procède à un déplacement d'accent : au lieu de s'intéresser au potentiel des pauvres en matière d'accession au capitalisme, elle considère la pauvreté comme un gaspillage monumental de ressources – et comme une monumentale injustice. L'intervention prend alors la forme d'un investissement *de l'État* dans ces ressources, afin de les développer pour le plus grand bien des pauvres eux-mêmes et de la collectivité. Une variante de cette approche qui insiste davantage sur le « plus grand bien » est souvent évoquée pour justifier les programmes européens de CIF. Une philosophie fondée sur ces deux prémisses préserve intégralement le rôle de l'État en tant que source et arbitre ultime de la justice sociale.

En un certain sens, l'insistance des avocats de la constitution de patrimoine sur ce qui l'oppose à la garantie de ressources traditionnelle et sur ses avantages supposés par rapport à cette garantie est probablement déplacée. La politique sociale de la zone OCDE évolue depuis le début des années 1990. Au lieu de la garantie de ressources (assistance), elle cherche à privilégier aujourd'hui **l'intégration par le travail** et elle met au service de cet objectif toute une gamme de prestations et d'indemnités centrées sur l'emploi. Certains pays recourent à des sanctions au niveau des indemnités afin de hâter le changement. Les tenants de la constitution de patrimoine considérée en particulier sous l'angle de l'investissement social pourraient sans doute tout aussi bien insister sur sa complémentarité par rapport à cette nouvelle ligne d'action publique. Comme on va le voir au chapitre 2, la Démonstration du rêve américain (DRA), qui représente le projet privé le plus ambitieux de démonstration de la constitution de patrimoine aux États-Unis, cible pour l'essentiel les pauvres et a enregistré ses succès les plus marquants avec les pauvres. Elle appuie en fait la politique nationale.

CHAPITRE 2 LA CONSTITUTION DE PATRIMOINE DANS LE MONDE

La micro-finance¹⁷

Il a été noté au chapitre 1 que contrairement à l'usage le présent essai sur la constitution de patrimoine prenait en compte la micro-finance, et ce parce qu'il s'agit désormais (et de plus en plus) d'un support d'épargne et d'une source d'actifs pour l'un des objectifs de la constitution de patrimoine, à savoir la création de petites entreprises. Ici, la différence entre la micro-finance et la constitution de patrimoine traditionnelle réside dans l'engagement d'épargne qui caractérise le micro-crédit. Les fonds nécessaires à la micro-entreprise sont empruntés au départ, puis « épargnés » par le biais de remboursements réguliers. Dans les principales formules de constitution de patrimoine, ces fonds sont d'abord épargnés, puis bonifiés par le biais de subventions ou de dotations. Par ailleurs, la raison d'être de la micro-finance se trouve coïncider avec l'un des arguments majeurs auxquels ont recours les partisans de la constitution de patrimoine, à savoir qu'il permet d'inverser la situation de la clientèle pauvre privée d'accès aux marchés financiers traditionnels, cette privation d'accès étant évoquée parmi les obstacles qui s'opposent à une sortie de la pauvreté.

De fait, comme le montre la discussion qui suit, la micro-finance a connu un développement exponentiel dans les pays en développement, ce qui n'est pas le cas dans les pays développés. Cette divergence tient en partie au gros écart entre les marchés financiers, le niveau de développement économique et le revenu par habitant. Mais qu'il s'incarne ou non dans des dispositifs institutionnels reprenant certains éléments de la constitution de patrimoine, la micro-finance tel qu'il se présente dans le Tiers monde adresse aux pays Membres de l'OCDE un message qui pourrait le cas échéant les inciter à examiner les mérites éventuels de la constitution de patrimoine. Il s'avère que la micro-finance, conçu essentiellement pour les pays en développement et en fonction de leurs besoins, a beaucoup à nous dire sur les possibilités de comportement d'épargne parmi les plus démunis dans un nombre impressionnant de continents, de nations et de cultures. Les contraintes de place ne permettent pas une présentation exhaustive, mais les développements qui suivent en disent assez pour permettre à chacun de juger de la validité du message.

Qu'est-ce que la micro-finance ? La Banque mondiale (2002a) dit ceci :

« Par micro-finance, on entend les prestations à échelle réduite – essentiellement de crédit et d'épargne – proposées aux personnes qui travaillent dans l'agriculture, la pêche ou l'élevage, qui exploitent une petite entreprise ou une micro-entreprise produisant, recyclant, réparant ou vendant des

17 Parmi les sources utilisées dans cette partie figurent la Banque mondiale (2002 a,b) ; Robinson (2001) ; Greco (1998) ; Dunford (1998) ; Schreiner (2000a,b) ; Schreiner (2001b) ; Gonzalez-Vega *et al.* (1997) ; Schreiner et Morduch (2002) ; BCEAO (2002) ; Navajas *et al.* (2000) ; et van Bastelaer (2000). De nombreux sites Web proposent une information sur le micro-financement. On peut en citer quatre particulièrement utiles : la bibliothèque virtuelle sur le micro-crédit du Global Development Research Center's (GDRC), <http://www.gdrc.org>. Pole Microfinancement à <http://www.microfinancement.cirad.fr>; <http://microfinance.com> et le portail de la micro-finance à <http://www.microfinancegateway.org>.

biens, qui assurent une prestation de services, qui perçoivent un salaire ou une commission, qui s'assurent un revenu en louant un volume réduit de terres, de véhicules, d'animaux de trait, de machines et d'outils à d'autres individus ou groupes à l'échelon local dans un pays en développement, en milieu urbain ou rural... La prestation de micro-financement est susceptible d'aider les personnes à bas revenu à réduire leur risque, à améliorer leur gestion, à augmenter la productivité, à accroître le rendement de leur investissement, à accroître leur revenu et à améliorer leur qualité de vie et celle des personnes qui dépendent d'elles. Ce type de prestation est rarement accessible par le biais du secteur financier formel... On parle de révolution du micro-financement pour désigner une offre de prestations de micro-financement -- petite épargne et petits prêts -- à grande échelle et rentable au bénéfice de personnes exerçant une activité économique, offre émanant d'organismes financiers viables. »

Selon une estimation jugée beaucoup trop timide par certains spécialistes, plus de 1 600 organismes de micro-financement (OMF) ont une clientèle de quelque 16 millions de pauvres dans les pays en développement. Le volume de fonds traités s'élève à USD 2,5 milliards dans le monde. Il s'agit en général d'organismes opérant à petite échelle, avec un volume moyen de transactions inférieur à USD 360 000. La plupart proposent des micro-crédits, certains d'entre eux collectent l'épargne et le nombre d'organismes assurant les deux opérations est en progression. Quelque 13 millions d'emprunteurs ont environ USD 7 milliards d'encours. Cela donne en moyenne USD 540 par emprunteur, chiffre qui paraît plutôt élevé et qui donne à penser qu'une part importante des micro-crédits (mais certainement pas la totalité) est contractée par une clientèle se situant au-dessus et non au-dessous du seuil de pauvreté. Le volume mondial du micro-crédit progresse de 30 % par an environ. Le taux de remboursement se situe aux alentours de 97 %. Si ce taux vient à baisser notablement, les organismes doivent rapidement mettre la clé sous la porte une fois épuisés leurs fonds privés ou les subventions publiques. Le succès de ce modèle passe à la fois par une politique de prêt extrêmement réaliste et par la mobilisation d'une importante main d'œuvre pour garder en permanence le contact avec la clientèle. Selon les spécialistes de terrain, c'est ce dernier élément qui explique les taux de remboursement élevés et donc, au final, un flux de revenu qui compense les coûts salariaux élevés et qui permet d'approcher la rentabilité. Les OMF sont par ailleurs de plus en plus nombreux à drainer l'épargne, ce qui tient à l'existence d'une demande. Selon une estimation, la base de demande de micro-crédit se situe aux alentours de sept millions d'emprunteurs supplémentaires et la demande potentielle de micro-crédits oscille autour de 19 millions de nouveaux épargnants¹⁸. Ces chiffres prêtent peut-être à contestation, mais il n'en va pas de même pour l'écart qui les sépare.

Même si l'on double ou triple les chiffres donnés par les estimations relatives au volume mondial du marché, pour tenir compte de l'obsolescence des statistiques, d'une sous-estimation éventuelle ou des deux, ces chiffres n'en restent pas moins très modestes par rapport aux effectifs de la population pauvre des pays développés que la micro-finance cherche à cibler. Faut-il en conclure que seule une fraction très minime des pauvres de ce monde serait disposée à se constituer une épargne par le biais de la micro-finance ou bien que la micro-finance n'est pas un support d'épargne attrayant ? En l'absence presque totale de recherche sur ce point, on ne saurait exclure ni l'une ni l'autre de ces conclusions. Néanmoins, la contrainte opérationnelle se situe plutôt, pour l'instant, au niveau des ressources consacrées à la micro-finance. Comme la description qui précède le donne à penser, les organismes de micro-finance (mis à part la minorité qui a atteint la rentabilité au cours du cycle de vie, encore très bref, de ce mouvement) restent dépendants des subventions, et ces subventions émanent des ONG, de l'aide multilatérale ou bilatérale et des certains gouvernements de certains pays en développement. Ces ressources ont bien évidemment un caractère fini.

¹⁸ Les chiffres de ce paragraphe sont tirés d'une fiche technique du GDRC et il est possible qu'ils aient vieilli. Selon des sources de presse plus récentes, on dénombrait quelque 10.000 OMF en activité et donc un surcroît de clientèle correspondant. Voir le *Financial Times* du 15 août 2002.

La Banque Grameen du Bangladesh reste l'un des organismes les plus importants et les plus performants. Elle prête plus de USD 30 millions par mois à plus de deux millions d'emprunteurs, vivant généralement en milieu rural, avec comme principal objectif le financement de micro-entreprises. Le montant moyen du prêt est de USD 150. Le taux de remboursement se situe autour de 98 % (Grameen a donné récemment le chiffre de 95 %). Grameen a recours à une formule de prêt collectif, intéressant des groupes de cinq à 20 personnes, dont l'écrasante majorité est constituée de femmes et de résidents sans terre. Les intéressés sont tenus individuellement pour responsables du remboursement par l'intermédiaire du groupe¹⁹, ce qui augmente la pression sociale et collective afin de maintenir des bons niveaux de crédit. Cependant les clients se considèrent bien comme les clients d'une banque et le personnel de la banque maintient des contacts étroits avec chacun d'eux. Grameen draine également de l'épargne non subventionnée (encours moyen : USD 65) et vend de l'assurance contre les inondations. Schreiner (2001b) juge l'opération viable en termes d'efficacité. Grameen affirme que 48 % environ de ses clients parviennent à se hisser au-dessus du seuil de pauvreté, qui est extrêmement bas au Bangladesh ; ce résultat est environ six fois supérieur à la moyenne nationale. Cette banque, qui représente historiquement le premier OMF moderne (on trouve dans le passé de multiples exemples d'établissements de ce type dans pratiquement toutes les civilisations, y compris en Europe) sert de modèle et a de nombreux imitateurs au Bangladesh même²⁰, dans d'autres régions d'Asie, mais aussi en Afrique et en Amérique latine.

Le *BancoSol* bolivien par exemple a une clientèle plus importante que n'importe quel autre OMF d'Amérique latine (Gonzalez-Vega *et al.*, 1997). Il est fréquemment cité comme l'un des meilleurs du monde en compagnie de trois autres OMF boliviens : *Caja Los Andes*, PRODEMIE et *Sartawi*. On trouve également en Amérique latine la *Caja Social* de Colombie, l'ADEMI de la République dominicaine, la *Financiera Calpia* du Salvador, le *Compartamos* du Mexique et l'ACP/*MiBanco* péruvienne (Navajas *et al.*, 2000). La branche indonésienne de la Banque Rakyat Desa (BRIUD) est également très connue. La formule couvre aussi l'Afrique. On peut citer notamment l'AECA et la CECAM de Madagascar, l'ACEP du Sénégal, la *Centenary Rural Development Bank Limited* (CERUDEB) ougandaise et le CRG de Guinée-Conakry.

Selon la BCEAO [Banque Centrale des États de l'Afrique de l'ouest] (2002), les pays de l'Union monétaire de l'Afrique de l'ouest (Bénin, Burkina, Côte d'Ivoire, Guinée-Bissau, Mali, Niger, Sénégal et Togo), ont mis en place à la fin des années 1990 un cadre juridique commun pour les OMF. Cela leur permet d'intervenir et d'exercer une activité réglementaire dans des secteurs jusqu'alors réservés aux banques et autres institutions financières traditionnelles. Dans certains de ces pays, les OMF existent depuis trois décennies. Parmi les 400 OMF et leurs 3 000 points de service dans la région, la formule la plus répandue est celle de la société de crédit ou de la mutuelle, qui proposent à la fois une prestation de prêt et une prestation d'épargne, même si certains prestataires de micro-crédit ne collectent pas l'épargne. La clientèle et les transactions d'épargne ou de prêt se concentrent à hauteur de 90 % dans 10 % de ces organismes. Le public servi par les OMF est légèrement inférieur à 4,5 millions : 2,9 millions de clients

19 Cette technique exploite le « capital social », comme l'explique de manière assez détaillée van Bastelaer (2000).

20 La Banque mondiale (2002b) décrit ainsi le cas du Bangladesh *Poverty Alleviation Project* [Projet d'atténuation de la pauvreté au Bangladesh], opération de micro-crédit pour laquelle le gouvernement a reçu de l'AID une aide de USD 105 millions confiés ensuite à un groupe d'ONG chargées de sa gestion. Selon une estimation, on recenserait actuellement quelque 600 OMF opérant au Bangladesh, dont 18 gérés par des ministères nationaux (*The Financial Times*, 21 mai 2002). Le même article attribue au professeur Mohamad Yunus, fondateur de Grameen, les propos suivants : « Aujourd'hui, plus de sept millions de familles pauvres bénéficient d'un micro-prêt, soit environ 80 % des familles pauvres du pays. A l'échelle mondiale, nous pensons toujours pouvoir atteindre notre objectif : proposer un micro-crédit à 100 millions de familles parmi les plus pauvres du monde d'ici 2005. » Ce chiffre de 100 millions dépasse très largement les autres estimations. Il n'en est pas automatiquement suspect pour autant. Mais il ne faut pas accorder une confiance excessive aux chiffres avancés dans le domaine de la micro-finance, sauf pour avoir un ordre de grandeur.

individuels et 90 000 petits groupes (taille moyenne : 18) comptant au total 1,6 millions de membres. Les 6 000 employés effectuent un peu plus de 430 000 opérations de prêt par an. En 2001, les rentrées brutes (épargne plus remboursements) se montaient à 140 milliards de CFA (environ USD 233 millions), soit un chiffre onze fois supérieur à celui de 1993. La capitalisation, nette de subventions, a pratiquement doublé entre 1997 et 1999, pour atteindre 31,8 milliards de CFA (USD 53 millions), mais les provisions pour arriérés de prêts et détournements internes ont depuis freiné, voire inversé la tendance. En d'autres termes, comme on le constate ailleurs, les OMF ne sont pas toujours bien gérés. Globalement, le secteur survit toujours grâce aux subventions.

Les Associations d'épargne et de crédit par roulement (AECR) constituent une autre formule très répandue de financement personnel accessible aux pauvres un peu partout dans le monde. Dans une AECR, les membres épargnent en apportant leurs fonds à un « pot commun » qui sert ensuite à financer un prêt consenti successivement à chacun des membres, le bénéficiaire étant désigné par tirage au sort par exemple, jusqu'à épuisement du cycle et liquidation de l'association. Les AECR non officielles, qui sont les plus répandues, s'en remettent au « capital social » pour filtrer les entrées et imposer le remboursement. Elles ont des coûts transactionnels réduits, offrent à la fois une prestation d'épargne et une prestation de prêt, font confiance à l'individu plutôt qu'à ses garanties et s'en remettent à la pression sociale ou à la discipline individuelle pour obtenir le remboursement. Les AECR établies -- du type de celles que gèrent des banques et les établissements de vente automobile en Argentine -- ne peuvent pas se servir du capital social dans la mesure où leurs membres ne se connaissent pas. Les dépôts correspondant à l'épargne nette sont protégés par une réglementation publique. Même lorsqu'ils remportent la « cagnotte », les emprunteurs sont soumis à des examens réguliers de leur dossier de prêt ; si leur demande est rejetée après plusieurs tentatives infructueuses, ils récupèrent leur propre épargne en fin de cycle. Schreiner (2000b) en conclut que les AECR formalisées ne présentent guère d'intérêt en matière de micro-finance pour les ONG. Il n'en va pas de même pour les AECR non établies. On trouve en Afrique par exemple des dispositifs d'épargne/prêt assimilables à des AECR. Les AECR sont également très présentes au Mexique (Duran, 2000).

