

LE FINANCEMENT DES PROJETS D'ÉCONOMIE LOCALE ET SOCIALE : UNE SPÉCIFICITÉ DES CAISSES D'ÉPARGNE

NICOLE MOREAU*

STÉPHANE COSTE**

La loi du 25 juin 1999¹ a permis aux caisses d'épargne de passer d'un statut *sui generis* au statut coopératif. La notion d'intérêt général, affirmée dès le premier article du texte législatif, est un aspect significatif de la définition du statut coopératif des caisses d'épargne. Poursuivant la tradition d'engagement du réseau, l'instauration des projets d'économie locale et sociale (PELS) fut l'occasion de compléter le dispositif d'intérêt général, financée par une nouvelle catégorie d'allocation du résultat de l'entreprise, exemple unique dans le secteur des banques coopératives françaises.

Après deux années de mise en œuvre des PELS par les caisses d'épargne, il est possible de dresser un premier bilan de l'application de ce nouveau dispositif d'engagement en faveur de l'intérêt général institué par le législateur.

UNE DÉMARCHE HISTORIQUE DANS L'INTÉRÊT GÉNÉRAL

La création même de la Caisse d'épargne de Paris en 1818 était liée à une volonté d'engagement des philanthropes à l'origine du mouvement². Face aux risques de déracinement social, d'inadaptation économique et de paupérisme, liés à l'avènement de l'économie de marché et à la révolution industrielle, la création des caisses d'épargne tendait à prémunir les individus contre deux dangers :

- le retour à une démarche de charité restaurant les liens d'obéissance entre riches et pauvres ;
- l'évolution vers une gestion étatique des besoins.

En mettant en avant les vertus de l'épargne et la pédagogie de l'argent, les fondateurs des caisses d'épargne ont

* Présidente de la Fédération nationale des caisses d'épargne.

** Chargé d'études à la Fédération nationale des caisses d'épargne.

mis le développement de l'individu au centre de leur philosophie. Ce choix de responsabilisation, grâce au conseil et à l'encouragement, a permis de réunir les conditions de l'indépendance par la création de ressources pour l'avenir. Cette même option a toujours guidé la politique d'engagement social et civique des caisses d'épargne.

De plus, les caisses d'épargne ont logiquement inscrit leur démarche en faveur de l'intérêt général sur leurs territoires. La nature décentralisée du réseau des caisses d'épargne a permis le développement d'un ancrage géographique fort, tant au niveau commercial que sur le plan des missions d'intérêt général.

Enfin, les caisses ont toujours été les opérateurs de leur engagement envers leur communauté, s'impliquant au-delà du financement. Mobilisant des ressources importantes tout au long de leur histoire, les structures locales ont souvent aussi assuré le rôle de maître d'ouvrage. De nombreux exemples concrets, tels les bains-douches municipaux ou les jardins ouvriers, témoignent de l'implication continue des caisses d'épargne sur leur territoire.

LA LOI DE RÉFORME DU 25 JUIN 1999

Le texte législatif relatif à l'épargne et à la sécurité financière, en grande partie consacré à la réforme du statut des caisses d'épargne, marque une double originalité au sein du secteur bancaire coopératif français.

En premier lieu parce que les caisses

d'épargne sont un exemple unique d'antériorité du statut coopératif sur le fonctionnement coopératif. En effet, la logique de la coopération exige normalement qu'une entreprise naisse coopérative plutôt qu'elle ne le devienne. Daniel Duet³ a démontré à quel point cette modification de statut était légitime, en raison de la proximité du modèle bancaire des caisses d'épargne avec les caractéristiques des entreprises coopératives. C'est le cas notamment sur le plan de la finalité (développer le service aux personnes plutôt que la valorisation maximale des capitaux) et de l'activité (associer des personnes pour gérer une activité). Les similitudes de vocation entre caisses d'épargne et banques mutualistes étaient donc nombreuses, en particulier pour renforcer l'autonomie financière des classes populaires, mais aussi pour financer des activités économiques peu attrayantes pour les établissements financiers classiques.

