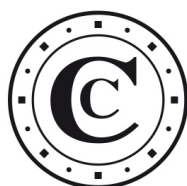


Cour des comptes



LES POLITIQUES PUBLIQUES EN FAVEUR DE L'INCLUSION BANCAIRE ET DE LA PRÉVENTION DU SURENDETTEMENT

Communication à la commission des finances du Sénat

Juin 2017

Sommaire

AVERTISSEMENT	5
SYNTHÈSE	9
RECOMMANDATIONS	17
INTRODUCTION	19
CHAPITRE I L'ACCÈS À UN COMPTE BANCAIRE ET À DES MOYENS DE PAIEMENT : UN CADRE LÉGISLATIF DE PLUS EN PLUS ABOUTI, UNE COHÉRENCE ENTRE DISPOSITIFS LÉGAUX À MIEUX ASSURER	23
I - LE « DROIT AU COMPTE » : UN NOMBRE LIMITÉ DE BÉNÉFICIAIRES, UNE PROCÉDURE INTRINSÈQUEMENT COMPLEXE	24
A - Une procédure davantage utilisée, mais à l'impact modeste.....	25
B - Une procédure en pratique complexe et longue	28
C - Un pilotage du dispositif qui s'est amélioré au sein des établissements de crédit mais un suivi d'ensemble insuffisant	34
II - L'OFFRE SPÉCIFIQUE EN FAVEUR DES CLIENTS EN SITUATION DE FRAGILITÉ FINANCIÈRE : UN NOMBRE ENCORE MODESTE DE BÉNÉFICIAIRES, DES MARGES DE MANŒUVRE POUR AMÉLIORER SA DIFFUSION	37
A - Une offre qui s'inscrit très largement dans le prolongement de la gamme de moyens de paiement alternatifs aux chèques	38
B - Des efforts à poursuivre pour mieux diffuser cette offre	42
III - LA MISSION D'ACCESSIBILITÉ BANCAIRE DE LA BANQUE POSTALE : UN DISPOSITIF ANCIEN AUX BÉNÉFICES AUJOURD'HUI LIMITÉS EN TERMES DE BANCARISATION	44
A - Une mission héritée des années 1960 dont la définition et les instruments n'ont pas évolué	44
B - Une mission qui bénéficie essentiellement à deux millions d'utilisateurs, dont un grand nombre dispose déjà d'un compte bancaire	47
C - Une mission qui doit évoluer	54
IV - LA NÉCESSITÉ DE RECONSIDÉRER L'ARTICULATION ENTRE LES DIFFÉRENTS DISPOSITIFS D'INCLUSION BANCAIRE	60
CHAPITRE II LA PRÉVENTION DU SURENDETTEMENT ET L'ACCOMPAGNEMENT DES PERSONNES EN SITUATION DE FRAGILITÉ FINANCIÈRE : DES PROGRÈS QUI DOIVENT ÊTRE POURSUIVIS	71
I - UN RESSERREMENT DU MARCHÉ DU CRÉDIT À LA CONSOMMATION QUI A CONDUIT À UNE BAISSÉ DU NOMBRE DE DOSSIERS DE SURENDETTEMENT	71
A - Les réformes adoptées depuis 2010 ont contribué à assainir le marché du crédit à la consommation et mieux protéger les emprunteurs	72
B - Mais, en dépit d'un infléchissement net depuis 5 ans, un nombre toujours élevé de dossiers de surendettement déposés, comportant encore beaucoup de crédits à la consommation	77
C - Les options pour éviter les phénomènes d'accumulation de crédits à la consommation.....	84
II - DES EFFORTS À POURSUIVRE EN MATIÈRE D'ACCOMPAGNEMENT	91
A - La charte d'inclusion bancaire et de prévention du surendettement : un effort d'organisation de la détection précoce et de l'accompagnement des clients fragiles, un impact difficilement évaluable sur la prévention du surendettement	91

B - Les initiatives en cours en matière de conseil, d'information et d'éducation financière.....	94
C - Le microcrédit personnel accompagné, une alternative utile au crédit à la consommation mais limitée dans son développement	98
CONCLUSION GÉNÉRALE	107
GLOSSAIRE	109
ANNEXES	113

Avertissement

En application du 2° de l'article 58 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), la Cour des comptes a été saisie par la présidente de la commission des finances du Sénat, par lettre du 18 juillet 2016, d'une demande d'enquête portant sur « les politiques publiques de lutte contre l'exclusion bancaire ». Cette demande a été acceptée par le Premier président le 20 juillet 2016. Ce dernier, par une lettre datée du 27 octobre 2016, a précisé les modalités d'organisation des travaux demandés à la Cour. Elles ont été déterminées en accord avec la présidente de la commission des finances du Sénat, au cours d'un entretien qui s'est déroulé le 20 octobre 2016 en présence des rapporteurs et de la contre-rapporteuse.

En accord avec la présidente de la commission des finances du Sénat, le titre de l'enquête a été amendé de la manière suivante : « Les politiques publiques en faveur de l'inclusion bancaire et de la prévention du surendettement ». L'enquête a été centrée sur les dispositifs destinés à favoriser l'inclusion bancaire (le « droit au compte », l'offre de services bancaires spécifiques pour les clients fragiles financièrement, le plafonnement des frais d'incident de paiement et la mission d'accessibilité bancaire de La Banque Postale) et les mesures qui visent à prévenir le surendettement (impact des dispositions concernant la distribution du crédit à la consommation, en particulier du crédit renouvelable, utilité du microcrédit, mesures mises en œuvre pour prévenir le surendettement).

La plupart de ces dispositifs ont fait l'objet de modifications récentes. L'enquête de la Cour a évalué l'impact de ces évolutions, en intégrant, dans ses constats, une réflexion sur les conséquences, en termes de risques d'exclusion bancaire de certaines catégories de la population, de l'évolution des moyens de paiement vers une dématérialisation croissante. En revanche, l'enquête de la Cour ne traite pas en détails des problématiques liées aux personnes physiques agissant pour des besoins professionnels, sauf lorsque les statistiques ne peuvent être distinguées entre les deux catégories, comme c'est le cas par exemple pour le microcrédit, ou des problématiques liées à l'accès au crédit immobilier. Elle ne traite pas non plus de la mise en œuvre du dispositif de protection en cas de saisie sur compte bancaire, dit solde bancaire insaisissable, en l'absence de données pertinentes recueillies sur ce dispositif.

Le lancement des travaux de la Cour a été notifié aux administrations et organismes publics concernés par lettres en date du 3 août 2016. Des lettres d'information, accompagnées de questionnaires, ont, par ailleurs, été adressées les 3 août, 24 octobre, 29 novembre et 6 décembre 2016, aux organismes professionnels représentant les établissements de crédit et les enseignes de la grande distribution, ainsi qu'à un échantillon représentatif de leurs

adhérents¹. Le 29 mars, une réunion de travail avec la présidente de la commission des finances du Sénat a eu lieu afin de la tenir informée des démarches engagées et de recueillir ses attentes sur la suite des travaux.

Les investigations de la Cour se sont appuyées sur l'analyse des réponses reçues à ces questionnaires et sur les documents communiqués par les établissements de crédit qui ont été consultés par les rapporteurs. S'agissant pour leur majorité d'organismes privés, la Cour n'a pu effectuer de contrôles sur place. Ces éléments ont été complétés par l'exploitation des rapports de contrôle établis par l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR). Les rapporteurs ont, par ailleurs, examiné un échantillon de 13 835 dossiers de surendettement ayant été déposés au mois de janvier 2016 auprès de la Banque de France, afin d'analyser la composition de ces dossiers et la typologie des personnes surendettées².

Les rapporteurs ont également conduit une quarantaine d'entretiens avec les représentants des principales administrations concernées (direction générale du Trésor, direction générale de la cohésion sociale, direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes, direction générale des finances publiques, institut national de la statistique et des études économiques), ceux de l'autorité de supervision de la banque et de l'assurance (Autorité de contrôle prudentiel et de résolution), ceux d'organismes publics concernés (Banque de France, Caisse des dépôts et consignations) ainsi qu'avec les interlocuteurs mentionnés *supra*. Pour enrichir les appréciations contenues dans le rapport, les représentants d'associations de consommateurs et d'associations caritatives, des organisations syndicales représentatives des personnels de banques, ainsi que le défenseur des droits, ont également été sollicités (voir annexe).

Les rapporteurs ont saisi le réseau international du ministère de l'économie et des finances concernant un échantillon de six pays européens : l'Allemagne, la Belgique, l'Espagne, la Finlande, les Pays-Bas et le Royaume-Uni. Une annexe du présent rapport synthétise ces contributions et permet de resituer la France par rapport aux dispositifs existant dans ces pays. Cette annexe s'appuie également sur les enseignements tirés d'une conférence organisée par l'association European Consumer Debt Network (Bratislava, décembre 2016), et qui réunissait des représentants d'associations européennes impliquées dans la lutte contre le surendettement et le conseil budgétaire.

L'enquête a été réalisée par la première chambre de la Cour des comptes. Après avoir été approuvé le 13 mars, un relevé d'observations provisoires a été adressé, le 22 mars, au gouverneur de la Banque de France, également en sa qualité de Président de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution et de Président de l'observatoire de l'inclusion bancaire, à la directrice générale du Trésor, au directeur général des finances publiques, au directeur général de la cohésion sociale, à la directrice du budget, au directeur de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques, au chef de l'inspection générale des affaires sociales, à la

¹ Dans le secteur des banques, un échantillon de sept groupes ou établissements bancaires représentant 94 % des parts de marché en termes de comptes de dépôts a été consulté (BNP Paribas, BPCE, Crédit Mutuel, Crédit Agricole, LCL, La Banque Postale, Société générale). Dans le secteur des établissements financiers spécialisés, un échantillon de sept établissements a été consulté (BNP Paribas personal finance, Crédit Agricole consumer finance, Franfinance, Natixis Financement, La Banque Postale Financement, Cofidis, Oney).

² En revanche, les aspects liés à l'organisation de la procédure de traitement du surendettement au sein de la Banque de France et des commissions de surendettement ne relevaient pas du périmètre de la présente enquête.

chefe du service du contrôle général économique et financier, au directeur générale de l'institut national de la statistique et des études économiques, au défenseur des droits, à la présidente du comité consultatif du secteur financier, au président-directeur général du groupe La Poste et au président du directoire de La Banque Postale. En outre, ont été invités à contredire sur les parties du relevé d'observations provisoires les concernant le directeur général de la Caisse des dépôts et consignations, la directrice générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes, le directeur de TRACFIN, le directeur des affaires criminelles et des grâces, la présidente de la commission nationale de l'informatique et des libertés, le président de la fédération bancaire française, le président de l'association des sociétés financières, le président de la fédération du commerce et de la distribution, le président du MEDEF, le président de la CPME, le président de la financière des paiements électroniques et le président de la fédération française des associations CRESUS. Des échanges avec les représentants d'associations de consommateurs et d'associations caritatives, les 21 et 24 avril, ont également permis de tester les constats et les recommandations de la Cour.

Des auditions du gouverneur de la Banque de France, du sous-directeur banques et financement d'intérêt général de la direction générale du Trésor, du président-directeur général du groupe La Poste, du président du directoire de La Banque Postale, de la directrice générale de la fédération bancaire française et du président de l'association des sociétés financières ont été effectuées en application de l'article L. 143-0-2 du code des juridictions financières.

Le présent rapport, qui constitue la synthèse définitive de l'enquête menée par la Cour, a été délibéré, le 5 mai 2017, par la première chambre présidée par M. Briet, président de chambre et composée de MM. Chouvet, Ory-Lavollée et Mmes Bouygar, Malgorn, Thibault, conseillers maîtres, M. Collin, conseiller maître en service extraordinaire, ainsi que, en tant que rapporteurs, Mme Julien-Hiebel, conseillère référendaire, Mme Véronique Grivel et M. Hervé Bec, rapporteurs extérieurs, et, en tant que contre-rapporteuse, Mme Monique Saliou, conseillère maître.

Il a ensuite été examiné et approuvé le 23 mai 2017 par le comité du rapport public et des programmes de la Cour des comptes, composé de M. Migaud, Premier président, MM. Durrleman, Briet, Vachia, Paul, rapporteur général du comité, M. Duchadeuil, Mme Moati, M. Morin, présidents de chambre, et M. Johanet, procureur général, entendu en ses avis.

Synthèse

En France, le processus de bancarisation de la population, à l'œuvre depuis une quarantaine d'années, a conduit les services bancaires à devenir un élément essentiel de l'intégration des individus au sein de la société. Dès les années 1980, la généralisation des paiements des salaires et prestations sociales par chèque et virement a en effet rendu indispensable la possession d'un compte en banque pour pouvoir participer à la vie économique et sociale.

Les pouvoirs publics ont donc été conduits à prendre des mesures destinées à renforcer l'accès des clientèles considérées comme les moins rentables par les établissements financiers à un compte bancaire et à des moyens de paiement. Ces mesures se sont multipliées depuis la fin des années 1990, traduisant la volonté des pouvoirs publics d'imposer au secteur bancaire de participer à un objectif d'insertion sociale.

La définition de l'inclusion bancaire retenue dans le cadre du présent rapport est celle adoptée par l'observatoire de l'inclusion bancaire (OIB)³: « *L'inclusion bancaire participe au processus d'inclusion dans la vie économique et sociale. Elle permet à une personne physique d'accéder durablement à des produits et services bancaires adaptés à ses besoins non professionnels et de les utiliser* »⁴.

L'inclusion bancaire vise donc non seulement à permettre l'accès à un compte et à des moyens de paiement adaptés aux besoins des personnes, mais également à prévenir leur mésusage éventuel. Elle recouvre également, à ce titre, les politiques publiques visant à encadrer la distribution du crédit à la consommation et à accompagner les personnes fragiles financièrement afin de mieux prévenir le surendettement ou en limiter les conséquences.

Un arsenal juridique étoffé afin de garantir l'accès de tous à un compte bancaire et à des moyens de paiement adaptés

D'importants efforts ont été fournis ces dernières années afin de renforcer l'efficacité des dispositifs légaux en faveur de l'inclusion bancaire. Le plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale du 21 janvier 2013, qui comprend un volet spécifique consacré à ce thème, et la loi de séparation et de régulation des activités bancaires du 26 juillet 2013, dont plusieurs dispositions sont la traduction de mesures annoncées dans ce plan, témoignent de ces efforts.

Les politiques publiques en faveur de l'inclusion bancaire reposent aujourd'hui sur des outils nombreux et diversifiés. Les principaux d'entre eux sont :

- la procédure dite du « droit au compte », qui doit permettre l'accès de tous à un compte bancaire assorti de services bancaires de base gratuits ;

³ L'OIB a été créé par la loi du 26 juillet 2013.

⁴ Voir le rapport annuel 2015 de l'OIB (rendu public en octobre 2016).

- l'offre de services bancaires spécifiques, qui vise à lutter contre l'accumulation des frais bancaires chez les clients en situation de fragilité financière grâce, notamment, à une limitation des frais d'incident de paiement ;

- la mission dite d'accessibilité bancaire, mission de service public confiée à La Banque Postale, visant à permettre l'accès, via le livret A, à un substitut de compte bancaire dépourvu de moyens de paiements mais sur lequel sont autorisés les retraits en liquide à partir de très faibles montants ainsi que certaines opérations de virement et de prélèvement.

Ces différents dispositifs, qui se comparent favorablement aux dispositifs existant dans d'autres pays européens, garantissent, en France, un niveau élevé d'inclusion bancaire (taux de bancarisation supérieur à 96 %).

Des marges d'amélioration dans la mise en œuvre des dispositifs légaux en faveur de l'inclusion bancaire

L'enjeu aujourd'hui est donc moins de compléter les dispositifs existants que d'améliorer leurs conditions de mise en œuvre et d'assurer la cohérence globale de la politique d'inclusion bancaire afin de disposer d'instruments suffisamment souples et efficaces pour répondre à la variété des besoins exprimés.

En effet, les dispositifs actuels se juxtaposent les uns aux autres, sans hiérarchie claire, et se chevauchent en partie. Il en résulte un manque de lisibilité à la fois pour les personnes directement concernées, pour les bénévoles et les professionnels de l'action sociale qui les accompagnent et pour les établissements de crédit chargés de la mise en œuvre de ces dispositifs. L'inadaptation des services offerts en réponse aux besoins constitue également un risque pour la politique d'inclusion bancaire.

Le droit au compte : un nombre limité de bénéficiaires, une procédure intrinsèquement complexe

Le dispositif du droit au compte permet aujourd'hui à toute personne dépourvue d'un compte de dépôt et à laquelle une banque a refusé l'ouverture d'un compte, d'obtenir la désignation, par la Banque de France, d'un établissement qui sera tenu de lui ouvrir un compte assorti de la fourniture gratuite d'un certain nombre de services bancaires dits « de base »⁵. Le droit au compte s'adresse aux personnes physiques et morales, domiciliées en France (sans condition de nationalité) ainsi qu'aux personnes de nationalité française résidant à l'étranger.

Si ce dispositif, créé en 1984, connaît une utilisation croissante, sa mise en œuvre ne concerne qu'une fraction assez faible de la population. Il y avait, en 2015, seulement 143 478 comptes actifs dans le cadre de la procédure du droit au compte.

Ce caractère résiduel de la procédure du droit au compte est cohérent au regard de la forte bancarisation de la France. Mais il tient également, en partie, au fait que cette procédure demeure compliquée et longue pour les demandeurs. Des progrès dans le pilotage du dispositif pourraient être réalisés afin d'améliorer la situation actuelle, où la Banque de France désigne

⁵ Ces services comprennent notamment l'ouverture, la tenue de compte, les paiements par virements et prélèvements, une carte de paiement dont chaque utilisation est autorisée par la banque. Ces services ne comprennent pas d'autorisation de découvert, ni de chéquier.

des établissements de crédit pour l'ouverture d'un compte bancaire mais n'est pas informée des suites de ces désignations (ouverture effective d'un compte, refus d'ouverture de compte ou absence d'ouverture de compte liée à la non-présentation de la personne concernée à l'agence bancaire). Or, ce qui importe pour le demandeur est moins la désignation d'une banque que les conséquences concrètes de cette désignation : l'ouverture effective d'un compte.

L'offre spécifique de services bancaires : un nombre encore modeste de bénéficiaires, des marges de manœuvre pour améliorer sa diffusion

La loi du 26 juillet 2013 impose aux établissements de crédit de proposer aux personnes physiques en situation de fragilité financière une offre spécifique comprenant, d'une part, des services bancaires très proches dans leur contenu des services bancaires de base pour un tarif ne pouvant pas dépasser 3 € par mois et, d'autre part, une limitation des frais facturés au client en cas d'incident de paiement.

Cette offre a été, jusqu'à présent, peu souscrite⁶ : la raison en tient à sa mise en place récente au sein des établissements de crédit mais aussi, probablement, à la nature même des services auxquels elle donne accès (notamment absence de chéquier, et souvent interdiction de découvert autorisé). S'il est ainsi encore tôt pour tirer des conclusions fermes s'agissant du développement futur de cette offre, il existe cependant des marges de manœuvre pour améliorer sa diffusion : d'une part, les réseaux bancaires pourraient se montrer plus actifs dans la proposition de cette offre à leurs clients en situation de fragilité financière, et, d'autre part, l'offre spécifique pourrait bénéficier d'un meilleur relais au sein des acteurs de la sphère sociale, ces derniers étant susceptibles d'en faire comprendre l'intérêt aux clients fragiles qu'ils accompagnent.

La mission d'accessibilité bancaire de La Banque Postale : un dispositif ancien et aux bénéfices aujourd'hui incertains en termes de bancarisation

À la différence des autres réseaux de collecte, La Banque Postale est tenue d'ouvrir un livret A à toute personne qui en fait la demande et de donner accès sur ces livrets à un certain nombre de fonctionnalités permettant de l'utiliser comme un quasi-compte courant (retrait et dépôt d'espèces à partir de 1,50 €, possibilité de domicilier le versement de prestations sociales et le prélèvement de certains impôts ainsi que des loyers dus aux organismes HLM, etc.) de manière gratuite et illimitée. En compensation de cette mission de service public, la Banque Postale perçoit une compensation financière (225 M€ en 2016), dont le montant représente pour elle un enjeu financier important.

L'utilisation du livret A comme substitut de compte bancaire est concentrée sur environ deux millions de détenteurs, qui réalisent, à partir de leurs livrets A, de nombreuses opérations de virements et de prélèvements et beaucoup de retraits et dépôts d'espèces via les guichets de La Banque Postale. Or, parmi ces utilisateurs très actifs du livret A, un nombre important de clients disposent déjà d'un compte et de moyens de paiement. Ces utilisateurs ne sont donc pas dans le cœur de cible de la mission, même s'il est vraisemblable que les plus modestes d'entre

⁶Au 31 décembre 2015, seulement 244 979 clients en bénéficiaient, sur un total d'environ 3 millions de clients identifiés fragiles financièrement.

eux rencontrent des difficultés de trésorerie les conduisant à s'appuyer, pour y faire face, sur le livret A (lequel ne supporte aucun frais en cas d'incident de paiement).

Pour cette clientèle fragile ou précaire, La Banque Postale remplit par ailleurs une fonction sociale d'accompagnement via ses guichets. Cette fonction dépasse toutefois le champ *stricto sensu* de la mission d'accessibilité bancaire, puisqu'elle s'adresse aussi bien aux détenteurs de livrets A que de comptes courants postaux (CCP), ces derniers ayant également recours de manière importante aux guichets de La Banque Postale pour des retraits ou dépôts d'espèces. Ce constat rend nécessaire une meilleure connaissance des profils de la clientèle de La Banque Postale et de ses besoins, aucune étude typologique n'ayant à ce jour été réalisée. Les résultats d'une telle étude permettraient d'envisager, dans le cadre de la réforme de la mission attendue pour 2020, à la fois, un recentrage de « l'outil livret A » sur son rôle de pré-bancarisation et une redéfinition de la mission d'accessibilité bancaire autour des besoins observés sur le terrain.

La nécessité de mieux assurer la cohérence entre les différents dispositifs légaux

Une clarification des objectifs assignés à chacun des outils de la politique d'inclusion bancaire s'impose. L'option que la Cour privilégie consiste à affirmer la primauté du droit au compte pour accéder à un compte bancaire et à des moyens de paiement adaptés. Par rapport aux services bancaires de base, associés au droit au compte, et à l'offre spécifique de services bancaires destinée aux clients fragiles, le livret A dispose en effet de fonctionnalités limitées et ne donne pas accès à d'autres moyens de paiement que les espèces.

Il apparaîtrait néanmoins souhaitable de maintenir, au côté d'un « droit au compte », qui devrait être amélioré dans son fonctionnement, une mission de pré-bancarisation reposant sur le livret A recentrée sur son cœur de cible. Cette évolution supposerait de ne permettre, à l'avenir, l'utilisation du livret A de La Banque Postale comme quasi-compte courant que pour les nouveaux clients se trouvant, temporairement, dans l'impossibilité de disposer d'un compte courant, y compris en sollicitant la procédure du droit au compte (par exemple, les migrants ne disposant pas des pièces justificatives requises). Serait, en revanche, préservée l'obligation, qui pèse sur La Banque Postale, d'ouvrir un livret A à des fins d'épargne à toute personne qui en fait la demande.

Cette première étape pourrait, en outre, au regard de l'étude typologique de la clientèle, être complétée par une démarche de réduction du stock des bénéficiaires actuels de la mission, qui utilisent leurs livrets A comme un quasi-compte courant alors qu'ils disposent d'un compte bancaire par ailleurs. Cette démarche pourrait consister à faire bénéficier ces utilisateurs de l'offre spécifique, qui a vocation à monter en charge et semble plus adaptée à leurs besoins.

Enfin, une réflexion devrait être lancée en vue d'une redéfinition plus large de la mission d'accessibilité bancaire, indépendamment de « l'outil livret A ». Cette réflexion devrait déterminer, sur la base d'une étude des caractéristiques et besoins de la clientèle de La Banque Postale ayant fortement recours aux guichets, si l'accès gratuit à un guichet financier afin de réaliser un certain nombre d'opérations pourrait s'apparenter à une mission de service public, notamment sur certains territoires, comme les nouveaux quartiers prioritaires de la politique de la ville ou certaines zones rurales, où il n'existe que peu ou pas d'offre concurrente.

La prévention du surendettement : des progrès qui doivent être poursuivis

Les politiques publiques en faveur de l'inclusion bancaire visent non seulement à permettre l'accès à un compte et à des moyens de paiement adaptés aux besoins des personnes mais également à prévenir certaines dérives susceptibles de conduire les consommateurs à une situation d'exclusion financière ou sociale.

Un assainissement du marché du crédit à la consommation et un infléchissement net depuis cinq ans du nombre de dossiers de surendettement

Plusieurs réformes sont intervenues ces dernières années afin d'encadrer la distribution du crédit à la consommation et circonscrire les risques de surendettement liés à un accès trop facile au crédit. Ces mesures ont permis d'assainir le marché du crédit renouvelable. On constate, par ailleurs, depuis 2012, un reflux du nombre de nouveaux dossiers de surendettement déposés, couplé avec un net recul de la part des crédits à la consommation, et plus particulièrement des crédits renouvelables, dans ces dossiers. Ce reflux tend à illustrer l'impact tangible du resserrement des conditions de distribution du crédit à la consommation sur le surendettement, et donc, l'efficacité de l'action publique dans ce domaine.

Un nombre toujours élevé de dossiers de surendettement comportant beaucoup de crédits à la consommation

En dépit de ce reflux, le nombre de crédits à la consommation par dossier reste élevé. Les nouveaux dossiers de surendettement recevables ayant quatre crédits à la consommation ou plus représentaient, en 2015, encore près de 40 % du total des dossiers recevables et près de 70 % de l'encours total de dette à la consommation de ces dossiers.

Sans nier l'impact des « accidents de la vie », tels que la perte d'un emploi, le divorce, le décès, une maladie ou un accident, sur le processus conduisant au surendettement, l'examen des dossiers de surendettement par la Cour a montré qu'une proportion importante d'entre eux reflète encore des comportements de consommation imprudents conduisant à une accumulation de crédits rendant *in fine* le surendettement inévitable au moindre « accident ».

Les réformes récentes n'ont donc pas réussi à empêcher la souscription du « crédit de trop » pour certains publics. En effet, l'analyse de la solvabilité des emprunteurs continue de comporter des lacunes, et seule une connaissance plus large (portant sur l'ensemble des crédits à la consommation contractés) de la situation financière des emprunteurs potentiels permettrait d'endiguer ce phénomène.

Éviter les phénomènes d'accumulation de crédits à la consommation : une nécessité toujours présente

Les externalités négatives fortes associées au surendettement, que ce soit en termes d'exclusion sociale pour les personnes concernées et de coût de la procédure pour la collectivité (coût, pour les finances publiques, de traitement du surendettement par la Banque de France mais aussi des créances effacées), justifient d'aller plus loin pour prévenir l'octroi du crédit « de trop », à l'instar de ce qui se fait dans d'autres pays européens.

Face au phénomène d'accumulation de crédits souscrits auprès de prêteurs différents, rendu possible par l'ignorance de chacun d'eux sur le niveau réel d'endettement du demandeur, la création d'un fichier partagé continue d'être la meilleure solution pour renforcer l'analyse de

la solvabilité des emprunteurs. Le périmètre d'un tel fichier d'alerte sur la détention de multiples crédits à la consommation devrait cependant être recentré, afin de respecter les exigences exprimées par le Conseil constitutionnel.

À défaut, l'introduction d'une obligation, pour l'emprunteur, de fournir au prêteur ses trois derniers relevés de comptes bancaires devrait être envisagée. Cette option alternative comporte néanmoins des inconvénients, en particulier sur le lieu de vente, notamment en termes d'accès aux documents requis et de confidentialité.

Des efforts à poursuivre en matière d'accompagnement

Les efforts déployés depuis l'adoption du plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale afin d'améliorer ou de compléter les dispositifs publics en faveur de l'inclusion bancaire sont allés de pair avec le développement d'une démarche d'accompagnement des publics, qui se veut à la fois préventive et curative. Mises en œuvre par les pouvoirs publics et les acteurs sociaux, mais également par les établissements de crédit, ces actions d'accompagnement recouvrent des modes d'intervention très divers allant du conseil budgétaire à la détection précoce des personnes en fragilité financière en passant par l'accompagnement dans le crédit et l'éducation financière.

La charte d'inclusion bancaire et de prévention du surendettement

Si de nombreux établissements de crédit ont saisi l'opportunité de l'entrée en vigueur de la charte AFECEI⁷ d'inclusion bancaire et de prévention du surendettement pour mettre en place ou conforter des mécanismes de détection précoce des clients en situation de fragilité financière, les modalités de suivi des clients fragiles après cette phase de détection apparaissent hétérogènes et, pour certaines, encore balbutiantes. Il est donc trop tôt pour mesurer l'impact, en termes de prévention du surendettement, de la mise en œuvre de cette charte, qui se heurte, par ailleurs, à deux difficultés intrinsèques : la complexité de repérer les fragilités financières potentielles ; la nécessité d'une adhésion forte de la part du client à la démarche, qui est loin d'être toujours acquise.

Les initiatives en cours en matière de conseil, information et éducation financière

Il est encore tôt pour évaluer de manière définitive les résultats de l'expérimentation des points conseil budget (PCB), lancée récemment afin de renforcer à la fois le conseil budgétaire au public et la médiation financière auprès de personnes rencontrant des difficultés. Néanmoins, il semble d'ores et déjà avéré qu'il n'existe pas réellement de place pour une procédure de médiation de dettes avec les créanciers, notamment bancaires, en amont de la procédure de surendettement, au-delà de l'action circonscrite déjà exercée par la fédération française des associations CRESUS. Il paraîtrait donc opportun de recentrer la mission des points conseil budget sur le conseil et l'accompagnement budgétaires, l'accès aux droits ainsi que l'accompagnement des personnes surendettées. La prévention du surendettement passe aussi, à plus long terme, par le renforcement de l'éducation financière des ménages, mission confiée, entre autres, à la Banque de France, dans le cadre de la stratégie nationale en matière d'éducation financière récemment adoptée.

⁷ AFECEI : association française des établissements de crédit et des entreprises d'investissement.

Le microcrédit personnel accompagné, une alternative utile au crédit à la consommation mais limitée dans son développement

Si le microcrédit personnel accompagné a démontré son utilité pour des publics exclus du crédit à la consommation, son coût en termes de montage et d'accompagnement ne permet pas d'escompter une croissance rapide et continue du dispositif dans les années à venir. Des pistes d'amélioration existent cependant, susceptibles d'élargir et de faciliter la distribution de microcrédits, qui méritent d'être étudiées (formation accrue en direction des réseaux accompagnants, renforcement des liens entre les plateformes de microcrédit et les PCB, expérimentations en vue de toucher de nouveaux publics non repérés par les associations caritatives, assouplissement des critères tenant à l'objet du prêt dans le cadre des garanties accordées par le Fonds de cohésion sociale, etc.).

Recommandations

Le droit au compte

1. renforcer le suivi des désignations effectuées au titre du droit au compte afin d'assurer l'effectivité et la rapidité de l'exercice de ce droit (Banque de France) ;
2. mettre en place un processus de dématérialisation des échanges entre la Banque de France et les établissements de crédit dans le cadre du droit au compte (Banque de France) ;
3. renforcer les actions destinées à sensibiliser les acteurs de la sphère sociale et les associations sur la procédure du droit au compte (Banque de France, ministère des solidarités et de la santé).

La mission d'accessibilité bancaire de La Banque Postale

4. diligenter une étude sur les caractéristiques et les besoins des clients de La Banque Postale ayant une utilisation intensive du livret A et un fort recours au guichet (ministère de l'économie) ;
5. engager une réflexion sur l'évolution du contenu de la mission d'accessibilité bancaire au regard des besoins constatés en matière d'accès à un guichet financier (ministère de l'économie) ;
6. appliquer de manière plus rigoureuse les règles restrictives en matière de domiciliation des virements sur les livrets A (La Banque Postale) ;
7. ne permettre, à l'avenir, l'utilisation du livret A de La Banque Postale comme quasi compte-courant que pour les nouveaux clients ne disposant d'aucun compte bancaire (ministère de l'économie, La Banque Postale).

La prévention du surendettement

8. évaluer les coûts globaux du surendettement (Banque de France, ministère de l'économie) ;
9. mettre en place un fichier d'alerte portant sur les crédits à la consommation selon des modalités qui respectent les exigences exprimées par le conseil constitutionnel (ministère de l'économie) ;
10. concentrer la mission des points conseil budget sur le conseil et l'accompagnement budgétaires, l'accès aux droits ainsi que l'accompagnement des personnes surendettées (ministère des solidarités et de la santé).

Introduction

L'inclusion bancaire comme la prévention du surendettement recouvrent des enjeux importants pour l'insertion des citoyens dans la vie économique et sociale. Elles se situent au carrefour des politiques sociales de lutte contre l'exclusion et des politiques de régulation du secteur financier et reposent, non seulement sur l'action des pouvoirs publics, mais également sur les initiatives des acteurs privés, qu'ils relèvent de la sphère sociale (accompagnement) ou de la sphère financière.

Les services bancaires sont devenus un élément essentiel de l'intégration au sein de la société depuis la fin des années 1960, avec l'essor de la société de consommation, mais aussi sous l'effet d'une politique volontariste des pouvoirs publics (obligation dès 1973 d'avoir un compte bancaire pour percevoir son salaire au-delà d'un certain montant⁸ et dès 1978 pour les prestations sociales ; règlementation de plus en plus stricte des paiements en espèces⁹).

Dans ce contexte, les mesures prises en faveur de l'inclusion bancaire et de la prévention du surendettement visent principalement :

- à permettre à l'ensemble de la population, y compris les personnes qui ne sont pas les cibles prioritaires des offres commerciales des banques (en raison, par exemple, de l'absence de revenus ou de difficultés financières récurrentes), d'accéder à un compte et à des moyens de paiement adaptés ;

- à encadrer la distribution de certains produits financiers afin de prévenir les risques de surendettement ;

- et à favoriser l'accompagnement des publics ayant besoin d'un soutien pour la gestion de leur budget, dans une démarche à la fois préventive (éducation budgétaire et financière, détection des personnes fragiles financièrement par les établissements financiers, etc.) et curative (suivi des personnes surendettées).

L'ensemble de ces mesures, conçues à des époques différentes et dans des objectifs, certes complémentaires mais distincts, forment ce qu'il est convenu aujourd'hui d'appeler les politiques publiques en faveur de l'inclusion bancaire. La définition de l'inclusion bancaire retenue dans le cadre du présent rapport est celle qu'a adoptée l'observatoire de l'inclusion bancaire (OIB)¹⁰: « *L'inclusion bancaire participe au processus d'inclusion dans la vie*

⁸ Ne peut être effectué en espèces le paiement d'un salaire au-delà de 1 500 € par mois (article L. 3421-1 du code du travail et décret du 7 octobre 1985 relatif aux règlements par chèques et virements).

⁹ Il est, aux termes de l'article L. 112-6 du code monétaire et financier, possible de payer à un professionnel (commerçant, entrepreneur, etc.) jusqu'à 1 000 € en espèces (jusqu'à 15 000 € en cas de domicile fiscal à l'étranger) ; au-delà de ces montants, il faut utiliser un autre moyen de paiement (chèque, carte bancaire par exemple). Le plafond des encaissements en espèces des recettes publiques a été réduit à 300 € (contre 3 000 € auparavant) à compter du 1^{er} janvier 2014 (article 1680 du code général des impôts).

¹⁰ L'OIB a été créé par la loi du 26 juillet 2013.

économique et sociale. Elle permet à une personne physique d'accéder durablement à des produits et services bancaires adaptés à ses besoins non professionnels et de les utiliser »¹¹.

L'inclusion bancaire vise donc non seulement à permettre l'accès à un compte et à des moyens de paiement adaptés aux besoins des personnes, mais également à prévenir le mésusage éventuel des outils bancaires ou financiers mis à la disposition des consommateurs ainsi que les risques de voir une situation financière dégradée conduire à certaines formes d'exclusion.

La définition et la mise en œuvre des politiques publiques en faveur de l'inclusion bancaire et de la prévention du surendettement se heurtent à un certain nombre de difficultés, qui sont largement consubstantielles à leur objet, compte tenu de l'hétérogénéité des populations concernées, de la difficulté à les repérer et du caractère parcellaire des données disponibles. L'INSEE ne réalise pas d'enquête régulière sur l'inclusion bancaire. Les besoins d'inclusion bancaire sont eux-mêmes hétérogènes (accès à un compte, accès à des moyens de paiement ou inadéquation des instruments mis à disposition, incapacité à gérer ses finances ou difficultés de trésorerie ponctuelles, etc.), évolutifs (en fonction des offres de services bancaires disponibles, du niveau de maîtrise de la langue et des technologies numériques, etc.) et mal cernés en l'absence d'enquête globale. Les politiques publiques en faveur de l'inclusion bancaire et de la prévention du surendettement ne s'adressent pas uniquement aux personnes défavorisées, mais à des publics confrontés à des difficultés d'ordres très différents, y compris liées à la digitalisation des services bancaires et au vieillissement de la population. Pourraient d'ailleurs être comprises également, sous ce vocable, les problématiques d'accès aux services bancaires rencontrées par certaines personnes vulnérables, comme par exemple les majeurs protégés qui sont notamment sous tutelle ou sous curatelle¹².

Si la faiblesse des revenus permet d'expliquer des difficultés financières, elle n'en est pas nécessairement à l'origine. Les difficultés financières peuvent également provenir d'une gestion budgétaire non rigoureuse, et ce quel que soit le niveau de revenu du ménage, d'une insuffisante maîtrise des outils financiers ou d'un inégal accès aux services bancaires sur le territoire. Les difficultés rencontrées en matière d'inclusion bancaire et l'accompagnement à mettre en œuvre diffèrent sensiblement selon qu'il s'agit de personnes présentant des difficultés financières installées¹³ ou se trouvant fragilisées à la suite d'un événement de la vie (séparation, décès du conjoint, perte d'emploi, maladie, etc.).

Compte tenu de la diversité des publics concernés et des difficultés rencontrées, les politiques publiques en faveur de l'inclusion bancaire et de la prévention du surendettement sont nécessairement éclatées. C'est la raison pour laquelle le présent rapport examine, individuellement, chaque dispositif :

- le « droit au compte », qui permet à toute personne, dépourvue d'un compte de dépôt et à laquelle une banque a refusé l'ouverture d'un compte, d'obtenir la désignation par la

¹¹ Voir le rapport annuel 2015 de l'OIB (rendu public en octobre 2016).

¹² Ces problématiques ne sont pas traitées dans le présent rapport, mais dans le cadre de l'enquête qu'elle a menée sur la protection juridique des majeurs (communication à la commission des finances de l'Assemblée nationale, septembre 2016), la Cour a eu connaissance de difficultés récurrentes, au niveau des établissements bancaires, pour l'ouverture et la gestion de comptes des personnes majeurs protégées.

¹³ Les situations peuvent être très diverses : il peut s'agir de bénéficiaires de minima sociaux mais également de personnes en exclusion sociale (les sans domicile fixe, les demandeurs d'asile, etc.).

Banque de France d'un établissement de crédit qui sera tenu de lui ouvrir un compte assorti de la fourniture gratuite d'un certain nombre de services bancaires dits « de base » ;

- l'offre de services bancaires spécifiques que les établissements de crédit doivent proposer à leurs clients en situation de fragilité financière, eu égard notamment au montant de leurs ressources, et comprenant, pour un tarif ne pouvant pas dépasser 3 € par mois, des moyens de paiement et des services bancaires de nature à limiter les frais d'incidents ;
- la mission d'accessibilité bancaire, confiée à La Banque Postale. Cette mission de service public, qui s'exerce au travers du livret A, est un dispositif ancien, qui a perduré parallèlement au développement du droit au compte et à la création de l'offre spécifique. Elle impose à La Banque Postale de permettre à toute personne de réaliser gratuitement un certain nombre d'opérations de virements et prélèvements sur ses livrets A, et donc, de les utiliser comme un support de bancarisation par défaut, dépourvu toutefois de tout moyen de paiement autre que le retrait d'espèces ;
- les réformes intervenues au cours des dernières années afin d'encadrer la distribution du crédit à la consommation et de circonscrire les risques de surendettement liés à un accès trop facile au crédit ;
- les différentes actions d'accompagnement des publics fragiles.

Même s'ils sont largement mis en œuvre par les établissements de crédit, ces dispositifs font intervenir des financements et/ou des organismes publics. Ainsi, la Banque de France met en œuvre la procédure du droit au compte, assure le secrétariat des commissions de surendettement, gère des fichiers tels que le fichier central des chèques et le fichier national des incidents de remboursement des crédits aux particuliers, préside des comités tels que l'observatoire de l'inclusion bancaire. La mission d'accessibilité bancaire exercée par La Banque Postale est compensée par une dotation du Fonds d'épargne géré par la Caisse des dépôts et consignations. Cette dernière gère, par ailleurs, le fonds de cohésion sociale en faveur du microcrédit.

Les politiques publiques en faveur de l'inclusion bancaire et de la prévention du surendettement ont connu, au cours des dernières années, des modifications substantielles à travers notamment la loi du 1^{er} juillet 2010 portant réforme du crédit à la consommation, le plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale du 21 janvier 2013, la loi de séparation et de régulation des activités bancaires du 26 juillet 2013, la loi relative à la consommation du 17 mars 2014, l'expérimentation des points conseil budget¹⁴ et la mise en place d'une stratégie nationale en matière d'éducation financière.

Le présent rapport vise, dans ce contexte, à dresser un état des lieux des dispositifs légaux mis en place en faveur de l'inclusion bancaire (chapitre I) et de la prévention du surendettement (chapitre II), et à porter une appréciation sur leur caractère adapté, leurs modalités de mise en œuvre par les acteurs concernés, et sur l'opportunité éventuelle de les compléter.

¹⁴ Les points conseil budget (PCB) sont des lieux ouverts à tous, qui proposent des conseils confidentiels, gratuits et personnalisés concernant la gestion budgétaire.

Chapitre I

L'accès à un compte bancaire et à des moyens de paiement : un cadre législatif de plus en plus abouti, une cohérence entre dispositifs légaux à mieux assurer

D'importants efforts ont été fournis ces dernières années afin de renforcer l'efficacité des dispositifs légaux en faveur de l'inclusion bancaire. Le plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale du 21 janvier 2013 et la loi de séparation et de régulation des activités bancaires du 26 juillet 2013 témoignent de ces efforts récents avec, notamment, la création de l'observatoire de l'inclusion bancaire¹⁵, le plafonnement des commissions d'intervention et la mise en place d'une offre spécifique à destination des clientèles fragiles financièrement, l'identification par les établissements de crédit de ces clientèles, la charte AFECEI d'inclusion bancaire et de prévention du surendettement.

Les politiques publiques en faveur de l'inclusion bancaire reposent aujourd'hui sur des outils nombreux et diversifiés, qui garantissent, en France, un niveau élevé d'inclusion bancaire. L'enjeu est donc moins de compléter les dispositifs existants que de renforcer leur lisibilité et d'assurer la cohérence globale de la politique d'inclusion bancaire afin de disposer d'instruments suffisamment souples et efficaces pour répondre à la variété des besoins exprimés.

Le présent chapitre dresse un état des lieux de la mise en œuvre des trois principaux dispositifs légaux – le « droit au compte », l'offre spécifique en faveur des clients en situation de fragilité financière et la mission d'accessibilité bancaire de La Banque Postale – destinés à renforcer l'accès aux services bancaires et moyens de paiement, et à en faciliter l'usage (parties

¹⁵ L'OIB est chargé, sous la présidence de la Banque de France, de suivre les pratiques des établissements de crédit en matière d'inclusion bancaire, en particulier à l'égard des populations financièrement fragiles.

I, II et III). Il analyse, ensuite, la cohérence et la pertinence de l'articulation de ces différents dispositifs en faveur de l'inclusion bancaire, et propose des pistes d'évolution (partie IV).

I - Le « droit au compte » : un nombre limité de bénéficiaires, une procédure intrinsèquement complexe

Depuis 1984, posséder un compte de dépôt est un droit reconnu dans la loi. Depuis son origine, le dispositif dit du « droit au compte » a connu de nombreuses évolutions visant à améliorer la procédure et à renforcer son effectivité (voir annexe n° 8). Cette procédure permet aujourd'hui à toute personne, physique ou morale, domiciliée en France (sans condition de nationalité) ou à toute personne de nationalité française et résidant à l'étranger, dépourvue d'un compte de dépôt et à laquelle une banque a refusé l'ouverture d'un compte¹⁶, d'obtenir la désignation par la Banque de France, d'un établissement qui sera tenu de lui ouvrir un compte assorti de la fourniture gratuite d'un certain nombre de services bancaires dits « de base »¹⁷.

Si le dispositif du droit au compte (DAC)¹⁸ connaît une utilisation croissante, sa mise en œuvre ne concerne qu'une fraction limitée de la population. Ce constat doit, tout d'abord, être resitué dans le contexte de la forte bancarisation en France. Il tient également au fait que cette procédure demeure intrinsèquement compliquée et longue pour les demandeurs, malgré les nombreuses modifications apportées afin de la simplifier et d'en réduire les délais (voir annexe n° 8). Le dispositif du droit au compte est aujourd'hui mieux piloté au sein des établissements de crédit, à la suite notamment des contrôles menés par l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR), mais le suivi, par la Banque de France, de l'effectivité de la procédure demeure perfectible, en dépit de progrès récents.

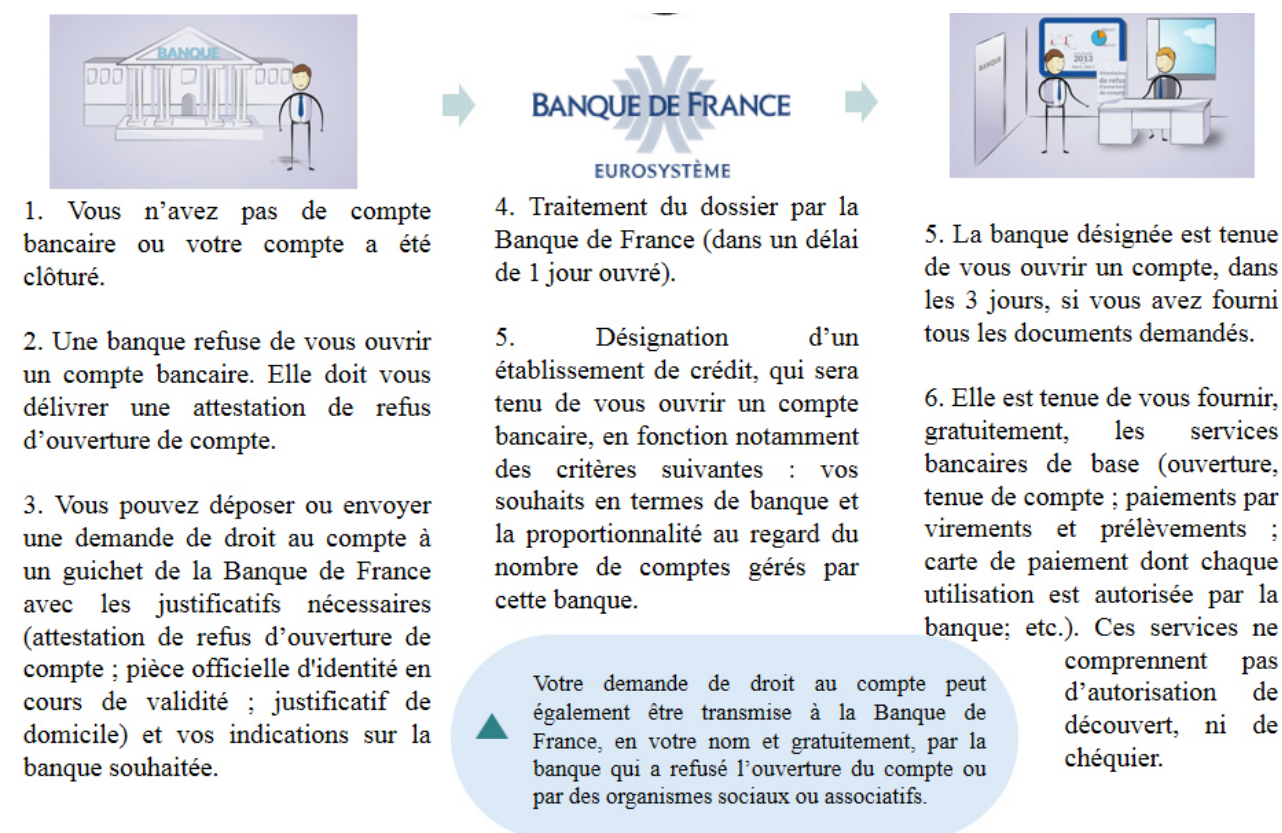
Le schéma ci-après présente le fonctionnement de la procédure du droit au compte.

¹⁶ Ainsi, le droit au compte n'est pas ciblé spécifiquement sur les publics qui sont dans une situation financière fragile.

¹⁷ Les « services bancaires de base » comprennent aujourd'hui : l'ouverture, la tenue et la clôture du compte ; un changement d'adresse par an ; la délivrance à la demande de relevés d'identité bancaire ; la domiciliation de virements bancaires ; l'envoi mensuel d'un relevé des opérations effectuées sur le compte ; la réalisation des opérations de caisse ; l'encaissement de chèques et de virements bancaires ; les dépôts et les retraits d'espèces au guichet de l'organisme teneur de compte ; les paiements par prélèvement, titre interbancaire de paiement ou virement bancaire ; des moyens de consultation à distance du solde du compte ; une carte de paiement dont chaque utilisation est autorisée par l'établissement de crédit qui l'a émise ; deux formules de chèques de banque par mois ou moyens de paiement équivalents offrant les mêmes services. En revanche, ils ne comprennent pas la délivrance de chéquiers ni la possibilité de disposer d'un découvert.

¹⁸ Le droit au compte s'impose, aujourd'hui, uniquement aux établissements de crédit (voir l'article L312-1 du code monétaire et financier), et non aux établissements de paiement. Les établissements de paiement, qui ne sont pas des banques, peuvent offrir des services de paiement (tels que les dépôts ou retraits d'espèces sur un compte de paiement, les virements et prélèvements, les paiements par carte, etc.), mais non l'ensemble des services proposés par les banques. Ils ne peuvent ainsi pas délivrer de chéquiers ou octroyer des crédits (sauf dans certaines circonstances très limitées). L'essor des établissements de paiement doit conduire à s'interroger sur l'opportunité d'étendre, à ces établissements, les obligations liées au droit au compte.

Schéma n° 1 : les modalités d'exercice du droit au compte



Source : Banque de France

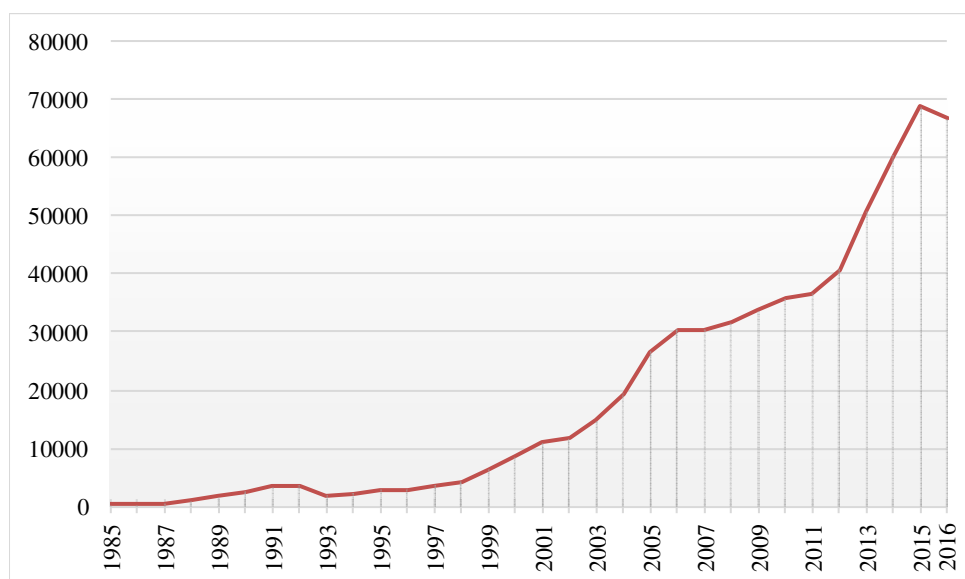
A - Une procédure davantage utilisée, mais à l'impact modeste

1 - L'augmentation des désignations d'établissements de crédit par la Banque de France

Modeste à l'origine (236 en 1985), le nombre des désignations d'établissements de crédit dans le cadre de la procédure de droit au compte a connu une croissance quasi-continue depuis sa création, bien qu'à un rythme moins soutenu au cours des dernières années¹⁹. En 2016, le nombre de désignations par la Banque de France s'est élevé à 66 697, en repli de 3 % par rapport à 2015.

¹⁹ Le taux de croissance annuel moyen du nombre de désignations d'établissements de crédit s'est élevé à 27 % entre 1985 et 2000, à 15 % entre 2000 et 2010 et à 11 % entre 2010 et 2016.

Graphique n° 1 : évolution du nombre de désignations d'établissements de crédit



Source : Banque de France

Cette progression quasi-continue au cours des dernières années peut être mise en relation avec divers facteurs, sans qu'il soit néanmoins possible d'établir un lien incontestable.

Les évolutions du cadre législatif et réglementaire, couplées à des efforts récents des banques pour mieux gérer le droit au compte (voir *infra*), ont pu contribuer à améliorer l'effectivité de la procédure.

Par ailleurs, la grande majorité des demandes de droit au compte font suite à la clôture du compte précédent par une banque, en raison de problèmes de fonctionnement, tels que notamment la persistance d'un découvert non autorisé²⁰. Le contexte économique actuel, dont on peut penser qu'il s'est accompagné d'une recrudescence de positions débitrices non régularisées, pourrait donc peut-être également expliquer l'augmentation du nombre de demandes de droit au compte. Les demandeurs d'emplois sont d'ailleurs à l'origine d'une part importante des demandes de droit au compte²¹.

L'accès aux services bancaires à travers la procédure du droit au compte peut conduire à une situation durable : près de 42 % des comptes actifs dans le cadre de la procédure avaient, en 2015, plus de deux ans d'ancienneté et près de 20 % avaient plus de quatre ans d'ancienneté²².

²⁰ Selon une étude réalisée par la Banque de France en 2015 (« La procédure de droit au compte : bilan 2015 »), au travers de 1 600 questionnaires remis aux demandeurs de droit au compte se présentant aux guichets des succursales de la Banque de France au cours des mois de juin à août 2015, 66 % des demandes font suite à une clôture de compte. 56 % des demandeurs se situent dans la tranche 25-40 ans (comptes personnels).

²¹ Selon l'étude précitée de la Banque de France, ils représentent 38 % des droits au compte à titre non professionnel.

²² Source : OIB.

2 - Le nombre limité des bénéficiaires de la procédure du droit au compte

Même si elle connaît une progression continue depuis sa création, la procédure de droit au compte ne concerne qu'une fraction assez faible de la population. Il y avait, en 2015, 143 478 comptes actifs dans le cadre de la procédure du droit au compte²³.

Ce constat doit, tout d'abord, être resitué dans le contexte de la forte bancarisation de la France (taux de bancarisation supérieur à 96 %).

Les différentes mesures du taux de bancarisation

La quasi-totalité des Français de plus de 15 ans dispose d'un compte de dépôt auprès d'un établissement bancaire (96,4 % en 2014 selon la Banque mondiale²⁴).

Selon une étude de 2010 réalisée par le CREDOC²⁵, parmi les ménages en situation de pauvreté, 99 % ont un compte de dépôt, et, parmi les ménages bénéficiaires de minima sociaux, 96 % ont un compte de dépôt : seuls 3 % n'ont pas de compte de dépôt mais un livret A qu'ils utilisent probablement comme compte de dépôt.

La proportion de personnes de plus de 18 ans ayant accès aux services bancaires (compte chèque ou actif financier) dans l'ensemble de la population, calculée à partir de l'enquête patrimoine de l'INSEE, s'élevait à 96,3 % en 2014.

	2004	2010	2014
Taux de bancarisation	97,20%	96,30%	96,30%

Source : Enquêtes patrimoine INSEE

Si l'on considère la proportion de ménages bancarisés (disposant d'au moins un compte courant ou un actif financier pour au moins un membre du ménage), le taux de bancarisation s'élève à plus de 99 % (99,6 % dans l'enquête patrimoine de 2014). L'écart est dû au conjoint, ou à un enfant jeune adulte mais pas encore autonome (ainsi qu'à quelques autres cas résiduels) : le taux de bancarisation de ces personnes est, en 2014, de 92,2 %, alors que celui des individus « personnes de référence du ménage » est de plus de 99 %.

Ce fort taux de bancarisation est une caractéristique des pays industrialisés qui ont une longue histoire financière et ont vu progressivement se développer l'accès aux services bancaires. En Europe, la France se situe dans le groupe de pays présentant le taux de bancarisation le plus élevé²⁶ et elle disposait, jusqu'à l'adoption de la directive européenne sur l'accès à un compte de paiement assorti de prestations de base (cf. encadré *infra*), d'une procédure de droit au compte plus aboutie que chez ses voisins européens. Peut-être la gratuité du droit au compte a-t-elle pu également pousser les banques à ouvrir plus directement et largement des comptes bancaires afin d'éviter ce dispositif.

²³ Source : OIB.

²⁴ Les données de la Banque mondiale proviennent de son rapport sur l'inclusion financière globale (*Global Findex*), qui s'appuie sur des sondages réalisés par la société *Gallup* dans le cadre de l'enquête *Gallup World Poll*.

²⁵ Rapport réalisé par le CREDOC pour le comité consultatif du secteur financier : « Les conditions d'accès aux services bancaires des ménages vivant sous le seuil de pauvreté », février 2010.

²⁶ Voir le *Global Findex* de la banque mondiale, 2014.

Une procédure de droit au compte plus aboutie que chez nos voisins européens

La plupart des pays européens ont mis en place, depuis plusieurs années, des dispositifs en faveur de l'accès à un compte bancaire. Avant l'intervention de la directive 2014/92/UE (« Payment Account Directive » ou « PAD »), le champ d'application et le contenu de ces dispositifs étaient néanmoins variés.

Peu de pays avaient, comme la France, adopté une législation pour garantir l'accès à des services bancaires de base. C'était, par exemple, le cas de la Belgique : la loi du 24 mars 2003 et l'arrêté royal du 7 septembre 2003 garantissent à tout citoyen ayant sa résidence principale en Belgique le droit à l'ouverture d'un service bancaire de base dans la banque de son choix pour un tarif raisonnable. Dans d'autres pays comme l'Allemagne, les Pays Bas ou le Royaume Uni, l'accès à des services bancaires de base relevait d'accords ou d'engagements des banques, sans ancrage légal.

La transposition de la directive européenne 2014/92/UE sur la comparabilité des frais liés aux comptes de paiement, le changement de compte de paiement et l'accès à un compte de paiement assorti de prestations de base tend désormais à rapprocher les dispositifs existants.

Par ailleurs, malgré les nombreuses modifications apportées à la procédure du droit au compte afin de la simplifier et d'en réduire les délais, la procédure demeure, en pratique, compliquée et longue pour les demandeurs (voir *infra*). Certaines des associations consultées par la Cour ont indiqué qu'elles pouvaient, dans certains cas, orienter les personnes concernées vers des solutions alternatives telles que le compte Nickel (voir annexe n° 10). Les personnes, qui essuient le refus d'une banque, peuvent également trouver plus facile d'aller voir un autre établissement plutôt que d'actionner la Banque de France. La faible mobilisation du droit au compte peut enfin s'expliquer par un manque de connaissance de ce droit²⁷.

B - Une procédure en pratique complexe et longue

D'après les associations rencontrées par la Cour, la procédure du droit au compte demeure pour les demandeurs complexe et longue. Cette appréciation critique sur la procédure tient à la fois à des difficultés ponctuelles dans sa mise en œuvre, et, surtout, au caractère intrinsèquement complexe de la procédure, qui implique des démarches auprès des établissements de crédit mais aussi de la Banque de France. La Cour n'a pas été en mesure de le constater, mais certaines associations caritatives et des représentants des syndicats des personnels de banque, consultés par la Cour, ont également évoqué l'existence d'une « stratégie d'évitement » de certains établissements de crédit à l'égard de clients considérés comme non rentables. La partie *infra* se concentre sur les principaux freins de la procédure et sur les pistes envisageables pour lever certains de ces freins. Il demeure, par ailleurs, des difficultés d'articulation entre la procédure du droit au compte et le dispositif de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme, qui sont examinées en annexe (voir annexe n° 8).

²⁷ Voir le rapport réalisé par le CREDOC « Les conditions d'accès aux services bancaires des ménages vivant sous le seuil de pauvreté », février 2010, déjà cité *supra*.

1 - Des difficultés ponctuelles de mise en œuvre

Des difficultés ponctuelles de mise en œuvre de la procédure du droit au compte persistent. Environ 3 500 cas posant des difficultés ont été recensés, par la Banque de France, en 2015 : ils ne représentent qu'une part minimale (5 %) du total des désignations effectuées. Les difficultés concernent principalement les particuliers (68 %) et portent majoritairement sur l'ouverture et la clôture du compte. Ces chiffres doivent néanmoins être considérés avec précaution : comme souligné *supra*, les personnes rencontrant des difficultés dans le cadre de la procédure ne s'adressent pas nécessairement à la Banque de France et peuvent se tourner vers des solutions alternatives.

Les désignations au titre du droit au compte peuvent se faire dans l'ensemble des agences bancaires, ce qui constitue un avantage pour les demandeurs mais se traduit par un faible nombre de désignations au titre du droit au compte traitées chaque année par les agences bancaires (une agence bancaire gère, en moyenne, par an, moins de deux ouvertures dans le cadre de la procédure du droit au compte²⁸). Cet éparpillement génère des risques d'insuffisance de formation des collaborateurs des établissements de crédit sur le sujet et peut expliquer, en partie, les difficultés ponctuelles rencontrées sur le terrain dans la mise en œuvre du droit au compte.

a) Des difficultés d'obtention de la lettre de refus de compte

Les particuliers se heurtent, parfois, à des difficultés dans l'obtention d'une lettre de refus d'ouverture de compte de la part des établissements de crédit. Or, la production de cette lettre fait partie des pièces justificatives nécessaires pour l'exercice du droit au compte auprès de la Banque de France. Cette difficulté aurait concerné, selon la Banque de France, 99 cas en 2015 (90 cas en 2014), et serait très certainement sous-évaluée. Les acteurs associatifs, rencontrés par la Cour, font également état de cet obstacle, de même que le Défenseur des droits qui a mis en lumière cette difficulté dans l'instruction de plusieurs dossiers.

Cette difficulté ne semble pas résulter d'une politique organisée des établissements de crédit : celles des procédures internes des banques, qui ont été transmises à la Cour, mentionnent bien l'obligation de formaliser le refus de l'ouverture d'un compte de dépôt par la remise immédiate et systématique d'une lettre de refus. Par ailleurs, il n'est pas exclu que certaines des difficultés exprimées sur ce point relèvent d'un ressenti des demandeurs : la lettre de refus n'est pas automatiquement fournie au guichet lors de la première présentation du demandeur ; en effet, le refus par la banque d'ouvrir un compte n'est formalisé qu'après un examen du dossier du demandeur, ce qui suppose donc de la part de ce dernier de prendre rendez-vous avec un conseiller bancaire et d'apporter les pièces nécessaires à l'ouverture d'un compte bancaire.