Globalement, la micro-finance tel qu'il se présente aujourd'hui dans les pays en développement donne l'image d'une activité « de Frontière ». Les créations, les succès et les échecs se succèdent dans un contexte de croissance rapide, voire explosive. Les échecs sont fréquents et ils sont généralement dus à une mauvaise stratégie de prêt ou à une indiscipline dans les remboursements ; mais les réussites, qui sont moins fréquentes, sont dans la plupart des cas le fait d'entreprises offrant un choix à leur clientèle. La prestation d'épargne constitue de plus en plus souvent le complément de l'opération de micro-crédit, car dans les pays en développement il existe une forte demande de la part des pauvres qui souhaitent disposer d'un support pour leur épargne de précaution et d'un endroit sûr pour leurs dépôts. Les ONG, qui sont à l'origine de l'activité de micro-finance (Dunford, 1998), y occupent aujourd'hui encore une place privilégiée. Ce sont elles qui assurent le gros des prestations et qui mobilisent une bonne partie des subventions dont cette activité ne peut toujours pas se passer. L'implication de plus en plus marquée des gouvernements et des organismes d'aide bilatérale et multilatérale, notamment de la Banque mondiale, dans une activité de micro-finance transitant par les ONG atteste de son succès et des possibilités qu'elle laisse entrevoir en tant qu'instrument de lutte contre la pauvreté. Le FIDA, agence des Nations-Unies, constate au niveau des ses projets de micro-finance des taux de remboursement supérieurs à ceux qu'elle enregistre sur ses prêts agricoles dans certains pays développés.

Il existe certes des OMF de taille plus importante ; mais, comme on l'a vu, la plupart d'entre eux ont une taille et une couverture géographique limitées : les plus importants eux-mêmes privilégient dans leur organisation l'enracinement local et le contact direct avec la clientèle, ainsi que le suivi comptable. L'expérience des OMF conforte donc le message relatif au problème de la prestation de service évoqué au chapitre précédent. Le succès passe par une présence locale et par des collaborateurs locaux. Voilà un autre

enseignement des OMF qui mériterait d'être porté à l'attention des gouvernements si jamais ils envisagent -- le jour où ils envisageront -- d'adopter un dispositif de constitution de patrimoine.

On estime que sur les milliers d'OMF en activité quelques 200 ont atteint la rentabilité et n'ont plus besoin d'aides privées ou publiques pour survivre. Plusieurs d'entre eux obtiennent régulièrement – et remboursent ponctuellement – des prêts de fonctionnement consentis par des banques nationales ou étrangères qui commencent à manifester un intérêt pour la micro-finance. Soucieux de se développer, les OMF s'intéressent désormais à d'autres sources de financement. Le Compartamos mexicain (113 000 clients, montant moyen des prêts : USD 250) est passé du statut d'organisme sans but lucratif à celui de société financière à but lucratif pour pouvoir attirer les capitaux commerciaux ; en 2002, il a procédé sur le marché mexicain à une émission d'obligations pour un montant équivalant à USD 10 millions. *Standard and Poor* lui a attribué un A+ pour sa solvabilité en monnaie locale. Au milieu de l'année 2002, *Blue Orchard*, mutuelle de micro-crédit, était en train semble-t-il de négocier avec des banques d'investissement la titrisation de son portefeuille de micro-crédits (*The Financial Times*, 25 juin et 15 août 2002).

La Banque Grameen a créé en 1977 une filiale qui se consacre spécifiquement -- et avec grand succès -- à la constitution de patrimoine. Elle a investi quelque USD 200 millions dans une nouvelle entreprise, Grameen Phone, qui vend des téléphones portables et des unités de communication à une clientèle rurale, et surtout qui exploite Téléphone de Village, désormais présent dans 12 000 villages du Bangladesh. Téléphone de Village a un peu le même mode opératoire que la Banque Grameen, mais pratique le prêt individuel et non le prêt collectif. La société sélectionne des personnes -- pratiquement toujours des femmes -- pour gérer un service de téléphone cellulaire dans les communes ; elle leur assure la mise de fonds initiale par le biais d'un prêt, leur vend l'équipement et du temps de communication et se rembourse (avec des intérêts) sur les recettes de l'entreprise. Les clients viennent trouver les *phone bibis* (nom donné aux femmes qui possèdent ce type d'entreprise) lorsqu'ils ont besoin d'adresser ou de recevoir, au taux du marché, des appels téléphoniques de caractère personnel ou commercial dans des communes privées de branchement. Grameen Phone, qui n'a atteint la rentabilité qu'au bout de cinq ans d'exercice, a complètement supplanté le réseau téléphonique fixe. Une étude sérieuse des effets sociaux et économiques de Téléphone de Village sur les opératrices et leurs clients (Aminuzzman, 2002) apporterait de l'eau au moulin de Sherraden en mettant en évidence les effets de la constitution de patrimoine sur l'économie et sur le bien-être, pour ne pas parler de son intérêt essentiel, celui d'une étude de cas sur le comblement du fossé numérique dans les pays en développement.

Un certain nombre d'initiatives de micro-financement ont également vu le jour dans les pays développés, notamment aux États-Unis et au Royaume-Uni. Schreiner et Morduch (2002) font observer que les programmes américains, qui se contentent de reproduire les expériences réussies du Tiers Monde, ne sont jamais parvenus à s'imposer et à atteindre la rentabilité. Le secteur de la micro-entreprise est de taille beaucoup plus réduite aux États-Unis que dans les pays en développement et la création d'une petite entreprise y est moins aisée. Les éventuels créateurs d'entreprise s'intéressent beaucoup plus à la formation et à la gestion, qui ne font pas partie des objectifs traditionnels du micro-crédit. Les auteurs arrivent par ailleurs à la conclusion qu'aux États-Unis la formule de l'épargne à coût réduit à l'intention des « exclus bancaires » offre davantage de garanties de remboursement. Comme pour les chefs d'entreprise, c'est l'absence d'épargne plus que les restrictions sur l'accès au crédit qui pèsent le plus fortement sur le créateur d'entreprise (Schreiner, 2000a).

Dans le cas du Royaume-Uni, Grieco (1998) met en évidence une autre distorsion. Elle note l'apparition d'initiatives locales de micro-financement (elle cite l'exemple de *Full Circle* à Norwich et du réseau *Rebuilding Society Network* à Birmingham), ainsi que la sensibilité des pouvoirs publics au fait que les collectivités à bas revenu sont privées d'accès aux services financiers ; « l'ostracisme » dont sont victimes certains quartiers pose problème au Royaume-Uni comme aux États-Unis. Mais à côté du micro-

financement, qui pour l'essentiel s'en remet à diverses formes de discipline sociale pour garantir les remboursements, elle voit se profiler l'intervention de plus en plus marquée des grandes institutions financières sur le marché de la pauvreté. Ces institutions ont la possibilité de traiter les données en recourant aux nouvelles techniques, lesquelles réduisent considérablement l'asymétrie de l'information qui est au cœur du problème.

Ces technologies permettent aux banques de retracer les antécédents individuels plutôt que des parcours collectifs, alors qu'inversement les pauvres peuvent individuellement apporter aux banques des précisions sur leur capacité d'endettement et d'épargne. Certains signes donnent à penser que cette dynamique se met également en place aux États-Unis²¹. Dès 1998, une révolution de même nature avait déjà touché l'industrie de l'assurance en responsabilité civile et se répandait dans d'autres pays d'Europe et aux États-Unis. La nouvelle formule de démarchage téléphonique tenait bien sûr la vedette, mais la véritable nouveauté résidait dans le logiciel donnant au vendeur la possibilité de réunir et d'analyser instantanément un nombre suffisant de données pour moduler par exemple la prime d'assurance automobile sur le risque individuel. Le barème fondé sur les « classes » de risques était déjà en perte de vitesse. Le secteur bancaire des pays très développés pourrait bien enregistrer une avancée similaire.

Les développements intervenus dans les pays Membres de l'OCDE

Parmi les Européens qui critiquent le concept de constitution de patrimoine, certains font valoir qu'il s'agit fondamentalement d'une idée « anglo-saxonne » difficilement transplantable dans d'autres environnements culturels, y compris dans la zone OCDE. Sous ses formes extrêmes, une telle thèse pêche par un dogmatisme excessif, mais la question qu'elle soulève n'en mérite pas moins d'être posée. Après tout, les différences culturelles sont bel et bien une réalité et les valeurs culturelles ne sont pas partout les mêmes.

Mais il importe toutefois de préciser et de cibler la question. Ce qui est en cause très précisément, ce sont les avantages et les inconvénients de la constitution de patrimoine en tant qu'instrument de lutte contre la pauvreté. Le débat porte sur le point de savoir si cette formule doit ou non coexister avec d'autres modalités de la politique sociale en direction des pauvres. Il ne porte pas sur le principe de l'assistance en tant qu'axe général de la politique sociale, puisque ce principe est largement accepté et pratiqué. Dans l'ensemble de la zone OCDE, l'idée de « constitution de patrimoine » inspire depuis fort longtemps les mesures publiques classiques destinées à favoriser l'accession à la propriété du logement, l'épargne en général et la création d'entreprise. On ne constate pas sur ce point de divergence significative.

Si l'on laisse de côté les éventuelles incompatibilités culturelles, il n'existe pas d'éléments empiriques convaincants faisant apparaître des différences -- et des différences importantes -- dans la zone OCDE par rapport à l'incidence de ces mesures publiques sur les différentes catégories de revenu. Or, il s'agit là d'une question clé. Les pauvres sont-ils défavorisés par les politiques nationales vis-à-vis de l'épargne et de la constitution de patrimoine ? Sherraden (1991) répond par l'affirmative dans le cas des États-Unis et il semble que le Royaume-Uni et le Canada se rangent à cette thèse si l'on en juge par l'intérêt qu'ils manifestent pour les mesures publiques favorables à la constitution de patrimoine (voir *infra* pour plus de détails). Mais ailleurs, notamment en Europe continentale, on ne saurait être aussi affirmatif. Il faudrait une recherche spécifique appuyée sur une analyse minutieuse et détaillée, pays par pays, des budgets et des dépenses (y compris des dépenses fiscales) consacrés à ce type de mesure, ainsi que de leur incidence en fonction de la catégorie de revenu et, le cas échéant, de leur éventuel effet d'exclusion. Pour autant que

21 Certaines banques d'Amérique du nord ont participé à la Conférence CID d'avril 2002, d'où est sorti le présent essai. Dans leur intervention, elles se sont montrées très sensibles au problème, sur lequel elles ont apporté des éléments de réflexion très novateurs. Voir également *The Financial Times*, « Hometown Lending Is Now Hip », 27 septembre 2002

l'auteur le sache, une analyse prenant en compte ce type d'interrogation, analyse qui se pratique couramment pour l'évaluation de la garantie de ressources, reste encore à faire. Tant que l'on ne disposera pas des réponses correspondantes, il conviendra de se prononcer avec une extrême prudence sur le caractère systématique des distorsions éventuelles introduites par les mesures publiques prises dans les différents pays. On se contentera pour l'instant de faire remarquer que les approches classiques de la constitution de patrimoine ne sont pas totalement inconnues en dehors du noyau central du mouvement.

Mais au sein de ce noyau central, les éléments essentiels de la critique de Sherraden et de ses propositions sont tous, ou pratiquement tous, acceptés et il s'y déploie une forte activité, même s'il serait exagéré de dire que la constitution de patrimoine s'ancre solidement ici ou là dans la législation appuyant la politique de lutte contre la pauvreté. Les développements qui suivent passent en revue cette activité aux États-Unis, au Royaume-Uni et au Canada, décrivent succinctement un certain nombre de dispositifs adoptés en Irlande et au Mexique et évoquent brièvement les CIF dans un certain nombre de pays.

*États-Unis*²²

Aux États-Unis, le mouvement de la constitution de patrimoine s'est amorcé timidement au début des années 1980 et 1990, pour ensuite susciter de nombreuses adhésions et se développer rapidement. Cette expansion a un caractère séquentiel. Elle a débuté dans le secteur privé par un petit « filet d'eau », qui s'est ensuite transformé en un flux relativement modeste de programmes mis en place par des organisations sans but lucratif, des ONG et des associations communales et financés exclusivement par des fondations privées. Ces groupes, qui avaient une action militante, sont passés rapidement à l'étape suivante, la pression sur les gouvernements des États pour qu'ils fassent adopter une législation favorable à la constitution de patrimoine, puis à la troisième étape, la lutte pour la mise en place d'une législation fédérale. Le résultat est que les États-Unis ont désormais plus de 500 programmes de constitution de patrimoine à base locale regroupant au total plus de 20 000 titulaires de comptes dans 49 États. Le chiffre est probablement sous-estimé, en raison de la multiplication rapide des projets, mais il reste de toute manière extrêmement faible, outre le fait qu'il s'agit très souvent de dispositifs expérimentaux. Mais on peut toutefois en tirer une profusion d'informations, très convoitées, sur la conception et la gestion des dispositifs. Le phénomène permet de tester les hypothèses de base sur la faisabilité de la constitution de patrimoine et sur ses effets économiques et sociaux pour les bénéficiaires. La dynamique du mouvement ne se dément pas. Les États ont dans leur grande majorité adopté une législation en ce sens ou prévu des systèmes d'aide transitant par l'administration. L'adoption d'une législation fédérale est en cours et le pays va enregistrer une expansion majeure des dispositifs et de leur financement.

L'idée de la constitution de patrimoine au bénéfice des pauvres ne suscite guère de polémiques sur le plan politique. Elle est bien accueillie par l'ensemble de la classe politique – on pourrait même dire, pour reprendre la terminologie de Sherraden, qu'elle rallie le camp des « individualistes » comme celui des « structuralistes ». Sous l'Administration Clinton et Bush, la Maison Blanche a proposé la mise en place d'un dispositif national et le Président de la Réserve fédérale s'y est déclaré favorable (Greenspan, 2002). Au Congrès, les propositions de législation correspondante bénéficient d'un soutien bipartisan. Si elles n'ont pas encore été votées, c'est parce qu'elles sont intégrées à d'autres projets de loi qui sont bloqués ou retardés. C'est ce qui s'est passé par exemple avec la mouture 2002, devenue caduque avec la fin de la session et qui a été réinscrite à l'ordre du jour depuis. Bref, même si elle est vue d'un bon oeil, la constitution de patrimoine n'est pas prioritaire, peut-être parce que le concept est trop bien accepté pour se

22 Les lecteurs français trouveront un rapport complet et fidèle sur les développements intervenus aux États-Unis dans un article de *La Tribune*, « Frémissements d'un capitalisme social contre l'exclusion », en date du 2 mai 2002. L'auteur, Yan de Kerorguen, a assisté à la Conférence d'avril 2002 sur l'apprentissage à Windsor, Ontario et il apporte une foule d'éléments nouveaux

forger un statut de « cause célèbre » capable de forcer l'attention. En dépit de ces difficultés, les perspectives de l'adoption d'une loi établissant un programme d'envergure nationale restent prometteuses.

Les comptes individuels de développement (CID) constituent le support privilégié de la constitution de patrimoine aux États-Unis. Il s'agit de comptes d'épargne bonifiés, domiciliés auprès d'établissements financiers qui sont en général des banques ou des sociétés de crédit. Les organismes de parrainage prennent normalement en charge les dispositifs privés, alors que les États collaborent en général avec un organisme public ou parapublic. Donc, jusqu'ici du moins – et c'est le point qui intéresse le Comité LEED de l'OCDE – le caractère local, communal de la prestation a été préservé, voire privilégié dans la gestion du dispositif. L'abondement est d'importance variable et représente entre une et deux fois le dépôt. L'épargne s'étale généralement sur une période de trois ans. L'abondement est en principe destiné à l'accession à la propriété du logement, à l'enseignement ou à la formation et à la création d'entreprise. Certains dispositifs admettent une ou deux autres utilisations telles que la création de revenu au moment de la retraite, les réparations de la maison et l'achat d'un ordinateur ou d'une automobile. Ils ciblent la clientèle des pauvres insérés dans l'emploi. Pour s'assurer que les clients gèrent correctement leurs modestes finances, il est prévu des séances obligatoires de formation à la gestion financière et une introduction aux grands principes de la culture économique ; les agents restent en contact étroit avec la clientèle afin de la conseiller et de l'encourager.

Alors qu'à une date aussi récente que 1996, on ne comptait encore que quatre programmes de CID, un organisme privé, la *Corporation for Enterprise Development* (CFED, Société pour le développement de l'esprit d'entreprise], a amorcé la dynamique en 1997. Elle a mis en place et elle est parvenue à faire financer l'*American Dream Demonstration* (ADD, Démonstration du rêve américain), projet-pilote quinquennal ambitieux mobilisant 13 sites partenaires sélectionnés à la suite d'un concours et gérant 14 programmes alternant milieu urbain et milieu rural²³. C'est la CFED qui gère le dispositif en association avec le *Centre for Social Development* (CSD, [Centre pour le développement social]) de l'Université de Washington à St.Louis (dont le directeur est le Professeur Sherraden), lequel assure un flux d'études d'évaluation. Les premiers comptes ont été ouverts en 1998 et l'on en recensait 2 378 au milieu de l'an 2000 (Boshara, 2001)²⁴. Ce chiffre avait légèrement baissé par attrition naturelle à la fin de la période d'épargne, le 31 décembre 2001, où l'on n'en comptait plus que 2 364 (Schreiner *et al.*, 2002). L'ADD a joué le rôle de catalyseur du mouvement et a en outre établi de manière convaincante la faisabilité de la constitution de patrimoine en général et des CID aux États-Unis en particulier. La CFED a beaucoup fait pour obtenir l'inscription de la constitution de patrimoine à l'agenda politique et pour impulser les développements législatifs et administratifs favorables au mouvement, à l'échelon fédéral comme à l'échelon des États. Par ailleurs, elle ne fait plus figure de pionnier solitaire. D'autres ONG ou organisations sans but lucratif d'importance majeure se sont ralliées au mouvement.