De ce point de vue, les caisses d'épargne se sont naturellement intégrées dans le monde des banques coopératives françaises⁴, qui fait partie du secteur de l'économie sociale⁵.

Mais la loi de réforme des caisses d'épargne a aussi institué une innovation majeure dans le secteur coopératif, en intégrant, dans la définition du statut, l'accomplissement de missions d'intérêt général⁶. La volonté du législateur a été d'autant plus fortement exprimée que cet aspect est l'objet du premier article de la loi : « Le réseau des caisses d'épargne remplit des missions d'intérêt général. Il participe à la mise en œuvre des principes de solidarité et de lutte contre les exclusions. Il a en particulier pour objet la promo-

tion et la collecte de l'épargne ainsi que le développement de la prévoyance, pour satisfaire notamment les besoins collectifs et familiaux. Il contribue à la protection de l'épargne populaire, à la collecte des fonds destinés au financement du logement social, à l'amélioration du développement économique local et régional, particulièrement dans le domaine de l'emploi et de la formation, et à la lutte contre l'exclusion bancaire et financière de tous les acteurs de la vie économique, sociale et environnementale grâce, en particulier, aux fonds collectés sur le livret A dont la spécificité est maintenue »⁷.

Le législateur a, de fait, institué une nouvelle forme d'allocation du résultat de l'entreprise. Le résultat après impôts d'une entreprise coopérative connaît habituellement trois destinations : le versement aux réserves légales et statutaires, les intérêts servis aux parts sociales (forme de dividende aux sociétaires propriétaires de l'entreprise) et les mises en réserve qui permettent d'assurer la solvabilité et le développement futur de l'entreprise. Dans le cas des caisses d'épargne, les parlementaires ont créé une quatrième utilisation statutaire des bénéfices de l'entreprise : le financement des PELS. Les règles régissant le calcul des sommes destinées au nouveau dispositif d'intérêt général ont été fixées par la loi⁸. Le financement des PELS est ainsi lié à la réalisation de bénéfices par les caisses d'épargne, le législateur ayant veillé, en fixant les sommes destinées à l'intérêt général, à ne pas nuire au développement de l'entreprise, ni à léser les sociétaires.

De même, le législateur a fixé le

cadre général du champ d'application des PELS : « Les missions définies à l'article 1 de la présente loi ainsi que les projets d'économie locale et sociale doivent présenter à la fois un intérêt en termes de développement local ou d'aménagement du territoire ou de protection de l'environnement et un intérêt en termes de développement social ou d'emploi. Chaque caisse d'épargne et de prévoyance tient compte des orientations définies par la Fédération nationale des caisses d'épargne et de prévoyance pour le choix des PELS sur son ressort territorial ou pour apporter sa contribution à des actions régionales ou nationales entreprises par le réseau. Les PELS financés par les caisses d'épargne et de prévoyance font l'objet d'une annexe détaillée au rapport annuel de la Caisse nationale des caisses d'épargne et de prévoyance »⁹.

La loi confie ainsi à la Fédération nationale des caisses d'épargne, instance née de la loi de réforme, la mission de définir les orientations nationales du dispositif¹⁰. La Caisse nationale des caisses d'épargne intervient dans ce processus pour fixer les modalités de mise en œuvre. Le choix des projets financés est en revanche du ressort de chaque caisse d'épargne.

INTERPRÉTER LA LOI POUR DÉFINIR LES ORIENTATIONS DES PELS

La mise en place des PELS a été effective en 2001, première année complète d'exercice du dispositif. Avant cela, un certain nombre d'étapes ont été nécessaires, aussi bien au

niveau de la Fédération nationale, de la Caisse nationale, qu'à celui des caisses d'épargne elles-mêmes, car c'est bien les conditions d'exercice d'un nouveau métier qui devaient être réunies.