²⁸ Cette approximation est établie sur les bases suivantes : 68 775 (nombre de désignations DAC en 2015) / 37 567 (nombre d'agences bancaires en France en 2015) = 1,8.

b) Des difficultés dans l'obtention d'un rendez-vous avec le conseiller clientèle après la désignation par la Banque de France

La Banque de France relève, en 2015, pour 370 cas, des difficultés liées au délai d'obtention d'un rendez-vous avec un conseiller et au non-respect de l'ouverture du compte dans un délai de trois jours après réception des pièces nécessaires, prévu par l'article L. 312-1 du code monétaire et financier. Les associations rencontrées par la Cour font également état de ces difficultés.

c) Une faible utilisation de la procédure simplifiée pour les personnes physiques

Dans le cadre de la procédure simplifiée, c'est l'établissement de crédit qui refuse l'ouverture d'un compte qui transmet la demande de droit au compte à la Banque de France au nom de la personne physique. Si la procédure simplifiée se développe, elle demeure néanmoins peu utilisée (seulement 15 % des désignations en 2015).

Le faible taux d'utilisation de la procédure simplifiée serait dû, selon les établissements de crédit, à une mauvaise compréhension par le client de l'existence du dispositif, pourtant mentionné dans la lettre de refus. Il est également possible que les clients soient réticents à déléguer cette action à l'établissement de crédit. Le faible taux d'utilisation de la procédure simplifiée peut également être lié au fait que les établissements de crédit estiment être confrontés à une probabilité forte d'être redésignés lorsqu'ils ont émis une lettre de refus et entrepris les démarches.

2 - Les pièces justificatives pour l'exercice du droit au compte auprès de la Banque de France : des décalages avec celles exigées par les établissements de crédit

Les difficultés citées par les établissements de crédit pour la mise en œuvre du droit au compte se concentrent largement autour des justificatifs présentés à l'ouverture du compte, soit en liaison avec des risques de falsifications²⁹, soit en raison de la non-conformité de ces justificatifs avec la politique de l'établissement en la matière. Ces difficultés ne sont pas spécifiques à la procédure du droit au compte et peuvent se poser pour toute ouverture de compte. Elles peuvent cependant présenter une acuité particulière dans le cadre du droit au compte.

La procédure du droit au compte gérée par la Banque de France en vue de la désignation d'un établissement bancaire, d'une part, et les obligations de vigilance des établissements de crédit lors de l'ouverture d'un compte, d'autre part, ne sont, en l'état actuel du droit, pas du même ordre, ni ne comportent le même degré d'exigence. La Banque de France recueille certains éléments d'identité et de domicile nécessaires pour effectuer la désignation ; elle ne le fait toutefois que sur la base de seules copies de justificatifs d'identité du demandeur. La réglementation relative à la lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme impose au contraire aux établissements de crédit d'identifier et de vérifier l'identité de leur client, sur la base de la présentation d'un document officiel d'identité, en face à face ou équivalent.

²⁹ La problématique liée à l'examen de la fiabilité des documents d'identité, qui concerne le droit au compte, mais aussi toute ouverture de compte bancaire, jusqu'à l'octroi de crédits à la consommation, n'est pas traitée dans le cadre du présent rapport dans la mesure où elle dépasse largement le seul dispositif du droit au compte.

L'obligation de vérifier l'identité du client est, plus largement, prévue à l'article R. 312-2 du code monétaire et financier pour toute ouverture de compte, indépendamment du risque de blanchiment et de financement du terrorisme.

La Banque de France ne procède donc pas, avant la délivrance de la lettre de désignation, à un contrôle d'authenticité des pièces justificatives qui lui sont présentées. Cette situation est porteuse d'un risque de réputation pour la Banque.

La problématique liée à l'examen de la fiabilité des documents d'identité, qui concerne le droit au compte, mais aussi toute ouverture de compte bancaire, jusqu'à l'octroi de crédits à la consommation, n'est toutefois pas traitée dans le cadre du présent rapport dans la mesure où elle dépasse largement le seul dispositif du droit au compte. Les éventuelles difficultés rencontrées à ce titre par les établissements de crédit, dans le cadre du droit au compte, pourraient néanmoins faire l'objet de remontées vers la Banque de France.

Par ailleurs, les pièces justificatives recueillies par la Banque de France pour l'exercice du droit au compte, telles que définies par l'arrêté du 31 juillet 2015³⁰, ne correspondent pas nécessairement à celles requises par les établissements de crédit pour ouvrir un compte³¹. À titre d'exemple, les justificatifs d'identité dépourvus de la signature du titulaire, les quittances de loyer délivrées par un bailleur privé (en raison du nombre important de quittances privées de complaisance) ou les permis de conduire³², qui sont acceptés par la Banque de France, ne sont pas admis comme justificatifs par certains établissements, qui les considèrent incompatibles avec leurs obligations de vigilance en matière de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme. Cette situation est de nature à provoquer des incompréhensions de la part des clients et de la complexité pour les banques, ce malgré les précisions apportées récemment par l'ACPR dans ses principes d'application sectoriels³³. Il conviendrait donc d'engager, dans le cadre d'une concertation de place rassemblant les établissements de crédit et les pouvoirs publics, une réflexion sur les façons de limiter ces incompréhensions.

³⁰ Les modifications apportées par l'arrêté du 31 juillet 2015, qui a abrogé l'arrêté du 30 mai 2014 et est entré en vigueur le 8 novembre 2015, ont eu principalement pour effet de supprimer la mention de la signature du titulaire pour les justificatifs d'identité, permettant notamment aux ressortissants européens disposant uniquement d'une carte d'identité dans signature de pouvoir bénéficier de la procédure de droit au compte ; de mentionner expressément le récépissé de demande d'un titre de séjour dans la liste des pièces justificatives nécessaires pour bénéficier de la procédure.

³¹ Il n'existe pas de liste réglementaire des justificatifs d'identité à fournir lors de l'ouverture d'un compte, ni dans le cadre de la réglementation relative à la lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme, ni des dispositions de l'article R. 312-2 du code monétaire et financier.

³² Permis de conduire dépourvus d'une bande optique dite MRZ, en raison d'un nombre significatif de faux permis en circulation.

³³ Principes d'application sectoriels de l'ACPR relatifs aux obligations de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme dans le cadre du DAC, en date de juin 2016 et mis à jour en décembre 2016.

Le cas particulier des personnes demandeurs d'asile ou réfugiés³⁴

Les demandeurs d'asile ont besoin d'avoir accès à un livret A ou à un compte bancaire pour épargner leur argent, éviter les risques de vol ou perte, et bénéficier de certains droits (par exemple, la protection universelle maladie ou le versement de l'allocation pour demandeurs d'asile -ADA, dans la mesure où la carte de retrait ADA mise en place par l'Office Français d'Immigration et d'Intégration – OFII – ne répond que partiellement aux besoins des bénéficiaires³⁵). Quant aux réfugiés, ils ont besoin d'avoir accès à tous les services bancaires (ainsi, dans le cas où un réfugié a trouvé un emploi rémunéré, il doit disposer d'un compte courant où verser son salaire).

L'ouverture d'un compte aux demandeurs d'asile peut poser des difficultés de mise en œuvre des obligations de vigilance des banques au titre de la lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme. En effet, ces personnes ne sont pas toujours en mesure de présenter les documents d'identité et de connaissance de la clientèle qui sont usuellement recueillis par les établissements de crédit. Les principes d'application sectoriels de l'ACPR, sur ces sujets, donnent des exemples de documents d'identité que les demandeurs d'asile peuvent valablement présenter aux établissements de crédit aux fins de leur identification (attestation de demande d'asile délivrée par les autorités françaises ; carte nationale d'identité étrangère ou passeport étranger en cours de validité). La liste des pièces justificatives pour l'exercice du droit au compte auprès de la Banque de France a été élargie dans le cadre de l'arrêté du 31 juillet 2015, afin de mentionner expressément le récépissé de demande d'un titre de séjour.

La Banque Postale est, en pratique, la principale banque à laquelle s'adressent les structures accompagnant les demandeurs d'asile et les réfugiés pour l'ouverture d'un compte courant ou d'un livret A. L'implication du groupe La Poste auprès des demandeurs d'asile est ancienne et s'est concrétisée par des conventions signées avec l'association France terre d'asile, en 2008, et l'OFII, en 2012. La connaissance qu'a La Banque Postale du public des demandeurs d'asile et réfugiés ainsi que la proximité des bureaux de poste, notamment ceux dits « référents »³⁶, constituent, selon l'association France terre d'asile, des avantages importants, même si cette association constate parfois certains dysfonctionnements dans l'application de la convention sur le terrain. La convention de partenariat a permis de créer un référentiel des documents reconnus par les signataires comme pièces d'identité. Certains documents ne sont acceptés que pour l'ouverture d'un livret A auprès de La Banque Postale et pas d'un compte courant.

Enfin, la recevabilité de la demande de droit au compte auprès de la Banque de France est subordonnée à la remise d'une déclaration sur l'honneur de non-détention d'un compte de dépôt. Or, les établissements de crédit ont, à plusieurs reprises, constaté que des personnes, adressées par la Banque de France, détenaient déjà un compte bancaire. Il serait donc, en principe, souhaitable que la Banque de France puisse avoir accès au fichier national des comptes

³⁴ Un demandeur d'asile est un étranger inscrit dans une procédure visant à obtenir la reconnaissance du statut de réfugié ou de protection subsidiaire. Un réfugié ou un bénéficiaire de la protection subsidiaire est un étranger qui a obtenu une réponse favorable à sa demande d'asile et qui de ce fait est autorisé à séjourner en France.

³⁵ Carte de retrait ADA ne fonctionnant pas à tous les distributeurs ; retraits unitaires plafonnés à 300 €, et à trois par mois maximum, ce qui peut poser des difficultés lorsqu'une famille reçoit sa première allocation de manière différée et d'un montant supérieur à 900 € ; cartes bloquées, et parfois avalées par le distributeur, en cas de consultations supérieures à trois par mois ; etc.

³⁶ Pour que les demandeurs d'asile soient mieux reçus et informés, la convention a permis de mettre en place une centaine de bureaux de poste dits « référents », qui sont situés à proximité d'une plateforme de premier accueil ou ayant construit une relation avec un centre d'hébergement ou un centre d'accueil pour demandeurs d'asile.

bancaires et assimilés (FICOBA³⁷) dans le cadre de la procédure du droit au compte, pour s'assurer que le demandeur ne détient pas déjà un compte bancaire, ce qui impliquerait une modification législative du livre des procédures fiscales³⁸. L'opportunité d'une telle modification ne paraît toutefois pas entièrement fondée au regard du caractère marginal du phénomène (uniquement 145 cas concernés en 2015, soit 0,2 % des désignations³⁹) et des coûts correspondants à l'ouverture d'un accès en ligne à FICOBA.

3 - Une implication réduite des acteurs associatifs

La loi de séparation et de régulation des activités bancaires a élargi la liste des organismes habilités à mettre en œuvre le droit au compte au nom d'une personne en y incluant un certain nombre d'acteurs de la sphère sociale ou consomériste⁴⁰. Or, peu de ces acteurs (seulement neuf associations en décembre 2016) ont effectué une déclaration d'intention auprès de la Banque de France pour mettre en œuvre la procédure du droit au compte et peu de demandes de droit au compte (72, représentant 0,1 % seulement du total des demandes) ont transité via la sphère sociale ou consomériste en 2015. Cela reflète, pour de nombreuses associations de consommateurs ou associations caritatives, un choix délibéré. Ces associations mettent en avant la lourdeur excessive du dispositif du droit au compte, incompatible avec les moyens dont elles disposent (nécessité de désigner une personne référente, délais de procédure contraints, « coût d'entrée » en termes de formation), ainsi que les risques éventuels associés (des demandes de droit au compte par certaines personnes morales n'étant pas liées à des difficultés financières mais à des activités frauduleuses).

Les organismes sociaux jouent également, à l'exception de quelques régions (par exemple, l'Alsace ou la Picardie), un rôle relativement marginal dans la transmission de l'information sur le droit au compte⁴¹. Cette situation résulte, souvent, d'une connaissance insuffisante de la procédure par les associations ou les travailleurs sociaux. Les actions destinées à sensibiliser les acteurs de la sphère sociale et les associations sur l'existence et le fonctionnement de la procédure du droit au compte sont, à cet égard, positives et doivent être poursuivies. Le portail national de l'éducation économique, budgétaire et financière, mis en place par la Banque de France début 2017, doit ainsi y contribuer. La Banque de France a, par ailleurs, complété, depuis 2015, ses formations à destination des travailleurs sociaux d'un volet

³⁷ FICOBA sert à recenser les comptes de toute nature (bancaires, postaux, d'épargne), et à fournir aux personnes habilitées des informations sur les comptes détenus par une personne ou une société.

³⁸ Le livre des procédures fiscales (LPF) devrait être modifié afin d'étendre les cas de dérogations aux règles du secret professionnel prévues aux I. et II. de l'article L. 135 I du LPF. Toutefois, afin d'encadrer la désignation des personnes susceptibles de consulter FICOBA dans ce cadre (nombre limité d'accès), le texte de loi devra renvoyer à un décret d'application les modalités de désignation. Une déclaration modificative du traitement FICOBA devra ensuite être déposée auprès de la CNIL. En cas d'avis favorable de la CNIL, l'arrêté du 14 juin 1982 portant création du traitement automatisé FICOBA devra être modifié en conséquence et publié au journal officiel.

³⁹ Voir l'étude réalisée par la Banque de France sur la procédure de droit au compte, déjà mentionnée *supra*.

⁴⁰ Conseil général, caisse d'allocations familiales, centre communal d'action sociale dont cette personne dépend, association ou fondation à but non lucratif dont l'objet est d'accompagner les personnes en difficulté ou de défendre les intérêts des familles ou association de consommateurs agréée.

⁴¹ Selon l'enquête réalisée par la Banque de France en 2015, mentionnée *supra*, seulement 9 % des demandeurs de droit au compte déclarent avoir eu connaissance de la procédure par ce biais.

consacré au droit au compte (au-delà des seules questions liées à la procédure de surendettement). Le Défenseur des droits contribue également à informer les associations et le réseau de ses délégués sur le droit au compte⁴².

4 - Une procédure qui repose presque exclusivement sur des échanges « papier »

La procédure du droit au compte repose encore largement sur des procédures « papier ». La plupart des demandes de droit au compte adressées à la Banque de France par l'intermédiaire des établissements de crédit se font sous format papier. Il en est de même s'agissant des demandeurs eux-mêmes. Dans les succursales de la Banque de France elles-mêmes, il n'existe pas de fichier consacré au recensement des demandes de droit au compte⁴³.

Cette très faible dématérialisation constitue un frein à la fluidité de la procédure entre les établissements de crédit et la Banque de France, ne permet pas un accès à distance par internet pour les demandeurs et ne permet pas à la Banque de procéder à certaines vérifications (par exemple, vérifier qu'un demandeur n'a pas déposé plusieurs demandes d'ouverture de droit au compte auprès de plusieurs de ses succursales).

La mise en place d'un portail permettant aux demandeurs de transmettre leurs demandes et leurs justificatifs par internet est prévue à l'horizon du second semestre 2017, dans le cadre d'un projet plus large de modernisation des relations de la Banque de France avec les utilisateurs. Un outil informatique, recensant les demandes de droit au compte, devrait, par ailleurs, être déployé au sein du réseau de la Banque de France au second semestre 2017 et devrait permettre de repérer les demandes multiples. Au-delà, un processus de dématérialisation des échanges entre les établissements de crédit, ou au moins les principaux d'entre eux concernés par les désignations, et la Banque de France gagnerait également à être mis en place afin de faciliter la mise en œuvre de la procédure, et d'assurer l'effectivité et la rapidité de l'exercice du droit au compte.

C - Un pilotage du dispositif qui s'est amélioré au sein des établissements de crédit mais un suivi d'ensemble insuffisant

1 - Les contrôles menés par l'ACPR et les sanctions prononcées par la commission des sanctions

Les contrôles menés par l'ACPR, sur la période 2011-2015, au nombre de dix-sept, ont mis en lumière que les conditions nécessaires à une mise en œuvre efficace du dispositif du droit au compte n'étaient pas toujours réunies :

⁴² Voir notamment sa décision-cadre MSP-MLD 2016-179 du 24 novembre 2016, qui s'accompagne d'un *vade mecum* sur les droits et obligations liées au droit au compte.

⁴³ Il existe une main courante généraliste, qui recense le nom et l'objet de la visite de la personne aux guichets, au vu de laquelle les succursales saisissent manuellement, chaque mois, le nombre de désignations droit au compte.

- absence de formation des collaborateurs constatée dans plusieurs établissements, tant sur les dispositions de la charte d'accessibilité bancaire et les dispositions légales elles-mêmes que sur le dispositif opérationnel mis en place par les établissements dans le cadre du droit au compte⁴⁴ ;
- identification de certaines dérives comme la facturation des services bancaires de base associés au compte alors que la loi prévoit leur gratuité ;
- nécessité de mieux identifier les comptes ouverts dans le cadre du droit au compte, et de déployer un contrôle permanent et périodique destiné à assurer le respect des dispositions légales et des procédures internes.

Deux établissements de crédit (Société générale et LCL) ont été condamnés pour non-respect des dispositions relatives au droit au compte⁴⁵.

2 - Des efforts de la part des banques afin de mieux gérer la procédure

Les sanctions prononcées par la commission des sanctions de l'ACPR, à partir de 2013, ont conduit à une prise de conscience des établissements quant à la nécessité de revoir les conditions de mise en œuvre de la procédure du droit au compte. Alors qu'auparavant, le respect de cette procédure était, dans de nombreux réseaux, laissé à la responsabilité des agences, sans centralisation, ni dispositif de contrôles automatisés, cette situation a évolué au cours des dernières années⁴⁶. Certains établissements ont modifié leurs procédures internes en amont même des contrôles diligentés par l'ACPR afin d'améliorer la maîtrise du processus d'ouverture d'un droit au compte, et d'en renforcer le contrôle. Ces travaux se sont traduits, entre autres, selon les établissements, par des évolutions des systèmes d'information, afin notamment de sécuriser la gratuité de l'offre destinée aux clients bénéficiaires d'un droit au compte, la mise à jour de la documentation interne, le déploiement de nouveaux contrôles et la formation du personnel. Comme la Cour l'a déjà souligné dans sa communication au Parlement sur les modalités de mise en place de l'Autorité de contrôle prudentiel (ACP)⁴⁷, il sera important de veiller à ne pas laisser s'écouler des délais trop importants avant la vérification de la mise en œuvre de ces mesures correctrices dans le cadre de nouveaux contrôles sur place de l'ACPR.

Ces efforts de la part des banques ont été favorisés également par plusieurs évolutions intervenues de manière concomitante : les modifications législatives apportées à la procédure du droit au compte par la loi du 26 juillet 2013 de séparation et de régulation des activités bancaires (obligation pour les établissements de crédit de remettre une attestation d'ouverture de compte, délai de trois jours ouvrés après réception des pièces requises pour l'ouverture d'un compte par l'établissement désigné par la Banque de France), l'obligation faite désormais aux

⁴⁴ La procédure simplifiée de prise en charge des démarches à entreprendre auprès de la Banque de France par l'établissement qui refuse le compte s'avère ainsi peu connue et les lettres de refus d'ouverture de compte ne sont pas systématiquement conformes au modèle prévu par la charte d'accessibilité bancaire.

⁴⁵ Blâme et sanction pécuniaire de 800 000 € pour la Société Générale (19 mai 2016) ; blâme et sanction pécuniaire de 2 M€ pour le LCL (3 juillet 2013).

⁴⁶ Les engagements pris par les établissements dans le cadre des réponses aux lettres de suite adressées par l'ACPR à la suite de ses contrôles témoignent d'un dispositif désormais davantage piloté.

⁴⁷ Communication de la Cour à la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale : « Les modalités de mise en place de l'Autorité de contrôle prudentiel », octobre 2011.

établissements de transmettre des données consolidées sur le nombre de comptes ouverts au titre du droit au compte à l'OIB et l'ACPR⁴⁸, etc.

3 - Un suivi perfectible par la Banque de France de l'effectivité de la procédure

Jusqu'à une période récente, les résultats des désignations au titre du droit au compte n'étaient pas mesurés par la Banque de France. Cette situation s'est améliorée à la suite des contrôles menés par l'ACPR, des travaux de l'OIB et de la mise en place par la Banque d'une procédure centralisée à laquelle ont adhéré la grande majorité des banques⁴⁹. La connaissance de la typologie des demandeurs a également progressé à la suite de l'étude menée par la Banque en 2015.

Il reste néanmoins des progrès à réaliser dans le pilotage du dispositif. En effet, dans la situation actuelle, la Banque de France désigne des établissements de crédit pour l'ouverture d'un compte bancaire mais n'est pas informée des suites de ces désignations. Or, ce qui importe pour le demandeur est moins la désignation que ce qui se passe après cette désignation, en termes d'ouverture d'un compte. Afin d'améliorer l'effectivité de la procédure pour les demandeurs, et au-delà des données consolidées transmises par les établissements de crédit à l'ACPR et à l'OIB, il serait utile que les banques adressent, selon une périodicité à déterminer, à la Banque de France un état récapitulatif nominatif indiquant si la désignation a été suivie d'une ouverture effective de compte (et à quelle date), d'un refus d'ouverture de compte (et pour quelles raisons⁵⁰) ou d'une absence d'ouverture de compte liée à la non-présentation de la personne concernée à l'agence bancaire. Cet état récapitulatif, dont la procédure centralisée à laquelle ont adhéré la grande majorité des banques devrait faciliter la mise en place, permettrait à la Banque d'avoir une meilleure compréhension de l'ensemble du processus.

Dans l'état actuel du droit, il peut, par ailleurs, être difficile d'assurer la rapidité de l'exercice du droit au compte qui repose sur la seule initiative du demandeur. La procédure actuelle ne fixe en effet aucun délai entre la remise de la lettre de désignation et la démarche d'ouverture du compte par le demandeur. Afin de faciliter le suivi des désignations et de garantir l'effectivité de la procédure du droit au compte, la Banque de France pourrait, dans ses courriers de désignation, sensibiliser les demandeurs sur l'importance d'accomplir cette démarche au plus vite, en les invitant à prendre contact avec l'agence bancaire désignée sous un délai, par exemple, de trois mois.

⁴⁸ Au titre du questionnaire sur les pratiques commerciales et la protection de la clientèle.

⁴⁹ À la suite des sanctions prises par l'ACPR à l'encontre de LCL-Le Crédit Lyonnais concernant des manquements dans la mise en œuvre de la procédure de droit au compte, la plupart des établissements de crédit ont demandé la mise en place d'une procédure spécifique : une centralisation des désignations pour faciliter la mise en œuvre du dispositif et les contrôles internes associés. Cette procédure consiste pour la Banque de France à adresser une copie de la lettre de désignation à un service centralisé de l'établissement de crédit en sus du courrier transmis à l'agence désignée. Entamées en 2014, les demandes de centralisation des désignations par les établissements de crédit se sont poursuivies en 2015, amenant la grande majorité des banques à adopter cette démarche en vue d'optimiser leur procédure de contrôle.

⁵⁰ En principe, la seule cause recevable de refus est que la personne n'est pas dépourvue de comptes.

II - L'offre spécifique en faveur des clients en situation de fragilité financière : un nombre encore modeste de bénéficiaires, des marges de manœuvre pour améliorer sa diffusion

L'offre spécifique en faveur des clients en situation de fragilité financière est le point d'aboutissement de réflexions successives sur le montant des frais d'incidents, en particulier pour les ménages les plus modestes. Le rapport de MM. Pauget et Constans sur la tarification des services bancaires (juillet 2010) constatait que l'accumulation de frais d'incidents constituait une difficulté pour les consommateurs fragiles. À la suite de ce rapport, les banques avaient pris des engagements, dans le cadre du comité consultatif du secteur financier, sur l'enrichissement et la promotion des gammes de moyens de paiement alternatifs au chèque⁵¹, et notamment l'intégration d'un tarif limité pour les frais d'incident, en particulier pour les commissions d'intervention.

En application du plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté de 2013, qui fixait un objectif de « lutte contre l'accumulation des frais bancaires », le projet de loi de séparation et de régulation des activités bancaires comportait une disposition prévoyant que les banques devaient proposer à leurs clients en situation de fragilité la gamme des paiements alternatifs. Le projet de loi prévoyait également que les frais prélevés en raison d'une irrégularité de fonctionnement du compte (commissions d'intervention⁵²) seraient plafonnés pour les populations fragiles. Dans le cadre du débat parlementaire, ce dispositif initial a été modifié : les commissions d'intervention ont été plafonnées pour tous les clients des banques (80 € par mois et 8 € par opération). Un plafond spécifique, plus bas, a été prévu pour les populations qui se trouvent en situation de fragilité (4 € par opération et 20 € par mois). Le bénéfice de ce plafond réduit a néanmoins été réservé aux personnes souscrivant l'offre spécifique et à celles bénéficiant des services bancaires de base.

La loi du 26 juillet 2013 impose donc aux établissements de crédit de proposer aux personnes physiques en situation de fragilité financière, eu égard notamment au montant de leurs ressources, une offre spécifique comprenant, pour un tarif ne pouvant pas dépasser 3 € par mois, des moyens de paiement et des services bancaires appropriés à leur situation et de nature à limiter les frais d'incident⁵³.

L'offre spécifique a été, jusqu'à présent, peu souscrite, en raison probablement de la nature même des services offerts dans le cadre de cette offre et d'une proactivité encore insuffisante des réseaux bancaires.

⁵¹ Une gamme de moyens de paiement alternatifs au chèque était un ensemble de moyens de paiements proposés par une banque à un client à qui elle ne fournit pas de chéquier pour un tarif forfaitaire mensuel modique. Cette gamme variait d'une banque à l'autre. Elle comprenait des opérations effectuées par virements, prélèvements, TIP et une carte de paiement à autorisation systématique.

⁵² Le plafonnement porte sur les « *commissions perçues par les établissements de crédit à raison du traitement des irrégularités de fonctionnement d'un compte bancaire* ». En pratique, il vise les commissions d'intervention débitées à chaque émission de créance depuis un compte non provisionné quand la banque accepte l'opération. Ces commissions rémunèrent l'analyse de la banque précédant sa décision d'accepter ou de refuser le débit malgré la provision insuffisante.

⁵³ Article L. 312-1-3 du code monétaire et financier.

A - Une offre qui s'inscrit très largement dans le prolongement de la gamme de moyens de paiement alternatifs aux chèques

1 - Un nombre modeste d'offres souscrites malgré l'envoi de courriers de proposition par les établissements bancaires

Le décret du 30 juin 2014 relatif aux critères de détection des clients fragiles éligibles à l'offre spécifique est entré en vigueur le 1^{er} octobre 2014. Les établissements de crédit ont commencé à détecter les clients fragiles à compter de cette date. Ils ont envoyé, sur cette base, des courriers de proposition de souscription à l'offre aux clients éligibles⁵⁴. Un établissement, consulté par la Cour, a, par exemple, adressé plus de 150 000 courriers entre décembre 2014 et novembre 2016.

L'offre de services bancaires spécifiques pour les clients fragiles financièrement a pourtant été, jusqu'à présent, peu souscrite : au 31 décembre 2015, selon les données transmises par les établissements de crédit à l'OIB, seulement 244 979 clients bénéficiaient de cette offre, sur un total d'environ 3 millions de clients identifiés fragiles financièrement. Ce chiffre est néanmoins à considérer avec prudence. Les chiffres communiqués par les établissements de crédit à l'OIB pour l'exercice 2015, l'ont été dans des délais contraints, et, pour certains d'entre eux, au moyen de requêtes informatiques pas entièrement stabilisées. Par ailleurs, ce chiffre ne recouvre pas nécessairement l'ensemble des offres spécifiques souscrites, notamment lorsque ces offres ont été souscrites par des clients ne remplissant pas les critères de fragilité avérée définie par le décret du 30 juin 2014.

Les clients émettent, selon les établissements de crédit, régulièrement un refus lors de la proposition de l'offre spécifique, soit par défaut en ne répondant pas au courrier qui leur est adressé, soit directement après proposition de leur conseiller.

Modalité de proposition des offres spécifiques aux clients fragiles

Dans quatre des établissements consultés par la Cour, la proposition est faite par courrier présentant l'offre spécifique et proposant une prise de rendez-vous en agence, une fois par an, afin de ne pas « noyer » le client sous les courriers. Dans trois autres établissements, les courriers sont adressés à une fréquence plus élevée : tous les trois mois pour les clients détectés fragiles (hors surendettés). Ainsi, dans le cas d'un client demeurant éligible à l'offre spécifique pendant 12 mois consécutifs, il recevra la proposition trois fois sur cette période de 12 mois s'il n'a pas souscrit à l'offre spécifique entre temps.

2 - Un cumul de facteurs

La faible diffusion de l'offre spécifique résulte probablement de plusieurs facteurs.

⁵⁴ Ces courriers ont été, pour certains, adressés à partir du 1^{er} janvier 2015, après l'évaluation et l'appréciation des critères de fragilité pendant un premier délai de trois mois à compter du 1^{er} octobre 2014.

Le principal d'entre eux tient à la nature même des services offerts dans le cadre de cette offre. L'offre spécifique comporte une carte de paiement à autorisation systématique, pour laquelle le solde du compte est vérifié à chaque utilisation de la carte⁵⁵. En raison de ses modalités de fonctionnement, cette carte peut présenter des difficultés d'utilisation dans les commerces ou sur certains automates qui ne sont pas compatibles avec une demande d'autorisation systématique (certains parkings ou péages ou stations essence 24/24). Il semblerait toutefois, au regard des investigations menées par la Cour, que ces difficultés soient relativement résiduelles. En revanche, avec l'offre spécifique, les clients ne peuvent pas bénéficier d'un chéquier⁵⁶, ce qui peut soulever des difficultés en raison du recours encore limité aux moyens de paiements dématérialisés et innovants pour certaines catégories de créanciers : le chèque est encore largement utilisé, notamment par les PME, les professions libérales et les services de proximité (associations, services publics locaux, etc.). S'agissant du découvert, les pratiques varient selon les banques et selon la situation du client, mais il est, dans l'ensemble, plutôt déconseillé.

Au total, l'offre spécifique susciterait, selon les établissements de crédit rencontrés par la Cour, une réticence des clients en raison du caractère jugé trop contraignant et réducteur des services bancaires offerts, avec l'absence de mise à disposition d'un chéquier (malgré les chèques de banque gratuits) et la mise en place d'une carte de paiement à autorisation systématique en lieu et place d'une carte bancaire à débit immédiat ou différé. Cette offre est, en réalité, largement un décalque de l'ancienne gamme de moyens de paiement alternatifs aux chèques (dite GPA). Or, la logique première de cette offre demeure d'apporter des moyens de paiement alternatifs aux chèquiers à des clients qui en sont déjà dépourvus, plutôt que de demander aux clients de se séparer volontairement de leurs chèquiers, ainsi que de leurs cartes bancaires et de leurs autorisations de découverts. Les ex-gammes de moyens de paiement alternatifs ont d'ailleurs, été, dans la plupart des banques, intégrées à l'offre spécifique.

Les gammes de moyens de paiement alternatifs aux chèques (GPA) : les engagements pris par la profession bancaire

Les banques s'étaient engagées, dans le cadre du CCSF, à mettre à la disposition de leurs clients privés de chèquiers, dès le courant 2005, une gamme de moyens de paiement alternatifs (GPA) pour un prix modéré. Le prix de ces gammes de moyens de paiement alternatifs était en général compris entre 3 et 4 € par mois, selon les banques, et leur contenu variable selon les établissements de crédit.

⁵⁵ La carte à autorisation systématique possède une puce, une piste magnétique et un code confidentiel comme les autres cartes. Mais avant chaque opération, le système vérifie qu'il existe bien la provision nécessaire (ou découvert autorisé) sur le compte de dépôt. Les achats et/ou les retraits sont toujours débités immédiatement.

⁵⁶ Il est seulement prévu, dans le cadre de cette offre, deux chèques de banque par mois. Le chèque de banque est un chèque établi, à la demande du client, par la banque qui aura au préalable prélevé le montant correspondant sur le compte du client : son paiement est ainsi garanti. L'article R. 312-4-3 du code monétaire et financier relatif à l'offre spécifique détermine les services bancaires qui doivent être au moins proposés au bénéficiaire de l'offre. Cela n'exclut, en théorie, pas la possibilité pour un établissement de crédit d'octroyer un chéquier à une personne bénéficiant de ce dispositif. Mais dans les faits, les offres spécifiques proposées par les établissements de crédit consultés par la Cour ne comprennent pas de mise à disposition d'un chéquier.

Dans le cadre du plan d'action du 30 janvier 2006, des mesures ont été décidées pour faire connaître l'existence des gammes de moyens de paiement alternatifs. Les banques se sont notamment engagées à contacter, de manière personnalisée, tous leurs clients inscrits au fichier central des chèques (FCC) et non équipés de GPA pour les leur présenter. Il a également été prévu que la lettre d'injonction qui accompagne le retrait du chéquier devrait comporter un volet mentionnant l'existence des gammes de moyens de paiement alternatifs et l'intérêt d'un contact personnalisé avec le chargé de clientèle.

Le rapport sur la tarification des services bancaires de 2010⁵⁷ constatait que la gamme de moyens de paiement alternatifs était cependant trop peu répandue faute d'une promotion suffisante de la part des établissements de crédit. À la suite de ce rapport, des engagements ont été pris par les banques dans le cadre du CCSF pour notamment enrichir et promouvoir les GPA, et formalisés sous forme de bons usages professionnels de la Fédération bancaire française, applicables à compter du 30 juin 2011. Si le public principalement visé à l'origine par les GPA était les personnes qui ne disposaient pas de chéquier, la GPA avait désormais vocation à être proposée à toute personne dont la situation financière est fragile, ainsi qu'à toute personne dont le dossier de surendettement avait été déclaré recevable.

Les critères de détection des clients fragiles éligibles à l'offre spécifique, fixés par les textes, sont, par ailleurs, limitatifs. Le décret du 30 juin 2014 vise, au-delà des personnes définies comme objectivement fragiles, à savoir les personnes surendettées et celles inscrites au fichier de la Banque de France centralisant les incidents de paiement de chèques, les personnes dont la situation de fragilité financière est appréciée par l'établissement teneur de compte à partir de l'existence d'irrégularités de fonctionnement du compte ou d'incidents de paiement, ainsi que de leur caractère répété pendant trois mois consécutifs, et du montant de leurs ressources portées au crédit du compte. Les critères, définis sur cette base par les établissements de crédit teneurs de compte, diffèrent selon chaque établissement mais sont globalement convergents : ils visent, dans la plupart des établissements rencontrés par la Cour, des clients pauvres et ayant des difficultés avérées de fonctionnement de leur compte bancaire (voir encadré *infra*). Les clients ainsi détectés comme étant éligibles de manière systématique à l'offre spécifique ne sont donc pas, pour l'essentiel, des clients qui relèvent d'une approche de prévention du surendettement (dont les revenus sont plus élevés). Cela ne signifie toutefois pas que l'offre spécifique n'est pas proposée, par les établissements de crédit, à d'autres clients que ceux identifiés comme étant en fragilité avérée (voir chapitre II).

Les critères retenus par les établissements de crédit teneurs de compte pour identifier la clientèle fragile financièrement

S'agissant du montant des ressources, les banques ne connaissent pas les revenus de leurs clients. Pour approcher les revenus, cinq établissements, sur sept, considèrent le niveau des flux créditeurs mensuels, qui doivent, par exemple, être inférieurs à 1 000 € pour un établissement ou à 1 481 € pour un autre établissement. Un établissement considère le solde moyen du compte de dépôt (comme une approximation du reste-à-vivre) qui doit être inférieur à 1 500 € sur les douze derniers mois. Enfin, deux établissements ne fixent pas de niveau de revenu, mais excluent les clients ayant les patrimoines les plus significatifs de leur ciblage.

⁵⁷ Rapport en date de juillet 2010, de Georges Pauget et Emmanuel Constans.

S'agissant des difficultés avérées de fonctionnement du compte bancaire, de nombreux établissements considèrent un montant de frais d'incidents (qui doit être supérieur à 120 € - voire parfois à 240 € - sur trois mois consécutifs dans quatre établissements). Deux établissements se fondent sur la probabilité de défaut avérée du client, calculée selon la réglementation bâloise (par exemple, découverts persistants de plus de 90 jours ou plus de trois impayés). Enfin, un établissement se fonde sur une série de critères cumulatifs : frais de dysfonctionnement supérieurs à 30 € et supérieurs à 10 % des flux créditeurs du compte et frais de dysfonctionnement supérieurs à l'épargne disponible (sur les livrets d'épargne par exemple).

Les critères définis par les établissements de crédit, qui respectent les orientations fixées au plan réglementaire, reflètent également les préoccupations et/ou contraintes suivantes :

- la volonté de ne pas élargir indûment la cible des personnes éligibles à l'offre spécifique dans la mesure où les clients peuvent ressentir négativement l'envoi de courriers les catégorisant comme des clients fragiles ;
- la préoccupation d'alerter les clients sur leurs difficultés financières ni trop tôt, ni trop tard ;
- la nécessité d'établir des critères objectifs simples, industrialisables et traçables, compatibles avec les systèmes d'information existants.

Ces préoccupations paraissent légitimes. L'existence d'un critère permettant d'approcher les revenus du client paraît également fondée, malgré les limites d'un tel critère⁵⁸. Certains acteurs associatifs souhaiteraient que les critères de détection des clientèles fragiles soient harmonisés entre les établissements de crédit. Si cette ambition est intellectuellement fondée, il semble préférable, à ce stade, de faire porter les efforts des banques sur une meilleure diffusion de l'offre spécifique au sein de la clientèle qui y est éligible, voire au-delà.

Il est certain que, par rapport à l'ambition initiale du projet de loi bancaire de 2013, qui était de plafonner les commissions d'intervention pour l'ensemble des clientèles identifiées comme fragiles, le fait d'avoir subordonné, lors de la discussion parlementaire, le bénéfice du plafonnement réduit des commissions d'intervention à la souscription de l'offre spécifique réduit mécaniquement et sensiblement le nombre de bénéficiaire de ce plafonnement réduit, compte tenu de l'appétence, à ce stade limitée, des clients pour l'offre spécifique. Pour autant, le lien entre la souscription de l'offre spécifique et le plafonnement réduit des commissions d'intervention paraît pleinement justifié. L'offre spécifique qui est proposée au client est une solution pour aider le client en situation de fragilité financière à maîtriser la gestion de son budget. Elle permet donc d'encadrer le fonctionnement du compte et de limiter les incidents de paiement potentiels. Le tarif dérogatoire pour les commissions d'intervention via un plafonnement en est une des contreparties. Encore faut-il que les établissements bancaires parviennent à convaincre leurs clients de souscrire à cette offre.

⁵⁸ Les établissements de crédit n'ont, en effet, pas la possibilité de distinguer, par exemple, au sein des flux créditeurs sur le compte entre les flux provenant, par exemple, de la souscription d'un crédit à la consommation et les flux issus d'un revenu d'activité professionnelle.

3 - La détection de la clientèle fragile : une utilité jugée limitée par les banques

La plupart des banques estiment que le mécanisme de détection de la clientèle fragile mis en place en application du décret de 2014 n'a pas apporté pas de changement fondamental :

- soit, pour certains établissements, parce qu'un mécanisme similaire de détection existait déjà dans le cadre de la GPA ;
- soit parce qu'un tel travail était, selon les autres établissements, déjà effectué au niveau des conseillers clientèle.

Certaines banques relèvent, cependant, une valeur ajoutée à ce que les clientèles ayant des difficultés avérées de fonctionnement de leurs comptes puissent être détectées de manière industrialisée et homogène, ce qui contribue à une prise de conscience accrue des conseillers clientèle. En outre, l'envoi de la lettre au client identifié comme fragile ouvrirait la voie à la discussion avec le conseiller clientèle.

B - Des efforts à poursuivre pour mieux diffuser cette offre

Bien qu'il soit encore trop tôt pour tirer des conclusions fermes s'agissant du développement futur de l'offre spécifique, des marges de manœuvre existent pour améliorer sa diffusion, que ce soit directement par les réseaux bancaires ou par le truchement des acteurs sociaux. Cette diffusion accrue de l'offre spécifique permettrait en outre de réduire le champ d'un autre dispositif d'inclusion bancaire en partie concurrent, la mission d'accessibilité bancaire de La Banque Postale (voir la partie IV du présent chapitre).

1 - Un dispositif encore récent

Comme indiqué *supra*, les courriers de proposition de l'offre spécifique n'ont été adressés, dans certains réseaux bancaires, qu'à partir du 1^{er} janvier 2015. Par ailleurs, les formations sur l'accompagnement des clientèles fragiles et sur l'offre spécifique⁵⁹ ont été déployées dans les réseaux bancaires en 2015, mais aussi, très largement, en 2016 et s'étalent, pour certains établissements, jusqu'en 2017.

Enfin, les établissements disposent encore de peu de recul pour analyser ce que recouvrent les personnes identifiées comme fragiles financièrement. Les critères de détection de la clientèle fragile financièrement ont, en effet, pu évoluer, au sein de certains établissements, depuis leur mise en place. Par ailleurs, la fragilité financière étant un état transitoire, il semblerait que, chez certains établissements de crédit, les flux d'entrées et de sorties soient importants au sein de la population identifiée comme fragile.

⁵⁹ Ce sont, dans la plupart des cas, des auto-formations (sous forme de e-learning ou classe virtuelle).

2 - La nécessité d'une mobilisation accrue des réseaux bancaires

Une mobilisation accrue des réseaux bancaires, à travers une attitude plus proactive et un effort de pédagogie envers les clients, serait certainement gage d'une diffusion plus large de l'offre spécifique.

Certains établissements ont récemment fait des efforts en ce sens, qui semblent porter leurs fruits. Ainsi, au sein d'un établissement, de nombreuses actions ont été lancées, à partir de fin 2015, afin de mobiliser l'ensemble des collaborateurs du réseau commercial (agences physiques et centres de relation clients) et d'accroître le nombre de contrats souscrits pour l'offre spécifique. Depuis cette date, cet établissement observe une forte croissance de l'offre spécifique (+ 60 % de bénéficiaires entre décembre 2015 et octobre 2016). Un autre établissement a également prévu d'étendre, en 2017, l'accompagnement bancaire et budgétaire dispensé par sa structure interne dédiée, à la souscription, par les clients suivis, de l'offre spécifique.

Les acteurs associatifs ont souligné, auprès de la Cour, le caractère faiblement pédagogique de certains courriers adressés aux clients fragiles. Et certains établissements constatent que le nombre de clients venant se renseigner auprès de leur conseiller, suite à l'envoi du courrier leur présentant l'offre spécifique, est proportionnellement très faible. Il est certes délicat, dans ces courriers, de trouver le bon équilibre entre non-stigmatisation, respect des obligations légales et effort de pédagogie. Certains établissements de crédit ont fait le choix de la neutralité en termes de contenu, en calquant largement leurs courriers sur les textes réglementaires, d'autres ont réalisé un effort de pédagogie pour souligner les bénéfices de l'offre spécifique. Au-delà des courriers, les actions de formation à destination des conseillers, visant à améliorer la proactivité de ceux-ci dans la proposition de l'offre spécifique auprès des clients identifiés comme fragiles, voire au-delà, seront déterminantes. Les contrôles de l'ACPR devraient jouer un rôle d'aiguillon dans ce domaine.

3 - Un relais indispensable au sein des acteurs de la sphère sociale

Dans la mesure où les clients peuvent percevoir l'offre spécifique comme discriminante ou comme une baisse en gamme, les acteurs de la sphère sociale ont certainement un rôle à jouer afin de faire comprendre l'intérêt de cette offre pour les clients fragiles qu'ils accompagnent. Les points conseils budget devraient, en principe, tout particulièrement, jouer ce rôle (voir chapitre II) ; la Banque de France gagnerait également à insister sur cette offre dans le cadre de sa communication, notamment à travers ses actions en faveur de l'éducation financière.

Ce rôle des acteurs de la sphère sociale serait d'autant plus justifié que la plupart des réseaux bancaires rencontrés par la Cour ont indiqué que des personnes qui en feraient la demande, directement ou par le biais d'une association, pourraient bénéficier de l'offre spécifique, même si ces personnes ne remplissent pas formellement les critères de la clientèle fragile. Ainsi, un établissement de crédit recensait, en octobre 2016, 13 698 bénéficiaires de l'offre spécifique, dont 63 % en situation de fragilité financière avérée. Cette situation s'explique de plusieurs manières : l'établissement n'a pas restreint à la seule clientèle financièrement la souscription de l'offre spécifique, qui est également susceptible d'intéresser des clients désireux d'un cadre de fonctionnement intégrant des moyens de paiement simples

et à un prix abordable, et il n'oblige pas systématiquement à modifier l'équipement en carte des clients qui sortent de la situation de fragilité financière.

III - La mission d'accessibilité bancaire de La Banque Postale : un dispositif ancien aux bénéfices aujourd'hui limités en termes de bancarisation

La mission d'accessibilité bancaire de La Banque Postale est un dispositif ancien, qui a perduré parallèlement au développement du droit au compte et à la création de l'offre spécifique, et ce en dépit des interrogations dont elle a fait l'objet à plusieurs reprises. Pour les pouvoirs publics, le livret A de la mission d'accessibilité bancaire constitue une première étape vers une bancarisation plus complète de ses bénéficiaires. Dans les faits, la fonction de « sas » vers une bancarisation classique assignée au livret A de La Banque Postale n'est pas avérée : si cet instrument répond bien à des besoins, ceux-ci sont variés et ne relèvent pas tous d'un objectif d'inclusion bancaire. C'est pourquoi il apparaît nécessaire aujourd'hui de questionner tant les modalités que le fondement de cette mission.

A - Une mission héritée des années 1960 dont la définition et les instruments n'ont pas évolué

La loi de modernisation de l'économie de 2008⁶⁰ a confié à La Banque Postale une mission d'accessibilité bancaire s'exerçant au travers du livret A et reprenant, pour l'essentiel, les obligations spécifiques qui incombaient aux réseaux historiques⁶¹ auparavant, à savoir l'obligation d'ouvrir un livret A à toute personne qui en fait la demande et de permettre la réalisation gratuite d'un certain nombre d'opérations sur ces livrets⁶².

Les sujétions spécifiques de La Banque Postale en matière de livret A

Alors qu'aux termes de l'article L. 221-1 du code monétaire et financier, le livret A peut être proposé par tout établissement de crédit habilité à recevoir du public des fonds à vue et qui s'engage à cet effet par convention avec l'État, l'article L. 221-2 du même code fait obligation à La Banque Postale d'ouvrir un livret A à toute personne qui en fait la demande.

L'article R. 221-3 du code monétaire et financier prévoit en outre que le montant minimal des opérations individuelles de retrait ou de dépôt en espèces sur un livret A de La Banque Postale est fixé à 1,50 €, alors qu'il prévoit un montant minimal de 10 € pour les livrets A ouverts auprès des autres établissements de crédit.

⁶⁰ Loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie, article 145.

⁶¹ Caisses d'épargne et Banque Postale pour le livret A, Crédit mutuel pour le livret bleu.

⁶² Les articles L. 221-6 et R. 221-8-1 du code monétaire et financier posent le principe du versement d'une compensation proportionnée aux missions du SIEG confiées à La Banque Postale. L'arrêté du 26 février 2015 fixe le montant de cette compensation pour les années 2015 à 2020.

De même, si l'article R. 221-5 du code monétaire et financier prévoit que chaque établissement de crédit distributeur du livret A précise au sein du contrat conclu avec son client, dans ses conditions générales de vente, celles des opérations figurant sur la liste dressée par arrêté ministériel qu'il autorise aux titulaires d'un livret A ouvert dans ses livres, La Banque Postale est tenue d'autoriser la totalité de ces opérations. Aux termes de l'arrêté du 4 décembre 2008 modifié, ces opérations sont :

- le prélèvement de l'impôt sur le revenu, de la taxe d'habitation et de la redevance audiovisuelle ; des factures d'eau, de gaz, d'électricité ; des loyers dus à un organisme HLM ;

- le virement des prestations sociales versées par les collectivités publiques et les organismes de sécurité sociale ; des pensions des agents publics ;

Enfin, la convention signée entre l'État et La Banque Postale prévoit :

- la gratuité des opérations imposées à La Banque Postale au titre de la mission d'accessibilité bancaire ;

- ainsi que la gratuité de certains services complémentaires : la délivrance de chèques de banque tirés au profit du titulaire du livret A (de son représentant légal ou du titulaire d'une procuration sur le livret) ; la mise à disposition d'une carte de retrait utilisable dans les distributeurs automatiques de billets et aux guichets de La Poste.

Bien que récemment définie par la loi, la mission d'accessibilité bancaire de La Banque Postale est issue d'une vocation très ancienne de la Caisse nationale d'épargne de permettre l'accès du plus grand nombre à un instrument d'épargne populaire et d'une fonction apparue dans les années 1960, à une période où les comptes courants étaient encore peu développés, consistant à faire du livret A un support de bancarisation par défaut (voir historique en annexe n° 9)⁶³. Le livret A est néanmoins demeuré, dans ses fonctionnalités, très en-deçà d'un compte courant, en l'absence, notamment, de tout moyen de paiement autre que le retrait d'espèces et de toute facilité de gestion de trésorerie, en raison de l'impossibilité d'être à découvert. Pour les personnes ayant des difficultés à gérer leur budget, cette limite peut néanmoins constituer un cadre très sécurisant, d'autant plus qu'aucun frais d'incident n'est appliqué en cas de rejet d'un prélèvement pour cause d'indisponibilité des fonds⁶⁴.

⁶³ Entre 1961 et 1971, plusieurs textes réglementaires mais également de simples décisions ministérielles ont ainsi autorisé les réseaux collecteurs à déroger au code des caisses d'épargne pour réaliser sur les livrets A un nombre limité d'opérations de débit (prélèvement pour le règlement de quittances d'eau, de gaz, d'électricité, de la redevance audiovisuelle, de l'impôt sur le revenu) ou de crédits (domiciliation des traitements et salaires des fonctionnaires, des pensions et retraites, des prestations familiales).

⁶⁴ Aux termes de l'article R. 221-3 du code monétaire et financier, aucune opération ne peut avoir pour effet de rendre le compte débiteur.

En dépit de la généralisation de l'accès à un compte courant et de l'évolution des pratiques financières des Français, les fonctionnalités attachées au livret A de La Banque Postale ont été maintenues nonobstant la création, en 1984, du droit au compte et de la suppression, en 2008, des droits spéciaux de distribution du livret A consentis aux réseaux des caisses d'épargne et à La Poste, qui aurait pu constituer l'occasion de reconsidérer cette fonction de bancarisation⁶⁵.

La mission d'accessibilité bancaire repose en outre sur une contradiction inhérente au double objectif qui lui est assigné : être un outil universel d'accès à l'épargne en même temps qu'un instrument spécifique de bancarisation de certaines populations.

Définie par la loi de manière universelle, la mission d'accessibilité bancaire ne s'adresse pas spécifiquement aux personnes fragiles financièrement ou dépourvues de compte bancaire⁶⁶. En revanche, ses modalités de mise en œuvre ciblent de fait plutôt les personnes bénéficiaires de minima sociaux ou ayant de faibles revenus et des besoins de trésorerie contraints. Aucune condition (en termes de ressources ou de situation d'exclusion bancaire) n'est toutefois requise tant pour ouvrir un livret A à La Banque Postale que pour recourir (de manière illimitée et gratuite) à l'ensemble des opérations qui y sont autorisées, sachant qu'il n'est en outre pas exclu que d'autres opérations (par exemple, le versement d'un salaire), puissent y être réalisées faute de procédure de contrôle⁶⁷. En effet, si depuis octobre 2007, une vérification de l'origine des prélèvements arrivant sur livret A est systématiquement mise en œuvre lors de la présentation d'un nouveau prélèvement afin de vérifier qu'il correspond bien à la liste des destinataires autorisés⁶⁸, aucun contrôle de ce type n'est réalisé sur les virements⁶⁹.

De cette définition large de la mission d'accessibilité bancaire et des modalités qu'elle recouvre découle une diversité forte de ses utilisations, sans que les besoins auxquels elle répond, ne soient toujours précisément identifiés. Il en résulte également un coût élevé pour La Banque Postale, et, au-delà, pour la collectivité, qui finance cette mission.

⁶⁵ Le rapport de la mission sur la modernisation de la distribution du livret A et des circuits de financement du logement social présidée par Michel Camdessus (décembre 2007) avait notamment recommandé que la généralisation de la distribution du livret A s'accompagne d'un renforcement de l'engagement de l'ensemble de la profession bancaire dans la mise en œuvre d'une mission d'accessibilité bancaire ne s'exerçant plus via le livret A, redevenu simple instrument d'épargne, mais au travers d'un certain nombre d'engagements comprenant l'accès à un compte courant et à des moyens de paiement adaptés, mais portant également sur les conditions d'accueil en agence, les prix des services d'entrée de gamme, les prêts aux emprunteurs atypiques, le microcrédit ou encore l'éducation financière et l'accompagnement social.

⁶⁶ Les articles L. 221-2 et L. 221-3 du code monétaire et financier imposent à La Banque Postale d'ouvrir un livret A à toute personne physique, à certaines associations, aux organismes d'habitation à loyer modéré et aux syndicats de copropriétaires qui en font la demande.

⁶⁷ Le numéro de compte d'un livret A est identique à celui d'un compte bancaire classique. Et les relevés d'identité bancaire correspondant peuvent être obtenus très facilement par divers canaux, sans passer par un conseiller financier (au guichet, via l'espace client sur la Banque En Ligne, en appelant le 3639 ou par courrier adressé au centre financier).

⁶⁸ Si le créancier ne figure pas sur la liste des organismes autorisés, l'opération est automatiquement rejetée.

⁶⁹ Un dispositif de contrôle serait toutefois à l'étude, qui devrait être mis en place en 2017.

B - Une mission qui bénéficie essentiellement à deux millions d'utilisateurs, dont un grand nombre dispose déjà d'un compte bancaire

La spécificité de la mission d'accessibilité bancaire de La Banque Postale réside dans l'utilisation du livret A par une partie de ses détenteurs comme un compte courant et non comme un produit d'épargne, utilisation facilitée par le cadre réglementaire applicable et par une mise en œuvre « souple » de ces dispositions. Si, en l'absence d'étude typologique sur la clientèle du livret A « Accessibilité bancaire », il est impossible de dresser un portrait-type des bénéficiaires de la mission, cette utilisation du livret A comme quasi-compte courant est particulièrement avérée pour les livrets de faibles encours et se manifeste avec acuité sur certains territoires. L'analyse des données chiffrées de La Banque Postale laisse, par ailleurs, entrevoir un fort taux d'utilisation par des détenteurs de livrets A non confrontés à une situation d'exclusion bancaire.

1 - Les livrets A de faibles encours sont surreprésentés dans le portefeuille de La Banque Postale et génèrent de nombreux mouvements

La composition de l'encours de livrets A de La Banque Postale place celle-ci dans une situation différente des autres établissements de crédit collectant l'épargne des livrets A (voir tableau 13 en annexe n° 9). Ainsi, alors que La Banque Postale totalise 28,5 % des livrets A du marché, elle ne détient que 23,4 % de l'encours total ; sa part de marché sur les livrets dont l'encours est inférieur ou égal à 1 500 € atteint en revanche 25 % (pour un encours total de 2 Md€), ce qui tend à prouver que les montants d'encours sur les livrets présents dans son portefeuille sont inférieurs à ceux des livrets A du marché.

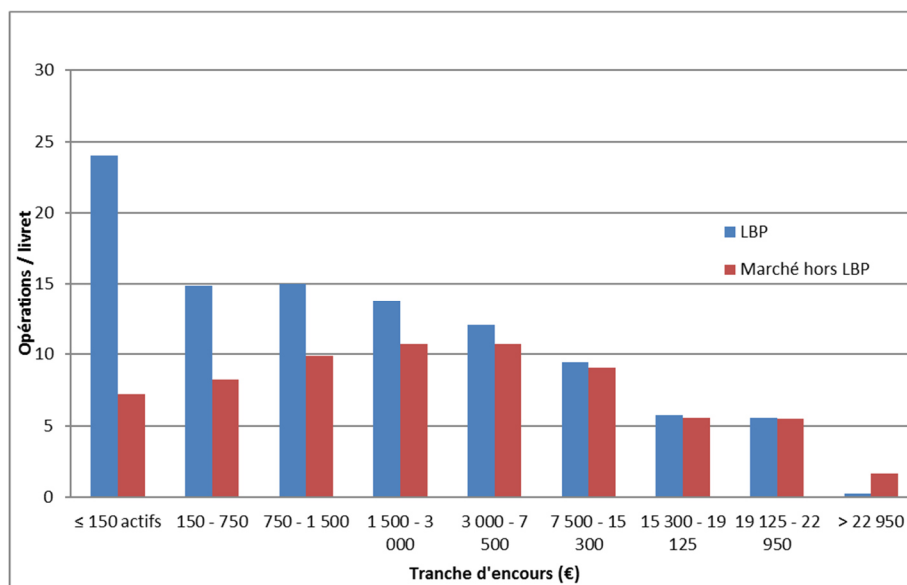
Cette observation est néanmoins cohérente avec le positionnement commercial de La Banque Postale et ne diffère pas grandement de la situation des autres collecteurs historiques. Ainsi, au regard de la répartition des livrets par tranche d'encours, La Banque Postale et les Caisses d'épargne sont dans une situation comparable en ce qui concerne les livrets de très faible encours : au 31 décembre 2015, 54 % des livrets A de La Banque Postale (9,5 millions de livrets) et 51 % pour les caisses d'épargne (11 millions de livrets) ont un encours inférieur à 150 €⁷⁰.

L'importance du nombre des mouvements (retraits et versements)⁷¹ effectués sur les livrets A de La Banque Postale dont l'encours est très faible ou modéré constitue une autre caractéristique distinguant les livrets A de La Banque Postale de ceux détenus par les autres opérateurs du marché. Si l'on ne prend en compte que les livrets A actifs de La Banque Postale dont l'encours est inférieur à 150 €, le nombre moyen de mouvements enregistrés sur ces livrets est environ quatre fois plus élevé que celui enregistré dans les autres banques. La Banque Postale a ainsi réalisé sur ces livrets 43,7 millions d'opérations de retraits en 2015 : ces opérations ont représenté 54 % des retraits d'espèces sur les livrets A au guichet de La Poste et plus de 57 % des retraits en distributeur automatique de billets (DAB).

⁷⁰ La référence aux encours constatés sur les livrets correspond aux montants figurant au crédit de ces livrets au 31 décembre de l'année de référence.

⁷¹ Le nombre moyen de mouvements correspond à la moyenne arithmétique du nombre de versements et de retraits, divisée par le nombre de livrets.

Graphique n° 2 : moyenne des opérations par classe d'encours



Source : La Banque Postale, Observatoire de l'épargne réglementée

Cette suractivité des livrets A de faible encours ne se retrouve pas au sein des autres réseaux historiques : en 2015, La Banque Postale a ainsi réalisé plus de 126 millions d'opérations sur les livrets A dont l'encours est inférieur à 1 500 €, contre 55 millions pour les Caisses d'Épargne et environ 22 millions pour le Crédit Mutuel. Si l'on se réfère au nombre de mouvements comptabilisés par l'Observatoire de l'épargne réglementée, on observe que La Banque Postale en réalise en moyenne 5,1 par an sur les livrets A dont l'encours est inférieur à 1 500 € et les Caisses d'Épargne seulement 2,2.

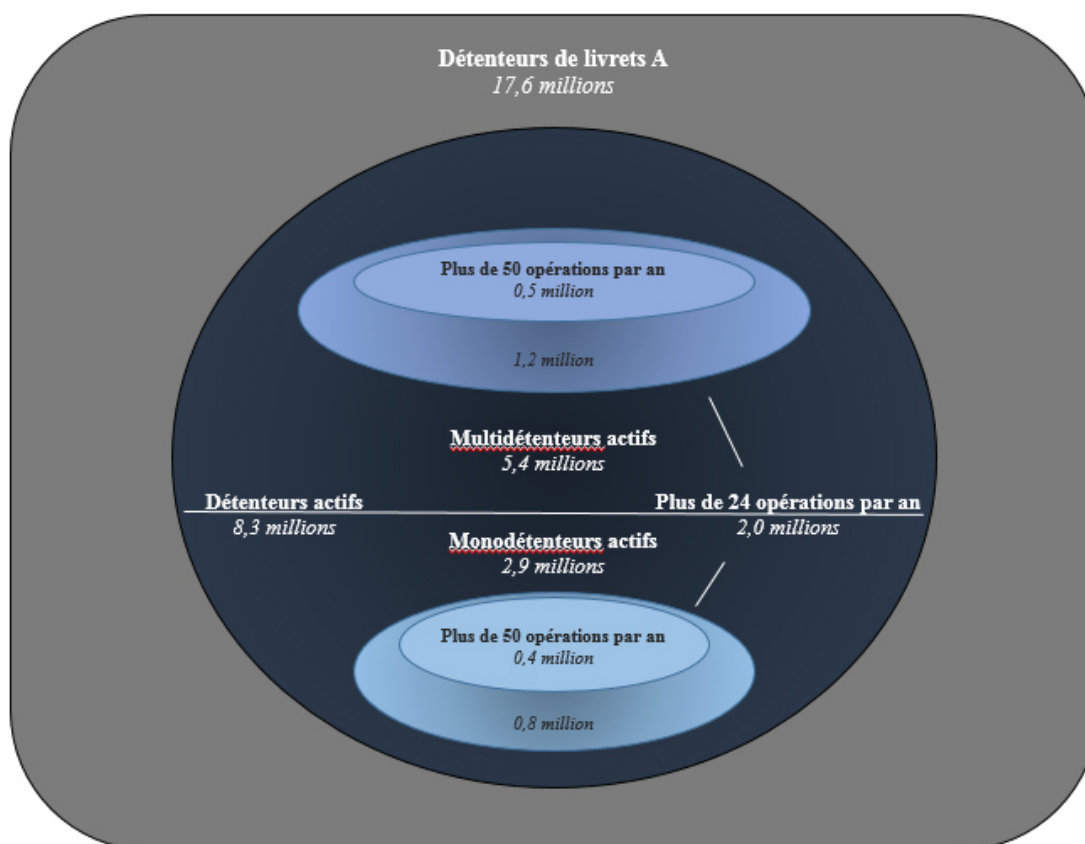
2 - Une forte sollicitation des guichets de La Banque Postale, qui ne se limite toutefois pas aux bénéficiaires de la mission d'accessibilité bancaire

a) *Un nombre très important d'opérations au guichet sur livrets A, qui se concentre sur certaines zones du territoire*

Lorsque l'on considère l'ensemble des opérations financières réalisées sur les livrets A de La Banque Postale⁷², on observe que 71 % se concentrent sur environ 2 millions de livrets, représentant 7 % de l'encours total. Entrent dans cette catégorie de livrets ceux sur lesquels sont réalisées plus de 24 opérations par an, soit deux opérations par mois ; en restreignant le champ des livrets A les plus actifs à ceux sur lesquels sont réalisées 50 opérations et plus (soit plus de quatre opérations par mois), on aboutit à un chiffre de 874 176 livrets.

⁷² Opérations : virements reçus et réalisés, prélèvements reçus, versements et retraits en numéraire.

Schéma n° 2 : les détenteurs de livrets A



Source : Cour des comptes

Parmi les clients dont les livrets sont considérés comme les plus actifs, il convient toutefois de distinguer :

- ceux qui ne détiennent qu'un livret A à La Banque Postale (mono-détenteurs), dont l'activité et le niveau d'encours sur leurs livrets laissent par ailleurs penser qu'ils ne détiennent pas non plus de compte courant dans un autre établissement bancaire. Ces derniers sont au nombre de 754 843 si l'on considère l'ensemble des livrets présentant 24 opérations et plus, et de 369 954 si l'on ne tient compte que de ceux réalisant plus de 50 opérations. Il est raisonnable de considérer que le cœur des bénéficiaires de la mission d'accessibilité bancaire se situe entre ces deux nombres ;
- et les clients qui détiennent également un CCP à La Banque Postale (multi-détenteurs), dont les motivations quant à l'utilisation intensive de leurs livrets d'épargne peuvent être interrogées, en l'absence de difficulté d'accès à un compte bancaire (voir *infra*).