Les études d'évaluation de l'ADD réalisées par le Centre CSD bénéficient des orientations et des directives stratégiques d'un comité consultatif regroupant 14 universitaires et experts de renom. Un certain nombre de ces études ont déjà été publiées ; elles sont consacrées pour l'essentiel au suivi des projets ADD. On attend d'autres études, prévues dans le projet de recherche initial, sur le comportement des pauvres vis-à-vis de l'épargne, ainsi que sur les résultats sociaux et économiques de la détention d'un patrimoine et sur ses effets en matière de bien-être, études fondées sur une évaluation empirique. Le projet de recherche prévoit une enquête longitudinale sur les personnes ayant accès à un CID et sur un groupe témoin n'y ayant pas accès.

23 La plupart sinon la totalité des sites maintiennent leur activité grâce à d'autres sources de financement officielles et privées.

24 Cette excellente source donne une vue d'ensemble de la constitution de patrimoine aux États-Unis jusqu'à la date de publication, décembre 2002.

Le travail de Schreiner *et al.* (2002) constitue l'ultime rapport sur le suivi du dispositif ADD. Il reproduit et analyse l'essentiel d'une vaste base de données conçue et appuyée par le CSD et le MISIDA (*Management Information System for Individual Development Accounts* [Système de gestion de l'information sur les comptes individuels de développement]). Les points qui suivent en indiquent les constatations majeures :

Population ADD

- Comme beaucoup d'autres dispositifs CID, l'ADD s'adressait aux actifs pauvres. Par rapport au reste de la population à bas revenu des États-Unis, les participants ont généralement un meilleur niveau de formation, et davantage de chances de s'insérer dans l'emploi ou de posséder un compte bancaire. Il s'agit majoritairement de femmes Afro-américaines n'ayant jamais été mariées. La proportion de femmes est de 80 %. Les ménages (qui constituent la catégorie la mieux représentée) sont composés dans 44 % des cas environ d'un adulte avec des enfants et ont comme chef de famille dans 91 % des cas une mère isolée. Le revenu moyen de ces ménages représente 116 % du chiffre indiqué comme correspondant au seuil de pauvreté, corrigé de la taille de la famille ; la médiane se situe à 105 % ; 46 % des participants sont au niveau ou en dessous du seuil de pauvreté et 88 % se situent à un niveau inférieur à 200 % de ce seuil. La valeur nette des participants a comme médiane USD 330²⁵ ; plus de 40 % des participants ont une valeur nette nulle ou négative et pour 47 % des participants la valeur nette se situe entre USD 1 et 29 999.
- Les participants avaient été sélectionnés par le programme ou s'étaient auto-sélectionnés. On peut supposer que les premiers étaient largement majoritaires et les évaluateurs insistent donc sur le fait que les résultats de l'ADD ne sauraient donner la mesure du taux de participation éventuel aux CID proposés à l'ensemble de la population à bas revenu.

Montant de l'épargne et acquisition de pécule

- La moyenne des dépôts mensuels par participant s'établit à USD 19,07 (médiane : 9,83). L'étude fait une distinction entre les « épargnants », dont le total net des dépôts est égal ou supérieur à USD 100, et les « petits épargnants », dont le total est inférieur. Le montant net des dépôts mensuels s'établit pour les « épargnants » (56 % de la population) à USD 33,81. Les données réunies sur le montant initial des dépôts permettent de conclure que l'épargne marginale générée est importante, même s'il est probable, et même certain, que certains transferts sont opérés. Pour l'ensemble des participants, la durée moyenne de la participation s'établit à 24 mois et demi, avec six opérations de dépôt par période de 12 mois. Le total des dépôts s'établit en moyenne à USD 528 et l'abondement qui, dans les programmes ADD, se monte en moyenne au double du total déposé, avait permis d'accumuler sur le compte CID un pécule d'environ USD 700 par an. Les participants épargnent en moyenne 51 cents sur chaque dollar susceptible d'être bonifié, ce qui tendrait à prouver qu'ils n'exploitent pas totalement leurs droits à bonification. Néanmoins, l'accumulation rapportée au total des pécules est très importante, notamment pour les participants classés dans la catégorie des « épargnants ». Les composantes qualitatives (enquête) de l'opération d'évaluation semblent indiquer un changement de comportement et d'attitude parmi les épargnants pauvres ; mais les évaluateurs se montrent circonspects face à ce type d'information et ne souhaitent pas en tirer trop d'enseignements en l'absence de comparaison (à

25 La distribution de la valeur nette présente une distorsion, du fait que la moyenne s'établit à un niveau beaucoup plus élevé, 4 039 USD, ce qui tient à la présence, difficilement explicable, d'un petit nombre de participants (0,9 %) dont la valeur nette atteint ou dépasse 90 000 USD.

venir) avec un groupe témoin. Le total net des dépôts au titre de l'ADD s'établit à USD 1,2 millions. L'abondement a permis d'accumuler un pécule total de USD 3,6 millions.

- Au cours de la période d'épargne prévue pour l'ADD, 64 % environ des participants ont procédé au moins une fois à une opération de retrait sur des dépôts susceptibles d'être bonifiés, perdant ainsi une partie de la bonification. On peut en conclure soit à un besoin impérieux d'épargne de précaution, soit à une absence de discipline. Les évaluateurs centrent ici leur analyse – notamment de la proportion relativement importante de « petits épargnants », qui fait monter les coûts administratifs – sur les caractéristiques de la conception du dispositif sur lesquelles il conviendrait d'intervenir pour tenter de désamorcer les deux problèmes.

L'influence du dispositif et des caractéristiques des participants sur la performance d'épargne

Les évaluateurs ont opéré une série de régressions pour tenter d'établir des associations entre les divers programmes, les caractéristiques des participants et la performance d'épargne dans le dispositif ADD. Les observations les plus marquantes sont les suivantes :

- Dans le système ADD, le taux de bonification va de 1 pour 1 à 7 pour 1. Un taux élevé est associé à un effort d'épargne et de persévérance dans la participation, mais il n'a pas d'effet statistiquement significatif sur le montant des dépôts. Ces observations sont toutefois moins concluantes lorsqu'on tient compte du fait que les concepteurs du dispositif ont fixé les objectifs d'épargne en se fondant sur l'idée qu'ils se faisaient *a priori* des capacités d'épargne des intéressés et qu'ils ont plafonné l'abondement (en fixant un seuil au-delà duquel l'épargne n'est plus bonifiée). Des recherches plus poussées ont montré qu'une augmentation marginale de USD 10 par mois du plafond de la bonification se traduirait par une progression de trois points de pourcentage de la probabilité d'épargne et que la réponse marginale à une augmentation d'un dollar de ce plafond se traduirait par une épargne additionnelle de 70 cents. Néanmoins, l'existence même de ce plafond ne permet pas de se faire une idée précise du niveau que pourrait atteindre l'épargne et les résultats restent assez indéchiffrables.
- Il était demandé à tous les participants d'assister à des stages de formation financière ; la durée moyenne de la fréquentation a été de 12 heures. L'analyse réalisée ensuite fait apparaître une forte association entre ce type de formation et la performance d'épargne, mais dans des limites relativement étroites. Lorsque la durée de la participation au stage dépasse dix à douze heures, le rendement diminue rapidement. Cette observation donne à penser qu'une formation financière de base augmente la performance d'épargne, ce qui n'est pas le cas pour une formation plus poussée. Le fait d'aligner la durée de formation sur le minimum d'efficacité ne porterait guère préjudice à la performance d'épargne, mais permettrait en revanche de réduire notablement les coûts.
- Même si 80 % environ des stagiaires étaient des femmes, on ne constate pas de lien entre le sexe et la performance d'épargne. La probabilité d'épargne est plus forte pour les personnes ayant fait des études supérieures, mais le niveau d'instruction n'est guère associé aux montants épargnés. ADD cible les actifs pauvres et la proportion de participants insérés dans un emploi à plein temps ou à temps partiel est très élevée : 78 %. On notera, ce qui présente un certain intérêt du point de vue de la stratégie des CIF (abordée plus loin), que selon les analyses de régression la probabilité d'épargne et de dépôts mensuels importants est plus élevée parmi les étudiants exerçant un emploi.
- 51 % environ des participants avaient bénéficié d'une aide publique avant ou après leur inscription, mais cet élément n'est associé ni à l'effort d'épargne ni au montant des dépôts. Il n'existe pas non plus de lien fort entre le revenu et l'effort d'épargne. « Les plus pauvres

épargnent un peu moins que les autres, mais ils n'en mettent pas moins de côté une part plus importante de leur revenu que les moins pauvres. » (p. 53).

Le financement des CID et l'action menée pour faire passer ce dispositif dans la législation fédérale et la législation des États, et donc pour assurer un financement public substantiel, ne sont pas les seuls projets importants assumés par le mouvement de constitution de patrimoine aux États-Unis. Le mouvement s'intéresse nécessairement de très près à la dynamique de réforme de la protection sociale, du fait que les « carences du marché » évoquées au chapitre précédent constituent l'un des freins majeurs à la diffusion et à l'acceptation des CID. L'obstacle majeur réside dans le fait que le dispositif de la garantie de ressources plafonne le montant admissible du patrimoine, ce qui a pour conséquence d'exclure du dispositif tout bénéficiaire ou demandeur dont la valeur personnelle nette dépasse un seuil relativement modeste. Sur ce point, les progrès réalisés sont importants. C'est ainsi que dans la législation fédérale relative au système TANF (*Temporary Aid for Needy Families* [Aide temporaire aux familles nécessiteuses]), qui est désormais appliquée, figure une disposition en vertu de laquelle le pécule constitué par le biais du dispositif CID n'est pas pris en compte pour déterminer l'éligibilité à ce type d'aide ou le montant de l'indemnité. Il en va de même pour les CID constitués dans le cadre du dispositif fédéral AFIA (*Assets for Independence Act* [Loi sur l'autonomie par accumulation d'actifs]), évoqué plus loin. Par ailleurs, plusieurs États ont décidé de mener leur propre réflexion sur les règles à appliquer dans la gestion des dispositifs anti-pauvreté.

Mais la route est encore longue. Le plafonnement du pécule subsiste au sein du maquis administratif et réglementaire, au niveau fédéral comme au niveau des États, la complexité étant encore aggravée par le fait que les États s'autorisent quelque flexibilité dans la gestion des programmes fédéraux (de la TANF par exemple)²⁶. Au niveau fédéral comme au niveau des États, il faudrait un réexamen systématique loi par loi et règlement par règlement. Il conviendrait également de rationaliser le traitement fiscal des CID. Dans le document de la CFED (CFED, 2002), la description de la situation actuelle occupe plus de 50 pages. La conclusion (p.7) en est que « du point de vue de la stratégie publique, l'harmonisation des plafonds imposés aux pécules dans les dispositifs assujettis à des critères de ressources constituerait la première étape d'une action visant à faire en sorte que les familles à bas revenu aient en matière de constitution de patrimoine des possibilités du même ordre que les familles non pauvres. » Certains experts américains n'accordent pas une place aussi centrale à cette question dans la mesure où d'autres priorités interviennent (par exemple adoption d'une législation fédérale plus globale), cependant personne ne nie son importance.

Selon les dernières statistiques CSD (décembre 2002), 34 États, auxquels il convient d'ajouter le District de Columbia et Porto-Rico ont dans leur législation une disposition relative aux CID ; sept États ont introduit les CID par voie réglementaire et 34 États au moins font mention des CID dans leur projet pour la gestion des crédits TANF. Dans le premier groupe, dix États sur 34 ont affecté ou déjà engagé des crédits pour la bonification des dépôts CID ; dix ont affecté, engagé ou transféré des crédits pour la gestion des CID ; et neuf prévoient un avoir fiscal ou des déductions fiscales pour les contributeurs au dispositif CID. Les 36 admettent en matière de revenu des « exemptions »²⁷ pour les bénéficiaires de la TANF relevant de leur juridiction ; 18 d'entre eux affectent des crédits TANF à des CID ; enfin, 18 financent les

26 On serait tenté de voir là « l'envers de la médaille » en matière de transfert de compétences. La complexité facilite l'apparition de ce que le présent essai appelle les « carences du marché ».

27 Il s'agit de permettre à des actifs dont le revenu se situe au-dessus du seuil fédéral de pauvreté de participer au dispositif CID sans que leur éligibilité au dispositif TANF en soit remise en cause. Aucun État ne va au-delà de 200 % du seuil de pauvreté et le plafond est souvent beaucoup plus bas. En règle générale, et lorsqu'elle est pratiquée dans le cadre de la protection sociale, l'exemption permet de continuer à bénéficier d'une aide tant que le revenu n'atteint pas un certain plafond (variable selon le dispositif) situé un peu au-dessus du seuil de pauvreté ; une fois ce montant atteint, l'État récupère la garantie de ressources. Il s'agit d'exploiter l'incitation au travail liée, l'expérience le prouve, à la progression des gains (voir Blank, 2002).

CID à partir d'autres lignes de crédit. Les sept États constituant le second groupe (CID introduits par voie réglementaire) prélèvent sur leurs crédits de gestion les fonds nécessaires au financement des CID et pratiquent « l'exemption » ; cinq prélèvent une partie de leurs crédits TANF pour financer les CID et deux ont recours à d'autres sources de financement publiques (statistiques CSD ; pour la ventilation État par État, on consultera le site Web du CSD : <http://www.gwbweb.wustl.edu/csd/statepolicy>). On constate de nombreux exemples de coopération et d'interférences entre les dispositifs des États d'une part et les deux initiatives fédérales évoquées plus loin, de l'autre ; par ailleurs, de nombreux dispositifs sont ouverts au financement privé.

Une fois notée la popularité grandissante des CID auprès des États, popularité qui tient pour une bonne part à la représentation politique des associations et des ONG participantes, deux remarques viennent à l'esprit. Premièrement, l'ancrage local ou communal des CID a été bien préservé alors même que l'intérêt suscité par la formule et le niveau de son financement dépassent désormais le cadre de la collectivité locale. Dans le contexte des États-Unis, les choses ont été relativement simples, mais il n'en irait pas nécessairement de même dans des pays où l'intervention de l'administration centrale est traditionnellement plus forte. Deuxièmement, le budget des États présente une certaine vulnérabilité vis-à-vis du ralentissement économique dans la mesure où, contrairement au pouvoir fédéral, les États ne peuvent pas considérer le marché obligataire comme une source pratiquement inépuisable de financement en cas de déficit grave. Reste à voir si dans une période de fortes contraintes budgétaires les États vont pouvoir continuer à assurer une progression même modeste du financement des CID.

Le pouvoir fédéral a déjà au moins trois formules de CID à son actif ; ces formules sont de format réduit et conçues comme des projets pilotes. La *Federal Home Loan Bank* (FHLB [Banque fédérale de prêts immobiliers]), qui a débuté ses activités au cours de l'année fiscale 1999 et qui pratique la bonification de l'épargne, opère en concertation avec les banques FHLB mises en place à l'échelon des États à Indianapolis (Indiana), New York, Pittsburgh (Pennsylvanie) et Seattle (Washington). Au sein du Ministère de la santé et des services humains (SSH), le Service de relocalisation des réfugiés met au concours tous les ans entre 30 associations locales des subventions d'un montant de quelque 15 millions d'USD pour l'accès des réfugiés aux CID. Ce programme ne bénéficie pas d'un appui législatif ; le SSH le gère de sa propre autorité et avec les ressources budgétaires existantes²⁸. Le HHS gère également le dispositif AFIA (Loi sur l'autonomie par l'acquisition d'actifs), qui est le plus important des trois.

Le Congrès a adopté la loi AFIA et autorisé son financement en 1998. Le programme quinquennal de démonstration, qui a démarré au cours de l'année fiscale 1999, pourrait si tout va bien déboucher sur un texte de loi plus ambitieux. Le financement autorisé se monte à USD 25 millions par an, mais les crédits affectés n'ont pas dépassé USD 10 millions au cours des deux premières années et n'ont atteint le plafond de 25 millions qu'au cours de la troisième. En fin de cinquième année, l'AFIA aura donc probablement engagé USD 95 millions sur les 125 millions autorisés. Le dispositif fonctionne par le biais de subventions que le SSH attribue par concours, pour une durée de cinq ans, à des associations communales. Les prestataires subventionnés opèrent dans 41 États et dans le district de Columbia. La loi prévoyait quelque 50 000 CID, mais en fait il n'en a été ouvert que 5 000 sur l'ensemble du territoire. Ces résultats moins bons que prévus peuvent s'expliquer de diverses manières : la loi est trop restrictive ; elle exige un abondement important de la part d'entités non fédérales ; et (selon certains), la gestion du HHS n'est pas sans reproche. La formule reste pourtant populaire auprès des décideurs et la probabilité de sa reconduction en 2003 est plus forte que celle de l'hypothèse inverse²⁹.

28 Ces CID sortent quelque peu de l'ordinaire dans la mesure où ils vont au-delà du seul investissement généralement autorisé, l'acquisition du logement, et permettent aussi l'achat d'un ordinateur ou d'une automobile.

29 Le doute porte essentiellement sur le point de savoir si la Commission des finances, qui au Congrès a la haute main sur l'AFIA et sur le projet de SWFA, acceptera de légiférer simultanément sur deux dispositifs aussi proches.