La Fédération nationale des caisses d'épargne a, en premier lieu, entamé une réflexion sur la nature même des projets d'économie locale et sociale. Ainsi, le terme « projet » renvoie à un objectif plutôt qu'à une structure ; celui « d'économie » fait référence à une activité (à créer ou à développer) plutôt qu'à la notion d'assistance ; l'adjectif « locale » a été interprété sous l'angle du territoire de chaque caisse d'épargne plutôt que de zones indéterminées, à l'échelle du pays, voire hors de France ; le dernier adjectif « sociale » ayant été compris comme référence à des populations cibles cohérentes avec les domaines d'intervention contenus dans la loi et précisés par la Fédération.

Par ailleurs, il a été clairement affirmé que la mise en œuvre des PELS devait intervenir en suivant une éthique exemplaire. Dès décembre 2000, trois règles ont été édictées :

- ne pas soutenir de PELS pouvant apparaître comme une contrepartie aux relations commerciales ;
- ne pas financer de PELS assimilables à des prestations ou dépenses relevant du fonctionnement des caisses d'épargne ;
- ne pas exiger du bénéficiaire d'un PELS qu'il communique de manière commerciale sur les caisses d'épargne.

Enfin, la Fédération a proposé des orientations thématiques en tenant compte des métiers et de l'histoire des caisses d'épargne. Ces orientations s'articulent ainsi autour de deux domaines principaux :

- la solidarité dans le domaine bancaire ;
- la solidarité par l'engagement social et civique.

La solidarité dans le domaine bancaire est directement liée à l'activité des caisses d'épargne. Le principe général est d'accompagner les initiatives qui ne trouvent pas de financement dans les circuits bancaires classiques. Le champ de l'économie sociale et la micro-création - secteur qui a un impact grandissant en termes d'insertion et de création d'emplois - sont un axe prioritaire pour le déploiement des PELS. C'est pourquoi la création d'entreprises - par le soutien aux créateurs comme aux accompagnateurs - est au centre de deux grands types de PELS :

- favoriser le financement et l'insertion bancaire du créateur d'entreprises ;
- soutenir les professionnels de l'accompagnement.

La solidarité par l'engagement social et civique est un domaine volontairement plus large, afin de permettre aux caisses d'épargne de répondre plus efficacement aux spécificités de leur territoire. Ces interventions ont vocation à apporter une contribution originale au renforcement de la cohésion sociale, dans le cadre de six sphères d'initiative :

- renforcer la maîtrise des savoirs de base, dont les services bancaires ;
- favoriser l'autonomie des personnes âgées ou malades ou handicapées ;
- privilégier l'insertion par l'emploi ;
- satisfaire les besoins fondamentaux ;
- encourager l'insertion culturelle et sportive ;
- favoriser la cohésion sociale par la préservation du patrimoine naturel ou culturel.

Dans le champ de ces orientations, chaque caisse d'épargne décide des projets qu'elle souhaite soutenir.

DEUX ANS DE MISE EN ŒUVRE DES PELS

Les caisses d'épargne ont d'abord su relever le défi de créer une communauté de l'intérêt général au sein du réseau. Dans chacune des trente-trois banques coopératives a été ouvert un poste de responsable intérêt général, dont le titulaire est à la fois l'acteur-clé de la mise en œuvre des PELS sur le terrain et le correspondant des organes centraux du groupe (Fédération nationale des caisses d'épargne et Caisse nationale des caisses d'épargne) dans le domaine de l'intérêt général.

Le profil de ces collaborateurs est très varié et, bien que le dispositif ait été conçu pour ne pas générer de ruptures avec les engagements traditionnels du groupe, il a fallu définir et faire reconnaître une fonction transversale spécifique, souvent rattachée au plus haut niveau hiérarchique. De l'analyse et de la qualification des projets jusqu'à leur sélection, leur mode de financement et leur suivi, la gestion des PELS révèle une complexité qui rend nécessaire des qualifications étendues.

Des efforts importants de formation ont été déployés pour créer, au sein de cette catégorie de collaborateurs, une véritable culture de l'intérêt général et de l'économie sociale.

Pour la première année d'exercice (2001), le montant des PELS engagés par les caisses d'épargne s'est élevé

à 20,3 millions d'euros. Ainsi, 952 projets ont été soutenus, en grande majorité portés par des associations, qui confirment leur dynamisme et leur capacité d'innovation dans ce domaine.

