

Que nous apprennent les programmes d'épargne auprès des publics précaires ?

Arnaud Marchand
Réseau Financité

Pour les personnes à revenus modestes, il existe de nombreux freins à l'épargne. Leur situation financière est, en toute logique, le premier d'entre eux. Mettre de l'argent de côté représente une privation, un effort beaucoup plus important pour des personnes disposant de revenus faibles que pour ceux qui peuvent compter sur des revenus élevés. D'autres freins ont trait, entre autres, au manque de confiance dans la capacité d'épargner, au manque d'incitation financière et au déficit de compétences en matière de gestion budgétaire de ce public.

Est-il possible de surmonter ces freins ? L'épargne ne dépend pas uniquement d'un choix économique, rationnel, mais également de facteurs culturels, affectifs, financiers, etc. Des éléments contextuels tels que les taux d'intérêt ou l'éducation financière peuvent avoir un impact sur certains de ces paramètres et modifier ainsi les comportements d'épargne.

Les incitants actuels, tels que les régimes fiscaux favorables à la constitution d'une épargne, sont peu efficaces auprès des ménages à revenus modestes. Divers projets menés en Belgique, aux États-Unis et au Royaume-Uni soulignent l'opportunité de développer d'autres dispositifs d'incitation à l'épargne. Ces projets démontrent qu'il existe aussi une réelle capacité d'épargne dans les familles dont les revenus sont faibles.

Ce chapitre se propose d'étudier trois dispositifs proposant une épargne bonifiée. Une bonification de l'épargne offre plusieurs avantages :

- Comme cet incitant n'est pas fiscal, il a également un impact sur les personnes pauvres.
- La bonification augmente le rendement de l'épargne et aide ainsi les personnes à faibles revenus à supporter le plus grand sacrifice auquel elles font face en réduisant leur (déjà faible) consommation.
- La bonification est perçue comme un mécanisme approprié et simple pour déterminer le rendement.

Remarquons que d'autres incitants financiers sont susceptibles d'encourager les pratiques d'épargne, telle la possibilité de recevoir un prêt à taux réduit une fois un certain montant épargné, par exemple.

Trois programmes sous la loupe

Programme IDA

Les comptes individuels de développement (ou IDA pour *Individual Development Account*) existent depuis de nombreuses années en Amérique du Nord. Divers programmes IDA ont déjà été mis en place grâce à des partenariats mixtes entre les pouvoirs publics locaux, des fondations et des ONG, avec des variantes multiples. L'objectif commun de ces projets est d'aider les familles à faibles revenus à épargner de manière régulière et à constituer un patrimoine, qu'il soit matériel ou immatériel.

Les IDA octroient une bonification à l'épargne utilisée pour renforcer le capital humain (financement des études), physique (achat d'une habitation) ou économique (lancement d'une activité professionnelle indépendante). La bonification varie le plus souvent entre 20% et 300% du montant épargné. La période pendant laquelle la bonification est proposée s'étend généralement de 1 à 3 ans et le montant mensuel ou annuel de l'épargne bonifiée est toujours plafonné.

Parallèlement à la bonification, un accompagnement est proposé aux participants, sous forme de conseils individuels ou de formations en groupe sur des matières allant de la gestion budgétaire à l'usage des produits financiers.

Saving Gateway

Les premières expériences européennes d'incitants à l'épargne ont été développées au Royaume-Uni, avec la mise sur pied de projets pilotes de bonification de l'épargne. Leur objectif n'était pas d'augmenter le patrimoine des participants, mais simplement de permettre à des personnes aux revenus faibles d'apprendre à épargner de manière régulière. Pour ce faire, une bonification plafonnée à 25 £ par mois a été accordée, avec un total maximum, dans la première phase du dispositif, de 375 £.

Le dispositif était proposé via un compte « *Saving Gateway* » sur lequel les participants pouvaient 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. Enfin, dans chacune des zones du projet, 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.

Une seconde phase du projet a été menée à plus grande échelle (de 1500 comptes environ dans le premier projet pilote à 22 000 comptes). À côté de l'encouragement de l'épargne des ménages à faibles revenus, il avait pour but de promouvoir l'usage de services financiers *mainstream*. Le dispositif a été adapté par rapport au pilote n° 1, notamment en ce qui concerne le taux de bonification et le plafond. Un bonus supplémentaire de 50 £ était en outre offert une fois les premières 50 £ de bonification payées.

