

LES COOPÉRATIVES DE CRÉDIT ET LES BANQUES COOPÉRATIVES : LE CAS ISRAËLIEN

par Zvi Galor (*)

En s'appuyant sur l'exemple israélien, cet article aborde la problématique des coopératives d'épargne et de crédit. Si elles se sont développées en réponse à de réels besoins – fiabilité de l'épargne, accessibilité du crédit –, les évolutions les amènent souvent à négliger la finalité de service aux membres. Elles éprouvent par ailleurs des difficultés à faire face à la concurrence du marché financier. L'histoire des coopératives d'épargne et de crédit en Israël, telle que relatée ici, met en évidence un processus de transformation qui a conduit à leur disparition presque complète dans ce pays, sauf dans les mochavim et les kibboutzim, où elles ont été restructurées en fédérations coopératives ou en banques coopératives.

(*) Zvi Galor est directeur académique de l'Institut international Histadrout (Israël).

C'est au début du XX^e siècle que les premières coopératives de crédit ont été créées sur le territoire de l'actuel Etat d'Israël, alors sous domination ottomane. Ces coopératives, appelées « fonds de crédit coopératifs » en hébreu, ont été fondées par des Juifs de l'Europe de l'Est venus s'installer en Palestine à la fin du XIX^e siècle et au début de notre siècle. Dans cette partie de l'Europe, dès la seconde moitié du XIX^e siècle, des coopératives de crédit avaient vu le jour, influencées par les expériences allemandes de H. Schultze-Delitzsch et de F. Raiffeisen ⁽¹⁾.

Les fonds de crédit coopératifs mis en place en Eretz-Israël ont été soutenus par la Banque anglo-palestinienne, banque du mouvement sioniste née à la fin du XIX^e siècle pour aider à financer le retour des Juifs dans leur pays. Toujours demandeurs de prêts, les clients de ces fonds avaient en commun leur profession ou leur lieu d'habitation et s'organisaient pour obtenir des prêts sur la base d'une garantie mutuelle. Le financement des prêts provenait de la banque. En 1912, il existait vingt-cinq fonds de crédit en Palestine et le total de crédit octroyé s'élevait à 38 000 livres égyptiennes. Mais la Première Guerre mondiale a mis fin à l'existence de ces fonds.

(1) Nahum Gross et Yizhak Grinberg, *Banque Hapoalim, les cinquante premières années, 1921-1971* (en hébreu), Am Oved, Tel-Aviv, 1994, p. 237.

Les coopératives de crédit et d'épargne en Eretz-Israël

Une période nouvelle de développement commence pour les coopératives après la Première Guerre mondiale. C'est en 1919 que la première

(2) Entrevue avec Abraham Brener en août 1997. A. Brener a travaillé à partir de 1949 dans la coopérative de crédit et d'épargne de Tel-Aviv et a été son dernier directeur avant l'unification de cette coopérative avec la Banque Hapoalim. Il est parti à la retraite du poste de directeur général adjoint de la Banque Hapoalim. Aujourd'hui, il est membre du comité de direction de plusieurs institutions financières en Israël.

(3) *Banque Hapoalim*, cité plus haut, p. 239.

(4) Entrevue avec Abraham Brener.

coopérative de crédit et d'épargne est fondée à Tel-Aviv⁽²⁾. Et le premier fonds de crédit et d'épargne de la Histadrout est créé en 1921, celle-ci ayant obtenu de l'Agence juive un prêt de 1 000 livres (*pounds*) palestiniennes pour proposer des aides dans un contexte de chômage important⁽³⁾. Les deux courants principaux de développement des coopératives d'épargne et de crédit en Eretz-Israël sont alors en place. Les coopératives de crédit et d'épargne s'adressent à la population travaillant dans le secteur privé – dénommé à l'époque « secteur citoyen » –, comprenant des partis politiques, tels les Zionim Claiim (les libéraux), qui représentent les commerçants, les petits industriels et les paysans non-membres de coopérative. Les deux mouvements se caractérisent par le fait que les coopératives n'appartiennent pas à leurs membres; leurs gestion et contrôle n'ont pas été déterminés sur une base démocratique, mais plutôt sur une base politique relative aux composantes de la population juive vivant en Eretz-Israël à cette époque⁽⁴⁾.

