

Incitants à l'épargne : aperçu de pratiques novatrices ?

Si les régimes fiscaux favorables à la constitution d'épargne sont populaires et répandus dans de nombreux pays, force est de constater qu'ils sont moins efficaces auprès des ménages à revenus modestes¹. Divers projets menés notamment aux États-Unis, au Canada et au Royaume-Uni soulignent l'opportunité de développer d'autres dispositifs d'incitation à l'épargne, afin de corriger cette inégalité. Ces projets démontrent en effet qu'il existe aussi une réelle capacité d'épargne dans les familles dont les revenus sont faibles.

Introduction

Toujours inédites sur le continent européen, les approches anglo-saxonnes d'incitants à l'épargne ont d'ores et déjà apporté la preuve qu'il est possible de favoriser l'épargne des ménages à revenus modestes lorsqu'on leur propose des dispositifs adaptés à leurs besoins. Cette analyse présentera de manière synthétique quatre expériences comptant parmi les plus importantes mises en place jusqu'ici et tâchera d'en dégager les principaux apprentissages.

Compte individuel de développement/programmes américains IDA²

Les programmes développés en Amérique du Nord, regroupés sous le terme générique d'Individual Development Account, existent à présent depuis de nombreuses années et ont fait l'objet de nombreuses évaluations³.

¹Olivier Jérusalmy (2010) « Épargne et précarité : que savons-nous ? », Réseau Financement Alternatif

²Les *Individual Development Account (IDA)* programs sont les premiers projets d'incitants à l'épargne développés aux USA. Il y a plus de 500 programmes IDA répartis dans 49 États. Cf. *State Policy Trends for Individual Development Accounts in the United States*, 1993-2003 by K. Edwards and L. M. Mason, Center for Social Development (May 2003). - http://new.vawnet.org/category/index_pages.php?category_id=455#466

³M. Schreiner, M. Sherraden, (2007) « Can the Poor Save? Saving and Assets Building in Individual Development Accounts », Transaction Publishers, New-Jersey

Leena Im & Camille M. Busette (2006) « State policy Options to Encourage Asset development for low-Income Families », issue Brief, NGA Center for best Practices, Social, Economic & Workforce Programs 202/624-5374

L'objectif commun à ces projets est la constitution de patrimoine pour les familles à faibles revenus. Le patrimoine comprend, d'une part, des investissements matériels, dont la valeur évolue dans le temps (épargne, plan de pension, habitation, activités professionnelles indépendantes) et, d'autre part, des investissements sous forme immatérielle, comme le savoir (formations et compétences) qui peut jouer un rôle déterminant dans l'amélioration des conditions de vie et des revenus des familles. Le patrimoine a par ailleurs d'autres vertus, parmi lesquelles on peut citer tout à la fois une plus grande stabilité économique, qui protège notamment le bien-être des enfants, et qui favorise également, une meilleure intégration sociale, une meilleure participation citoyenne et une meilleure capacité à se fixer des objectifs et des orientations pour le futur⁴.

Concrètement, les programmes IDA fixent généralement des finalités patrimoniales prédéfinies : achat d'un logement, financement d'études supérieures, lancement d'une activité indépendante, mise en place d'un plan de pension, financement des études des enfants...

Le dispositif commun

Bien qu'il existe de nombreuses variantes, les éléments du dispositif les plus souvent présents sont que, pendant une période de temps déterminée, les participants sont invités à épargner de manière régulière. Ils disposent la plupart du temps de revenus considérés comme faibles. Cette épargne leur ouvre le droit à une bonification qui se situe le plus souvent entre 20 % et 300 % du montant. Le montant mensuel ou annuel de l'épargne pouvant être bonifiée est toujours plafonné. La période pendant laquelle la bonification est proposée est variable, comprise le plus souvent entre 12 mois et 36 mois. La bonification est quasiment toujours conditionnée à un usage conforme aux finalités proposées. Les dispositifs peuvent également se distinguer selon les modalités de mise à disposition⁵ de la bonification qui sont prévues.