Projet européen SIMS

Dans le cadre du projet européen SIMS (*Social innovation and mutual learning in micro-savings*), des projets pilotes visant à promouvoir l'épargne auprès de publics à faibles ressources ont été mis en place en Hongrie, en France et en Belgique entre 2011 et 2013. Ces expériences avaient pour intention d'évaluer le changement de comportement en matière d'épargne entre un groupe témoin et un groupe bénéficiaire de l'expérience (se composant, selon les cas, d'un incitant à l'épargne, de modules d'éducation financière ou de ces deux éléments).

Dans notre pays¹, le projet SIMS a été implanté par le Réseau Financité avec pour objectif d'inculquer une culture de l'épargne auprès de publics à faibles ressources, en favorisant les comportements d'épargne et en créant une dynamique collective. Durant 12 mois, 180 personnes ont bénéficié d'un programme d'éducation financière (à travers 5 modules collectifs de formation) et d'un programme d'épargne bonifiée à 50%².

Impact de ces programmes

Les évaluations des divers projets menés sont largement positives quant à l'impact de tels dispositifs sur l'épargne des publics à faibles revenus. Les personnes précarisées sont capables d'épargner lorsque des incitants adaptés sont mis en place, permettant à ces personnes de surmonter les barrières à l'épargne. Un certain nombre de résultats tangibles sont présentés ici.

1 Guisse, N. et Gilles, L., *Rapport d'évaluation du projet SIMS en Belgique*. Paris: Crédoc, 2013.

2 Le programme a été élaboré de manière à inciter les participants à suivre régulièrement les deux volets du programme: pour bénéficier de la bonification, versée à l'issue des 12 mois du programme, ils devaient au minimum épargner 7 mois sur les 12 mois de l'expérimentation et suivre au moins 3 modules d'éducation financière sur les 5 proposés au total.

Une épargne en hausse et/ou de nouveaux épargnants

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 aux différents niveaux de bonification proposés, au type de partenariat en place et, probablement, à la manière dont le programme a été implémenté au niveau local. Il est intéressant de remarquer que le montant des dépôts nets dans les IDA n'est pas corrélé à la perception de revenus ou de prestations sociales: les plus pauvres épargnent une plus grande part de leur revenu que les moins pauvres.

En Belgique, la moitié des participants au programme **SIMS** ont suffisamment participé au programme pour bénéficier de la bonification. Pour les personnes ayant épargné au moins une fois, le montant moyen épargné (236 €) était très proche du plafond bonifié (240 €). Cette pratique d'épargne a perduré au-delà de l'expérimentation (même sans bonification): sept mois après la fin de celle-ci, un quart des bénéficiaires déclarait épargner plus souvent qu'auparavant.

Les résultats atteints dans les deux phases du *Saving Gateway* confirment l'efficacité de tels programmes. Si le projet n'a pas eu d'impact significatif majeur sur le niveau d'épargne des participants (comparé au groupe de référence), il a rendu le comportement d'épargne plus régulier (mise en œuvre d'un ordre permanent ou de dépôts au comptant réguliers) et, surtout, il a incité un nouveau public à épargner. Dans la première vague du projet, on est ainsi passé de 31% de non-épargnants à 18% après 18 mois. Ici aussi, les intentions de poursuivre une épargne à la fin du projet étaient élevées: 40% pour le faire régulièrement; 47% pour le faire quand cela s'avère possible.

La seconde phase du projet a engendré des résultats similaires: l'impact le plus important est observable chez les participants qui ont découvert, grâce à ce projet, qu'ils pouvaient épargner. Ceux-là compaient, en général, poursuivre une épargne au-delà du dispositif. En revanche, les comportements du public qui épargnait déjà furent moins impactés.

Outre les montants épargnés, les programmes de bonification de l'épargne étudiés ont eu d'autres impacts économiques aussi bien que psychologiques sur les bénéficiaires : une meilleure gestion budgétaire et un sentiment de sécurité financière accru. Les participants belges aux modules de formation étaient plus nombreux à préparer un budget tous les mois à la fin de l'expérimentation. L'évaluation de *Saving Gateway* a, quant à elle, montré que le sentiment de sécurité financière s'est amélioré chez 60% des participants. Ce n'est pas étonnant : l'épargne constituée offre une plus grande stabilité économique, en permettant d'équilibrer la consommation et d'amortir les chocs.

Au-delà de la dimension économique

L'accumulation d'actifs tels que l'épargne génère des effets positifs au-delà des effets économiques. Sherraden (1991) suggère ainsi que la propriété des ressources a des effets sains sur les pensées, les comportements, les buts poursuivis et le bien-être global.