Les deux millions de livrets A les plus actifs réalisent en moyenne 60 opérations dans l'année, dont 54 % sont des retraits d'espèces (en DAB et au guichet). Ces livrets sont également ceux qui réalisent le plus grand nombre d'opérations au guichet. En 2015, 76 % des opérations de retrait au guichet et 90 % des opérations de retrait sur automates comptabilisées pour l'ensemble des livrets A ont été réalisées sur les deux millions de livrets A les plus actifs.

Ce recours intensif aux espèces, qui mobilise les guichets de La Banque Postale, se concentre par ailleurs sur certains territoires : les quartiers prioritaires de la politique de la ville et les zones très urbanisées. Ainsi, en 2015, plus des deux-tiers des opérations au guichet sur livret A ont été réalisées sur moins de 2 500 bureaux de poste (soit 26 % des bureaux) : ces bureaux réalisent en moyenne 1 871 opérations de retrait et de dépôt d'espèces par mois, contre 746 sur l'ensemble des bureaux de poste. Et, parmi ces bureaux, les quelques 500 situés en zone urbaine sensible réalisent en moyenne 2 282 opérations de retrait et de dépôt d'espèces par mois.

La particularité de ces territoires est, pour nombre d'entre eux, de ne permettre qu'un accès physique limité aux services bancaires et, lorsque cet accès est garanti, il passe essentiellement par le truchement de La Banque Postale. Ainsi, sur les 1 290 nouveaux quartiers prioritaires définis par la loi du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine, 550 seulement sont desservis par un établissement bancaire, tous établissements confondus. La Banque Postale couvre 70 % de ces zones en étant présente dans 394 d'entre elles. Ainsi, la densité de la présence postale dans ces quartiers est supérieure à celle de l'ensemble des autres réseaux bancaires réunis, qui ne sont présents que dans 50 % d'entre eux. La Caisse d'Épargne, réseau le mieux implanté après La Banque Postale, ne couvre que 30 % de ces zones.

Enfin, il faut souligner que les livrets de faible encours sont surreprésentés dans les deux millions de livrets A les plus actifs : 51 % de ces livrets disposent d'un encours inférieur ou égal à 150 € et 30 % d'un encours compris entre 150 € et 3 000 €.

Tableau n° 1 : nombre d'opérations par livret en fonction des tranches d'encours

	Encours inférieur ou égal à 150 €		Encours compris entre 150 € et 3 000 €		Encours supérieur à 3 000 €	
	Part des livrets	Nombre d'opérations	Part des livrets	Nombre d'opérations	Part des livrets	Nombre d'opérations
<i>Livrets A actifs</i>	39 %	24,05	30 %	21,15	31 %	13,17
<i>2 millions de livrets A les plus actifs</i>	51 %	61,83	30 %	62,22	18 %	49,92

Source : La Banque Postale

b) Des spécificités qui ne sont pas propres aux utilisateurs intensifs du livret A

Dans le contrat de service public 2008-2012 signé entre l'État et La Poste, la mission d'accessibilité bancaire était définie comme la possibilité, pour le plus grand nombre de personnes, y compris celles aux revenus plus modestes, « de bénéficier aux guichets de La Poste d'une prestation de domiciliation de ses revenus⁷³, de retrait d'argent liquide et d'émission de titre de paiement ».

⁷³ Il convient de noter à cet égard que la liste des opérations autorisées sur un livret A de La Banque Postale, telle que fixée par l'arrêté du 4 décembre 2008, ne comprend pas la domiciliation d'autres revenus que les prestations sociales : les dispositions du contrat de service public étaient donc en contradiction avec les textes réglementaires.

Examiner la mission d'accessibilité bancaire au regard de la notion d'accès à un guichet pour réaliser des opérations, notamment de retrait d'espèces, permet de mieux faire coïncider l'objectif d'inclusion bancaire poursuivi au travers de cette mission avec la réalité des services effectivement rendus par La Banque Postale. Mais cette fonction sociale du guichet, favorisée par la facilité d'accès aux services que permettent les bureaux de poste (pas de prise de rendez-vous obligatoire pour l'ouverture du livret, peu ou pas de pièces justificatives demandées), dépasse cependant le champ de la mission d'accessibilité telle que définie par les textes. D'une manière générale, La Banque Postale comptabilise six fois plus d'opérations au guichet que les autres établissements bancaires de la place. Ces opérations sont concentrées sur quatre millions de clients qui utilisent 30 fois plus le guichet que les autres, ainsi que sur certaines zones du territoire (zones rurales, zones en périphérie des grandes villes).

Ainsi, les détenteurs de comptes courants postaux (CCP) ont également recours de façon importante au guichet : par exemple, le coût des retraits réalisés au guichet est estimé par La Banque Postale à 260 M€ en 2015, sur la base des « minutes guichet » du référentiel des opérations postales (mesure standardisée du temps nécessaire pour traiter chaque type d'opérations) facturées par le Réseau La Poste⁷⁴. Comme pour les livrets A, ces opérations de retrait sur CCP se concentrent sur 5 % de comptes très actifs et dotés de montants d'encours situés dans une fourchette plutôt basse, même si les flux de revenus sur ces CCP sont plus proches de la moyenne des clients de la banque que les montants d'encours observés sur les livrets A les plus actifs. La principale différence réside dans la moyenne d'âge des clients, qui ont majoritairement entre 18 et 60 ans (67 %) pour les détenteurs de livrets A alors que les titulaires de CCP ont, pour 59 % d'entre eux, plus de 60 ans.

Près de 15 millions de consultations de solde et d'historique de comptes courants et de livrets A sont réalisées au guichet (2015), vraisemblablement par la même clientèle que celle qui retire ou dépose au guichet. Le flux quotidien de mandats est également très important : il est en partie la conséquence de l'utilisation quasi-exclusive d'espèces par les populations fragiles, bancarisées ou non sur le livret A⁷⁵. Or, si le mandat ne fait pas partie des opérations qu'elle est tenue de réaliser gratuitement, La Banque Postale estime, compte tenu du profil très modeste de la clientèle qui y a recours, qu'elle n'est pas en mesure d'adapter ses tarifs afin de le rentabiliser.

L'existence de ces services, qui vont au-delà des obligations confiées à La Banque Postale dans le cadre de la mission d'accessibilité bancaire, s'explique pour partie par le profil spécifique de sa clientèle : les clients modestes et fragiles sont surreprésentés à La Banque Postale, à la fois en raison de l'héritage de la clientèle des services financiers de La Poste et de la notoriété acquise auprès des publics en situation précaire. Par ailleurs, c'est à La Banque Postale que la part des clients de 60 ans et plus est la plus importante. L'existence de ces services s'explique également par la spécificité du réseau de La Banque Postale, qui repose, au sein des

⁷⁴ En 2015, la facture globale s'est élevée à 995 M€ pour 293 millions de minutes au guichet dont 76 millions de minutes consacrées aux opérations de retrait et de dépôt de moins de 500 €, aux consultations de solde et aux remises de chèques.

⁷⁵ En 2016, le nombre de mandats France traités par La Banque Postale a été de 5,5 millions environ.

17 000 points de contact que La Poste a l'obligation de maintenir sur le territoire, sur les 8 978 bureaux de poste de plein exercice où l'ensemble de ces opérations est réalisable⁷⁶.

La forte sollicitation des guichets de La Banque Postale est une conséquence des caractéristiques propres au livret A, telles que l'absence de moyens de paiement, mais elle est aussi le résultat d'une histoire et d'une longue tradition de service au public, laquelle figure d'ailleurs toujours dans les textes, qui imposent à La Banque Postale de « fournir des produits et des services au plus grand nombre »⁷⁷. Cette activité n'est toutefois pas reconnue en tant que telle comme une mission de service public et aucune compensation n'est versée à La Banque Postale à ce titre.

3 - Des usages du livret A qui répondent à des besoins variés, dont une partie ne se situe toutefois pas dans le champ de l'inclusion bancaire

Une fois posé le constat d'une utilisation intensive du livret A concentrée sur deux millions de ces livrets et se traduisant par une forte sollicitation des guichets de La Banque Postale, il reste compliqué de définir précisément les besoins auxquels répond cette utilisation, qui correspond manifestement à des profils de clients très différents. Or, les motivations des détenteurs de livrets A n'utilisant pas ces livrets comme de simples instruments d'épargne ne sont pas connues, La Banque Postale n'ayant pas réalisé d'enquêtes de terrain sur leurs situations financières et leurs comportements bancaires.

Toutefois, en partant du principe que le recours intensif aux espèces et aux guichets de La Poste est la marque principale des livrets A les plus actifs, notamment ceux de petits montants, il est possible, en s'appuyant sur les bases de données clients de La Banque Postale, de distinguer différents types d'utilisateurs du livret A accessibilité bancaire.

Le schéma n° 2 illustre la différence de situation entre mono-détenteurs (qui ne disposent d'aucun autre compte à La Banque Postale, mais pas nécessairement d'aucun autre compte dans un autre établissement de crédit ou de paiement) et multi-détenteurs (disposant au moins d'un livret A et d'un compte courant à La Banque Postale). Si l'on ajoute à ce premier critère distinctif, celui du montant d'encours figurant sur les deux millions de livrets les plus actifs, on peut mettre en évidence des cas où l'utilisation du livret A accessibilité bancaire ne correspond à aucune situation d'exclusion bancaire.

Ainsi, comme le montre le tableau n° 18 en annexe n° 9, parmi les deux millions d'utilisateurs intensifs du livret A, 410 000 disposent d'un encours supérieur à 3 000 € (compris, dans les faits, entre 8 111 € et 12 266 € en moyenne). 70 % de ces 410 000 utilisateurs sont des multi-détenteurs, dont les CCP disposent d'une surface financière moyenne de 2 844 €. Quant aux 30 % restant (qui ne possèdent qu'un livret A ou un livret A et un autre produit d'épargne à La Banque Postale), il est vraisemblable qu'ils s'inscrivent dans une logique purement patrimoniale et disposent d'un compte courant dans un autre établissement bancaire, eu égard au niveau élevé de l'encours moyen sur leurs livrets (plus de 12 000 €). La suractivité

⁷⁶ La Poste a l'obligation de maintenir 17 000 points de contact sur le territoire. Fin septembre 2016, le nombre total de points de contact est de 17 116 répartis en 8978 bureaux de poste de plein exercice et 8138 points de contact en partenariat, gérés soit par des municipalités (5850) soit par des commerçants (2288). Seuls les bureaux de poste proposent l'intégralité des services postaux, notamment financiers.

⁷⁷ Article L. 518-25 du code monétaire et financier.

de ces livrets ne paraît donc pas justifiée au regard de l'objectif de bancarisation poursuivi par la mission d'accessibilité bancaire.

À l'autre bout du spectre, La Banque Postale dénombre, parmi les détenteurs de livrets A de faibles et très faibles montants les plus actifs, 700 000 clients mono-détenteurs disposant uniquement d'un livret A, dont l'encours moyen en fin d'année est de 22 € pour 64 % d'entre eux. Sur ces 700 000 clients monodétenteurs, il n'est pas exclu que, parmi les 250 000 clients disposant d'un livret A d'un encours moyen de 898 €, certains détiennent également un compte courant au sein d'un autre établissement bancaire. Il est en revanche peu probable que les 450 000 mono-détenteurs de livret A disposant d'un encours inférieur à 150 € et ayant une utilisation intensive de leurs livrets disposent par ailleurs d'un compte courant. Pour ces utilisateurs, le livret A fait bien office de support de bancarisation par défaut.

Enfin, se situent également dans cette tranche de très faible niveau d'encours, 590 000 multi-détenteurs⁷⁸ disposant également d'un CCP à La Banque Postale. La surface financière de leurs CCP est certes limitée (298 € en moyenne), mais ces derniers sont équipés à 92 % d'une carte de paiement et 10 % d'entre eux disposent d'une assurance-vie (d'une surface financière moyenne de 426 €). Sur la tranche d'encours supérieure (entre 150 € et 3 000 €), ils sont 380 000 clients à avoir une utilisation intensive de leurs livrets A tout en détenant parallèlement un CCP d'une surface financière moyenne de près de 1 000 € et, pour 20 % d'entre eux, une assurance vie disposant d'une surface financière de 2 266 € en moyenne. Parmi ces clients multi-détenteurs, un certain nombre rencontrent vraisemblablement des difficultés de gestion de leur compte courant, les conduisant à solliciter également leur livret A. On observe d'ailleurs que la surface financière moyenne des CCP appartenant à des utilisateurs intensifs du livret A, disposant d'un encours inférieur ou égal à 150 € sur leurs livrets, est largement inférieure à celle des clients de La Banque Postale détenteurs de livrets A appartenant à la même tranche d'encours pris dans leur ensemble⁷⁹. Il apparaît en outre que nombre de ces multidétenteurs ont également une utilisation intensive de leur compte-courant caractérisée par des montants élevés de frais d'incident : ce constat semble indiquer que les outils mis à la disposition de ces clients, dont le livret A, ne leur apportent pas de solution adaptée aux difficultés qu'ils rencontrent.

Parmi les deux millions d'utilisateurs intensifs du livret A de La Banque Postale figurent donc des clients aux profils divers, dont certains ont recours à cet instrument faute de disposer d'un compte courant (par choix ou par défaut) ou en raison de difficultés de trésorerie ou de gestion les contraignant à y effectuer des opérations en sus de celles réalisées sur leur compte principal. On peut estimer leur nombre entre 450 000 et 700 000, l'estimation basse correspondant au cœur de la mission d'accessibilité bancaire, c'est-à-dire aux mono-détenteurs de livrets A disposant d'un très faible encours et ayant une utilisation de leurs livrets se rapprochant de celle d'un compte courant⁸⁰. Les autres utilisateurs intensifs de livrets A tirent

⁷⁸ Est ici qualifié de multi-détenteurs, un client qui dispose à La Banque Postale d'au moins un autre compte en plus de son livret A.

⁷⁹ 1120 € environ au 31/12/2015.

⁸⁰ Cette estimation est cohérente avec les évaluations présentées plus haut reposant sur la seule analyse de la suractivité des livrets A, qui mettait en évidence un nombre de bénéficiaires compris entre 370 000 et 755 000 détenteurs (voir *supra* b) du 2).

vraisemblablement parti des possibilités offertes par la mission sans être toutefois confrontés à des problèmes d'exclusion bancaire.

C - Une mission qui doit évoluer

En dépit du caractère lacunaire des données qualitatives disponibles sur les détenteurs de livrets A en ayant une utilisation intensive, leur analyse tend à prouver qu'une partie non négligeable des bénéficiaires de la mission d'accessibilité n'est pas dépourvue de compte bancaire et ne devrait en principe pas recourir aux services spécifiques prévus dans ce cadre. Or, la mise en œuvre de la mission d'accessibilité bancaire se traduit par un coût important pour La Banque Postale, et donc pour le Fonds d'épargne au égard aux montants de compensation versés⁸¹.

1 - Un coût élevé

L'utilisation du livret A pour réaliser des opérations courantes génère des coûts élevés pour la Banque Postale, notamment du fait de l'absence de moyens de paiement associés, qui entraîne une consommation accrue de services de guichet. Aux opérations de retrait d'espèces, s'ajoutent celles de versement d'espèces ou de dépôt de chèques, de consultation de solde, de demande de RIB, ainsi que les opérations connexes rendues nécessaires par l'absence d'autres moyens de paiement que les espèces, tels que l'envoi de mandats postaux. Or, le coût moyen d'une opération au guichet, tous types d'opérations confondus, est largement supérieur à celui d'une opération hors guichet (11,53 € contre 0,97 €). Une partie du surcroît de présence au guichet des utilisateurs les plus actifs du livret A et de la réalisation d'un très grand nombre d'opérations sur ces livrets est toutefois couvert en partie par la compensation versée à La Banque Postale.

Le montant de cette compensation se mesure à l'aune du coût estimé de la mission d'accessibilité bancaire tel que résultant de la comptabilité réglementaire de La Poste⁸², qui porte sur le livret A dans son ensemble et non sur la seule charge représentée par les sujétions spécifiques imposées à La Banque Postale au titre du livret A⁸³. Faute d'alternative, la Cour se réfère toutefois à cette estimation, qui sert de base aux discussions avec les pouvoirs publics et la Commission européenne (à laquelle la compensation doit être notifiée) sur les montants que La Banque Postale perçoit⁸⁴. En 2015, les coûts attribuables au livret A étaient ainsi estimés à

⁸¹ En 2015, le montant de compensation versé par le Fonds d'épargne a représenté 33 % du résultat net de La Banque Postale.

⁸² La Poste a l'obligation de tenir une comptabilité réglementaire afin d'affecter les coûts de ses activités aux divers produits et services qu'elle fournit ainsi qu'à ses missions réglementaires. L'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes spécifie les règles de cette comptabilité réglementaire, qu'elle fait auditer annuellement.

⁸³ Une partie de ces charges est en outre induite par des utilisations ne correspondant pas à l'objectif de la mission (voir *supra* 3 du B).

⁸⁴ Dans ce cadre, le coût de la mission d'accessibilité bancaire vise avant tout à s'assurer que le compte général du livret A ne fait pas ressortir un bénéfice déraisonnable au profit de La Banque Postale, ce qui a d'ailleurs toujours été le cas, le compte révélant un résultat négatif.

602 M€, ce qui, après déduction des recettes du compte (300 M€) et de la compensation versée à LBP (235 M€), a représenté au final une charge de 67 M€ pour La Banque Postale.

Tableau n° 2 : estimation du coût de la mission d'accessibilité bancaire depuis 2010

En M€	2010	2011	2012	2013	2014	2015
<i>Chiffre d'affaires du livret A</i>	410	398	380	371	312	300
<i>Coûts attribuables</i>	714	688	683	672	626	602
<i>Compensation</i>	270	260	250	246	242	235
<i>Montant restant à la charge de LBP</i>	33	30	54	54	72	67

Source : La Banque Postale

Comme le montre le tableau ci-dessus, les montants restant à la charge de La Banque Postale ont été multipliés par deux en cinq ans, sous l'effet conjugué de la diminution du produit net bancaire du livret A et du montant de la compensation, et ce en dépit d'une diminution de 12 % des coûts attribuables. La rentabilité du livret A continue en outre de se dégrader : le maintien de la rémunération des livrets à un taux de 0,75 % dans un contexte de chute des taux d'intérêt rend coûteuse la part des livrets figurant au bilan de La Banque Postale (37 %). La baisse, depuis le 1^{er} janvier 2016, du taux de commission de centralisation versée par la Caisse des dépôts⁸⁵ et la suppression de la rémunération exceptionnelle de surcentralisation effective au 1^{er} avril 2016⁸⁶ représentent en outre une perte supplémentaire pour La Banque Postale estimée par la direction générale du Trésor entre 150M € et 160 M€ par an.

Enfin, parallèlement à la baisse des recettes du livret A, les montants de compensation de la mission d'accessibilité bancaire, fixés par arrêté, diminuent, suivant une trajectoire dégressive (- 36 % prévus sur la période) permettant de répondre à l'exigence d'introduire une incitation à l'efficacité de la mission prévue par la réglementation européenne.

Tableau n° 3 : montants de compensation versés et à venir entre 2009 et 2020 (en M€)

2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
280	270	260	250	246	242	235	225	210	190	170	150

Source : arrêtés des 4 décembre 2008, 29 juillet 2013 et 26 février 2015

Toutefois, dans le cadre de la notification des montants de compensation de la mission pour la période 2015-2020, la France a soumis à la Commission européenne un projet de révision des sommes prévues par l'arrêté du 26 février 2015, les augmentant de 130 M€ par an à compter de 2016, afin de tenir compte de l'accroissement de la charge représentée par la mission d'accessibilité bancaire pour La Banque Postale dans un contexte de moindres recettes procurées par le livret A. Cette revalorisation de la compensation aura un impact sur les résultats du Fonds d'Épargne, dont la Cour a déjà souligné dans son référé « Le Fonds d'épargne, 2012-

⁸⁵ Le décret n° 2015-1646 du 11 décembre 2015 a diminué de 0,4 % à 0,3 % le taux de rémunération des réseaux collecteurs du livret A et du livret de développement durable à compter du 1^{er} janvier 2016.

⁸⁶ Décret n° 2016-163 du 18 février 2016.

2015 » que le modèle économique était fortement contraint par le financement de la mission d'accessibilité bancaire.

Au vu de ce constat, il est nécessaire de s'interroger sur l'objectif de la mission et les modalités qui sont les siennes aujourd'hui. Alors qu'elle devrait jouer un rôle subsidiaire dans la politique d'inclusion bancaire, la mission d'accessibilité bancaire continue d'accueillir un nombre important d'utilisateurs du livret A comme substitut de compte courant. Or, le livret A ne garantit pas une qualité de services bancaires suffisante au regard des autres dispositifs légaux que sont les services bancaires de base et l'offre spécifique. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle le contrat d'entreprise 2013-2017 signé entre l'État et La Poste prévoit que La Banque Postale s'engage à mettre en œuvre des actions d'information et de sensibilisation des personnes détenant un livret A comme seul support de bancarisation, en leur proposant les produits et services bancaires les mieux adaptés à leur situation. Ces actions incitatives n'ont eu jusqu'à présent qu'un impact limité, peu de clients se montrant désireux d'abandonner une offre, certes réduite mais gratuite, au profit d'un équipement plus complet mais potentiellement plus onéreux.

Pour être efficaces, ces actions devraient en outre être étendues à tout ou partie des utilisateurs les plus actifs du livret A qui disposent déjà par ailleurs d'un compte bancaire, notamment ceux dont le montant d'encours sur leur livret et la surface financière de leur compte courant ne permet pas de les considérer comme le public cible de la mission. En effet, l'utilisation intensive du livret A par une clientèle déjà bancarisée et non fragile financièrement conduit à faire supporter à La Banque Postale, et au Fonds d'épargne via la compensation, le coût de gestion de livrets qui ne devraient pas entrer dans le champ d'une mission de service public.

Le recentrage des publics de la mission d'accessibilité bancaire n'aurait toutefois pas un impact direct et immédiat sur les charges pesant sur La Banque Postale : les comportements de guichet qui génèrent l'essentiel du coût qu'elle supporte et qui ne sont pas uniquement le fait des utilisateurs intensifs du livret A évolueront lentement et ne sauraient disparaître complètement pour toute une partie de la population en situation d'exclusion financière, culturelle ou numérique, pour laquelle le truchement du guichet demeure un passage obligé afin de réaliser des actes de la vie courante. Ainsi une part importante de l'utilité sociale de la mission de La Banque Postale tient au maintien de ces services de guichet dans des zones largement délaissées par les autres réseaux bancaires, en particulier les nouveaux quartiers prioritaires de la politique de la ville, sans que cet aspect soit clairement reconnu et explicitement compensé. L'étendue de ces services est toutefois mal connue et il conviendrait de faire la part entre les besoins réels qu'ils couvrent et les habitudes de consommation de la clientèle entretenues par l'existence même de guichets disponibles sur le territoire. Il paraît donc nécessaire d'envisager, parallèlement au recentrage de « l'outil livret A » sur son objectif initial de « pré-bancarisation », lequel entraînera une diminution des montants de compensation accordés à ce titre à La Banque Postale, de lancer une réflexion sur la reconnaissance éventuelle d'une mission de service public d'accès à un guichet financier sur le territoire.

2 - Une étude à mener afin de mieux identifier les besoins auxquels répond la mission d'accessibilité bancaire

Dans le contexte de l'adoption de la loi du 26 juillet 2013 relative à la séparation et à la régulation des activités bancaires, qui a complété les dispositifs en faveur de l'inclusion bancaire, une réflexion avait été engagée par le ministère de l'économie et des finances afin de redéfinir et de mieux cibler cette mission. La perspective d'une réforme a toutefois été repoussée à 2020, afin de conserver pour la période 2015-2020 le même cadre juridique et financier que celui précédemment approuvé par la Commission européenne⁸⁷, sous réserve de modifications à la marge permettant de répondre aux nouvelles exigences prévues depuis 2011 par l'encadrement de l'Union européenne applicable aux aides d'État sous forme de compensation de service public (voir annexe n° 9). La consultation publique, menée dans le cadre du CCSF en juillet 2016, tout en soulignant la pertinence de la mission confiée à La Banque Postale, a toutefois confirmé la nécessité de lancer une réflexion sur son évolution possible.

Outre le fait que la mission coexiste désormais avec d'autres dispositifs, plus performants, d'inclusion bancaire, sa définition actuelle ne permet pas de cibler suffisamment les publics bénéficiaires. Une fois ce constat posé, il est toutefois difficile de formuler des propositions tranchées en l'absence d'informations sur certaines données essentielles, aussi bien quantitatives que qualitatives. Une étude portant sur la clientèle de La Banque Postale devrait donc être diligentée par le ministère de l'économie et des finances ou par le CCSF et confiée à un organisme indépendant, afin d'orienter les réformes à venir.

Cette étude devrait notamment permettre de quantifier plus précisément le stock de bénéficiaires de la mission d'accessibilité bancaire et la dynamique de flux qui alimente l'utilisation du livret A comme compte courant. La mission semble en effet portée par des flux annuels de création de livrets A comme substituts de comptes courants. Si la Banque Postale affirme ne pas disposer du nombre de livrets ouverts chaque année dans ce but, elle indique néanmoins qu'en 2012, elle avait dénombré l'ouverture de plus de 11 000 livrets A à des mono-détenteurs ayant effectué plus de 48 opérations dans l'année. Par ailleurs, en analysant l'ancienneté des comptes, on constate que le parc de livrets A de La Banque Postale croît dans son ensemble d'environ 1 % par an, alors que le nombre de livrets A de très faibles encours dont il est fait une utilisation intensive (à partir de 24 opérations par an) augmente quant à lui de 3 à 4 % par an (soit environ 15 000 livrets supplémentaires ouverts chaque année). On peut ainsi considérer que l'existence de la mission d'accessibilité bancaire et des facilités qu'elle offre suscite l'ouverture de livrets A dans le seul but d'utiliser cet instrument comme un outil de bancarisation, et non comme un simple livret d'épargne. S'il existe un stock important de livrets A anciens de très faibles encours (moins de 150 €) appartenant à des mono-détenteurs en ayant une utilisation intensive (83 % de ces livrets ont plus de cinq ans), il ne faut donc pas négliger cette dynamique de flux propre à la mission d'accessibilité bancaire.

Une étude typologique permettrait en outre de comprendre les raisons conduisant les utilisateurs les plus actifs du livret A à recourir à cet instrument, que ce soit en complément d'un compte courant ou en l'absence de compte courant, afin, notamment, de distinguer ce qui

⁸⁷ Décision du 23 janvier 2013 sur la compensation accordée à La Banque Postale au titre de sa mission d'accessibilité pour la période de 2009 à 2014.

relève d'une réponse à des difficultés de trésorerie de ce qui constitue l'unique accès de certaines personnes à un substitut de compte (par exemple, faute de pièces justificatives suffisantes pour bénéficier d'un compte bancaire ou à la suite d'une clôture de compte) ou bien encore du maintien d'un usage ancien sans lien avec l'exclusion bancaire.

Enfin, cette étude devrait également permettre de mieux cerner le rapport aux espèces et aux services de guichet des détenteurs de livrets A de faibles encours très actifs, en le comparant au comportement des détenteurs de CCP présentant des caractéristiques proches. Il apparaît en effet indispensable de comprendre les motifs qui poussent les clients de La Banque Postale à recourir encore massivement à des opérations aux guichets, notamment afin de retirer de l'argent liquide. Une étude du CREDOC réalisée en 2010 avait permis d'éclairer en partie les besoins auxquels ces comportements répondent⁸⁸, mais une mise à jour et une adaptation de cette analyse à la clientèle de La Banque Postale serait indispensable. Elle permettrait de comprendre si le recours aux espèces est la conséquence mécanique du fait que le livret A ne propose pas de moyens de paiement associés, que les montants des retraits en DAB sont limités⁸⁹ et que les opérations de virements autorisées sur ce support sont en nombre réduits ; s'il est simplement, pour les personnes en situation financière fragile, un moyen de mieux maîtriser leur budget ou le résultat d'une inadéquation entre les moyens de paiement du ménage (non possession de cartes de paiement ou de chéquier notamment) et les possibilités de paiement offertes par les créanciers ; ou bien encore s'il relève d'un besoin d'accompagnement dans la réalisation des opérations financières courantes.

Compte tenu de l'ensemble de ces incertitudes, il n'apparaît pas envisageable, à court terme, de supprimer la mission d'accessibilité bancaire. En revanche, une fois expertisés les besoins auxquels cette mission répond, il conviendrait de déterminer, d'une part, dans quelle mesure la mission d'accessibilité bancaire répond aux besoins de ces publics et, d'autre part, s'il est nécessaire de repenser cette mission ainsi que les outils sur lesquels elle repose.

3 - Des mesures susceptibles d'être prises à court terme

Quels que soient les résultats de l'étude évoquée précédemment, les pouvoirs publics et La Banque Postale disposent d'un certain nombre de leviers permettant de limiter les utilisations injustifiées de livrets A comme substituts à un compte bancaire et de restreindre les incitations à recourir aux guichets.

Des actions de nature technique ont d'ailleurs déjà été entreprises pour réduire la consommation de services de guichet :

⁸⁸ Étude réalisée pour le compte du CCSF sur les conditions d'accès aux services bancaires des ménages vivant sous le seuil de pauvreté (février 2010).

⁸⁹ Alors que les retraits d'espèces aux guichets du bureau de compte local (bureau de rattachement du compte) peuvent être effectués sans autre limite que celle des sommes figurant au crédit du livret A, retraits d'espèces sur automates sont limités à 500 € par période de sept jours glissants. Ce montant, certes non négligeable, est à comparer avec les montants susceptibles d'être versés sur un livret A : ainsi, le revenu de solidarité active est égal à 537 € pour une personne seule, 802 € pour un couple sans enfant et 1 311 € pour une famille avec trois enfants. Lorsque La Banque Postale a essayé de relever les plafonds des cartes de retrait associées au livret A, elle s'est heurtée à des problèmes de fraude.

- la dématérialisation des livrets A⁹⁰ ;
- l'équipement des détenteurs de livrets A en cartes de retrait et de consultation de solde, qui doit être accompagné d'une incitation plus forte à recourir effectivement à ces facilités. En effet, bien que 6,3 millions de livrets A soient équipés de cartes de retrait, la moitié de ces cartes seulement est active ;
- enfin, l'équipement des bureaux de poste en automates bancaires, qui doit permettre de couvrir effectivement l'ensemble des zones où l'activité de retrait est la plus forte : 13 % des bureaux de poste où se concentre 80 % de l'activité de retrait restent aujourd'hui à équiper.

Ces actions doivent donc être poursuivies, et complétées.

Il appartient en effet à La Banque Postale de mettre en œuvre de manière plus rigoureuse les dispositions réglementaires applicables en matière de domiciliation de virements sur les livrets A. Outre qu'un contrôle systématique de l'origine des virements devrait être instauré, il pourrait également être envisagé de ne plus délivrer de relevés d'identité bancaire afférents à un livret A au guichet, mais de rendre obligatoire l'examen de la demande par un conseiller financier, ce qui permettrait d'examiner la situation du client au regard de ses éventuelles difficultés en termes d'inclusion bancaire et de l'orienter, le cas échéant, vers des solutions plus adaptées (telles que l'offre spécifique).

La Banque Postale pourrait également poursuivre et renforcer ses actions en vue de faire évoluer les comportements de guichet de l'ensemble de sa clientèle : un effort supplémentaire en termes d'accompagnement et de pédagogie pourrait être fourni par les guichetiers et les gestionnaires de clientèle conduisant les clients à utiliser systématiquement les automates en premier recours, à l'exemple de ce qui a été mis en place pour l'affranchissement des courriers et des colis.

La pertinence de fixer un seuil de retrait et de dépôt à 1,50 € devrait par ailleurs être questionné au regard de l'impossibilité de retirer ces sommes au distributeur. 817 000 opérations de retrait au guichet sont inférieures à 10 € (soit 4 % de ces opérations) : cette faible volumétrie n'a pas conduit La Banque Postale à analyser les économies qui seraient générées dans le cas d'un alignement sur le seuil standard de 10 €. Elle estime néanmoins globalement à 8,1 M€ le coût des opérations dites d'intérêt général imposées par la réglementation (retrait inférieur à 10 €, dépôt inférieur à 15 € et gratuité des chèques de banque). Une telle analyse serait néanmoins utile, mais elle devrait être complétée par une étude des besoins auquel répond aujourd'hui ce seuil de retrait afin de ne pas pénaliser les détenteurs de livrets A qui y ont recours faute d'alternative.

Au-delà des leviers susceptibles d'être actionnés à court terme, plusieurs éléments militent en faveur d'une évolution plus large de la mission d'accessibilité bancaire, qui permette d'en repenser les modalités afin d'améliorer la qualité du service rendu tout en permettant à La Banque Postale d'en réduire progressivement le coût. Cette évolution ne saurait toutefois s'envisager indépendamment d'une réflexion globale sur le rôle assigné à chacun des instruments de la politique d'inclusion bancaire. En effet :

⁹⁰ Sur 8,3 millions de livrets actifs, 7,8 millions sont aujourd'hui dématérialisés.

- la mission d'accessibilité bancaire coexiste désormais avec d'autres dispositifs d'inclusion bancaire qui permettent d'accéder à des supports de bancarisation et à des services bancaires plus performants que ceux proposés au travers du livret A, notamment en termes d'accès à des moyens de paiement adaptés (les services bancaires de base et l'offre spécifique en faveur des clients fragiles) ;
- la définition large de la mission et de ses modalités contribue à orienter ses bénéficiaires vers une sollicitation intensive des guichets des bureaux de poste dans le but, notamment, de réaliser des opérations en espèces, ce qui engendre des coûts élevés pour La Banque Postale sans que les besoins auxquels cette utilisation répond soient clairement établis (nombre élevé de multi-détenteurs, dont une grande partie ne rencontrant pas de problèmes d'inclusion bancaire, parmi les utilisateurs les plus actifs du livret A) ;
- enfin, La Banque Postale fournit par ailleurs des prestations bancaires, qui vont au-delà du strict champ de la mission d'accessibilité telle qu'elle est définie aujourd'hui et ne sont pas compensées, mais pourraient néanmoins s'apparenter à un service public.

IV - La nécessité de reconsidérer l'articulation entre les différents dispositifs d'inclusion bancaire

L'un des principaux écueils auxquels se heurte la politique d'inclusion bancaire est le caractère éclaté des dispositifs sur lesquels elle repose, résultant de l'introduction successive d'instruments visant à favoriser tel ou tel aspect de cette politique :

- création d'un droit d'accès à un compte courant assortis de services bancaires de base gratuits,

- maintien en parallèle d'une mission de service public visant à permettre l'accès à un substitut de compte bancaire, via un livret d'épargne distribué au sein d'un unique réseau bancaire, La Banque Postale, et non pourvu de moyens de paiement,

- création d'une offre spécifique de services bancaires pour garantir l'accès à des moyens de paiement adaptés, pour les interdits de chèques et, plus largement, toute personne désireuse de maîtriser son budget, très proche dans son contenu des services bancaires de base, mais payante, et associée à une limitation des frais d'incident de paiement.

L'agencement de ces éléments forme la politique d'inclusion bancaire, mais leur cohérence et la pertinence de leur imbrication résistent difficilement à un examen approfondi : chacune des pièces de l'édifice semble avoir été apportée sans considération du résultat global. Or, bien que certains outils soient récents et n'aient pas encore fait la preuve de leur efficacité alors que d'autres, beaucoup plus anciens, nécessiteraient d'être revus rapidement, mener une réflexion d'ensemble sur l'architecture de cette politique publique devrait constituer un chantier prioritaire.

1 - Une option à écarter : faire reposer l'inclusion bancaire sur le développement de la seule offre privée

Cette option consisterait à tenir compte du taux élevé de bancarisation en France, qui peut laisser penser que les personnes non bancarisées sont des personnes qui rejettent le système bancaire et souhaitent en rester à l'écart⁹¹. Face à ce constat, les dispositifs existants d'accès à un compte courant ne paraissent pas optimaux. Le droit au compte constitue un processus coûteux pour la collectivité comme pour les banques, qui repose sur une procédure complexe et est vulnérable à certaines formes de fraude ; la gratuité des services bancaires de base offerts dans ce cadre pourrait en outre être considérée comme disproportionnée au regard de l'objectif poursuivi, voire contre-productive car n'incitant pas les opérateurs bancaires à prendre une part active dans la procédure. Quant à la mission d'accessibilité bancaire, il est vraisemblable qu'elle ne serait créée ni sous sa définition ni sous ses modalités actuelles si elle devait être mise en place *ex-nihilo* aujourd'hui.

Il convient en outre de relever qu'une offre privée se développe depuis quelques années, dont on pourrait considérer qu'elle propose des substituts intéressants aux dispositifs publics, tant en raison de sa simplicité que de son moindre coût.

L'émergence de nouvelles offres de services bancaires

La banque en ligne s'est développée depuis 2006. Les banques en ligne n'ont aucun guichet physique et ne sont accessibles que via un site internet ou une application mobile. Jusqu'à récemment, les banques en ligne étaient des filiales de grands réseaux bancaires. À ces établissements, s'ajoutent les filiales des assureurs, dont certains ont développé une offre de banque en ligne pour leurs clients. Les banques traditionnelles, avec guichets, développent également un service en ligne pour leurs clients. Mais il s'agit, souvent, d'une simple duplication de leur offre bancaire classique, avec des tarifs similaires, pour l'essentiel de ces offres, à ceux pratiqués dans le réseau. La pénétration des banques en ligne a progressé au cours de la période récente. La motivation première des usagers de la banque en ligne réside dans les tarifs proposés, plus avantageux que ceux des banques traditionnelles. Mais, pour certaines de ces banques, la contrepartie à ces tarifs avantageux est l'existence de conditions de revenus.

⁹¹ On notera à cet égard qu'une enquête menée auprès de 41 000 clients du compte Nickel mettait en évidence que le choix de ce compte résultait pour 43 % d'entre eux du fait qu'il ne s'agissait pas d'un compte détenu par une banque.

Sur la période récente, de nouvelles offres de services bancaires, dont les modes de distribution se diversifient (que ce soit à travers le réseau des bureaux de tabac, des enseignes de la grande distribution ou des points de vente de téléphonie mobile) sont apparues. On peut citer, à titre d'illustration, les offres suivantes, qui sont sans conditions de revenus : les comptes Nickel, commercialisés depuis 2014 par la financière des paiements électroniques à travers le réseau des bureaux de tabac⁹² ; le coffret du compte courant C-Zam commercialisé par Carrefour Banque dans les points de vente Carrefour⁹³ ; la commercialisation prochaine de l'offre d'Orange Bank⁹⁴ ; etc.

L'ouverture de comptes bancaires en ligne ou de comptes de paiement auprès de prestataires de proximité peut ainsi apparaître plus simple que de mettre en œuvre la procédure du droit au compte et le mode de fonctionnement de certains de ces comptes peut s'avérer un cadre plus sécurisant pour les personnes rencontrant des problèmes de trésorerie et des difficultés de gestion qu'un compte bancaire, sur lequel les dysfonctionnements se traduisent par la perception d'agios et de commissions d'intervention, dont le montant, même plafonné dans le cadre de l'offre spécifique, peut se révéler très élevé. Une enquête menée auprès de 41 000 clients du compte Nickel démontre ainsi que « l'absence de frais cachés » constitue une des trois principales raisons de souscription. Si les rejets de prélèvements sont désormais facturés 5 € au-delà du troisième rejet dans le mois lorsque la totalité des prélèvements ont été rejetés sur ce même mois (dans la limite de 15 € de frais par mois)⁹⁵, les données transmises par la Financière des paiements électroniques tendent à montrer que la moyenne des frais annuels prélevés sur un compte Nickel (abonnement de 20 € compris) demeure très inférieure à la moyenne des frais bancaires (46 € par client, et 59 € par client actif⁹⁶, contre 191 €⁹⁷), mais aussi à celle des frais prélevés par les banques sur les comptes des personnes en situation de fragilité financière ou sur les comptes des détenteurs de services bancaires de base.

⁹² Ces comptes sont censés s'ouvrir, très rapidement, dans un bureau de tabac : le client obtient immédiatement un RIB qui lui permet de domicilier des revenus et des prélèvements et une carte à autorisation systématique en contrepartie d'une cotisation annuelle (de 20 €) et de frais sur certaines opérations (retrait ou dépôt d'espèces chez un buraliste, retrait d'espèces dans un distributeur, saisie sur compte, rejets de prélèvements au-delà du troisième rejet dans le mois, etc.). L'alimentation du compte se fait par virement ou dépôt en liquide. Aucun découvert n'est autorisé et le suivi du compte se fait en temps réel : chaque opération ou tentative d'opération génère un SMS qui récapitule et donne le nouveau solde du compte. Au 1^{er} décembre 2016, 438 496 Comptes-Nickel étaient ouverts. 2 293 buralistes sont équipés du Compte-Nickel.

⁹³ Ce coffret est commercialisé au prix de 5 €. Il est activable en ligne. Cette offre bancaire, lancée le 18 avril 2017, est sans conditions de revenus. Elle ne permet pas d'être à découvert : elle donne accès à un relevé d'identité bancaire, et à une carte mastercard à autorisation systématique, en contrepartie de frais de tenue de compte (1 € par mois) et de frais sur certaines opérations (retrait dans un distributeur de la zone euro autre que Carrefour banque et BNP Paribas, saisie sur compte, etc.). Elle ne s'accompagne pas d'un chéquier.

⁹⁴ L'offre d'Orange Bank est entièrement digitale. Elle est sans frais de tenue de compte, ni cotisation de carte bancaire, à condition d'effectuer au moins 3 paiements (par carte ou mobile) ou retraits (par carte) mensuels. Sinon, des frais de tenue de compte (5 euros par mois) seront facturés. Pour les autres opérations courantes, l'opérateur n'a pas encore dévoilé sa grille tarifaire. Cette offre comportera un chéquier et la possibilité d'un découvert autorisé.

⁹⁵ En revanche, les comptes peuvent être clôturés en présence de cinq rejets de prélèvements (ou plus) au cours des deux derniers mois ou lorsque le client totalise 90 % de rejets sur la totalité des prélèvements.

⁹⁶ Client actif : client ayant réalisé au moins une opération depuis l'ouverture de son compte.

⁹⁷ Source : Etude Panoranbanques « L'évolution des frais bancaires 2016-2017 », janvier 2017. Selon cette étude, les français ont payé en moyenne 190,50 € à leur banque en 2016.

Frais prélevés par les banques sur les comptes des personnes en situation de fragilité financière ou sur les comptes des détenteurs de services bancaires de base

Le montant moyen annuel des seules commissions d'intervention⁹⁸ prélevées sur les comptes des personnes en situation de fragilité financière s'élevait, en moyenne en 2015, pour les sept établissements de crédit consultés par la Cour, à 138 €, avec un maximum de 271 € pour l'un des établissements et un minimum de 22 € pour un autre établissement. Un seul des établissements consultés par la Cour a transmis le montant de l'ensemble des frais liés aux comptes des personnes considérées en fragilité financière⁹⁹ ; ce montant s'élevait à environ 200 € pour l'année 2015¹⁰⁰.

Les services bancaires de base, services limitativement énumérés à l'article D. 312-5 du code monétaire et financier, sont fournis gratuitement. Sont appliqués des frais pour tout autre service liés au fonctionnement du compte (par exemple : frais de recherche et/ou modification d'adresse manquante ou erronée ; frais de virements internationaux) ou pour les incidents (par exemple : frais de lettre d'information pour compte débiteur non autorisé, frais liés à des procédures civiles d'exécution, intérêts débiteurs au titre d'un découvert non convenu), dont la commission d'intervention, dans la limite du plafond légal, à savoir 4 € par opération et 20 € par mois. Seuls deux établissements de crédit, sur les sept consultés par la Cour, ont transmis le montant moyen annuel de l'ensemble des frais¹⁰¹ liés aux comptes des détenteurs de services bancaires de base¹⁰² : il s'élevait, en 2015, à 132,36 € par compte dans l'établissement A et à 66,87 € par compte dans l'établissement B.

L'arrivée des GAFAs¹⁰³ et des Fintechs¹⁰⁴ sur le marché des services de paiement devrait en outre contribuer à multiplier et diversifier l'offre, rendant moins nécessaire l'intervention des pouvoirs publics, si ce n'est à la marge.

La première option serait donc de laisser faire en grande partie le marché. Cette option ne paraît toutefois pas réaliste au regard des insuffisances avérées auxquelles répondent aujourd'hui les dispositifs existants. Se retrouvent en effet parmi les bénéficiaires de la mission d'accessibilité bancaire un nombre non négligeable de personnes n'ayant pas accès à un compte courant faute de pièces justificatives suffisantes : or, ces dernières pourraient difficilement avoir accès à d'autres types d'offres, dans la mesure où les banques en ligne et autres services à distance se montrent généralement encore plus exigeants dans la production de ces pièces. Par ailleurs, des solutions telles que le compte Nickel ne paraissent pas non plus totalement adaptées

⁹⁸ Le montant moyen annuel des commissions d'intervention correspond au montant cumulé de ces commissions sur 2015/le nombre de comptes ouverts à des personnes financièrement fragiles.

⁹⁹ Il s'agit du montant cumulé sur l'année 2015 des frais liés aux comptes au sens de l'article L. 314-7 du code monétaire et financier/nombre de comptes ouverts à des personnes fragiles financièrement. Cette donnée, qui n'a pas été collectée sur l'année 2015, doit être transmise par les établissements de crédit à l'OIB pour l'année 2016.

¹⁰⁰ L'établissement concerné a toutefois souligné que ce montant était faussé à la hausse par quelques cas exceptionnels (une personne faisant partie de la clientèle patrimoniale mais accumulant des intérêts de découvert élevés et quelques personnes affichant de nombreux frais de rejets de prélèvements et de chèques). En outre, pèserait, fortement à la hausse, sur ces frais l'importance des procédures civiles d'exécution.

¹⁰¹ Au sens de l'article L. 314-7 du code monétaire et financier.

¹⁰² Montant cumulé sur l'année 2015 (en EUR)/nombre de comptes actifs dans le cadre de la procédure de droit au compte.

¹⁰³ GAFAs est un acronyme désignant les quatre géants de l'Internet fixe et mobile que sont Google, Apple, Facebook et Amazon.

¹⁰⁴ Terme générique pour désigner les start-up innovantes qui utilisent la technologie pour repenser les services financiers et bancaires.

au cas des personnes rencontrant des difficultés graves et récurrentes de gestion de leurs comptes, générant d'importants incidents et conduisant les banques à clôturer ces comptes : en effet, ce type de comportement sur un compte Nickel conduirait également à la clôture de celui-ci, renvoyant ces personnes vers la procédure du droit au compte ou vers le livret A de La Banque Postale. Enfin, les personnes en situation d'exclusion, qui ont besoin d'un accompagnement dans la réalisation de leurs démarches bancaires quotidiennes, ne peuvent se tourner vers des solutions de ce type, qui nécessitent à la fois une maîtrise de la langue et des mécanismes financiers et une réelle autonomie dans le maniement des outils informatiques. Le développement d'une offre privée ne saurait donc aboutir à la mise en place de solutions pérennes pour toute une partie des publics se trouvant dans l'incapacité d'accéder à un compte bancaire ou de le conserver.

2 - Une option à privilégier : faire reposer l'inclusion bancaire en priorité sur le droit au compte et subsidiairement sur le livret A de La Banque Postale

L'option privilégiée par la Cour consisterait à réaffirmer le droit au compte comme la « clé de voûte de l'accessibilité bancaire » (dans son acception large d'accès à un compte bancaire et à des moyens de paiement adaptés) ainsi que le soulignait l'exposé des motifs du projet de loi de modernisation de l'économie en 2008.

Cette option suppose que le dispositif du droit au compte puisse être amélioré afin d'offrir une solution rapide et efficace pour accéder à un compte courant et à des services bancaires adaptés. C'est pourquoi la mise en œuvre du droit au compte doit être facilitée, notamment grâce aux pistes d'évolution formulées dans la partie I du présent chapitre. Par ailleurs, le suivi, par la Banque de France, des suites réservées à ses désignations au titre du droit au compte doit être encore amélioré, afin de renforcer l'effectivité de la procédure.

Il demeurera toutefois des situations, tenant, entre autres, à l'absence de pièces justificatives, qui rendront nécessaire le recours temporaire au livret A comme support de bancarisation par défaut. Il ne paraît donc pas souhaitable de supprimer totalement cet outil qui n'a, en revanche, vocation à jouer, à l'avenir, qu'un rôle subsidiaire eu égard au faible niveau d'inclusion bancaire qu'il représente, comparé ce qu'offrent aujourd'hui le service bancaire de base et l'offre spécifique destinée aux clients fragiles.

Dans la perspective d'une réforme de la mission d'accessibilité bancaire après 2020, une première étape consisterait à modifier la réglementation applicable afin de réserver l'accès à l'ensemble des fonctionnalités attachées au livret A de la mission soit aux nouveaux clients mono-détenteurs (n'ayant pas de compte courant à La Banque Postale) soit, plus restrictivement encore, aux nouveaux clients ne disposant d'aucun compte courant, ni à La Banque Postale, ni au sein d'un autre établissement bancaire. Cette modification permettrait de tarir une partie du flux des nouveaux entrants dans le dispositif, nouveaux entrants qui auraient, en tout état de cause, vocation, à terme, à accéder à un compte bancaire classique. Pour toutes les nouvelles ouvertures de livrets A à La Banque Postale, aucune condition d'utilisation spécifique (seuil de dépôts et retraits d'espèces, domiciliation des versements et prélèvements) ne serait donc proposée aux clients disposant d'un CCP ou d'un compte courant dans un autre établissement. Seul serait maintenu un accès à ces fonctionnalités pour les personnes dans l'impossibilité de disposer d'un compte courant, y compris en sollicitant la procédure du droit au compte (voir encadré *infra* sur les bénéficiaires de l'ADA). Serait également préservée l'obligation, qui pèse

sur La Banque Postale, d'ouvrir un livret A à toute personne qui en fait la demande dans un objectif d'épargne.

Un exemple de cas nécessitant le maintien du recours au livret A : les bénéficiaires de l'allocation pour demandeur d'asile

Le paramétrage de certaines allocations impose aujourd'hui de recourir au livret A comme substitut à un compte courant. C'est le cas, par exemple, de l'allocation pour demandeur d'asile (ADA) versée pendant l'instruction de la demande d'asile. Aux premiers stades de la procédure, les demandeurs d'asile ne disposent en effet que de récépissés constatant l'admission en France au titre de l'asile ou attestant du dépôt d'une demande d'asile, documents insuffisants pour accéder à un compte bancaire. L'ADA peut, certes, être versée sur une carte de retrait¹⁰⁵, mais ses fonctionnalités sont très limitées : ainsi, faute de RIB, les remboursements de frais de santé par le biais de la couverture maladie universelle (CMU) ne peuvent être versés sur cette carte. En outre, celle-ci ne fonctionne pas à tous les distributeurs, les retraits unitaires sont plafonnés à 300 € et seules trois opérations par mois seulement (retraits ou consultations de solde) sont autorisées, ce qui pose des difficultés, notamment lorsque les allocations sont versées de manière différée et que leur montant dépasse 900 €¹⁰⁶. La plupart des bénéficiaires de l'allocation sollicitent donc l'ouverture d'un livret A et le versement sur ce livret de l'ADA afin de pouvoir en disposer plus aisément.

Quant aux clients actuellement détenteurs d'un livret A à La Banque Postale, s'ils continueraient à bénéficier des prestations offertes lors de l'ouverture de leur livret A, plusieurs actions pourraient être envisagées à leur égard en fonction des résultats de l'étude de la clientèle précitée :

- s'agissant des multi-détenteurs de livrets A de très faibles encours les plus actifs, dont il semblerait qu'ils rencontrent des difficultés importantes d'usage de leurs comptes courants, il conviendrait que La Banque Postale les fasse basculer progressivement vers une offre adaptée (telle que l'offre spécifique), le cas échéant en leur proposant de bénéficier, parallèlement, d'un accompagnement budgétaire, par exemple via sa plateforme l'Appui. En effet, ces clients ne bénéficient pas, sur leurs comptes courants, y compris dans le cadre des « comptes simplicité » (dénomination de l'offre spécifique à La Banque Postale) du même niveau de sécurité que celui dont ils bénéficient sur un livret A (impossibilité de découvert, absence de frais d'incident) : l'impossibilité d'utiliser le livret A comme outil de gestion de trésorerie nécessiterait donc de leur part, une meilleure acculturation aux mécanismes financiers et une vigilance accrue dans la gestion de leur compte courant ;

- s'agissant des multidétenteurs de livrets A d'encours élevés (supérieurs à 3 000 €), si l'étude de clientèle confirme l'absence de fragilité de ces publics et que l'offre spécifique ne semble pas à même de répondre à leurs attentes, il pourrait être envisagé d'actionner d'autres leviers visant à réduire les coûts pour La Banque Postale liés à l'utilisation intensive par ces détenteurs de leurs livrets A. En effet, dans la mesure où le coût de la mission dépend en grande partie du comportement de ses utilisateurs les plus actifs vis-à-vis des guichets de La Poste et de leur recours intensif aux espèces, La Banque Postale risquerait de se retrouver confrontée à

¹⁰⁵ Cette carte est distribuée par Up (Chèque Déjeuner).

¹⁰⁶ Les cartes sont fréquemment bloquées, voire parfois avalées par le distributeur, au-delà des trois opérations autorisées.

un problème de financement si la compensation dont elle bénéficie venait à diminuer en raison du recentrage de la mission mais qu'elle n'était pas mise en capacité, parallèlement, de prendre des mesures pour limiter l'accès gratuit et illimité à ses guichets financiers par un certain nombre d'utilisateurs de la mission qui n'en constituent pas le cœur de cible¹⁰⁷. Une réflexion pourrait à cet égard être lancée sur la possibilité de facturer – voire d'interdire – les opérations de retrait et dépôt aux guichets au-delà d'un nombre maximal par mois et/ou d'un plafond en montant, ou encore de les réserver aux opérations qui ne peuvent être réalisées sur automate, par exemple les retraits dont le montant dépasse le montant maximal autorisé en DAB. Ce type d'initiatives ne saurait en revanche s'appliquer à l'ensemble des utilisateurs intensifs du livret A ni à l'ensemble des utilisateurs intensifs des services de guichet offerts par La Banque Postale, dont un certain nombre se trouvent en situation de précarité ou de fragilité nécessitant un accompagnement spécifique. L'enquête typologique sur la clientèle de La Banque Postale devrait permettre de mieux connaître et de mieux comprendre ces comportements de guichet, en distinguant ceux qu'il serait possible d'infléchir en agissant sur les habitudes de la clientèle de ceux qui correspondent à des besoins essentiels non satisfaits par ailleurs. Sur cette base, une réflexion pourrait être lancée en vue d'une reformulation de la mission d'accessibilité bancaire autour de l'accès aux services bancaires sur le territoire.

3 - Une option à explorer : la réorientation de la mission d'accessibilité bancaire sur la notion d'accès à un guichet financier sur le territoire

Au-delà de la définition actuelle de la mission d'accessibilité bancaire, La Banque Postale garantit à sa clientèle un accès gratuit et illimité à ses guichets pour la réalisation de leurs opérations. Le réseau des bureaux de poste constitue un atout mais également une charge pour La Banque Postale qui supporte à cet égard des contraintes supérieures à celles pouvant peser sur ses concurrents, ce qui ralentit la rationalisation de ses services, et peut conduire des clients ne rencontrant pas de difficultés bancaires particulières à les solliciter (contact humain, habitude).

Les banques commerciales, désireuses de diminuer leurs charges de structure, ont en effet entrepris depuis plusieurs années de diminuer le nombre de leurs implantations : d'après les données 2015 de la Banque centrale européenne, la France a ainsi perdu plus de 1 100 agences (- 2,8 % du parc) entre 2008 et 2014. Si la densité d'agences bancaires reste élevée (57 pour 100 000 habitants), la diminution du nombre d'agences apparaît très en-deçà de celle de nos voisins européens¹⁰⁸, ce qui pourrait laisser présager une accélération de ce mouvement.

En outre, le service de retrait au guichet est devenu spécifique aux bureaux de poste : dans les autres établissements de crédit, la quasi-totalité des agences sont équipées d'automates en libre-service et ne fournissent plus, ou très ponctuellement et/ou contre paiement d'une commission, des espèces au guichet. Les opérations de retrait au guichet apparaissent, tant en volume qu'en valeur, entre deux et trois fois plus importantes à La Banque Postale que dans les

¹⁰⁷ La convention signée entre l'État et La Banque Postale prévoit en effet la gratuité des opérations imposées au titre de cette mission ainsi que la gratuité de certains services complémentaires (délivrance de chèques de banque tirés au profit du titulaire du livret A, mise à disposition d'une carte de retrait utilisable dans les distributeurs automatiques de billets et guichets de La Poste).

¹⁰⁸ - 8 % au Royaume-Uni, - 10 % en Italie et en Allemagne, - 16 % en Belgique.

autres réseaux (voir tableau 19 en annexe n° 9). Alors que les retraits DAB représentent en moyenne 97 % du volume des retraits dans les autres banques, cette part n'est que de 86 % à La Banque Postale, où près de 40 % des retraits en valeur et 14 % des retraits en volume sont réalisés au guichet : en comparaison, les retraits effectués au guichet dans le réseau dont les guichets sont les plus actifs après ceux de La Banque Postale ne représentent que 24 % en valeur et 5 % en volume de l'ensemble des retraits réalisés au sein de ce réseau.

La question se pose donc de savoir si l'accès gratuit à un guichet financier afin de réaliser un certain nombre d'opérations pourrait s'apparenter à une mission de service public, notamment sur certains territoires où il n'existe que peu ou pas d'offre concurrente. Ces territoires incluraient vraisemblablement tout ou partie des nouveaux quartiers prioritaires de la politique de la ville (cf. *supra* III B- 2. a), mais pourraient également comprendre certaines zones rurales. Le fondement d'un tel service économique d'intérêt général, au sens de la réglementation européenne, devrait être étayé sur la base d'une étude des caractéristiques et des besoins de la clientèle de La Banque Postale ayant aujourd'hui fortement recours aux guichets. On peut toutefois noter qu'il s'agit d'une préoccupation qui a déjà donné lieu à la mise en place de solutions originales dans d'autres pays européens. Ainsi, dans un contexte certes différent, la diminution du nombre d'agences bancaires au Royaume-Uni (voir annexe n° 17 sur les comparaisons internationales) a conduit à la signature, sous l'impulsion du gouvernement, d'un accord entre la quasi-totalité des banques britanniques et le réseau des bureaux de poste afin de permettre aux usagers des réseaux bancaires d'effectuer la plupart de leurs opérations bancaires courantes dans l'un des 11 600 bureaux de poste du pays (retraits d'argent, dépôts de chèques, consultation de comptes, etc.)¹⁰⁹. L'émergence d'une nouvelle mission d'accessibilité bancaire, indépendamment de « l'outil livret A », liée à une fonction sociale d'accès au guichet et aux espèces, poserait la question de son financement.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

L'arsenal juridique dont la France s'est dotée afin de garantir l'accès de tous à un compte bancaire et à des moyens de paiement adaptés apparaît particulièrement étoffé en comparaison des autres pays européens. Les politiques publiques en faveur de l'inclusion bancaire reposent aujourd'hui sur des outils nombreux et diversifiés, qui garantissent, en France, un niveau élevé d'inclusion bancaire.

L'analyse des dispositifs existant met néanmoins en lumière la juxtaposition d'outils servant des objectifs parfois redondants : à cet égard, une clarification s'impose afin de mieux définir la place respective du droit au compte, de la mission d'accessibilité bancaire et de l'offre spécifique.

Si la mission d'accessibilité bancaire a pu, historiquement, constituer un outil utile d'accès à un substitut de compte bancaire pour les personnes qui en étaient dépourvues, il

¹⁰⁹ *Les Échos*, « La poste britannique prend le relais des agences bancaires », 1^{er} février 2017. L'article rappelle que la Grande-Bretagne ne compte plus que 8000 agences bancaires. En 2015, les banques ont comptabilisé près de 900 millions de connexions à leurs applications mobiles, alors que les clients ne se sont déplacés que 427 millions de fois dans les agences. Toutefois, malgré ce succès, environ 20 millions de Britanniques n'utiliseraient aucun service en ligne, d'où le partenariat avec les bureaux de poste.

apparaît aujourd'hui nécessaire de considérer que le droit au compte constitue l'outil à privilégier pour garantir l'accès à un compte bancaire et à des moyens de paiement permettant une véritable inclusion bancaire. Par rapport aux services bancaires de base, le livret A dispose en effet de fonctionnalités limitées et ne donne pas accès à d'autres moyens de paiement que les espèces.

Cette réaffirmation du droit au compte, qui suppose une amélioration de la mise en œuvre du dispositif, notamment par un meilleur suivi des désignations, implique parallèlement une redéfinition de la mission d'accessibilité bancaire, qui doit être mise en œuvre à compter de 2020, conformément aux engagements pris auprès de la Commission européenne. En effet, cette mission est censée garantir l'accès de tous à un livret d'épargne tout en permettant l'utilisation de celui-ci comme compte bancaire par défaut, en théorie, pour les personnes dépourvues de compte bancaire. Cette condition n'est toutefois imposée ni en droit ni en fait : parmi les utilisateurs intensifs de la mission d'accessibilité bancaire, figurent ainsi un nombre important de détenteurs (entre 1,3 et 1,6 millions) disposant par ailleurs d'un compte bancaire. Pour une partie de ces utilisateurs, le livret A constitue vraisemblablement un outil de gestion de trésorerie sécurisant car ne supportant pas de frais en cas d'incident. Or, non seulement ce n'est pas la vocation première du livret A Accessibilité bancaire, mais la limitation des frais bancaires dans le cadre d'une offre bancaire proposant des services adaptés aux personnes rencontrant des difficultés de trésorerie est précisément l'objectif assigné, depuis la loi de 2013, à l'offre spécifique.

Les contours flous de la mission d'accessibilité bancaire ainsi que l'absence de données relatives aux publics bénéficiaires et aux besoins à satisfaire n'ont jusqu'à aujourd'hui pas permis de clarifier son positionnement dans la politique d'inclusion bancaire : cette démarche apparaît néanmoins indispensable désormais dans la perspective d'une mise en cohérence globale de cette politique. Alors que la compensation qu'elle perçoit au titre de la mission d'accessibilité bancaire a vocation à diminuer, La Banque Postale devrait prendre une part active dans cette démarche, ainsi que dans la réflexion qui devrait être menée sur une meilleure reconnaissance de la fonction sociale qu'elle remplit en prenant en charge à ses guichets une clientèle fragile ou précaire, que celle-ci soit ou non bancarisée via le livret A. Une reformulation de la mission d'accessibilité bancaire pourrait en découler.

Au vu de ces constats, la Cour formule les recommandations suivantes :

Le droit au compte

- renforcer le suivi des désignations effectuées au titre du droit au compte afin d'assurer l'effectivité et la rapidité de l'exercice de ce droit (Banque de France) ;*
- mettre en place un processus de dématérialisation des échanges entre la Banque de France et les établissements de crédit dans le cadre du droit au compte (Banque de France) ;*
- renforcer les actions destinées à sensibiliser les acteurs de la sphère sociale et les associations sur la procédure du droit au compte (Banque de France, ministère des solidarités et de la santé).*

La mission d'accessibilité bancaire de La Banque Postale

- *diligenter une étude sur les caractéristiques et les besoins des clients de La Banque Postale ayant une utilisation intensive du livret A et un fort recours au guichet (ministère de l'économie) ;*
 - *engager une réflexion sur l'évolution du contenu de la mission d'accessibilité bancaire au regard des besoins constatés en matière d'accès à un guichet financier (ministère de l'économie) ;*
 - *appliquer de manière plus rigoureuse les règles restrictives en matière de domiciliation des virements sur les livrets A (La Banque Postale) ;*
 - *ne permettre, à l'avenir, l'utilisation du livret A de La Banque Postale comme quasi compte-courant que pour les nouveaux clients ne disposant d'aucun compte bancaire (ministère de l'économie).*
-

Chapitre II

La prévention du surendettement et l'accompagnement des personnes en situation de fragilité financière : des progrès qui doivent être poursuivis

Les politiques publiques en faveur de l'inclusion bancaire visent non seulement à permettre l'accès à un compte et à des moyens de paiement adaptés aux besoins des personnes, mais également à prévenir le mésusage éventuel des outils bancaires ou financiers mis à la disposition des consommateurs ainsi que les risques d'exclusion résultant d'une situation financière dégradée.