Dans la plupart des cas, le programme de bonification est promu et mis en œuvre grâce à des partenariats mixtes entre les pouvoirs publics locaux, des fondations et des ONG, en complément de l'apport de partenaires financiers et des autorités fédérées. Ces partenariats mixtes proposent un accompagnement aux participants. Il peut s'agir de conseils individuels, mais aussi d'animations et de formations en groupe, sur des matières allant de la gestion budgétaire à l'usage de services financiers, en passant par le calcul d'un intérêt composé...

Les résultats atteints

- D'une manière générale, les programmes IDA stimulent à la fois le nombre d'épargnants et les montants épargnés par les participants. Cela dit, on observe des variations relativement fortes d'un projet à l'autre. Celles-ci sont dues non seulement aux différents niveaux de bonification proposés, mais imputables aussi aux types de partenaires

⁴M. Sherraden, « Inclusion in Asset Building – Testimony for hearing on 'Building Assets for Low-Income families' Subcommittee on Social Security and Family Policy, Senate Finance Committee », April 28,2005,⁵.

⁵Notamment la période pendant laquelle le droit de tirage peut être mis en œuvre.

- en place et, sans doute, à la manière dont le programme a été implémenté au niveau local.
- D'une manière générale, on constate que les comportements des bénéficiaires ne sont pas uniquement régis par une logique de rentabilité financière. Parmi d'autres éléments jouant un rôle prépondérant dans la mise en œuvre d'une épargne, on trouve :
 - la clarté et la simplicité de compréhension de la bonification proposée ;
 - la facilité d'accès au compte d'épargne proposé et l'adéquation des extraits (rythme, informations reçues, compréhension de la bonification).
- Le rôle spécifique de l'accompagnement (lorsqu'il est combiné à une bonification) semble difficile à évaluer. S'il n'est pas signalé d'impact négatif, son influence positive s'apprécie de manière très variable d'une expérience à l'autre. Il est vrai que chaque dispositif met en place un agencement particulier d'opérateurs, de public cible, de matériel pédagogique et didactique, de mode de « recrutement des participants ». Or tous ces éléments jouent un rôle déterminant et ont un impact sur le comportement d'épargne.

Apprentissages spécifiques

Une étude⁶ approfondie quant aux motivations des participants d'un projet IDA à mettre en œuvre, poursuivre et maintenir un projet d'épargne révèle les enseignements suivants :

- Grâce à cette expérience, l'épargne est perçue comme « possible », et ce, dans le cadre des contraintes budgétaires courantes, ce qui semblait jusque-là inconcevable pour les participants ;
- Les efforts sont payés en retour, car ils permettent l'atteinte d'objectifs qui ont du sens pour les participants. Ceci souligne l'importance de fixer des objectifs qui soient atteignables, ajustés aux réalités des ménages, afin d'en accroître les chances de succès ;
- L'épargne ainsi constituée améliore les standards de vie des participants.

Incitation à l'épargne dédiée à la constitution d'un capital-retraite

Ce projet a été développé pour répondre au constat selon lequel les ménages américains disposant de revenus modestes épargnent peu dans des véhicules financiers destinés à favoriser la constitution d'un capital-retraite (IRA⁷).

L'objectif du dispositif est donc de favoriser la constitution d'un capital-retraite, dans des ménages à revenus modestes⁸, par le biais d'une bonification de l'épargne plutôt qu'au moyen des conventionnels incitants

⁶Leena Im & Camille M. Busette (January 2010) « What motivates low income earners to save money? », EARN – www.earn.org

⁷*Individual Retirement Arrangements* : dispositifs qui permettent d'obtenir des déductions d'impôt ainsi que des remises sur les intérêts touchés des placements en comptes.

⁸Ménages aux revenus annuels inférieurs à 40 000 \$.

fiscaux qui s'avèrent peu favorables lorsque, compte tenu du bas niveau de revenu, les taux marginaux d'imposition sont faibles.