Suivant la progression du résultat des caisses d'épargne, environ 23 millions d'euros ont été engagés au titre des PELS pour l'année 2002.

La nature des projets financés est très diverse, mais l'aide à la création d'entreprises et le soutien aux organismes d'accompagnement des micro-créeurs ont été privilégiés (cf. tableau). Les deux tiers de l'enveloppe pour 2001 ont, en effet, été consacrés au développement de l'emploi.

Dans ce domaine, le groupe Caisse d'épargne a signé des accords nationaux avec les quatre grands réseaux d'accompagnement : l'Association pour le droit à l'initiative économique (Adie)¹¹, France active, les Boutiques de gestion et France initiative réseau. Ces conventions sont ensuite déclinées à l'échelle des territoires de caisses.

De même, des procédures de gestion du dispositif ont été mises en place, mais chaque caisse d'épargne élabore sa propre stratégie. Son engagement doit correspondre au mieux aux attentes de son territoire, mais aussi aux perspectives exprimées par les administrateurs représentants des sociétaires de l'établissement.

En effet, si la décision de financement relève du directoire, il est considéré comme souhaitable et bénéfique d'associer les représentants des sociétaires aux activités dans le domaine de l'intérêt général. Ils sont encouragés à s'engager dans le processus de sélection et de suivi des projets (notamment sous

Tableau
Répartition 2001 des PELS selon leur orientation thématique

Soutenir et accompagner les créateurs d'entreprises	27 %
Soutenir les opérateurs qui accompagnent les créateurs	18 %
Aider à l'insertion par la formation et l'emploi	20 %
Favoriser l'autonomie des personnes âgées, malades ou handicapées	13 %
Satisfaire les besoins fondamentaux	9 %
Contribuer à l'information sur les services bancaires et la création d'entreprises	4 %
Encourager l'insertion par les activités culturelles ou sportives	3 %
Favoriser l'insertion par la valorisation du patrimoine naturel ou culturel	3 %
Faciliter l'acquisition des savoirs de base	2 %

Source : *Nos clés pour la solidarité. Bilan 2001 des PELS*, caisse d'épargne, mars 2002. Les orientations ont été légèrement ajustées pour 2002, compte tenu des expériences de la première année d'exercice et afin d'éviter les ambiguïtés des intitulés.

forme de bénévolat) : proposition de projets à examiner ; association au processus de sélection ; implication dans le suivi des projets...

De plus, la participation des sociétaires, des administrateurs et des conseils d'orientation et de surveillance au déploiement des PELS est, à juste titre, considérée comme un levier d'intégration du nouveau statut des caisses d'épargne. L'intérêt général est une des ressources d'acculturation au statut coopératif, et les PELS offrent aux administrateurs une dimension d'implication leur révélant leurs responsabilités et participant à la définition de leur rôle.

DES DÉFIS À RELEVER

Les caisses d'épargne, accompagnées par la Fédération nationale des caisses d'épargne et la Caisse nationale des caisses d'épargne, ouvrent aujourd'hui

une phase d'évaluation des PELS. Il s'agit de mesurer l'impact réel des projets soutenus, au-delà des éléments statistiques déjà disponibles. Les premiers résultats ne sont souvent perceptibles que six mois à un an après le financement et la mise en place des projets. Un premier bilan devrait être disponible au cours du second trimestre 2003.

Mesurer l'impact des PELS répond ainsi à un objectif d'information des publics (sociétaires, politiques, société civile) qui s'interrogent légitimement sur l'application de la loi de juin 1999. Mais, cette étude est également l'instrument permettant de dynamiser la mobilisation des collaborateurs et des administrateurs des caisses d'épargne dans le domaine de l'intérêt général, et devra aussi compléter l'expertise interne qui nourrira la réflexion en termes d'orientations annuelles, de procédures, de critères de sélection des projets... L'intégration de critères d'évaluation dans le processus de sélection

Encadré

L'implication des administrateurs de la Caisse d'épargne Provence-Alpes-Corse-Réunion en matière de PELS