Les CID relevant de l'AFIA sont soumis à des règles strictes. Parmi les candidats admissibles figurent les ménages qui ont droit à la TANF ou à l'EITC (*Earned Income Tax Credit* [Crédit d'impôt sur les revenus provenant d'une activité rémunérée]) ou encore ceux dont le revenu a chuté l'année précédente et se situe 200 % au-dessous du seuil de pauvreté. Les candidats doivent signer une Convention d'épargne qui détermine le calendrier des versements réguliers échelonnés, fixe le montant global de l'épargne à réaliser, identifie les biens que l'épargne permettra d'acquérir et précise le taux de bonification. Ce taux peut atteindre jusqu'à 8 pour 1, mais la norme est de 1, 2 ou 3 pour 1. L'abondement provient d'un fonds de réserve qui prévoit (et même qui exige) que la bonification fédérale ait pour contrepartie des sommes équivalentes provenant d'autres sources publiques (autorités des États ou autorités locales par exemple) ou de sources privées. La contribution fédérale à l'abondement est plafonnée à USD 2.000 par CID ou USD 4.000 par ménage et la participation du fonds de réserve (total des crédits fédéraux et des autres crédits) ne peut pas dépasser respectivement USD 4 000 et 8 000.

Même si l'AFIA a une portée nationale, le dispositif veille à conserver son ancrage local. Ne sont admis à faire acte de candidature à une formule de CID que les organisations sans but lucratif non imposables, les organismes publics des États et des collectivités locales ou les autorités tribales coopérant avec ces organisations et les établissements financiers locaux. Au nombre de ces derniers peuvent figurer les *Community Development Financial Institutions* (CFDI [Établissements financiers de développement local]), sociétés de crédit classées dans la catégorie des « bas revenus » par la *National Credit Union Association* (NCUA, [Association nationale des sociétés de crédit]) ou bien les sociétés de crédit entretenant des rapports de collaboration avec les entités locales qui, à l'échelon de la commune, participent spécifiquement à la lutte contre la pauvreté. Les programmes comportent une part importante d'aide aux personnes, avec notamment une introduction obligatoire à la finance et à la gestion de budget.

Enfin, la *Saving for Working Families Act* (SWFA [Loi sur l'épargne pour les familles d'actifs]), qui est récemment revenue devant le Congrès, déboucherait si elle était adoptée sur un dispositif de CID d'ampleur véritablement nationale. Ce texte envisage la création de quelque 300 000 comptes sur une période de sept ans à partir de 2004 pour un coût d'USD 450 millions. Le nouveau projet de loi reproduit la version 2002, qui a failli être adoptée par le Congrès précédent au cours de ses ultimes séances³⁰. L'innovation majeure par rapport à l'AFIA et à l'essentiel des autres dispositifs en place réside dans le mécanisme des prestations. Le dispositif est axé sur les banques³¹, lesquelles bénéficieraient d'un avoir fiscal sur les montants qu'elle consacrent à la bonification, avoir fiscal plafonné à USD 500 par compte et par an, auquel viendrait s'ajouter un crédit annuel d'USD 50 par compte destiné à couvrir les frais administratifs et la formation financière de base, qui est obligatoire. Les sociétés de crédit et autres entités non assujetties à l'impôt sont toutefois autorisées à participer, dans la mesure où cet avoir fiscal serait transférable. Par ailleurs, le crédit d'impôt prend pour base un abondement du même montant (1 pour 1), mais le texte permettrait aux associations opérant à l'échelon des États, aux associations locales et aux associations privées de participer avec leur propre formule de bonification. L'accès est réservé aux détenteurs de CID disposant de moyens modestes, à condition qu'ils aient rédigé une déclaration de revenus l'année précédant le début de leur participation. Le plafond de revenu (« revenu brut corrigé » RBC) est fixé à USD 18 100 pour les célibataires, USD 30 000 pour les chefs de famille et USD 38.000 pour les couples mariés. Le montant des dépôts est plafonné à USD 1 500 par an, mais il n'est pas prévu de restrictions sur la nature des revenus en amont des dépôts.

30 Le format du dispositif actuellement en discussion, qui était au départ de 900 000 CID pour un coût d'USD 1.7 milliards, a été réduit. Cette réduction a été opérée durant les débats législatifs de 2002.

31 On entend par « établissements financiers qualifiés » les établissements habilités à gérer les Individual Retirement Accounts (IRA [Comptes Individuels de Retraite]), formule déjà ancienne d'avoir fiscal destinée en priorité aux classes moyennes et conçue pour les inciter à épargne en vue de la retraite.

Malgré les bonnes intentions évidentes de ce projet de loi, on peut se demander si l'ancrage local de la prestation de CID serait aussi marqué qu'au sein de la structure composite de l'AFIA, des programmes des États et des dispositifs locaux ou encore des plans de CID reposant sur un financement privé. Si le projet est adopté, ce sera le Trésor qui aura à l'administrer. Sa première tâche sera alors de réglementer en respectant les dispositions de la nouvelle loi et c'est que là que l'on verra si la prestation bénéficie ou non d'un ancrage local. L'usage veut en ce cas que l'on publie une première version de la réglementation et que l'on laisse au public le temps de donner son sentiment avant la révision finale et la publication officielle. On ne peut que souhaiter que la CFED, le CSD et les autres parties prenantes fassent preuve d'une grande vigilance vis-à-vis de la première version et obtiennent que l'ancrage local du nouveau dispositif national de CID soit préservé.

En résumé, les CID ont enregistré aux États-Unis une progression impressionnante et la dynamique devrait se confirmer ; mais il faut bien dire que cette progression reste dans le meilleur des cas modeste par rapport au marché potentiel d'épargnants pauvres susceptibles d'être intéressés par cette prestation. Même dans l'hypothèse où les formules locales, privées ou publiques, de CID connaîtraient une expansion rapide, où l'AFIA serait reconduite et intégralement financée et où la SWFA passerait sous sa forme actuelle dans la législation, on ne recensera guère plus d'un demi million de comptes CID ouverts en 2010. Selon une estimation (Boshara, 2003, communication par courrier électronique), le dispositif ne couvrirait qu'un pourcentage réduit (moins de 2 %) de la population éligible par le revenu. Les CID auraient alors véritablement une portée nationale, mais non une véritable pénétration nationale.

Royaume-Uni

Le mouvement de la constitution de patrimoine a connu au Royaume-Uni une évolution différente de celle des États-Unis. Aux États-Unis, il donne l'impression d'une montée en puissance progressive, avec dans un premier temps un nombre réduit d'initiatives locales qui font tâche d'huile et qui finissent par gagner les sphères supérieures de l'Administration en ralliant au passage des groupes importants. Au Royaume-Uni, le mouvement est parti du sommet et a respecté la séquence bien ordonnée des débats publics et des campagnes de persuasion : il s'agit dès le départ d'une initiative de politique sociale émanant de l'actuel gouvernement. C'est la raison pour laquelle le dispositif, qui n'en est qu'à ses débuts, donne l'impression d'une bien plus grande cohérence, le phénomène étant accentué par les différences culture et de style de travail parlementaire. Il semble s'intégrer presque naturellement dans l'attitude globale du gouvernement actuel vis-à-vis de l'État Providence et de la réforme de la protection sociale.

Le gouvernement pense qu'une stratégie active de la protection sociale fondée sur le travail, les revenus et les prestations publiques doit avoir pour pendant une stratégie visant à faire partager par tous les avantages de l'épargne et de la possession d'un patrimoine. L'épargne et le patrimoine donnent une sécurité en période de difficultés, une indépendance et une perspective à long terme, ainsi qu'un confort pendant la retraite. L'épargne permet d'amortir l'impact d'événements non prévus et fournit aux individus le capital nécessaire pour investir dans leur avenir. De plus en plus de personnes peuvent espérer vivre longtemps et en bonne santé, et l'épargne contribue à déterminer le niveau de vie pendant la retraite.

Outre ses avantages directs, la possession d'un patrimoine comporte un certain nombre d'avantages indirects en termes de comportement, avantages auxquels l'épargne permet d'accéder. Le *processus* même de l'épargne est susceptible d'avoir une incidence positive sur l'autonomie individuelle et sur l'attitude vis-à-vis du développement personnel, incidence qui est bénéfique à la fois pour les individus et globalement pour la société.

La stratégie du gouvernement en matière d'épargne se fixe quatre grands objectifs :

- améliorer l’environnement de l’épargne, grâce à la stabilité macro-économique et à un marché des services financiers efficient et bien réglementé ;
- introduire les bonnes incitations à l’épargne en faisant en sorte que le système fiscal et le système des prestations ne pénalisent pas indûment les épargnants et en venant en aide aux personnes à bas revenu ;
- renforcer les capacités des individus en leur offrant une information financière, en améliorant l’accès au conseil et en proposant des produits d’épargne plus simples et plus faciles à comprendre ;
- développer des produits d’épargne adaptés à chaque cycle de la vie. A mesure que l’épargne s’étoffe, le solde d’un produit peut servir à alimenter le produit suivant, ce qui permet de progresser sur l’échelle de l’épargne.

Le gouvernement a prévu des incitations ciblées pour encourager l’épargne tout au long de la vie. Il s’agit notamment des Comptes individuels d’épargne (CIE), des incitations relatives aux retraites et de mesures nouvelles telles que *Saving Gateway* [Passeport pour l’épargne] et le Fonds pour l’enfance.

Les premiers travaux théoriques relatifs aux propositions de constitution de patrimoine émanent de l’*Institute for Public Policy Research* (IPPR [Institut de recherche sur l’action publique]). En juin 2000, l’IPPR a publié *Ownership for All* ([La propriété pour tous] Kelly et Lissauer, 2000) en introduction au débat public³². En janvier 2001, l’IPPR a organisé une conférence internationale sur le bien-être par le patrimoine. En avril 2001, les pouvoirs publics ont annoncé deux propositions liées, le *Child Trust Fund* ([Fonds pour l’enfance] CTF ou « Baby Bonds ») et *Saving Gateway* [Passeport pour l’épargne], formule similaire à celle des CID américains. Ces deux propositions figurent côte à côte dans un document de consultation, *Savings and Assets for All* [L’épargne et le patrimoine pour tous] (HM Treasury, 2001a). La première période de consultation a pris fin avec les élections générales de juin 2001 ; un second document a suivi, *Delivering Savings Assets for All* [Assurer à tous une épargne et un patrimoine] (HM Treasury, 2001b). La deuxième période de consultation s’est achevée en mars 2002 et en août de la même année se sont mis en place une série de projets pilotes *Saving Gateway*, avec des comptes à échéance de 18 mois. Le *Rapport d’avant-budget* publié par le Trésor (novembre 2002) évoque l’état d’avancement du *Child Trust Fund* et de *Saving Gateway* et le budget de 2003 (HM Treasury, 2003) assure le lancement du CTF.

Le chapitre 5 du *Rapport d’avant-budget*, qui a pour titre « Instaurer une société plus équitable », replace délibérément – et à juste titre – les initiatives de constitution de patrimoine dans le contexte plus large de la politique sociale du Royaume-Uni. L’essentiel du chapitre est consacré en fait à la discussion de propositions visant à améliorer les dispositifs traditionnels de garantie de ressources. On considère que *Saving Gateway* et le CTF s’intègrent harmonieusement dans le dispositif de politique sociale, qu’ils viennent renforcer et non infléchir. Le chapitre 5 du document présentant le budget de 2003 porte le même titre et traite la question de manière similaire.

Paxton et Regan (IPPR, 2002) présentent une vue succincte des arguments de politique sociale qui militent en faveur de la constitution de patrimoine. Les extraits qui suivent (pp.1-2) donnent une idée de la tonalité de leur réflexion :

« Une politique axée sur la constitution de patrimoine peut parfaitement s’accorder avec l’égalité des chances pour tous et l’inclusion sociale, qui sont des valeurs essentielles pour le centre-gauche, mais

³² Voir également Kelly et Le Grand (2002) pour une exploration historique intéressante des idées majeures et de leur évolution dans la société britannique au fil des siècles.

elle fait également bonne entente avec un programme de droite privilégiant l'individu et la prestation privée. Les propositions de la gauche ont un caractère progressiste et s'intéressent surtout à une plus grande égalité... Le problème de l'exclusion sociale comporte de multiples facettes et exige donc des réponses diversifiées. Il est désormais admis que la détention d'un patrimoine et le contrôle qu'il permet d'exercer sur sa propre vie représente un élément important des stratégies de lutte contre l'exclusion sociale. Si l'on veut de même faire progresser l'égalité des chances, il est essentiel que les individus aient une plus grande autonomie et puissent peser sur leur avenir... La gauche insiste par ailleurs sur le caractère *complémentaire* de ses propositions, qui sont conçues pour coexister avec le dispositif en place. Une stratégie de constitution de patrimoine ne vise pas dans le court terme à venir se substituer à la stratégie de garantie de ressources. Il importe en réalité de les faire oeuvrer dans le même sens, car une stratégie progressiste de constitution de patrimoine ne saurait donner de résultats sans une amélioration concomitante du niveau souhaitable des revenus. A long terme, il importe que le pécule accumulé au sein du Fonds pour l'enfance ne se transforme pas en une source de financement pour les secteurs de la politique sociale actuellement financés par la fiscalité... La politique de constitution de patrimoine pourrait devenir un jour le *troisième pilier de l'État Providence*, à côté de la garantie de ressources et des autres prestations... »

Le projet *Saving Gateway* présente à la fois des similarités évidentes et des différences marquées par rapport au dispositif adopté aux États-Unis. Il est conçu pour favoriser les comportements d'épargne en offrant une incitation claire à épargner à travers l'abondement par le Gouvernement, de tout l'argent épargné par les individus. Une information ainsi qu'une formation financières adaptées aux besoins individuels sont offertes en même temps que l'ouverture du compte, afin de permettre aux individus de faire des choix d'épargne plus éclairés.

- Les comptes d'épargne ouverts par les pauvres auront une durée de cinq ans, alors qu'aux États-Unis la norme est de trois ans. L'État britannique bonifiera ces fonds, probablement à concurrence d'une somme équivalente ; le montant de cet abondement est limité à 25 £ par mois et à 375 £ pour l'ensemble de la durée du compte.
- Le dispositif ne prend en compte que les personnes à bas revenu en âge de travailler. Contrairement à ce qui se passe aux États-Unis, c'est le fait de bénéficier ou non de la garantie de ressources (avoir fiscal ou indemnités) qui constituerait le critère de revenu ou d'éligibilité ; l'État sur ce point dispose d'un fichier qui lui permet déjà d'établir le contact avec les bénéficiaires éventuels. On remarquera qu'on a retenu comme critère d'éligibilité la garantie de ressources plutôt que l'indemnisation, laquelle diminue en règle générale à mesure que les intéressés accumulent des actifs.
- Comme aux États-Unis, les épargnants auront accès à leurs propres fonds, mais non à leur contrepartie, et ce jusqu'à la fin de la période d'épargne. Il est prévu là aussi des pénalités pour les retraits anticipés. Les dépôts se font obligatoirement en numéraire ; les actions ou autres valeurs non liquides ne sont pas admises.
- Une fois que le compte est arrivé à terme – et c'est là une différence majeure par rapport à la formule américaine –, les épargnants ne sont soumis à aucune contrainte sur son utilisation. Le dispositif insiste en fait beaucoup plus que le dispositif des États-Unis sur l'épargne longue. Il est prévu des incitations comme l'exemption du plafonnement annuel pour les versements au titre de la pension ou au titre des Comptes individuels d'épargne (CIE), de manière à ce que les participants puissent transférer leur épargne Gateway sur un support d'épargne classique. Produit très populaire (14 millions de comptes), le CIE est au Royaume-Uni le principal vecteur d'épargne à fiscalité allégée destiné à l'ensemble de la population et il est proche du CIR [Compte individuel de retraite] américain. *Saving Gateway* a entre autres pour objectif d'établir une

passerelle permettant aux épargnants pauvres d'adopter en douceur le comportement d'épargne « classique » qu'incarnent les CIE.

- La formation financière figure naturellement dans le dispositif. Elle va insister sur trois éléments critiques du processus d'épargne, à savoir la phase de l'ouverture du compte, puis l'intériorisation de l'habitude d'épargner qu'implique une épargne inscrite dans la durée, enfin la formation et le conseil une fois le compte arrivé à échéance.
- *Saving Gateway* (et le Fonds pour l'enfance) vont être fortement tributaires des établissements financiers pour cette prestation qui dépasse la simple opération de dépôt, contrairement à ce qui se passe pour la plupart des CIF à ancrage local ou pour la démonstration de l'AFIA aux États-Unis. De ce point de vue, le dispositif envisagé au Royaume-Uni se rapproche beaucoup par sa philosophie du projet SWFA américain, actuellement soumis au législateur, mais il s'en démarque sur un point clé. Le texte du projet SWFA fait assumer l'abondement par les banques, auxquelles il accorde en contrepartie des avoirs fiscaux, alors que *Saving Gateway* subventionnerait directement les bonifications³³.

Selon un rapport de *Times Online* (7 octobre 2002), *Saving Gateway* devrait finir par toucher 7,2 millions de pauvres (revenu annuel inférieur à 15 000 £) pour un coût annuel de 700 millions de £ « au bas mot ». Cette estimation prend pour base le plafond de 1.500 £ de bonification annuelle par compte au lieu des 1 000 £ envisagés par le Ministère des finances dans son *Rapport d'avant-budget*. A nombre de participants égal, l'hypothèse basse permettrait de ramener à environ 470 millions de £ le coût estimé.