Le dispositif choisi⁹ combine un ensemble intéressant d'éléments afin de favoriser la souscription de capital-retraite (IRA). En plus de proposer deux niveaux de bonification, de respectivement 20 % et 50 % (et de 0 % pour le groupe témoin), celle-ci est proposée au moment précis de la préparation de la déclaration d'impôt. En effet, le partenaire de ce dispositif est H&R Block, le plus grand opérateur de conseil fiscal auquel le public recourt pour compléter sa déclaration d'impôt. C'est à lui qu'est confié l'établissement du contact avec les futurs participants et à qui revient la présentation de la bonification.

Un autre élément particulier du dispositif, très opportun, est de pouvoir mobiliser pour le projet de bonification tout ou partie des remboursements d'impôt. Ici aussi, des limites à la souscription de capital-retraite « bonifiable » ont été fixées (avec un minimum de 300 \$ et un plafond de 1000 \$).

Les résultats atteints

- Les taux de bonification peuvent impacter de manière significative les souscriptions d'IRA. Les taux déclencheurs sont respectivement de 3 %, 10 % et 17 % pour, respectivement, le groupe de contrôle, le groupe des 20 % de bonification et le groupe des 50 % de bonification. Bonification incluse, les montants moyens des contributions atteignent respectivement 860 \$, 1280 \$ et 1870 \$.
- La rationalité économique n'est pas la seule explication au comportement des contribuables :
 - Les taux déclencheurs varient fortement d'un conseiller fiscal à un autre ;
 - La forme que prend la bonification (explicite et illustrée d'une part, ou incluse dans les incitants fiscaux en place d'autre part) impacte sa popularité auprès du public ;
 - Même dans les cas de bonification maximale, on n'a jamais observé une participation de 100 %. Ce qui signifie que le public n'a pas envisagé d'en profiter au maximum, quitte à quitter le dispositif avec un minimum de pénalités dès que cela est possible.

Apprentissages spécifiques

Les évaluateurs du dispositif soulignent l'efficacité de la combinaison entre la bonification, l'assistance du conseiller fiscal, l'opportunité d'utiliser une partie du remboursement d'impôt ainsi que la mise à disposition de véhicules d'épargne faciles d'accès et d'usage.

⁹Le dispositif particulier qui fait l'objet de notre présentation a été choisi pour la qualité de l'évaluation des effets et des résultats obtenus. Notre référence à ce sujet : Esther Duflo, William Gale, Jeffrey Liebman, Peter Orszag and Emmanuel Saez, *Saving Incentives for Low- and Middle-Income Families: Evidence from a Field Experiment with H&R Block*, May 2005, The Retirement Security Project, Washington

Incitation à l'épargne dédiée à l'éducation ou à l'auto-entrepreneuriat des participants

Projet développé au Canada par la Société de recherche sociale appliquée, *Learn\$ave*¹⁰ s'inscrit dans l'encouragement à l'épargne des publics ayant de faibles revenus et dédiée à des projets de formation ou de démarrage d'activités.

L'objectif du dispositif est de vérifier l'efficacité d'une bonification de l'épargne dans le but de stimuler, chez un public disposant de bas revenus, le financement de formations ou de micro-entreprises. L'idée étant que l'un comme l'autre peuvent améliorer les perspectives économiques des participants.

Le dispositif prévoit une bonification de 3 \$ pour 1 \$ déposé sur un compte IDA¹¹. La bonification maximale peut atteindre 4500 \$ sur les 36 premiers mois du dispositif. Elle doit être mobilisée dans les 48 mois afin de financer des formations accréditées par le dispositif ou pour lancer une *start-up*, sous peine d'être perdue. Trois groupes de participants ont été constitués afin d'étudier les effets du programme. Le premier accède à la bonification de l'épargne ; le second accède en plus à un programme de formation (gestion financière, management) ; le troisième, n'accédant à rien, constitue le groupe témoin.