À cet égard, l'encadrement de la distribution du crédit à la consommation s'est traduit depuis 2011 par un assainissement du marché, notamment du crédit renouvelable, et s'est accompagné d'un reflux important du nombre de nouveaux dossiers de surendettement déposés. Le phénomène d'accumulation des crédits à la consommation reste toutefois toujours perceptible dans les échantillons de dossiers analysés par la Cour. La situation actuelle ne paraît donc pas satisfaisante et appelle un renforcement de l'analyse de la solvabilité des emprunteurs préalablement à l'octroi d'un crédit à la consommation.

Enfin, si plusieurs initiatives ont été prises récemment afin de renforcer, en amont du surendettement, la détection et l'accompagnement des personnes fragiles financièrement ou rencontrant des difficultés financières, la mise en œuvre de ces mesures est encore imparfaite et leur impact demeure incertain.

I - Un resserrement du marché du crédit à la consommation qui a conduit à une baisse du nombre de dossiers de surendettement

Plusieurs réformes sont intervenues ces dernières années afin d'encadrer la distribution du crédit à la consommation et circonscrire les risques de surendettement liés à un accès trop

facile au crédit. Ces mesures ont eu un impact macroéconomique très important et ont permis d'assainir le marché du crédit renouvelable. Toutefois, les conditions d'examen de la solvabilité des emprunteurs demeurent insuffisantes, notamment lors de la souscription de crédits sur le lieu de vente ou à distance. C'est vraisemblablement l'une des raisons pour lesquelles, en dépit de la diminution du poids global du crédit à la consommation dans les dossiers de surendettement, le nombre de crédits par dossier reste élevé.

A - Les réformes adoptées depuis 2010 ont contribué à assainir le marché du crédit à la consommation et mieux protéger les emprunteurs

La loi du 1^{er} juillet 2010 portant réforme du crédit à la consommation, puis celle du 17 mars 2014 relative à la consommation, ont mis en place des dispositifs visant à améliorer l'information des emprunteurs, à renforcer les obligations des prêteurs et à lutter contre les dérives du crédit renouvelable (voir annexe n° 12). Ces réformes ont contribué à améliorer les conditions de distribution du crédit à la consommation et à recentrer les crédits renouvelables sur le financement des besoins de trésorerie ponctuels et de petits montants.

1 - Un renforcement de l'arsenal législatif qui a eu un impact fort sur le marché du crédit à la consommation

Mettre fin à l'avantage accordé au crédit renouvelable au détriment du crédit amortissable et recentrer le crédit renouvelable sur le financement des besoins de trésorerie ponctuels et de petits montants étaient l'un des objectifs principaux de la loi du 1^{er} juillet 2010. Cet objectif a été en grande partie atteint : à la suite de la diminution des taux d'usure du crédit renouvelable, un double mouvement s'est opéré de rééquilibrage en faveur des prêts personnels, notamment pour les montants supérieurs à 3 000 €, et de recentrage du crédit renouvelable sur les montants inférieurs à 3 000 €, dont la durée a en outre pu être diminuée grâce à l'introduction d'un amortissement minimum.

Ainsi, alors que le nombre d'ouvertures annuelles de crédits renouvelables dans les établissements spécialisés est inférieur de 26 % en 2015 par rapport à 2010, cette baisse atteint 56 % pour les crédits dont le montant d'autorisation est supérieur à 3 000 €. Le cas d'un des établissements spécialisés interrogés par la Cour peut également illustrer cette tendance : dans son portefeuille, les crédits renouvelables dont le nombre a le moins diminué sont les crédits dont l'encours est inférieur à 1 000 € (163 083 crédits ouverts en 2016 contre 171 063 en 2011, soit - 4,7 %), les crédits ouverts dans les tranches d'encours supérieures ayant connu des baisses comprises entre - 55 % (pour les crédits dont l'encours est supérieur à 6 000 €, passés de 282 673 à 125 489) et - 38 % (pour ceux compris entre 1 000 € et 1 500 € d'encours).

Dans son rapport d'avril 2016, le cabinet Athling compare l'évolution entre 2008 et 2015 des caractéristiques des crédits renouvelables distribués par onze prêteurs¹¹⁰ et met en évidence :

¹¹⁰ Ces onze prêteurs représentent 95 % du marché du crédit à la consommation en France en termes d'encours.

- une durée de remboursement très inférieure (de 71,8 mois à 30,3 mois) ;
- un coût moyen pour l'emprunteur (intérêts payés) divisé par 2,7 (535 € contre 1 440 €) ;
- un resserrement des tarifications proposées par les prêteurs (ratio entre coût maximum et coût minimum passé de 3,6 à 2,9) et un rapprochement avec les taux proposés par les banques (taux d'intérêt annuel moyen de 10,5 % contre 15,6 % en 2010).

Au sein de cet échantillon d'établissements, les comptes ouverts avec un plafond inférieur ou égal à 3 000 € représentent près de 78 % des crédits renouvelables. Les montants plafonds accordés apparaissent relativement faibles (à fin juin 2015, 46,4 % étaient inférieurs à 1 525 €) et les réductions de plafond en cours de vie du crédit renouvelable sont deux fois plus nombreuses que les augmentations, dont le nombre a par ailleurs largement diminué (passant de 16 % à fin juin 2015 contre 28 % à fin 2010). En outre, plus de 95 % des utilisations (tirages) sont inférieures à 250 €.

Enfin, le nombre annuel de résiliations de crédits renouvelables dépasse désormais celui des ouvertures¹¹¹, notamment en raison de la réduction de trois à deux ans du délai d'inactivité donnant lieu à résiliation (loi du 1^{er} juillet 2010) mais également de l'introduction d'un délai d'un an d'inactivité entraînant la suspension du contrat (loi du 17 mars 2014), peu de crédits étant réactivés après une suspension¹¹². Cette limite d'un an pour les crédits renouvelables est d'ailleurs contestée par les établissements de crédits partenaires d'enseignes d'équipement de la maison, au sein desquelles il est rare que se produisent la même année plusieurs achats nécessitant de recourir à un crédit : de ce fait, les crédits renouvelables ainsi souscrits n'ont fréquemment de renouvelables que le nom.

Pour protéger le consommateur d'une entrée dans le crédit à la consommation « à son insu », les dispositions des lois de 2010 et 2014 ont fait en sorte de restreindre l'accès au crédit renouvelable sur le lieu de vente, qui constituait traditionnellement le canal de commercialisation privilégié de ce type de crédits¹¹³. La déliaison partielle entre cartes ouvrant droit à des avantages de toute nature et cartes adossées à un crédit renouvelable, l'introduction d'une fonction de paiement comptant pour les cartes de crédit renouvelable¹¹⁴ et l'obligation de proposer une alternative au crédit renouvelable pour tout achat d'un bien supérieur à 1 000 € sur le lieu de vente ont en effet contribué à réduire très sensiblement la distribution du crédit renouvelable au sein de ces enseignes. Selon les estimations du cabinet Athling, les seules dispositions relatives à la déliaison ont ainsi eu pour effet de diviser l'ouverture de comptes de crédits renouvelables en magasin par deux, voire par plus de six selon les enseignes. L'un des principaux acteurs du secteur a indiqué à la Cour que le stock de crédits renouvelables ayant pour support une carte privative avait diminué de 57 % entre 2011 et 2016, passant de plus de 6,4 millions à 2,7 millions.

¹¹¹ De 160 résiliations pour 100 ouvertures en 2012, le rapport est néanmoins redescendu à 1,2 en 2015.

¹¹² Chez l'un des plus importants acteurs du marché du crédit renouvelable, seuls 2 % des crédits suspendus sont ensuite réactivés.

¹¹³ Le crédit sur le lieu de vente représente globalement, en encours, un peu moins du tiers de la production de nouveaux crédits à la consommation (32 %).

¹¹⁴ Le nombre d'utilisations à crédit des comptes a chuté de 27 % entre 2010 et 2015, la moitié de cette chute étant intervenue dès 2011 en raison de l'introduction de l'option « paiement comptant par défaut ».

L'Observatoire des crédits aux ménages¹¹⁵ confirme cette tendance : la part des ménages qui contractent un crédit à la consommation sur le lieu de vente a continué de reculer en 2015 (5,7 % contre 5,8 % en 2014) et la diffusion des cartes privatives poursuit son érosion (4,1 % de l'ensemble des ménages détient une ou plusieurs de ces cartes en 2015 contre 5,1 % en 2014, et 9,5 % des ménages avec crédits contre 11 % en 2014). L'un des établissements spécialisés interrogés par la Cour a ainsi indiqué que la production annuelle de cartes privatives de crédit renouvelable pour le compte de ses partenaires commerciaux était passée de 400 000 en 2009 à 16 000 en 2016. Un autre établissement a signalé que le nombre d'ouvertures annuelles de cartes privatives était passé de 208 000 en 2011 à 34 000 environ en 2016 dans une grande enseigne de bricolage partenaire, et de 46 000 à 2 400 chez un acteur important de la vente par correspondance.

Les cartes associées à un crédit renouvelable

Les différents types de cartes associées à un crédit renouvelable sont :

- les cartes privatives, utilisables au sein d'une enseigne ou d'un réseau d'enseignes ;
- les cartes privatives associées à une fonction de paiement universel (via les réseaux Visa ou Mastercard), utilisables comme des cartes bancaires ;
- les cartes débit/crédit, qui sont des cartes de paiement distribuées par les réseaux bancaires, auxquelles sont adossés un crédit renouvelable. Une fonction peut en outre être activée sur ces cartes permettant de basculer directement les paiements sur le crédit renouvelable en cas de dépassement du découvert autorisé.

Quelle que soit la formule retenue, l'option entre paiement comptant ou à crédit est systématiquement proposée. Le principe de déliaison interdit en outre de subordonner le bénéfice d'avantages commerciaux à l'utilisation de la fonction crédit d'une carte de paiement. Cela ne signifie pas en revanche que les avantages commerciaux associés à une carte de crédit renouvelable et ceux accordés dans le cadre d'un programme de fidélité sec doivent être identiques.

Alors que le nombre de cartes privatives simples est en diminution constante, les cartes de crédit avec fonction de paiement universel et, surtout, les cartes de débit/crédit sont en très forte augmentation. Ainsi, chez l'un des principaux acteurs du marché interrogé par la Cour, alors que les crédits renouvelables en stock avec carte privative ont diminué de plus de 38 %, les cartes avec fonction de paiement universel ont fait un bond de 391 % entre 2011 et 2016. S'agissant des cartes débit/crédit, seul un établissement bancaire a indiqué ne pas en proposer à sa clientèle.

Plusieurs établissements ont également affirmé que les dispositions relatives à la déliaison avaient conduit de nombreuses enseignes à renoncer à tout dispositif de carte privative au bénéfice de cartes de fidélité dite « sèches » (sans crédit associé). En revanche, afin de continuer à proposer à leurs clients des solutions de financement adaptés, ces enseignes ont développé une politique commerciale dynamique (rabais, etc.) et proposé, en partenariat avec des établissements spécialisés, des facilités de paiement, comme le « N fois », échappant à la

¹¹⁵ L'observatoire des crédits aux ménages produit une analyse annuelle des comportements d'endettement des ménages sur la base d'une enquête réalisée auprès d'un échantillon représentatif de ménages français.

législation relative au crédit à la consommation sous réserve de l'absence de frais (ou de l'application de frais d'un montant négligeable¹¹⁶) et d'une durée inférieure à 90 jours¹¹⁷.

Pour l'Observatoire des crédits aux ménages, ces derniers auraient sensiblement modifié leurs pratiques de gestion budgétaire et de financement des petits achats de consommation sous l'effet des lois de 2010 et 2014. Les pratiques antérieures, consistant notamment à rechercher des crédits à la consommation pour financer des dépenses de loisir ou de consommation courante, voire des placements financiers, des dépenses de santé ou les impôts, qui concernaient 13,9 % des ménages en 2007 (26,7 % des ménages endettés), se sont réduites et ne sont plus le fait que de 8,2 % des ménages (17,6 % des ménages endettés). Le recours au crédit serait ainsi plus raisonné que par le passé.

L'ensemble de ces évolutions se sont traduites par une forte décreue des encours de crédit renouvelable (19,7 Md€ fin 2015 contre 31,7 Md€ fin 2007). Le nombre total de comptes de crédits renouvelables a diminué de 30 % depuis 2011 (25 millions aujourd'hui contre 35 millions auparavant) : sur le seul périmètre des adhérents de l'Association des sociétés financières (ASF), près de 9 millions de comptes de crédits renouvelables ont été fermés entre 2010 et 2015¹¹⁸ (voir annexe n° 12).

2 - Une analyse de la solvabilité encore insuffisante

Au-delà du rééquilibrage du marché du crédit à la consommation rendu nécessaire par un développement excessif du crédit renouvelable, la loi du 1^{er} juillet 2010 avait pour ambition plus générale de mieux encadrer la distribution du crédit à la consommation en responsabilisant les prêteurs comme les emprunteurs et en prévoyant des « garde-fous à l'entrée dans le crédit »¹¹⁹. L'évolution du cadre légal a modifié en profondeur la pratique des professionnels, sans pour autant réussir à empêcher la souscription du « crédit de trop » en raison des faiblesses qui demeurent dans l'analyse de la solvabilité des emprunteurs.

Outre l'information de l'emprunteur, la loi du 1^{er} juillet 2010 a renforcé l'examen de solvabilité réalisé lors de la souscription d'un crédit à la consommation, d'une part, en précisant que celui-ci doit reposer sur « un nombre suffisant d'informations » et, d'autre part, en rendant obligatoire la consultation du fichier des incidents de remboursement des crédits aux particulier (FICP). D'après les établissements de crédit, ces apports n'ont pas fondamentalement fait évoluer leurs pratiques, qui comprenaient, notamment, déjà, une consultation préalable du FICP. En revanche, l'impossibilité d'obtenir une preuve objective de consultation du fichier constitue une difficulté nouvelle pour les prêteurs lorsque sont contestées devant les tribunaux les conditions d'octroi des crédits. En effet, la Banque de France ne délivre pas de « récépissé de consultation » et certains tribunaux n'admettent pas les preuves produites par les établissements eux-mêmes.

Sur le lieu de vente ou à distance, les dispositions précitées sont en outre complétées par d'autres obligations. La première consiste à remplir une fiche de dialogue destinée à faire le

¹¹⁶ Environ 1,5 % du montant.

¹¹⁷ Il convient de souligner qu'en l'absence de frais, c'est l'enseigne qui finance le coût de l'étalement des paiements.

¹¹⁸ Solde des ouvertures et des fermetures.

¹¹⁹ Exposé des motifs du projet de loi n° 364 portant réforme du crédit à la consommation.

point sur les ressources et charges de l'emprunteur ainsi que sur son niveau d'endettement et la seconde vise à exiger du demandeur un certain nombre de justificatifs, lorsque le montant du crédit dépasse 3 000 € (article L. 312-17 et D. 312-7 du même code).

Bien que les informations contenues dans la fiche de dialogue doivent faire l'objet d'une déclaration sur l'honneur, pour certains prêteurs interrogés par la Cour, le caractère déclaratif de ce document limite singulièrement son intérêt. On peut également s'étonner que, pour les crédits de petits montants, aucun justificatif ni de ressources ni de charges ne soit réclamé aux demandeurs. En outre, les prêteurs ne disposent pas non plus d'une vue globale sur la situation financière de l'emprunteur pour les crédits de plus de 3 000 €, puisque les justificatifs exigés concernent uniquement l'identité de l'emprunteur, son domicile et son revenu. Seules les ressources et non les charges font donc l'objet d'un examen.

Les établissements de crédit interrogés par la Cour déclarent s'appuyer sur les trois éléments suivants lorsqu'ils étudient la solvabilité d'un emprunteur potentiel : ses revenus, son taux d'endettement et son reste à vivre, auxquels s'ajoute, dans certains cas, son comportement bancaire (sur la base de la notation bâloise). Selon les canaux de vente, les montants empruntés mais également le degré de connaissance des demandeurs, le nombre et la précision des informations exigées peuvent varier : un établissement spécialisé, filiale d'un groupe bancaire, a ainsi indiqué à la Cour qu'il appliquait des montants de reste à vivre différents selon qu'il connaissait déjà et avait « pré-ciblé » sur ce type de prêts le demandeur ou que celui-ci était un nouveau client. Dans quelques cas, certains opérateurs ont mentionné aller plus loin que la réglementation applicable : l'un des principaux acteurs du marché exige ainsi la production, sur le lieu de vente, des justificatifs requis par les textes à partir de 1 500 € de crédit¹²⁰, un autre demande un justificatif de revenus dès 500 € pour tous les nouveaux clients¹²¹ et un troisième requiert la production du dernier relevé de compte bancaire pour les nouveaux clients ainsi que pour ceux qui, bien que disposant d'un compte courant au sein du même groupe bancaire, n'ont ouvert ce compte que depuis moins de six mois. Au-delà de ces exemples, les établissements de crédit s'en tiennent globalement aux prescriptions légales et réglementaires applicables. On observe notamment que les relevés de compte, permettant d'appréhender la situation financière globale du demandeur, ne sont requis que dans des cas très particuliers où le risque, pour le prêteur, est plus élevé, par exemple : pour certains types d'opérations¹²² de regroupement de crédits, pour des crédits de montants très élevés demandés par des clients inconnus, ou lorsque le demandeur est classé dans une catégorie de probabilité de défaut élevée (score de risque important, montant élevé, engagement interne élevé). Un établissement spécialisé sur le crédit renouvelable a précisé qu'aucun justificatif de charges n'était demandé aux emprunteurs potentiels en-deçà d'un montant de 15 000 € de crédit.

Cette situation conduit les prêteurs à octroyer des prêts sans connaître précisément et de manière certaine la situation financière des emprunteurs. Certains sont mieux informés que

¹²⁰ En l'occurrence, la fourniture d'une carte nationale d'identité en cours de validité, d'un relevé d'identité bancaire mentionnant l'adresse du demandeur (ou, à défaut, d'un justificatif de domicile) et d'une carte bancaire (ou, à défaut, du dernier bulletin de salaire).

¹²¹ Justificatif de revenus uniquement.

¹²² Regroupements de crédits, en vente à domicile de crédit à la consommation sur le marché de la rénovation de l'habitat au-delà de certaines tranches d'encours (production des trois derniers mois de relevés d'opérations de tous les comptes bancaires du client).

d'autres néanmoins, telles les filiales de groupes bancaires n'accordant de crédits à la consommation qu'aux clients ayant leur compte courant au sein de la maison mère et demandant expressément à ces derniers de leur autoriser la consultation de leur compte en banque. D'autres prêteurs disposent également de « fichiers internes » partagés entre les établissements appartenant à une même entité juridique : la création de ces fichiers est en revanche complexe, requiert l'autorisation de la CNIL¹²³ et suppose également d'obtenir l'accord du client. C'est la raison pour laquelle très peu de prêteurs se sont lancés dans la création de tels fichiers, dont il est en outre difficile d'anticiper les bénéfices, dans la mesure où l'on constate que beaucoup des crédits à la consommation figurant dans les dossiers de surendettement sont souscrits auprès d'entités différentes (voir *infra* B). En revanche, les établissements de crédit cherchent aujourd'hui à développer un fichier partagé des tentatives de fraude sur la base de documents falsifiés (en cours de négociation avec la CNIL) et à obtenir parallèlement un accès au fichier des cartes d'identité volées ou perdues.

Toutefois, pour utiles qu'elles soient, ces avancées n'auront qu'une portée limitée sur la prévention du surendettement, la situation des personnes surendettées ne relevant pas *a priori* de la fraude, mais plutôt du mensonge par omission. Ainsi, une étude réalisée par un établissement spécialisé sur un échantillon de dossiers de surendettement au sein desquels se trouvaient un ou plusieurs crédits souscrits auprès de lui a mis en évidence que les clients surendettés avaient, au moment de la souscription, omis de mentionner un ou plusieurs crédits à la consommation en cours de remboursement. Moins de 1,4 % des dossiers avaient une saisie des charges correcte, c'est-à-dire conforme à la réalité, l'établissement estimant que dans 90 % des cas, il n'aurait pas accordé de crédit s'il avait eu connaissance de la réalité de l'endettement des demandeurs.

Ces exemples démontrent que l'analyse de la solvabilité des emprunteurs continue de comporter des lacunes et que seule une connaissance plus large (portant sur l'ensemble des crédits à la consommation contractés) de la situation financière des emprunteurs potentiels permettrait d'endiguer le phénomène dit « du crédit de trop », et ce, d'autant plus que l'on observe, dans les dossiers de surendettement, une part toujours importante de crédits à la consommation portés par des prêteurs différents.

B - Mais, en dépit d'un infléchissement net depuis 5 ans, un nombre toujours élevé de dossiers de surendettement déposés, comportant encore beaucoup de crédits à la consommation

On constate, depuis 2012, un reflux du nombre de nouveaux dossiers de surendettement déposés, couplé avec un net recul de la part des crédits à la consommation, et plus particulièrement des crédits renouvelables, au sein des nouveaux dossiers de surendettement¹²⁴. Ce reflux tendrait à illustrer un impact tangible du resserrement des conditions de distribution

¹²³ Voir la délibération de la CNIL n° 2006-243 du 16 novembre 2006 autorisant la modification de deux traitements automatisés de données à caractère personnel mis en œuvre par la société Cetelem ayant respectivement pour finalité la lutte contre les tentatives d'obtentions irrégulières de crédit et la gestion des comptes clients.

¹²⁴ Voir annexe n° 11 pour une description de la procédure de traitement du surendettement et le profil des personnes surendettées

du crédit à la consommation sur le surendettement. Le poids du crédit à la consommation dans les dossiers de surendettement reste néanmoins prépondérant et on constate la persistance de phénomènes d'accumulation des crédits à la consommation.

1 - Un infléchissement net du nombre de dossiers déposés

La distribution de crédit est étroitement liée à la situation économique et aux règles prudentielles qui encadrent l'activité bancaire. L'impact des lois de 2010 et 2014 sur le surendettement est, par conséquent, difficile à isoler dans un contexte général de repli du crédit à la consommation.

On peut néanmoins constater, depuis 2012, un reflux du nombre de nouveaux dossiers de surendettement déposés (passés de 141 821 en 2011 à 106 224 en 2016, soit une variation moyenne annuelle sur cinq ans de - 5,6 %). Le nombre total de dossiers de surendettement déposés à la Banque de France s'est également infléchi mais seulement depuis 2014, avec un nombre de dossiers déposés de 194 194 en 2016, en baisse de 16 % par rapport à 2014. En effet, les redépôts de dossiers (dossiers déposés par des personnes ayant déjà déposé un dossier) se sont accrus : la part de ces dossiers dans le total des dossiers de surendettement atteint aujourd'hui plus de 45 % (contre 39 % en 2011). Près de 30 % des redépôts en 2016 interviennent alors que des mesures conventionnelles sont en cours d'exécution, près de 33 % suite à une mesure d'attente et 13 % suite à la fin de la suspension d'exigibilité des créances¹²⁵. Ce niveau montre que les personnes restent durablement endettées.

Tableau n° 4 : évolution des dossiers de surendettement déposés et recevables entre 2011 et 2016

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Variation moyenne annuelle
Dossiers déposés	232 493	220 836	223 012	230 935	217 302	194 194	-3,5%
<i>Variation annuelle des dossiers déposés</i>		-5,0%	1,0%	3,6%	-5,9%	-10,6%	
Nouveaux dossiers	141 821	140 231	136 037	132 557	120 603	106 224	-5,6%
<i>Variation annuelle des nouveaux dossiers</i>		-1,1%	-3,0%	-2,6%	-9,0%	-11,9%	
Redépôts	90 672	80 605	86 975	98 840	96 699	87 970	-0,6%
<i>Variation annuelle des redépôts</i>		-11,1%	7,9%	13,6%	-2,2%	-9,0%	
Dossiers recevables	202 900	194 866	195 219	205 787	197 823	175 098	-2,9%
<i>Variation annuelle des dossiers recevables</i>		-4,0%	0,2%	5,4%	-3,9%	-11,5%	

Source : Banque de France

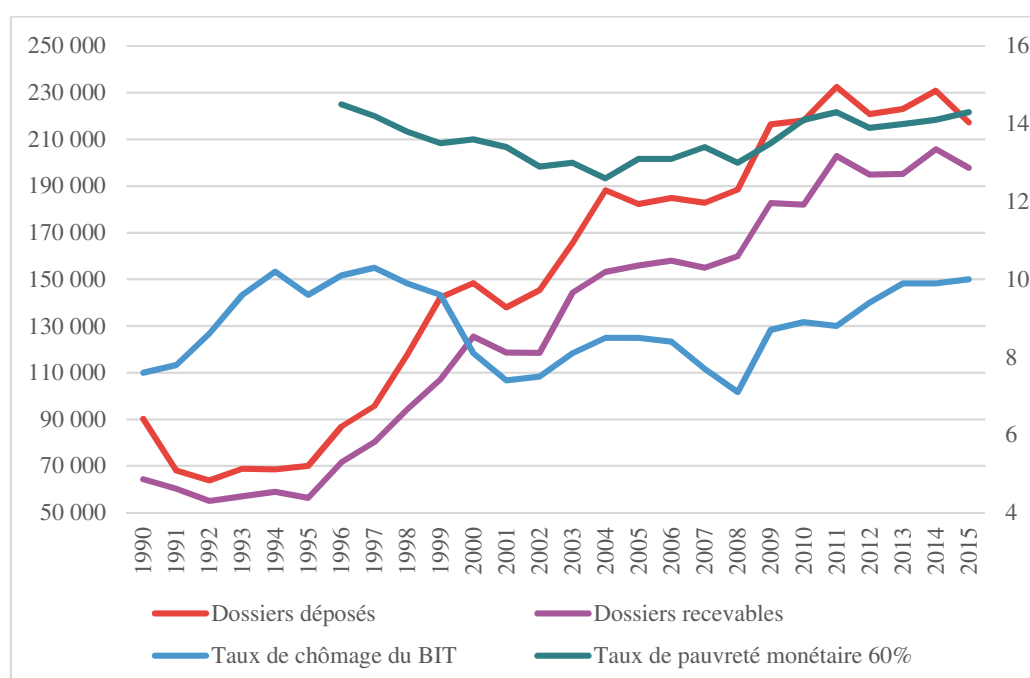
Ce reflux est couplé avec un net recul de la part des crédits à la consommation, et plus particulièrement des crédits renouvelables, au sein des nouveaux dossiers de surendettement. La part des crédits à la consommation dans l'endettement global recule ainsi, en 2016, à 39,3 % contre 54,1 % en 2012. Les crédits renouvelables étaient présents en 2016 dans 69,8 % des dossiers de surendettement contre 77,3 % en 2011 et ils représentaient, en 2016, 21,3 % de l'endettement global. Il n'est pas exclu que ce recul des crédits à la consommation explique, en partie, la progression des charges courantes constatée, au cours de la même période, dans les

¹²⁵ La suppression du réexamen d'office des dossiers après suspension d'exigibilité des créances conduit à ce que ce dernier chiffre progresse mécaniquement puisqu'il n'était que de 2 % en 2012.

dossiers de surendettement : le recours au crédit à la consommation ne permettant plus de financer certaines des charges courantes, les débiteurs accumuleraient des arriérés sur les charges courantes comme les dépenses énergétiques ou de téléphone. Cette progression de l'endettement moyen au titre des charges courantes reste néanmoins d'ampleur limitée¹²⁶.

Le reflux des dépôts de dossiers de surendettement est intervenu alors même que le taux de chômage et le taux de pauvreté monétaire étaient orientés à la hausse, ce qui démontre l'impact de mesures législatives visant à réguler le secteur plutôt que l'impact des accidents de la vie.

Graphique n° 3 : nombre de dossiers de surendettement depuis la création de la procédure

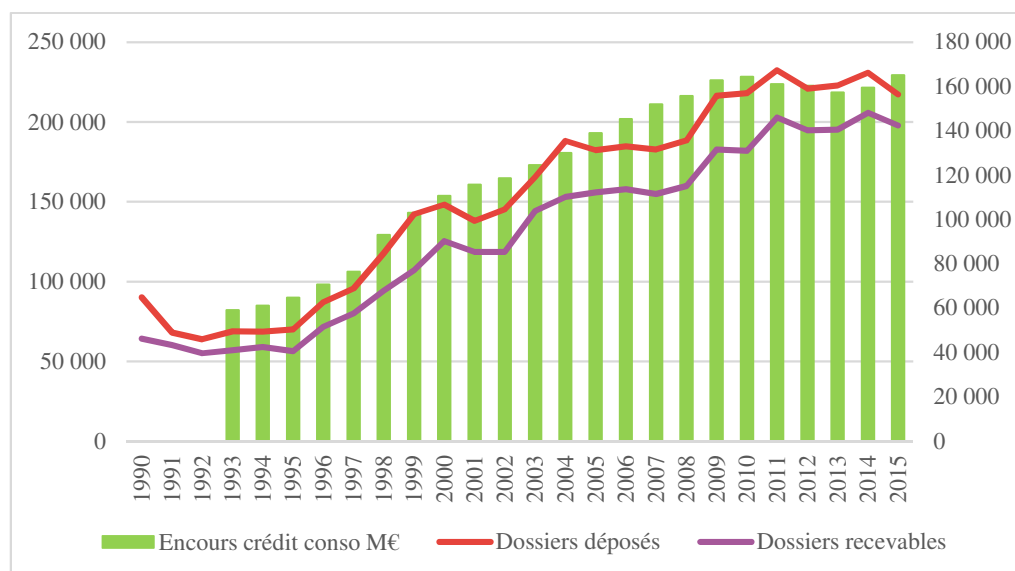


Source : Banque de France, présentation Cour des comptes

Ce constat tend à illustrer un impact tangible du resserrement des conditions de distribution du crédit à la consommation sur le surendettement et à relativiser, à l'inverse, le poids des « accidents de la vie », tels que notamment la perte d'emploi, dont on aurait pu redouter une explosion en période de crise économique. Ce constat se retrouve sur plus longue période, où l'on observe une forte corrélation entre le nombre de dossiers de surendettement et l'évolution des encours de crédits à la consommation.

¹²⁶ Les charges courantes sont, en 2016, présentes dans 82,1 % des dossiers avec un montant moyen de 6 158 € (contre respectivement 78,3 % des dossiers et 4 317 € en 2011).

Graphique n° 4 : évolution de l'encours de crédits à la consommation et du nombre de dossiers de surendettement



Sources : Banque de France, présentation Cour des comptes

2 - La persistance de phénomènes d'accumulation de crédits

Le poids du crédit à la consommation dans les dossiers de surendettement reste prépondérant : environ 25,5 % des ménages français détiennent ce type de crédits en 2016¹²⁷, contre 80,7 % des ménages surendettés, soit un écart de 55 points environ.

Si l'endettement moyen au titre des crédits à la consommation au sein des dossiers a reculé, il s'établit toujours à un montant élevé de 19 165 € en 2015 pour les nouveaux dossiers, et le nombre moyen de crédits à la consommation par dossier, bien qu'en net recul, s'établit à 3,7¹²⁸. En regard, sur le marché, le nombre moyen de crédits à la consommation détenus par tous les ménages endettés peut être évalué à 3,6¹²⁹ et celui détenus par client serait, selon un établissement financier spécialisé consulté par la Cour, de 1,3.

On constate également la persistance de phénomènes d'empilements des crédits à la consommation. Ainsi, les nouveaux dossiers de surendettement recevables ayant quatre crédits à la consommation, ou plus, représentaient, en 2015, encore près de 40 % du total des dossiers recevables et près de 70 % de l'encours total de dette à la consommation de ces dossiers. On note que, pour ces dossiers, les encours moyens par contrat de crédit renouvelable sont élevés

¹²⁷ Source : Observatoire des crédits aux ménages, janvier 2017.

¹²⁸ Il était de 4,6 en 2011 (source : Le surendettement des ménages, enquête typologique 2015, analyse des primo-déposants- Banque de France).

¹²⁹ Cette évaluation est calculée de la manière suivante : 26,210 millions de contrats crédits à la consommation en 2015 (Association des sociétés financières) / 7,36 millions de ménages détenant des crédits à la consommation (observatoire des crédits aux ménages).

(3 701 €) comparés aux montants moyens accordés lors de la souscription de tels crédits (2 840 € en juin 2015¹³⁰).

Tableau n° 5 : répartition des dossiers de primo-déposants recevables en fonction du nombre et de l'encours de dettes relatives aux crédits à la consommation en 2011 et 2015

Dossiers de primo-déposants recevables ayant 4 crédits à la consommation et plus	2011	2015
Nombre de dossiers	55 125	35 207
<i>Proportion par rapport au nombre total de dossiers de primo-déposants recevables</i>	51 %	39 %
Encours de dette à la consommation (en euros)	2 050 946 363	1 176 044 826
<i>Proportion par rapport à l'encours total de dette à la consommation dans les dossiers de primo-déposants recevables</i>	80 %	69 %
Dossiers de primo-déposants recevables ayant 10 crédits à la consommation et plus		
Nombre de dossiers	9 209	4 285
<i>Proportion par rapport au nombre total de dossiers de primo-déposants recevables</i>	9 %	5 %
Encours de dette à la consommation (en euros)	746 718 288	329 135 221
<i>Proportion par rapport à l'encours total de dette à la consommation dans les dossiers de primo-déposants recevables</i>	29 %	19 %

Source : Banque de France, retraitements Cour des comptes

Ces constats illustrent le poids encore important, dans le surendettement, des dossiers cumulant quatre crédits à la consommation, ou plus, et l'importance qui s'attache à éviter de telles situations de cumul excessif de crédits pour les budgets modestes.

En effet, sans nier l'impact des « d'accidents de la vie », tels que la perte d'un emploi, le divorce, le décès, une maladie ou un accident, sur le processus conduisant au surendettement, qui a été souligné par une étude de la Banque de France en date de 2014¹³¹, l'examen des

¹³⁰ Source : « Panorama et bilan des réformes en matière de crédit à la consommation et de prévention du surendettement intervenues au cours de la période 2010-2015 », réalisé par le cabinet Athling pour le CCSF, avril 2016.

¹³¹ L'objectif de l'étude des parcours menant au surendettement, en date de décembre 2014, était d'identifier les différents signes de dégradation qui caractérisent le processus conduisant au surendettement puis à la saisine de la commission de surendettement auprès d'un panel de 1 000 personnes sur la base d'un échantillon de 10 400 personnes ayant donné un accord préalable. Cette enquête a été réalisée en comparant avec un panel témoin de 500 personnes, présentant des éléments sociodémographiques comparables, dont la situation n'avait pas évolué vers le surendettement et qui déclaraient avoir rencontré des difficultés financières. Selon cette enquête, les difficultés financières des ménages surendettés sont souvent de caractère récent et la conséquence d'une succession de plusieurs événements imprévisibles tels que la perte d'un emploi, le divorce, le décès ou une maladie ou un accident.

dossiers par les rapporteurs de la Cour a montré qu'une proportion importante de ces dossiers traduit néanmoins également des comportements de consommation imprudents, qui rendaient le surendettement inévitable au moindre « accident »¹³².

Ainsi, sur un échantillon de 13 835 dossiers de surendettement déposés au mois de janvier 2016, la Cour a isolé deux profils types distincts :

- des personnes au chômage (4 510 personnes, soit 32,5 % de l'échantillon) ;
- des personnes tirant un revenu de leur activité ou ayant une retraite (6 757 personnes, soit 48,91 % de l'échantillon). Il s'agit, par exemple, de commerçants, d'artisans, de professions libérales, de retraités, de salariés en CDD ou de salariés intérimaires¹³³.

S'agissant des personnes au chômage, le nombre moyen de crédits à la consommation est relativement faible puisqu'il est de 2,64 contre 4,27 pour les personnes ayant une source de revenu. Le montant moyen des dettes de crédits à la consommation varie lui aussi dans des proportions importantes. Il est de 11 760 € pour les personnes au chômage alors qu'il est de 23 146 € pour les personnes avec revenu¹³⁴. On constate donc que les deux populations ne sont pas dans la même situation. Les personnes avec revenus, en situation de surendettement, qui ont en moyenne une capacité de remboursement positive, doivent recourir à la procédure de surendettement compte tenu du nombre et des montants de crédits à la consommation souscrits. Le cas le plus extrême rencontré avait ainsi 33 crédits à la consommation alors qu'il ne disposait que de 2 516 € de revenus mensuels.

¹³² La Cour avait déjà relativisé dans son *Rapport public annuel 2010*, La lutte contre le surendettement des particuliers : une politique publique incomplète et insuffisamment pilotée, p. 461-494, les notions « d'accidents de la vie » et de « surendettement passif », utilisées dans les analyses de la Banque de France, considérant qu'elles reposaient souvent sur des statistiques mal renseignées. La Documentation française, février 2010, 666 p., disponible sur www.ccomptes.fr

¹³³ Le reste de l'échantillon, étant constitué de personnes en invalidité, en congés maladie ou d'étudiants par exemple, soit 2 558 personnes, n'a pas fait l'objet d'une analyse détaillée.

¹³⁴ Au sein des dettes à la consommation, pour les seules personnes avec revenus ou à la retraite ayant déposé un dossier en janvier 2016, on observe une prééminence des crédits renouvelables et des crédits personnels. En moyenne les crédits personnels sont de 16 319 € et les crédits renouvelables de 14 576 €. La majorité de ces crédits renouvelables est constituée de crédits souscrits dans les trois dernières années puisque 29 % ont été souscrits en 2015, 30 % en 2014 et 24 % en 2013.

Tableau n° 6 : montant moyen des dettes d'un échantillon de personnes déposant un dossier de surendettement

	Chômeurs	Personnes avec ressources (emploi, CDI, CDD, intérimaire)
<i>Dettes de crédits immobilier</i>	11 798,13	19 336,76
<i>Dettes de crédits à la consommation</i>	11 759,74	23 146,32
<i>Dette de logement</i>	2 281,33	2 064,15
<i>Dettes de charges courantes</i>	1 187,21	782,54
<i>Dettes fiscales</i>	1 187,21	1 397,62
<i>Dettes frauduleuses envers organismes sociaux, pénales et réparations pécuniaires</i>	845,19	1 244,91
<i>Autres dettes (sociales, bancaires, professionnelles)</i>	6 596,24	5 417,61
<i>Total des dettes</i>	36 230,93	53 389,90
<i>Capacité de remboursement</i>	-211,84	+315,58
<i>Ressources moyennes</i>	1 241,95	1 768,17
<i>Nb moyen de crédits à la consommation</i>	2,64	4,269
<i>Nb de dossiers</i>	4 510	6 767

Source : Cour des comptes, sur la base de 13 835 dossiers de surendettement déposés au mois de janvier 2016

3 - Un nombre élevé de créanciers, à l'origine de l'empilement des crédits

Les dettes de crédits à la consommation contractées par les personnes surendettées le sont le plus souvent auprès de créanciers différents. Ainsi, parmi les nouveaux dossiers de surendettement recevables en 2015 ayant quatre crédits à la consommation et plus, le créancier est identique dans seulement 1 % des dossiers ; et la proportion de dossiers dans lesquels le créancier est identique pour trois ou plus des crédits à la consommation s'élève à 34 % seulement. Ce constat est confirmé par l'analyse de l'échantillon de dossiers de surendettement déposés au mois de janvier 2016 (voir *supra*) : le nombre de créanciers est en moyenne de 3,08 pour les dossiers comportant 4 crédits à la consommation, de 3,68 pour les dossiers comportant

5 crédits à la consommation, de 4,85 pour les dossiers comportant 7 crédits à la consommation, etc¹³⁵.

Tableau n° 7 : nombre de créanciers pour une personne surendettée ayant x crédits

		Nb de créanciers								Total
		1	2	3	4	5	6	7	>8	
Nb de crédits à la consommation	1	778								778
	2	332	729							1 061
	3	76	458	469						1 003
	4	17	168	429	274					888
	5	7	59	173	232	124				595
	6	2	12	74	180	147	47			462
	7	-	4	39	84	126	92	14		359
	8	-	-	13	38	66	80	32	4	233
	9	-	-	6	32	31	48	38	20	175
	>10	-	-	2	18	66	99	111	259	555
	Total		1 212	1 430	1 205	858	560	366	195	283

Source : Cour des comptes sur la base d'un échantillon de 6 109 dossiers de personnes avec des revenus ayant des crédits à la consommation.

Ce constat est cohérent avec le nombre moyen de crédits à la consommation par client des établissements financiers spécialisés consultés par la Cour, qui est compris entre 1 et moins 1,4 selon les établissements. Il illustre le fait que, compte tenu de la nature déclarative des charges au moment de l'octroi du crédit, les établissements financiers spécialisés ne peuvent pas connaître les crédits à la consommation détenus par leurs clients, si ce dernier omet de mentionner un ou plusieurs crédits et si ces autres crédits ont été octroyés par un autre établissement.

C - Les options pour éviter les phénomènes d'accumulation de crédits à la consommation

Comme indiqué *supra*, les différentes mesures législatives prises pour assainir la distribution du crédit à la consommation et les efforts entrepris par les établissements financiers pour rationaliser l'octroi de crédits semblent se traduire par une baisse du nombre de dossiers de surendettement déposés. Cependant, dans les dossiers de surendettement, le nombre de crédits à la consommation est toujours élevé et les phénomènes d'accumulation de crédits persistent, en lien avec le caractère déclaratif des charges du client au moment de l'octroi du crédit.

¹³⁵ Cette analyse a été réalisée sur la base de l'échantillon de janvier 2016 mentionné *supra*, en ne retenant que les personnes disposant de ressources et détenant des crédits à la consommation, soit un échantillon de 6 109 dossiers.

À cet égard, la Cour n'ignore pas les évolutions profondes du marché du crédit à la consommation intervenues ces dernières années, et qui ont pu avoir des répercussions économiques sur certains opérateurs. Brider le crédit à la consommation de telle manière que les personnes ayant de faibles ressources n'auraient plus accès au crédit à la consommation ne peut pas être un objectif de politique publique.

Pour autant, les externalités négatives fortes associées au surendettement, que ce soit en termes d'exclusion sociale pour les personnes concernées et de coût de la procédure pour la collectivité (coût à la fois de gestion de la procédure de surendettement par la Banque de France mais aussi coût des créances effacées), démontrent la nécessité de ne pas s'en tenir au *statu quo* et de poursuivre la lutte contre le surendettement afin de limiter le crédit « de trop », à l'instar de ce qui se fait dans d'autres pays européens.

Deux grandes options sont envisageables pour renforcer l'analyse de solvabilité des emprunteurs : soit la production obligatoire de justificatifs de revenus et de charges, seule à même de permettre l'analyse de la situation de l'emprunteur, soit l'instauration d'un fichier recensant les crédits à la consommation.

1 - Renforcer les obligations en matière de fourniture de justificatifs de revenus et de charges

Une première option serait d'obliger l'emprunteur à fournir au prêteur, en particulier sur le lieu de vente, ses trois derniers relevés de comptes bancaires¹³⁶.

Cette option se heurte à une vive opposition des établissements de crédit spécialisés, ainsi que des distributeurs, qui considèrent que de telles mesures auraient des conséquences négatives à la fois sur la distribution de crédits et sur le commerce. Il a été tenu compte de ces arguments lors des débats sur le projet de loi relatif à la consommation où des amendements visant, pour certains, à exiger la production des trois derniers relevés de compte pour un achat à crédit sur le lieu de vente et, pour d'autres, à interdire l'octroi de tout avantage commercial et promotionnel en lien avec la souscription d'un crédit renouvelable dans une enseigne commerciale, ont été rejetés au motif, notamment, qu'il fallait veiller à ne pas empêcher l'acte d'achat par des mesures trop radicales.

Les tenants de l'option consistant à fournir les trois derniers relevés bancaires, en particulier la Banque de France, soulignent néanmoins que cette mesure est simple à mettre en œuvre et d'exécution immédiate, et qu'elle permet de résorber l'asymétrie d'information entre l'établissement de crédit teneur de compte et les sociétés financières.

Il apparaît toutefois difficile de renforcer les obligations pesant tant sur les emprunteurs que sur les prêteurs en matière de fourniture de justificatifs, en particulier sur le lieu de vente. La fourniture des trois derniers relevés de compte bancaire présente, en effet, de sérieux inconvénients en termes de disponibilité des documents lors de l'achat, de confidentialité d'accès à ces documents sur le lieu de vente, sans pour autant apporter une garantie dans le cas

¹³⁶ Une telle proposition a notamment été formulée par la Banque de France dans le cadre du groupe de travail sur le fichier positif et la prévention du surendettement (voir le rapport en date de juin 2015). Cette proposition devait concerner uniquement les crédits supérieurs à un certain montant, par exemple 3 000 €.

par exemple de clients multibancarisés, situation qui concerne environ plus d'un tiers des clients bancaires.

Enfin, les vendeurs, agissant comme intermédiaires de crédit, n'ayant pas les compétences requises pour examiner ce type de justificatifs, leur production rendrait nécessaire de repenser la façon dont les dossiers de crédit sont analysés par les établissements, qui aujourd'hui, en-dessous de certains montants, ne font pas appel à des conseillers mais recourent à un simple outil de « *scoring* » informatique.

2 - Un fichier d'alerte sur la détention de multiples crédits à la consommation

Face au phénomène d'accumulation de crédits souscrits auprès de prêteurs différents, rendu possible par l'ignorance de chacun d'eux sur le niveau réel d'endettement du demandeur, l'existence d'un fichier permettant de connaître l'ensemble des crédits détenus par un souscripteur permettrait de réaliser un saut quantitatif et qualitatif dans la prévention du surendettement.

La loi relative à la consommation adoptée le 13 février 2014 avait prévu dans ses articles 67 à 72 la création d'un registre national des crédits aux particuliers recensant les crédits à la consommation accordés aux personnes physiques n'agissant pas pour des besoins professionnels. Dans le but de prévenir les situations de surendettement, ce registre, placé sous la responsabilité de la Banque de France, devait fournir aux prêteurs un élément supplémentaire d'appréciation de la solvabilité des emprunteurs potentiels en leur donnant connaissance de l'état d'endettement de ces derniers. Ces dispositions ont été censurées par le Conseil constitutionnel, qui a considéré que le dispositif ne présentait pas de garanties suffisantes en termes d'accès au fichier¹³⁷. Les objections soulevées par le Conseil constitutionnel ne semblent cependant pas insurmontables, en dépit des analyses déjà menées à ce sujet¹³⁸.

a) *Un outil supplémentaire pour lutter contre le surendettement*

Actuellement, les prêteurs ne disposent que du fichier des incidents de remboursement des crédits aux particuliers (FICP, fichier géré par la Banque de France recensant les incidents de remboursement). La loi de 2010 a rendu sa consultation obligatoire et amélioré la fréquence des mises à jour de ce fichier. Mais le FICP ne permet pas de connaître, au moment de l'octroi d'un crédit, l'endettement global des personnes.

Aucun dispositif ne peut, à lui seul, régler le problème du surendettement. Seules des approches complémentaires sont susceptibles de limiter le phénomène ou d'en réduire l'occurrence. En l'espèce, la mise en place d'un registre centralisé pourrait contribuer à prévenir le surendettement, en évitant notamment l'accumulation de multiples crédits fréquemment observée dans les dossiers de surendettement.

¹³⁷ Décision n° 2014-690 DC du 13 mars 2014.

¹³⁸ Voir le rapport « Fichier positif et prévention du surendettement » de M. Emmanuel Constans, Président du CCSF, juin 2015. Le rapport concluait qu'il résultait de la décision du conseil constitutionnel « *une marge de manœuvre très réduite, voire inexistante, pour la mise en œuvre d'un fichier positif qui soit jugé conforme à la Constitution.* »

Le coût d'un tel fichier¹³⁹, souvent évoqué comme contre-argument, doit être mis en perspective avec les enjeux sociaux et les coûts financiers élevés qui se rattachent au surendettement. S'agissant des établissements bancaires, la charge que représente le surendettement est en effet déjà incluse dans la tarification des crédits, ce qui se traduit par une hausse des taux d'intérêt offerts à l'ensemble des emprunteurs. En revanche, pour les finances publiques, les enjeux sont variés et souvent mal connus.

Le surendettement est porteur de risques en termes d'exclusion sociale pour les débiteurs, voire de risques pour leur santé¹⁴⁰. La fragilisation sociale liée au surendettement peut, elle-même, entraîner l'accès à d'autres aides sociales. Le coût pour la collectivité des situations de surendettement (notamment dépenses sociales, dépenses de santé liées à des situations de fragilité psychologique) ne fait aujourd'hui l'objet d'aucune évaluation.

Au-delà de son impact sur la personne concernée, la procédure de surendettement s'accompagne d'externalités négatives pour l'ensemble de la collectivité en raison son impact sur les finances publiques. Les coûts de gestion de la procédure de surendettement par la Banque de France se sont élevés, en 2015, à 157 M€ donnant lieu à remboursement par l'État. Les coûts de gestion pour les ministères de l'intérieur, de l'économie et des finances et de la justice ne sont pas connus avec la même précision, mais représentent des montants non négligeables¹⁴¹. A ces coûts de gestion, il faut ajouter le montant des annulations de dettes fiscales et sociales ainsi que les coûts des dispositifs sociaux d'accompagnement.

Le montant des seules créances traitées dans le cadre des procédures de surendettement, chaque année est considérable : il représentait en 2015, près de 8,15 Md€ et 7,4 Md€ en 2016 (parmi lesquelles près de 3,45 Md€ de dettes à la consommation et 2,37 Md€ de dettes immobilières en 2015 et 2,9 Md€ de crédit à la consommation et 2,61 Md€ de dettes immobilières en 2016). Selon des données produites par la Banque de France, le montant des dettes effacées en 2016 serait de 2,29 Md€, dont 1,74 Md€ au titre des créances traitées en procédures de rétablissement personnel. La procédure de surendettement représente donc un coût non négligeable pour la collectivité, dans la mesure où les dettes effacées comportent des créances fiscales ou sociales¹⁴².

¹³⁹ Les coûts induits du fichier seraient intégralement pris en charge par les prêteurs au prorata des consultations opérées. Au premier semestre 2016, les créances détenues par les dix plus importants créanciers pour l'ensemble des dossiers de surendettement déclarés recevables représentait 4,87 Md€. Si on considère que l'on a environ entre 2 et 4 millions de consultations à réaliser chaque année pour des dossiers de crédits à la consommation, soit un coût annuel maximum de 2 M€ sur la base d'un coût unitaire de consultation de 0,50 € (qui est proche du coût facturé en Belgique pour la consultation de la centrale des crédits aux particuliers), on voit que l'on est sur un ordre de grandeur sans commune mesure avec le montant des créances annulées, si on considère qu'elles sont de 20 % de 4,87 Md€ pour un seul semestre pour les 10 premiers créanciers.

¹⁴⁰ Une étude menée par Crésus sur un échantillon de 5 000 ménages surendettés en 2010 montrait que près de deux tiers souffraient de stress, de dépression ou d'épuisement au travail.

¹⁴¹ Ces coûts de gestion sont liés notamment à la participation des représentants des ministères de l'intérieur et de l'économie et des finances aux réunions des commissions de surendettement (et à la gestion des abandons de créances par les services de la DGFIP), ainsi qu'au rôle des juges dans la procédure de traitement du surendettement.

¹⁴² Le montant des seules dettes fiscales, qui sont dans la majorité des cas annulées, étaient de 224 M€ en 2015 et de 232 M€ en 2016.

Comme la Cour l'avait déjà souligné dans son rapport public annuel 2013¹⁴³, il serait, à cet égard, utile de mesurer plus précisément le coût global du surendettement. La Banque de France ne disposait ainsi pas, jusqu'à très récemment, du montant des dettes publiques et privées effacées. Il convient de progresser encore dans ce domaine, afin d'évaluer rigoureusement les coûts du surendettement.

En outre, la crainte des établissements de crédit de voir la partie la plus pauvre de la population ne pas honorer ses engagements, faute de disposer d'une vision claire de leur situation financière, les conduit, bien souvent, à refuser d'octroyer certains crédits.

Un fichier recensant les crédits à la consommation, en apportant une sécurité supplémentaire aux établissements de crédit, pourrait permettre de ne pas pénaliser indument l'accès au crédit à la consommation. En l'absence d'un tel fichier, il est probable que les établissements recourent au traitement de données de masse pour analyser les comportements des demandeurs, ce qui risque d'être moins précis et moins objectif.

Au demeurant, les expériences étrangères montrent que la mise en place d'un tel fichier n'induit pas les difficultés techniques parfois évoquées par certaines parties prenantes, ni un coût insupportable (voir fiche annexe n° 18)¹⁴⁴.

Les fichiers dits « positifs » dans les pays européens

La majorité des pays européens sont dotés de fichiers dits « positifs » : Allemagne, Autriche, Belgique, Bulgarie, Danemark, Espagne, Estonie, Irlande, Italie, Pays-Bas, Portugal, Roumanie, Royaume-Uni et Suisse. Cependant, ces fichiers recouvrent une réalité très variée, notamment selon leur origine, leur objectif et leur fonctionnement. La distinction principale qui peut être établie concerne le statut, l'objectif et le mode de gestion de ces fichiers :

Les fichiers créés dans le cadre d'une initiative privée et gérés par une entité privée ont pour objet de mieux renseigner les prêteurs sur la situation des emprunteurs, afin de faciliter les relations contractuelles ;

Les fichiers dont l'initiative est étatique, qui sont en général gérés par la banque nationale, comme en Belgique, ont souvent pour objectif de prévenir le surendettement.

Ce registre mettrait, en outre, sur un pied d'égalité l'ensemble des établissements de crédit (les établissements de crédit propres aux distributeurs, les banques traditionnelles et leurs

¹⁴³ Cour des comptes, *Rapport public annuel 2013*, Tome II, les suites. La lutte contre le surendettement des particuliers : des progrès encore trop limités, p. 215-270. La Documentation française, février 2013, 605 p., disponible sur www.ccomptes.fr

¹⁴⁴ La Banque de France évalue entre 15 et 20 M€ le coût d'investissement du fichier, outre des frais de fonctionnement annuel de 30 à 35 M€. Les établissements bancaires estiment que la mise en place du fichier leur coûterait entre 525 et 820 M€, et sa gestion entre 37 et 76 M€ (voir le rapport au gouvernement et au parlement du comité chargé de préfigurer la création d'un registre national des crédits aux particuliers, juillet 2011). La Cour soulignait toutefois, dans son insertion au rapport public annuel 2010 mentionnée *supra*, que les montants avancés par les banques françaises reposaient sur des hypothèses fragiles, la durée d'amortissement de ces investissements n'étant notamment pas précisée. Le rapport d'information du Sénat sur le répertoire national des crédits aux particuliers, en date du 22 janvier 2013, estimait également que les coûts estimés pour les établissements de crédit semblaient excessifs et que ces évaluations méritaient d'être précisées et réexaminées en élaborant un cahier des charges détaillé.

filiales spécialisées) dans l'accès à l'information sur les capacités financières des clients. Il conviendra en revanche de veiller à encadrer la consultation de ce fichier de manière à empêcher son utilisation à des fins de prospection commerciale.

Les autres dispositifs destinés à prévenir le surendettement, tels que la charte AFECEI d'inclusion bancaire et de prévention du surendettement, mise en œuvre depuis novembre 2015, ou l'expérimentation des Points conseil budget, ne peuvent se substituer à la mise en place d'un tel registre : ils interviennent lorsqu'apparaissent les premières difficultés financières des personnes, et peuvent avoir un effet positif sur le surendettement, mais ils ne permettent pas de prévenir le risque surendettement en amont, au moment de l'octroi du crédit (voir partie II du présent chapitre).

b) Les modalités envisageables d'un fichier d'alerte sur les crédits à la consommation

La mise en place d'un fichier national des crédits à la consommation devrait tenir compte des motifs de refus invoqués par le Conseil constitutionnel¹⁴⁵ et des travaux conduits en juin 2015 sous l'égide du président du comité consultatif du secteur financier. Il importe notamment que la loi encadre plus strictement le fonctionnement du registre afin de mieux le conformer à la législation « informatique et libertés » et à l'exigence constitutionnelle de respect de la vie privé rappelée dans la décision précitée du 13 mars 2014.

Il conviendrait donc, en premier lieu, de chercher à réduire l'étendue des informations enregistrées dans le fichier¹⁴⁶. Les dispositions relatives au registre, censurées par le Conseil constitutionnel, prévoyaient déjà l'exclusion des emprunts immobiliers, qui auraient porté de 12 à 25 millions le nombre de personnes incluses dans le fichier et considérablement allongé la durée d'inscription dans le fichier. Il conviendrait d'étudier les options permettant de réduire encore le périmètre du fichier, sans pour autant affaiblir son efficacité. Certaines propositions, qui avaient été formulées dans le cadre du groupe de travail sur « le fichier positif et la prévention du surendettement », devraient être réexaminées : par exemple, retenir non pas l'ensemble des crédits renouvelables mais uniquement les crédits renouvelables « actifs », c'est-à-dire les crédits effectivement utilisés par rapport aux crédits « autorisés »¹⁴⁷ ; réduire les données enregistrées dans le fichier pour chaque crédit ; exclure du champ du fichier les autorisations de découvert, les opérations de location-vente et les opérations de location avec option d'achat, qui représentent un faible nombre dans les dossiers de surendettement. La proposition de fichier positif « d'alerte » formulée par le Crédit Mutuel pourrait également être

¹⁴⁵ Les griefs opposés par le Conseil constitutionnel sont liés notamment à l'absence de valeur constitutionnelle de l'objectif de lutte contre le surendettement (contrairement par exemple, à l'objectif de lutte contre la fraude) ainsi qu'à la nécessité de respecter le principe de proportionnalité entendu dans un sens très large par le juge constitutionnel.

¹⁴⁶ Le Conseil constitutionnel a relevé que le registre national des crédits aux particuliers est « destiné à recueillir et à conserver pendant plusieurs années des données précises et détaillées relatives à un grand nombre de personnes physiques débitrices ».

¹⁴⁷ Le rapport sur le « fichier positif et la prévention du surendettement » de juin 2015 évaluait que sur un total estimé de 43 millions de crédits renouvelables en 2014, cette option permettait de diminuer de moitié le nombre de crédits renouvelables recensés (plus de 20 millions de crédits de moins).

réexaminée dans ce cadre¹⁴⁸. Une version simplifiée de ce fichier d'alerte pourrait consister à indiquer au prêteur uniquement le nombre de crédits souscrits par l'emprunteur, sans mention des encours, ce qui présenterait l'avantage de réduire considérablement l'étendue des informations enregistrées dans le fichier, tout en permettant de nourrir le dialogue avec l'emprunteur.

Il conviendrait, en second lieu, de limiter les motifs de consultation du fichier¹⁴⁹. La proposition qui avait été formulée par certains membres du groupe de travail sur « le fichier positif et la prévention du surendettement » de limiter les motifs de consultation du fichier au seul octroi du crédit à la consommation et des moyens de paiement liés, et à la reconduction d'un crédit renouvelable, devrait faire l'objet d'un réexamen attentif¹⁵⁰. Seraient ainsi supprimées l'obligation de consulter le registre lors de la vérification triennale de la solvabilité de l'emprunteur, ainsi que les facultés prévues concernant, par exemple, les personnes qui se portent caution d'un prêt personnel.

Enfin, l'un des points sur lequel le projet de fichier devrait surtout être plus restrictif, est la liste des personnes autorisées à accéder à ce fichier¹⁵¹. La loi déferée au Conseil constitutionnel avait déjà prévu des garanties à cet égard, en prévoyant notamment que « *toute personne qui participe à la gestion du registre national des crédits aux particuliers est tenue au secret professionnel, sous peine des sanctions prévues à l'article 226-13 du code pénal* » et que seules les personnes individuellement désignées et habilitées à cet effet au sein des établissements de crédit pouvaient consulter le fichier. Il conviendrait d'étudier la possibilité d'encadrer plus strictement l'habilitation prévue pour les personnels des établissements de crédit et de renforcer les sanctions visant à prévenir toute utilisation des informations répertoriées à des fins autres que celles pour lesquelles le registre est créé. Au-delà, il convient de souligner que la réduction de l'étendue des informations enregistrées dans le fichier et surtout de ses motifs de consultation auraient pour effet de limiter les cas où le registre sera consulté et donc mécaniquement le nombre de personnes y ayant accès.

L'option consistant à mettre en place un fichier d'alerte des crédits à la consommation paraît donc la plus pertinente, la fourniture des trois derniers relevés de compte ne devant être considérée que comme une solution par défaut, eu égard aux contraintes qu'elle fait peser sur les emprunteurs, en particulier sur le lieu de vente.

¹⁴⁸ Cet outil d'alerte fonctionnerait à deux niveaux avec une interrogation préalable conditionnant une consultation plus restreinte : au premier niveau, l'outil indiquerait s'il y a dépassement ou non d'un nombre prédéterminé de crédits en cours de remboursement (par exemple 4). Le deuxième niveau serait atteint si la première requête aboutit à une réponse positive. Ce niveau permettrait d'apprécier l'évolution des dettes sur les 24 derniers mois et de détecter les tirages répétés de crédits renouvelables notamment, et de cerner les causes du surendettement grâce au classement des crédits détenus par grandes catégories.

¹⁴⁹ Le Conseil constitutionnel a relevé que « *le registre peut [...] être consulté à de très nombreuses reprises et dans des circonstances très diverses* ».

¹⁵⁰ La Banque de France évalue le nombre de consultations du fichier à 818 millions par an, dont 10 % seulement correspondent à des consultations liées à l'octroi de crédits (voir rapport sur le « fichier positif et la prévention du surendettement »).

¹⁵¹ Le Conseil constitutionnel a relevé que « *le législateur n'a pas limité le nombre de personnes employées par [les] établissements et organismes susceptibles d'être autorisées à consulter le registre* ».

II - Des efforts à poursuivre en matière d'accompagnement

Les efforts développés depuis l'adoption du plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale afin d'améliorer ou de compléter les dispositifs existants s'accompagne également du développement d'une démarche d'accompagnement des publics, qui se veut à la fois préventive et curative. L'accompagnement doit permettre tout à la fois aux publics concernés de prendre conscience de leur situation budgétaire et financière, de se voir proposer des conseils et des solutions adaptées à leur situation et de s'approprier les outils mis à leur disposition. Mises en œuvre à la fois par les pouvoirs publics et les acteurs sociaux, mais également par les établissements de crédit, dont certains ont poussé assez loin la professionnalisation de leur fonction de conseil en créant des services dédiés au traitement des difficultés financières de leurs clients, ces actions d'accompagnement recouvrent des modes d'intervention très divers allant du conseil budgétaire à la détection précoce des personnes en fragilité financière en passant par l'accompagnement dans le crédit et l'éducation financière.

A - La charte d'inclusion bancaire et de prévention du surendettement : un effort d'organisation de la détection précoce et de l'accompagnement des clients fragiles, un impact difficilement évaluable sur la prévention du surendettement

1 - Une mise en œuvre récente, des modes d'accompagnement divers selon les établissements

La charte d'inclusion bancaire et de prévention du surendettement, dite charte AFECEI (du sigle de l'association qui en est à l'origine), est entrée en vigueur en novembre 2015. Elle traduit l'engagement des établissements financiers, d'une part, de favoriser l'accès aux services bancaires et services de paiement et d'en faciliter l'usage et, d'autre part, de développer des mécanismes de détection et de traitement précoces des difficultés de leurs clients¹⁵². Dans la mesure où les aspects relatifs à l'accès et l'usage des services bancaires ont été examinés dans le chapitre II, la présente partie s'attache aux mesures visant à prévenir le surendettement.