« À la Caisse d'épargne Provence-Alpes-Corse-Réunion (PACR), nous avons souhaité que les administrateurs soient impliqués en amont des PELS, c'est-à-dire aussi bien dans le repérage du projet que dans son analyse, sa sélection et son suivi. Au départ, ce sont les administrateurs des sociétés locales d'épargne¹² qui rencontrent les associations porteuses de projets. Ils réalisent ainsi les premières analyses de ces projets. Ces administrateurs remontent ensuite un certain nombre d'informations. Puis, un comité consultatif composé de membres du conseil d'orientation et de surveillance étudie les dossiers et rend un avis qui, en principe, est suivi par le directoire. Une fois le dossier validé par ce même directoire, les présidents des sociétés locales d'épargne sont encore impliqués, puisque ce sont eux qui signent les conventions partenariales passées avec ces associations. Après la remise du chèque - autre moment important du dispositif -, les administrateurs ont également la mission difficile de suivre le bon déroulement du projet, et surtout de vérifier la bonne utilisation des fonds octroyés.

En matière de crédit, les administrateurs sont, pour la plupart, membres des conseils d'administration des organismes d'accompagnement, que ce soit l'Adie ou les plates-formes d'initiative locale. Au sein de ces conseils d'administration, ils représentent la Caisse d'épargne. Les membres des comités d'agrément, quant à eux, sont plutôt les chargés d'affaires. De cette manière, chaque compétence est à sa place. (...)

Je crois qu'au sein de la Caisse d'épargne PACR, les administrateurs (...) sont déjà convaincus (de l'intérêt du dispositif). Ils ont en effet la volonté d'être de véritables ambassadeurs de la Caisse d'épargne. Ils sont extrêmement attachés aux valeurs que nous défendons depuis le début.

En participant à ces projets d'économie locale et sociale, ils affirment nos valeurs. C'est la connaissance qu'ils ont de leur territoire - du tissu socio-économique et des besoins du territoire - qui nous permet à nous, caisses d'épargne, de jouer concrètement notre rôle d'acteur du développement économique et de la cohésion sociale. Ils nous permettent de sélectionner les bons projets. Ils nous permettent de déterminer les vrais besoins. Ils nouent également des liens privilégiés avec les organismes d'accompagnement des créateurs de micro-entreprises. Or, c'est cette proximité qui est nécessaire au développement des projets d'économie locale et sociale, et surtout qui contribue à leur succès »¹³.

*Stéphanie Fournier, responsable intérêt général,
Caisse d'épargne Provence-Alpes-Corse-Réunion*

des PELS ouvre la voie d'une plus grande efficacité du dispositif et d'une plus forte adéquation entre attentes sociales et finalité du financement.

Les caisses d'épargne doivent aussi s'attacher à développer une culture interne de l'intérêt général parmi leurs collaborateurs. Cet engagement au service du plus grand nombre permet de réunir tous les collaborateurs autour de valeurs qui subliment la gestion d'une entreprise. Le dispositif des PELS est un outil d'autant plus légitime qu'il intègre parfaitement la philosophie des activités des caisses d'épargne : développement local, ancrage territorial, ouverture au plus grand nombre.

Clôturent le congrès national des caisses d'épargne, Jean-Louis Borloo, ministre délégué à la Ville, s'adressait aux administrateurs et dirigeants du

groupe Caisse d'épargne en octobre dernier : « (...) vous avez pris un autre chemin en tentant de conjuguer la performance avec le sens de la vie, l'intérêt général et la cohésion sociale. Alors que la performance devenait synonyme de modernité, vous avez introduit, dans le système, une donnée absolument unique. Grâce à vous, la cohésion sociale est devenue moderne. Vous avez transformé les contraintes de la loi de 1999 en atouts concurrentiels. Beaucoup plus qu'une concession de la performance à l'honneur, c'est la réconciliation du sens de la vie et de la performance »¹⁴.

Aujourd'hui, les PELS peuvent, en effet, être considérés par les caisses d'épargne comme une chance historique, un dispositif s'inscrivant idéalement dans le corps de valeurs du groupe.