Les résultats atteints¹²

- La moitié des participants a épargné pendant 36 mois le montant maximum donnant droit à la bonification. Parmi l'autre moitié, on retrouve en particulier les personnes dont le niveau d'éducation est le plus faible ainsi que les personnes les plus âgées.
- Les formations fournies dans le groupe 2 n'ont pas significativement influencé le niveau d'épargne ou de retrait, même si, dans le cours du dispositif, les gens suivant la formation ont épargné plus dans la partie tardive du projet que ceux du groupe 1.
- Les 12 premiers mois sont ceux où l'épargne a été la plus active. Quand on croise cette information avec le fait que nombre de participants ont utilisé la bonification tôt dans le dispositif, on peut penser que ce dernier a permis aux participants d'accélérer leur capacité à s'inscrire à certaines formations.
- En soi, le dispositif de bonification semble suffisant à lui seul pour favoriser la qualité de gestion du budget des participants. Pour bénéficier de la bonification, il faut en effet arriver à boucler le mois en

¹⁰Norm Leckie, Taylor Shek-Wai Hui, Doug Tattrie, Hongmei Cao « Learning to save, Saving to Learn », in *Intermediate Impacts of the LearnSave Individual development Accounts Project*, March 2009, Société de Recherche Sociale Appliquée

¹¹Même principe que celui déjà énoncé, qui se reportait aux expériences américaines d'IDA.

¹²Les résultats ont été mesurés 40 mois après d'adhésion des participants au dispositif, ce qui couvre la période complète de constitution de l'épargne bonifiée, mais pas encore l'ensemble de la période où peut s'exercer le droit de tirage.

constituant la part de l'épargne et les formations à la gestion du budget ne semblent pas avoir créé de véritable plus-value. Les formations ont par contre accru le nombre de participants qui se fixent des objectifs financiers.

- Le dispositif a accru la fréquence de comportement d'épargne de 6 % par rapport à la fréquence reportée lors de l'année précédente.
- Le dispositif n'a pas modifié le niveau global du patrimoine des ménages (par rapport à ceux du groupe témoin), mais il en a modifié la composition. En présence de bonification, l'épargne dédiée à la pension a été réduite, ainsi que la valeur des biens achetés pour le ménage.
- Le risque que des privations excessives soient imputables au dispositif n'a pas été indiqué par les participants, qui semblent dans leur ensemble avoir pu en bénéficier sans trop avoir eu à en souffrir.

Apprentissages spécifiques

Les résultats étonnants relatifs à l'évolution globale du patrimoine des participants n'auraient pas été perçus sans la mise en place de groupe témoin. Ce dernier semble donc tout à fait indispensable dans le cadre d'une expérimentation sociale qui cherche à modifier des comportements observables, afin de vérifier que les modifications observées sont bien attribuables au dispositif en place.

Saving Gateway, l'incitation à l'épargne au Royaume-Uni

C'est au Royaume-Uni que les premières expériences d'incitants à l'épargne, directement inspirées des projets nord-américains, ont été développées en Europe.

Projet pilote n° 1

Sous forme de projet pilote implanté dans cinq zones bien circonscrites, un premier dispositif de bonification à l'épargne a été mis en place dans le but de tirer un maximum d'enseignements en vue d'une éventuelle reproduction à plus grande échelle.

L'objectif ici n'est pas tant, à la différence des projets nord-américains, d'augmenter le patrimoine des participants, mais plutôt de permettre à des personnes aux revenus faibles d'apprendre à épargner de manière régulière. De ce fait, l'épargne accumulée n'a pas de destination prédéfinie dans le cadre du dispositif.