L'analyse des éléments transmis à la Cour par les établissements de crédit consultés a montré que de nombreux établissements ont saisi cette opportunité pour mettre en place des mécanismes de détection précoce des clients en situation de fragilité financière¹⁵³, ou revoir et parfois restructurer les approches existantes. Ainsi, parmi les sept établissements de crédit teneurs de compte consultés par la Cour, l'un d'entre eux avait mis en place, dès 2003, un tel mécanisme de détection précoce, trois d'entre eux ont mis en place un tel score à la suite de l'entrée en vigueur de la Charte et trois autres n'ont pas mis en place de score prédictif. Au sein des sept établissements financiers spécialisés consultés par la Cour, la plupart d'entre eux

¹⁵² Voir l'article L312-1-1 du code monétaire et financier. Le contrôle du respect de la charte est assuré par l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution.

¹⁵³ Ce sont des mécanismes de détection, reposant sur des outils statistiques (scores ou systèmes experts), qui visent à identifier des clients en situation de fragilité potentielle, avant même l'apparition d'un incident de paiement.

avaient mis en place un tel mécanisme de détection précoce (ou étaient sur le point d'en mettre en place), dont, pour deux de ces établissements, avant même l'entrée en vigueur de la Charte.

Les modalités de suivi après cette phase de détection sont diverses et sont, pour beaucoup, encore en cours d'élaboration ou en phase de montée en puissance. Une prise de contact avec le client est organisée par courrier, courriel ou téléphone. Le premier contact peut être pris par une équipe ou une structure dédiée, mais celle-ci peut n'intervenir que dans un second temps. L'entretien avec le client est l'occasion d'établir un diagnostic de sa situation personnelle et financière et de définir un plan d'action (offre spécifique pour la clientèle fragile, adaptation du montant de l'autorisation de découvert et des moyens de paiement associés au compte, report de mensualités, etc.). Il peut être aussi proposé des solutions d'accompagnement telles que la mise en relation avec la cellule dédiée, lorsqu'elle existe, et/ou avec une structure partenaire.

Parmi les sept établissements de crédit teneurs de compte consultés par la Cour, six d'entre eux ont mis en place des structures dédiées : pour trois établissements, ces structures datent de bien avant la charte AFECEI. Ces dispositifs d'accompagnement, chargés de gérer les clients en situation de fragilité financière potentielle ou avérée ou d'appuyer les conseillers clientèle pour les clients restés en agence, sont, dans la plupart des cas, des plateformes à distance (accessibles par téléphone ou internet). Un seul établissement a mis en place un dispositif d'accompagnement qui repose sur un contact physique avec les clients, et dont le périmètre d'intervention comprend non seulement la mise en place de solutions financières, mais aussi de solutions dites « sociales » (suivi budgétaire, médiation sociale avec un réseau de partenaires : retour à l'emploi, logement, précarité énergétique, mobilité, santé, alimentation, etc.)¹⁵⁴. Les sept établissements financiers spécialisés consultés par la Cour ont mis en place des structures internes spécialisées dans l'accompagnement des clients en difficultés.

2 - Les apports de la charte AFECEI

Il est encore trop tôt pour mesurer l'impact de la mise en œuvre de cette nouvelle charte en termes de prévention du surendettement. En effet, un certain nombre de dispositifs ont été mis en place par les établissements de crédit de manière récente (ou étaient sur le point d'être mis en place) et sont encore en phase de montée en puissance. Par ailleurs, la formation des réseaux, qui est essentielle pour l'appropriation de la charte, n'a, le plus souvent, été déployée qu'à partir de 2015 et surtout 2016. Les modes d'accompagnement mis en œuvre sont cependant très divers selon les établissements, certains ayant poussé assez loin la professionnalisation de leur fonction de conseil en créant des services chargés d'assurer un accompagnement global de leurs clients en situation de difficultés financières.

De manière générale, comme pour la détection de la clientèle fragile, la plupart des établissements estiment que la charte n'a pas apporté de changement fondamental, dans la mesure où, bien souvent, des mécanismes de détection et de traitement précoces des difficultés de leurs clients existaient déjà en leur sein, même si cela pouvait être sous des formes différentes. Les établissements relèvent, cependant, que la charte a permis de mieux formaliser

¹⁵⁴ Ce dispositif s'est porté volontaire en tant que PCB 2 pour participer à l'expérimentation Point Conseil Budget (pour les clients de l'établissement) ; plusieurs de ses structures ont été labellisées PCB 2.

les pratiques de détection et d'accompagnement, de structurer les démarches existantes et d'améliorer leur pilotage.

Au-delà, plusieurs constats se dégagent d'ores et déjà, qui témoignent de la difficulté intrinsèque à mettre en œuvre une démarche de détection précoce et d'accompagnement des clients en situation de fragilité financière :

- Il n'est, en premier lieu, pas évident de repérer les fragilités financières potentielles. Ce constat revêt une acuité particulière s'agissant des établissements financiers spécialisés qui disposent, en général, de beaucoup moins d'informations sur la situation financière de leurs clients que les établissements de crédit teneurs de compte.
- La démarche d'accompagnement implique, par ailleurs, une adhésion forte de la part du client, qui est loin d'être toujours acquise. L'établissement peut ainsi rencontrer des difficultés pour contacter son client, et ce dernier peut ne pas donner suite à la proposition d'accompagnement. Les modalités de contact des clients, qui diffèrent selon les établissements, peuvent avoir une influence. Par exemple, au sein de l'échantillon des établissements financiers spécialisés consultés par la Cour, il semblerait que lorsque les clients sont contactés par courrier pour leur proposer de réaliser un diagnostic budgétaire, seule une faible proportion d'entre eux acceptent l'accompagnement¹⁵⁵ ; certains établissements financiers spécialisés ont donc mis en place une approche plus proactive et ciblée : au lieu d'adresser des courriers, l'entité d'accompagnement dédiée appelle directement les clients par téléphone lorsqu'elle détecte un évènement susceptible d'avoir un impact sur la vie du contrat¹⁵⁶.

Les démarches de détection précoce et d'accompagnement des clients en situation de fragilité financière, dont l'utilité est indéniable, ne peuvent, par conséquent, concerner qu'un nombre limité de clients, et les résultats à en attendre en termes de prévention du surendettement ne doivent pas être surestimés.

Au-delà de la prévention du surendettement, la Cour avait déploré, dans son rapport annuel 2010, l'absence de suivi des personnes surendettées et recommandé un meilleur accompagnement de ces personnes¹⁵⁷. Depuis lors, s'agissant des établissements de crédit, l'arrêté du 24 mars 2011¹⁵⁸ est venu préciser les mesures que doivent prendre les banques à l'égard de leurs clients en situation de surendettement (informer les clients des conséquences de la procédure de surendettement sur la gestion du compte bancaire ainsi que sur les moyens et opérations des paiements afférents ; fournir une documentation et proposer à leurs clients un

¹⁵⁵ Dans l'un des établissements consultés par la Cour, la structure dédiée d'accompagnement a adressé aux clients, sur une période de quatre ans, 300 000 courriers pour leur proposer un diagnostic budgétaire. 79 000 clients ont contacté l'entreprise ; 29 000 clients ont accepté de faire un diagnostic budgétaire ; 12 800 se sont avérés être en réelle difficulté ; 7 clients sur 10 ont accepté un accompagnement par la structure, soit 9 000 clients en 4 ans (représentant 3 % seulement des clients contactés par courrier).

¹⁵⁶ Au sein de l'un des établissements consultés par la Cour, la structure dédiée d'accompagnement avait traité 14 048 dossiers en 2016, établi 6 870 contacts (soit 49 % de taux de contact) et 2 805 bilans, soit 40,8 % des clients qui acceptent d'être accompagnés par rapport aux contacts ou 20 % par rapport à la totalité des dossiers.

¹⁵⁷ Cour des comptes, *Rapport public annuel 2010*, Première partie : Observations des juridictions financières. La lutte contre le surendettement des particuliers : une politique publique incomplète et insuffisamment pilotée, p. 461-494. La Documentation française, février 2010, 666 p., disponible sur www.ccomptes.fr

¹⁵⁸ Cet arrêté porte homologation de la norme professionnelle sur les relations entre les établissements teneurs de compte et leurs clients concernés par le traitement d'un dossier en commission de surendettement.

rendez-vous ; maintenir pendant la durée de l'instruction et la durée du plan de redressement la domiciliation du compte de revenus chez elle ; proposer une gamme de services adaptées pour permettre le fonctionnement du compte ; etc.). Les démarches d'accompagnement mises en place par certains établissements de crédit en application de cet arrêté sont positives. Au-delà des engagements pris, les contrôles menés par l'ACPR ont cependant montré que les établissements bancaires pouvaient progresser dans la mise en œuvre pratique des dispositions de cet engagement professionnel.

B - Les initiatives en cours en matière de conseil, d'information et d'éducation financière

1 - Un rôle des points conseil budget (PCB) à recentrer

a) Une volonté de renforcer l'accompagnement budgétaire, une mise en œuvre progressive et tardive

Le rapport de François Soulage « inclusion bancaire et lutte contre le surendettement » de novembre 2012 réalisé en préparation de la conférence nationale contre la pauvreté et l'inclusion sociale de décembre 2012 préconisait de mettre en place des points conseils budget (PCB) sur l'ensemble du territoire national sur le modèle de dispositifs existants tels que la plateforme budget du centre communal d'action sociale de Grenoble, les points passerelle du Crédit Agricole ou encore la plateforme partenariale de l'association Crésus. Ces points de contact devaient être, sur un territoire donné, chargés de missions d'information et d'accompagnement des personnes et d'une mission facultative de médiation avec les créanciers. Ils devaient devenir des dispositifs permettant en amont de prévenir le surendettement, d'accompagner les personnes ayant des difficultés financières et de faire de la médiation avec les créanciers. Le plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale, adopté par le gouvernement au mois de janvier 2013, a repris cette proposition.

La mise en place des PCB a cependant souffert de retards. Une expérimentation n'a été officiellement lancée qu'en mars 2016 dans quatre régions¹⁵⁹, et ce n'est en pratique que depuis le mois de septembre 2016 que certains PCB ont réellement démarré, à la suite d'un temps de réorganisation des équipes et des activités.

La mise en place d'un réseau de PCB a, dès le départ, achoppé sur la question des financements associés, question qui n'est d'ailleurs aujourd'hui toujours pas résolue ainsi que sur les populations visées et le pilotage de ce réseau. Un premier rapport¹⁶⁰ préconisait de structurer le réseau des PCB autour, d'une part, d'une plateforme téléphonique nationale permettant un premier niveau de réponse et de conseil aux ménages, et pouvant les orienter le cas échéant vers des structures locales, et d'autre part, le développement d'un réseau de

¹⁵⁹ L'expérimentation a été lancée dans les quatre régions suivantes : Ile-de-France, Hauts-de-France, Midi-Pyrénées-Languedoc-Roussillon et Grand Est. L'instruction n°DGCS/ 2015/359 du 31 décembre 2015 précise les modalités de fonctionnement, dans ces quatre régions, pendant l'année 2016, des points conseil budget et leurs missions (voir annexe n° 13).

¹⁶⁰ Rapport « préfiguration des points conseil budget » du groupe de travail présidé par MM. Comolet et Lhuissier, janvier 2014.

structures locales labellisées. Il n'est cependant pas paru envisageable, compte tenu du contexte budgétaire contraint, de créer la plateforme nationale préconisée par ce rapport sous la forme d'un nouvel opérateur public, dont le coût de fonctionnement aurait avoisiné 50 M€. La mise en œuvre d'un réseau de PCB a donc été relancée sur de nouvelles bases, visant à impliquer davantage les parties prenantes (notamment les créanciers, dont les acteurs bancaires, et les associations) dans la conception de l'architecture du réseau, la définition de ses modes d'action et de son financement, dans la mesure où l'État animerait, encadrerait, régulerait et évaluerait mais n'assumerait aucune fonction opérationnelle et n'apporterait pas de nouveaux financements spécifiques¹⁶¹.

Ce changement de philosophie du dispositif s'est accompagné d'un changement dans le pilotage du projet des PCB : porté à l'origine par la direction générale de la cohésion sociale (DGCS), le projet a été confié au service du contrôle général économique et financier pour le redéfinir. Il a, dans un troisième temps, été de nouveau confié à la DGCS pour suivre la mise en place du dispositif. Ces changements successifs n'ont pas favorisé la continuité du pilotage du projet.

b) Un dispositif construit à deux niveaux, des incertitudes sur la place des PCB2

L'expérimentation distingue deux niveaux d'intervention :

- les PCB1 (ou PCB de proximité) sont ouverts à tout type de public (50 structures). Ils apportent conseil et information à toutes les personnes qui en font la demande, peuvent réaliser un diagnostic et un suivi budgétaires, et facilitent l'accès aux aides de droit commun ainsi que l'ouverture de droits. Ils peuvent accompagner les ménages dans le cadre des procédures de surendettement.

- les PCB2 (PCB experts), en nombre plus limité (6 structures, dont 2 sont aussi des PCB1), agissent comme médiateurs auprès des créanciers (fournisseurs d'énergie, de téléphonie, bailleurs, établissements de crédit, etc.) pour rechercher une solution amiable, qui implique souvent une restructuration de la dette (délais, mensualités, taux d'intérêt, remise partielle ou totale, etc.). Les PCB2 accueillent des publics qui leur sont orientés soit par les PCB1, soit dans la plupart des cas, par les créanciers eux-mêmes. Les PCB2 sont rémunérés par les créanciers, en proportion des dossiers que ceux-ci leur confient, sur la base d'une participation estimée de 250 € à 680 € par dossier.

¹⁶¹ Voir le rapport de MM. Wickers et Lehalle, service du contrôle général économique et financier : « Mission Points conseil budget », juillet 2015.

Tableau n° 8 : les structures expérimentatrices

	Crésus ¹⁶²	Union nationale des associations familiales (UNAF)	Fondation Agir contre l'exclusion (FACE)	Point d'information médiation multiservices (PIMMS)	Centres communaux d'action sociale (CCAS)	Autres structures publiques ¹⁶³	Autres ¹⁶⁴
PCB1	8	16	6	3	11	3	3
PCB2	1	0	1	0	0	1	3

Source : DGCS

Même s'il est encore trop tôt pour évaluer de manière définitive les résultats de l'expérimentation, compte tenu de son caractère récent, un certain nombre de points de vigilance se dégagent d'ores et déjà qui devraient être pris en compte préalablement à toute généralisation du dispositif à l'ensemble du territoire.

Les PCB2 : une place difficile à trouver

Le premier concerne la place des PCB2. La question est de savoir s'il y a place pour une procédure de médiation de dettes, en amont de la procédure de surendettement, qui permettrait aux personnes concernées d'éviter notamment les contraintes liées au fichage au FICP (voir annexe n° 14), au-delà de l'action circonscrite déjà exercée par la fédération française des associations CRESUS. Or, cette place semble quasi-inexistante, à la fois dans les faits et pour des raisons de principe.

En pratique, la plupart des établissements de crédit ont passé des accords avec la fédération française des associations CRESUS, qui est présente de longue date sur ce segment. Et ils ne souhaitent pas diversifier compte tenu, d'une part, du professionnalisme de CRESUS, et, d'autre part, de la complexité supplémentaire qu'impliqueraient les relations avec plusieurs PCB2. En termes de nombre de dossiers transférés à CRESUS, la volumétrie est, à ce stade, limitée et ne semble pas appelée à connaître une augmentation forte, compte tenu du traitement de la majorité des dossiers au sein des structures internes dédiées des établissements et du coût de traitement d'un dossier par un acteur tiers¹⁶⁵.

Par ailleurs, la mise en place, dans le cadre d'une politique publique, d'un réseau chargé de négocier avec les créanciers risque de créer de la confusion dès lors que le partage des rôles entre les PCB 2 et les commissions de surendettement, chargées de par la loi de cette activité de médiation avec les créanciers, n'a pas été établi.

¹⁶² La Fédération française des associations CRÉSUS est née en Alsace à partir d'un modèle d'accompagnement des ménages surendettés créé il y a près de 17 ans. Fondée sur la mise en commun d'un label et le partage des expériences et des pratiques dans les domaines de l'accompagnement, de la prévention, du traitement du suivi du phénomène de l'exclusion financière, la Fédération CRESUS forme un réseau de 25 associations, réparties sur 18 régions.

¹⁶³ Crédit municipal de Paris, Crédit municipal de Toulouse, Conseil départemental du Tarn-et-Garonne.

¹⁶⁴ Associations indépendantes.

¹⁶⁵ Un établissement teneur de compte, au sein duquel la conclusion d'un partenariat avec CRESUS est à l'étude, envisageait de lui transférer seulement 100 dossiers environ par an.

Une articulation défailante entre PCB1 et PCB2

Si, dans les principes, la frontière semble bien délimitée, avec d'une part des PCB1 chargés de l'accompagnement budgétaire et d'autre part des PCB2 chargés de la médiation avec les créanciers, elle l'est beaucoup moins en pratique. Les PCB1 peuvent aujourd'hui transférer au niveau PCB2 des dossiers pour entamer une négociation de créances mais les PCB1 réalisent en pratique parfois aussi des négociations avec les créanciers. Par ailleurs, les PCB1 s'ils transfèrent un dossier pour négociation aux PCB2, n'apportent pas pour autant un financement à ces structures. Celles-ci ne sont en effet rémunérées que lorsqu'elles sont saisies directement par un créancier qui recherche une solution pour ces créances en souffrance. Les PCB2 n'ont pas d'intérêt à traiter les dossiers qui seraient transmis par les PCB1 et ils ont aussi intérêt à conserver les dossiers transmis par les créanciers. En outre, l'articulation, dans chaque département, entre les PCB et l'action sociale de droit commun devrait être précisée.

Au regard de ces différents constats, il paraîtrait donc opportun de recentrer la mission des points conseil budget sur le conseil et l'accompagnement budgétaire, l'accès aux droits ainsi que l'accompagnement des personnes surendettées, sans pour autant remettre en question l'action des différents acteurs sociaux exerçant aujourd'hui ces missions et celles de médiation.

Des interrogations sur le pilotage du réseau

S'il existe aujourd'hui une animation du réseau par la DGCS, assistée d'un comité de suivi et d'un comité de pilotage rassemblant les parties prenantes, il n'existe pas pour autant une tête de réseau ayant autorité sur certains sujets et disposant de moyens financiers à consacrer à cette politique publique. Il a été envisagé de solliciter, à ce titre, l'institut national de la consommation (INC), cette option ayant toutefois été considérée impraticable, la Caisse des dépôts, qui, au titre de ses missions d'intérêt général, pilote le dispositif du micro-crédit, et la Banque de France.

Si le niveau 2 des PCB devait être abandonné et laissé à la sphère privée, cela reposerait en des termes différents le débat concernant la mise en place d'une tête de réseau. Il s'agirait simplement d'animer les PCB1, dont le rôle semble faire davantage consensus au sein des parties prenantes, de délivrer les agréments PCB1, de s'assurer du respect du cahier des charges par les entités labellisées ainsi que du suivi de leur action, ce qui pourrait être fait par l'État. En effet, l'identification des structures par un « label » PCB peut permettre d'accroître leur visibilité auprès des partenaires du territoire (Banque de France, principaux créanciers, CAF, services sociaux, etc.) et auprès des publics susceptibles de connaître des difficultés financières.

2 - Le démarrage de la stratégie nationale en matière d'éducation financière

La prévention du surendettement passe aussi, à plus long terme, par le renforcement de l'éducation financière des ménages. En effet, l'étude des dossiers de surendettement réalisée par la Cour a illustré qu'il ne s'agissait pas seulement d'un problème de ressources mais aussi, dans de nombreux cas, de gestion budgétaire. Le plan de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale de 2013 appelait à promouvoir à l'échelle nationale l'éducation budgétaire et l'apprentissage des outils bancaires afin de diffuser les connaissances minimales permettant à toute personne d'utiliser au mieux un compte bancaire, des moyens de paiement et des crédits.

Une stratégie nationale en matière d'éducation financière¹⁶⁶ vient d'être mise en place, sur laquelle la Cour ne dispose pas de recul. Cette stratégie s'articule autour de trois axes : le premier est de développer un enseignement d'éducation budgétaire, financière et économique pour tous les élèves ; le second de soutenir les compétences budgétaires et financières des Français tout au long de la vie ; le troisième d'accompagner les publics en situation de fragilité financière en lien avec le dispositif des points conseils budget.

S'agissant du volet éducation financière, l'éducation nationale prévoit de créer des supports pédagogiques à destination des enseignants du primaire et du collège. L'objectif n'est pas d'enseigner l'éducation financière en tant que telle mais d'aborder ces sujets via les différentes matières, notamment les mathématiques. Des interventions économiques dans les lycées pourraient aussi être poursuivies, des partenariats seront noués entre les académies et les succursales de la Banque de France.

La Banque de France a été désignée en 2016, par le ministre des finances, opérateur national en charge de la mise en œuvre d'une stratégie d'éducation budgétaire, financière et économique. Elle doit veiller, en lien avec toutes les parties prenantes, à diffuser les connaissances vers le plus large public possible. Elle a prévu de former 300 personnes pour relayer auprès des travailleurs sociaux et des enseignants des supports et animations. Un portail internet national d'éducation financière a été mis en ligne début 2017 afin de mettre à disposition du public l'ensemble des informations.

Un premier Comité national de l'éducation financière, instance qui rassemble les administrations et institutions concernées par ce sujet, des associations de consommateurs mais aussi des professionnels du secteur financier s'est tenu le 20 décembre 2016.

D'autres initiatives sont menées afin de pouvoir renforcer l'éducation financière ou d'apporter des éléments d'information. Il s'agit en particulier des mesures prises par la Fédération bancaire française qui édite de nombreux cahiers pédagogiques intitulés les clefs de la banque, notamment sur le droit au compte ou sur le surendettement. De même, l'Association française des sociétés financières édite des livrets à destination du grand public.

C - Le microcrédit personnel accompagné, une alternative utile au crédit à la consommation mais limitée dans son développement

S'il est difficile de trouver le bon équilibre entre prévention du surendettement et large accès au crédit, il semblerait néanmoins que certains besoins susceptibles d'être couverts par un crédit demeurent aujourd'hui non satisfaits. Le microcrédit personnel accompagné constitue

¹⁶⁶ Le ministre de l'économie et des finances avait confié, par lettre du 3 octobre 2013, au président du comité consultatif du secteur financier (CCSF) la mission d'élaborer une proposition de stratégie nationale en matière d'éducation financière. Le rapport du président du CCSF de janvier 2015 soulignait que de nombreux institutionnels et associations participaient à la mise en place de formation ou d'actions d'éducation financière. Il s'agissait de la Banque de France, de l'Institut pour l'éducation financière du public, de la fédération bancaire française, d'associations. Mais ces actions manquaient de visibilité et de coordination. Il n'existait pas en particulier d'organisme chargé d'impulser des actions et de promouvoir de bonnes pratiques. Le président du CCSF a proposé la mise en place d'une stratégie nationale couvrant l'ensemble du territoire national et tous les publics concernés.

une solution pour une (petite) partie de ces besoins, mais il serait cependant déraisonnable d'attendre de cet outil qu'il pallie largement les effets des politiques d'octroi des établissements de crédit.

1 - Une progression importante, des impacts positifs

La définition actuelle du micro-crédit personnel garanti par le Fonds de cohésion sociale est issue de l'article 23 de la loi du 1^{er} juillet 2010 portant réforme du crédit à la consommation. Cet article, introduit par le rapporteur de la commission spéciale du Sénat, M. Philippe Dominati, anticipant en quelque sorte les conséquences à venir de la loi, visait à renforcer l'efficacité du microcrédit pour mieux répondre aux besoins des ménages précaires ou disposant de faibles ressources, dans un contexte de crise économique et de recrudescence du chômage et du travail à temps partiel¹⁶⁷.

a) Une augmentation forte des encours de microcrédit personnel...

Le micro-crédit personnel est un prêt à la consommation accordé à une personne physique confrontée à des difficultés de financement, mais dont les capacités de remboursement sont néanmoins jugées suffisantes et qui bénéficie d'un accompagnement social (4^o de l'article R. 518-61 du code monétaire et financier). Pour ouvrir droit à la garantie du FCS, le prêt doit en outre s'inscrire dans une perspective d'accès, de maintien ou de retour à un emploi, ou, plus largement, d'insertion sociale (sans lien direct avec un objectif professionnel), et être distribué par un établissement agréé (voir annexe n^o 16).

Caractéristiques essentielles d'un microcrédit personnel

- personnes éligibles : personnes exclues du crédit à la consommation, mais disposant d'une capacité de remboursement ;
- montants empruntés : compris entre 300 € et 5000 €¹⁶⁸ ;
- durée du prêt : entre 6 mois et 4 ans, parfois jusqu'à 5 ans ;
- taux du crédit : fixé par le prêteur, généralement situé entre 1,5 et 4 %.

La production de microcrédits personnels a atteint 28 M€ en 2015, sur un encours total de microcrédits de 165 M€, en hausse de 20 % par rapport à 2014¹⁶⁹. Les encours de microcrédits personnels connaissent ainsi une augmentation beaucoup plus forte que l'ensemble des microcrédits (+ 8 % en 2015), même si la part des microcrédits professionnels

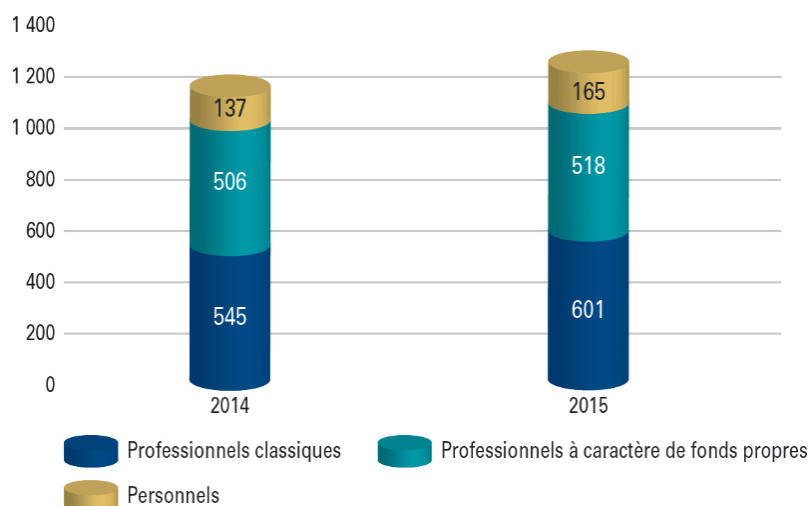
¹⁶⁷ Un chapitre spécifique comportant un unique article a ainsi été introduit dans le projet de loi portant réforme du crédit à la consommation dans le but, à la fois, de proposer une définition opérationnelle du micro-crédit, en le recentrant sur sa finalité sociale, mais également de pérenniser son financement par l'État au travers du Fonds de cohésion sociale (FCS).

¹⁶⁸ Décret 2016-22 du 14 janvier 2016 modifiant l'article R.518-61 du code monétaire et financier. Pour tenir compte de l'inflation, les plafonds des microcrédits professionnels et personnels ont été relevés, respectivement de 10 000 € à 12 000€ et de 3 000 à 5 000 € (ce qui correspond, pour les microcrédits personnels à un alignement sur le plafond de garantie du FCS, passé à 5 000 € en 2012).

¹⁶⁹ Source : données de l'OIB.

demeure largement dominante (87 % des encours, 71 % du nombre de microcrédits, plus d'un milliard d'euros d'encours).

Graphique n° 5 : montants des encours de microcrédits en 2014 et 2015 (en M€)



Source : Banque de France

Les montants moyens de microcrédit personnel accordés sont en hausse à un peu plus de 2 200 €, même si 75 % des microcrédits se situent dans la tranche 1 000-1 300 € (1/10^{ème} seulement dépasse 3 000 €). Et 75 % ont une durée inférieure à 36 mois.

D'après les données publiées dans le rapport d'activité 2014 du Fonds de cohésion sociale, seuls 5 239 appels en garantie ont été comptabilisés depuis le démarrage du dispositif, ce qui traduit un taux de sinistralité de 7,60 %, considéré comme « très modeste compte tenu de la situation initiale d'exclusion des bénéficiaires » par M. Michel Camdessus, président du comité d'orientation et de suivi de l'emploi des fonds du FCS (COSEF). Ce faible taux traduit également l'importance de l'accompagnement des bénéficiaires.

b) ... démontrant son utilité

Les études menées sur le microcrédit personnel, et ce, dès 2009, avec un rapport de l'Inspection générale des finances sur le microcrédit, tendent à démontrer sa forte utilité sociale, ainsi que ses effets positifs sur l'inclusion bancaire.

L'étude globale la plus récente¹⁷⁰ a ainsi mis en évidence une série d'impacts directs (insertion sociale, professionnelle, logement, cohésion familiale et santé) et indirects (notamment en matière budgétaire, bancaire et d'estime de soi) pour les bénéficiaires. Étant donné les critères d'éligibilité à un microcrédit personnel, les impacts positifs sont les plus nombreux dans le domaine de l'insertion professionnelle ou sociale : 52,1 % des bénéficiaires

¹⁷⁰ Étude d'impacts sur le microcrédit personnel garanti réalisée en 2013 par MM. Gloukoviezoff et Rebière pour le COSEF.

estiment ainsi que le microcrédit a contribué à préserver ou améliorer leur insertion professionnelle, 45 % leur insertion sociale (voir graphique en annexe n° 16).

Si l'impact du microcrédit sur la situation budgétaire des demandeurs n'est jugé positif que par 36,8 % d'entre eux, les données d'enquêtes démontrent néanmoins que le niveau de vie moyen des demandeurs s'améliore significativement, en moyenne tout au moins¹⁷¹, après l'obtention d'un microcrédit, y compris pour les bénéficiaires devant faire face à des impayés. Le niveau de vie moyen passe ainsi de 756 € à 859 € : ces montants restent modestes, mais ils permettent à une proportion, certes faible mais non négligeable, de bénéficiaires de passer au-dessus du seuil de pauvreté¹⁷².

En matière d'inclusion bancaire, peut-on attendre du microcrédit personnel qu'à la fois il permette un accès approprié au crédit et enclenche un cercle vertueux conduisant à résoudre les difficultés d'accès et d'usage des produits bancaires dont les emprunteurs ont besoin pour mener une vie normale ? En termes d'accès au compte, les progrès relevés par l'étude d'impact sont modestes, notamment eu égard au niveau élevé de bancarisation préalablement à l'octroi du microcrédit¹⁷³. En termes d'équipement, des progrès peuvent en revanche être constatés : la proportion d'emprunteurs ne disposant ni d'un chéquier ni d'une carte de paiement ou de crédit se réduit de 10,3 % à 7,2 % avec l'octroi d'un microcrédit. Par ailleurs, 58,5 % des personnes se voyant fréquemment facturer des frais d'incident avec des conséquences problématiques pour elles ont vu leur situation s'améliorer avec le microcrédit. Enfin, il est intéressant de constater que le microcrédit peut également constituer un sas vers le crédit classique : si l'obtention préalable d'un microcrédit influe peu sur l'auto-exclusion du crédit¹⁷⁴, elle influe en revanche positivement sur l'accès au crédit. Ainsi, 78,6 % des emprunteurs de microcrédit obtiennent par la suite un crédit bancaire, contre seulement 42,4 % avant l'octroi du microcrédit.

2 - Un outil qui n'a pas vocation à remplacer le crédit à la consommation classique, mais peut encore évoluer

Alors que les acteurs sociaux estiment que les besoins potentiels en termes de microcrédit personnel sont beaucoup plus élevés que les encours actuels ou le nombre de microcrédits actuellement distribués¹⁷⁵, plusieurs propositions ont été formulées ces dernières années afin de promouvoir plus largement cet outil. Le modèle économique sur lequel le microcrédit repose ne permet pas d'envisager une « industrialisation » de sa diffusion.

¹⁷¹ La moyenne cache en effet de fortes disparités : un peu moins d'un quart des emprunteurs connaît une baisse de niveau de vie, un peu plus d'un quart une stabilité et donc la moitié d'entre eux une amélioration (supérieure à 100€ par mois pour 42 %).

¹⁷² Ils ne sont plus que 68 % en-dessous du seuil de pauvreté après l'obtention du microcrédit contre 79 % avant.

¹⁷³ Taux de détention d'un compte courant de 95,5 % avant le microcrédit et de 96,1 % après.

¹⁷⁴ Sur l'ensemble des personnes (non inscrites au FICP) qui expriment un besoin de financement à la suite de l'obtention d'un microcrédit, seuls 35,8 % d'entre elles sollicitent un prêt bancaire, proportion très proche de celle relevée avant l'obtention du microcrédit (35,6 %).

¹⁷⁵ Voir notamment Fabien Tocqué, « Microcrédit personnel : quels impacts sur les ménages ? », Informations sociales, n° 182, CNAF, 2014.

a) Le modèle économique du microcrédit limite son développement

Les caractéristiques essentielles du micro-crédit repose sur l'élaboration d'une solution sur-mesure pour le demandeur et la mise en place d'un accompagnement personnalisé pour toute la durée du microcrédit, qui est généralement marquée par des incidents de paiement fréquents, nécessitant une intervention humaine régulière et coûteuse. N'ayant pas trouvé de solution pour industrialiser les processus de sélection des risques et devant faire face à des taux d'intérêt relativement bas ne leur permettant pas de couvrir leurs frais de fonctionnements, les établissements de crédit ne considèrent pas le microcrédit comme un produit rentable et le distribuent, essentiellement pour des questions d'image, dans le cadre de leur politique de responsabilité sociale des entreprises (RSE).

L'accès au crédit à la consommation des populations atypiques

Les expérimentations menées par les établissements de crédit interrogés par la Cour dans le cadre de la RSE afin de proposer des offres de crédit à la consommation à des publics, qui en sont généralement exclus du fait des critères de score utilisés (jeunes, intérimaires, en contrat à durée indéterminée), mettent en lumière la complexité de parvenir à cibler, parmi les populations visées, les emprunteurs potentiels dont la probabilité de défaut serait la plus faible.

L'une des plus anciennes expérimentations, conduites par un établissement spécialisé, a ainsi été arrêtée en raison d'un taux de défaut trop élevé.

Si, pour la plupart des prêteurs, ces échecs ne portent pas à ce jour à conséquence, d'autres ressentent de manière plus urgente la nécessité d'adapter leur offre à ce qui semble être un nouveau paradigme du monde du travail (précarité accrue, mobilité croissante, développement des statuts non salariés).

Ces tentatives illustrent la difficulté de traiter de manière industrielle, via des scores informatiques, le cas de personnes se trouvant dans des conditions atypiques et très différentes les unes des autres, dont la situation nécessite aujourd'hui un examen au cas par cas. Or, le même constat est transposable au microcrédit, car ce sont les mêmes écueils qui empêchent aujourd'hui un développement plus substantiel du microcrédit personnel.

Les surcoûts générés par le micro-crédit (qui vont au-delà de la rémunération du risque) devraient en effet se traduire par des taux très élevés (que l'ADIE estime aux alentours de 30 %), or ces surcoûts ne peuvent pas être pris en charge par les emprunteurs et que de manière marginale par les prêteurs. Les chiffres publiés dans le rapport annuel du Fonds de cohésion sociale mettent à cet égard en évidence une implication très inégale des établissements de crédit dans le dispositif : le groupe Caisse d'épargne représente à lui-seul près de 32 % des parts de marché du microcrédit personnel garanti par le FCS en 2014 (et même 35,5 % en cumulé depuis le démarrage du dispositif) contre 1,26 % pour le groupe BNP Paribas et 0,02 % pour la Société générale (voir annexe n° 16).

Enfin, les moyens contraints des réseaux accompagnants constituent également une limite dans le développement de cet outil : le tri effectué en amont par ces réseaux et la « pré-instruction » des dossiers s'avèrent souvent défaillants au regard des critères des banques.

b) Des améliorations dans la diffusion du microcrédit sont néanmoins possibles

Si les conditions d'une forte montée en puissance du microcrédit personnel ne semblent pas réunies, des améliorations pourraient être apportées en vue de favoriser sa diffusion. Un certain nombre de mesures ont d'ailleurs été prises récemment en ce sens, notamment à la suite du rapport du groupe de travail piloté par la CDC sur le microcrédit personnel garanti par le FCS¹⁷⁶, qui préconisait, entre autres, un élargissement du champ des prêts. Un desserrement des contraintes en matière d'objectifs des microcrédits garantis par le Fonds de cohésion sociale permettrait en effet de mieux répondre aux besoins, divers, qui peuvent se faire jour et de laisser plus d'autonomie aux réseaux bancaires pour distribuer le microcrédit. Des expérimentations sont ainsi régulièrement menées dans cette perspective (rénovation énergétique, résorption de l'habitat insalubre, garantie de loyer au profit d'étudiants défavorisés sans caution parentale, etc.)¹⁷⁷ et, en décembre 2016, le COSEF a donné son accord à une expérimentation visant à permettre le financement de certaines dettes par le biais de microcrédits personnels lorsque cela peut permettre de stabiliser ou d'améliorer la situation d'endettement du bénéficiaire.

Parmi les propositions du groupe de travail sur le microcrédit personnel garanti par le FCS figurait également une amélioration de la diffusion des microcrédits en lien avec la détection des clients fragiles par les établissements de crédit et la mise en place des points conseil budget (cf. B *supra*). À cet égard, une meilleure articulation entre PCB1 et réseaux accompagnants, telles que les plateformes territoriales mises en place par la Caisse des dépôts et consignations, serait souhaitable.

Une meilleure formation de ces réseaux accompagnants leur permettant d'accroître leurs compétences dans le tri et l'examen des dossiers serait également nécessaire afin de faire progresser le taux de transformation des microcrédits. La mise en place des plateformes territoriales précitée doit également permettre de renforcer la professionnalisation de l'accompagnement et la pertinence de la prescription. À cet égard, la Banque de France, très impliquée, d'une part, dans la promotion du microcrédit et, d'autre part, dans la mise en œuvre de formations en direction des travailleurs sociaux dans le cadre des points conseil budget, pourrait être appelée à jouer un rôle en la matière.

Enfin, plusieurs interlocuteurs de la Cour ont souligné l'intérêt qu'il y aurait à ce que les personnes se voyant refuser un crédit à la consommation puissent être, lorsque leur situation et l'analyse de leur solvabilité le justifient, renvoyées de manière plus systématique vers le microcrédit. Un établissement de crédit spécialisé a déjà mis en place, depuis février 2014, un tel dispositif : ses conseillers présentent aux clients non éligibles à un crédit à la consommation le dispositif de microcrédit accompagné et les orientent soit vers la plateforme du Crédit municipal de Paris, pour les Franciliens, soit vers le site internet www.france-microcredit.org leur permettant d'identifier le partenaire le plus proche de leur domicile. Cette proposition, pour séduisante qu'elle soit, nécessiterait toutefois des investissements importants afin, d'une part, que les conseillers bancaires soient en mesure non seulement d'orienter correctement les bénéficiaires potentiels et, d'autre part, que les réseaux accompagnants et les établissements de

¹⁷⁶ Rapport demandé par le ministre de l'économie et des finances afin de servir de base au rapport sur le microcrédit demandé par le Parlement dans le cadre de l'article 55 de la loi du 17 mars 2014 relative à la consommation.

¹⁷⁷ Certaines de ces expérimentations sont menées, en-dehors du FCS, en partenariat entre des établissements de crédit et des associations.

crédit partenaires soient en capacité de traiter les flux nouveaux de demandeurs. Or, le manque de moyens limite de fait aujourd'hui les ambitions des associations.

C'est pourquoi il est intéressant de signaler que, partant du même constat d'un potentiel d'élargissement du nombre de bénéficiaires du microcrédit, une réponse différente est actuellement explorée, consistant à adapter les modalités d'accès au micro-crédit aux cibles nouvelles que sont les classes moyennes fragilisées par la crise économique et le chômage mais non prises en charge par des associations caritatives susceptibles de les orienter vers le microcrédit et pour lesquelles les contraintes d'accompagnement pourraient être allégées. Le Crédit municipal de Paris étudie ainsi en partenariat avec la Caisse des dépôts et consignations la mise en place d'une plateforme de financement participatif destinée à ces populations. Même si le cœur de cible du microcrédit devrait rester les personnes disposant de très faibles revenus et ayant besoin d'un accompagnement personnalisé pour être en mesure de financer un projet, ce genre d'innovation disruptive pourrait peut-être permettre au microcrédit de passer un cap.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

De nombreuses initiatives ont été prises ces dernières années afin de mieux prévenir le risque de surendettement. Les lois de 2010 et 2014 ont eu contribué à assainir les pratiques, notamment en matière de distribution du crédit renouvelable. Ces évolutions se sont traduites par un reflux du nombre de nouveaux dossiers de surendettement déposés et par une diminution de la part du crédit à la consommation dans le surendettement. Toutefois, le nombre de crédits à la consommation par dossier de surendettement reste élevé, laissant supposer la persistance du phénomène dit « du crédit de trop ».

L'analyse de solvabilité réalisée par les prêteurs, bien que renforcée par la loi, continue en effet de reposer sur des éléments insuffisants ou trop fragiles pour permettre un examen solide des revenus et des charges des emprunteurs. C'est pourquoi il apparaît essentiel de relancer la mise en place d'un fichier d'alerte sur les crédits à la consommation, seul outil à même de garantir l'accès à une information fiable sur la situation financière de l'emprunteur.

Par ailleurs, un renforcement de l'accompagnement des personnes en situation de fragilité financière est attendu. La mise en place de la charte AFECEI d'inclusion bancaire et de prévention du surendettement constitue une avancée intéressante. La diffusion du microcrédit personnel pourrait être améliorée, même si le modèle économique de ce dispositif constitue une limite intrinsèque à son développement. Au regard de l'expérimentation des points conseil budget (PCB), il ne semble pas avéré qu'il existe réellement de la place pour une procédure de médiation de dettes avec les créanciers, notamment bancaires, en amont de la procédure de surendettement, au-delà de l'action circonscrite déjà exercée par la fédération française des associations CRESUS.

Au vu de ces constats, la Cour formule les recommandations suivantes :

- *évaluer les coûts globaux du surendettement (Banque de France, ministère de l'économie) ;*
 - *mettre en place un fichier d'alerte portant sur les crédits à la consommation selon des modalités qui respectent les exigences exprimées par le conseil constitutionnel (ministère de l'économie) ;*
 - *concentrer la mission des Points conseil budget sur le conseil et l'accompagnement budgétaire, l'accès aux droits ainsi que l'accompagnement des personnes surendettées (ministère des solidarités et de la santé).*
-

Conclusion générale

Les mesures mises en place ces dernières années, notamment dans le cadre des lois de 2010 et 2014 encadrant la distribution du crédit à la consommation ou de la loi du 26 juillet 2013 créant l'offre spécifique, ont constitué des progrès incontestables en matière de prévention du surendettement et d'inclusion bancaire.

Alors que le cadre législatif de la politique d'inclusion bancaire est de plus en plus abouti, l'enjeu n'est plus aujourd'hui de compléter les outils visant à permettre l'accès à un compte bancaire et à des moyens de paiement adaptés, mais de mettre en cohérence les dispositifs existants : le droit au compte, l'offre spécifique et la mission d'accessibilité bancaire exercée par La Banque Postale à travers le livret A. Ces dispositifs se sont, jusqu'à présent, succédés les uns aux autres, sans hiérarchie claire, et dans les faits, se chevauchent. Il en résulte à la fois un manque de lisibilité tant pour les personnes directement concernées que pour les bénévoles et les professionnels de l'action sociale, et un risque d'inadaptation des services bancaires offerts aux personnes fragiles. Il convient donc de simplifier et rationaliser les différents vecteurs d'inclusion bancaire. La qualité des services bancaires auxquels le droit au compte donne accès plaide pour faire de cet outil la clé de voûte de l'inclusion bancaire en France. Le livret A de la mission d'accessibilité bancaire ne dispose, quant à lui, que de fonctionnalités limitées et ne donne pas accès à d'autres moyens de paiement que les espèces. Il conviendrait à l'avenir de réserver son utilisation comme quasi-compte courant aux seuls nouveaux clients de La Banque Postale qui ne peuvent accéder à un compte bancaire. Cette évolution pourrait d'ailleurs contribuer à une diffusion accrue de l'offre spécifique de services bancaires en conduisant un certain nombre d'utilisateurs actuels du livret A à opter pour un support plus adapté à leurs besoins.

S'agissant de la prévention du surendettement, l'action publique, à travers les réformes intervenues ces dernières années afin d'encadrer la distribution du crédit à la consommation, a été efficace, comme en témoigne le reflux récent du nombre de dossiers de surendettement déposés. Néanmoins, le phénomène d'accumulation de crédits à la consommation demeure un facteur décisif du surendettement. Face au crédit dit « de trop », l'existence d'un fichier d'alerte partagé permettant de connaître avec certitude la réalité de l'endettement d'un emprunteur potentiel constituerait une avancée certaine dans la prévention du surendettement, même si le périmètre d'un tel fichier devrait être recentré, afin de respecter les exigences exprimées par le Conseil constitutionnel.

En raison tant de la variété des besoins exprimés que des publics concernés, mais également des évolutions qui se font jour en matière d'offres commerciales ou technologiques, les politiques publiques en faveur de l'inclusion bancaire sont amenées en permanence à s'adapter. La définition même de l'inclusion bancaire pourrait à l'avenir être modifiée pour tenir compte de la mise au jour de nouveaux besoins en lien avec la transformation des usages, l'évolution des moyens de paiement, la disparition de certains services ou encore l'apparition de zones mal desservies. Les politiques d'inclusion bancaire doivent donc avant tout s'attacher à mieux analyser les besoins des personnes en situation de fragilité financière, et à mettre en place des outils capables de s'adapter à ces besoins et à leur évolution.

Glossaire

ADA	Allocation pour demandeur d'asile
ACPR	Autorité de contrôle prudentiel et de résolution
ADIL	Agence départementale d'information sur le logement
AFB	Association française des banques
AFECEL.....	Association française des établissements de crédit et des entreprises d'investissement
AMF.....	Autorité des marchés financiers
BCL.....	Bureau de compte local
CNI.....	Carte nationale d'identité
CCAS	Centre communal d'action sociale
CCP	Compte chèque postal
CCSF.....	Comité consultatif du secteur financier
CDC	Caisse des dépôts et consignations
CGeFI.....	Contrôle général économique et financier
CREDOC.....	Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie
COSEF	Comité d'orientation et de suivi pour l'emploi des fonds
DAB	Distributeur automatique de billets
DAC	Droit au compte
DGCCRF.....	Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes
DGCS	Direction générale de la cohésion sociale
FCC	Fichier central des chèques
FCS.....	Fonds de cohésion sociale
FICOBA	Fichier national des comptes bancaires et assimilés
FICP	Fichier national des incidents de remboursement des crédits aux particuliers
GAFA	Google, Apple, Facebook, Amazon
GPA.....	Gamme de moyens de paiement alternatifs au chèque
IGAS	Inspection générale des affaires sociales
INSEE	Institut national de la statistique et des études économiques
LBP	La banque postale
LCB-FT	Lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme
OIB.....	Observatoire de l'inclusion bancaire
PCB	Point conseil budget
PNB	Produit net bancaire
PRP.....	Procédure de rétablissement personnel
RIB	Relevé d'identité bancaire
RSA.....	Revenu de solidarité active
RSE	Responsabilité sociale et environnementale

SBB	Service bancaire de base
SIEG.....	Service d'intérêt économique général
TGI.....	Tribunal de grande instance
TIPI	Titre payable sur Internet
Tracfin.....	Service de traitement du renseignement et action contre les circuits financiers clandestins
TSS.....	Tarif spécial de solidarité
TPN	Tarif de première nécessité
UDAF.....	Union départementale des associations familiales

Inclusion bancaire : selon l'OIB, « l'inclusion bancaire participe au processus d'inclusion dans la vie économique et sociale. Elle permet à une personne physique d'accéder durablement à des produits et services bancaires adaptés à ses besoins non professionnels et de les utiliser ».

Droit au compte : dispositif qui permet aujourd'hui à toute personne, physique ou morale, domiciliée en France (sans condition de nationalité) ou de nationalité française et résidant à l'étranger, dépourvue d'un compte de dépôt et à laquelle une banque a refusé l'ouverture d'un compte, d'obtenir la désignation, par la Banque de France, d'un établissement qui sera tenu de lui ouvrir un compte assorti de la fourniture gratuite d'un certain nombre de services bancaires dits « de base ».

Mission d'accessibilité bancaire : la loi de modernisation de l'économie du 4 août 2008 a confié à La Banque Postale une mission d'accessibilité bancaire qui s'exerce au travers du livret A et reprend, pour l'essentiel, les obligations spécifiques qui étaient déjà les siennes auparavant, à savoir l'obligation d'ouvrir un livret A à toute personne qui en fait la demande et de permettre la réalisation gratuite d'un certain nombre d'opérations sur ces livrets (dépôts et retraits de faibles montants, versement de prestations sociales, etc.).

Offre spécifique de services bancaires : la loi du 26 juillet 2013 impose aux établissements de crédit de proposer aux personnes physiques en situation de fragilité financière, eu égard notamment au montant de leurs ressources, une offre spécifique comprenant, pour un tarif ne pouvant pas dépasser 3 € par mois, des moyens de paiement et des services bancaires appropriés à leur situation et de nature à limiter les frais d'incident.

Crédit à la consommation : concerne les opérations autres que celles liées à l'immobilier. Le montant des crédits est compris entre 200 € et 75 000 € et la durée de remboursement est supérieure à 3 mois.

Location avec option d'achat (LOA) : souvent utilisée pour l'achat de véhicule, c'est un crédit à la consommation. Elle permet à un consommateur de disposer d'un bien en payant chaque mois un loyer. Il pourra acheter le bien à la fin du contrat s'il le souhaite.

Crédit renouvelable : le crédit renouvelable consiste à mettre à la disposition d'un emprunteur un crédit qu'il pourra utiliser selon son gré et reconstituer. Cette réserve diminue quand l'emprunteur l'utilise et elle se reconstitue progressivement quand il rembourse son crédit. Ce crédit peut être couplé avec une carte de crédit.

Pauvreté monétaire : le seuil de pauvreté monétaire est fixé par convention à 60 % du niveau de vie médian ce qui correspond à 1 008 € par mois selon les données 2014 de l'INSEE.

Pauvreté en conditions de vie : un ménage est en situation de pauvreté en conditions de vie lorsqu'il connaît au moins 8 difficultés ou restrictions de consommation parmi les 27 répertoriées par l'INSEE (contraintes budgétaires, retards de paiement, restrictions de consommation ou encore difficultés de logement).

Points conseils budget : les points conseil budget sont des lieux ouverts à tous qui proposent des conseils confidentiels, gratuits et personnalisés concernant la gestion budgétaire.

Microcrédit : le microcrédit est destiné aux personnes exclues du système bancaire classique du fait de leurs revenus trop faibles ou de la fragilité de leur situation professionnelle. Le microcrédit personnel a généralement pour objet l'acquisition de biens ou le recours à des services permettant d'améliorer la situation de l'emprunteur à travers un projet. Le microcrédit professionnel est accordé pour créer ou développer une activité.

Moyens de paiement scripturaux : ce sont tous les moyens de paiement à l'exception des espèces : cartes de paiement, chèques, virements, prélèvements, etc.

Annexes

Annexe n° 1 : lettre de saisine	115
Annexe n° 2 : lettre du Premier président à la présidente de la commission des finances du Sénat	116
Annexe n° 3 : liste des personnes rencontrées, consultées ou auditionnées	118
Annexe n° 4 : détail des diligences menées par les rapporteurs de la Cour	125
Annexe n° 5 : les coûts des politiques publiques en faveur de l'inclusion bancaire et de la prévention du surendettement	129
Annexe n° 6 : un cadre législatif de plus en plus abouti	132
Annexe n° 7 : des besoins d'inclusion bancaire hétérogènes, évolutifs et mal cernés	138
Annexe n° 8 : le « droit au compte »	144
Annexe n° 9 : le Livret A et la mission d'accessibilité bancaire	154
Annexe n° 10 : des modes d'utilisation des services bancaires et des moyens de paiement en rapide évolution	162
Annexe n° 11 : tableau comparatif simplifié des différents dispositifs publics d'inclusion bancaire et d'un exemple d'offre privée alternative à un compte bancaire	167
Annexe n° 12 : le crédit à la consommation	169
Annexe n° 13 : la procédure de traitement du surendettement	176
Annexe n° 14 : le fichier national recensant les informations sur les incidents de paiement caractérisés (FICP) et le fichier central des chèques (FCC)	183
Annexe n° 15 : les actions réalisées par les PCB 1 et 2	186
Annexe n° 16 : le microcrédit personnel	188
Annexe n° 17 : les comparaisons européennes sur les dispositifs en faveur de l'inclusion bancaire	194
Annexe n° 18 : les comparaisons européennes sur les dispositifs en faveur de la prévention du surendettement	202
Annexe n° 19 : le solde bancaire insaisissable	205

Annexe n° 1 : lettre de saisine

R E P U B L I Q U E F R A N Ç A I S E



Monsieur Didier MIGAUD
Premier président de la Cour des comptes
13, rue Cambon
75100 PARIS CEDEX 01

Paris, le 18 juillet 2016

MICHELE ANDRE

Réf. : 16-164

PRESIDENTE
DE LA COMMISSION
DES FINANCES

Monsieur le Premier président,

J'ai l'honneur de vous demander, au nom de la commission des finances du Sénat, la réalisation par la Cour des comptes, en application de l'article 58-2° de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, d'une enquête portant sur les politiques de lutte contre l'exclusion bancaire.

Cette demande a fait l'objet d'échanges préalables entre le secrétariat de la commission des finances et le Rapporteur général de la Cour des comptes.

L'enquête pourrait être remise au plus tard le 6 juin 2017.

Je vous prie de croire, Monsieur le Premier président, à l'assurance de mes sentiments les meilleurs.



Michèle ANDRÉ

Annexe n° 2 : lettre du Premier président à la présidente de la commission des finances du Sénat

Le Premier président

Le 27 OCT. 2016

Madame la Présidente,

Comme suite à votre courrier en date du 18 juillet 2016, je peux vous indiquer que la Cour est en mesure de réaliser l'enquête sur les politiques publiques de lutte contre l'exclusion bancaire que vous avez demandée en application du 2° de l'article 58 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

Le rapport sera préparé par la première chambre de la Cour, dont le président est M. Raoul Briet. Les magistrats concernés vous ont rencontrée le 20 octobre, afin d'en préciser le champ et le calendrier.

A la suite de cette rencontre, le titre de l'enquête a été amendé de la manière suivante: « Les politiques publiques en faveur de l'inclusion bancaire et de la prévention du surendettement ».

L'enquête aura pour objectifs :

- d'analyser la gouvernance et le pilotage de ces politiques publiques (mécanismes de concertation, de contrôle, de sanction, de pilotage).
- d'évaluer le degré de mise en œuvre des dispositifs en faveur de l'inclusion bancaire et de la prévention du surendettement.
- d'identifier des orientations pour l'avenir (simplification éventuelle de certains dispositifs, éventuels besoins complémentaires à couvrir, etc.).

Au vu des échanges intervenus avec vous le 20 octobre, je vous propose que cette enquête aborde tout particulièrement les points suivants :

1. Les dispositifs destinés à favoriser l'inclusion bancaire :

- le dispositif du droit au compte, en particulier à la suite des mesures récentes de simplification et de renforcement de ce dispositif ;
- l'offre de services bancaires spécifiques pour les clients fragiles financièrement, mise en place par la loi du 26 juillet 2013 ;
- le plafonnement des frais d'incidents de paiement, renforcé par la loi du 26 juillet 2013 ;
- la mission d'accessibilité bancaire de La Banque Postale à travers le livret A.

Les rapporteurs examineront également le dispositif de protection en cas de saisie sur

Madame Michèle André
Présidente de la Commission des
finances
SÉNAT
15, rue de Vaugirard
75006 Paris

compte bancaire, dit solde bancaire insaisissable.

2. Les mesures qui visent à prévenir le surendettement :

- l'impact des dispositions des lois du 1er juillet 2010 et du 17 mars 2014 concernant la distribution du crédit à la consommation, en particulier du crédit renouvelable¹ ;
- l'utilité du microcrédit, pour les personnes ne pouvant pas avoir accès au crédit à la consommation « classique » et à titre d'alternative « responsable » au crédit à la consommation ;
- les mesures mises en œuvre pour prévenir le surendettement.

Des mesures ont été adoptées récemment sur l'ensemble de ces dispositifs (loi du 1er juillet 2010, plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale du 21 janvier 2013, loi de séparation et de régulation des activités bancaires du 26 juillet 2013, loi relative à la consommation du 17 mars 2014, etc.). L'enquête de la Cour tentera d'évaluer l'impact de ces évolutions récentes.

La Cour intégrera, par ailleurs, dans ses constats et orientations pour l'avenir, une réflexion sur les conséquences, en termes de risques d'exclusion bancaire de certaines catégories de la population, de l'évolution des moyens de paiement vers une dématérialisation croissante (quasi-disparition de l'accès aux espèces aux guichets bancaires, volonté des pouvoirs publics de réduire le recours aux chèques, etc.).

En revanche, il a été convenu que le rapport ne traiterai pas en détails des problématiques liées aux personnes physiques agissant pour des besoins professionnels, sauf lorsque les statistiques ne peuvent être distinguées entre les deux catégories, comme c'est le cas par exemple pour le microcrédit. S'agissant de l'accès au crédit immobilier, ne seront pas traités, dans le cadre du rapport, les sujets suivants : la problématique de l'accès au crédit pour les personnes ayant des problèmes de santé, sujet qui a plus trait à la problématique assurantielle qu'à la problématique bancaire, ainsi que les dispositifs d'accession sociale à la propriété.

Le rapport vous sera remis au plus tard le 6 juin 2017.

Je vous prie d'agréer, Madame la Présidente, l'expression de ma haute considération.



Didier Migaud

¹ Les rapporteurs examineront, à ce titre, l'évolution du nombre de dossiers de surendettement déposés (ou redépôtés), la composition de ces dossiers et la typologie des personnes surendettées, afin de tenter d'apprécier, par ce prisme, l'impact éventuel des mesures récemment adoptées en matière de distribution du crédit à la consommation. Ils examineront également le coût de la procédure de traitement du surendettement. En revanche, les aspects liés à l'organisation de la procédure de traitement du surendettement au sein de la Banque de France et des commissions de surendettement ne seront pas instruits dans le cadre de ce rapport.