L'essentiel de la prestation doit certes être confié aux établissements financiers, mais les pouvoirs publics n'ont pas encore défini de manière précise la place des associations locales dans la formule *Saving Gateway*. Ils savent bien que cette place devra être importante, car ce sont ces associations qui sont le mieux placées pour entrer en contact avec les participants éventuels, négocier avec eux et gagner leur confiance. Ils savent également que les pouvoirs publics et les établissements devront établir avec elles une collaboration étroite. Mais on s'interroge encore sur leur capacité à gérer et à coordonner leur intervention au sein d'un dispositif national majeur. Aux États-Unis, les formules de CID sont parties « de la base » et ont donc fait leurs preuves ; l'AFIA (et les autres programmes sociaux déjà bien établis) a donné aux pouvoirs publics une expérience dans la sélection des organisations locales admises à concourir pour l'obtention d'une subvention. Le Canada sait lui aussi qu'il peut s'en remettre à ses institutions locales, qui sont compétentes et efficaces, pour assurer éventuellement une prestation. Mais au Royaume-Uni, les planificateurs se trouvent aux prises avec un concept « hiérarchique » qui n'a pas encore fait ses preuves dans un contexte local. Les projets pilotes *Gateway* actuellement en cours devraient permettre de résoudre le dilemme.

Les projets pilotes, dont la fin est prévue pour le début de 2005, intéressent cinq collectivités locales³⁴ et visent un objectif de 1 500 participants au revenu annuel inférieur à 11 000 £. Au 30 mars 2003, il avait été ouvert 700 comptes, et les dépôts avoisinaient les 38 000 £. Les données définitives pour les comptes qui ont été ouverts ne sont pas encore disponibles mais le Gouvernement anglais prévoit l'ouverture de

33 Pour les banques, les bénéfices proviendraient alors du solde courant des comptes. C'est peut-être ce qui explique que durant la phase de consultation les établissements financiers aient jugé le Fonds pour l'enfance beaucoup plus intéressant et plus pratique (en termes de mise sur le marché) que le projet *Gateway*. Les comptes seraient en effet beaucoup plus importants, moins coûteux à administrer, à échéance plus longue et (dans l'optique des banquiers) plus stables. C'est ce qui a poussé les pouvoirs publics à engager un seul prestataire de services agréé pour les projets pilotes *Gateway*, au lieu de faire jouer la concurrence. HM Treasury (2001b) indique que cette décision s'appliquera à l'ensemble du dispositif une fois celui-ci en place.

34 Gorton (Manchester), Tower Hamlets et Toynbee Hall (à l'est de Londres), Cumbria, Cambridgeshire et Hull.

plus de 1250 comptes. Leur durée ayant été raccourcie (18 mois), les projets pilotes correspondent à une version tronquée du dispositif précédemment décrit, mais ils en gardent les points essentiels. Ils sont administrés par la *Community Finance and Learning Initiative* [CFLI (Initiative de financement et de formation dans les collectivités locales)] du Ministère de l'éducation et de la formation professionnelle. La CFLI a pour vocation d'appuyer les organisations locales dans leur lutte contre l'exclusion financière, qui passe par un enseignement, une formation et un conseil en matière de finances. L'unique prestataire (voir note 46), l'entreprise publique Halifax, assure la gestion des antennes, du personnel et des comptes. Dans les pilotes, le montant mensuel de l'épargne est plafonné à 25 £ et son produit final à 375 £, soit avec la bonification (1 pour 1) 750 £. Comme dans le cas des ADD aux États-Unis, le pilote est conçu pour fournir un flux de données et de renseignements à l'opération d'évaluation sur laquelle s'appuiera la conception du dispositif national final, s'il est mis en place. Le document de présentation du budget 2003 pour le Royaume-Uni dit ceci : » Les développements ultérieurs de *Saving Gateway*, y compris le niveau de l'abondement et les critères à utiliser pour déterminer l'éligibilité, dépendront des résultats de l'évaluation. » (HM Treasury, 2003, ch. 5, p.3).

Le Fonds pour l'enfance n'a pas d'équivalent aux États-Unis, même si certains partisans de la constitution de patrimoine commencent à plaider pour la mise en place de formules similaires. Sont envisagés divers schémas de « participation », tous fondés sur l'idée de dotation. Même si l'idée n'a pas encore trouvé sa traduction au niveau de l'action publique, c'est aux États-Unis qu'elle est née en fait avec la publication de *The Stakeholder Society* [La société participative] (Ackerman et Alstott, 1999). Les diverses propositions ont pour fil rouge la thèse selon laquelle l'accentuation des inégalités en matière de richesse (patrimoine) constitue le déterminant essentiel de l'inégalité des chances. Parmi les plus récentes, celle de Boshara (2003) plaide instamment pour la mise en place d'un système de « Comptes américains de participation » prévoyant pour chaque nouveau-né une dotation d'USD 6 000 et fonctionnant un peu sur le modèle du CTF anglais. Boshara invoque à l'appui de sa thèse les exemples de réussite enregistrés dans le passé par les dispositifs de constitution de patrimoine aux États-Unis, notamment le *Homestead Act* [Loi agraire] du 19^{ème} siècle et le *GI Bill* [Loi sur les bourses pour anciens combattants] des années 1950.

Compte tenu de la réaction plutôt positive des établissements financiers pendant le processus de consultation, les autorités du Royaume-Uni ont décidé que la concurrence entre établissements était envisageable dans le cadre du Fonds pour l'enfance et qu'ils allaient y recourir. Mais les décisions relatives à d'autres aspects déterminants n'interviendront qu'après de nouvelles consultations. Il s'agit notamment de la structure et du montant de la dotation, de la protection du consommateur, des modalités de l'investissement (qui ne se fera pas exclusivement en numéraire), et de la prestation d'information et de conseil financiers. Voici les caractéristiques centrales du Fonds pour l'enfance qui sous-tendent les propositions budgétaires d'avril 2003 :

- Parmi les principes directeurs du système figure « l'universalité progressive ». Le système sera universel, puisque tous les enfants bénéficieront d'une ouverture de compte et d'une dotation à la naissance, et progressif parce que cette dotation sera plus importante pour les enfants de familles pauvres que pour les enfants de familles riches.
- L'État est censé effectuer des versements complémentaires, eux aussi progressifs, à l'âge de cinq, 11 et 16 ans. Cette disposition ne figure pas dans le Budget de 2003, mais selon *The Economist* (12 avril 2003), le gouvernement devrait faire ultérieurement une annonce en ce sens.
- Les familles, les tiers et les enfants eux-mêmes auront la possibilité d'effectuer spontanément des versements complémentaires, plafonnés à 1.000 £ par an et par compte.
- Les comptes arrivent à terme à l'âge de 18 ans. L'accès au pécule (y compris aux versements complémentaires) n'est pas autorisé avant cette date, l'objectif essentiel étant d'éviter une

confusion entre épargne courte et épargne longue. Il n'est prévu aucune restriction sur l'utilisation du pécule une fois le compte arrivé à terme.

- Une formule intégrée de formation financière sera assurée par le système scolaire, les établissements financiers et d'autres prestataires.

Le dispositif est désormais doté d'un chiffrage et d'un calendrier de mise en place précis depuis l'annonce récente du Budget 2003. La dotation initiale pour les enfants de familles pauvres serait de 500 £. Cette catégorie, qui constitue grosso modo le tiers de la population des enfants du Royaume-Uni, coïncide avec la catégorie des familles à bas revenu, qui ont droit par ailleurs à l'avoir fiscal familial à taux plein. Les autres enfants recevront la moitié de cette dotation, soit 250 £. On a vu précédemment que le Budget 2003 n'envisageait pas de versements complémentaires de l'État au fur et à mesure que l'enfant grandit. Il prévoit en revanche la possibilité de contributions complémentaires par la famille et les amis dans la limite de 1 000 £ par an. Les pouvoirs publics espèrent que le dispositif fonctionnera à plein d'ici 2005, mais ils ont donné un effet rétroactif au texte de manière à en faire bénéficier les enfants nés en septembre 2002 et les suivants. La prestation sera mise au concours entre les établissements agréés répondant aux critères du Fonds. Les premières propositions figurant dans le projet de Budget 2003 sont plutôt squelettiques ; les autorités prévoient donc la publication de la version complète pour l'été 2003. Celle-ci devrait combler un certain nombre de lacunes, notamment en ce qui concerne les spécifications du produit, les conditions de vente, la limitation du risque de l'investissement, l'option d'investissement par défaut et l'importance des incitations (abondement par exemple) à des versements complémentaires.

*Canada*³⁵

En 2001, le Canada ne disposait encore que deux programmes de CID à ancrage local, l'un à Calgary (Alberta) et l'autre à Kitchener-Waterloo (Ontario). Ces deux programmes sont des réussites. Depuis, les programmes se sont multipliés. Voyant les bons résultats de l'opération, un groupe sans but lucratif basé à Toronto, *Social and Enterprise Development Innovation* (SEDI [Innovation sociale et innovation dans le développement de l'entreprise]) a décidé en 1997 de voir si un programme ambitieux de démonstration des CID avait des chances de succès. Ses recherches s'étant révélées concluantes, il a présenté une proposition en juin 2002 et obtenu un aval officiel et un financement public de la part de Développement des ressources humaines Canada (DRHC). Un an plus tard, *Learn\$ave*/Savoir en banque voyait le jour et amorçait une vigoureuse progression.

Learn\$ave est un gros projet, plus important que la démonstration ADD aux États-Unis. Il s'agit d'un programme quinquennal ciblant les 3 675 Canadiens à bas revenu disposant d'un compte CID. La fin de l'abondement et de la prestation est prévue pour 2007, et l'importante opération d'évaluation, prévue dès la conception, se poursuivra jusqu'en 2009. Le dispositif est de format national, la prestation étant assurée par dix communes partenaires³⁶. Il s'agit d'un projet en partenariat. La SEDI, qui est l'organe dirigeant, contrôle la conception du projet, son administration et les opérations sur le terrain. Le DRHC assure le financement. La Société de recherche sociale appliquée (SRSA) a en charge l'évaluation, y compris les activités de recherche prévues dans le volet opérationnel. Les établissements financiers partenaires sont la Banque Royale du Canada (BRC) (sur neuf des dix sites), l'Assiboine Credit Union (Winnipeg) et la

35 Ce développement s'appuie sur Boshara (éd.) (2001), Annexe C /D ; la publication trimestrielle *Assets de la CFED*, printemps 2002 ; Nares, Robson-Haddow et Gosse (2001) ; une présentation SEDI lors de la Conférence CDI sur l'apprentissage, qui s'est tenue à Windsor en avril 2002 ; le matériel de promotion de la SEDI ; et des conversations téléphoniques avec le personnel de la SEDI à Toronto.

36 Vancouver (Colombie britannique), Calgary (Alberta), Winnipeg (Manitoba), Grey-Bruce Counties (Ontario), Kitchener-Waterloo (Ontario), Toronto (Ontario), Montréal (Québec), Fredericton (Nouveau-Brunswick), Digby et Annapolis (Nouvelle-Écosse) et Halifax (Nouvelle-Écosse).

Caisse d'économie Desjardins (Montréal). Grâce à son réseau de communes partenaires, la SEDI a pu insister sur le caractère strictement local, communal de la prestation. Au Canada, les associations ont donné naissance en trois décennies à une infrastructure très élaborée et dotée d'une forte capacité, qui réussit parfaitement à concrétiser les mesures publiques en matière de constitution de patrimoine (Nares, Robson-Haddow et Gosse, 2001).

Les participants doivent être en âge de travailler et avoir un revenu, corrigé de la taille de la famille, inférieur au seuil de bas revenu déterminé par Statistique Canada. Le dispositif ne prévoit que deux objectifs ou possibilités d'utilisation pour l'épargne : la formation (formation des adultes ou formation individuelle de l'épargnant ou d'un membre de sa famille) et la création d'une micro-entreprise³⁷. Les participants s'engagent à mettre de côté au moins USD 10 par mois sur une période comprise entre un an au minimum et trois ans au maximum, après quoi ils peuvent retirer leur épargne et sa bonification. En cas de projet de formation, les bonifications sont versées directement à l'établissement d'enseignement ou de formation. On compte que ce dispositif va générer quelque USD 18 millions d'actifs financiers, dont 4,5 millions d'épargne personnelle et 12,5 millions d'abondement provenant de DHRC. Le taux de bonification est d'au moins 2 pour 1 et il peut aller jusqu'à 5 pour 1. La plupart des sites ont un taux de 3 pour 1 avec un plafond de dépôt d'USD 1 500. Les participants peuvent bénéficier d'une formation à la gestion financière ou à la gestion de leur cas individuel, mais cette formation, non obligatoire, ne conditionne pas la participation.

Le programme a été conçu, de manière probablement plus systématique que dans le cas des pilotes ADD aux États-Unis ou *Saving Gateway* au Royaume-Uni, pour permettre ensuite un travail d'évaluation. La SRSA, qui est l'évaluateur, est un consultant indépendant. Sur certains sites, les participants sont affectés par lots à des groupes de recherche ou à des groupes témoins de manière à permettre une étude comparative des effets induits par une modification délibérée du dispositif, notamment sur la durée de la formation financière. Six études de cas sur site étudieront l'incidence, sur l'incitation à épargner et sur les résultats du dispositif, d'une variation dans le taux de bonification, dans le plafonnement des dépôts, dans la durée de l'épargne (réduction), voire dans la prime accordée à l'épargne finale. On évaluera par ailleurs un projet sur site consistant à recruter des épargnants dont le revenu se situe nettement au-dessous de la norme du dispositif. L'ensemble des participants est invité à participer aux enquêtes sur leur position au moment de l'entrée dans le dispositif (dépôt initial) et au moment de la sortie (liquidation du compte). Les chercheurs vont les suivre pendant toute la période d'épargne, puis sur une période de deux ans ensuite.

Comme au Royaume-Uni et aux États-Unis, on trouve désormais au Canada un groupe restreint, mais de plus en plus étoffé, de personnalités convaincues de la nécessité d'intégrer la Constitution de patrimoine à la politique sociale et disposées à la promouvoir au nom d'arguments pratiques, théoriques et moraux. Pour l'instant, ce sont les programmes d'épargne bonifiée dans le cadre des CID qui retiennent l'attention, mais l'idée d'une dotation initiale du type de celle que prévoit le Fonds pour l'enfance du Royaume-Uni a traversé l'Atlantique et elle est en train de gagner du terrain en Amérique du nord.

Mexique

Le Mexique n'a pas à proprement parler de « mouvement » de constitution de patrimoine, mais il est le théâtre de développements très intéressants. Comme il a été souligné dans la première partie de ce chapitre, la micro-finance est très répandue au Mexique et elle se développe avec un réel succès. De fait, les *cajas populares* mexicaines incluent une grande diversité d'institutions qui offrent des services

37 La SEDI conduit par ailleurs une opération visant à vérifier la viabilité des CID dans le cadre d'une épargne bonifiée en vue de l'accession à la propriété d'un logement abordable. Le projet de recherche et de consultation s'est achevé en août 2002. Les résultats, qui doivent être publiés incessamment, sont susceptibles de déboucher sur la mise en place d'une ou plusieurs démonstrations de CID pour l'accssion au logement.

financiers plus ou moins informels aux populations à bas revenus ayant un accès limité ou inexistant aux services des banques traditionnelles. Suite à une nouvelle législation, La Caisse Nationale d'Épargne, fondée il y a plus d'un demi siècle dans le but de favoriser l'épargne à petite échelle, est devenue en 2001 la Banque Nationale d'Épargne et Services Financiers (BANSEFI). Par rapport à son prédécesseur, la BANSEFI a un mandat et des pouvoirs bien plus étendus. Avec ses 390 filiales dans le milieu urbain et ses 299 filiales dans le milieu rural (1,4 employés par filiale), celle-ci joue à la fois le rôle d'une banque populaire (en moyenne un compte s'élève à P2 368 = USD 212) et celui d'une banque centrale pour les *cajas populares*, mais aussi pour les Institutions de Micro-Finance (IMF) et les RoSCAs. LA BANSEFI se développe très vite. Ses nombreux programmes et services promeuvent l'épargne à petite échelle et les crédits, l'accent étant mis en partie, mais non exclusivement, sur le financement des logements (individuels). Aucun produit ou service de la BANSEFI n'offre d'options d'abondement de l'épargne. Pourtant, les populations pauvres du Mexique pourraient être des bons épargnants si la possibilité leur était offerte, comme cela a été montré auparavant. Il est certain que le Gouvernement mexicain se sert de la BANSEFI et des nombreuses institutions publiques et privées qu'il soutient, afin de pallier au niveau central les carences financières du marché, marché qui rendrait de telles options impossibles par ailleurs.

Dans le cadre d'un programme innovant destiné à promouvoir l'éducation – en fait une variante de l'ILA -, un **trusteeship** administre les fonds du programme pour les Jeunes avec des Perspectives du Ministère du Développement Social. Commencé en 2002, ce programme vise à encourager les étudiants défavorisés à finir leur cycle d'études secondaires puis à aller à l'université. Les bourses offertes par ce programme fonctionnent selon un système de « bonus » gagnés par l'étudiant, et ce sur la base de l'assiduité de ce dernier tout au long du cycle secondaire. En 2003, environ 800 000 étudiants participent dans ce programme.