Le dispositif est réservé à des personnes ou ménages ayant des revenus inférieurs aux maxima définis¹³, ou relevant de certains statuts (demandeurs d'emploi ainsi que certains allocataires sociaux). Il ouvre un droit à une bonification plafonnée à 25 £ par mois, avec un total maximum, dans cette

¹³Plafonds annuels : 11 000 £ pour une personne isolée ; 15 000 £ pour un ménage.

première phase, de 375 £. Le dispositif est proposé via un compte « Saving Gateway » sur lequel les participants peuvent effectuer non seulement des dépôts, mais aussi des retraits, tout à fait librement. La bonification n'était toutefois payée par le gouvernement que lorsque le compte avait atteint au moins 18 mois de maturité. Tous les trimestres, un extrait de compte reprenant les montants déposés, ceux retirés, ainsi que le niveau de la bonification atteinte était fourni. Enfin, globalement, dans chacune des zones, le dispositif reposait sur un partenariat qui incluait, en plus du partenaire financier et du gouvernement, des services d'éducation financière et/ou d'aide à la création de micro-entreprise. L'ancrage local était donc assez fort.

Les résultats¹⁴ atteints

- 52 % des participants ont épargné le montant maximum bonifié, à savoir 375 £ ; 20 % ont épargné un montant compris entre 300 et 374 £ ; et 11 % ont épargné moins de 100 £. Dans l'ensemble, on passe de 31 % de non-épargnantes à 18 % après 18 mois de maturité.
- Globalement, la bonification a permis de rendre le comportement d'épargne plus régulier (mise en œuvre d'un ordre permanent ou de dépôts au comptant réguliers).
- Dans 95 % des cas, l'épargne mise en place provient des revenus habituels réguliers des participants.
- En tant que tel, le projet n'a pas d'impact significatif majeur sur le niveau d'épargne des participants comparé au groupe de référence. On peut toutefois ajouter que le projet n'a pas entraîné, chez les participants, de diminution des niveaux d'épargne sur leurs autres comptes.
- Les intentions de poursuivre une épargne sont élevées : 40 % pour le faire régulièrement ; 47 % pour le faire quand cela sera possible.

Apprentissages spécifiques

L'évaluation qualitative met en lumière les éléments suivants :

- la très forte attractivité de la bonification 1 £/1 £ en comparaison avec d'autres avantages évoqués, à savoir, le
 - doublement de la rémunération du compte d'épargne (pour atteindre 6 % au moment de l'expérience),
 - l'exonération fiscale des revenus de l'épargne,
 - un accès facilité à des crédits aux conditions et termes avantageux... ;
- Le sentiment de sécurité financière est amélioré chez 60 % des participants ;
- Dans l'ensemble, la motivation à épargner qui prédomine et qui s'accroît pendant le projet pilote est celle qui permet de faire face aux mauvais jours.

¹⁴Elaine Kempson, Stephen McKay, Sharon Collard (March 2005)« Incentives to save: Encouraging saving among low-income households – Final report on the Saving Gateway pilot project », Personnal Finance Research Center, University of Bristol.

Projet pilote n°2

La seconde phase du projet a été menée à plus grande échelle (de +/- 1500 comptes dans le premier projet pilote, on atteint ici 22 000 comptes). Comme dans la phase 1, une importante étude d'impact a été menée¹⁵.

L'objectif ici est double. D'une part, le projet souhaite encourager l'épargne des ménages à faibles revenus, et d'autre part, il compte promouvoir l'usage de services financiers *mainstream*.

Le dispositif a été adapté par rapport au pilote n° 1. Les critères d'éligibilité ont été élargis, notamment au niveau des plafonds de revenus¹⁶. Les changements les plus importants concernent les taux de bonification¹⁷ ainsi que les montants maxima mensuels¹⁸. Un bonus supplémentaire de 50 £ est d'ailleurs proposé dès que les premières 50 £ de bonification ont été payées.

Les résultats atteints

- Le taux d'ouverture de compte d'épargne était d'autant plus élevé que la bonification était importante. Le bonus supplémentaire de 50 £ semble avoir été un incitant particulièrement efficace.
- 71 % des participants ayant ouvert un compte ont épargné pendant au moins 16 des 18 mois prévus.
- 69 % ont atteint la contribution mensuelle maximale donnant droit à la bonification.
- La bonification est perçue comme un mécanisme approprié et simple pour déterminer le rendement. La bonification « idéale » est d'environ 50 %, même si les participants acceptent l'idée qu'avec un taux plus faible on améliore la diffusion du dispositif à plus grande échelle.
- Le dispositif semble approprié pour stimuler le niveau et le flux d'épargne sur un compte d'épargne.
- Dans l'absolu, toutefois, on n'observe pas d'accroissement net de la richesse des ménages participant au projet pilote. Les plus riches d'entre eux ont modifié la composition de leurs avoirs financiers, les plus pauvres ont notamment réduit les dépenses de repas pris à l'extérieur.