Les fonds de crédit et d'épargne

Les quelques principes qui ont guidé la création de ces fonds étaient basés sur l'aide mutuelle. En premier lieu, les fonds dépendent d'une institution implantée sur tout le territoire, avec de multiples branches. Ensuite, ils sont alimentés par le versement d'un droit d'adhésion d'une valeur d'un quart de livre palestinienne. Si un membre s'en va, il sera remboursé de cette somme à sa valeur nominale. Le capital amassé *via* les droits d'adhésion sert à l'octroi de prêts. Les membres ayant payé leurs droits sont qualifiés à recevoir des prêts. Le crédit, remboursable par mensualités égales, est octroyé pour une période de dix mois. Son total est limité à vingt fois le montant de la somme payée comme droit d'adhésion. Les frais de fonctionnement sont couverts par des prélèvements de 2 % sur chaque prêt. Nous pouvons dès lors pointer certains problèmes. Tout d'abord, ces coopératives ont été fondées d'« en haut » et non pas par leurs membres, qui ne sont pas propriétaires de leur coopérative. De plus, les conditions de l'octroi du crédit et de garantie n'ont pas été clairement stipulées aux membres. Ces éléments expliquent que le fonds ait fait faillite en 1924 et ait cessé d'exister⁽⁵⁾.

(5) *Banque Hapoalim*, p. 244.

En 1924, la Histadrout a décidé de recréer des fonds de crédit et d'épargne partout en Eretz-Israël. Les fonds devaient être créés là où ils auraient des bases économiques et financières, et seulement lorsque ces conditions seraient présentes, et se fédérer en un fonds central. La Banque Hapoalim (l'arme financière de la Histadrout) devait servir d'instrument financier pour l'établissement de ces différents fonds. En septembre 1925, le premier fonds est créé à Tel-Aviv, puis d'autres à Jérusalem et à Haïfa. Créer une ligne de crédit pour ceux qui en exprimaient le besoin et n'avaient pas accès aux établissements bancaires de l'époque était le but principal. Parallèlement, des fonds ont été établis dans les zones rurales de l'époque, dans les mochavot (villages non coopératifs à caractère urbain) et dans les mochavim (villages coopératifs).

Dans plusieurs mochavot, un processus de développement a commencé à cette époque, amenant de nombreux travailleurs auprès des agriculteurs, pour être engagés comme salariés. La création des fonds de crédit et d'épargne et, simultanément, la création des coopératives de consommation incitèrent ces travailleurs à devenir membres de la Histadrout. Les fonds proposaient des conditions meilleures que celles des coopératives de crédit et d'épargne mises en place au préalable par la Histadrout dans les mochavot. En 1929, la Banque Hapoalim octroyait un crédit de 300 livres palestiniennes pour la fondation d'un fonds de crédit et d'épargne à Petah Tiquva, en échange d'une somme équivalente d'épargne réalisée dans cette mochava par les travailleurs membres de la Histadrout.

Les fonds créés dans les différents mochavim ont été utilisés principalement pour le transfert de crédit destiné à financer la production des membres des mochavim. Mais ce secteur montrait un très faible ratio entre les fonds propres et le total des crédits transférés aux membres producteurs; parallèlement, le ratio entre le total des épargnes des membres et le total du crédit alloué était très bas. Le fait que chaque coopérative ne comprenne qu'un très petit nombre de membres posait également problème. Il en résulta une disparition graduelle des fonds des différents mochavim et la transformation de ces mochavim en coopératives à fonctions multiples, comprenant également la fonction épargne et crédit ⁽⁶⁾.

En 1935, on comptait en Eretz-Israël (Palestine) vingt-cinq fonds de crédit et d'épargne: un dans chacune des grandes villes, Tel-Aviv, Haïfa et Jérusalem, dix dans les mochavot et douze dans les mochavim. La Banque Hapoalim a toujours été présente, accompagnant la création et l'existence de ces fonds. En 1932, elle a octroyé une somme de 10000 livres palestiniennes aux quatre-vingt-huit fonds les plus importants, dans les villes et les mochavot. On peut remarquer que les fonds se sont développés parallèlement à l'existence de la Banque Hapoalim, avec un statut à part, en offrant aux membres des services qui ont concurrencé ceux de la Banque Hapoalim, laquelle apportait par ailleurs son soutien financier dans le cadre de la Histadrout.

Une autre phase dans le développement de ces fonds fut la création, en 1934, de la fédération et des organes de contrôle et d'audit (Brith-Pikuach) des coopératives de crédit. Les rôles principaux du Brith-Pikuach résidaient dans l'audit, le contrôle, la formation et la gestion efficace.