Une contribution présentée par un universitaire mexicain lors de la Conférence CID de Windsor sur l'apprentissage (Duran, 2000) évoque un programme de logement qui est en fait un embryon de dispositif de constitution de patrimoine. Duran (2002) commence par observer, à partir de données sur les dépenses des ménages, que les personnes se situant dans les deux derniers déciles de la distribution des revenus au Mexique épargnent une part remarquablement élevée de leur revenu disponible. En l'an 2000, les personnes du premier de ces deux déciles (revenu/dépenses : USD 3 149 en moyenne) affichaient un taux d'épargne de 30,44 %. Les personnes du deuxième décile (revenu/dépenses : USD 5 521 en moyenne) affichaient un taux d'épargne de 40,42 %. Ces chiffres correspondent aux débours consacrés à des dépôts sur un compte d'épargne auprès d'une banque (ou d'un établissement de micro-finance, sur un compte bancaire communal ou auprès d'une association informelle d'épargne et de crédit par roulement (AIECR). Par rapport aux taux d'épargne enregistrés dans les déciles de revenu supérieurs, on a là non seulement des chiffres plus élevés, mais surtout des multiples. Ce fait prouve de manière convaincante que la propension à épargner est parfois forte chez les pauvres.

La contribution se centre ensuite sur les mesures à prendre pour transformer cette capacité en une capacité d'acquérir et de conserver un patrimoine, notamment un logement. Elle fait l'historique de la politique mexicaine du logement et des progrès réalisés dans son désengagement progressif vis-à-vis des travailleurs syndiqués, qui mobilisaient jusqu'alors à l'excès son attention au détriment des catégories à bas revenu. L'apogée se situe en 1998, avec la mise en place du programme VIVAH (*Programa de Ahorro y Subsidios para la Vivienda Progressiva* [Programme de prêt et de subventions au logement progressif]). Le dispositif intéresse les ménages à bas revenu, non propriétaires de leur logement, ayant des personnes à charge et un revenu familial mensuel inférieur à deux fois et demi le salaire minimum, qui sont invités à s'inscrire et à vérifier leur éligibilité. On procède parmi les ayants-droit à un tirage groupé (et non à un tirage individuel comme pour la « cagnotte » des AIECR) pour déterminer les « gagnants », auxquels il est demandé un à-valoir (sur les dépôts d'épargne ultérieurs) d'USD 750 environ. On parle en l'occurrence de « Plan d'épargne progressif » donnant accès sans autres débours à des logements fortement subventionnés (avec un taux d'abondement très élevé) par les autorités fédérales et les autorités des États. Les pouvoirs

publics fédéraux ajoutent une prime d'USD 2 600 en vue de l'acquisition et les États fournissent le terrain et les infrastructures nécessaires aux lotissements. Le taux de bonification nationale est en moyenne de 7.28 pour 1 (Duran parle ici d'effet multiplicateur) ; variable selon les États, il oscille entre 4.05 pour 1 (Hidalgo) et 18.93 pour 1 (Sonora).

Ce dispositif, dont l'efficacité est sujette à caution compte tenu de son « abondement » très élevé et du privilège qu'il accorde aux ménages pauvres par rapport aux ménages disposant déjà d'une épargne, ressemble à une variante de l'épargne bonifiée dans le cadre des CID ou à une variante de la formule de dotation ou de « participation » adoptée au Royaume-Uni. Il se rapproche de cette dernière dans la mesure où les taux d'abondement dépassent le niveau requis pour une simple incitation à l'épargne. Il s'agit en fait semble-t-il de remédier à une carence du marché qui fait qu'au Mexique l'accession à la propriété est hors de portée des plus pauvres, même lorsqu'ils épargnent beaucoup. Ce modèle est certes spécifique d'une culture au sein de l'OCDE, mais – et c'est là un point essentiel – ses avocats affirment que leurs conceptions sont universellement transposables.

Irlande

L'Irlande a adopté la constitution de patrimoine en 2001, avec un dispositif d'épargne bonifiée et plafonnée accessible à l'ensemble de la population. Le dispositif ne cible pas spécifiquement les pauvres, mais ceux-ci risquent néanmoins d'être sensibles à la modicité des versements. Il a été mis en place le 1^{er} mai 2001 et l'ouverture de nouveaux comptes n'est plus autorisée depuis le 30 avril 2002. Les comptes sont tenus par les banques ; ils doivent rester ouverts pendant cinq ans si l'intéressé veut bénéficier de la bonification à taux plein. L'État assure un abondement de 0.25 pour 1, soit 1 £ pour 4 £ épargnées mensuellement. En d'autres termes, les dépôts ont rendement de 25 % la première année, avant que l'on passe au taux d'intérêt usuel. La formule a du succès (Boshara, 2001). Compte tenu de la bonification, qui est modeste mais consistante, et du plafonnement des dépôts, le dispositif se présente comme une nouvelle variante des CID, mais il est critiqué dans le pays en raison de son coût pour le budget et de la prime accordée de toute évidence à l'épargne des classes moyennes. On commence également à évoquer en Irlande les mérites éventuels d'un dispositif de dotation se rapprochant du Fonds pour l'enfance du Royaume-Uni ou des formules de « participation » en vigueur aux États-Unis.

Les Comptes individuels de formation dans les pays de l'OCDE³⁸

Comme on l'a noté au chapitre 1, les CIF représentent au fond un support de constitution de patrimoine dont le pécule est destiné exclusivement à l'enseignement et à la formation, et généralement aux adultes. Certains dispositifs ciblent les pauvres, d'autres non. Cinq pays européens au moins ont déjà une expérience dans ce domaine, soit avec des projets expérimentaux, soit avec des dispositifs de format national.

La Région basque de l'Espagne a lancé en septembre 2000 un pilote destiné aux enseignants de la filière professionnelle, auquel a été ajoutée par la suite des programmes séparés destinés aux femmes, aux chômeurs et aux candidats à la création d'entreprise. L'élément commun de ces prestations est une sorte de crédit assorti de « chèques sur compte de formation » permettant de régler une partie des droits d'inscription à une formation ou un enseignement dispensés par un établissement agréé. Certaines formules prévoient une formation très ciblée : formation de base à l'informatique pour les femmes par exemple.

Les Pays-Bas ont mis en place deux ou trois dispositifs. Le premier regroupe huit actions destinées essentiellement au perfectionnement des salariés à faible niveau de formation. Il a procédé, comme prévu, à l'ouverture de quelque 1 100 comptes (150 à 200 par projet) entre le moment de sa mise en place en mars

38 Pour ce développement, les sources sont OCDE (2001b) et OCDE(2003).

2001 et sa clôture un an plus tard. Les cotisations proviennent des intéressés eux-mêmes (des bénéficiaires), des employeurs et des pouvoirs publics nationaux. Le second, baptisé « Accès libre » et lancé en l'an 2000, a recours à des chèques formation individuels pour les salariés des sociétés exploitant « les techniques d'installation » (plomberie et chauffage). Il a touché quelque 1 500 personnes. Le troisième, le Système @point, est un système « d'épargne » doté d'une cible précise et originale : le personnel intérimaire et le personnel détaché dans le secteur des TIC et du multimédia. Mis au point en concertation avec Appoint, agence de travail intérimaire, il permet à ces salariés d'accumuler des « points » grâce à leurs heures de travail. Ces points sont convertibles en chèques utilisables pour des actions de formation ultérieures.

La Suède a conçu très tôt un programme-pilote national ; lancé en avril 2001, il se fixait comme objectif de toucher 15 % de la population active (650 000 personnes) au cours de la première année et d'atteindre un palier de deux millions de comptes en dix ans. Les comptes se constituent à partir de la contribution individuelle (déductible des impôts) des intéressés, d'une prime de l'État se présentant sous forme de déduction fiscale et d'une « prime à la compétence », de même origine, qui n'est versée que si le pécule est utilisé pour une formation ou un perfectionnement individuels. L'ensemble de ces apports devient imposable au moment de leur utilisation : l'État récupère au final les recettes fiscales si bien que les intéressés bénéficient simplement d'un report d'imposition au lieu d'un avoir fiscal.

En *Suisse*, un programme lancé en 2001 et administré par l'Office d'orientation et de formation professionnelle genevois propose des chèques-formation individuels d'un montant d'USD 500 pour une durée pouvant atteindre trois ans. Les bénéficiaires doivent utiliser ces chèques dans un délai de trois ans à partir de la date de réception aux fins d'actualisation de leurs qualifications professionnelles.

Le Royaume-Uni a lancé en septembre 2000 une formule de CIF qui a connu tout de suite le succès, mais à laquelle il a fallu mettre un terme en novembre 2001 à la suite de graves accusations de fraude et de vol, au niveau semble-t-il des prestataires de formation. Une étude d'évaluation réalisée en décembre 2001 juge la formule par elle-même concluante et les pouvoirs publics se sont engagés à annoncer au cours de l'été 2003 la formule choisie pour la remplacer. Comme son prédécesseur, le nouveau dispositif sera sans doute universel et reposera sur un accès subventionné aux établissements d'enseignement et de formation.

La constitution de patrimoine à l'extérieur de la zone OCDE

La micro-finance mis à part, un petit nombre de pays n'appartenant pas à l'OCDE ont mis en place sous une forme ou sous une autre un schéma de constitution de patrimoine. Les plus ambitieux et les plus intéressants se trouvent à Singapour, mais les formules adoptées par le Taipei chinois et par l'Afrique du sud méritent également d'être brièvement évoquées.

Singapour

Sherraden (2001) dit de Singapour qu'il s'agit probablement « de la nation la plus innovante de la planète » en matière de politique sociale intérieure, même si les mesures prises ont un côté assez dirigiste qui n'est pas toujours du goût des Occidentaux. Cette politique sociale fait appel à diverses formules de constitution de patrimoine. C'est ainsi que le Fonds central de prévoyance de la ville-état, qui est le plus ambitieux au monde en son genre, permet les utilisations les plus variées, depuis l'accession à la propriété du logement jusqu'au patrimoine financier en passant par l'assurance, l'hospitalisation, la retraite et l'investissement immobilier. Un autre dispositif, *Edusave*, lancé en 1989, prévoit pour les enfants des écoles un dépôt annuel qui peut servir à faire face à des dépenses d'éducation imprévues.

C'est dans ce contexte que Singapour a lancé le 1^{er} avril 2001 son « Plan d'épargne pour l'éducation des enfants » (ou « *Baby Bonus* ») ; voir le communiqué de presse des autorités de Singapour en date du 16

mars 2001). On songe immédiatement au CTF du Royaume-Uni, mais le dispositif s'en démarque nettement par ses intentions et par ses modalités. Il s'agit en fait d'une nouvelle variante de la constitution de patrimoine. En voici le fonctionnement :

- La « prime aux bébés » est réservée au deuxième et au troisième enfant (mais pas au premier) et elle permet à la famille d'accéder à un compte alimenté grâce à des versements publics effectués en numéraire. Le deuxième enfant bénéficie d'une prime de SD 500 à la naissance et d'un montant équivalent tous les cinq ans, avec un total cumulé plafonné à SD 3 000. La prime prévue pour le troisième enfant est double et son montant cumulé peut atteindre SD 6 000.
- Ensuite, le Compte de développement de l'enfant (CDE) prévoit pour les montants déposés par les parents sur un compte d'épargne un abondement équivalent pouvant atteindre SD 1 000 pour le premier enfant et SD 2 000 pour le second.
- Ce sont les parents qui gèrent l'un et l'autre compte. Ils peuvent utiliser la « prime aux bébés » « pour toute dépense encourue au titre de l'éducation et du développement de l'enfant ». Ils peuvent faire appel aux CDE pour régler des dépenses similaires au bénéfice de leurs autres enfants. Les sommes restées éventuellement inutilisées sur les deux comptes peuvent en outre être affectées au compte *Edusave*, puis finalement au compte CDE. Lorsqu'il n'a pas été ouvert de compte *Edusave*, ces sommes sont reversées sur le compte en banque des parents ou sur un CDE lorsque les enfants atteignent l'âge de huit ans. Ce nouveau dispositif vient donc compléter la panoplie des formules de constitution de patrimoine à Singapour.

Deux objectifs politiques sous-tendent ces dispositifs. Le premier, qui correspond au souhait de faire progresser le taux de natalité (tombé au-dessous du seuil de remplacement) s'inspire d'une logique proche de celle des allocations familiales européennes³⁹. Cette prestation, qui date du début des années 1930, subsiste toujours dans certains pays, même si elle relève davantage de la garantie de ressources que de la constitution de patrimoine ; elle intéresse en règle générale l'ensemble des enfants d'une même famille⁴⁰. Le second objectif, qui est loin d'être négligeable, correspond au souhait de promouvoir le capital humain, dont Singapour reconnaît à juste titre le caractère décisif pour une prospérité économique durable. Cet aspect, que l'on ne retrouve pas ailleurs, est sans doute le plus novateur.

Il convient de remarquer que ces dispositifs ne s'inspirent guère de cette inscription dans la durée qui caractérise la dotation prévue par le projet de CTF du Royaume-Uni. Les parents ont accès aux fonds dès les premières années pour régler les dépenses. Le communiqué de presse du gouvernement évoqué précédemment, qui émane du ministère du Développement communal et des sports (MCDS), le dit clairement. L'alignement sur les dispositifs en place dans d'autres pays et l'orientation vers l'épargne longue n'interviennent qu'au bout de quelques années, avec la possibilité de verser les fonds non utilisés sur un compte *Edusave* ou CPF. Remarquons que ce sont les parents et non les enfants qui contrôlent les fonds et que les utilisations officiellement prévues pour ce capital humain sont très restrictives, ce qui fait penser davantage au *Learn\$ave* canadien (lequel est toutefois réservé aux adultes) qu'au CTF ou au *Saving Gateway* du Royaume-Uni.

39 Il est encore trop tôt, au bout de deux ans, pour se prononcer définitivement sur le point de savoir si la modulation de la prime aux bébés de Singapour commence à affecter systématiquement les comportements en termes de fécondité.

40 Il arrive que les filles (en tant que futures mères) soient mieux traitées que les fils. Au 21^{ème} siècle et compte tenu du vieillissement de la population, il est probable que les pays vont être amenés à réactiver et à renforcer leur dispositif d'allocations familiales. Ce serait là une occasion d'ajouter une composante de constitution de patrimoine au volet de la garantie de ressources.

On remarquera pour s'en étonner quelque peu que le communiqué de presse n'indique pas comment les pouvoirs publics comptent s'y prendre pour faire respecter les contraintes sur l'utilisation, notamment pour la prime aux bébés. En ce qui concerne les CDE, c'est le MCDS qui choisira les crèches, les maternelles, les jardins d'enfants et les établissements à enseignement spécial (avec une filière préscolaire) admis à participer au dispositif à titre de prestataires. Mais il ne semble pas que l'on ait prévu de mécanisme permettant d'éviter que les parents ne consacrent des sommes insuffisantes au développement de leurs enfants. Toutefois, Singapour a sans doute raison de faire confiance au « capital social » et aux pressions exercées par les pairs pour faire en sorte que les fonds servent à la fois (et de manière presque concurrentielle) à la prise en charge des plus jeunes et à leur éducation. Par ailleurs, la mesure satisfait sans doute une attente réelle des parents qui travaillent.

Le Taipei chinois

La ville de Taipei se trouve aujourd'hui au beau milieu d'une démonstration de Compte de développement familial (CDF), la première dans ce pays. Elle s'inspire fortement du modèle ADD des États-Unis. Elle a été conçue avec l'aide du CSD de St.Louis et l'évaluateur est un ancien étudiant du Professeur Sherraden. Lancée en l'an 2000 avec l'ouverture de 100 comptes, elle bénéficie d'un fort soutien politique local. L'ancien maire de Taipei, aujourd'hui Président du pays, s'est fait très tôt l'avocat de la constitution de patrimoine. Durant la campagne électorale municipale de 1988, les deux candidats ont proposé un dispositif de ce type et le vainqueur a tenu parole. Même si elle est administrée par une antenne du pouvoir municipal, la démonstration de CDF présente l'originalité sans doute unique d'avoir comme prestataire de l'abondement (à hauteur de 1 pour 1) une société privée commerciale, la *Polaris Securities Group* (Boshara, 2001).

Afrique du sud

La Conférence CID sur l'apprentissage, qui s'est tenue à Windsor en avril 2002, a eu droit à une présentation particulièrement intéressante de la part du Président-directeur général de NURCHA, organisme qui se consacre au déblocage de crédits à l'intention des ménages à bas revenu d'Afrique du sud. Elle prend pour axe le logement et elle cherche à faire en sorte que tous les Sud-Africains désireux et capables d'épargner en vue de l'accession à la propriété bénéficient d'une aide. Cet organisme, qui tient à la fois de l'OMF et de la constitution de patrimoine, a environ 20 000 clients et détenteurs de comptes.

Importance de l'évaluation

Les dispositifs de constitution de patrimoine à l'intention des pauvres sont relativement récents, expérimentaux et non éprouvés. L'ADD des États-Unis, la formule canadienne des CID et le programme-pilote *Saving Gateway* du Royaume-Uni ont été conçus dès le départ pour assurer une recherche d'évaluation pendant et après la phase opérationnelle d'épargne active. Par ailleurs, et même si elles n'ont pas bénéficié d'une évaluation de leurs résultats, les deux initiatives du Royaume-Uni sont passées par une période d'étude et de débat organisés qui ont joué ce rôle en quelque sorte *a priori*. Mais les partisans de la constitution de patrimoine, toujours soucieux de vérifier ce que leurs idées donnent dans la pratique, sont prompts à faire remarquer que très souvent, voire dans la plupart des cas, ce même souci n'apparaît pas au niveau des textes de lois régissant les crédits d'impôt et autres subventions fort coûteuses mises en place pour stimuler l'épargne des non pauvres dans les pays de l'OCDE. Et ils n'ont pas tort. Le sentiment prévaut qu'on a en l'occurrence, comme ils le déplorent, deux poids et deux mesures.