Apprentissages spécifiques

- Le projet permet-il de faire épargner des gens qui, sinon, ne le ferait pas ? Cette question est l'une des plus difficiles. L'impact le plus grand s'observe chez les participants qui « découvrent » qu'ils peuvent épargner grâce à ce projet. Ceux-là comptent en général poursuivre

¹⁵Paul Harvey, Nick Pettigrew, Richard Madden, Carl Emmerson, Gemma Tetlow, Matthew Wakefield « Final Evaluation of the Saving Gateway 2 Pilot: Main report » research study conducted for HM Treasury/Department for Education and Skills, May 2007.

¹⁶25 000 £ pour un isolé ; 50.000 £ pour une famille.

¹⁷Différents taux de bonification sont prévus, allant de 20 p jusqu'à 1 £ par 1 £ épargnée.

¹⁸Les montants acceptés vont de 25 £ à 125 £ par mois.

- une épargne au-delà du dispositif. En revanche, les comportements du public qui épargnait déjà sont moins impactés.
- Il semble que le projet permet au public de passer d'une épargne informelle (gardée à la maison...) à celle placée chez un opérateur financier. En effet, on n'observe pas dans l'absolu de changement dans le niveau du patrimoine net des participants.
 - Si l'accès au compte et l'usage du compte mis en place n'ont pas soulevé de difficulté majeure pour les bénéficiaires, la manière d'opérer des transactions, ainsi que les questions relatives au versement de la bonification, ou les suites réservées à la fin du dispositif ont soulevé de nombreuses questions.

Conclusions

Pour atteindre un impact satisfaisant sur les personnes et ménages à revenus modestes, il semble que les projets d'incitants à l'épargne doivent :

- proposer une bonification de minimum 20 %, idéalement de 50 % ;
- proposer une communication claire, adaptée au public et mise en œuvre au niveau local par des opérateurs connus ;
- proposer un véhicule financier simple, facile d'accès, transparent dans son fonctionnement, avant, pendant et après que le dispositif de bonification a été développé.

En plus de ces constats de base, nous considérons que l'efficacité des projets sera d'autant plus grande :

- que la durée de la période d'épargne bonifiée est longue, avec un minimum de 12 mois, afin que les participants puissent se familiariser à l'épargne sur un cycle annuel complet ;
- que les formations ou conseils, lorsqu'ils sont proposés, répondent à des besoins exprimés par les participants ;
- que les formations ou conseils, lorsqu'ils sont proposés, abordent également les freins et blocages que rencontrent les participants (quand ils souhaitent épargner, quand ils souhaitent entrer en contact avec un banquier, demander un conseil ou une explication, quand ils sont confrontés dans leur ménage à des résistances...) et mettent en avant les échanges d'expériences et de savoirs.

Et la Belgique, dans tout ça ?

Si nous nous référons aux observations relevées dans notre analyse intitulée « Épargne et précarité : que savons-nous ? » ainsi qu'aux incitants fiscaux en place pour encourager l'épargne, force est de constater que, chez nous, les personnes en précarité ne se voient pas offrir de dispositifs taillés sur mesure à même d'infléchir les multiples résistances et freins qu'elles peuvent rencontrer dans leur projet d'épargne.

Dès lors, à l'instar de ce qui est mis en place dans d'autres pays, soit à titre de projet pilote, soit à titre de projet de plus grande ampleur, de telles

expériences auraient leur place en Belgique : il vaudrait la peine de les tester afin de déterminer si elles seraient à même de compléter utilement nos divers dispositifs de lutte contre la pauvreté.

Olivier Jérusalmey
août 2010