La structure des fonds de crédit et d'épargne

Ces fonds étaient des coopératives dont les membres étaient des individus ou des coopératives, affiliés dans le cadre de la Histadrout. Les principes de gestion étaient démocratiques et chaque membre disposait d'une seule voix. Les fonds, en tant qu'institutions coopératives, s'appuyaient sur des conseils, des comités de gestion ainsi que des comités de contrôle. Point important, tous ces fonds étaient affiliés à la Histadrout, qui avait un droit de vote à leur assemblée générale annuelle.

(6) *Op. cit.* p. 246.

Les objectifs principaux des fonds étaient les suivants : fournir aux membres des crédits, aider à la création d'entreprises coopératives (logement, assurance), approfondir la notion d'épargne, gérer des dépôts à terme, gérer les comptes courants des membres ainsi que ceux du grand public, dispenser différents services bancaires, établir des contrats pour l'achat de terrain, pour la construction de logements ou pour l'agriculture et transférer une partie des revenus aux activités de bienfaisance de la Histadrout.

Les capitaux des fonds proviennent des droits d'adhésion (d'une valeur de 0,25 livre palestinienne) et des réserves accumulées au fil des années. Chaque membre paie un dixième de la valeur du crédit reçu comme contribution unique à la création de ces fonds de réserve et à la constitution du fonds de la coopérative. Il est très important de noter qu'il n'y a pas, dans cette approche, de lien de propriété entre les membres et la coopérative. Les membres ne sont pas les propriétaires des coopératives auxquelles ils appartiennent. Un membre qui quitte le fonds, même après plusieurs années, sera remboursé de la valeur nominale de ses droits d'adhésion. Les membres n'étant pas les propriétaires de leur coopérative, les profits sont versés aux fonds d'accumulation – de réserve ou utilisés pour couvrir des dettes non payées. Une partie du profit annuel est transférée à la Histadrout. Il n'existe pas de distribution de profit aux membres.

Il nous faut, dans notre analyse, rappeler les deux hypothèses principales suivantes.

- La création de profit signifie que le prix du service aux membres est plus élevé que nécessaire.
- La création de profit signifie que la coopérative augmente graduellement et continuellement la totalité de la valeur de ses biens, qui n'appartiennent pas aux membres. La coopérative doit trouver une forme d'investissement des fonds qui sauvegarde la valeur réelle de cet argent.

Dans la plus grande partie des cas, ces alternatives n'existent pas et, en conséquence, la valeur réelle des fonds se dégrade considérablement et n'est pas en mesure de servir les objectifs voulus.

La fédération d'audit (Brith-Pikuach)

Brith-Pikuach est fondé en 1934, avec pour membres tous les fonds de crédit et d'épargne de la Histadrout. Ses fonctions principales se déclinent de la manière suivante : la formation en comptabilité et le contrôle de tous les fonds ; le développement et l'approfondissement des liens entre les différents fonds ; la formation coopérative des membres et des dirigeants ; l'assistance à la création de nouveaux fonds.

Chaque fonds membre est contrôlé une fois par an, et il paie pour ce contrôle. Cette approche est très pertinente. En effet, si comme dans certains pays le contrôle est pris en charge par des fonctionnaires de l'Etat, mal payés, et si les coopératives n'en supportent pas le coût, la route est ouverte à la corruption et à l'inefficacité.

Brith-Pikuach apparaissait comme une coopérative de troisième degré. L'assemblée générale annuelle était composée de délégués, disposant

chacun d'une seule voix. Chaque fonds envoyait un délégué pour cinq cents membres, mais pas plus de cinq délégués au total.

Les coopératives de crédit et d'épargne

(7) Entrevue avec Abraham Brenner.

La première coopérative de crédit et d'épargne fut fondée à Tel-Aviv en 1919. Elle était destinée à fournir des prêts de petite taille à ceux qui n'avaient pas accès au crédit bancaire – surtout les petits commerçants, les artisans, les petits agriculteurs – et, en général, à tous ceux qui n'étaient pas dans le cadre de la Histadrout ⁽⁷⁾.