Or, le fait d'évaluer correctement les idées nouvelles présente effectivement certains avantages. Même on si accorde quelque crédit à la thèse des « deux poids et deux mesures », rien ne sert de refaire le cas échéant les mêmes erreurs en prétextant que les dispositifs précédents n'ont pas cherché à les repérer. Si l'on veut se montrer positif, on dira que l'évaluation doit être conçue comme un outil permettant

d'aboutir au concept le plus performant et le plus efficient : il s'agit non seulement de « vendre » l'idée, mais aussi d'assurer le maximum d'efficacité à la prestation destinée aux pauvres. Comme on l'a noté brièvement plus haut, les rapports de suivi relatifs à l'ADD ont déjà révélé des informations intéressantes sur ce point, donc sur les objectifs d'épargne, le plafonnement de la bonification, les retraits pénalisés par une réduction de la bonification, le volume de formation financière souhaitable et ainsi de suite.

Trois remarques s'imposent en ce qui concerne l'évaluation. Les professionnels de l'évaluation les connaissent par cœur, cela va sans dire, mais cet essai s'adresse aux décideurs qui aimeraient probablement qu'on leur donne quelques indications sur les formes d'évaluation à privilégier. Premièrement, l'évaluation doit impérativement être intégrée au concept initial et s'inspirer d'expériences antérieures similaires. Deuxièmement, il convient de se montrer particulièrement rigoureux dans l'analyse des éléments du dispositif qui fonctionnent bien, de ceux qui ne fonctionnent pas et des explications correspondantes. Troisièmement, l'évaluation doit être indépendante et validée par une instance extérieure, ou en tout cas se prêter à une validation.

CHAPITRE 3

QUESTIONS CLÉS DANS LA PERSPECTIVE D'UN DIALOGUE INTERNATIONAL

Les chapitres qui précèdent cherchaient à définir les notions fondamentales sur lesquelles reposent les dispositifs de constitution de patrimoine, ainsi que les avantages qu'y voient ses tenants du point de vue de la politique sociale (chapitre 1), puis à montrer sur des exemples quelle forme prend l'intervention des établissements, des programmes et des projets de démonstration (chapitre 2). Qu'on les considère isolément ou ensemble, ces deux développements ne permettent pas à eux seuls d'établir le contexte indispensable à un débat fructueux sur les mérites et les inconvénients de la constitution de patrimoine. C'est à quoi tend ce bref chapitre en soulevant un certain nombre de questions clés et en indiquant les implications éventuelles. Il cherche à éviter les discussions idéologiques et les polémiques stériles et à s'intéresser plutôt aux problèmes bien concrets qui attendent une solution. Il s'efforce par ailleurs de ne pas préjuger des réponses et de ne pas prendre parti dans un dialogue et un débat qui doivent impérativement rester ouverts.

1. On peut affirmer sans risque d'être démenti que pour bien évaluer les arguments avancés en faveur de la constitution de patrimoine il est indispensable de les comparer avec les arguments avancés en faveur d'une subvention directe à l'acquisition des biens correspondants. On est ainsi amené à poser sans ambages la question du coût public. De l'épargne subventionnée ou de la subvention directe aux pensions de retraite, à l'acquisition du logement, à l'enseignement et à la formation ou à la création d'entreprise, quelle est la formule la moins pénalisante pour les deniers publics ? Il s'est mis en place dans les pays de l'OCDE plusieurs mécanismes de subvention directe – ou d'épargne subventionnée, avec les mêmes objectifs – destinés à l'ensemble de la population. Les mesures retenues répondent-elles directement à un souci d'arbitrer entre les deux formules ? Dans le cas contraire, que se passerait-il si l'on posait le problème en termes d'arbitrage ? Pour préciser encore la question, les pouvoirs publics apporteraient-ils les mêmes réponses si les mesures prises ciblaient spécifiquement les personnes à bas revenu ?
2. Vue sous un angle différent, la question paraît plus complexe. La constitution de patrimoine ne couvre pas automatiquement le coût intégral des actifs que les partisans de la formule voudraient voir acquérir par les pauvres, même si cela est moins vrai des dispositifs reposant sur une dotation initiale que de ceux qui reposent sur l'abondement. La plupart des formules encouragent fortement les pauvres à épargner et leur font donc supporter une partie du coût : cette participation est plus importante en cas de taux de bonification bas et moins importante en cas de taux de bonification élevé.

Mais elles encouragent par ailleurs les pauvres à rogner sur leur consommation au profit de l'épargne. Cela se traduit-il pour eux par un plus grand bien-être ? Le sacrifice paraîtra sans doute acceptable aux actifs pauvres ou aux ménages dont le revenu se situe un peu au-dessus du seuil de pauvreté, et qui ont donc probablement les moyens de consentir un effort, même modeste, d'épargne. Mais qu'en est-il des plus pauvres, c'est à dire en l'occurrence des personnes les plus dépendantes de l'aide sociale, de celles qui sont pénalisées par leur faible niveau de vie, qui se nourrissent mal, qui n'ont pas assez à manger et qui, en l'absence de ressources, se voient pratiquement contraintes d'adopter un comportement de survie extrêmement peu efficient ?

Certains diront que le fait de leur demander de limiter leur consommation, qui n'est déjà pas à niveau, même en leur proposant des incitations, serait non seulement irréaliste, mais injuste.

Les tenants de la constitution de patrimoine proposent ici deux types de réponses, qui exigent l'une et l'autre un travail d'évaluation et une discussion. Leur premier argument repose sur l'idée que l'effort, même modeste, d'épargne consenti par les plus pauvres ne doit pas s'accompagner d'une diminution de l'aide sociale, mais au contraire du maintien d'un niveau satisfaisant d'aide sociale (garantie de ressources). C'est là qu'intervient l'argument de la complémentarité entre la constitution de patrimoine et les mesures traditionnelles de politique sociale. Mais cet argument fait surgir immédiatement l'éventualité de ce que certains baptiseraient un effet pervers : si la garantie de ressources atteint un niveau « satisfaisant », elle peut le cas échéant servir à financer l'épargne, laquelle va bénéficier d'une deuxième subvention par le biais de l'abondement. Les avocats de la constitution de patrimoine peuvent éventuellement s'en accommoder, car ils ont un second argument fondé sur l'hypothèse selon laquelle l'épargne et l'acquisition d'une quantité même très limitée d'actifs auraient un effet bénéfique sur le bien-être. Cela revient à dire au fond que l'acte d'épargne lui-même et l'accumulation d'actifs, même très modestes, créent des externalités positives qui produisent un surcroît de bien-être et qui modifient les comportements de survie liés à l'absence de ressources, si bien que les ménages adoptent progressivement un comportement socialement et économiquement plus productif. Mais ces deux arguments peuvent apparaître comme contestables face à des situations d'extrême pauvreté. Il n'est pas exclu qu'ils « tiennent la route », mais les décideurs peuvent-ils véritablement courir le risque d'être démentis par les faits ?

Il se peut toutefois que la question soit mal posée ou formulée de manière trop rigide. C'est dans les situations ne relevant pas véritablement de la pauvreté la plus extrême que se posent les problèmes réels, pratiques. C'est cette situation là qui permet aux ménages d'amorcer un effort d'épargne, encouragés par les dispositifs de constitution de patrimoine qui leur sont proposés. Dans la pratique, c'est ce qu'affirment implicitement ceux qui cherchent à se constituer un patrimoine. Lorsqu'on passe en revue, comme le fait le chapitre 2, les nombreux exemples de dispositifs de ce type mis en place dans la zone OCDE, on est frappé de constater qu'un grand nombre sinon la plupart des démonstrations ou des formules de bonification sont destinées aux actifs pauvres ou, à la limite, à ceux qui sont susceptibles d'entrer dans cette catégorie. Se pourrait-il qu'on se trouve là en présence d'un moyen terme, d'un espace au sein duquel la thèse de la complémentarité et celle de l'externalité deviendraient plus facilement acceptables et où les mesures traditionnelles de politique sociale et la politique de constitution de patrimoine pourraient coexister et s'épauler mutuellement ? Cette manière de voir s'accorde avec les réformes de la protection sociale telles qu'elles sont envisagées dans la quasi totalité des pays Membres de l'OCDE et avec l'action menée pour inciter les actifs à travailler de manière plus productive. C'est semble-t-il ce vers quoi l'on s'oriente dans les pays qui acceptent d'adopter à titre expérimental des mesures de constitution de patrimoine.

3. La thèse de l'externalité présente un autre aspect qui mérite l'attention. On se rappellera que Sherraden qualifie sa propre approche, qui se fonde sur les effets singuliers de la possession d'un patrimoine sur le bien-être des ménages (externalités), de « dynamique ». Il y a là deux points intéressants du point de vue économique et social. Premièrement, l'approche de Sherraden insiste sur les améliorations que la constitution de patrimoine est susceptible d'apporter à la situation des ménages pauvres eux-mêmes. C'est là-dessus que portaient les interrogations soulevées au paragraphe précédent. Deuxièmement, l'amélioration du flux de revenu constant, se traduisant dans les ménages pauvres par une progression de la consommation et des dépenses d'investissement, aurait des retombées positives sur le reste de l'économie. En d'autres termes, l'ensemble de la collectivité pourrait capter et tirer avantage de certaines des externalités créées

par l'investissement social, externalités ne résultant pas de l'exploitation mais découlant naturellement d'une amélioration marginale de la croissance économique et du comportement socialement plus productif des pauvres libérés de la pauvreté. La question clé est bien sûr celle de savoir si ces avantages sont bien réels et quelle en est l'importance. Mais il est inutile de la poser tant que l'on n'est pas convaincu que les effets de la constitution de patrimoine peuvent être dynamiques et que des externalités positives peuvent se produire.

4. En tout état de cause, la question très simple de l'arbitrage soulevée au point 1 devient moins aisée à résoudre dès l'instant où la thèse de la complémentarité et celle des externalités entrent en jeu. On ne peut plus alors se satisfaire d'une comparaison grossière entre le coût de la mise à disposition publique de certains biens au profit des pauvres et le coût de l'épargne subventionnée permettant de les acquérir. Il conviendrait en fait dans les deux cas de rapporter les coûts aux avantages, car ces avantages – qui intéressent les ménages pauvres dans le premier cas et l'ensemble de la collectivité dans le second – dépasseraient la valeur d'acquisition de ces biens et la valeur (équivalente) des montants épargnés. Même si l'on cède passagèrement à l'illusion de l'argent et si on ne considère les biens et l'épargne que sous l'angle de la finance, ce point reste valable. Sherraden fait reposer l'aspect sociologique ou comportemental de sa thèse sur les effets positifs, en termes de bien-être, de l'*acte d'épargne* et de la *possession* d'avoirs financiers. En s'intéressant plus particulièrement aux actifs physiques et humains réellement acquis, on ne fait que la conforter car l'on se trouve alors sur un terrain moins mouvant et plus propice à une intervention décisive de l'analyse économique.
5. L'un des principaux points invoqués pour faire admettre au contribuable les dépenses importantes consacrées aux mesures sociales est le principe moral en vertu duquel tous les citoyens doivent avoir accès à tout le moins au revenu social minimum, considéré comme l'ultime bouée de survie. Mais attention : l'aide sociale ne doit surtout pas servir à se procurer le superflu ! C'est ce type de réflexion qui est à la base de la pratique toujours en vigueur consistant à réduire ou supprimer l'aide sociale dès l'instant où il devient manifeste que les bénéficiaires ont accumulé de quoi atteindre un niveau même minimal de valeur nette personnelle. Les modalités pratiques varient d'un pays à l'autre et même lorsque la législation prévoit les dispositions correspondantes, il est fréquent qu'elles ne soient pas appliquées dans toute leur rigueur.

Quoi qu'il en soit, la thèse de la constitution de patrimoine prend le contre-pied de cette attitude, parce qu'elle part du principe que la valeur nette est par elle-même génératrice de bien-être et parce que ses avocats font pression sur les pouvoirs publics pour qu'ils placent le seuil à un niveau plus raisonnable. Si l'on admet l'argument du bien-être, le déplafonnement se justifie, même en l'absence de dispositif de constitution de patrimoine, dans la mesure où certains pauvres épargnent y compris sans y être incités. Mais le principe rudimentaire de la « bouée de survie » reste très présent dans nos sociétés de l'OCDE. On peut certes argumenter de manière plus posée et moins dogmatique et affirmer que la possession de quelques biens (une automobile par exemple, qui facilite la recherche d'emploi et les déplacements liés à l'emploi) n'est pas incompatible avec les objectifs réels de la politique sociale. Mais sinon, quelle attitude adopter face à cet état de fait ?

Ces questions en soulèvent à leur tour d'autres. Le mouvement de constitution de patrimoine n'est pas le seul catalyseur de la dynamique qui pousse à la révision d'une conception de la politique sociale axée exclusivement sur le « minimum d'indemnisation nécessaire à la survie ». La réforme de la protection sociale, qui privilégie désormais l'incitation au travail opposée à la dépendance sociale, prend acte de la nécessité d'assouplir les règles pour éviter à tout le moins que ces règles n'aient un effet dissuasif sur la recherche d'emploi, ainsi que sur l'amélioration du revenu grâce à un schéma de comportement plus productif et mieux orienté. Les données

disponibles laissent à penser que le taux d'épargne est généralement plus élevé chez les pauvres que dans le reste de la population (ou du moins dans la plus grande partie du reste de la population). S'il en est bien ainsi, il existe dès lors une possibilité de voir les réformes encourager également l'épargne et l'acquisition de biens, indépendamment des dispositifs de constitution de patrimoine. Dire que cet effet est indépendant de l'effet induit par la constitution de patrimoine n'implique pas nécessairement une remise en cause de l'investissement social. Mais il se pose alors deux questions. Premièrement, le fait de mettre l'accent sur les formules donnant aux pauvres la possibilité d'épargner et d'acquérir des actifs justifierait-il une réforme de la protection sociale s'inspirant de principes actuellement bien vus de l'opinion ? Deuxièmement, une telle réforme, menée rondement, viendrait-elle compléter suffisamment les mesures d'investissement social pour que le coût public soit nettement moins élevé – avec par exemple des taux d'abondement se situant très au-dessous du 1 pour 1 actuellement pratiqué en Irlande – sans pour autant que l'effet d'incitation à l'épargne en soit véritablement remis en cause ? En d'autres termes, la réforme de la protection sociale et la constitution de patrimoine sont-elles susceptibles de s'épauler mutuellement ?

6. Chaque fois que l'on encourage l'épargne par voie de subvention, on court le risque de voir l'épargne réalisée se substituer, du moins en partie, à l'épargne qui aurait été réalisée en l'absence d'intervention publique. Il en résulte un coût économique improductif lié à la subvention. Les dispositifs de constitution de patrimoine ciblant très spécifiquement les pauvres qui n'ont pas épargné minimisent ce risque, mais les dispositifs ne sont pas tous conçus de cette manière. En fait, plus un dispositif incitatif à l'épargne vise à l'universalité, plus le risque est élevé. Il s'ensuit que le risque est particulièrement élevé dans le cas des incitations à l'épargne, présentes un peu partout dans la zone OCDE, qui ciblent les classes moyennes et les classes supérieures. Un tel état de fait pose-t-il problème ? La plupart des gouvernements y voient en fait une solution.

C'est peut-être faire preuve d'utopisme que d'imaginer, dans le monde politique réel, un dispositif d'incitation à l'épargne ciblant si bien les pauvres, les non épargnants, qu'il éviterait du moins en partie de subventionner l'épargne qui se serait constituée sans intervention de la subvention. On ne pourra pas contourner le problème du coût économique improductif. Ce point amène à poser deux autres questions. Premièrement, le problème est-il suffisamment important en termes quantitatifs pour mériter d'être posé ? Deuxièmement, même à supposer que l'on réponde par l'affirmative, peut-on raisonnablement affirmer qu'une certaine redistribution (en l'occurrence d'actifs plutôt que de revenus) se justifierait du point de vue de la politique sociale ? Ces deux questions ramènent à la question générale soulevée au point (1) du développement qui précède. Pour évaluer le coût en termes de dépenses publiques, il convient de regarder les autres formules envisageables.

7. Un autre risque se profile pour les dispositifs qui, par le biais de la bonification, rendent l'épargne alléchante : il arrive que l'on emprunte pour épargner. Les établissements financiers mettent au point et commercialisent parfois des produits qui permettent et encouragent ce type d'emprunt. La question a été soulevée par un partisan convaincu de la constitution de patrimoine (Paxter, 2002). Mais s'agit-il vraiment d'un problème ? La Banque Grameen et une pléthore d'organismes de micro-crédit (pour ne pas parler de la Banque mondiale) qui se consacrent à la lutte contre la pauvreté dans des régions beaucoup moins bien loties que la zone OCDE répondraient certainement par la négative. Ils seraient rejoints en cela par tous les spécialistes qui soulignent l'effet positif sur le comportement d'épargne des contraintes liées à l'engagement d'épargne. Dans la perspective de l'épargnant pauvre, le fait d'emprunter pour épargner – pour se constituer un pécule – relève d'une attitude rationnelle, même si les gains réalisés doivent être partagés avec le prêteur. (Le vrai problème, c'est au départ l'accès au système de crédit). Mais dans la

perspective du décideur, l'idée de « vendre » au contribuable un dispositif de subvention à l'épargne qui serait destiné aux pauvres, mais qui permettrait au banquier d'empocher une partie de la subvention, peut avoir quelque chose de dérangeant. Donc, il y a bien un problème, mais un problème comportant à la fois des aspects positifs et des aspects négatifs. Comment le maîtriser ?