Annexe n° 3 : liste des personnes rencontrées, consultées ou auditionnées

Administrations

Direction générale du Trésor

- Antoine Saintoyant, sous-directeur des banques et des financements d'intérêt général
- Salomé Delpech, adjointe au chef de bureau services bancaires et moyens de paiement
- Dominique Agniau-Canel, adjointe au chef de bureau services bancaires et moyens de paiement
- Aurélien Salvini, adjoint au chef de bureau services bancaires et moyens de paiement

DGCCRF

- Stanislas Martin, chef de service de la protection des consommateurs et de la régulation des marchés
- Eric Morus, chef du bureau 6C
- Vanessa Barenì, adjointe au chef du bureau 6C

DGCS

- Aude Muscatelli, sous-directrice de l'inclusion sociale, de l'insertion et de la lutte contre la pauvreté
- Alice Clerici, chargée de mission auprès de la chef de service

DGFIP

- Stéphanie Prudent, Chef du bureau CL1C (trésorerie, activité bancaire et moyens de paiement)
- Patrick Vincent, bureau CL1C
- Angélique Mangane, bureau CL1C
- Christophe Ruer, Cap Numérique
- Edgar-Frédéric Malleville, CL2B

Mission d'évaluation des PCB

IGAS

- Ève Robert, inspectrice

Contrôle général économique et financier

- Alain Gras, Chef de mission contrôle

INSEE

- Jérôme Accardo, chef du département ressources et conditions de vie des ménages

TRACFIN

- Bruno Dalles, directeur

Autorités de régulation du secteur financier

ACPR

- Patrick Montagner, secrétaire général adjoint
- Mark Beguery, directeur adjoint du contrôle des pratiques commerciales

Autres organismes publics

Banque de France

- François Villeroy de Galhau, Gouverneur
- Stéphane Tourte, direction générale des activités fiduciaires et de la place, directeur du service des particuliers
- Isabelle Thouzery, direction générale des activités fiduciaires et de la place, adjointe au directeur du service des particuliers
- Béatrice Raoult-Texier, direction générale des activités fiduciaires et de la place, chargée de mission RSE et microcrédit
- Christophe Reynaud, direction générale des activités fiduciaires et de la place, chef du service Infobanque Surendettement
- Anne Valle, Direction générale des activités fiduciaires et de la place, adjointe au chef du service Infobanque Surendettement
- Emmanuelle Ducrocq, direction générale des activités fiduciaires et de la place, service Infobanque Surendettement
- Hugues Roux, direction générale des activités fiduciaires et de la place, responsable des fichiers d'incidents de paiement
- Hélène Tanguy, Activités fiduciaires, adjointe à la direction des activités fiduciaires
- Emmanuelle Politronacci, activités fiduciaires, chef du service des statistiques, des études et des prévisions
- Enda Palazzeschi, responsable des statistiques et de l'unité d'analyse économique du département liquidités
- Julien Lasalle, adjoint au chef de service de la surveillance des moyens de paiement scripturaux

Caisse des dépôts et consignations

- Géraldine Lacroix, directrice du département économie et cohésion sociale
- Marianne Fauchaux, responsable du pôle développement économique et ESS
- Sébastien Poidatz, chef de projet microcrédit personnel au département ECS
- Frédéric Levet, chef de projet microcrédit professionnel

Défenseur des droits

- Bernard Dreyfus, délégué général à la médiation avec les services publics
- Slimane Laoufi, chef de pôle emploi, biens et services privés
- Elise Geslot, juriste au pôle biens et services privés

Observatoire de l'inclusion bancaire

- Jacques Fournier, directeur général des statistiques
- Bertrand Couillault, adjoint au directeur de l'Ingénierie et de la Maîtrise d'ouvrage statistiques

Comité consultatif du secteur financier

- Emmanuel Constans, président
- Corinne Dromer, présidente
- Daphné Salon-Michel, secrétaire générale
- Jean-Marc Lherm, secrétaire général adjoint

UNCCAS

- Hélène-Sophie Mesnage, Union nationale des centres communaux d'action sociale, déléguée générale adjointe

CNAF

- Carole Vezard, CNAF, département insertion et cadre de vie, direction politique sociale et famille

Crédit municipal de Paris

- Anne Gloux, Responsable accompagnement budgétaire et innovation sociale

Associations de consommateurs et d'insertion

- François Soulage, président du collectif Alerte
- Philippe Fleuret, UFC Que Choisir, Administrateur national
- Matthieu Robin, UFC Que Choisir, Chargé de mission banques et assurances
- Fabien Tocqué, Union nationale des associations familiales
- Morgane Lenain, Union nationale des associations familiales
- Serge Maitre, Association française des usagers des banques, Secrétaire Général
- Sandrine Perrois, CLCV
- Romain Girard, Familles rurales, responsable juridique et responsable du pôle consommation
- Hervé Mondange, Association Force Ouvrière consommateurs, Juriste
- Nicolas Revenu, Confédération nationale des associations familiales catholiques, Responsable consommation
- Jamy Belkiri, Familles de France
- Estelle Yacovou, Familles de France
- Hugo Cadet, CNAFAL
- Daniel Bigardel, CNAFAL
- Micheline Bernard-Harlaut, Association Léo Lagrange pour la défense des consommateurs
- Jean-Louis Kiehl, CRESUS

- Maxime Pekkip, CRESUS
- Soisic Rivoalan, Croix Rouge
- Henriette Steinberg, Secours Populaire
- Vincent Baholet, FACE
- Manon Robin, FACE
- Fabienne Lassalle, France ESF
- Nathalie Martin, France ESF
- Olivier Baratte, Secours catholique
- Patrick Kosman, Secours catholique
- Alain Bernard, Secours catholique
- Irène Valdelomar-Zurera, Secours catholique
- Louis Cantuel, Restos du cœur
- Camille Feffer, Restos du cœur
- Solange Trebillon, Restos du coeur
- Véronique Gestin, Armée du salut
- Faissal Bessa, Armée du salut
- Mathilde Nugue, Emmaüs
- Caroline Allard, Agence nouvelle des solidarités actives, Responsable de projet

Associations de microcrédit

- Emmanuel Landais, directeur général de l'association pour le droit à l'initiative économique

Établissements de crédit

La Banque postale

- Didier Brune, directeur de la stratégie et du développement
- Mouna Aoun, responsable du pôle clientèles fragiles et spécifiques à la direction du marketing
- Bernard Traulle, directeur de la coordination des audits externes
- Michèle Simon-Jean, responsable de la prospective concurrentielle à la direction de la stratégie

La Banque Postale Financement

- Julien Têtu, Président du directoire
- Damien Legoff, Secrétaire général

BNP Paribas

- Isabelle Falloux, Compliance FRB, responsable de la protection des intérêts des clients et de l'éthique professionnelle

- Raphaèle Leroy, banque de détail en France, responsable de la RSE
- Laurent Bertonnaud, banque de détail en France, responsable des relations institutionnelles

BNP Paribas Personal Finance

- Alain Van Groenendael, Président de BNP Paribas Personal Finance
- Jean-Marie Bellafiore, Directeur général délégué de BNP Paribas Personal Finance
- Isabelle Guittard-Losay, Directrice des relations institutionnelles de BNP Paribas Personal Finance

BPCE

- Edouard Delmon, secrétaire général du pôle banque commerciale et assurance
- Marie Hacquard, directrice de la conformité
- Pierre-Eric Randrianarisoa, chargé de mission auprès d'Edouard Delmon
- Cédric Turini, responsable RSE Fédération des Caisses d'épargne
- *Natixis Financement*
 - Jérôme Terpereau, directeur général de Natixis Financement
 - Didier Miquel, directeur général délégué de Natixis Financement en charge du développement
 - Fabrice Di Mambro, directeur des risques de Natixis Financement
 - Laurence Joffroy, directeur juridique de Natixis Financement

Crédit Mutuel

- Michel Delaigue, directeur des marchés
- Sophie Olivier, responsable du marché des particuliers
- Stéphane Cador, directeur de la conformité
- Céline Rajaonarisona, direction de la conformité

Cofidis

- Annie Gain, présidente du directoire
- Gilles Sauret, directeur général
- Martine Boute, Directrice juridique

Crédit Agricole

- Marie Lhuissier, secrétariat général, directeur des affaires publiques banque de détail groupe
- Claude Messaoudani, adjoint au directeur des affaires publiques
- Yvan Picart, directeur du marché des particuliers
- Christelle Perrin, responsable de la conformité pour la banque de détail et les assurances
- Véronique Lebreton, responsable de l'animation des Points Passerelle
- Narjiss Kara, responsable RSE, pacte coopératif et territorial, Points Passerelles, communication mutualiste et mécénat - fédération nationale du Crédit Agricole

- Stéphane Priami, directeur général de Sofinco France
- Vincent Mouriaux, directeur des crédits France de Crédit Agricole Consumer Finance
- Stéphane Roger, directeur du développement commercial
- Marc Pomiès, responsable des relations institutionnelles

LCL

- Jean-Denis Rathier, directeur de la conformité
- Benjamin Morizet, responsable du pôle protection de la clientèle
- Didier Couvin, directeur des marchés retail
- Claire Garnier, responsable du marketing particulier OCF

Société Générale

- Marianne Auvray-Magnin, directrice des relations de place pour la banque de détail
- Rosemarie Blavet, relations de place RSE banque de détail
- Etienne Mauret, Juriste pour la banque de détail

Franfinance

- Gérard Touati, directeur général de Franfinance
- Jocelyn Andriana, directeur juridique de Franfinance

Oney

- Nicolas Dreyfus, directeur général
- Eva Kastler, directrice financière
- Sylvain Thinon, responsable juridique

Orange Bank

- Delphine d'Amarzit, directrice générale déléguée
- Elisabeth Sabbah, directrice marketing, communication et expérience client

Établissements de paiement

Financière des Paiements

- Hugues le Bret, président de la Financière des Paiements (Compte-Nickel)

Organismes professionnels

Fédération française des banques

- Marie-Anne Barbat-Layani, directrice générale
- Pierre Bocquet, responsable Banque de détail et banque à distance
- Anne-Catherine Derck-Sename, directrice du Centre d'information bancaire et de l'action régionale

Association française des sociétés financières

- Didier Hauguel, président
- Françoise Palle-Guillabert, directrice générale

- Yves-Marie Legrand, délégué général adjoint
- Marie-Anne Bousquet-Suhit, directrice du département crédits à la consommation et crédits-bails

Fédération du commerce et de la distribution

- Philippe Joguet, Directeur développement durable, RSE, questions financières

Organisations syndicales représentatives du personnel de banque

- Aurélien Soustre, FSPBA-CGT
- Patrick Delaporte, CFE-CGC
- Luc Mathieu, CFDT
- Jacques Monnet, CFT

Autres

- Pierre Blanc, Associé fondateur du cabinet Athling
- Jeanne Lazarus, Chercheure à Sciences Po en sociologie des consommateurs et des banques
- Participation à la conférence de l'European Consumer Debt Network (Bratislava, décembre 2016) : rencontre avec différents représentants d'associations européennes impliquées dans la lutte contre le surendettement et le conseil budgétaire

Annexe n° 4 : détail des diligences menées par les rapporteurs de la Cour

Le lancement des travaux de la Cour a été notifié aux administrations et organismes publics concernés par lettres en date du 3 août 2016. Des lettres d'information, accompagnées de questionnaires, ont, par ailleurs, été adressées les 3 août, 24 octobre, 29 novembre et 6 décembre 2016, aux organismes professionnels représentant les établissements de crédit et les enseignes de la grande distribution, ainsi qu'à un échantillon représentatif de leurs adhérents. Le 29 mars, une réunion de travail avec la présidente de la commission des finances du Sénat a eu lieu afin de la tenir informée des démarches engagées et de recueillir ses attentes sur la suite des travaux.

Les investigations de la Cour se sont appuyées sur l'analyse des réponses reçues à ces questionnaires et sur les documents communiqués par les établissements de crédit qui ont été consultés par les rapporteurs. S'agissant pour leur majorité d'organismes privés, la Cour n'a pu effectuer de contrôles sur place.

Questionnaire adressé aux établissements de crédit teneurs de compte

Un questionnaire comprenant une quarantaine de questions a été adressé à un échantillon de sept groupes ou établissements bancaires représentant 94 % des parts de marché en termes de comptes de dépôts (BNP Paribas, BPCE, Crédit Mutuel, Crédit Agricole, LCL, La Banque Postale, Société générale).

Le questionnaire portait sur les thèmes suivants :

- **La politique de l'établissement afin de favoriser l'inclusion bancaire et prévenir le surendettement ;**
- **Le droit au compte :** mesures mises en place à la suite du contrôle de l'ACPR ; pièces justificatives exigées pour ouvrir un compte de dépôt ; difficultés éventuelles rencontrées dans la mise en œuvre du droit au compte ; modalités de conciliation de cette procédure avec les dispositions en matière de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme ; éventuelles mesures spécifiques prises en vue d'améliorer l'accès aux procédures bancaires des demandeurs d'asile ; frais auxquels sont soumis les souscripteurs de services bancaires de base ; conséquences de la transposition de la directive 2014/92/UE sur la comparabilité des frais liés aux comptes de paiement, le changement de compte de paiement et l'accès à un compte de paiement assorti de prestations de base ; nombre d'ouvertures de compte dans le cadre du droit au compte ; etc.
- **La charte d'inclusion bancaire et de prévention du surendettement :** description des mécanismes de détection précoce des clients en situation de fragilité financière mis en place au sein des établissements en application de la charte d'inclusion bancaire et de prévention du surendettement ; critères retenus pour apprécier la situation de fragilité financière du client ; formations dispensées aux personnels de l'établissement sur l'accompagnement des personnes fragiles ; modalités de contact des détenteurs de services bancaires de base ; description des dispositifs internes mis en place en faveur des clients détectés comme étant en situation de fragilité financière ; transmission de la documentation interne de l'établissement sur la mise en œuvre de la charte AFCEI d'inclusion bancaire et de prévention du surendettement, et sur les critères d'identification des clients fragiles financièrement ; appréciation et modalités d'articulation avec les points conseil budget.

- **L'offre spécifique destinée à la clientèle fragile financièrement** : modalités de contact avec les clients identifiés comme fragiles financièrement pour leur proposer de souscrire à l'offre spécifique ; nombre d'offres spécifiques souscrites ; montant moyen annuel de l'ensemble des frais liés aux comptes ouverts à des personnes fragiles financièrement ; profil des détenteurs de cartes de paiement à autorisation systématique ; le nombre de bénéficiaires d'offres bancaires de gammes de paiements alternatives (GPA) à fin 2013 et à fin 2014 ; documentation interne de l'établissement sur l'offre destinée à la « clientèle fragile » et exemplaire des communications types adressées aux clients ciblés en situation de « fragilité financière ».
- **Procédure du solde bancaire insaisissable** : observations sur le fonctionnement de cette procédure ; procédures internes de l'établissement sur la procédure du SBI ; chiffrages (nombre de saisies sur compte bancaire ; nombre de SBI débloqués ; délai de déblocage des fonds au titre du SBI ; montant moyen des fonds débloqués) ;
- **Crédit à la consommation et microcrédit** : appréciation globale sur l'impact des lois du 1^{er} juillet 2010 et du 17 mars 2014 concernant la distribution du crédit à la consommation ; documents/justificatifs demandés à l'emprunteur dans le cadre de la souscription d'un crédit à la consommation ; appréciation sur le fichier positif et les solutions alternatives qui pourraient être efficaces ; perspectives du microcrédit personnel.
- **Accessibilité bancaire** : perspectives d'évolution de la mission confiée à La Banque Postale ; impact de l'évolution des technologies dans le domaine bancaire quant à l'accessibilité des personnes en situation fragile ; conséquences en termes d'exclusion des personnes en situation de fragilité financière de l'évolution des moyens de paiement vers une dématérialisation croissante.

Questionnaire adressé aux établissements financiers spécialisés

Un questionnaire comprenant près d'une vingtaine de questions a été adressé à un échantillon de sept établissements (BNP Paribas personal finance, Crédit Agricole consumer finance, Franfinance, Natixis Financement, La Banque Postale Financement, Cofidis, Oney).

Le questionnaire portait sur les thèmes suivants :

- **Le positionnement de l'établissement sur le marché du crédit à la consommation ;**
- **Les évolutions récentes en matière de distribution de crédits à la consommation :** appréciation sur l'impact des lois du 1^{er} juillet 2010 et du 17 mars 2014 concernant la distribution du crédit à la consommation à la fois en termes macroéconomiques (évolution du marché) et microéconomiques (évolution des outils) ; mesure de l'effet des dispositifs mis en œuvre le plus récemment (offre alternative au crédit renouvelable pour des achats supérieurs à 1000 euros ; suspension des comptes de crédit renouvelable inactifs depuis un an) ; conséquences économiques et sociales au sein des établissements du mouvement baissier du crédit renouvelable ; appréciation sur l'utilité et de l'efficacité d'un fichier « positif » ;
- **Les pratiques au sein des établissements :** évolution des critères utilisés depuis 2010 (règles d'exclusion et score) ; taux de refus de crédits (par déciles de revenus des demandeurs et par type de canal de vente) ; rentabilité du modèle du crédit renouvelable ; initiatives visant à favoriser l'accès au crédit des populations « atypiques » ; innovation

dans la distribution de crédits depuis 2010 ; modalités d'examen de la solvabilité des emprunteurs ; modalités de mise en œuvre de la charte AFECEI en faveur de l'inclusion bancaire et de la prévention du surendettement ; appréciation et articulation avec les points conseil budget ; études sur les profils des personnes surendettées et pour lesquelles l'établissement est créancier ; nombre moyen de crédits à la consommation par client pour les clients « sains » et pour les clients identifiés comme « fragiles ».

Ces éléments ont été complétés par l'exploitation des rapports de contrôle établis par l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR). Les rapporteurs ont, par ailleurs, examiné un échantillon de 13 835 dossiers de surendettement ayant été déposés au mois de janvier 2016 auprès de la Banque de France, afin d'analyser la composition de ces dossiers et la typologie des personnes surendettées.

Entretiens et tables rondes

Les rapporteurs ont également conduit une quarantaine d'entretiens avec les représentants des principales administrations concernées (direction générale du Trésor, direction générale de la cohésion sociale, direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes, direction générale des finances publiques, institut national de la statistique et des études économiques), ceux de l'autorité de supervision de la banque et de l'assurance (Autorité de contrôle prudentiel et de résolution), ceux d'organismes publics concernés (Banque de France, Caisse des dépôts et consignations) ainsi qu'avec les interlocuteurs mentionnés *supra*.

Pour enrichir les appréciations contenues dans le rapport, les représentants d'associations de consommateurs et d'associations caritatives, des organisations syndicales représentatives des personnels de banques, ainsi que le défenseur des droits, ont également été sollicités.

Les tables rondes organisées avec les représentants d'associations de consommateurs et d'associations caritatives ont porté sur les thèmes suivants :

- La définition de l'inclusion bancaire, les populations concernées et l'évolution de l'exclusion bancaire au cours des dernières années ;
- L'appréciation portée sur le dispositif mis en place dans le cadre du plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale, et sur son volet consacré à l'inclusion bancaire et à la prévention du surendettement ;
- L'appréciation du rôle joué par le CCSF dans le domaine de l'inclusion financière et de la prévention de l'exclusion bancaire et des travaux de l'OIB ;
- L'accès aux comptes bancaires et moyens de paiement ;
- L'usage des services bancaires ;
- L'accès au crédit ;
- La prévention et la lutte contre le surendettement.

Au-delà des échanges oraux, les rapporteurs ont reçu six contributions écrites de la part des représentants d'associations de consommateurs et d'associations caritatives.

Les rapporteurs ont, enfin, saisi le réseau international du ministère de l'économie et des finances concernant un échantillon de six pays européens (l'Allemagne, la Belgique, l'Espagne, la Finlande, les Pays-Bas et le Royaume-Uni) et ont assisté à la 8^{ème} conférence du réseau associatif européen ECDN (*European Consumer Debt Network*) qui s'est tenue à Bratislava les 8 et 9 décembre 2016.

Annexe n° 5 : les coûts des politiques publiques en faveur de l'inclusion bancaire et de la prévention du surendettement

La présente annexe se concentre sur les coûts, pour les acteurs publics, des dispositifs légaux mis en place en faveur de l'inclusion bancaire et de la prévention du surendettement.

En effet, ces dispositifs font intervenir à la fois des acteurs publics et des acteurs privés (établissements de crédit). La Cour n'a toutefois pas été en mesure de recueillir, auprès des établissements de crédit, le coût net global représenté par la mise en œuvre de ces politiques. Des établissements ont transmis à la Cour les coûts liés à la mise en œuvre du nouveau cadre législatif et réglementaire applicable en matière de distribution du crédit à la consommation (investissements informatiques, formation des personnels, développement, etc.). En revanche, l'impact du plafonnement des commissions d'intervention sur le produit net bancaire des établissements n'a pas été transmis à la Cour. Le chiffrage du coût des dispositifs légaux pour les établissements de crédit est probablement délicat à réaliser. En effet, il n'est pas certain que les établissements disposent d'une comptabilité analytique qui leur permettrait de tracer l'ensemble des coûts liés à la mise en œuvre, par exemple, du droit au compte. Par ailleurs, même si les services bancaires de base sont gratuits, la banque perçoit des frais sur les services qui ne sont pas compris au sein du SBB. Il est donc délicat de calculer un coût net des dispositifs légaux pour les établissements de crédit.

Les dispositifs légaux en faveur de l'inclusion bancaire et de la prévention du surendettement font intervenir les organismes et financements publics suivants.

La Banque de France

La Banque de France met en œuvre la procédure du droit au compte, assure le secrétariat des commissions de surendettement, gère des fichiers tels que le fichier central des chèques et le fichier national des incidents de remboursement des crédits aux particuliers, et assure le secrétariat de l'observatoire de l'inclusion bancaire.

Les coûts liés à la gestion de la procédure du droit au compte

La mission dite du « droit au compte » représente un coût complet de l'ordre de 7 M€ en 2015 et 7,6 M€ en 2016. Elle n'a pas donné lieu jusqu'à présent à contractualisation avec l'État et ne fait donc pas l'objet de refacturation par la Banque. Par un échange de lettres d'octobre 2016 entre le ministre de l'économie et le gouverneur sur l'ensemble des refacturations de la Banque à l'État, il a été convenu que les coûts relatifs au droit au compte pourraient être refacturés à l'État à compter de 2020.

Les coûts liés à l'activité de l'observatoire de l'inclusion bancaire

Les coûts complets des travaux directement liés à l'observatoire de l'inclusion bancaire s'élèvent à 0,3 M€ par an. Les coûts complets des travaux liés à l'inclusion bancaire réalisés par la Banque et qui ne sont pas liés directement à l'OIB sont estimés à 0,1 M€ en 2015. Ces coûts sont appelés à se reproduire : il s'agit de coûts consacrés à l'ensemble des travaux d'étude menés par la Banque dans le cadre de l'inclusion bancaire qui ne relèvent pas directement de la gestion proprement dite de l'OIB.

Les coûts liés au rôle d'opérateur national en charge de la mise en œuvre d'une stratégie d'éducation budgétaire, financière et économique

Ce coût complet est évalué à 1,9 M€ en 2016, dont 0,3 M€ pour les actions menées auprès des relais (sphère sociale, élèves, enseignants) et 1,3 M€ au titre des actions de communication liées à la création de contenus pour diffusion de supports pédagogiques, aux animations favorisant l'éducation économique et financière du public (enseignants, scolaires, grand public), à la diffusion de l'information économique et financière (veilles et recherches thématiques).

Les coûts de gestion des fichiers FICP et FCC

Les coûts complets du FICP sont de 16,2 M€ en 2015 et 15,3 M€ en 2016, et ceux du FCC de 13,4 M€ en 2015 et 12,3 M€ en 2016. Les coûts de gestion des deux fichiers sont couverts complètement par la refacturation de leur consultation aux établissements financiers.

Les coûts de gestion de la procédure de surendettement

Les coûts complets de gestion de cette procédure se sont élevés à 212,1 M€ en 2015 et sont estimés à 200,5 M€ en 2016. Ces coûts sont partiellement remboursés à la Banque par l'État (à hauteur de 157 M€ en 2015), en anticipation des gains de productivité à réaliser par cette dernière.

Au-delà des coûts de gestion des dispositifs légaux par la Banque de France, il convient de souligner les enjeux financiers élevés qui se rattachent au surendettement. Le montant des créances traitées chaque année est considérable : il représentait en 2015, près de 8,15 Md€, parmi lesquelles près de 3,45 Md€ de dettes à la consommation et 2,37 Md€ de dettes immobilières et en 2016 près de 7,4 Md€ dont 2,9 Md€ de crédit à la consommation et 2,61 Md€ de dettes immobilières. Le montant des créances traitées en procédures de rétablissement personnel était de 1,68 Md€ en 2015 et de 1,74 Md€ en 2016. Au total en 2016, le montant des créances annulées serait de l'ordre de 2,29 Md€ selon des données produites par la Banque de France. Le montant des créances fiscales, qui sont dans la majorité des cas annulées sont de l'ordre de 224 M€ en 2015 et de 232 M€ en 2016.

La procédure de surendettement représente un coût non négligeable pour la collectivité, dans la mesure où les dettes effacées comportent des créances fiscales ou sociales. Par ailleurs, la fragilisation sociale liée au surendettement peut entraîner l'accès à d'autres aides sociales.

La Banque Postale

La mission d'accessibilité bancaire exercée par La Banque Postale est compensée par une dotation du Fonds d'épargne géré par la Caisse des dépôts et consignations. Les montants de cette compensation sont, à ce jour, fixés comme suit.

Tableau n° 9 : montants de compensation versés et à venir entre 2009 et 2020 (en M€)

2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
280	270	260	250	246	242	235	225	210	190	170	150

Source : arrêtés des 4 décembre 2008, 29 juillet 2013 et 26 février 2015

La Caisse des dépôts et consignations

Le Fonds de cohésion sociale (FCS), dont la gestion est assurée par la Caisse des dépôts et consignations, et qui intervient soit en dotant des fonds de garantie existants, soit par engagement de signature sur des portefeuilles de prêts, par un apport en garantie allant jusqu'à 50 % des encours de crédit professionnel et de microcrédit social, est abondé par des crédits de la mission travail et emploi (délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle).

Les crédits prévus en projet de loi de finances 2017 pour le FCS s'élèvent à 22 M€ en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, dont 2 M€ au titre de la garantie des microcrédits personnels.

Le rapport d'activité 2014 (portant sur 2013) du FCS met en évidence les éléments suivants sur la mise en jeu de la garantie du FCS : sur la période 2006-2014, la dette échue impayée sur l'ensemble des microcrédits s'est élevée à 4,9 M€, prise à charge à hauteur de 50 % par le FCS, soit une sinistralité financière de 2 % pour le FCS.

La CDC a, par ailleurs, consacré sur ses fonds propres 309 850 € en 2016 pour le financement de 25 plateformes locales de microcrédit. En revanche, les coûts de gestion du FCS ne sont pas identifiés et ne font, en tout état de cause, pas l'objet d'une refacturation à l'État.

Annexe n° 6 : un cadre législatif de plus en plus abouti

D'importants efforts ont été fournis ces dernières années afin de renforcer l'efficacité des dispositifs légaux en faveur de l'inclusion bancaire et de mieux prévenir les risques de surendettement.

Les politiques publiques étaient structurées à l'origine autour des axes suivants : l'accès au compte bancaire, la protection du consommateur en matière de crédit et le surendettement. Ces politiques ont été, au départ, pensées séparément, et sans lien avec la sphère sociale. En effet, contrairement à d'autres pays, la France a longtemps dissocié les questions financières et l'accompagnement social. Les relations avec les banques, comme l'utilisation des moyens de paiement, n'entraient pas dans le champ de la lutte contre la pauvreté. Cependant, vers la fin des années 1990, le thème de l'exclusion bancaire¹⁷⁸ a pris de l'importance, faisant émerger l'idée que l'usage des produits financiers pouvait être la source de difficultés propres, distinctes du seul niveau de revenu¹⁷⁹. Les mesures législatives comme les engagements professionnels en faveur de la lutte contre l'exclusion bancaire se sont donc multipliés depuis la fin des années 1990. Le plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale, adopté en 2013, a tenté de mettre en cohérence les différents dispositifs publics en faveur de l'inclusion bancaire et de la prévention du surendettement et de les compléter afin de renforcer leur effectivité. Les politiques publiques en faveur de l'inclusion bancaire ne sont toutefois pas exemptes d'ambiguïtés sur le rôle à assigner aux établissements de crédit.

La montée en puissance des dispositifs de lutte contre l'exclusion bancaire à partir de la fin des années 1990

Certains dispositifs de lutte contre l'exclusion bancaire sont anciens. Le droit au compte¹⁸⁰ est ainsi apparu pour la première fois dans la loi française en 1984. Ce dispositif était initialement conçu comme une mesure destinée à concilier le principe de liberté contractuelle des établissements de crédit en matière d'ouverture et de fermeture de compte et l'obligation de droit ou de fait pour certaines personnes d'être titulaire d'un compte bancaire (commerçants, salariés). Ce n'est qu'à partir de 1998 que le droit au compte a acquis une dimension sociale. Considérant que la mise en œuvre du droit au compte était trop difficile, la loi du 29 juillet 1998 a simplifié l'accès au dispositif, désormais accessible après seulement un refus d'une banque

¹⁷⁸ La Commission européenne a proposé la définition suivante de l'exclusion financière : « *L'exclusion financière fait référence à un processus par lequel une personne rencontre des difficultés pour accéder à et/ou utiliser des services et produits financiers proposés par des prestataires dits « classiques », qui soient adaptés à ses besoins et lui permettent de mener une vie sociale normale dans la société à laquelle elle appartient* ». L'exclusion bancaire peut recouvrir des difficultés d'accès et d'usage relatives au compte bancaire et aux moyens de paiement, ainsi que des difficultés d'accès au crédit.

¹⁷⁹ Voir Jeanne Lazarus, Policybrief : « Redéfinir les frontières du surendettement : quel problème pour quel public ? »

¹⁸⁰ Le dispositif du droit au compte permet aujourd'hui à toute personne, physique ou morale, domiciliée en France (sans condition de nationalité) ou de nationalité française et résidant à l'étranger, dépourvue d'un compte de dépôt et à laquelle une banque a refusé l'ouverture d'un compte, d'obtenir la désignation, par la Banque de France, d'un établissement qui sera tenu de lui ouvrir un compte assorti de la fourniture gratuite d'un certain nombre de services bancaires dits « de base ».

(contre trois auparavant) et s'accompagnant de l'octroi de services bancaires de base, fournis gratuitement.

Les mesures législatives comme les engagements professionnels en faveur de la lutte contre l'exclusion bancaire se sont multipliés depuis la fin des années 1990. Au-delà du droit à l'ouverture d'un compte bancaire de dépôt et du droit à un service bancaire de base gratuit pour les personnes qui se voient refuser une ouverture de compte bancaire, dont le dispositif a été, à plusieurs reprises, enrichi et simplifié depuis 1998, les initiatives des pouvoirs publics ont visé à améliorer la transparence de la tarification bancaire et les conditions de l'accès aux services bancaires, en particulier pour les clients fragiles.

Ces mesures se sont de plus en plus inscrites comme la déclinaison d'un objectif plus large de « lutte contre la pauvreté et les exclusions »¹⁸¹ qualifié d'impératif national depuis la loi du 1^{er} décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion¹⁸². Elles ont notamment visé à limiter les effets des cumuls de frais bancaires liés à des incidents de paiement¹⁸³, à mettre en place un dispositif de protection en cas de saisie sur compte bancaire¹⁸⁴ (voir annexe n° 19), à mettre en place des moyens de paiement alternatifs pour les clients sans chéquier.

Des engagements ont été pris par les banques sur certains de ces points, notamment dans le cadre des travaux du comité consultatif du secteur financier (CCSF)¹⁸⁵, les pouvoirs publics venant fréquemment inscrire ultérieurement dans la loi ces engagements afin d'en garantir une meilleure effectivité.

¹⁸¹ L'un des volets de l'objectif de réduction de la pauvreté d'un tiers en cinq ans, annoncé par le Président de la République le 17 octobre 2007 et transcrit par la loi du 1^{er} décembre 2008, concernait la lutte contre l'exclusion bancaire.

¹⁸² Voir l'article L. 115-1 du code de l'action sociale et familiale.

¹⁸³ Limitation des frais liés à un refus de chèque dans le cadre d'une loi du 11 décembre 2001 ; nouvel abaissement de ce plafond et extension de son champ d'application aux virements et prélèvements en 2008 et aux commissions d'intervention en cas de dépassement du découvert autorisé à compter du 1^{er} janvier 2014.

¹⁸⁴ Ce mécanisme, dit du « solde bancaire insaisissable », a été instauré par le décret du 11 septembre 2002, et modifié en 2009.

¹⁸⁵ Le comité consultatif du secteur financier (CCSF) a pour mission d'étudier les questions liées aux relations entre les établissements financiers (établissements de crédit, assurances et entreprises d'investissement) et leurs clientèles, et de proposer toutes mesures appropriées dans ce domaine sous forme d'avis ou de recommandations. Composé paritairement de membres représentant les établissements financiers et les consommateurs ainsi que les parlementaires, de personnalités qualifiées et de représentants des entreprises et des salariés du secteur financier, le CCSF constitue un lieu de dialogue, au sein duquel sont abordées les questions relatives à l'exclusion financière, à la demande des ministres ou à l'initiative du CCSF lui-même.

Une illustration : les mesures décidées dans le cadre du CCSF du 21 septembre 2010

Ces mesures comportaient, entre autres, des engagements de la profession bancaire en faveur des clientèles fragiles : intégrer dans toutes les offres bancaires de gammes de paiements alternatifs (GPA), destinées aux clients dépourvus de chèquiers, un nombre minimum d'alertes sur le niveau du solde ; intégrer dans ces offres un tarif limité pour les frais d'incident, notamment les commissions d'intervention ; promouvoir de façon appropriée auprès de leurs clients, notamment ceux connaissant un grand nombre d'incidents, leurs nouvelles offres de gammes de paiements alternatifs et présenter clairement cette offre dans leur plaquette tarifaire. Ces engagements ont, pour l'essentiel, été repris et précisés dans la loi du 26 juillet 2013 de séparation et de régulation des activités bancaires, qui a plafonné les commissions d'intervention et mis en place une offre de services bancaires spécifiques pour les clients fragiles financièrement, proposée pour un tarif ne pouvant pas dépasser 3 € par mois (décret du 30 juin 2014).

Le surendettement, qui se définit¹⁸⁶ comme l'impossibilité manifeste pour le débiteur de bonne foi de faire face à l'ensemble de ses dettes non professionnelles exigibles et à échoir, fait l'objet d'un traitement par la puissance publique depuis la loi du 31 décembre 1989, dite « loi Neiertz », relative à la prévention et au règlement des difficultés liées au surendettement des particuliers. Cet intitulé semble donner deux objectifs complémentaires à la politique publique relative au surendettement : la prévention du surendettement et le traitement des difficultés des particuliers. Or, la Cour constatait, en 2010, que la politique de lutte contre le surendettement était déséquilibrée, le dispositif légal visant davantage à traiter la situation individuelle des surendettés qu'à prévenir le surendettement¹⁸⁷.

Une tentative de mise en cohérence avec le plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale

Le plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale, adopté par le comité interministériel de lutte contre l'exclusion (CILE) le 21 janvier 2013, a donné une nouvelle impulsion aux politiques publiques en faveur de l'inclusion bancaire et de la prévention du surendettement. Ce plan comprend, en effet, un volet spécifique consacré à ces thèmes, la loi de séparation et de régulation des activités bancaires du 26 juillet 2013 ayant consacré un certain nombre des mesures annoncées dans ce plan (la création de l'observatoire de l'inclusion bancaire¹⁸⁸, le plafonnement des commissions d'intervention et la mise en place d'une offre spécifique à destination des clientèles fragiles financièrement, l'identification par les établissements de crédit de ces clientèles, la charte AFECEI d'inclusion bancaire et de prévention du surendettement).

Ce volet est largement le fruit de la mobilisation de quelques associations caritatives¹⁸⁹. Leurs propositions, qui figuraient dans un manifeste rendu public en septembre 2011, et intitulé

¹⁸⁶ Selon, l'article L. 330-1 du code de la consommation.

¹⁸⁷ Cour des comptes, *Rapport public annuel 2010*, Première partie : Observations des juridictions financières. La lutte contre le surendettement des particuliers : une politique publique incomplète et insuffisamment pilotée, p. 461-494. La Documentation française, février 2010, 666 p., disponible sur www.ccomptes.fr

¹⁸⁸ L'OIB est chargé, sous la présidence de la Banque de France, de suivre les pratiques des établissements de crédit en matière d'inclusion bancaire, en particulier à l'égard des populations financièrement fragiles.

¹⁸⁹ Secours Catholique, Union nationale des centres communaux d'action sociale (UNCCAS) et Croix-Rouge française.

« Pour l'inclusion bancaire en France des populations fragiles », ont alimenté les réflexions. Le plan s'est, lui-même, appuyé sur le rapport du groupe de travail « Inclusion bancaire et lutte contre le surendettement », présidé par Monsieur François Soulage, Président du Secours Catholique, et composé de représentants du monde associatif, de personnes en situation de pauvreté, d'opérateurs du secteur financier et d'institutions publiques¹⁹⁰.

La loi du 1^{er} juillet 2010 portant réforme du crédit à la consommation, qui a été complétée par la loi relative à la consommation du 17 mars 2014¹⁹¹, a également marqué une inflexion, en ce qu'elle prend en compte une partie des préoccupations relatives à la prévention du surendettement. Elle introduit, notamment, des garde-fous à l'entrée du crédit, et plus particulièrement du crédit renouvelable.

Schéma n° 3 : les principales évolutions récentes



Source : Cour des comptes

Ces mesures témoignent de la volonté réelle des pouvoirs publics de mettre en place des politiques publiques en faveur de l'inclusion bancaire et de la prévention du surendettement. Elles font l'objet d'une appréciation positive de la part des acteurs du secteur social et associatif, qui s'accompagne toutefois de quelques réserves et, plus généralement, d'interrogations sur l'effectivité de certaines des ambitions affichées par les pouvoirs publics.

Les politiques publiques en faveur de l'inclusion bancaire reposent aujourd'hui sur des outils nombreux et diversifiés, qui se comparent favorablement à ce qui existe dans d'autres

¹⁹⁰ Ce groupe de travail avait été chargé, par le ministre de l'économie et des finances, de dresser un constat et de faire des propositions sur ce thème en vue de la conférence nationale sur la lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale qui s'est tenue en décembre 2012.

¹⁹¹ Ces deux lois ont donné lieu à une réglementation d'application fournie.

pays européens (voir les annexes n° 17 et n° 18). La France disposait ainsi, par exemple, jusqu'à récemment, d'une procédure de droit au compte plus aboutie.

Des incertitudes sur le rôle à assigner aux établissements de crédit

La politique publique en faveur de l'inclusion bancaire juxtapose, dans une certaine forme d'ambiguïté, à la fois, une mission de service public, dite mission d'accessibilité bancaire, confiée à La Banque Postale¹⁹², qui perçoit une compensation à ce titre (235 M€ en 2015 et 225 M€ en 2016), et des obligations imposées, pour un motif d'intérêt général, à l'ensemble des établissements de crédit, y compris La Banque Postale, en termes d'accès et d'usage des services bancaires, en particulier pour les clients fragiles, les banques ne percevant pas de compensation financière à ce titre.

Bien que récemment définie par la loi, la mission d'accessibilité bancaire est l'héritage d'évolutions qui remontent aux années 1960, à une période où les comptes courants étaient encore peu développés, et où le livret A a été transformé en support de bancarisation par défaut sur lesquels ont été autorisés un nombre limité d'opérations de débit et de crédits. Alors que la suppression en 2008 des droits spéciaux de distribution du livret A consentis au réseau des caisses d'épargne et à La Poste aurait pu constituer l'occasion de reconsidérer cette fonction de bancarisation, le choix a, au contraire, été fait de reconnaître formellement dans la loi l'existence d'une mission de service public confiée à la seule Banque Postale et ouvrant droit à compensation financière, cette compensation représentant un enjeu financier crucial pour la banque.

Les établissements de crédit sont, pour leur part, tenus de mettre en œuvre un certain nombre de dispositifs publics en faveur de l'inclusion bancaire. Ils sont ainsi tenus de fournir gratuitement des services bancaires de base aux bénéficiaires du droit au compte. La loi du 26 juillet 2013 a également imposé aux établissements de crédit de proposer aux personnes physiques en situation de fragilité financière, eu égard notamment au montant de leurs ressources, une offre spécifique comprenant, pour un tarif ne pouvant pas dépasser 3 € par mois, des moyens de paiement et des services bancaires appropriés à leur situation et de nature à limiter les frais d'incident¹⁹³.

Le droit à un compte bancaire a été institué car le compte en banque est désormais considéré par le législateur comme nécessaire à l'existence des personnes et protégé en tant que tel, dans la mesure où les salaires et les prestations sociales sont versés sur un compte. Il ne relève toutefois pas d'une mission de service public. Son positionnement par rapport à d'autres services considérés comme de première nécessité, qu'il s'agisse de l'eau, de l'électricité, du gaz, de la téléphonie ou de l'internet, pour lesquels il existe également des obligations d'intérêt

¹⁹² La loi de modernisation de l'économie du 4 août 2008 a confié à La Banque Postale une mission d'accessibilité bancaire qui s'exerce au travers du livret A et reprend, pour l'essentiel, les obligations spécifiques qui étaient déjà les siennes auparavant, à savoir l'obligation d'ouvrir un livret A à toute personne qui en fait la demande et de permettre la réalisation gratuite d'un certain nombre d'opérations sur ces livrets (dépôts et retraits de faibles montants, versement de prestations sociales, etc.).

¹⁹³ Article L. 312-1-3 du code monétaire et financier.

général imposées aux fournisseurs ou distributeurs en termes de fourniture du service¹⁹⁴, ou de sa tarification¹⁹⁵, est mal défini.

Ces incertitudes éclairent les modalités d'élaboration de cette politique publique qui repose, par force, sur une co-construction avec les établissements de crédit. On constate ainsi qu'un certain nombre de mesures ont d'abord fait l'objet d'engagements de la profession bancaire avant d'être inscrits dans la loi (voir *supra*). La loi elle-même fait référence à des chartes professionnelles pour sa mise en œuvre : c'est le cas de la charte d'accessibilité bancaire établie par l'Association française des établissements de crédit et des entreprises d'investissement (AFECEI) et formalisant les engagements de la profession bancaire dans le cadre de la procédure du droit au compte¹⁹⁶, introduite par la loi de modernisation de l'économie du 4 août 2008. C'est également le cas, plus récemment, de la charte d'inclusion bancaire et de prévention du surendettement, prévue par la loi du 26 juillet 2013 de séparation et de régulation des activités bancaires, qui a pour objet de renforcer l'accès aux services bancaires, de faciliter l'usage de ces services et de mieux prévenir le surendettement¹⁹⁷.

¹⁹⁴ Voir l'article L. 115-3 du code de l'action sociale et des familles. Les obligations d'intérêt général imposées aux fournisseurs d'électricité, de gaz ou d'eau trouvent leur fondement dans le fait que l'électricité présente « *un caractère indispensable pour les consommateurs* » (article L. 337-3 du code de l'électricité), ou que « *l'accès à l'eau répond à un besoin essentiel de la personne* » (Conseil constitutionnel, question prioritaire de constitutionnalité du 29 mai 2015) : interdiction, notamment, faite aux fournisseurs d'électricité, de chaleur et de gaz ainsi qu'aux distributeurs d'eau, d'interrompre, dans une résidence principale, pour non-paiement de facture, la fourniture d'électricité, de chaleur ou de gaz pendant la période hivernale ou la distribution d'eau tout au long de l'année. En cas de non-paiement des factures, « un service téléphonique et un service d'accès à internet sont maintenus jusqu'à ce qu'il ait été statué sur la demande d'aide ».

¹⁹⁵ Le tarif de première nécessité (TPN) pour l'électricité et le tarif spécial de solidarité (TSS) pour le gaz permettent aux bénéficiaires de la couverture maladie universelle complémentaire ou de l'assurance complémentaire santé, et aux foyers dont le revenu fiscal de référence annuel ne dépasse pas un certain montant, de bénéficier d'une réduction forfaitaire annuelle sur leurs factures d'électricité et de gaz. Les fournisseurs d'électricité et de gaz naturel sont tenus de verser ces aides (TPN et TSS) dans le cadre d'une obligation de service public. Ils sont remboursés par des taxes payées par l'ensemble des clients.

¹⁹⁶ Cette charte est homologuée par un arrêté du ministre de l'économie et des finances.

¹⁹⁷ Cette charte a été homologuée par arrêté du 5 novembre 2014.

Annexe n° 7 : des besoins d'inclusion bancaire hétérogènes, évolutifs et mal cernés

La définition et la mise en œuvre des politiques publiques en faveur de l'inclusion bancaire et de la prévention du surendettement se heurtent à un certain nombre de difficultés, qui sont largement consubstantielles à leur objet, compte tenu de l'hétérogénéité des populations concernées, de la difficulté à les repérer et du caractère parcellaire des données disponibles. Ces politiques doivent, par ailleurs, en permanence s'adapter à l'évolution des offres de services bancaires et à l'apparition de nouvelles formes d'exclusion résultant des choix des acteurs économiques ou des avancées technologiques.

Des dispositifs publics longtemps non ciblés sur les personnes dans une situation financière fragile

Les principaux dispositifs publics visant à garantir l'inclusion bancaire étaient jusqu'à récemment définis de manière universelle.

Ainsi, le droit au compte n'est pas ciblé spécifiquement sur les publics qui sont dans une situation financière fragile : il bénéficie à toutes les personnes physiques ou morales s'étant vues opposer un refus d'ouverture de compte alors qu'elles n'en disposaient pas par ailleurs. De même, la mission d'accessibilité bancaire assignée à La Banque Postale par l'intermédiaire du livret A n'est pas ciblée sur les personnes se trouvant dans une situation financière fragile : la Banque Postale doit ouvrir un livret A à toute personne qui en fait la demande.

Au-delà de la difficulté de définir des critères permettant l'identification des personnes en situation financière fragile, les associations de consommateurs justifient souvent le caractère universel de ces dispositifs par la volonté de ne pas stigmatiser cette population en l'orientant vers des dispositifs qui lui seraient réservés et la volonté d'éviter les effets de seuil.

L'absence d'identification des publics fragiles dans les dispositifs d'inclusion bancaire limite cependant l'efficacité de leur prise en charge, et peut conduire à étendre le bénéfice de ces dispositifs à des publics qui n'en sont pas le cœur de cible.

La loi du 26 juillet 2013 de séparation et de régulation des activités bancaires s'est démarquée de cette logique universelle en introduisant l'obligation pour les banques de proposer une offre spécifique de services bancaires adaptés aux clients en situation de fragilité « *eu égard, notamment, au montant de leurs ressources* ».

Des données sur l'inclusion bancaire encore parcellaires, malgré les progrès enregistrés

L'INSEE ne réalise pas d'enquête régulière sur l'inclusion bancaire. Il considère qu'il n'y a pas de définition opérationnelle de l'inclusion bancaire qui lui permettrait, sur la base de données identifiées, d'analyser le phénomène. En outre, les populations concernées sont en nombre limité ; les statistiques sont donc insuffisamment précises et il est difficile de suivre l'impact d'une décision de politique publique. Enfin, les principales données sur le sujet proviennent des banques, qui n'ont pas la connaissance des ménages : il n'est donc pas possible de réaliser une étude sociodémographique sur cette base. L'INSEE a réalisé ponctuellement, en

2008, une enquête sur le recours aux services bancaires¹⁹⁸. Il mesure néanmoins la pauvreté des ménages, ce qui fournit un éclairage macroéconomique pour les problématiques liées à l'inclusion bancaire¹⁹⁹.

Les données macroéconomiques sur la pauvreté en France

En 2014, 8,8 millions de personnes en France métropolitaine vivaient en dessous du seuil de pauvreté monétaire (1 008 € par mois), fixé par convention à 60 % du niveau de vie médian. Le taux de pauvreté monétaire atteignait 14,1 % de la population. La moitié des personnes pauvres vivaient avec moins de 805 € par mois.

Selon l'INSEE, un ménage est en situation de pauvreté en conditions de vie lorsqu'il connaît au moins 8 difficultés ou restrictions de consommation parmi les 27 répertoriées (contraintes budgétaires, retards de paiement, restrictions de consommation ou encore difficultés de logement). 11,7 % des ménages (3,3 millions) étaient dans cette situation en 2015. Au total 14,4 % des ménages déclarent une ou plusieurs insuffisances de ressources, 12,2 % disent connaître des restrictions de consommation, 8,6 % des retards de paiement, et 5,7 % indiquent de mauvaises conditions de logement.

L'enjeu des politiques publiques en faveur de l'inclusion bancaire est de déterminer dans quelle mesure une partie de la population est confrontée à des difficultés récurrentes dans l'accès et l'usage des services bancaires, susceptibles d'aggraver encore les difficultés d'insertion sociale que peuvent connaître ces personnes. Il existe aujourd'hui plusieurs indicateurs associés au thème de l'inclusion bancaire, qui ne peuvent toutefois être cumulés car ces chiffres recouvrent des réalités de nature et de gravité variées, et peuvent, en partie, se recouper.

S'agissant de l'accès à un compte bancaire, la quasi-totalité des Français a un compte de dépôt auprès d'un établissement bancaire (taux de bancarisation supérieur à 96 %). L'observatoire de l'inclusion bancaire a évalué qu'environ 500 000 Français n'avaient pas accès à un compte bancaire. L'OIB ne dispose pas, à ce stade, de données plus précises sur ces personnes dont il n'est pas exclu qu'elle possède un livret A à La Banque Postale, en lieu et place d'un compte bancaire.

Les différentes mesures du taux de bancarisation

La quasi-totalité des Français de plus de 15 ans a un compte de dépôt auprès d'un établissement bancaire (96,4 % en 2014 selon la Banque mondiale²⁰⁰).

¹⁹⁸ Étude n°1352 de mai 2011 « Endettement et recours aux services bancaires en 2008 ». Selon cette étude, 11 % des ménages de France métropolitaine, soit 2,9 millions de ménage (environ 5 millions de personnes), n'ont qu'un seul ou aucun moyen de paiement, sans qu'il soit possible toutefois de déterminer la part du non-recours qui peut être considéré comme relevant de l'exclusion bancaire.

¹⁹⁹ L'INSEE mesure la pauvreté à travers deux approches : la pauvreté monétaire et la pauvreté en conditions de vie.

²⁰⁰ Les données de la Banque mondiale proviennent de son rapport sur l'inclusion financière globale (*Global Findex*), qui s'appuie sur des sondages réalisés par la société *Gallup* dans le cadre de l'enquête *Gallup World Poll*.

Selon une étude de 2010 réalisée par le CREDOC²⁰¹, parmi les ménages en situation de pauvreté, 99 % ont un compte de dépôt, et parmi les ménages bénéficiaires de minima sociaux, 96 % ont un compte de dépôt et 3 % n'ont pas de compte de dépôt mais un livret A qu'ils utilisent probablement comme compte de dépôt. La proportion de personnes de plus de 18 ans ayant accès aux services bancaires (compte chèque ou actif financier) dans l'ensemble de la population, calculée à partir de l'enquête patrimoine de l'INSEE, s'élevait à 96,3 % en 2014.

	2004	2010	2014
Taux de bancarisation	97,20%	96,30%	96,30%

Source : Enquêtes patrimoine INSEE

Si l'on considère la proportion de ménages bancarisés (disposant d'au moins un compte courant ou un actif financier pour au moins un membre du ménage), le taux de bancarisation s'élève à plus de 99 % (99,6 % dans l'enquête patrimoine de 2014). L'écart est dû au conjoint, ou à un enfant jeune adulte mais pas encore autonome (ainsi qu'à quelques autres cas résiduels) : le taux de bancarisation de ces personnes est, en 2014 de 92,2 %, alors que celui des individus personne de référence du ménage est de plus de 99 %.

De son côté, La Banque Postale évalue à deux millions environ le nombre de livrets A utilisés, dans le cadre de sa mission d'accessibilité bancaire, comme des substituts de comptes courants. Il n'existe cependant pas d'études, ou du moins pas d'étude récente²⁰², concernant les besoins auxquels correspondent, pour les clients de La Banque Postale, le recours à ces livrets (voir chapitre I). De même, s'agissant du dispositif du droit au compte, qui concerne 143 478 comptes, c'est seulement en 2015 que la Banque de France a mené, pour la première fois depuis l'instauration du dispositif en 1984, une étude nationale afin de mieux appréhender le profil des demandeurs. Cette enquête, qui apporte des précisions importantes notamment sur la connaissance de la procédure, l'âge et les profils socio-professionnels des demandeurs²⁰³, gagnerait à être reconduite sur un rythme annuel ou biennuel.

Afin d'appréhender les difficultés d'usage des services bancaires, la réglementation a créé une catégorie juridique nouvelle (les personnes fragiles financièrement) en leur accordant des protections particulières. Une première estimation provisoire du nombre de clients fragiles, faite sur la base des déclarations des établissements à l'OIB, se situe aux alentours de 3 millions en 2015 (2,5 % du nombre de comptes). Ce chiffre recouvre toutefois des statistiques d'origine différente et relatives à des populations hétérogènes, à savoir :

- des personnes définies par l'article R. 312-4-3 du code monétaire et financier comme objectivement fragiles, c'est-à-dire les personnes surendettées et celles inscrites au fichier de la Banque de France centralisant les incidents de paiement de chèques ;
- des personnes dont la situation de fragilité financière est appréciée par les établissements en fonction de critères internes. Les critères définis par les établissements teneurs de comptes, sur la base des orientations fixées par le code monétaire et financier, diffèrent selon chaque établissement mais sont globalement convergents : ils visent, dans la plupart des établissements rencontrés par la Cour, des clients pauvres (dont les flux créditeurs mensuels sont, par exemple, inférieurs à 1 000 €, par référence au seuil de pauvreté défini

²⁰¹ Rapport réalisé par le CREDOC pour le comité consultatif du secteur financier : « Les conditions d'accès aux services bancaires des ménages vivant sous le seuil de pauvreté », février 2010.

²⁰² Voir l'étude du CREDOC, pour le compte du CCSF, en date de février 2010, sur les conditions d'accès aux services bancaires des ménages vivant sous le seuil de pauvreté.

²⁰³ Il s'agit, pour la grande majorité, de primo-demandeurs (88 %).

par l'INSEE) et ayant des difficultés avérées de fonctionnement de leur compte bancaire (par exemple, des frais d'incidents supérieurs à 120 € sur trois mois consécutifs). Mais certains établissements, et en particulier les établissements financiers spécialisés pour lesquels il n'existe pas de critères harmonisés de détection des clientèles fragiles, ont également inclus, dans cette catégorie, les clients qui ne sont pas encore en impayé mais sont détectés comme fragiles selon leurs propres règles.

La création de l'OIB constitue une avancée indéniable dans la collecte de données sur l'inclusion bancaire, même s'il est certain que l'harmonisation incomplète des critères d'identification des populations fragiles limite, en partie, les enseignements que l'on peut tirer de ces données. Il est encore trop tôt pour tirer des conclusions fermes sur la pertinence des données collectées. En effet, la collecte est récente : elle date de 2015 et n'était, pour cette première année, pas entièrement stabilisée. Par ailleurs, certaines données n'ont pas été collectées et ne le seront que sur l'année 2016 (par exemple, le montant moyen annuel des frais liés aux comptes ouverts à des personnes fragiles financièrement).

L'interprétation à donner aux chiffres n'est, en outre, pas toujours évidente. Ainsi, 8,6 millions de cartes de paiement à autorisation systématique (CPAS)²⁰⁴ étaient en circulation à fin décembre 2015. Ces cartes font partie des services bancaires de base proposés dans le cadre du droit au compte et de l'offre spécifique. Elles peuvent favoriser l'accès ou le retour de certaines clientèles, en particulier les clients interdits de chèquiers, à des services bancaires. Mais elles peuvent également être proposées dans d'autres situations, comme par exemple un premier accès à un moyen de paiement pour des jeunes.

Tableau n° 10 : quelques données sur l'inclusion bancaire

Taux de bancarisation	96,4 % en 2014
Comptes actifs dans le cadre de la procédure du droit au compte	143 478 en 2015
Livrets A les plus actifs	2 millions
Personnes interdites de chèquiers inscrites au fichier central des chèques	1,435 million en 2015
Personnes recensées au fichier des incidents de remboursement des crédits aux particulier (FICP)	2,7 millions en 2015 (dont 1,9 million au titre d'un incident de paiement caractérisé et 1 million au titre d'un dossier de surendettement) ²⁰⁵
Personnes fragiles financièrement	3 millions en 2015
Cartes de paiement à autorisation systématique	8,6 millions en 2015

Sources : Banque de France, La Banque Postale

²⁰⁴ Avant chaque opération, le système vérifie qu'il existe bien la provision nécessaire sur le compte de dépôt ; les achats et/ou les retraits sont débités immédiatement.

²⁰⁵ Une partie des personnes peuvent répondre à l'un et l'autre des critères d'inscription au FICP.

L'hétérogénéité des difficultés d'inclusion bancaire, la diversité des publics concernés et des besoins exprimés

Les politiques publiques en faveur de l'inclusion bancaire et de la prévention du surendettement ne s'adressent pas uniquement aux personnes défavorisées, mais à des publics confrontés à des difficultés d'ordres très différents.

Ainsi, si la faiblesse des revenus permet d'expliquer des difficultés financières, elle n'en est pas nécessairement à l'origine. Les difficultés financières peuvent également provenir d'une gestion budgétaire non rigoureuse, et ce quel que soit le niveau de revenu du ménage, d'une insuffisante maîtrise des outils financiers ou d'un inégal accès aux services bancaires sur le territoire.

Il ressort d'une étude réalisée en 2010 par le Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie (CREDOC) pour le compte du comité consultatif du secteur financier (CCSF)²⁰⁶ que les ménages en situation de pauvreté bénéficient d'un équipement en moyens de paiement moindre que la population générale. Si les difficultés d'accès à un compte bancaire demeurent un phénomène résiduel pour les personnes en situation de pauvreté (presque tous les ménages en situation de pauvreté monétaire détiennent un compte de dépôt), l'accès à des moyens de paiement s'avère plus restrictif mais également plus protecteur²⁰⁷. Le moindre équipement des ménages pauvres en moyens de paiement se traduit par une utilisation accrue des espèces et des mandats postaux en comparaison avec la population générale²⁰⁸.

Le faible recours aux services bancaires n'est cependant pas toujours signe de difficultés financières, et ne peut être assimilé systématiquement à une situation d'exclusion bancaire : cela peut résulter d'un choix individuel. Ainsi, selon l'INSEE²⁰⁹, 5 % des ménages ne disposaient pas de chéquier en 2008, l'interdiction bancaire n'étant pas le motif principal de cette non-détention : 56 % des ménages déclaraient ne pas en avoir besoin ou préférer payer en espèces.

Il ressort des entretiens menés par la Cour auprès des associations d'insertion et des établissements de crédit, que la nature des difficultés rencontrées en matière d'inclusion bancaire et l'accompagnement à mettre en œuvre diffèrent sensiblement selon qu'il s'agit de clients présentant des difficultés financières installées ou se trouvant fragilisées à la suite d'un événement de la vie :

²⁰⁶ Étude « Les conditions d'accès aux services bancaires des ménages vivant sous le seuil de pauvreté », février 2010.

²⁰⁷ 73 % des ménages en situation de pauvreté détiennent un chéquier pour 94 % de l'ensemble des ménages. 81 % possèdent une carte de paiement et de retrait pour 93 % de l'ensemble des ménages. De plus, parmi les ménages pauvres possédant une carte de paiement, au moins 48 % déclarent posséder une carte à autorisation systématique (contre 34 % dans la population générale), pour laquelle la provision sur le compte est vérifiée systématiquement à chaque utilisation.

²⁰⁸ 12 % des ménages pauvres déclarent payer leur loyer ou leur prêt immobilier en espèces contre 2 % de la population générale (Enquête Credoc).

²⁰⁹ Étude « Les conditions d'accès aux services bancaires des ménages vivant sous le seuil de pauvreté », février 2010.

- parmi les personnes étant installées dans une situation financière fragile, les situations peuvent être très diverses : il peut s'agir de bénéficiaires de minima sociaux mais également de personnes en exclusion sociale (les sans domicile fixe, les demandeurs d'asile, etc.).
- certains événements de la vie (séparation, décès du conjoint, perte d'emploi, maladie, etc.) peuvent être à l'origine d'une situation financière fragile : dans ce cas, les ménages sont confrontés à une diminution brutale des revenus tout en devant faire face à des engagements contractés dans le passé.

L'ensemble de ces difficultés sont regroupées sous le vocable commun d'inclusion bancaire, notion par ailleurs relativement floue puisqu'il s'agit, selon la définition retenue par l'OIB, de permettre à une personne physique d'accéder durablement à des produits et services bancaires adaptés à ses besoins et de les utiliser. Pourraient être comprises également, sous ce vocable, les problématiques d'accès aux services bancaires rencontrées par certaines personnes vulnérables, comme par exemple les majeurs protégés qui sont notamment sous tutelle ou sous curatelle²¹⁰.

²¹⁰ Dans le cadre de l'enquête qu'elle a menée sur la protection juridique des majeurs (communication à la commission des finances de l'Assemblée nationale, septembre 2016), la Cour a eu connaissance de difficultés récurrentes, au niveau des établissements bancaires, pour l'ouverture et la gestion de comptes des personnes majeurs protégées.

Annexe n° 8 : le « droit au compte »

La procédure de « droit au compte » vise à permettre à toute personne (physique ou morale) qui se voit refuser l'ouverture d'un compte bancaire par un établissement de crédit, d'obtenir la désignation par la Banque de France d'une banque, qui sera tenue de lui ouvrir un compte, auquel est associé un certain nombre de services bancaires, gratuits, appelés services bancaires de base. Depuis son origine en janvier 1984, le dispositif du « droit au compte » a connu de nombreuses évolutions visant à améliorer la procédure et à renforcer son effectivité²¹¹.

L'instauration du dispositif

Le mécanisme dit du « droit au compte » a été instauré en 1984 dans le cadre de la loi du 24 janvier 1984 relative à l'activité et au contrôle des établissements de crédit, dite *loi bancaire*²¹². Le législateur a alors confié à la Banque de France la mission de désigner, à toute personne remplissant des conditions déterminées, un établissement auprès duquel elle pourra obtenir l'ouverture d'un compte de dépôt. L'article 58 de la loi dispose en effet : *« Toute personne qui s'est vu refuser l'ouverture d'un compte de dépôt par plusieurs établissements de crédit et qui, de ce fait, ne dispose d'aucun compte, peut demander à la Banque de France de lui désigner un établissement de crédit ou l'une des personnes et services visés à l'article 8 auprès duquel elle pourra ouvrir un tel compte. L'établissement de crédit, la personne ou le service désigné, peut limiter les services liés à l'ouverture de ce compte aux opérations de caisse. »*

L'établissement de crédit désigné peut limiter les services liés à l'ouverture de ce compte aux opérations de caisse. Un avis de la Banque de France, publié au Journal Officiel, précisait que le titulaire du compte ainsi ouvert ne disposait d'aucun droit à bénéficier de facilités de crédit ou à disposer de formule de chèques ou de cartes de paiement. Il était, en revanche, admis que le service minimal de caisse comportait dépôts et retraits en espèces, virements et encaissements de chèques. Pour que la demande soit recevable, le requérant doit s'être heurté à deux refus d'ouverture de compte (ce qui suppose une notification écrite de la part des établissements) et se trouver dans l'impossibilité de disposer d'un compte, condition dont la vérification s'effectue par l'intermédiaire d'une simple déclaration sur l'honneur de l'intéressé.

Le dispositif du « droit au compte » a été instauré par la loi bancaire de 1984 car il est lié aux mesures qui encadrent l'activité des banques. En effet, en instaurant le droit pour toute personne physique ou morale de disposer d'un compte, le législateur entendait non seulement accompagner l'évolution des habitudes du public confronté au développement de la monnaie scripturale mais aussi remédier à une contradiction tenant à ce qu'il existe une obligation de droit ou de fait pour certaines personnes d'être titulaire d'un compte bancaire (commerçants, salariés, etc.) alors que la liberté contractuelle est la règle en matière d'ouverture et de fermeture

²¹¹ Source principale : Bulletin de la Banque de France n°178 (2009), article sur le droit au compte.

²¹² La loi bancaire du 24 janvier 1984 établit les fondations sur lesquelles reposent encore une bonne partie des réglementations actuelles. Ce texte a naturellement subi de nombreuses modifications en raison de l'harmonisation européenne des règles d'accès à la profession bancaire et financière. La loi bancaire instaure un cadre juridique universel qui s'applique à l'ensemble des établissements de crédit. Elle détermine les conditions d'accès à la profession et les différentes catégories d'établissements de crédit.

de compte, tout établissement étant fondé à refuser l'ouverture d'un compte sans avoir à motiver sa décision.

Assez lourde, la procédure de l'article 58 de la loi du 24 janvier n'était que rarement utilisée alors que pourtant beaucoup de personnes restaient totalement exclues du système bancaire. C'est, en grande partie, ce constat qui explique les retouches opérées par l'article 137 de la loi d'orientation n° 98-657 du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions.

D'ailleurs, la charte des services bancaires de base adoptée en 1992 par les établissements de crédit dans le cadre du conseil national du crédit (instance qui a précédé l'actuel comité consultatif du secteur financier) qualifie la procédure du droit au compte de « *procédure d'exception – la Banque de France imposant un client, très souvent interdit bancaire, à une banque* ».

La charte des services bancaires de base de 1992

Cette charte aborde de manière très générale le problème des services bancaires de base, au-delà de la procédure du droit au compte. Elle évoque le socle des services liés à la gestion des moyens de paiement et qui comporte opérations de retrait, paiements de contact et paiements à distance²¹³. Cette charte prévoit que l'ouverture d'un compte devrait s'accompagner de l'octroi, à un prix raisonnable, de services bancaires tels que l'accès gratuit aux distributeurs de billets, un nombre donné de chèques, etc. Tous ces éléments alimenteront les dispositions prises par décret en 2001 pour définir le contenu des services bancaires de base, et préfigurent, par une référence « *aux supports scripturaux sécurisés* »²¹⁴, les modifications qui interviendront en 2006 s'agissant des cartes de paiement à autorisation systématique.

« Les établissements de crédit adhérant à la présente charte s'engagent à offrir des services bancaires de base à tous à des conditions qui en permettent l'accès aux personnes les plus modestes. En effet il n'est apparu ni utile ni souhaitable de chercher des critères objectifs qui permettraient de déterminer, a priori, les particuliers qui relèveraient de services bancaires de base. »

En 1998, considérant que la mise en œuvre du droit au compte était trop difficile et que la charte de l'AFB ne fonctionnait pas, la loi du 29 juillet 1998 a simplifié l'accès au dispositif désormais accessible après seulement un refus d'une banque (contre trois auparavant) et s'accompagnant de l'octroi gratuit de services bancaires de base (décret du 17 janvier 2001).

La loi d'orientation du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions : un changement de finalité du droit au compte

La finalité du droit au compte n'est désormais plus la même dans la loi de 1998. Ce droit n'est plus conçu comme le moyen de concilier la liberté contractuelle du banquier et l'accès à un service devenu nécessaire mais comme une nouvelle technique de lutte contre l'exclusion

²¹³ « Outre des opérations de retraits, l'offre incluse dans les services bancaires de base doit permettre des paiements de contact - hormis les montants normalement payables en espèces- et des paiements à distance nécessaires au règlement des transactions, des dettes et des libéralités et le suivi régulier du compte. »

²¹⁴ « À terme, la notion de services bancaires de base ne sera plus tant focalisée, comme aujourd'hui, sur les conditions d'accès au chéquier mais sur l'accès aux paiements scripturaux sécurisés vraiment universels -c'est-à-dire permettant le paiement de tous, à proximité ou à distance- quel que soit le support. »

portée au rang de droit fondamental. L'objectif affirmé par cette loi est, selon le législateur, de garantir à tous « *un accès effectif (...) aux droits fondamentaux* ». Placé sous le signe du droit à la dignité, le texte rappelle tout d'abord bon nombre de droits fondamentaux (droit à l'emploi, droit au logement, *etc.*). L'article 137 de la loi, qui traite du droit au compte, s'insère justement dans le chapitre IV, consacré aux « *moyens d'existence* », du titre II (« *de la prévention des exclusions* ») de la loi. Il en ressort que le compte en banque est désormais considéré par le législateur comme nécessaire à l'existence des personnes et protégé en tant que tel. Dans la mesure où l'aide apportée aux plus démunis passe largement par le versement de prestations sociales, cette politique implique, en effet, la possession d'un compte bancaire car les versements d'argent se font le plus souvent par virements.

La nouvelle rédaction de l'article 58 de la loi bancaire apporte une définition précise des bénéficiaires de la procédure du droit au compte, désormais accessible à « toute personne résidant en France ». Le nouveau texte prévoit par ailleurs expressément que les dispositions sont applicables aux interdits bancaires, validant ainsi une pratique qui consistait à ce que l'exercice du droit au compte soit fréquemment sollicité par des personnes frappées d'une telle interdiction bancaire.

Elle facilite, par ailleurs, la mise en œuvre de la procédure en limitant les justificatifs que doit remettre le demandeur : jusqu'alors, ce dernier devait fournir à la Banque de France deux attestations de refus d'ouverture de compte émanant de deux établissements différents ; désormais un seul refus suffit pour que la demande soit considérée comme recevable. Elle protège également le bénéficiaire en stipulant que toute décision de clôture de compte à l'initiative de l'établissement désigné par la Banque de France doit faire l'objet d'une notification écrite et motivée adressée au client et à cette dernière ; un délai de préavis de 45 jours doit être consenti au titulaire de compte.