Dans ces coopératives, comme dans les fonds décrits ci-dessus, les membres n'étaient pas propriétaires de la coopérative. Il fallait payer un droit d'adhésion pour devenir membre. Les services rendus relevaient du domaine de l'épargne des dépôts à terme et de l'octroi de crédit. Les non-membres pouvaient ouvrir des comptes d'épargne et de dépôts à terme, mais ils n'avaient pas le droit d'obtenir de crédit. Ces coopératives ont connu un certain succès, les opérations étant très simplifiées et peu onéreuses, le service efficace et le taux d'intérêt offert sur les dépôts plus élevé que dans les banques. La somme cumulée des dépôts était dirigée vers le crédit. Les bénéficiaires du crédit étaient les membres, des particuliers ou de petites affaires.

Les coopératives de crédit et d'épargne créaient aussi des profits, qui n'étaient pas partagés entre les membres, mais gardés dans des fonds de réserve. Avec cette politique, assez répandue dans le monde, la difficulté est de savoir comment sauvegarder la valeur réelle de l'argent en réserve. La solution, pratiquée dans plusieurs pays comme en Israël, a été d'investir ces fonds en biens d'immobilisation hors de la coopérative, par exemple dans de l'immobilier ou des terrains. Cette pratique a eu pour conséquence, entre autres, l'accumulation graduelle de biens de valeur très élevée n'appartenant pas aux membres.

La création des fonds de réserve, comme le mentionne Abraham Brenner, visait aussi les cas de difficultés financières ou de dissolution de la coopérative. Dans les deux cas, l'argent accumulé était utilisé pour payer les dettes. De façon générale, lorsque la coopérative couvre des dettes, il faut tenir compte du risque d'injustice qui peut affecter les membres. La plupart du temps, la source à partir de laquelle les dettes éventuelles sont financées est le fonds de réserve. Celui-ci provient du surplus annuel de la coopérative, qui naît de la participation non égale de chaque membre à la coopérative. Nous pouvons ainsi nous trouver dans la situation suivante : un membre a beaucoup participé aux affaires de la coopérative et a donc contribué plus qu'un autre au fonds de réserve. L'année suivante, cet autre membre, qui dans le passé ne s'est pas tellement impliqué, décide d'augmenter sa participation et, pour cette raison, reçoit même un crédit de la coopérative.

A la fin de l'année, on constate que, pour différents motifs, il ne paie plus ses dettes. La solution alors pratiquée par nombre de coopératives est de renflouer les dettes à partir du fonds de réserve. Cette situation crée une

injustice parmi les membres. En effet, ceux qui ont beaucoup participé durant des années sont pénalisés en faveur de membres jusque-là peu impliqués. Il est parfaitement clair que la dette doit être payée par celui qui l'a créée. Une solution parmi d'autres réside dans l'achat d'une police d'assurance payée par chaque membre au prorata du montant de crédit reçu.

De la coopérative à la banque

Ce processus de transfert est presque inévitable. Les coopératives de crédit et d'épargne ou bien celles d'épargne et crédit se transforment, avec le temps, en banques.

Pour les coopératives de crédit et d'épargne : un processus inévitable ?

Les coopératives de crédit et d'épargne ont traversé un processus par lequel elles sont devenues des banques. Celle de Tel-Aviv était la plus grande, avec quarante-neuf succursales réparties dans toute la ville. Dans le reste du pays, les autres coopératives de crédit et d'épargne ont créé une coopérative centrale (coopérative de troisième degré), laquelle, après une certaine période, est devenue une banque : la Banque Zerubavel. Cette dernière a été l'arme financière de toutes les coopératives du pays, excepté celle de Tel-Aviv.

Le grand lancement de la coopérative de Tel-Aviv eut lieu durant la deuxième moitié des années 40, après la Seconde Guerre mondiale et, surtout, après l'indépendance de l'Etat d'Israël. Abraham Brener nous relate ce processus, au cours duquel cette coopérative connut une croissance très importante. Comprenant très peu de membres au départ (quelques centaines), elle est passée d'une situation où tout le monde se connaît – le membre qui demande un prêt connaît le directeur et boit un verre de thé dans son bureau – à une situation où l'on compte plusieurs branches et des dizaines de milliers de membres. Ce processus de croissance a généré une déconnexion entre la coopérative et ses membres. A la fin des années 60, la coopérative de crédit et d'épargne de Tel-Aviv comptait environ cinquante succursales et employait six cents salariés.