8. Les projets de constitution de patrimoine invoquent souvent un argument de justice sociale appuyé sur des données montrant l'existence de vastes inégalités – qui vont parfois en s'aggravant – dans la distribution de la richesse. L'argumentation insiste généralement sur l'inégalité des chances engendrée par la richesse plutôt que sur les inégalités de revenu (voir par exemple Paxton, 2002 et Boshara, 2003). Faut-il tenir compte de cette argumentation ou bien peut-on se contenter de s'intéresser aux inégalités de revenu ?
9. Si les dispositifs d'incitation à l'épargne pouvaient avoir un caractère authentiquement universel, donc éviter les obstacles et les carences du marché qui pénalisent les pauvres, serait-ce suffisant pour résoudre le problème tel qu'il est perçu sans recourir à un dispositif élaboré de constitution de patrimoine ? A supposer même que les carences du marché persistent, la constitution de patrimoine ne peut-elle être assimilée à une série de distorsions mises en place à grands frais à seule fin de pallier les distorsions créées par d'autres carences ? Inversement, l'universalité totale est-elle envisageable ? Peut-on réellement éliminer les carences du marché, en particulier les carences des marchés financiers et le problème de l'asymétrie de l'information ? Dans le cas contraire, la constitution de patrimoine représente sans doute le « deuxième choix ». Peut-on dire par ailleurs que les pauvres soient confrontés à des problèmes spécifiques exigeant des mesures spéciales adaptées à leur situation et à leurs habitudes d'épargne ? Les partisans de la constitution de patrimoine répondent par l'affirmative ; le traitement des carences du marché est l'un des volets de leur argumentation, même si ce n'est pas le volet essentiel. Enfin, la notion britannique « d'universalisme progressif », qui aborde la constitution de patrimoine par les pauvres sous un angle plus large, dans une perspective plus universelle, est-elle susceptible de représenter une solution médiane, acceptable et efficace ?
10. Voilà une décennie au moins que les responsables de la politique de l'emploi maintiennent la distinction traditionnelle entre mesures « passives », centrées sur l'indemnisation du chômage, et mesures « actives » visant, dans une perspective plus interventionniste, l'amélioration de l'employabilité en période de mutation économiques et structurelles rapides. A-t-on le droit d'utiliser le même type de distinction en matière de politique sociale, donc de qualifier de « passives » les mesures de garantie de ressources et d'« active » une approche fondée sur les dispositifs de constitution de patrimoine ? Si la réponse est négative, comment la justifier ? Si elle est positive, quelles en sont les implications en ce qui concerne la révision ou la redéfinition des objectifs de la constitution de patrimoine ?
11. Le présent essai fait de l'ancrage local de la prestation, de sa décentralisation et de sa personnalisation l'élément déterminant du succès pour les actions de constitution de patrimoine destinées aux pauvres. Même si le rôle central de cette condition ressort de la quasi totalité des dispositifs étudiés, il n'est pas exclu que l'auteur fasse preuve d'un dogmatisme excessif. Les dispositifs en place cherchent tous à atteindre le format national et l'on peut se demander où se situe le bon équilibre entre la centralisation de l'administration et du contrôle et l'ancrage local de la prestation. Dans la mesure où des crédits publics sont engagés, quels sont les risques de fraude ou d'erreurs de gestion associés à une décentralisation trop poussée ? Comment les contrôler ?
12. A en juger par les antécédents du micro-financement dans les pays en développement, mais aussi par les données relatives à la pratique de la constitution de patrimoine aux États-Unis, les

bénéficiaires sont en majorité des femmes. Le fait de donner un pouvoir aux femmes au sein d'un environnement moins que propice représente désormais semble-t-il l'un des grands points forts de la constitution de patrimoine ; les femmes quant à elles apportent la preuve qu'elles représentent une véritable force capable de contribuer à l'amélioration globale de la situation sociale et économique. En matière de micro-financement, elles sont un bien « meilleur risque » que les hommes et elles ont beaucoup plus le sens de l'entreprise. Compte tenu de cet état de fait, quel poids les décideurs doivent-ils accorder à cette promotion des femmes lorsqu'ils s'intéressent aux mérites de la constitution de patrimoine ?

13. Pour ce qui touche à la stratégie de l'investissement social, il conviendrait de mener une réflexion approfondie sur les mérites relatifs de la bonification et de la dotation initiale. Les dispositifs axés sur la dotation présentent de gros avantages sous l'angle du long terme ; si l'épargne bonifiée vient grossir ensuite la dotation initiale, les enfants pauvres qui naissent aujourd'hui peuvent espérer se retrouver à leur majorité à la tête d'un pécule consistant. Mais d'un autre côté, cette formule « passe » moins bien auprès d'une opinion publique dont le scepticisme tient précisément au fait que la formule s'inscrit dans une perspective longue ; elle n'engendre pas non plus de ces gains à court terme sur lesquels les pouvoirs politiques peuvent fonder leurs promesses ou leurs états de services. Par ailleurs, même si elle est bienvenue, la dotation initiale donne de moins bons résultats que la bonification dès qu'il s'agit d'induire les changements positifs de comportement et les effets sur le bien-être que revendique l'acte d'épargne. L'épargne bonifiée permet en outre aux adultes en âge de travailler d'espérer dans un délai acceptable une amélioration de leur situation et de leur comportement d'épargne. Il est possible que le gouvernement du Royaume-Uni réussisse à faire fonctionner cette formule s'il introduit effectivement, comme il l'envisage, deux dispositifs, le Fonds pour l'enfance et Saving Gateway, qui oeuvrent de concert et qui tirent chacun parti de leurs points forts respectifs.

BIBLIOGRAPHIE

- ACKERMAN, BRUCE AND ANNE ALSTOTT (1999), *The Stakeholder Society*, New Haven, Yale University Press.
- AMINUZZMAN, SALAHUDDIN M. (2002), "Cellular Phones in Rural Bangladesh: A Study of the Village Pay Phone of Grameen Bank", in DAVID O'CONNOR AND ANDREA GOLDSTEIN (éd.), *Electronic Commerce for Development*, publication du Centre de développement de l'OCDE, Paris, OCDE.
- Assets*, Printemps 2002, publication trimestrielle de la CFED, Washington, "Asset Building: The Canadian Experience".
- BCEAO (2002), "Microfinance in West Africa Today", contribution présentée par ERIK EKUE AND CHALOUHO COULIBALY de la Mission de réglementation et de développement du micro-financement (MRDM) de la BCEAO (Banque centrale d'Afrique de l'ouest) lors d'un séminaire à Washington DC, Mars. On peut se la procurer auprès du Portail du Micro-financement à <http://www.microfinancegateway.org>.
- BEVERLY, SONDR A. G. (1997), "How Can the Poor Save? Theory and Evidence on Saving in Low-Income Households", Working Paper No. 97-3, Center for Social Development, Washington University, St. Louis, St. Louis, MO.
- BEVERLY, SONDR A. G. AND MICHAEL SHERRADEN (2001), "How People Save and the Role of IDAs", in BOSCHARA, RAY (ed.), *Building Assets: A Report on the Asset-Development and IDA Field*, Washington, DC, Corporation for Enterprise Development, chapitre 5.
- BLANK, REBECCA M. (2002), "Evaluating Welfare Reform in the United States", *Journal of Economic Literature*, Vol. XL, No. 4, Décembre.
- BOSCHARA, RAY (ed.) (2001), *Building Assets: A Report on the Asset-Development and IDA Field*, Washington, DC, Corporation for Enterprise Development (CFED).
- BOSCHARA, RAY (2003), "The \$6,000 Solution", *The Atlantic Monthly*, janvier/février.
- CARNEY, S. AND W. GALE (2001), "Asset Accumulation among Low-Income Households", in T. SHAPIRO AND E. WOLFF (éd.) *Assets for the Poor: The Benefits of Spreading Asset Ownership*, New York, Fondation Russell Sage, pp. 165-205.
- CASKEY, JOHN P. (2000), "Reaching Out to the Unbanked", Document de travail 00-15, contribution présentée au symposium *Inclusion in Asset Building: Research and Policy*, St. Louis MO, Center for Social Development, Washington University, St. Louis.
- COHEN, S. (1994), "Consumer Socialization: Children's Saving and Spending", *Childhood Education*, 70 (4), pp. 244-246.

- CORPORATION FOR ENTERPRISE DEVELOPMENT (CFED) (2002), *2002 Federal IDA Briefing Book: How IDAs Affect Eligibility for Federal Programs*, Washington, CFED.
- DEATON, A. (1997), *The Analysis of Household Surveys: A Microeconomic Approach to Development Policy*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- DUNFORD, CHRISTOPHER (1998), "Microfinance: A Means to What End?", contribution présentée au *Global Dialogue on Microfinance and Human Development*, Stockholm, 1er-3 Avril. (Mr. Dunford est le Président de Freedom from Hunger.)
- DURAN, CLEMENTE RUIZ (2002), "Savings and Asset-Building in Low Income Groups in Mexico", contribution préparée pour la Conférence CFED/SEDI IDA sur l'apprentissage à Windsor, Ontario, Canada, 4-6 Avril.
- Les Echos*, 8 Octobre 2002, pp. 3 and 60.
- The Economist*, 12 Avril 2003, p. 38.
- Financial Times*, 21 Mai 2002.
- Financial Times*, 25 Juin 2002, "Banks See a Big Future for Micro-Finance".
- Financial Times*, 15^e Août 2002, "Micro-Finance: Mexican Lender's Big Idea for Small Borrowers.
- Financial Times*, 27 Septembre 2002, "Homespun Lending Is Now Hip".
- Financial Times*, 8 Octobre 2002, "France Reveals Measures to Boost Business Start-ups".
- GREENSPAN, ALAN (2002), "Economic Development and Financial History", remarques présentées au Neuvième Sommet sur le Développement économique, the Greenlining Institute, Oakland, Californie, 18 Janvier.
- GRIECO, MARGARET (1998), "Meeting the Moment: Microfinance and the Social Exclusion Agenda", communication présentée à Accounting SIG, Business School, University of North London, 9 Décembre.
- GONZALEZ-VEGA, CLAUDIO, MARK SCHREINER, RICHARD L. MEYER, JORGE RODRIGUEZ-MEZA AND SERGIO NAVAJAS (1997), "BancoSol: The Challenge of Growth for Microfinance Organizations", in HARTMUT SCHNEIDER (éd.), *Microfinance for the Poor?*, Paris, OCDE, pp. 129-170.
- Government of Singapore, Ministry of Community Development and Sports (MCDS) (2001), "Children Development Co-Savings (Baby Bonus) Scheme", Press Statement, 16 March.
- HM TREASURY (2001a), *Saving and Assets for All*, No. 8 de la série *The Modernisation of Britain's Tax and Benefit System*, London, April.
- HM TREASURY (2001b), *Delivering Saving and Assets*, No. 9 in the series *The Modernisation of Britain's Tax and Benefit System*, Londres, Novembre.
- HM TREASURY (2002), *Pre-Budget Report*, Londres, Novembre.

- HM TREASURY (2003), "Building A Fairer Society", Chapter 5 in *Budget 2003*, London. Available at <http://www.hm-treasury.gov.uk>.
- HOGARTH, JEANNE M. AND JINKOOK LEE (2000), "Use of Financial Services and the Poor", document de travail 00-13, Center for Social Development, St. Louis, Washington University, St. Louis.
- KELLY, GAVIN AND JULIAN LE GRAND (2002), "The Rise of the 'Baby Bond': Where Did It Come From?", contribution présentée à la Conférence internationale: *Towards New Forms of Welfare*, parrainée par l'Observatoire "Giordano dell' Amore", sur les rapports entre la législation et l'économie, Centro nazionale di prevenzione e difesa sociale, a Stresa, Italie, 26-27 Avril.
- KELLY, GAVIN AND RACHEL LISSAUER (2000), *Ownership for All*, Londres. IPPR.
- MIDGELY, JAMES (1999), "Growth, Redistribution and Welfare: Towards Social Investment", *Social Services Review*, 77(1), pp. 3-21.
- NARES, PETER, JENNIFER ROBSON-HADDOW AND BARBARA GOSSE (2001), "The Case for an Asset-Based Approach to Social Policy in Canada", in SUE REGAN AND WILL PAXTON (eds.), *Asset-Based Welfare: International Experiences*, Londres, IPPR.
- NAVAJAS, SERGIO, MARK SCHREINER, RICHARD L. MEYER, CLAUDIO GONZALEZ-VEGA AND JORGE RODRIGUEZ-MEZA (2000), "Microcredit and the Poorest of the Poor: Theory and Evidence from Bolivia", *World Development*, Vol. 28, No. 2, pp. 333-346.
- NEUMARK, D. (1995), "Are Rising Earnings Profiles A Forced-Savings Mechanism?", *The Economic Journal*, 105, pp. 95-106.
- OCDE (2001a), *Putting the Young in Business: Policy Challenges for Youth Entrepreneurship*, Paris, OCDE.
- OCDE (2001b), *Economics and Finance of Lifelong Learning*, Paris, OECD.
- OCDE (2003), *Mécanismes de cofinancement de la formation tout au long de la vie*, synthèse des rapports de des autorités nationales et des membres du réseau ELAP pour le Second Séminaire International : Bilan des expériences de mécanismes de cofinancement, Londres, 27-29 Novembre 2002, Paris, OCDE,
- PAXTON, WILL (2002), "Asset-Based Policy in the United Kingdom", paper prepared for the 2002 IDA Learning Conference, Windsor, Ontario, Canada, April.
- PAXTON, WILL AND SUE REGAN (2002), "The Future of Asset-Based Policy in the UK", an IPPR essay available at <http://www.policylibrary.com/Essays/IPPRassets/assetsippr5.htm>.
- ROBINSON, MARGUERITE S. (2001), *The Microfinance Revolution: Sustainable Finance for the Poor*, Washington, Banque mondiale.
- SCHNEIDER, HARTMUT (ed.), *Microfinance for the Poor?*, Paris, OCDE.
- SCHREINER, MARK (2000a), "Microenterprise in the First and Third Worlds", Document de travail 00-2, Center for Social Development, Washington University, St. Louis.

- SCHREINER, MARK (2000b), "Formal RoSCAs in Argentina", *Development in Practice*, Vol. 10, No. 2, pp. 229-232.
- SCHREINER, MARK (2001a), "Informal Finance and the Design of Microfinance", *Development in Practice*, vol. 11, no. 5, pp. 637-640.
- SCHREINER, MARK (2001b), "A Cost-Effectiveness Analysis of the Grameen Bank of Bangladesh", Working Paper, Center for Social Development, Washington University, St. Louis.
- SCHREINER, MARK, MARGARET CLANCY AND MICHAEL SHERRADEN (2002), *Final Report: Saving Performance in the American Dream Demonstration*, St. Louis, Center for Social Development, Washington University, St. Louis, October.
- SCHREINER, MARK AND JONATHAN MORDUCH (2002), "Replicating Microfinance in the United States: Opportunities and Challenges", in JAMES CARR AND ZHONG-YI TONG (eds.), *Replicating Microfinance in the United States*, Washington DC, Fannie Mae Foundation, Woodrow Wilson Center and Johns Hopkins University Press.
- SHERRADEN, MICHAEL (1991), *Assets and the Poor: A New American Welfare Policy*, Armonk, NY and London, M. E. Sharpe, Inc.
- SHERRADEN, MICHAEL (2001), "Singapore Announces "Baby Bonus" and Children's Development Accounts", article avec de brefs commentaires, St. Louis, Center for Social Development, Washington University, St. Louis, Mars.
- SHERRADEN, MICHAEL, MARK SCHREINER AND SONDRRA BEVERLY (2002), "Income, Institutions, and Saving Performance in Individual Development Accounts", Document de travail No. 02-3, Center for Social Development, Washington University, St. Louis, St. Louis, MO (proposé au *Economic Development Quarterly*), Janvier.
- SHERRADEN, SCANLON, PAGE-ADAMS, BEVERLY, SCHREINER AND MORRIS (2002), "Directions for Research", in *Savings and Asset Accumulation in Individual Development Accounts*, à paraître..
- STEGMAN, MICHAEL A. (2001), "Banking the Unbanked: Untapped Market Opportunities for North Carolina Financial Institutions", *Journal of the North Carolina Banking Institute*, University of North Carolina School of Law, vol. 5.
- Times Online.htm*, Londres, 7 Octobre 2002, "Low Earners to Get £1 500 Incentive to Start Saving".
- La Tribune*, 2 Mai 2002, "Frémissements d'un capitalisme social contre l'exclusion".
- VAN BASTELAER, THIERRY (2000), *Imperfect Information, Social Capital and the Poor's Access to Credit*, Adelphi, MD, Center for Institutional Reform and the Informal Sector, University of Maryland. Contribution accessible en format PDF à <http://www.gdrc.org/icm/thierry.html>.
- WORLD BANK (2002a), "The Microfinance Revolution", in *Perspectives on Development*, hiver 2001/2002, Washington, Banque mondiale, pp. 90-92.
- WORLD BANK (2002b), "Empowering the Poor through Microcredit: The Bangladesh Poverty Alleviation Project", accessible à <http://Inweb18.worldbank.org>.