Enfin, la notion de « service bancaire de base » attachée au droit au compte fait pour la première fois l'objet d'une disposition législative.

Le décret de 2001

Les services bancaires associés au droit au compte et instaurés par le décret de 2001²¹⁵ sont les suivants :

« *Les services bancaires de base mentionnés aux troisième et quatrième alinéas de l'article L. 312-1 du code monétaire et financier comprennent :*

- *l'ouverture, la tenue et la clôture du compte ;*
- *un changement d'adresse par an ;*
- *la délivrance à la demande de relevés d'identité bancaire ou postale ;*
- *la domiciliation de virements bancaires ou postaux ;*
- *l'envoi mensuel d'un relevé des opérations effectuées sur le compte ;*
- *la réalisation des opérations de caisse ;*

²¹⁵ Décret n° 2001-45 du 17 janvier 2001 pris pour l'application de l'article L. 312-1 du code monétaire et financier.

- *l'encaissement de chèques et de virements bancaires ou postaux ;*
- *les dépôts et les retraits d'espèces au guichet de l'organisme teneur de compte ;*
- *les paiements par prélèvement, titre interbancaire de paiement ou virement bancaire ou postal ;*
- *des moyens de consultation à distance du solde du compte ;*
- *une carte de paiement à autorisation systématique, si l'établissement de crédit est en mesure de la délivrer, ou, à défaut, une carte de retrait autorisant des retraits hebdomadaires sur les distributeurs de billets de l'établissement de crédit ;*
- *deux formules de chèques de banque par mois ou moyens de paiement équivalents offrant les mêmes services. »*

Ce même décret pose, pour la première fois, le principe de gratuité des services bancaires de base pour les personnes bénéficiant de la procédure du droit au compte. Les services bancaires de base acquièrent ainsi pleinement une dimension sociale.

Les aménagements entrés en vigueur entre 2006 et 2008

Dans le cadre des réflexions menées en vue de combattre l'exclusion bancaire et à la suite des plans d'action adoptés par le CCSF, le dispositif du droit au compte a fait l'objet d'aménagements substantiels visant à simplifier la procédure et à favoriser l'accès effectif de tous au droit au compte. Les engagements pris par la Banque de France et la Fédération bancaire française (FBF), à la demande des pouvoirs publics, ont abouti en avril 2006 à une simplification de la procédure : afin de faciliter les démarches du demandeur, ce dernier, s'il s'agit d'une personne physique, peut désormais, sans se déplacer à la Banque de France, déléguer à l'établissement qui lui a refusé l'ouverture d'un compte le soin de transmettre à cette dernière sa demande de désignation d'un établissement de crédit pour lui ouvrir un compte. Par ailleurs, afin d'accélérer la désignation de l'établissement, la Banque de France s'engage à traiter la demande dans le délai d'un jour ouvré.

Parallèlement, le décret de 2001 instaurant les services bancaires de base est complété : les établissements sont désormais tenus de mettre à la disposition de tout bénéficiaire du droit au compte une carte de paiement à autorisation systématique, ce qui permet sans prise de risque financier de remédier à une forme d'exclusion liée à l'impossibilité d'utiliser les moyens de paiement dont le développement s'accélère (auparavant, c'était seulement optionnel). En revanche, les services bancaires de base ne comprennent pas la délivrance de chèquiers ni la possibilité de disposer d'un découvert.

Enfin, le ministère chargé de l'économie, la Banque de France et la FBF, en liaison avec les associations de consommateurs membres du CCSF, ont élaboré, dès 2005, une lettre type que toutes les banques se sont engagées à remettre aux personnes auxquelles l'ouverture d'un compte est refusée. Cette lettre indique la procédure à suivre pour bénéficier du droit au compte et précise le contenu des services bancaires de base.

Une autre mesure favorise l'accès effectif de tous au droit au compte : la loi du 5 mars 2007 sur le droit au logement opposable précise que l'absence d'adresse stable ne peut être opposée à une personne pour lui refuser l'exercice d'un droit, notamment en matière bancaire, dès lors qu'elle dispose d'une attestation d'élection de domicile en cours de validité.

Les dispositions de la loi de modernisation de l'économie du 4 août 2008

Afin d'améliorer les conditions de l'accessibilité au compte bancaire, le législateur a souhaité inscrire dans la loi et renforcer les engagements adoptés dans le cadre du comité consultatif du secteur financier en janvier 2006 en ce qui concerne la procédure du droit au compte. La procédure du droit au compte a été modifiée par la loi de modernisation de l'économie du 4 août 2008 et a été renforcée par le législateur parallèlement à l'élargissement à tous les réseaux bancaires de la distribution du livret A. La loi prévoit, notamment, l'établissement par l'Association française des établissements de crédit et des entreprises d'investissement (AFECEI) d'une charte d'accessibilité bancaire formalisant les engagements de la profession bancaire dans le cadre de la procédure du droit au compte et homologuée par un arrêté du ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi. Le contrôle du respect de cette charte est assuré par l'ACPR. Cette charte précise les obligations incombant aux agences bancaires lorsqu'elles refusent l'ouverture de comptes, notamment en ce qui concerne les informations et documents à communiquer ou à réclamer aux demandeurs ainsi que les modalités des échanges avec la Banque de France. Elle comporte également des engagements de la profession en matière d'information du public et de formation des conseillers de clientèle.

La loi de séparation et de régulation des activités bancaires

La législation sur le droit au compte a été simplifiée dans le cadre de la loi de séparation et de régulation des activités bancaires :

- obligation pour les établissements de crédit de remettre au demandeur une attestation de refus d'ouverture de compte (une telle disposition était prévue par la charte d'accessibilité bancaire de l'AFECEI mais ne semblait pas être systématiquement respectée) ;
- délai de trois jours ouvrés après réception des pièces requises pour l'ouverture d'un compte ;
- élargissement des personnes habilitées à mettre en œuvre le droit au compte au nom d'une personne (département, caisse d'allocations familiales, centre communal ou intercommunal d'action sociale dont cette personne dépend, association ou fondation à but non lucratif dont l'objet est d'accompagner les personnes en difficulté ou de défendre les intérêts des familles ou association de consommateurs agréée).

La loi de séparation et de régulation des activités bancaires a également précisé que les pièces requises pour l'exercice du droit au compte seraient définies par arrêté²¹⁶, alors qu'auparavant, elles n'étaient définies par aucun texte réglementaire mais relevaient d'instructions internes de la Banque de France.

Les fondements actuels de la procédure du droit au compte

À la suite de ces différents changements législatifs, le fondement actuel de la procédure du droit au compte réside dans l'article L. 312-1 du code monétaire et financier, en vertu duquel toute personne physique ou morale domiciliée en France, ou toute personne physique de nationalité française résidant hors de France, dépourvue d'un compte de dépôt a droit à l'ouverture d'un tel compte dans l'établissement de crédit de son choix. La liste des « services

²¹⁶ Voir l'arrêté du 31 juillet 2015.

bancaires de base » qui doivent être offerts gratuitement par l'établissement bancaire désigné au titulaire d'un compte ouvert dans ce cadre est fixée par l'article D. 312-5 du code monétaire et financier. Le banquier désigné ne peut clôturer le compte ouvert en application de ces dispositions qu'à l'expiration d'un délai minimum de soixante jours. Il doit informer la Banque de France de cette clôture et la motiver.

Les services bancaires de base

Les « services bancaires de base » comprennent aujourd'hui : l'ouverture, la tenue et la clôture du compte ; un changement d'adresse par an ; la délivrance à la demande de relevés d'identité bancaire ; la domiciliation de virements bancaires ; l'envoi mensuel d'un relevé des opérations effectuées sur le compte ; la réalisation des opérations de caisse ; l'encaissement de chèques et de virements bancaires ; les dépôts et les retraits d'espèces au guichet de l'organisme teneur de compte ; les paiements par prélèvement, titre interbancaire de paiement ou virement bancaire ; des moyens de consultation à distance du solde du compte ; une carte de paiement dont chaque utilisation est autorisée par l'établissement de crédit qui l'a émise ; deux formules de chèques de banque par mois ou moyens de paiement équivalents offrant les mêmes services. En revanche, ils ne comprennent pas la délivrance de chéquiers ni la possibilité de disposer d'un découvert.

Ce sont les services limitativement énumérés *supra* qui sont fournis gratuitement. Sont appliqués des frais pour tout autre service liés au fonctionnement du compte (par exemple : frais de recherche et/ou modification d'adresse manquante ou erronée ; frais de virements internationaux) ou pour les incidents (par exemple : frais de lettre d'information pour compte débiteur non autorisé, frais liés à des procédures civiles d'exécution, intérêts débiteurs au titre d'un découvert non convenu), dont la commission d'intervention, dans la limite du plafond légal, à savoir 4 € par opération et 20 € par mois. Seuls deux établissements de crédit, sur les sept consultés par la Cour, ont transmis le montant moyen annuel de l'ensemble des frais²¹⁷ liés aux comptes des détenteurs de services bancaires de base²¹⁸ : il s'élevait, en 2015, à 132,36 € par compte dans l'établissement A et à 66,87 € par compte dans l'établissement B. Ces montants seraient largement imputables, selon les établissements concernés, à des frais liés à des procédures civiles d'exécution, dont les montants unitaires sont élevés (par exemple, frais par opposition à tiers détenteur, par avis à tiers détenteur et par saisie attribution facturés 115,50 € dans un établissement de crédit).

La Banque de France désigne un établissement de crédit en fonctions des considérations suivantes :

- le souhait du demandeur quant à l'implantation de l'établissement à proximité de son domicile ou d'un autre lieu de son choix ;
- la proportionnalité au regard du nombre de comptes gérés par les établissements situés dans le département où se trouve l'unité de la Banque de France qui a traité la demande. De ce fait, il n'y a pas de concordance stricte au niveau national. Toutefois, la Cour a pu constater, sur la base des chiffres transmis par la Banque, que la cohérence d'ensemble était réelle ;

217 Au sens de l'article L. 314-7 du code monétaire et financier.

218 Montant cumulé sur l'année 2015 (en EUR)/nombre de comptes actifs dans le cadre de la procédure de droit au compte.

- lorsque le demandeur s'est vu fermer son compte par un établissement pour un motif lié à un risque de blanchiment, la Banque de France désigne, en général, ce même établissement pour qu'il procède à la réouverture du compte.

La procédure du droit au compte peut, aujourd'hui, être sollicitée par des personnes physiques agissant pour des besoins professionnels ou non professionnels, ainsi que par des personnes morales. En 2016, les personnes physiques agissant pour des besoins professionnels et les personnes morales représentaient 19 % des désignations au titre du droit au compte (soit 12 579 désignations). Les établissements de crédit font état de risques financiers plus élevés associés aux personnes morales (voir *infra*). Les demandes de droit au compte professionnel semblent être le fait d'une grande diversité de personnes, qui relèvent de situations différentes (par exemple, auto-entrepreneurs, entreprises confrontées à des difficultés financières ou mandataires d'un candidat à une élection ou d'un parti politique). Il serait, par conséquent, utile de mener une étude afin de mieux identifier les raisons pour lesquelles des personnes physiques agissant pour des besoins professionnels et des personnes morales sollicitent la procédure du droit au compte, et afin de vérifier le caractère adapté de la procédure de droit au compte pour ces différentes situations.

Les implications de la transposition de la directive dite « PAD »

L'ordonnance du 22 décembre 2016, relative à l'accès à un compte de paiement assorti de prestations de base, prise sur le fondement de l'article 67 de la loi du 9 décembre 2016, procède à la transposition de la directive 2014/92/UE du 23 juillet 2014, dite « PAD ». Le droit français est déjà largement conforme aux dispositions de la directive, notamment en ce qui concerne la transparence et la comparabilité des frais bancaires, ainsi qu'en matière de mobilité bancaire (sous réserve d'un ajustement prévu à l'article 4 de l'ordonnance).

L'ordonnance prévoit, en outre, en ce qui concerne le droit au compte de l'ouvrir aux ressortissants européens et de le compléter par l'obligation, pour tout établissement de crédit, de disposer, au sein de sa gamme de services, de prestations de base. Cette ordonnance s'accompagne d'un décret (décret du 22 décembre 2016, relatif à l'accès à un compte de paiement assorti de prestations de base), qui précise la liste des prestations de base que l'établissement de crédit est tenu de prévoir au sein de sa gamme de produits et auquel peut souscrire tout consommateur, qui en fait la demande, et qui ajuste légèrement les prestations des services bancaires de base afin de répondre aux exigences de la directive.

L'entrée en vigueur de ce dispositif est prévue six mois après sa publication s'agissant des dispositions relatives à l'accès à un compte de paiement, soit le 23 juin 2017. Il est encore trop tôt pour évaluer les implications de cette entrée en vigueur. Les établissements de crédit consultés par la Cour considèrent que les offres existantes satisfont aux exigences de la directive, qui ne devrait, en outre, concerner, selon eux, qu'un nombre limité de cas.

Le droit au compte et la lutte contre le blanchiment : des difficultés d'articulation entre les deux réglementations

Les bénéficiaires du DAC : des risques limités liés à la fraude et au blanchiment

La grande majorité des demandes de droit au compte font suite à la clôture du compte précédent par une banque, en raison de problèmes de fonctionnement (persistance d'un

découvert non autorisé, incivilités, fraude, soupçon de blanchiment, etc.). Cette procédure a donc, dans les faits, moins pour vocation d'accroître le taux de bancarisation de la population que de permettre à une clientèle fragile, dont le compte a été clôturé, de retrouver un compte. Elle concerne, par nature, des clients « à risques » et/ou faiblement « rentables », car pour l'essentiel en situation de fragilité et d'exclusion bancaire, le risque pour les établissements de crédit étant principalement un risque d'ordre commercial. Certains des établissements de crédit consultés par la Cour ont évoqué des risques de fraude, qui, s'ils demeurent limités, n'en sont pas moins préjudiciables à l'ensemble de la procédure. Ainsi, dans une banque, la fraude par des clients titulaires d'un compte ouvert au titre du droit au compte a représenté, en 2015, un montant brut de 3,2 M€ (soit un montant de pertes nettes, après les diverses procédures de recouvrement engagées, de 1,2 M€) : elle concernait de l'ordre de 2,4 % des comptes actifs au titre du droit au compte²¹⁹.

Tableau n° 11 : fraude exercée par des clients relevant du droit au compte, sur tous types de moyens de paiement, en 2015, dans un établissement de crédit

	clients personnes physiques	clients personnes morales	Total
Nombre de clients ayant commis une fraude (A)	290	64	354
<i>dont fraude aux chèques</i>	<i>219</i>	<i>35</i>	<i>254</i>
Pertes brutes (K€)	1 100	2 100	3 200
Pertes nettes / Capitaux suspens / pertes (K€)	500	700	1 200
Nombre de comptes actifs dans le cadre de la procédure du droit au compte (B)			15 061
A/B			2,4 %

Source : Un établissement de crédit

Les situations de risques élevés en matière de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme demeurent, quant à elles, un phénomène marginal. Seulement 492 déclarations de soupçons ont été répertoriées par TRACFIN²²⁰ au titre du droit au compte en 2016, soit 1 % du total des déclarations reçues des établissements de crédit. La proportion de déclarations de soupçon sur les comptes ouverts au titre du droit au compte est cependant

²¹⁹ Une large part de ces fraudes est liée à des dépôts de chèques : un chèque, sans provision, est déposé au crédit du compte en J. La somme est retirée en liquide, par le titulaire du compte, en J+1. Le chèque revient, par la suite, impayé, après son passage dans le système interbancaire de télécompensation. Le débiteur n'est pas toujours en mesure de rembourser à la banque le montant du chèque ou n'est pas toujours présent pour le faire.

²²⁰ TRACFIN est un service de renseignement rattaché au ministère des finances et des comptes publics, chargé de la lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme. Les établissements de crédit sont tenus de déclarer à TRACFIN les sommes inscrites dans leur livre ou les opérations portant sur des sommes dont elles savent, soupçonnent ou ont de bonnes raisons de soupçonner une provenance frauduleuse (déclarations de soupçon).

sensiblement plus élevée que pour le reste des comptes bancaires²²¹. Ces déclarations de soupçons portaient pour un tiers d'entre elles sur des soupçons de fraude fiscale et de travail dissimulé, ce qui est également le motif le plus fréquent des déclarations de soupçons réalisées par les établissements de crédit de manière générale²²². La qualité de ces déclarations de soupçons est perfectible, ce qui limite les suites qui y sont données²²³. Les enjeux financiers associés sont plus élevés dans le cas des personnes morales²²⁴.

Tableau n° 12 : évolution du nombre de déclarations de soupçons rattachables au droit au compte

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
<i>Nombre de déclarations de soupçons reçues des établissements de crédit</i>	15 582	19 288	21 950	29 508	31 276	46 901
dont nombre de déclarations rattachables au droit au compte	95	151	204	311	520	492
Part des déclarations de soupçons rattachables au droit au compte	0,6 %	0,8 %	0,9 %	1,1 %	1,7 %	1,0 %

Source : TRACFIN

Les clients ayant fait l'objet d'une déclaration de soupçon : les difficultés juridiques soulevées

Lorsqu'un établissement de crédit reçoit, de la Banque de France, une injonction pour ouvrir un compte de dépôt au titre du droit au compte, il doit mettre en œuvre à la fois les obligations liées au droit au compte, prévues notamment à l'article L. 312-1 du code monétaire et financier, mais également celles relatives à la lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme (LCB-FT), issues des articles L. 561-2 et suivants du code monétaire et financier²²⁵. En effet, le dispositif du droit au compte et le dispositif de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme sont deux réglementations distinctes auxquelles les établissements de crédit sont simultanément assujettis.

L'ACPR a publié en juin 2016, puis mis à jour en décembre 2016, des principes d'application sectoriels relatifs aux obligations de lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme dans le cadre du droit au compte. Ces principes visent à fournir un guide

²²¹ Les déclarations de soupçon concernaient, en 2016, 0,3 % des comptes ouverts au titre du droit au compte et moins de 0,06 % du reste des comptes bancaires.

²²² 1,42 % de ces déclarations avait pour motif le risque terroriste.

²²³ Sur l'échantillon de 81 déclarations de soupçon (DS) liées au DAC en 2016, seules 17 % ont fait l'objet d'actes d'investigation et seulement l'une d'entre elles a fait l'objet d'une transmission aux administrations sociales pour travail dissimulé.

²²⁴ Sur un échantillon de 81 déclarations de soupçon (DS) liées à des comptes ouverts dans le cadre du DAC en 2016, 32 DS (39,5 %) portaient sur des personnes morales, représentant un enjeu financier global de 6 M€ (soit une moyenne de 190 010 €/DS) et 49 DS (60,5 %) portaient sur des personnes physiques, représentant un enjeu financier global de 2,4 M€ (soit une moyenne de 63 038 €/DS).

²²⁵ Le dispositif LCB-FT est issu de la transposition de la 3ème directive anti-blanchiment. La 4ème directive qui maintient les obligations de vigilance à l'égard des relations d'affaires a été transposée en droit national par l'ordonnance du 1^{er} décembre 2016, qui doit faire l'objet d'une ratification en 2017.

opérationnel aux établissements de crédit en précisant l'articulation entre les obligations relatives au droit au compte, d'une part, et celles relatives au blanchiment et au financement du terrorisme, d'autre part.

La principale difficulté relative à la conciliation entre ces deux réglementations réside, en pratique, selon les établissements de crédit, dans le fait qu'un client ayant fait l'objet d'une déclaration de soupçon par une banque auprès de TRACFIN puisse revenir, au sein de ce même établissement, par le biais de la procédure du droit au compte. En effet, le risque de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme ne constitue pas, en lui-même, un motif légitime de refus d'ouverture de compte lorsque la procédure du DAC est mise en œuvre : l'établissement doit ouvrir le compte dès lors que le client lui a transmis l'ensemble des pièces nécessaires, tout en renforçant le cas échéant l'intensité des mesures de vigilance sur le compte²²⁶. Cela fait même partie de la politique de la Banque de France que de désigner le même établissement lorsqu'il y a des soupçons sur la régularité des opérations effectuées par le demandeur au regard du dispositif de lutte contre le blanchiment des capitaux, afin de ne pas transférer les risques sur un autre établissement de crédit, moins familiarisé avec les anomalies de fonctionnement pouvant affecter le compte.

Cette difficulté soulevée par les établissements de crédit est à relativiser dans la mesure où le phénomène résulte, en partie, d'une application inadaptée des textes. Certaines banques ont tendance à effectuer des déclarations de soupçons et à clôturer ensuite les comptes concernés, ce qui conduit les clients à se retrouver dans la procédure du droit au compte et reporte sur les autres établissements de crédit de la place la charge des vigilances renforcées à leur égard. Bien que la décision de mettre un terme ou non à la relation d'affaires après avoir effectué une déclaration de soupçon appartient à l'organisme financier et relève de sa seule responsabilité²²⁷, le maintien de cette relation d'affaire en mettant en place une vigilance renforcée à l'égard du client concerné, aurait pour effet d'accroître l'efficacité du dispositif anti-blanchiment. Les difficultés liées au maintien de la relation d'affaire à l'égard d'un client ayant fait l'objet d'une déclaration de soupçon concernent donc, en réalité, l'ensemble des comptes bancaires. Elles trouvent néanmoins à s'appliquer, avec spécificité, dans le cadre du droit au compte puisque la banque peut être tenue d'ouvrir un compte même à un client ayant fait l'objet d'une déclaration de soupçon²²⁸.

²²⁶ L'établissement de crédit peut également procéder à la clôture du compte, en respectant un délai de préavis de deux mois.

²²⁷ En application du paragraphe 3.5 des lignes directrices conjointes ACPR-TRACFIN.

²²⁸ Le V de l'article L. 561-22 du code monétaire et financier organise une immunité pénale au bénéfice des établissements de crédit lorsqu'ils ouvrent un compte dans le cadre du droit au compte et pour les opérations réalisées dans ce cadre si les obligations de déclaration de soupçon, les mesures de vigilance renforcées ou d'examen renforcé ont été respectées par l'établissement. En outre, les établissements de crédit bénéficient, y compris dans le cadre du droit au compte, de toutes les exonérations de responsabilité tant civile que pénale prévues au I à IV de l'article L. 561-22 du code monétaire et financier.

Annexe n° 9 : le Livret A et la mission d'accessibilité bancaire

• *Historique du livret A de La Banque Postale*²²⁹

La première caisse d'épargne privée, la Caisse d'épargne et de prévoyance de Paris, est créée en 1818 et donne naissance la même année au livret d'épargne. La Poste commence à participer au développement de l'épargne populaire à partir des années 1870 : à l'instar des initiatives prises à partir des années 1860 en Angleterre, en Italie ou en Belgique, un décret du 23 août 1875 autorise, sur décision ministérielle, les percepteurs et receveurs des Postes à recueillir les dépôts sur les livrets dans les localités dépourvues de guichets de caisse d'épargne. Puis, en 1881, la Caisse d'épargne postale, caisse d'épargne publique instituée sous la garantie de l'État et placée sous l'autorité du ministère des Postes, est créée. Elle devient un an plus tard la Caisse nationale d'épargne (CNE). Bénéficiant d'un réseau de 6 000 guichets de postes, la Caisse rencontre dès sa création un vif succès : un million de livrets sont ouverts en sept ans. L'implantation du réseau postal permet de gagner les campagnes qui n'avaient pu profiter jusqu'alors de l'essor des caisses d'épargne et de prévoyance, conçues pour les populations ouvrières et donc implantées essentiellement en milieu urbain²³⁰. À la veille de la première guerre mondiale, en 1907, la Caisse d'épargne postale recueille un montant de dépôts de 2 milliards de francs pour 5 millions de livrets (sur une population d'environ 38 millions d'habitants).

Dans la première moitié du XX^{ème} siècle, le livret d'épargne se diffuse largement : 47 % de la population en possède un en 1939 contre 36 % en 1910, le nombre de livrets passe de 14 millions (8 millions pour les caisses d'épargne et de prévoyance et 5,7 millions pour la Caisse nationale d'épargne) à plus de 21 millions sur la période. Au sortir de la seconde guerre mondiale, la forte propension à l'épargne des Français et l'ampleur des fonds ainsi drainés font du livret un rouage essentiel du financement des besoins d'équipement et de réalisation des objectifs du Plan via les prêts de long terme accordés par la Caisse des dépôts.

Le plein emploi, le développement des systèmes d'assurance sociale et de prévoyance, la forte et permanente inflation et l'entrée dans l'ère de la consommation immédiate des biens contribuent toutefois à modifier le comportement des ménages dans les années 1960 : le prêt se substitue à la constitution d'une épargne préalable pour la satisfaction des besoins immédiats. L'endettement des ménages double entre 1949 et 1958 puis triple entre 1959 et 1966. Alors que la société française commence à se bancariser grâce aux nouvelles facilités obtenues par les banques²³¹, notamment dans le cadre des lois Debré, et aux nouveaux services proposées par celles-ci²³², l'attractivité du livret A diminue. La liquidité totale du livret A constituant sa principale caractéristique, il est proposé d'accroître ses facilités d'utilisation afin de fidéliser la clientèle : plusieurs textes sont pris afin de permettre de recevoir, par virement sur le livret A,

²²⁹ Source principale : « Le livret A, une histoire de l'épargne populaire », Caisse des dépôts et consignations, La Documentation Française, 1999.

²³⁰ Sur 36 000 communes, seules 2 000 étaient desservies en 1880.

²³¹ Autorisation d'ouvrir librement de nouveaux guichets, possibilité offerte aux femmes mariées d'ouvrir un compte en banque indépendamment de leur mari, etc.

²³² Essor des comptes chèques bancaires dont le taux de détention passe de 17 % à 62 % entre 1966 et 1972, etc.

les pensions des agents publics et certaines allocations²³³. Parallèlement sont autorisés les prélèvements directs des factures d'eau, de gaz et d'électricité, sous réserve de l'existence d'un dépôt suffisant. Ainsi, le livret A devient, de façon certes encore limitée, un moyen de transaction et peut assumer, pour partie, une fonction de compte de trésorerie. Si l'avantage fourni aux déposants par ces nouvelles possibilités de prélèvement et de domiciliation est limité par l'obligation d'effectuer dépôts et retraits en espèces au guichet, le nombre d'opérations annuelles par livret s'en trouve néanmoins démultiplié.

Au début des années 1970, le taux de détention du livret A reste encore quatre fois supérieur à celui des comptes bancaires. Le livret A connaît en outre un fort regain d'intérêt sous l'effet de la crise économique qui débute en 1974 : les encours passent de 68 Mds en 1970 à 137 Mds en 1975 au sein du réseau des caisses d'épargne (devenu réseau Écureuil en 1971), et de 54,1 Mds à 79 Mds au sein de la Caisse nationale d'épargne. Les caisses d'épargne et de prévoyance doivent en outre attendre 1978 pour pouvoir distribuer des comptes chèques permettant d'assurer le rôle de compte courant des ménages, à côté du livret A. Quant à la Caisse nationale d'épargne, si elle bénéficie en théorie d'une telle complémentarité avec les comptes chèques postaux depuis plus d'un demi-siècle (1918), l'association livret A – CCP ne jouera toutefois pleinement que lors du changement de statut de La Poste en 1990 où la gestion administrative et commerciale de la Caisse nationale d'épargne est absorbée par les services financiers de La Poste²³⁴.

Alors que La Poste devient une « entreprise publique autonome » en 1991, La Banque Postale est créée le 1^{er} janvier 2006, héritant des services financiers de La Poste et de la mission consistant à proposer des produits et services au plus grand nombre. Enfin, en 2008, la loi de modernisation de l'économie met fin aux droits de distribution spéciaux du livret A jusque-là consentis aux réseaux historiques et reconnaît à la seule Banque Postale la mission d'accessibilité bancaire définie comme l'obligation d'ouvrir un Livret A à toute personne qui en fait la demande et assortie de modalités d'utilisation autorisant de fait le livret A de La Banque Postale à conserver sa fonction de bancarisation par défaut.

• *Conditions d'ouverture et d'utilisation du livret A de La Banque Postale*

1) **Pièces justificatives acceptées par la Banque pour l'ouverture d'un livret A :**

- *Justificatif d'identité*

- Personne physique majeure française ou ressortissant de l'UE : CNI ou Carte d'identité pays de U.E, ou passeport

- Personne physique majeure de nationalité étrangère (hors UE) : Passeport, carte de résident, visa long séjour, certificat de résidence d'algérien, carte de séjour temporaire, récépissé de renouvellement de carte de séjour

²³³ L'arrêté du 25 mai 1967 autorise ainsi le paiement des pensions inscrites au grand-livre de la dette publique par virement sur un Livret A de la Caisse nationale d'épargne.

²³⁴ Voir, par exemple, la création en 1992 du « CCP Service Plus » permettant la mise en place de virements automatiques du CCP vers le livret A.

- Personne mineur non émancipée : CNI, passeport, livret de famille, extrait d'acte de naissance, TIREM, ou DCEM

- *Justificatif de domicile*

- Facture de moins de 6 mois, échéancier pour l'année en cours (EDF, GDF, etc.)
- Facture de téléphone fixe de moins de 3 mois
- Facture internet ou câble de moins de 3 mois
- Quittance de loyer de moins de 3 mois
- Dernier avis de (non) imposition, de taxe d'habitation, de taxe foncière
- Pour les clients hébergés chez un tiers : attestation d'hébergement par le tiers daté du mois en cours (+ original obligatoire de la pièce justificative du domicile du tiers hébergeant si pas de lien familial)

- *Vérification de la capacité*

- Majeur protégé : justificatif du domicile du Représentant Légal + copie de l'ordonnance du juge des tutelles ou copie du mandat de protection future
- Mineur émancipé : livret de famille ou extrait d'acte de mariage ou certificat du greffe du TGI
- Mineur non émancipé : justificatif d'identité du Représentant Légal + justificatif d'identité du mineur
- Client étranger âgé de 18 ans majeur ou non : justificatif d'identité du client

2) Conditions d'utilisation du livret A :

La liste opérations qui peuvent être autorisées au titulaire d'un livret A est la suivante :

- *Prélèvements :*

- impôt sur le revenu /taxe d'habitation/ redevance audiovisuelle,
- factures d'eau / de gaz /d'électricité,
- loyers dus à un organisme HLM

- *Virements :*

- les prestations sociales versées par les collectivités publiques et les organismes de sécurité sociale ;
- les pensions des agents publics ;

Chaque établissement de crédit distributeur du livret A précise au sein du contrat conclu avec son client, dans ses conditions générales de vente du livret A, celles des opérations figurant sur la liste qu'il autorise aux titulaires d'un livret A ouvert dans ses livres. Sur le fondement du III de l'article R. 221-5 du code monétaire et financier, LBP autorise la totalité des opérations figurant sur la liste mentionnée ci-dessus.

3) Conditions de retrait d'espèces (identiques pour les CCP) :

- Plafond de retrait sur automate : 500 € par période de 7 jours glissants dans les automates LBP
- Plafond de retrait aux guichets des bureaux de poste : dans le BCL, la totalité des avoirs (si le montant est inférieur à 1500€ immédiatement, si le montant est supérieur à 1500€ avec un délai) ; hors BCL : 800€ sur 7 jours glissants.

4) Tarification : la convention signée entre l'État et LBP prévoit :

- la gratuité des opérations imposées à LBP au titre de cette mission ;
- la gratuité des services complémentaires :
 - délivrance de chèque de banque tiré au profit du titulaire du livret A (de son représentant légal ou du titulaire d'une procuration sur le livret)
 - mise à disposition d'une carte de retrait utilisable dans les distributeurs automatiques de billets et guichets de LBP.

• *Caractéristiques des livrets A de La Banque Postale*

Tableau n° 13 : part de marché du livret A de La Banque Postale en 2015

	Marché		LBP		Part de marché LBP	
	Nombre (en millions)	Encours (en Md€)	Nombre (en millions)	Encours (en Md€)	Nombre (en millions)	Encours (en Md€)
Livrets A	61,8	255,9	17,6	60	28,5 %	23,4 %
Livrets A dont l'encours est inférieur à 1 500 €	39	7,9	10,6	1,97	27,1 %	24,9 %

Source : La Banque Postale, Observatoire de l'épargne réglementée

Tableau n° 14 : caractéristiques des livrets A de La Banque Postale en fonction du niveau d'activité en 2015

	Tous les détenteurs de livret A	Aucune opération financière	Moins de 24 opérations	24 opérations et plus	dont plus de 24 opérations	dont plus de 50 opérations	dont Plus de 100 opérations	dont plus de 200 opérations
<i>Encours (Md€)</i>	58,4	26,2	28	4,19	2,8	1,1	0,26	0,03
<i>Nombre de livrets (M)</i>	17,6	9,3	6,2	2,06	1,2	0,6	0,22	0,04
<i>% de monodétenteurs</i>	49,7 %	62,6 %	34,8 %	36,9 %	32,9 %	41,6 %	44,2 %	43,1 %
<i>Nombre moyen d'opérations financières (M)</i>	172,8	0	49,5	123,2	40,5	42,5	30,3	9,9
<i>Nombre moyen d'opérations financières par livret</i>	9,8	0	11	60	35	70	133	263
<i>dont retrait d'espèces</i>	44,7 %	0 %	21,6 %	54 %	40,6 %	55,6 %	64,1 %	67,5 %
<i>Nombre de livrets avec au moins 12 retraits guichet par an</i>	498 000	0	33 155	464 845	166 331	178 508	99 487	20 519

Source : La Banque Postal

Parmi les détenteurs de livret A qui domicilient un virement de la caisse d'allocations familiales sur leur livret (434 520 clients au 31/12/2013), 63 % réalisent au moins une consultation de solde au guichet dans l'année et 82 % un retrait d'espèces ; ces détenteurs ne sont par ailleurs que 35 % à disposer également d'un CCP. En revanche, on observe que les détenteurs de livrets A y domicilient un prélèvement (823 326 clients) sont beaucoup moins utilisateurs des services de guichet (seuls 37 % ont réalisé une consultation de solde au guichet et 46 % un retrait dans l'année) ; ces derniers sont par ailleurs détenteurs d'un CCP à 71 %. Alors que les premiers utilisent vraisemblablement leurs livrets A comme substituts de compte courant, il est probable que les seconds choisissent plutôt d'y domicilier un prélèvement afin d'éviter d'éventuels découverts et frais d'incident en cas de non approvisionnement de leur compte courant, donc pour des raisons de gestion de trésorerie.

Tableau n° 15 : équipement des clients de La Banque Postale ayant une utilisation intensive de leurs livrets A en fonction de leur niveau d'encours

	Encours inférieur ou égal à 150 €			Encours compris entre 150 € et 3000 €			Encours supérieur à 3000 €		
	CCP et livret A	Livret A et autre produit d'épargne	Livret A uniquement	CCP et livret A	Livret A et autre produit d'épargne	Livret A uniquement	CCP et livret A	Livret A et autre produit d'épargne	Livret A uniquement
<i>Nombre de clients</i>	590 000	60 000	450 000	380 000	30 000	250 000	290 000	30 000	90 000
<i>Encours moyen du livret A au 31/12/2015</i>	25 €	21 €	22 €	1009 €	965 €	898 €	9 838 €	12 266 €	8 111 €
<i>Surface financière moyenne du CCP</i>	298 €	--	--	974 €	--	--	2 844 €	--	--
<i>Taux d'équipement assurance vie</i>	10 %	13 %	0 %	20 %	17 %	0 %	36 %	13 %	--
<i>Surface financière moyenne assurance vie</i>	426 €	149 €	--	2 266 €	494 €	--	10 704 €	1 346 €	--

Source : La Banque Postale

Tableau n° 16 : part des retraits d'espèces en DAB et aux guichets par réseau bancaire en 2015 (M€ et millions d'opérations)

	Retraits DAB				Retraits Guichets			
	En valeur	Part	En volume	Part	En valeur	Part	En volume	Part
<i>Moyenne des réseaux commerciaux hors LBP</i>	21,4	82 %	0,2	96,8 %	5,1	17,6 %	8,6	3,2 %
La Poste	27,4	61 %	0,3	86 %	17,7	39 %	50,8	14 %

Source : Banque de France, cartographie des moyens de paiement scripturaux.

• **Coût et justification de la mission d'accessibilité bancaire et compensation**

Dans sa décision du 23 janvier 2013 sur la mission d'accessibilité bancaire, la Commission européenne a considéré qu'en raison du caractère universel du livret A, le coût net de la mission pouvait être assimilé à celui du livret A, sans avoir à recourir à la méthode du coût net évité afin de déterminer le montant de la compensation attribuée à La Banque Postale.

La nouvelle trajectoire de compensation de la mission d'accessibilité bancaire pour la période 2015-2020 doit néanmoins désormais être examinée au regard des exigences posées par l'encadrement « Almunia », qui impose de nouvelles obligations aux États-membres désireux de mettre en place un SIEG et de verser une compensation en contrepartie de sa réalisation.

L'encadrement de l'Union européenne applicable aux aides d'État sous forme de compensations de service public

L'encadrement du 20 décembre 2011, dit « encadrement Almunia », a précisé les dispositions applicables aux compensations de service public constituant des aides d'État compatibles avec le Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) devant être notifiées à la Commission européenne.

Cette nouvelle réglementation, entrée en vigueur le 31 janvier 2012, est applicable aux SIEG bénéficiant de compensations annuelles excédant 15 millions d'€ (c'est-à-dire au-delà du seuil d'application du règlement *de minimis*) et n'entrant pas dans le champ des services répondant à certains besoins sociaux (hôpitaux, logement social...) exemptés, de ce fait, de notification.

Un mandat doit confier expressément la mission de SIEG et préciser, notamment, la nature et la durée des obligations de service public, la description du mécanisme de compensation ainsi que les paramètres de calcul, de contrôle et de révision de la compensation. Les États membres doivent en outre apporter la preuve qu'ils ont pris en considération les besoins en matière de service public : ils sont tenus à cet égard de procéder à une consultation publique ou à toute autre procédure appropriée permettant de tenir compte des intérêts des utilisateurs. Enfin, les États membres doivent introduire des incitations à une prestation efficiente de SIEG de qualité élevée.

Ces objectifs d'efficience doivent être pris en compte dans la fixation du montant de la compensation (selon la méthode du coût net évité ou de la répartition des coûts). Les États membres peuvent, par exemple, définir à l'avance un niveau de compensation fixe anticipant les gains d'efficience que l'entreprise devrait réaliser sur la durée du mandat, ou définir des objectifs d'efficience dans le mandat, de telle sorte que le niveau de compensation soit fonction de la mesure dans laquelle ces objectifs ont été atteints.

La notification de la compensation à la Commission, conformément à l'article 108 du TFUE, doit permettre de s'assurer de l'absence de surcompensation : aux termes de l'encadrement, « le montant de la compensation ne doit pas dépasser ce qui est nécessaire pour couvrir le coût net de l'exécution des obligations de service public, compte tenu d'un bénéfice raisonnable ». Afin de déterminer ce coût net, l'encadrement recommande de privilégier la méthode du coût net évité, qui permet d'établir le coût net nécessaire à l'exécution des obligations de service public en mettant en évidence le coût net qui serait supporté par le prestataire s'il n'exécutait pas la mission.

Afin de poursuivre le financement de la mission d'accessibilité bancaire dans le respect du cadre ainsi établi, les autorités françaises ont, d'une part, introduit une incitation à l'efficience via la dégressivité des montants de compensation versés à la Banque Postale, et, d'autre part, organisé une consultation publique dans le cadre du CCSF afin de confirmer le bien-fondé de la mission. Dans le cadre de la pré-notification, la Commission européenne a également exigé des autorités françaises qu'elles produisent un scénario contrefactuel permettant d'évaluer le coût net de la mission selon la méthode du coût net évité. Ce scénario contrefactuel, construit par La Banque Postale et que la Cour n'a pas contre-expertisé, repose sur plusieurs hypothèses :

- que La Banque Postale ne conserverait que les livrets A rentables (dont le montant est défini en fonction du taux de commission de distribution), ainsi que les livrets A actuellement non rentables mais détenus par des jeunes de moins de 18 ans ou par des clients disposant par ailleurs d'un compte de dépôt avec un avoir supérieur à 300 €²³⁵,

- que La Banque Postale disposerait d'une liberté commerciale, se traduisant par un alignement plus ou moins complet des caractéristiques du livret A de LBP sur celles des autres acteurs du marché²³⁶, dans le respect des obligations légales qui continueraient toutefois de peser sur la banque²³⁷.

Au final, ce scénario contrefactuel conduirait La Banque Postale à ne conserver que 7 millions de livrets A actifs dans son portefeuille, nombre proche de celui des clients actifs détenteurs de CCP. Il ferait toutefois apparaître un coût net de la mission proche de celui établi dans le cadre du scénario initial reposant sur le compte global du livret A, voire légèrement plus élevé, en raison de la permanence d'un nombre élevé d'opérations sur ces livrets, opérations qui constituent l'essentiel de la charge financière de la mission. Pour La Banque Postale, l'établissement de ce scénario aurait ainsi permis de mettre en évidence :

- la sensibilité du coût net de la mission au nombre d'opérations réalisées sur les livrets. Même avec une suppression de la mission, le nombre d'opérations physiques réalisées au guichet demeure élevé et très supérieur à la moyenne du marché, en raison de la conservation de clients très modestes ayant largement recours aux opérations de dépôt et retrait d'espèces au guichet ;

- la forte dépendance du résultat des livrets commerciaux (rentables) vis-à-vis du taux de rémunération (commission de distribution), dont la diminution met fin à la subvention croisée qui existait auparavant entre la mission de collecte et la mission d'accessibilité, révélant, pour La Banque Postale, la sous-compensation de la mission.

C'est pourquoi, à la suite de la diminution du taux de commission de centralisation versée par la Caisse des dépôts et la suppression de la rémunération exceptionnelle de surcentralisation qui ont représenté une perte supplémentaire pour La Banque Postale estimée par la direction générale du Trésor à 162,5 M€ en 2016, le projet de notification à la Commission européenne de la trajectoire de compensation de la mission jusqu'en 2020 a réévalué les montants prévus à compter de 2016 (+ 130 M€ par an par rapport à l'arrêté du 26 février 2015).

²³⁵ Ce montant, qui correspond à 25 % du salaire minimum net, permet de conserver une clientèle modeste et correspond peu ou prou au seuil en-dessous duquel les clients ne sont pas en capacité de détenir d'autres produits que leurs seuls comptes courants.

²³⁶ Seuils de retrait et de dépôt, faculté d'accepter ou non les domiciliations, liberté de tarifier les opérations réalisées au guichet et autres facilités telles que l'émission de chèques de banque ainsi que le rejet de prélèvement ou encore le virement sur le compte à vue du titulaire lorsque celui-ci n'est pas détenu à La Banque Postale.

²³⁷ Aux termes de l'article L. 518-25 du code monétaire et financier, La Banque Postale doit en effet « fournir des produits et des services au plus grand nombre ».

Annexe n° 10 : des modes d'utilisation des services bancaires et des moyens de paiement en rapide évolution

Les politiques publiques en faveur de l'inclusion bancaire s'inscrivent dans un contexte d'évolution du rapport des populations aux moyens de paiement. Ces politiques doivent en permanence s'adapter à l'évolution des offres de services bancaires et à l'apparition de nouvelles formes d'exclusion résultant des choix des acteurs économiques ou des avancées technologiques.

L'enjeu de l'inclusion bancaire s'est ainsi posé, en des termes différents, à la suite d'un certain nombre de ruptures.

La première rupture est celle qui est intervenue à partir du milieu des années 1960. Plusieurs mesures adoptées par les pouvoirs publics rendent le recours aux comptes de dépôt et aux moyens de paiement scripturaux²³⁸, si ce n'est obligatoire, du moins difficilement évitable (voir tableau *infra*). Par ces différentes mesures, l'État a contribué à la bancarisation massive de la population. Ainsi, alors que les ménages français n'étaient que 17 % à détenir un compte de dépôt ou un livret bancaire (hors livret A) en 1966, ils sont 62 % en 1972, puis 92 % en 1984, et plus de 99 % aujourd'hui. Cette bancarisation s'est accompagnée de l'instauration, en 1984, du droit pour toute personne physique ou morale de disposer d'un compte (dispositif du droit au compte déjà mentionné *supra*).

Tableau n° 17 : mesures en faveur de la bancarisation des particuliers en France

1965	1973	1978
<i>Les femmes obtiennent le droit de gérer elles-mêmes leurs biens propres. Les femmes avaient déjà, depuis 1942, l'autorisation d'ouvrir un compte de dépôt sans l'accord de leur mari, mais celui-ci pouvait y faire opposition par la suite. Dans les faits, les banques continuaient de demander une autorisation maritale.</i>	Obligation de domiciliation des salaires, qui doivent être versés en monnaie scripturale au-delà d'un certain montant.	Obligation de mensualisation des salaires. Alors que seulement 10 % des salaires étaient versés mensuellement en 1969, c'est le cas pour 75 % d'entre eux en 1972. Obligation de perception des prestations sociales par l'intermédiaire d'un compte bancaire.

Source : *L'exclusion bancaire*, de Georges Gloukoviezoff.

La seconde rupture est liée au fait que les moyens de paiement scripturaux²³⁹, et principalement le chèque puis les cartes bancaires, ont pris le pas sur les espèces. Les politiques publiques en faveur de l'inclusion bancaire ont pris en compte ces évolutions, en mettant, par exemple, en place, en 2001, le service bancaire de base (SBB), lié à la gestion des moyens de

²³⁸ Les moyens de paiement scripturaux désignent tous les moyens de paiement à l'exception des espèces : carte de paiement, chèque, virement, prélèvement, etc.

²³⁹ Les premières cartes de paiement sont apparues en 1967, les premiers distributeurs automatiques de billets en 1971 et les premières cartes à puce en 1992.

paiement dans le cadre du droit au compte, et en complétant, en 2006, le contenu de ce SBB avec les cartes de paiement à autorisation systématique.

Les évolutions qui caractérisent actuellement les services bancaires et l'utilisation des moyens de paiement doivent conduire à s'interroger sur les objectifs et les moyens de l'action publique.

L'émergence de nouveaux acteurs financiers et de nouvelles offres de services bancaires, dont les modes de distribution se diversifient (que ce soit à travers le réseau des bureaux de tabac, des enseignes de la grande distribution ou des points de vente de téléphonie mobile), pourrait ainsi contribuer, à l'avenir, à modifier le paysage des services financiers.

L'émergence de nouvelles offres de services bancaires

La banque en ligne s'est développée véritablement depuis 2006. Les banques en ligne n'ont aucun guichet physique et ne sont accessibles que via un site internet ou une application mobile. Jusqu'à récemment, les banques en ligne étaient des filiales de grands réseaux bancaires²⁴⁰. À ces établissements, s'ajoutent les filiales des assureurs, dont certains ont développé une offre de banque en ligne pour leurs clients²⁴¹. Les banques traditionnelles, avec guichets, développent également un service en ligne pour leurs clients²⁴². Mais il s'agit, souvent, d'une simple duplication de leur offre bancaire classique, avec des tarifs similaires, pour l'essentiel de ces offres, à ceux pratiqués dans le réseau.

La pénétration des banques en ligne a progressé au cours de la période récente²⁴³. La motivation première des usagers de la banque en ligne réside dans les tarifs proposés, plus avantageux que ceux des banques traditionnelles. Mais, pour certaines de ces banques, la contrepartie à ces tarifs avantageux est l'existence de conditions de revenus.

²⁴⁰ Boursorama banque (Société générale), BforBank (Crédit agricole), Fortuneo (Crédit mutuel-Groupe Arkéa), Hello Bank (BNP Paribas), ING Direct (Groupe néerlandais ING) et Monabanq (Crédit mutuel-CIC). La Banque Postale envisage de lancer une offre de banque mobile courant 2018.

²⁴¹ Par exemple, Axa banque, Allianz banque, etc.

²⁴² C'est le cas d'eLCL pour les clients LCL, Monbanquierenligne pour les Caisses d'épargne, l'Agence en ligne pour BNP Paribas, etc.

²⁴³ Selon un sondage réalisé par le cabinet *Simon Kucher & Partners* avec *Research Now*, il y a eu, en 2016, une nette accélération de la pénétration des offres des banques en ligne : en 2016, 10 % des clients sondés déclarent avoir un compte dans une banque en ligne, contre 8,3 % en 2015.

Sur la période récente, de nouvelles offres de services bancaires, dont les modes de distribution se diversifient (que ce soit à travers le réseau des bureaux de tabac, des enseignes de la grande distribution ou des points de vente de téléphonie mobile) sont apparues. On peut citer, à titre d'illustration, les offres suivantes, qui sont sans conditions de revenus : les comptes Nickel, commercialisés par la financière des paiements électroniques ; le coffret du compte courant C-Zam commercialisé par Carrefour Banque²⁴⁴ ; la commercialisation prochaine de l'offre d'Orange Bank²⁴⁵ ; etc.

*

**

Une illustration : le mode de fonctionnement des Comptes-Nickel

La Financière des Paiements électroniques, établissement de paiement dont 95 % du capital a récemment été racheté par BNP Paribas, propose, depuis février 2014, un service de compte de paiement²⁴⁶, appelé Compte-Nickel, qui permet à chacun de disposer d'un compte, d'un relevé d'identité bancaire (RIB) et d'une carte de paiement Mastercard à autorisation systématique.

Ces comptes sont censés s'ouvrir, très rapidement, dans un bureau de tabac : le client obtient immédiatement un RIB qui lui permet de domicilier des revenus et des prélèvements et une carte à autorisation systématique en contrepartie d'une cotisation annuelle (de 20 €) et de frais sur certaines opérations (retrait ou dépôt d'espèces chez un buraliste, retrait d'espèces dans un distributeur, saisie sur compte, rejets de prélèvements au-delà du troisième rejet dans le mois, etc.).

L'alimentation du compte se fait par virement ou dépôt en liquide. Aucun découvert n'est autorisé et le suivi du compte se fait en temps réel : chaque opération ou tentative d'opération génère un SMS qui la récapitule et donne le nouveau solde du compte.

Au 1^{er} décembre 2016, 438 496 Comptes-Nickel étaient ouverts. 2 293 buralistes sont équipés du Compte-Nickel²⁴⁷.

Si cette évolution pourrait contribuer à multiplier et diversifier l'offre en termes d'accès à un compte bancaire et à des moyens de paiement, rendant partiellement caduque la construction traditionnelle des dispositifs publics en faveur de l'inclusion bancaire, elle pourrait également se traduire par une exclusion accrue de certains publics fragiles, qui ne seraient pas en capacité d'accéder à ces offres ou de s'y adapter.

²⁴⁴ Ce coffret est commercialisé au prix de 5 €. Il est activable en ligne. Cette offre bancaire, lancée le 18 avril 2017, est sans conditions de revenus. Elle ne permet pas d'être à découvert : elle donne accès à un relevé d'identité bancaire, et à une carte mastercard à autorisation systématique, en contrepartie de frais de tenue de compte (1 € par mois) et de frais sur certaines opérations (retrait dans un distributeur de la zone euro autre que Carrefour banque et BNP Paribas, saisie sur compte, etc.). Elle ne s'accompagne pas d'un chéquier.

²⁴⁵ L'offre d'Orange Bank est entièrement digitale. Elle est sans frais de tenue de compte, ni cotisation de carte bancaire, à condition d'effectuer au moins 3 paiements (par carte ou mobile) ou retraits (par carte) mensuels. Sinon, des frais de tenue de compte (5 euros par mois) seront facturés. Pour les autres opérations courantes, l'opérateur n'a pas encore dévoilé sa grille tarifaire. Cette offre comportera un chéquier et la possibilité d'un découvert autorisé.

²⁴⁶ Établissements qui ne sont pas des établissements de crédit et qui fournissent à titre habituel des services de paiement (services permettant de verser ou retirer des espèces sur un compte de paiement, exécution de paiements par carte, virements et prélèvements, etc.).

²⁴⁷ Pour mémoire, 37 567 agences bancaires étaient recensées en 2015.

Ainsi, par exemple, le développement de la banque « mobile »²⁴⁸, plus rapide à l'étranger qu'en France, laisse présager un gisement important de croissance de ce type d'offre dans notre pays. Des initiatives sont à l'œuvre, en France, dans ce domaine. D'une manière générale, le développement de la banque mobile pourrait être de nature à offrir des solutions d'inclusion bancaire à moyen terme pour le plus grand nombre, à moindre frais et dans un environnement technologique moderne, tout en soulevant la question du caractère adapté de ce type d'offre pour les plus fragiles au regard notamment du caractère entièrement dématérialisé de la relation entre la banque et ses clients.

Au-delà, la dématérialisation croissante des moyens de paiement, y compris sous l'impulsion des mesures adoptées ces dernières années par les pouvoirs publics afin de favoriser le recours à des moyens de paiement électroniques et restreindre l'utilisation du chèque²⁴⁹ et des espèces²⁵⁰, constitue certainement une évolution positive pour la majorité de la population. Elle soulève, néanmoins, la question du caractère adapté de ce type de moyens de paiement pour les personnes les plus fragiles ou les plus vulnérables, y compris les personnes âgées.

La dématérialisation croissante des moyens de paiement

On constate, notamment, une progression ininterrompue de la diffusion des cartes bancaires, le développement des prélèvements automatiques et une forte croissance des nouveaux moyens de paiement. La carte est le moyen de paiement scriptural le plus utilisé, en nombre d'opérations (49,5 % des paiements scripturaux en 2014²⁵¹), et connaît une croissance continue depuis 2000 avec un taux de croissance de 8 % en moyenne par an.

Le chèque, quant à lui, connaît un déclin régulier (- 4,8 % en 2014) avec une diminution aussi bien du volume des transactions que de leur valeur, même s'il représente encore une réalité importante dans les paiements : 2,5 milliards de chèques sont émis chaque année, soit 12 % du nombre des paiements scripturaux en 2014. Le chèque représentait 51 % des paiements en 1992 (75 % en 1975).

Il y a une diminution régulière, mais assez lente, de l'utilisation des espèces, qui témoigne d'une relative résistance de ce moyen de paiement²⁵². Une étude du CREDOC réalisée en 2010 pour le comité consultatif du secteur financier (CCSF) soulignait, par ailleurs, que les ménages en situation de pauvreté étaient plus nombreux que l'ensemble des ménages à utiliser fréquemment les espèces²⁵³.

*

**

²⁴⁸ Le terme de banque mobile désigne, en l'espèce, les offres bancaires entièrement digitales, conçues dès l'origine pour n'être accessibles que sur smartphone ou sur tablette.

²⁴⁹ Voir, par exemple, le décret du 20 mars 2013 relatif aux paiements effectués ou reçus par un notaire pour le compte des parties à un acte reçu en la forme authentique et donnant lieu à publicité foncière (ventes immobilières par exemple), qui a imposé le paiement par virement au-delà de 3000 euros.

²⁵⁰ Voir par exemple le passage au 1^{er} septembre 2015 de la limite maximum de paiement en espèces dans les transactions économiques de 3 000 € à 1 000 €.

²⁵¹ Source : Banque de France, cartographie des moyens de paiement scripturaux, 2015.

²⁵² Les statistiques relatives aux flux de billets aux guichets de la Banque de France montrent, par exemple, en 2015 une baisse de 4 % par rapport à l'année précédente.

²⁵³ Source : « *Les conditions d'accès aux services bancaires des ménages vivant sous le seuil de pauvreté* », CREDOC, février 2010.

L'utilisation des moyens de paiement électroniques dans les services publics

Depuis plusieurs années, l'État s'est engagé dans une démarche volontariste d'utilisation et de promotion des moyens de paiement électroniques auprès des collectivités territoriales et de ses opérateurs. La DGFIP a notamment mis en place, à compter de 2010, un dispositif pour payer en ligne par carte bancaire les factures émises par les collectivités locales et les établissements publics de santé (TIPI). Un élargissement de ce dispositif, en termes de produits et d'organismes que l'on peut payer, est actuellement en cours de mise en œuvre. La proportion d'organismes que l'on peut effectivement payer via TIPI demeure cependant limitée : fin 2016, avaient adhéré à ce dispositif seulement 6,9 % des collectivités locales (en raison probablement des coûts liés à une telle adhésion²⁵⁴), 331 établissements publics de santé (sur une cible potentielle de 931) et 999 établissements publics locaux d'enseignement (sur 8 000 recensés), même si ce sont aujourd'hui les plus grosses collectivités et les plus gros établissements publics de santé qui ont adhéré à TIPI. TIPI titres et rôles (hors régies) ne représentent néanmoins que 1,75 % de l'ensemble des émissions. L'État prévoit, par ailleurs, également de mettre à disposition des collectivités locales et des établissements publics une nouvelle offre de paiement permettant aux usagers de payer sans frais leurs factures par prélèvement (PAYFIP). L'expérimentation de ce dispositif devrait débuter fin 2017.

En outre, la question de la disponibilité des services bancaires sur le territoire et de l'inégal accès à ces services doit être examinée au regard de la diminution des services de guichet : non seulement le nombre d'agences bancaires diminue, mais les services financiers disponibles au guichet (retrait d'espèces notamment) ont tendance à se réduire. Seule La Banque Postale, en raison des contraintes de présence territoriale imposées à La Poste²⁵⁵, fait figure d'exception : elle conserve un maillage territorial fort, y compris dans des zones largement délaissées par les autres réseaux²⁵⁶, et continue de proposer un accès gratuit et illimité à un grand nombre d'opérations de guichet pour ses clients²⁵⁷.

²⁵⁴ Outre les commissions sur paiement par cartes bancaires, les autres coûts éventuels sont liés à la mise en place d'un portail internet collectivité, à l'obligation de faire apparaître sur les factures la mention TIPI (coût éditique), aux développements informatiques pour assurer l'interfaçage avec TIPI, etc.

²⁵⁵ La loi impose à La Poste de maintenir 17 000 points de contact sur le territoire.

²⁵⁶ La Banque Postale couvre, par exemple, 70 % des nouveaux quartiers prioritaires de la politique de la ville, alors que la Caisse d'Épargne, réseau le mieux implanté après La Banque Postale, ne couvre que 30 % de ces zones.

²⁵⁷ Les opérations de retrait au guichet apparaissent, tant en volume qu'en valeur, entre deux et trois fois plus importantes à La Banque Postale que dans les autres réseaux.

Annexe n° 11 : tableau comparatif simplifié des différents dispositifs publics d'inclusion bancaire et d'un exemple d'offre privée alternative à un compte bancaire

	Accessibilité bancaire	Droit au compte	Offre spécifique	Offre privée (compte-Nickel)
Création	2008 (loi de modernisation de l'économie)	1984 (loi relative à l'activité et au contrôle des ets de crédit)	2013 (loi de régulation et de séparation des activités bancaires)	2014
Ets concernés	LBP	Tous les ets bancaires	Tous les ets bancaires	Bureaux de tabac
Public concerné	Service universel	Personnes s'étant vues refuser l'ouverture d'un compte	Clients des ets bancaires en situation de fragilité financière	Tous
Objectif	Offrir gratuitement à tous des services bancaires de base (dépôts, retraits, virements, domiciliation de versements / prélèvements) sans moyen de paiement associé	Donner la possibilité à chacun de bénéficier d'un compte courant dans une banque	Identifier les clients « fragiles » (nombreux incidents de paiement générant des frais / IB / surendettés) et leur proposer une offre adaptée à tarif modéré	Proposer un compte bancaire sans banque à un coût très limité et sans découvert possible
Procédure	- universalité d'accès au livret A = obligation légale - aucune condition d'éligibilité	- saisine de la Banque de France en vue de la désignation d'un ets teneur du compte - production d'un refus d'ouverture de compte	Détection des clients concernés par les ets bancaires selon les critères fixés par décret (caractère récurrent des incidents de paiement et montant des ressources portés au crédit du compte)	- ouverture en ligne - 12 ans, résident français, disposant d'un téléphone et sachant se servir d'internet, pièce d'identité, adresse valide
Modalités	Obligations réglementaires : - dépôts et retraits en espèces à partir de 1,50€, - domiciliation des versements relatifs aux prestations sociales versées par les collectivités territoriales et les organismes de sécurité sociale et aux pensions des agents publics, - domiciliation des prélèvements relatifs au paiement de l'impôt sur le revenu, de la taxe d'habitation, des taxes foncières ou de la redevance audiovisuelle, des quittances d'eau, de gaz ou d'électricité et des loyers dus aux	La convention proposée par l'ets désigné se limite aux services bancaires de base suivants (art. D. 312-5 et 312-6 CMF) : - ouverture, tenue et clôture - 1 changement d'adresse par an - RIB - domiciliation des virements - relevé mensuel - réalisation des opérations de caisse	- tenue d'un compte de dépôt - carte de paiement à autorisation systématique - dépôt et retrait d'espèces dans l'ets teneur du compte - 4 virements mensuels + 2 chèques de banque / mois - consultation du compte à distance et système d'alerte sur le niveau du compte - plafonnement des commissions d'intervention (4 euros)	- domiciliation des revenus - possibilité d'effectuer des virements et prélèvements - possibilité de réaliser des retraits et dépôt d'espèces - mise à disposition d'une carte de paiement à autorisation systématique et débit immédiat - consultation du compte à distance et système d'alertes e-mail et sms

	Accessibilité bancaire	Droit au compte	Offre spécifique	Offre privée (compte-Nickel)
	organismes gérant des logements sociaux. Prestations commerciales : - virement sur le compte à vue du titulaire du livret A, de son représentant légal ou du titulaire d'une procuration sur le livret - des chèques de banque illimités dès lors qu'ils sont tirés au profit du titulaire du livret A, de son représentant légal ou du titulaire d'une procuration sur le livret A - prise en compte des changements d'adresses - refus des opérations ayant pour effet de rendre le compte débiteur - possibilité de carte de retrait - possibilité de consultation à distance	- encaissement chèques et virements - dépôt et retrait d'espèces au guichet de l'organisme détenteur - paiements par prélèvement, TIP ou virement - consultation à distance du compte - carte de paiement avec autorisation - 2 chèques de banque par mois - pas de chéquier - pas de découvert autorisé	par intervention, 20 euros par mois max) - un changement d'adresse une fois par an	- pas de découvert autorisé (5 € par prélèvement rejeté au-delà du 3 ^{ème} par mois, puis désactivation de la CB, fermeture du compte) - pas de chéquier
Coût	Gratuité de l'ensemble des services spécifiques du livret A de LBP et des opérations de gestion des incidents de fonctionnement du Livret A (rejet de prélèvement)	Gratuité des seuls services bancaires de base ; tarification des autres opérations selon la politique commerciale de l'ets désigné	Limitation de l'offre à 3€/mois (revalorisé par décret en fonction de l'inflation) + tarification spécifique des incidents (4 € par opération, 20 € max par mois) <i>cf.</i> pour les autres clients, les plafonds applicables aux montants des commissions perçues pour fonctionnement irrégulier du compte sont fixés à 8 € par opération et 80 € par mois ²⁵⁸	- achat du « coffret » compte Nickel : 20 € + 20€ d'abonnement annuel + facturation des dépôts et retraits d'espèces : ↳ 50 cts€ pour un retrait chez un buraliste ; 2 % du montant pour un dépôt ↳ 1€ par retrait dans le réseau bancaire

Source : Code monétaire et financier, Financière des paiements électroniques, retraitements Cour des comptes

²⁵⁸ décret n° 2013-931 du 17 octobre 2013 relatif au plafonnement des commissions d'intervention

Annexe n° 12 : le crédit à la consommation

Définitions

Le crédit à la consommation concerne toutes les opérations de crédit autres que celles liées à l'immobilier. Il permet d'acheter des biens de consommation pour un montant compris entre 200 € et 75 000 €, sur une durée supérieure à 3 mois. Le crédit à la consommation peut prendre différentes formes :

- le prêt personnel (accordé par une banque ou un établissement de crédit, son utilisation est laissée à l'appréciation de l'emprunteur),

- le crédit affecté (utilisé pour un achat déterminé, il est souvent contracté directement sur le lieu de vente),

- le crédit renouvelable (constitué sous la forme d'une réserve d'argent que l'emprunteur peut utiliser à son gré et reconstituer au fur et à mesure de ses remboursements, il peut être lié à une enseigne commerciale ou couplé avec une carte bancaire),

- la location avec option d'achat (souvent utilisée pour l'acquisition d'un véhicule automobile mais applicable à tout bien de consommation durable, elle permet à un consommateur de disposer d'un bien en payant chaque mois un loyer).