NOTES

1. Loi 99-532 du 25 juin 1999 relative à l'épargne et à la sécurité financière (codifiée dans le Code monétaire et financier aux articles L. 512-85 à L. 512-104).
2. Cf. Daniel Duet, *Les caisses d'épargne*, Presses universitaires de France, 7^{ème} édition, juin 2001.
3. Daniel Duet, *Le destin coopératif des caisses d'épargne. Éléments pour une critique des conceptions étatistes de la situation historique des caisses d'épargne françaises* in Les cahiers pour l'histoire de l'épargne, *L'économie sociale et le modèle bancaire coopératif aujourd'hui*, n° 2, juin 2000, pp. 119-148.
4. Naziha Boukhorssa et Nicole Moreau, *Les caisses d'épargne : un nouvel acteur dans le monde coopératif* in Revue d'économie financière, n° 67, 2002, pp. 249-259.
5. « L'économie sociale se définit comme l'ensemble des coopératives, des mutuelles et des associations exerçant une activité économique, mais suivant des principes de fonctionnement très distincts de ceux de l'économie marchande. En effet, ces structures sont fondées sur le principe de la libre adhésion des individus et naissent d'une association de personnes, non de capitaux, qui exercent collectivement la propriété de leur patrimoine. Leur mode de gestion est démocratique (un sociétaire, une voix) (...) », *Le journal de l'action sociale*, septembre 2000.
6. Les autres entreprises coopératives disposent de cette option et sont libres de destiner ces sommes disponibles « sous forme de subvention soit à d'autres coopératives ou unions de coopératives, soit à des œuvres d'intérêt général ou professionnel », loi 47-1775 du 10 septembre 1947 portant sur le statut de la coopération, article 16 modifié par la loi 92-643 du 13 juillet 1992, article 11.
7. Loi 99-532 du 25 juin 1999 relative à l'épargne et à la sécurité financière, article 1 (article L. 512-85 du Code monétaire et financier).

8. « Les sommes disponibles après imputation sur le résultat net comptable des versements aux réserves légales et statutaires sont réparties par l'assemblée générale entre l'intérêt servi aux parts sociales, les distributions opérées conformément aux articles 11 bis, 18 et 19 nonies de la loi 47-1775 du 10 septembre 1947 précitée, les mises en réserve et les affectations au financement de PELS. Les sommes mises en réserve doivent représenter au minimum le tiers des sommes disponibles telles que définies au présent article. Cette proportion peut toutefois être augmentée sur décision de la Caisse nationale des caisses d'épargne et de prévoyance, au vu de la situation financière de la caisse d'épargne et de prévoyance dont il s'agit. Les sommes affectées au financement des PELS ne peuvent excéder, pour chaque caisse d'épargne et de prévoyance, le montant total de l'intérêt servi aux parts sociales et des distributions effectuées conformément aux articles 11 bis, 18 et 19 nonies de la loi 47-1175 du 10 septembre 1947 précitée, ni être inférieures au tiers des sommes disponibles après la mise en service », loi 99-532 du 25 juin 1999 relative à l'épargne et à la sécurité financière, article 6 (article L. 512-91 du Code monétaire et financier).

9. Loi 99-532 du 25 juin 1999 relative à l'épargne et à la sécurité financière, article 6.

10. Loi 99-532 du 25 juin 1999 relative à l'épargne et à la sécurité financière, chapitre V, article 15 (article L. 512-99 du Code monétaire et financier).

11. Cf. Marie-Claire Dalo et Alexandrine Lapoutte, caisse d'épargne et Adie, *Une configuration partenariale innovatrice* in Recma, n° 286, novembre 2002, pp. 23-35.

12. Cf. à propos des sociétés locales d'épargne (SLE), Naziha Boukhorssa et Nicole Moreau, *Les caisses d'épargne : un nouvel acteur dans le monde coopératif*, in Revue d'économie financière, n° 67, 2002, pp. 255-256.

13. Congrès national des caisses d'épargne, Paris, 17 octobre 2002.

14. Congrès national des caisses d'épargne, Paris, 18 octobre 2002.