La croissance de la coopérative a eu une conséquence presque inévitable : n'étant plus en mesure de rendre tous les services exigés par ses membres, elle s'est trouvée contrainte à devenir elle-même une banque. La coopérative de Tel-Aviv, qui durant des années avait investi son argent dans les biens d'immobilisation, surtout dans les terrains, a dû affronter à partir de 1965, à la suite de la crise économique en Israël, d'énormes difficultés de liquidités. Elle a été conduite à vendre ses biens dans des conditions qui étaient loin d'être optimales du fait de la crise et du manque d'acheteurs ; cette vente s'est soldée par des pertes énormes pour la coopérative. Une seule solution s'offrait à elle : la fusion avec la Banque Zerubavel, qui était

alors la banque centrale de toutes les coopératives de crédit et d'épargne hors de la Histadrout. La banque a reçu un nouveau nom : la Banque de crédit et d'épargne d'Israël.

La phase suivante a eu lieu deux ans plus tard, lorsque cette banque a fusionné avec la Banque de l'industrie et du commerce, elle-même contrôlée par la Banque Hapoalim. Ce n'était qu'une étape vers la Banque Hapoalim, puisqu'en novembre 1971 cette dernière absorbe le tout. Outre un effet de taille avec des dizaines de branches supplémentaires, la Banque Hapoalim a bénéficié de l'acquisition de presque cinquante branches à Tel-Aviv, où elle était jusque-là relativement peu présente.

Abraham Brener résume ses propos en estimant que le processus par lequel les coopératives de crédit et d'épargne se transforment en banques est inévitable, car il arrive un jour où la simple coopérative, ne pouvant plus concurrencer la banque ni offrir les mêmes services à ses membres, n'a plus la possibilité financière d'exister.

Pour les fonds de crédit et d'épargne : un défaut d'implication

Les fonds de crédit et d'épargne ont fait face à divers problèmes au cours de leur développement. L'un d'eux concerne les membres. En 1935, il existe déjà vingt-cinq fonds, situés surtout dans les mochavot et comptant plus de 21 000 membres. La motivation pour adhérer est d'abord de nature économique, et non idéologique – au sens où les membres cherchaient à adhérer à l'idée coopérative. On constate également une absence d'implication des membres dans la vie démocratique de la coopérative ou dans sa gestion. Pour les auteurs de l'ouvrage sur la Banque Hapoalim ⁽⁸⁾, cette volonté manifeste des membres de ne surtout pas être impliqués dans les affaires courantes des fonds a été l'une des causes des événements qui ont suivi.

Durant des années, on a observé une diminution du nombre de fonds alors que le nombre de membres augmentait. En 1947, il reste vingt fonds en Eretz-Israël, affichant 35 500 membres. Après l'indépendance, l'activité de ces fonds augmente, et un rapport du fonds de Tel-Aviv de 1949 indique que, par la gamme et le volume de ses activités, il ressemble à une banque commerciale. Entre les fonds et la Banque Hapoalim commence alors une compétition... qui se solde par une fusion. Ce processus sera achevé en 1957.

(8) Banque Hapoalim, p. 255.

Conclusion

L'histoire des coopératives de crédit et d'épargne en Eretz-Israël, puis en Israël, nous montre que ces formules coopératives ont pratiquement disparu de la réalité de l'Etat d'Israël. On peut dire qu'elles ont disparu parce que l'on n'avait plus besoin d'elles. Cette formule subsiste toutefois dans le cadre de coopératives à fonctions multiples, tels le mochav et le kibboutz.

On rencontre aujourd'hui des banques coopératives, ou des fédérations coopératives, qui du point de vue financier font la même chose. La banque coopérative est fondée par un groupe de coopératives primaires d'épargne et de crédit, qui se réunissent dans cet objectif et en deviennent les propriétaires. Cette banque coopérative doit être en mesure de proposer aux coopératives primaires une variété de services que ces dernières ne peuvent fournir à des prix réellement compétitifs. Par ailleurs, on attend qu'elle exerce un rôle régulateur entre les coopératives primaires possédant des fonds excédentaires et celles souffrant de manque de liquidités, même ponctuellement. Cette démarche doit être accompagnée d'une politique offrant un taux d'intérêt le plus élevé possible aux coopératives qui déposent leur argent, et facturant parallèlement un taux d'intérêt le plus bas possible aux coopératives dans le besoin. Quant à la question de savoir comment les banques coopératives s'approprient ces principes, elle serait l'objet d'un autre article. ●