Les dispositifs étudiés corroborent cette hypothèse. Les programmes d'épargne ont permis aux bénéficiaires de réaliser qu'ils possédaient la capacité d'épargner, en dépit d'une situation économique difficile. Cela a contribué à renforcer la confiance en soi des bénéficiaires, leur croyance en leur propre capacité d'action.

Dimension collective et intégration sociale

La dimension collective de certains programmes d'épargne peut constituer un facteur fort de motivation pour les participants³.

Elle a également un impact sur les bénéficiaires en matière d'intégration sociale. En Belgique, les réunions organisées dans le cadre du programme ont souvent été l'occasion, pour les participants, d'échan-

3 Voir à ce sujet page 163, Olivier Jérusalmy, «Épargne collective: un principe, des pratiques».

ger sur les difficultés financières et personnelles qu'ils rencontrent, et parfois de mettre en place des dynamiques d'entraide et de solidarité.

Quel est l'impact du niveau de bonification sur les montants épargnés ?

Les différents programmes IDA fournissent un indicateur intéressant sur ce point. En effet, ces programmes utilisent des taux de **bonification** qui peuvent varier, de 1:1 jusqu'à 7:1. En comparant ceux-ci, Schreiner (2005) établit que des taux de bonification plus élevés sont associés à une plus grande probabilité d'épargner quelque chose. Ces taux favorisent l'inclusion. Cependant, les montants épargnés par épargnant s'avèrent moins importants. En effet, bien que des taux élevés augmentent le rendement de l'épargne et incitent à consommer dans le futur plutôt qu'au moment présent (« effet de substitution »), ils permettent également d'atteindre un certain niveau d'actifs – l'objectif fixé par le ménage – avec moins d'épargne (« effet de richesse »).

Au final, les taux de bonifications plus élevés augmentent l'accumulation d'actifs, car la probabilité accrue d'épargner fait plus que compenser la diminution du niveau d'épargne de ceux qui épargnent.

Le **plafond** choisi pour l'épargne donnant droit à la bonification a également un impact sur les montants épargnés. Les participants aux programmes IDA semblent ainsi percevoir ce plafond comme un objectif plutôt qu'une limite. Une augmentation de 1 Dollar du plafond génère un accroissement de 46 cents du montant épargné par mois.

Lors de la mise en place d'un programme d'épargne bonifiée, il convient donc de prendre en compte ces deux facteurs. Si l'objectif premier n'est pas l'inclusion mais la stimulation d'une nouvelle épargne parmi les épargnants, une augmentation du plafond (même couplée à un taux de bonification moindre) peut ainsi s'avérer plus efficace.

D'une manière générale, on constate que **les comportements des bénéficiaires ne sont pas uniquement régis par une logique de rentabilité financière**. D'autres éléments, tels que la clarté et la simplicité de compréhension de la bonification proposée, ou la facilité d'accès au

compte d'épargne, jouent un rôle prépondérant dans la mise en œuvre d'une épargne. Le blocage ou non de l'épargne constitue un point de discussion important. Rendre inaccessible à l'épargnant une partie ou la totalité des montants épargnés diminue la flexibilité du dispositif – et diminue l'attractivité de ce dernier à l'entrée –, mais cela peut également réduire la tentation de puiser dans cette réserve. Au final, les personnes ayant testé ce type de dispositif ont souvent confirmé l'intérêt de l'immobilisation de leur argent.

Quel est l'impact de l'éducation financière ?

L'éducation financière pourrait accroître les connaissances à la fois des techniques et des bénéfices de l'épargne. Lorsqu'ils constituent l'occasion d'aborder les freins et blocages rencontrés par les participants et mettent en avant les échanges d'expériences et de savoirs, les formations ou les conseils sont également susceptibles de faciliter la résolution de ces problèmes.

Le rôle spécifique de l'accompagnement et de l'éducation financière (combinés à une bonification) est difficile à évaluer. Cependant, l'éducation financière semble avoir une influence positive dans les dispositifs étudiés. Dans le cas de l'expérience nord-américaine par exemple, une plus grande éducation financière a été associée à une épargne plus importante (Schreiner *et al.*, 2001).

En particulier, l'éducation budgétaire a prouvé son utilité au cours du programme SIMS. Celui-ci a montré les bienfaits des modules de formation sur la gestion budgétaire des bénéficiaires du programme. En outre, l'éducation budgétaire peut constituer un levier supplémentaire aux freins qui sont liés à la privation. En effet, des dispositifs qui intègrent un échange de savoirs sur les fournisseurs et contrats les plus performants, sur les possibilités d'achats groupés à des tarifs préférentiels, sur la réalisation d'économies d'énergie qui allègent les factures,

sur les pistes qui permettent d'accroître les revenus, etc., peuvent rendre possible une épargne sans que l'épargnant ne se prive davantage.

Conclusions

Deux conclusions majeures ressortent des trois dispositifs étudiés :

- Les personnes précarisées sont capables d'épargner.
- Des éléments contextuels (simplicité et accessibilité des produits, éducation financière, bonification) peuvent influencer les pratiques d'épargne de ce public. Des dispositifs d'encouragement à l'épargne efficaces permettent de surmonter les freins rencontrés par les publics précaires.

Ainsi, les programmes d'épargne comportant des incitations financières sont particulièrement importants pour démarrer le processus d'épargne, car ils contribuent à attirer et retenir les participants dans le programme. Cependant, ces bonifications peuvent devenir moins importantes lorsque les comportements d'épargne deviennent plus stables (comme le montre l'expérience belge, où certains des participants ont continué à épargner au-delà de la fin du programme).

En Belgique, les personnes en situation précaire ne se voient pas offrir d'incitants à même d'infléchir les multiples résistances et freins qu'elles peuvent rencontrer dans leur projet d'épargne. À l'instar de ce qui a été mis en place dans d'autres pays, des dispositifs à grande échelle auraient leur place en Belgique.

Favoriser l'épargne de manière significative auprès de la partie de la population qui n'épargne pas pourrait constituer un objectif politique de lutte contre la précarisation de la société. Il conviendrait, pour ce faire, d'aider les ménages à se construire un matelas de sécurité suffisamment élevé pour faire face à un accident de vie – jusqu'à 1500 euros par exemple, ce qui représente 1 à 2 mois de dépenses incompressibles. De tels imprévus financiers sont en effet susceptibles de générer une cascade de problèmes et constituent la principale cause de surendettement.

Exercice théorique:

coût pour l'État belge d'un tel dispositif

Supposons que l'État belge décide d'encourager la constitution d'un matelas de sécurité de 1500 euros auprès des personnes les plus précarisées – soit les 575 705 personnes non imposées en 2011. Pour ce faire, il accorde une bonification de 25% ou 50% sur les montants (nouvellement) épargnés jusqu'à ce que le palier de 1500 euros soit atteint. Ce dispositif nécessiterait une traçabilité des montants épargnés.

En supposant que les personnes visées ne possèdent aucune épargne au départ et que l'épargne soit constituée de façon régulière pendant 4 ans, cela reviendrait à 375 euros épargnés par an. Pour l'État belge, le coût public annuel d'un tel dispositif serait alors de 53,97 millions d'euros pour une bonification de 25% et de 107,94 millions d'euros pour une bonification de 50%.

Ce coût constitue un maximum, puisqu'il implique que toutes les personnes visées épargnent. L'avantage de ce dispositif est qu'il coûterait uniquement quand les gens épargnent, ce qui permettrait d'évaluer le changement de comportement des ménages!

Le développement d'un dispositif à grande échelle aurait à la fois un impact positif important sur la vie économique – avec des ménages plus stables et plus forts financièrement –, mais générerait également des économies substantielles au niveau des coûts publics (coût de la médiation de dette, soins de santé, retards de paiement, pénalités, etc.)!

Références

- Kempson, E., McKay, S. et Collard, S. (2005), *Incentives to save: Encouraging saving among low-income households – Final report on the Saving Gateway pilot project*, Personal Finance Research Center, University of Bristol.
- Guisse, N. et Gilles, L. (2013), *Rapport d'évaluation global: Social innovation and mutual learning on micro-saving in Europe (SIMS)*, Crédoc.
- Jérusalmy, O. (2010), « Incitants à l'épargne: aperçu de pratiques novatrices », Réseau Financité.
- Harvey, P., Pettigraw, N., Madden, R., Emmerson, C., Tetlow, G. et Wakefield, M. (2007), *Final Evaluation of the Saving Gateway 2 Pilot: Main report*, Research study conducted for HM Treasury/Department for Education and Skills.
- Schreiner, M., Sherraden, M., Clancy, M., Johnson, L., Curley, J., Grinstein-Weiss, M., Zhan, M. et Beverly, S. (2001), *Savings and Asset Accumulation in Individual Development Accounts*, Center for Social Development, Washington University in Saint Louis.
- Schreiner, M. (2005), « Match rates, individual development accounts, and saving by the poor », *Journal of Income Distribution*, 13 (3-4), 112-129.
- Sherraden, M. (1991), *Assets and the Poor*, Armonk, NY: M.E. Sharpe.