Le microcrédit personnel est également considéré comme un crédit à la consommation, même s'il poursuit un objectif spécifique d'insertion sociale ou professionnelle et que ses montants sont plus limités (entre 300€ et 5000€) en raison des publics auxquels il s'adresse (personnes disposant d'une capacité de remboursement mais de très faibles revenus et exclues de ce fait des financements classiques proposés par les établissements de crédit).

Le crédit dit « gratuit » ou « N fois sans frais », qui consiste en un étalement de paiement pour l'achat d'un bien, n'est pas considéré comme un crédit à la consommation dès lors que sa durée est inférieure à trois mois ; s'il est gratuit (sans taux d'intérêt) pour le consommateur, il ne l'est pas en revanche pour l'enseigne commerciale ou l'établissement financier qui le propose et prend à sa charge le différé de paiement.

Enfin, un découvert de plus de 200 € qui dépasse 90 jours consécutifs est considéré comme un crédit à la consommation.

Cadre juridique

Une amélioration des conditions de distribution du crédit à la consommation

Le crédit à la consommation est soumis aux articles L. 311-1 et suivants du code de la consommation : ces dispositions sont issues de plusieurs lois importantes prises afin de protéger les emprunteurs et prévenir les risques de surendettement, dont la loi Scrivener du 10 janvier 1978 et la loi Neiertz du 31 décembre 1989. Plus récemment, la loi du 1^{er} juillet 2010 est intervenue afin de mieux encadrer la distribution de crédits à la consommation, et notamment celle de crédits renouvelables. Elle a été complétée par la loi relative à la consommation du 17 mars 2014 (loi Hamon). La rapport Athling d'avril 2016 qualifie ces deux réformes de « sans précédent ».

Les principales avancées des lois Lagarde et Hamon

La réforme du taux de l'usure

- répartition des taux par tranche de montant, et non plus par catégorie de crédits, pour élargir l'accès des consommateurs au prêt personnel et repositionner le crédit renouvelable sur des tranches de montant inférieures à 6000€, voire 3000€.

Un meilleur encadrement de la publicité

- renforcement des informations obligatoires (mention « Un crédit vous engage et doit être remboursé ») et interdiction des mentions suggérant qu'un crédit améliore la situation financière de l'emprunteur,
- amélioration de l'information donnée par une illustration obligatoire du coût des crédits renouvelables dans les publicités au travers d'un exemple chiffré.

L'introduction d'un amortissement obligatoire des crédits renouvelables

- l'emprunteur est informé dans son relevé mensuel de la durée estimée que prendra le remboursement de son crédit.

Le renforcement des obligations incombant aux prêteurs

- introduction d'un « devoir d'explication et d'information » à l'égard de l'emprunteur,
- obligation d'évaluer la solvabilité de l'emprunteur, préalablement à l'entrée dans le crédit et en cours de crédit (vérification triennale), assortie d'une obligation de consulter le FICP,
- remise obligatoire d'une fiche de dialogue et d'information à remplir par le vendeur et l'emprunteur pour tout crédit sur le lieu de vente : cette fiche comprend des informations relatives aux ressources et aux charges du demandeur permettant d'apprécier sa solvabilité de l'emprunteur ; elle doit être assortie de justificatifs à partir de 3 000 € de crédit et être accompagnée d'une proposition alternative au crédit renouvelable lorsque le crédit est destiné à l'achat d'un bien de plus de 1000 €,
- renforcement des pouvoirs de l'autorité de contrôle prudentiel et de régulation (ACPR) en matière de contrôle de la commercialisation des crédits.

Une limitation des incitations à l'endettement

- introduction d'un amortissement minimal du capital à chaque échéance de crédit renouvelable, limitant la durée d'endettement
- déliaison partielles entre avantages commerciaux et carte de crédit et choix du paiement comptant ou à crédit sur les cartes privatives
- suspension au bout d'un an en cas d'inactivité du compte
- interdiction de moduler les commissions payées aux vendeurs en magasin selon la nature du crédit (renouvelable ou prêt personnel ou affecté) proposé pour financer l'achat d'un bien

Des points de vigilance qui demeurent

Dès 2012, la DGCCRF a mis en œuvre plusieurs séries de contrôles sur différents aspects de la loi du 1^{er} juillet 2010 (publicité, crédit affecté, crédit renouvelable et crédit sur le lieu de vente, offre alternative), au terme desquels les taux d'anomalie et d'infraction se sont révélées

relativement faibles. Les taux les plus forts ont été relevés en début de période et concernaient la publicité (manquements constatés essentiellement dans la grande distribution, les enseignes spécialisées, les sociétés financières) et le crédit affecté. Certains secteurs, comme celui du secteur des énergies renouvelables, en particulier la photovoltaïque (offre d'installations de panneaux solaires à crédit) a posé beaucoup de problèmes, sans doute plus proche de l'escroquerie que de la mauvaise application de la loi. Enfin, en 2013 et 2014, les enquêtes menées sur le crédit renouvelable n'ont abouti qu'à un taux d'infraction de 11 %, essentiellement à raison du non-respect des dispositions relatives à la publicité et à des carences de la part des intermédiaires de crédit. La DGCCRF a néanmoins fait le constat d'un repositionnement fort des établissements bancaires dans la diffusion de crédits renouvelables, notamment les crédits renouvelables liés à un compte de dépôt et une carte de paiement. Ces enquêtes ont également mis en évidence un certain effet d'entraînement dans le crédit renouvelable des avantages associés, tels que la possibilité d'étaler les paiements, ainsi que le faible niveau de formation des vendeurs

Des éléments similaires ont également été relevés dans le rapport Athling d'avril 2016 concernant la mise en œuvre des dispositions relatives à l'offre alternative au crédit renouvelable pour les achats d'un montant supérieur à 1000 € sur le lieu de vente. Le rapport signalait une application encore défailante des dispositions légales, relevant généralement d'un manque de formation des vendeurs. Sur le même sujet, l'association CLCV²⁵⁹ est allée plus loin, dénonçant une pratique consistant, selon elle, à mettre en échec les dispositions de la loi du 17 mars 2014 en proposant de financer l'achat du bien par le biais d'un étalement de paiements accordé sous réserve de la souscription d'une carte de crédit renouvelable. Les investigations menées par la Cour n'ont pas permis de vérifier ce point, mais l'ensemble des établissements spécialisés partenaires d'enseignes commerciales interrogés ont affirmé que les dispositions afférentes à l'offre alternative s'étaient en réalité traduites par l'abandon de toute offre de crédit renouvelable pour les achats supérieurs à un montant de 1 000 €. La quasi-totalité des partenaires commerciaux de ces établissements auraient ainsi renoncé à proposer du crédit renouvelable en première intention pour ce type d'achats en raison du risque d'erreurs ou d'oublis de la part des vendeurs²⁶⁰.

La Cour s'est, par ailleurs, intéressée aux cartes dites de « débit/crédit » (cartes de paiement associées à un crédit renouvelable : voir encadré *supra*) dont la diffusion a connu une croissance importante parallèlement à la montée en puissance des réseaux bancaires dans la distribution du crédit renouvelable. L'utilité de ces cartes n'est en effet pas parfaitement démontrée à ce jour : l'ACPR a d'ailleurs rappelé dans son dernier rapport annuel que leur commercialisation devait demeurer cohérente avec les besoins exprimés par le client, l'absence prolongée d'utilisation d'un crédit renouvelable soulevant des interrogations sur l'adéquation réelle du produit aux besoins de l'emprunteur. Cette observation s'appuie sur les résultats d'un

²⁵⁹ Réalisation de 200 enquêtes mystère au deuxième trimestre 2016 dans 60 enseignes de 33 départements différents, au terme desquelles la CLCV avait mis en évidence que, dans 17,5 % des cas, un crédit renouvelable était proposé en premier et la possibilité de souscrire un crédit amortissable n'était ensuite présentée que dans un tiers des cas. En outre, dans 68 % des cas, un crédit gratuit avec une période de remboursement assez courte (3 à 12 mois) était proposé en premier (généralement un « trois fois sans frais ») et, dans 74 % des cas, la souscription de la carte du magasin était requise pour bénéficier de l'offre, 56,6 % de ces cartes s'avérant couplées à un crédit renouvelable.

²⁶⁰ Pour le financement à crédit d'un achat de plus de 1000 € sur le lieu de vente, le consommateur pourrait alors soit solliciter un prêt affecté soit utiliser un crédit renouvelable préexistant.

contrôle réalisé en mars 2016, dans lequel l'ACPR avait relevé une contradiction entre la large diffusion de la carte adossée au crédit renouvelable, considérée comme une carte « cœur de gamme » proposée à tout client éligible, et la proportion limitée de détenteurs utilisant effectivement le crédit renouvelable associé (30 %). Un établissement bancaire de la place interrogé par la Cour a confirmé cet ordre de grandeur, indiquant que s'il commercialisait 70 % de ses crédits renouvelables via une carte de débit/crédit, seuls 20 % des crédits ainsi accordés faisaient l'objet de tirages. Ces constats interrogent sur la réalité du besoin de crédit des clients ainsi que sur les conditions de souscription et les arguments présentés à l'appui de ces offres. Lors de son contrôle, l'ACPR a ainsi considéré que les garanties assurantielles attachées au paiement avec la carte de débit/crédit, par ailleurs commercialisée au même tarif que les cartes Visa sans crédit renouvelable, les assimilaient à une prime en nature et que la présentation de l'offre concomitamment au renouvellement de la carte bancaire pouvait constituer une pratique trompeuse.

Ces techniques de vente semblent cependant assez répandues. Si les établissements de crédit interrogés par la Cour ont indiqué ne pas accorder d'avantages commerciaux lors de la souscription de ce type de cartes, l'un d'entre eux a néanmoins reconnu qu'en fonction des délégations qui lui sont accordées, un conseiller clientèle peut tout à fait accorder un avantage commercial lors de la souscription d'une carte débit/crédit, comme facturer la cotisation de la carte de débit associée au crédit renouvelable à un euro la première année (contre 16€ les années suivantes). En outre, les achats (au comptant ou à crédit) effectués avec ces cartes bénéficient dans la plupart des réseaux avec lesquels la Cour s'est entretenue d'une extension gratuite de la garantie du constructeur. L'existence de bénéfices extérieurs au crédit renouvelable mais liés à sa souscription peut ainsi influencer le consommateur et l'inciter à souscrire un crédit dont il n'a pas besoin. Or, il faut également rappeler que, dès lors que la carte est utilisée (au comptant ou à crédit), le crédit renouvelable est considéré comme actif (article L. 312-80 du code de la consommation) et donc que les dispositions relatives à la suspension et la résiliation ne s'y appliquent pas. Enfin, si l'ensemble des établissements de crédit généralistes et spécialisés interrogés affirment que la distribution de ces cartes est conforme aux dispositions applicables au crédit renouvelable, notamment celles relatives à l'analyse de solvabilité, le contrôle précité de l'ACPR a démontré que ces diligences n'étaient pas toujours mises en œuvre²⁶¹.

Évolution du marché du crédit à la consommation.

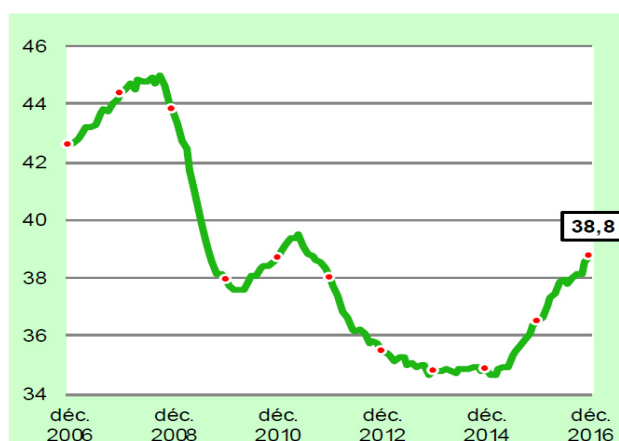
Selon les statistiques de janvier 2017 de la Banque de France²⁶², après avoir progressé de 4,1 % en 2015, l'encours de crédit à la consommation a continué de croître en 2016 à un rythme

²⁶¹ Les communications à caractère publicitaire présentaient des insuffisances ; 10 % des dossiers ne comprenaient pas l'ensemble des pièces attendues pour l'octroi d'un crédit renouvelable ; dans 26 % des cas, les documents précontractuels et contractuels n'étaient pas remplis dans les formes prescrites par la réglementation ; dans 21% des cas, une prise en compte erronée des revenus et des charges était observée, susceptible de fausser l'évaluation de la solvabilité de l'emprunteur et de lui faire prendre des engagements dépassant sa capacité de remboursement.

²⁶² Les statistiques de la Banque de France couvrent l'intégralité des établissements de crédit, à la différence de celles produites par l'association des sociétés financières (ASF) qui ne portent que sur le périmètre de ses adhérents (établissements spécialisés). Les définitions retenues varient également selon la source, la notion de crédits amortissables retenue par la Banque de France incluant par exemple prêts personnels, crédits affectés et crédits sur le lieu de vente, mais pas la location avec option d'achat. L'analyse des grandes tendances n'est toutefois pas affectée par ces différences.

élevé pour atteindre un montant de 157,5 Md€ au mois de septembre. Ce redressement de l'activité fait toutefois suite à plusieurs années de contraction du marché du crédit à la consommation²⁶³ et est essentiellement porté par le prêt personnel et la location avec option d'achat (LOA), qui bénéficient du dynamisme du marché automobile.

Graphique n° 6 : historique de la production annuelle de crédits à la consommation par les établissements spécialisés (en année mobile, Md€)



Source : Association des sociétés financières (Crédit à la consommation – Statistique mensuelle d'activité – Décembre 2016)²⁶⁴

Au-delà de ces évolutions globales, les statistiques de la Banque de France montrent qu'une recomposition s'est également opérée, avec la diminution de la part du prêt personnel, du crédit renouvelable et du crédit affecté dans l'encours total de crédits à la consommation, au profit de la LOA, des découverts bancaires et des différés de paiement.

²⁶³ Passé de 155 Md€ d'encours en 2010 à 144 Md€ en 2014.

²⁶⁴ L'ASF regroupe l'ensemble des établissements spécialisés (dont certaines filiales de groupes bancaires : La Banque Postale Financement, Franfinance et Natixis).

**Tableau n° 18 : encours de crédits à la consommation par catégories de crédits
(en Md€) en 2007, 2011 et 2015**

	Fin décembre 2007		Fin décembre 2011		Fin décembre 2015	
	Montant	Poids	Montant	Poids	Montant	Poids
TOTAL	137,5	100 %	149,2	100 %	153,1	100 %
Dont prêt personnel	68,7	50 %	74,1	49,7 %	74	48,3 %
Dont crédit renouvelable	31,9	23,2 %	26,9	18 %	20	13,1 %
Dont crédit affecté	19,5	14,2 %	15,7	10,5 %	14,6	9,5 %
Dont crédit-bail et assimilé (LOA)	3,7	2,7 %	5,1	3,4 %	7,1	4,6 %
Dont avance sur comptes débiteurs	6,6	4,8 %	7,2	4,8 %	7,6	5 %
Dont autres crédits de trésorerie (y.c avances sur différés de paiement)	7,1	5,2 %	12,2	8,2 %	13,6	8,9 %
Dont titrisation	0	0 %	8	5,4 %	16,1	10,5 %

Source : Banque de France (citée par rapport Athling, avril 2016²⁶⁵)

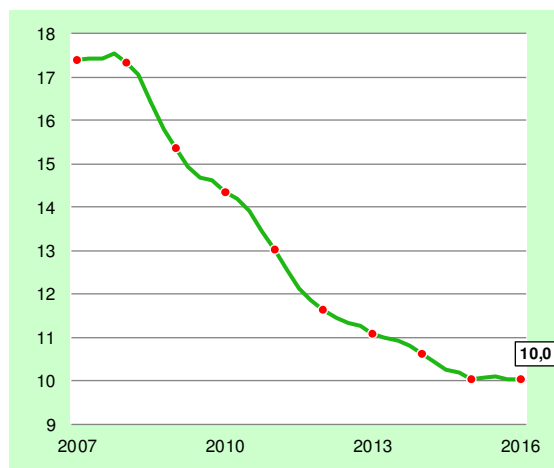
Le recul de la part du crédit renouvelable dans l'encours total du crédit à la consommation (13 % fin 2015 contre 31 % en 2007²⁶⁶) ainsi que dans la production annuelle de crédits est particulièrement marqué. Le nombre total de comptes de crédits renouvelables a diminué de 30 % depuis 2011 (25 millions aujourd'hui contre 35 millions auparavant) : sur le seul périmètre des adhérents de l'Association des sociétés financières (ASF), près de 9 millions de comptes de crédits renouvelables ont été fermés entre 2010 et 2015²⁶⁷.

²⁶⁵ « Panorama et bilan des réformes en matière de crédit à la consommation et de prévention du surendettement intervenus au cours de la période 2010-2015 », Pierre Blanc, avril 2016.

²⁶⁶ Pour les seuls établissements spécialisés, ce taux est de 25 % contre 40 % en 2009.

²⁶⁷ Solde des ouvertures et des fermetures.

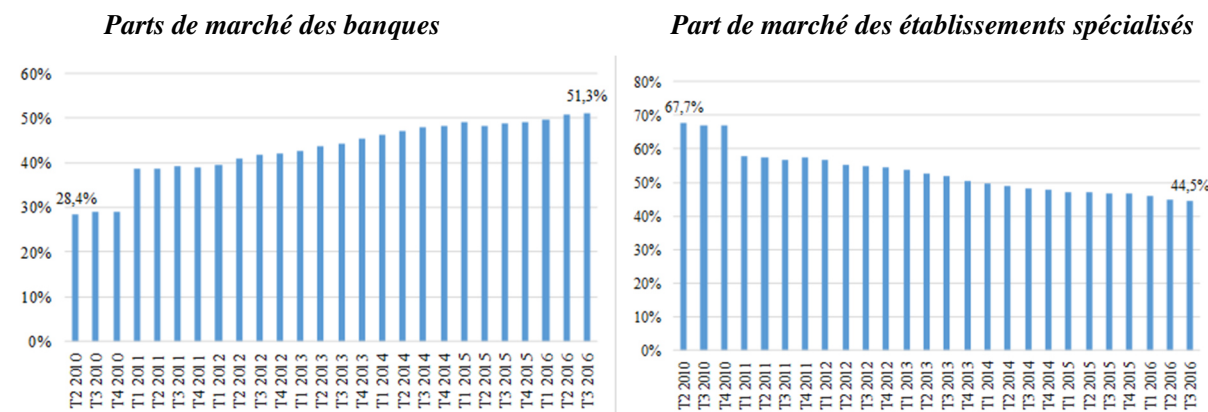
Graphique n° 7 : historique de la production annuelle de crédits renouvelables par les établissements spécialisés (en année mobile, Md€)



Source : Association des sociétés financières

On observe en outre une recomposition de l'offre : la part du canal bancaire dans la distribution du crédit renouvelable atteint ainsi aujourd'hui près de 52 %, alors qu'elle n'était que de 39 % en 2011, celle des établissements spécialisés connaissant une évolution inverse.

Graphique n° 8 : modalités de distribution du crédit renouvelable : évolution depuis 2011



Source : Banque de France (Stat Info septembre 2016 – Les crédits à la consommation, janvier 2017)

Annexe n° 13 : la procédure de traitement du surendettement

Le surendettement, qui se définit²⁶⁸ comme l'impossibilité manifeste pour le débiteur de bonne foi de faire face à l'ensemble de ses dettes non professionnelles exigibles et à échoir, fait l'objet d'un traitement par la puissance publique depuis la loi du 31 décembre 1989, dite « loi Neiertz », relative à la prévention et au règlement des difficultés liées au surendettement des particuliers. Cet intitulé semble donner deux objectifs complémentaires à la politique publique relative au surendettement : la prévention du surendettement et le traitement des difficultés des particuliers. Or, la Cour constatait, en 2010, que la politique de lutte contre le surendettement était déséquilibrée, le dispositif légal visant davantage à traiter la situation individuelle des surendettés qu'à prévenir le surendettement²⁶⁹.

La loi du 1^{er} juillet 2010 portant réforme du crédit à la consommation, qui a été complétée par la loi relative à la consommation du 17 mars 2014²⁷⁰, a marqué, à cet égard, une inflexion, en ce qu'elle prend en compte une partie des préoccupations relatives à la prévention du surendettement. Elle introduit, notamment, des garde-fous à l'entrée du crédit, et plus particulièrement du crédit renouvelable.

Le constat de la persistance du phénomène du surendettement ainsi que de l'augmentation des situations résultant d'une baisse des ressources des débiteurs, consécutive à un accident de la vie, ont également amené le législateur à imprimer au dispositif un caractère social. La loi n°2013-672 du 26 juillet 2013 de séparation et de régulations des activités bancaires prévoit ainsi que les personnes surendettées propriétaires de leur résidence principale sont éligibles à la procédure de traitement des situations de surendettement. La procédure est mieux articulée avec les protocoles de cohésion sociale qui prévoient un plan d'apurement des impayés de loyer pour éviter l'expulsion d'un logement social. Les commissions ne sont plus obligées de commencer la procédure par une phase de négociation amiable lorsque celle-ci est manifestement vouée à l'échec, compte tenu de la très faible capacité de remboursement du débiteur. Enfin, cette loi prévoit une réduction de huit à sept ans des mesures de traitement des situations de surendettement, avec une possible exception, pour ceux qui sont propriétaires.

Il est aussi possible pour la commission de surendettement de recommander que la mesure d'effacement des dettes soit assortie de la mise en place d'un suivi budgétaire ou social pour les personnes qui redéposent un dossier après une première procédure de rétablissement personnel. Les personnes endettées bénéficient, par ailleurs, de plus en plus d'un accompagnement social, comme le montre le tableau ci-dessous qui retrace le pourcentage des dossiers déposés pour lesquels un débiteur a signalé être accompagné par un travailleur social ou une association.

268 Selon, l'article L. 330-1 du code de la consommation.

269 Cour des comptes, *Rapport public annuel 2010*, Première partie : Observations des juridictions financières. La lutte contre le surendettement des particuliers : une politique publique incomplète et insuffisamment pilotée, p. 461-494. La Documentation française, février 2010, 666 p., disponible sur www.ccomptes.fr

270 Ces deux lois ont donné lieu à une réglementation d'application fournie.

Tableau n° 19 : dossiers accompagnés par un travailleur social

<i>En %</i>	2011	2012	2013	2014	2015	2016
<i>Accompagnement social</i>	28,76	34,84	40,30	43,10	46,23	47,47

Source : Banque de France

Plus récemment, la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové a précisé la portée de l'effacement des dettes du débiteur résultant du rétablissement personnel. Jusqu'à son entrée en vigueur, aucun texte ne précisait la portée de l'effacement des dettes en matière de rétablissement personnel.

Les mesures de lutte contre le surendettement sont codifiées dans le code de la consommation qui y consacre un livre entier. C'est la Banque de France qui a la charge du secrétariat des commissions de traitement des situations de surendettement des particuliers en métropole. Un contrat de service public entre l'État et la Banque de France précise notamment les informations qui doivent être produites et le montant de la prestation. Pour les départements d'Outre-Mer, c'est l'Institut d'Émission des Départements d'Outre-Mer (IEDOM) qui assure cette mission, selon des processus similaires.

Si pendant de nombreuses années, les commissions de surendettement ont été chargées d'organiser une conciliation entre le débiteur et l'emprunteur, cette phase est progressivement écartée afin d'aller plus rapidement vers une annulation des créances. C'est ainsi que viennent d'être votées deux mesures, qui entreront en vigueur au 1^{er} janvier 2018. La première concerne la suppression du caractère systématique de la phase amiable qui serait désormais réservée aux dossiers concernant un bien immobilier. La seconde concerne la suppression de la décision d'homologation par le juge d'instance, 98 % des décisions de la commission étant homologuées sans modification ; en contrepartie les voies de contestation et de recours sont renforcées et le délai allongé de 15 à 30 jours. La procédure de rétablissement personnel prend donc de plus en plus de place, afin de limiter les phases amiables qui dans de nombreux cas ne permettaient pas d'apporter une solution et conduisaient à une perte de temps dans le traitement du dossier.

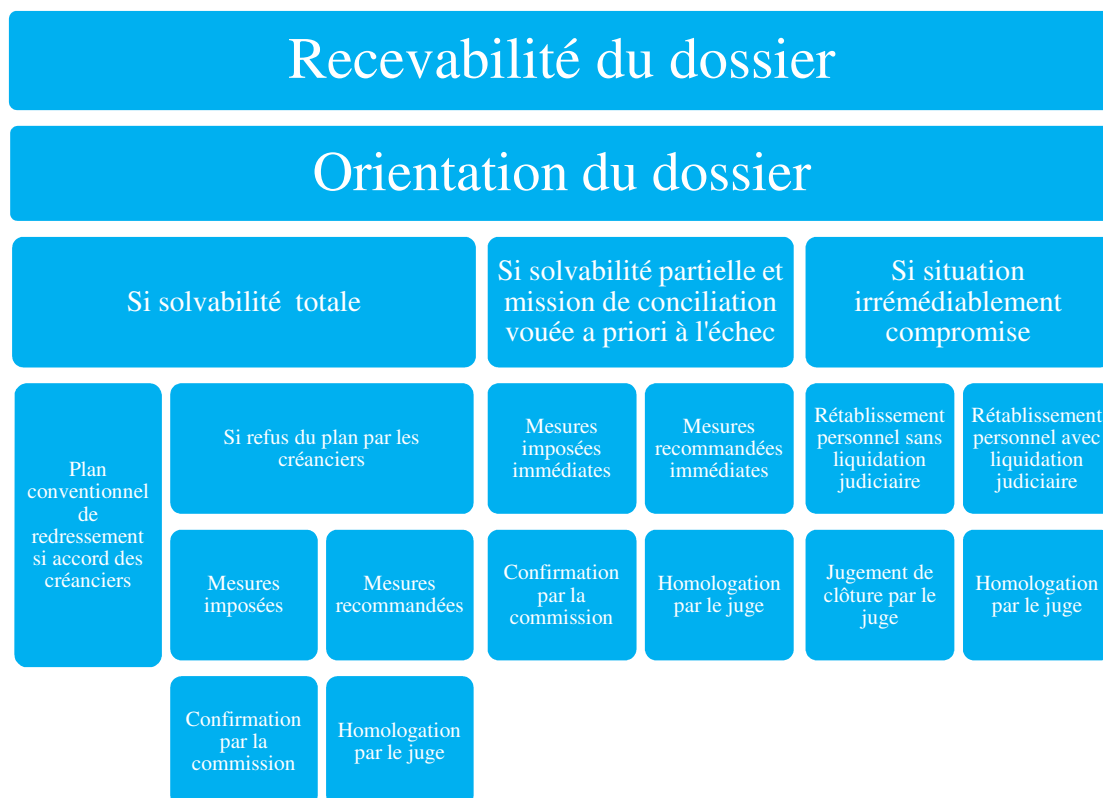
Après avoir examiné si un dossier est recevable, la commission de surendettement évalue la capacité de remboursement du particulier et oriente le dossier soit en cas de solvabilité totale vers une procédure avec un plan conventionnel de redressement si les créanciers en sont d'accord, soit vers des mesures imposées ou recommandées au juge (MIR) si les créanciers refusent. Les mesures recommandées sont prises, par exemple, en cas de vente forcée d'un bien immobilier.

En cas de solvabilité partielle, et si toute tentative de conciliation est manifestement vouée à l'échec, la commission de surendettement propose alors directement ce qui est appelé des mesures imposées immédiates ou recommandées immédiates²⁷¹ (MIRI).

²⁷¹ Article L732-4 du code de la consommation : « Lorsque la situation du débiteur, sans qu'elle soit irrémédiablement compromise au sens du deuxième alinéa de l'article L. 724-1, ne permet pas de prévoir le remboursement de la totalité de ses dettes et que la mission de conciliation de la commission paraît de ce fait manifestement vouée à l'échec, celle-ci peut, après avoir mis les parties en mesure de fournir leurs observations et sous réserve de l'application de l'article L. 711-6, imposer directement la mesure prévue au 4° de l'article L. 733-1 ou recommander les mesures prévues aux articles L. 733-7 et L. 733-8. »

Enfin, en cas de situation irrémédiablement compromise la commission de surendettement peut proposer une procédure de rétablissement personnel avec ou sans liquidation judiciaire en fonction de la présence de biens. Le graphique ci-dessous résume les différentes procédures actuellement en vigueur.

Schéma n° 4 : les procédures de traitement du surendettement



Source : Cour des comptes

Un infléchissement net du nombre de dossiers de surendettement déposés

On constate, depuis 2012, un reflux du nombre de nouveaux dossiers de surendettement déposés (passés de 141 821 en 2011 à 106 224 en 2016, soit une variation moyenne annuelle sur cinq ans de - 5,6 %). Le nombre total de dossiers de surendettement déposés à la Banque de France s'est également infléchi mais seulement depuis 2014, avec un nombre de dossiers déposés de 194 194 en 2016, en baisse de 16 % par rapport à 2014. En effet, les redépôts de dossiers (dossiers déposés par des personnes ayant déjà déposé un dossier) se sont accrus (voir *infra*).

Tableau n° 20 : évolution des dossiers de surendettement déposés et recevables entre 2011 et 2016

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Variation moyenne annuelle
Dossiers déposés	232 493	220 836	223 012	230 935	217 302	194 194	-3,5%
<i>Variation annuelle des dossiers déposés</i>		-5,0%	1,0%	3,6%	-5,9%	-10,6%	
Nouveaux dossiers	141 821	140 231	136 037	132 557	120 603	106 224	-5,6%
<i>Variation annuelle des nouveaux dossiers</i>		-1,1%	-3,0%	-2,6%	-9,0%	-11,9%	
Redépôts	90 672	80 605	86 975	98 840	96 699	87 970	-0,6%
<i>Variation annuelle des redépôts</i>		-11,1%	7,9%	13,6%	-2,2%	-9,0%	
Dossiers recevables	202 900	194 866	195 219	205 787	197 823	175 098	-2,9%
<i>Variation annuelle des dossiers recevables</i>		-4,0%	0,2%	5,4%	-3,9%	-11,5%	

Source : Banque de France

Ce reflux est couplé avec un net recul de la part des crédits à la consommation, et plus particulièrement des crédits renouvelables, au sein des nouveaux dossiers de surendettement. La part des crédits à la consommation dans l'endettement global recule ainsi, en 2016, à 39,3 % contre 54,1 % en 2012. Les crédits renouvelables étaient présents en 2016 dans 69,8 % des dossiers de surendettement contre 77,3 % en 2011 et ils représentaient, en 2016, 21,3 % de l'endettement global. Il n'est pas exclu que ce recul des crédits à la consommation explique, en partie, la progression des charges courantes constatée, au cours de la même période, dans les dossiers de surendettement : le recours au crédit à la consommation ne permettant plus de financer certaines des charges courantes, les débiteurs accumuleraient des arriérés sur les charges courantes comme les dépenses énergétiques ou de téléphone. Cette progression de l'endettement moyen au titre des charges courantes reste néanmoins d'ampleur limitée²⁷².

Le reflux des dépôts de dossiers de surendettement est intervenu alors même que le taux de chômage et le taux de pauvreté monétaire étaient orientés à la hausse, ce qui démontre l'impact de mesures législatives visant à réguler le secteur plutôt que l'impact des accidents de la vie.

Un taux de redépôt de dossiers toujours aussi élevé qui montre la nécessité de poursuivre les efforts pour apporter une solution durable

Le rapport de la Cour des comptes sur le surendettement de 2009 avait souligné que près de 40 % des dossiers examinés en 2008 correspondaient à des redépôts. Ce taux couvrait de fortes disparités entre les différentes commissions. Les données ne permettaient pas de faire la différence entre les situations relevant de véritables nouvelles demandes de celles qui consistaient en une simple modification de la situation. Certains dépôts intervenaient aussi à l'issue d'une période moratoire ce qui mettait en évidence l'inutilité de cette phase moratoire dans bien des cas. La Cour soulignait que le taux élevé de redépôts en 2008 de 39,10 % en phase amiable était un indicateur de la difficulté de certaines commissions à établir des plans conventionnels viables. Cet ensemble de chiffres a conduit la Banque de France à privilégier en 2014 le recours à des mesures conventionnelles ou imposées.

²⁷² Les charges courantes sont, en 2016, présentes dans 82,1 % des dossiers avec un montant moyen de 6 158 € (contre respectivement 78,3 % des dossiers et 4 317 € en 2011).

Le taux de redépôt des dossiers est toujours aussi important, puisqu'il atteint près de 45 %. Près de 30 % des redépôts en 2016 interviennent alors que des mesures conventionnelles sont en cours d'exécution, près de 33 % suite à une mesure d'attente et 13 % suite à la fin de la suspension d'exigibilité des créances²⁷³. Ce niveau montre que les personnes restent durablement endettées.

L'examen de redépôts de dossier est par ailleurs particulièrement délicat pour les commissions de surendettement. Celles-ci ne peuvent en effet bénéficier d'un historique sur les dossiers de surendettement. Ainsi une commission peut avoir à se prononcer après un délai de grâce accordé de 24 mois alors même que le secrétariat de la Banque de France doit « purger » au bout de 18 mois les dossiers. Une conservation d'éléments d'archives sur une période plus longue permettrait de mieux appréhender le cas des redépôts ou de suivre les cas de personnes surendettées qui changent de département.

Tableau n° 21 : cause de redépôts d'un dossier de surendettement

	2012	2013	2014	2015	2016 (10 mois)
<i>Dossiers déposés.</i>	220 922	223 012	230 969	217 340	198 783
<i>Dossiers redéposés.</i>	84 319	88 433	98 847	96 788	90 469
<i>Taux de redépôt.</i>	38 %	40 %	43 %	45 %	45 %
<i>Redépôts intervenant alors que des mesures conventionnelles, imposées ou recommandées sont en cours d'exécution.</i>	26 661	29 526	30 400	29 477	27 222
<i>Redépôts suite à l'expiration d'une mesure d'attente.</i>	39 970	38 588	33 978	31 546	21 034
<i>Redépôts suite à une clôture ou une décision d'irrecevabilité.</i>	8 698	9 281	10 446	10 603	10 395
<i>Redépôts consécutifs à une PRP ou une autre mesure d'effacement.</i>	4 584	6 147	7 833	8 854	9 988
<i>Redépôts suite à SEC (Redépôt hors délai).</i>		59	2 991	6 270	8 163
<i>Redépôts suite à fin de la suspension d'exigibilité des créances (Redépôt dans les délais).</i>	1 702	2 171	10 657	7 670	12 047
<i>Redépôts consécutifs à autres cas.</i>	2 704	2 661	2 542	2 368	1 620

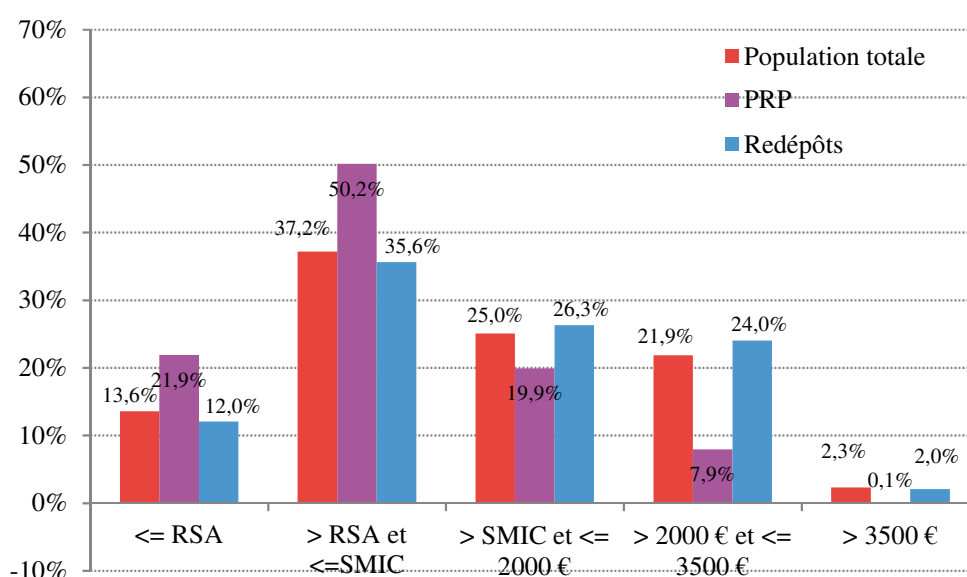
Source : Banque de France

²⁷³ La suppression du réexamen d'office des dossiers après suspension d'exigibilité des créances conduit à ce que ce dernier chiffre progresse mécaniquement puisqu'il n'était que de 2 % en 2012.

Le profil des personnes surendettées

Si l'enquête typologique sur le surendettement des ménages, publiée par la Banque de France en janvier 2016, confirme l'importance des difficultés par rapport à l'emploi (36,7 % de surendettés sans activités professionnelles) et le niveau généralement faible des ressources mensuelles, les personnes surendettées ne sont pas celles qui ont le moins de ressources, ces dernières n'ayant en général pas accès au crédit. Il s'agit, pour 62,1 % des dossiers de surendettement déclarés recevables en 2015, de personnes disposant de revenus compris entre le RSA²⁷⁴ et 2 000 €.

Graphique n° 9 : répartition en 2015 des dossiers par ressources



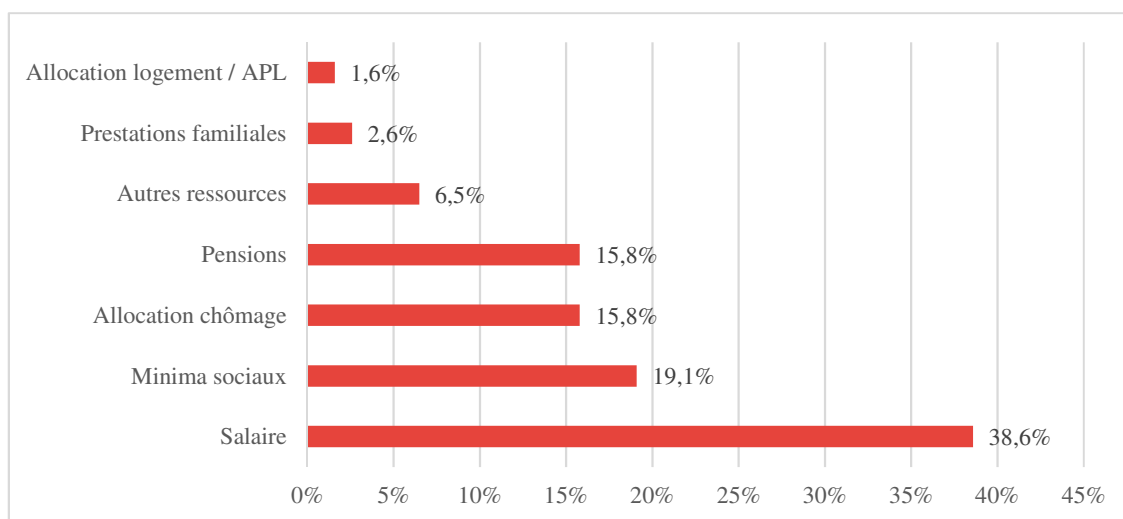
Source : Banque de France, le montant du RSA indiqué est celui pour 2 personnes²⁷⁵

La répartition des ressources par nature²⁷⁶ illustre, par ailleurs, que dans la majorité des cas, le salaire est la ressource principale des personnes en situations de surendettement, les minima sociaux ne l'étant que dans 19,1 % des cas et les allocations chômage ou pensions dans 15,8 % des cas.

²⁷⁴ RSA pour deux personnes, soit 802,76 €.

²⁷⁵ Population totale : dossiers de surendettement recevables ; PRP : procédure de rétablissement personnel.

²⁷⁶ Cette répartition est calculée en pourcentage du nombre de ressources principales.

Graphique n° 10 : répartition des ressources principales des surendettés

Source : Banque de France, présentation Cour des comptes

Près de la moitié des personnes surendettées ont entre 35 et 55 ans. L'enquête typologique de la Banque de France confirme la prépondérance des situations personnelles fragiles (65,2 % de personnes seules en 2015) dans les dossiers.

Le profil des personnes surendettées n'a pas fondamentalement évolué au cours des dernières années ; elles ne sont pas moins soumises qu'auparavant à des accidents de la vie, alors que le nombre de dossiers de surendettement a diminué.

Annexe n° 14 : le fichier national recensant les informations sur les incidents de paiement caractérisés (FICP) et le fichier central des chèques (FCC)

Le FICP

Un fichier national recense les informations sur les incidents de paiement caractérisés liés aux crédits accordés aux personnes physiques pour des besoins non professionnels. Il s'agit du Fichier national recensant les informations sur les incidents de paiement caractérisés (FICP). Ce fichier est géré par la Banque de France, laquelle est seule habilitée à centraliser ces informations. Il est soumis à la loi du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés. Son fonctionnement est régi par l'arrêté du 26 octobre 2010 relatif au fichier national des incidents de remboursement des crédits aux particuliers

Le fichier centralise les incidents de paiement déclarés par les établissements de crédit et les établissements de paiement ainsi que les informations relatives aux situations de surendettement.

Ce fichier a pour finalité de fournir aux établissements de crédit et aux sociétés de financement un élément d'appréciation de la solvabilité des personnes qui sollicitent un crédit. Toutefois, l'inscription d'une personne physique au sein du fichier n'emporte pas interdiction de délivrer un crédit.

Le fichier peut fournir un élément d'appréciation à l'usage des établissements de crédit, des établissements de monnaie électronique et des établissements de paiement dans leurs décisions d'attribution des moyens de paiement. Les informations qu'il contient peuvent également être prises en compte par les entreprises de crédit pour la gestion des risques liés aux crédits souscrits par leurs clients.

Les conditions dans lesquelles la Banque de France et les établissements de crédit et les sociétés de financement informent les personnes de leur inscription et de leur radiation du fichier ainsi que de leurs droits sont précisées par arrêté, pris après avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés. De même, un arrêté du ministre chargé de l'économie, pris après avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés et du comité consultatif du secteur financier, fixe les modalités de collecte, d'enregistrement, de conservation et de consultation des informations. Cet arrêté détermine également les modalités selon lesquelles les établissements de crédit et les sociétés de financement peuvent justifier qu'ils ont consulté le fichier.

Les entreprises mentionnées au premier alinéa de l'article L. 751-2 du code de la consommation sont tenues de déclarer à la Banque de France les incidents de paiement caractérisés dans les conditions précisées par l'arrêté mentionné à l'article L. 751-6 du code de la consommation.

Constituent des incidents de paiement caractérisés :

1o Pour un même crédit comportant des échéances, les défauts de paiement atteignant un montant cumulé au moins égal :

i) Pour les crédits remboursables mensuellement, à la somme du montant des deux dernières échéances dues ;

ii) Pour les crédits qui ont des échéances autres que mensuelles, à l'équivalent d'une échéance, lorsque ce montant demeure impayé pendant plus de 60 jours ;

2o Pour un même crédit ne comportant pas d'échéance, le défaut de paiement des sommes exigibles plus de 60 jours après la date de mise en demeure du débiteur, notifiée de manière formelle, d'avoir à régulariser sa situation, dès lors que le montant des sommes impayées est au moins égal à 500 € ;

3o Pour tous les types de crédit, les défauts de paiement pour lesquels l'établissement ou l'organisme mentionné à l'article 1^{er} engage une procédure judiciaire ou prononce la déchéance du terme après mise en demeure du débiteur restée sans effet. Les établissements et organismes mentionnés à l'article 1^{er} peuvent ne pas inscrire les retards de paiement d'un montant inférieur à 150 € pour lesquels la déchéance du terme n'a pas été prononcée.

Dès la réception de cette déclaration, la Banque de France inscrit immédiatement les incidents de paiement caractérisés au fichier et, dans le même temps, met cette information à la disposition de l'ensemble des entreprises ayant accès au fichier.

Les informations relatives à ces incidents sont radiées immédiatement à la réception de la déclaration de paiement intégral des sommes dues effectuée par l'entreprise à l'origine de l'inscription au fichier. Elles ne peuvent en tout état de cause être conservées dans le fichier pendant plus de cinq ans à compter de la date d'enregistrement par la Banque de France de l'incident ayant entraîné la déclaration.

Dès qu'une commission de surendettement des particuliers est saisie par un débiteur, elle en informe la Banque de France aux fins d'inscription au fichier.

La même obligation pèse sur le greffe du juge du tribunal d'instance lorsque, sur recours de l'intéressé contre une décision de recevabilité ou d'orientation rendue par la commission, la situation mentionnée à l'article L. 711-1 du code de la consommation est reconnue par ce juge ou lorsque le débiteur a bénéficié de l'effacement des dettes résultant d'un rétablissement personnel en application des dispositions des articles L. 741-3, L. 741-7, L. 741-8 ou L.742-22.

Le fichier recense les mesures du plan conventionnel de redressement mentionnées à l'article L. 732-2. Ces mesures sont communiquées à la Banque de France par la commission. L'inscription est conservée pendant toute la durée de l'exécution du plan conventionnel, sans pouvoir excéder sept ans.

Le fichier recense également les mesures prises en vertu des articles L. 733-1, L. 733-7 et L. 733-8 qui sont communiquées à la Banque de France par la commission ou le greffe du juge du tribunal d'instance lorsqu'elles sont soumises à son homologation. L'inscription est conservée pendant toute la durée d'exécution de ces mesures, sans pouvoir excéder sept ans.

Lorsque les mesures du plan conventionnel mentionnées à l'article L. 732-2 et celles prises en application des articles L. 733-1, L. 733-7 et L. 733-8 sont exécutées sans incident, les informations relatives aux mentions qui ont entraîné leur déclaration sont radiées à l'expiration d'une période de cinq ans à compter de la signature du plan conventionnel ou de la date de la décision de la commission qui impose des mesures ou lorsque les mesures recommandées par la commission ont acquis force exécutoire. Lorsque, pour une même personne, sont prescrits successivement, dans le cadre d'une révision ou d'un renouvellement du plan ou des mesures, un plan conventionnel mentionné à l'article L. 732-2 et des mesures

prises en application des articles L. 733-1, L. 733-7 et L. 733-8, l'inscription est maintenue pendant la durée globale d'exécution du plan et des mesures sans pouvoir excéder sept ans.

Pour les personnes ayant bénéficié de la procédure de rétablissement personnel, les informations relatives aux mentions correspondantes sont radiées à l'expiration d'une période de cinq ans à compter de la date d'homologation ou de clôture de la procédure. La même durée de cinq ans est applicable aux personnes physiques ayant fait l'objet d'une liquidation judiciaire en application de l'article L. 670-6 du code de commerce.

Le FCC

Il existe aussi un autre fichier appelé fichier central de chèques (FCC) qui enregistre l'ensemble des personnes « interdit bancaire ». L'interdiction bancaire est décidée par la banque qui gère le compte sur lequel n'ont pu être débités un ou plusieurs chèques sans provision, malgré une ou plusieurs tentatives de régularisation, ou par le juge. L'interdiction bancaire concerne tous les comptes personnels détenus dans toutes les banques ; cette interdiction s'applique aussi aux cotitulaires.

L'interdiction concerne tous les comptes personnels détenus dans toutes les banques et elle ne vise que l'interdiction d'émettre des chèques. Elle dure 5 ans maximum et prend fin, sauf décision de justice contraire, dès lors que les dettes envers les bénéficiaires des chèques sans provision sont acquittées. Les données sont accessibles à l'ensemble des établissements bancaires. Le FCC recense aussi les personnes auxquelles les banques ont décidé de retirer la carte bancaire en raison d'un incident lié à son utilisation.

Annexe n° 15 : les actions réalisées par les PCB 1 et 2

Les missions des points conseil budget

Le rôle des PCB est de procéder à un diagnostic initial de la situation de la personne, à l'issue duquel ils lui proposent l'une des orientations suivantes :

1. Un accompagnement budgétaire, avec recherche d'ouverture de droits

Cette orientation est recommandée lorsque la personne a besoin de conseils sans pour autant être en difficultés, ou lorsque cette action est susceptible de résoudre les difficultés qu'elle a décrites. Un budget cible est élaboré par le PCB et la personne accompagnée. Sa mise en œuvre fait l'objet d'un suivi sur la durée.

2. Une intervention auprès des créanciers, doublée d'un accompagnement budgétaire avec recherche d'ouverture de droits. Cette orientation est recommandée lorsque les dettes d'un ménage ne permettent pas de dégager un reste à vivre minimal chaque mois alors qu'elle dispose d'une capacité de remboursement.

Dans ce cas, le PCB propose un aménagement des dettes aux créanciers, que ceux-ci acceptent ou refusent. Lorsqu'une intervention auprès des créanciers est réalisée, cela ne constitue pas pour autant une intermédiation au sens de l'article L.519-1 du code monétaire et financier. Les documents qui en résultent (avenants aux contrats de prêts notamment) ne sont signés que par le débiteur et le représentant de chaque créancier.

En cas d'échec, il peut y avoir orientation vers le surendettement avec accompagnement budgétaire.

3. L'accompagnement dans le cadre d'une procédure de surendettement, doublé d'un accompagnement budgétaire avec recherche d'ouverture de droits

Cette orientation peut être recommandée lorsque la personne est manifestement dans l'impossibilité de faire face à ses dettes. Elle est conseillée par le PCB pendant la procédure. À l'issue de celle-ci, la prise en charge devient un accompagnement budgétaire qui vise à éviter un nouveau dépôt de dossier de surendettement.

Les PCB1

Les PCB 1 mettent en œuvre les orientations (1) et (3) (accompagnement budgétaire après le cas échéant procédure de surendettement). Certains PCB1 peuvent en œuvre l'orientation (2) en intervenant auprès des créanciers, mais cela doit rester rare et pour l'essentiel réservé aux cas simples. Exceptionnellement, ils ne prennent pas en charge directement l'accompagnement au surendettement et s'appuient sur une structure partenaire pendant la procédure.

Les opérateurs labellisés PCB1 existent déjà. Il s'agit pour l'essentiel d'associations et de CCAS. Le réseau des UDAF est notamment mobilisé pour participer à l'expérimentation. Ils interviennent sur un territoire au minimum communal, au maximum départemental. Ils doivent être en mesure d'assurer un accueil physique et téléphonique, y compris pour des personnes qui travaillent.

Le label PCB1 ne donne pas lieu à l'attribution de financements supplémentaires, car ces opérateurs accueillent et conseillent déjà les publics en difficultés financières. Il leur donne accès à des outils de travail et leur permet de s'insérer dans un réseau pour améliorer le service rendu. Ils ont notamment accès au système d'information du réseau. Ils doivent disposer des compétences requises et utiliser ces outils communs pour accompagner les personnes en difficultés. Ils s'engagent enfin à partager leurs résultats, dans le cadre d'un suivi et d'une évaluation.

En s'inscrivant dans l'expérimentation, les PCB1 s'engagent à travailler avec les acteurs de leur territoire pour se faire connaître des personnes en difficultés financières et les convaincre de venir à eux. Ces acteurs sont donc des « adresseurs » de personnes en difficultés. Ce maillage territorial leur permet d'orienter les personnes en difficultés vers des partenaires, qui sont des « ressources » au service des personnes en difficultés financières.

Ainsi, le département gestionnaire du fonds de solidarité logement et l'ADIL seront selon les cas « adresseurs » ou « ressources ».

Les PCB2

L'accueil physique et le maillage territorial de proximité distinguent nettement les PCB1 des PCB2. Ces derniers ne disposent en général pas d'un tel maillage. Les compétences juridiques et financières qu'ils mettent à la disposition des publics en difficultés sont en revanche plus spécialisées que celles des PCB1.

Les PCB 2 peuvent mettre en oeuvre les orientations (1), (2) et (3). Ils ont pour principal rôle de mettre en oeuvre l'orientation (2) en intervenant auprès de l'ensemble des créanciers pour rééquilibrer la situation budgétaire d'une personne en situation de dettes multiples et/ou complexes.

Il s'agit pour l'essentiel d'associations. Les PCB2 sont financés par leurs partenaires créanciers. Ces derniers proposent à leurs clients en difficultés de bénéficier des services du PCB2. Après avoir recueilli cet accord, le créancier prend rendez-vous avec le PCB2 pour le compte de son client via le système d'information du réseau. Il prend en charge le coût de ce dossier.

Les PCB 1 adressent également aux PCB2 les personnes orientées vers une intervention auprès des créanciers après avoir recueilli leur accord.

De même, un PCB2 peut après accord transmettre un dossier à un PCB1, notamment lorsqu'il observe que l'accompagnement budgétaire au long cours nécessite un accueil physique.

Annexe n° 16 : le microcrédit personnel

Le microcrédit personnel est un crédit à la consommation dont l'objet est de financer l'acquisition de biens ou services par des personnes n'ayant pas accès à des financements bancaires, notamment du fait de leur niveau de revenus ou de la fragilité de leur situation professionnelle.

La loi ne donne pas de définition légale du microcrédit, sauf pour les microcrédits bénéficiant de la garantie du Fonds de cohésion sociale (FCS), qui représentent néanmoins l'écrasante majorité des encours. L'article 80 de la loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale définit ainsi le microcrédit personnel en référence à l'objectif qu'il poursuit : la réalisation d'un projet d'insertion pour des personnes physiques confrontées à des difficultés de financement, mais dont les capacités de remboursement sont jugées suffisantes par les prêteurs et qui bénéficient d'un accompagnement social. La loi précise en outre que l'inscription des personnes intéressées au FICP ne peut constituer en soi un motif de refus de ces prêts. En dépit d'un lien initialement très fort avec l'accès, le retour ou le maintien à un emploi, la loi du 1^{er} juillet 2010 portant réforme du crédit à la consommation a, à l'initiative du sénateur Philippe Dominati, rapporteur de la commission spéciale du Sénat, réécrit le III de l'article 80 de la loi de cohésion sociale afin, notamment, de viser plus largement « la réalisation de projets d'insertion sociale qui ne sont pas directement liés à un objectif professionnel ».

Ainsi, lorsque l'on se réfère aux conventions signées entre les établissements de crédit et leurs partenaires associatifs, on observe que la contrainte portant sur l'objet ou la finalité des prêts n'empêche pas la prise en compte de besoins variés. La convention type entre une banque de la place et un réseau accompagnant que la Cour a pu consulter dresse, à titre d'exemple, la liste suivante (non exhaustive) des projets susceptibles d'être financés :

- mobilité : moyen de locomotion pour se rendre à son travail, pour amener ses enfants à l'école ou à la crèche, réparation automobile, etc. ;
- accès à l'éducation : cours d'alphabétisation, etc. ;
- équipement informatique : achat d'un logiciel, etc. ;
- accès à une formation : financement en partie des cours d'auto-école, de cours de perfectionnement à un métier, poursuite d'une formation diplômante ;
- frais d'installation : équipement ménager (réfrigérateur, etc.), petits travaux d'aménagement (installation d'une douche), etc. ;
- amélioration de sa santé : soins et équipements indispensables qui ne sont pas financés par les régimes de l'assurance maladie ;
- paiement d'un dépôt de garantie ou d'un déménagement permettant de rapprocher l'emprunteur de sa famille ou de son lieu de travail ;
- déplacements pour restaurer la cohésion familiale si celle-ci est « éclatée » géographiquement.

Le Fonds de cohésion sociale (FCS), créé par la loi du 18 janvier 2005 et géré par la Caisse des dépôts et Consignations, a pour mission d'intervenir soit directement en garantie,

soit en dotation de fonds de garantie préexistants intervenant pour garantir les prêts bancaires accordés dans le cadre du microcrédit. Ainsi que le souligne le rapport d'activité 2014 du FCS, sa vocation est de sécuriser les opérations de financement engagées dans ce cadre et, par conséquent, de contribuer à la pérennisation de l'action des opérateurs tant bancaires qu'accompagnants en faveur du développement de cet outil. Le FCS accorde également les agréments aux établissements bancaires désireux de participer au dispositif du microcrédit²⁷⁷ ainsi qu'aux associations habilitées par l'ACPR à accorder des prêts en dérogation au monopole bancaire, à partir de fonds propres ou des ressources empruntées auprès des établissements de crédit. Ces établissements étudient les dossiers transmis par les réseaux accompagnants et prennent la décision d'octroi ou de refus de prêt selon la situation personnelle du demandeur. En cas d'octroi, ils font signer le contrat de prêt au bénéficiaire et le suivent pendant toute la durée du prêt.

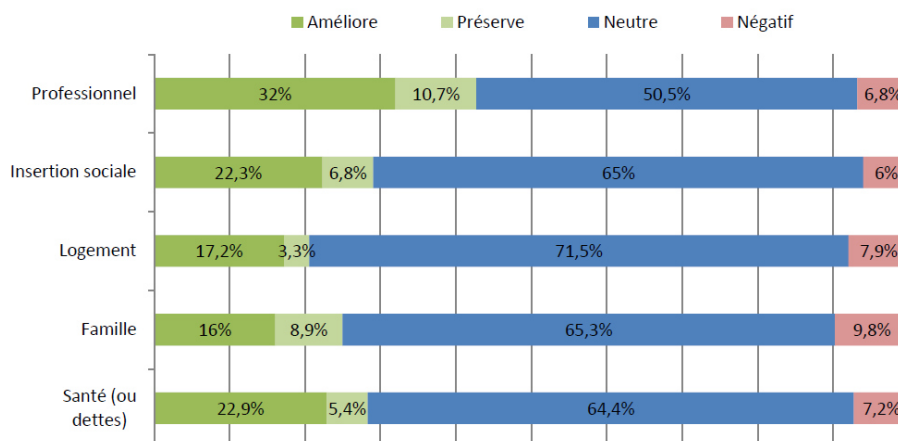
Les réseaux accompagnants, constitués d'associations nationales et de structures réparties au niveau local chargées des demandes de micro-crédit et de l'instruction des dossiers, interviennent en partenariat avec la Caisse des dépôts et consignations. Les neuf réseaux nationaux sont : l'ADIE, l'Association Nationale des Directeurs de Mission Locale, La Croix-Rouge Française, la Fédération des Familles Rurales, Les Restaurants du Cœur, Le Secours Catholique, l'Union Nationale des Associations Familiales, l'Union Nationale des Centres Communaux d'Action Sociale et les Chambres Régionales du Surendettement Social (CRESUS). La CDC a mis en place à partir de 2012 des plateformes locales de microcrédit personnel, qu'elle finance sur ses fonds propres²⁷⁸, dans le but de renforcer le maillage territorial et la mutualisation, tout en maintenant le lien de proximité entre le demandeur et l'accompagnant, et d'améliorer la professionnalisation des structures. La mise en place d'une plateforme de microcrédit personnel consiste à identifier sur un territoire donné une structure unique chargée de l'instruction des demandes de microcrédit transmises par un réseau de prescripteurs : elle permet de mettre en place une procédure unique et harmonisée sur un même territoire et de renforcer l'efficacité du dispositif, par une mutualisation des moyens, se traduisant par un service plus performant, efficace et professionnel. 28 plateformes étaient en activité fin 2014. Leur développement et leur pérennisation sont toutefois soumis à un certain nombre de conditions mises en évidence dans le rapport réalisé par l'Agence nouvelle des solidarités actives (ANSA) pour l'évaluation du dispositif des plateformes de mutualisation du microcrédit personnel garanti par le FCS (juin 2015). Le rapport souligne que le déficit d'identification des plateformes par les réseaux prescripteurs et la faible lisibilité du dispositif instauré interrogent la pertinence même des plateformes, la légitimité de leur positionnement par rapport aux instructeurs classiques et leur rôle de coordination sur le territoire. En outre, si 68 % des plateformes atteignent les objectifs fixés par la Caisse des dépôts en termes de taux de transformation des dossiers déposés, de nombreuses plateformes ne peuvent pas absorber un accroissement des demandes faute de moyens humains et sont amenées à freiner le développement du dispositif (arrêt de la communication, réorientation des demandeurs vers d'autres dispositifs ou d'autres structures, etc.) malgré des potentialités avérées en termes d'accroissement des volumes.

²⁷⁷ En 2014, 26 établissements financiers bénéficiaient d'un agrément du Fonds de cohésion sociale.

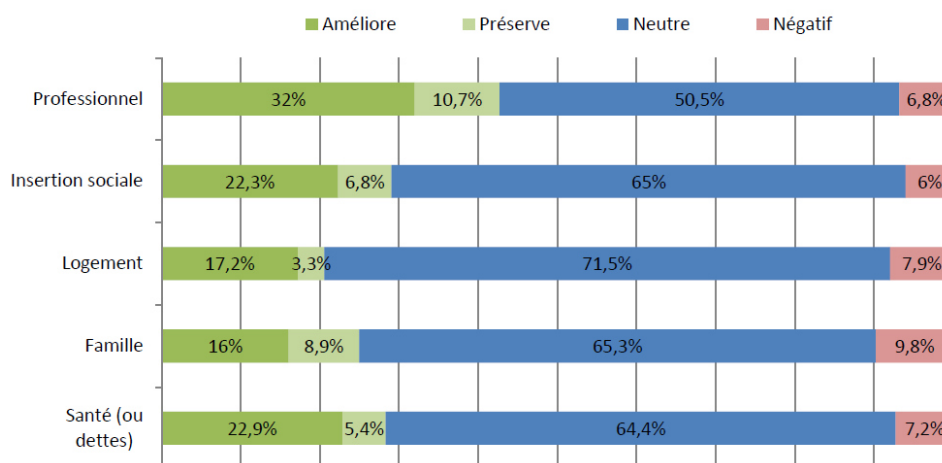
²⁷⁸ 309 850€ en 2016.

Les effets de l'octroi d'un microcrédit personnel sur les emprunteurs ont été analysés comme suit dans l'étude d'impacts réalisée en 2013 par MM. Gloukoviezzoff et Rebière :

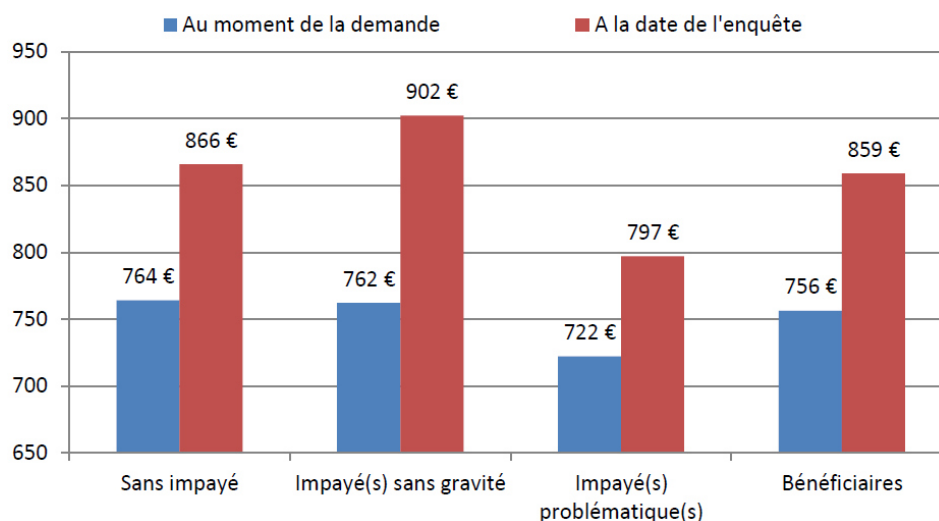
Graphique n° 11 : impacts du microcrédit personnel sur l'ensemble des emprunteurs



Graphique n° 12 : impacts du projet financé par un microcrédit personnel sur la situation budgétaire de l'emprunteur



Graphique n° 13 : évolution du niveau de vie moyen avant/après* l'octroi du microcrédit personnel (en € par mois)

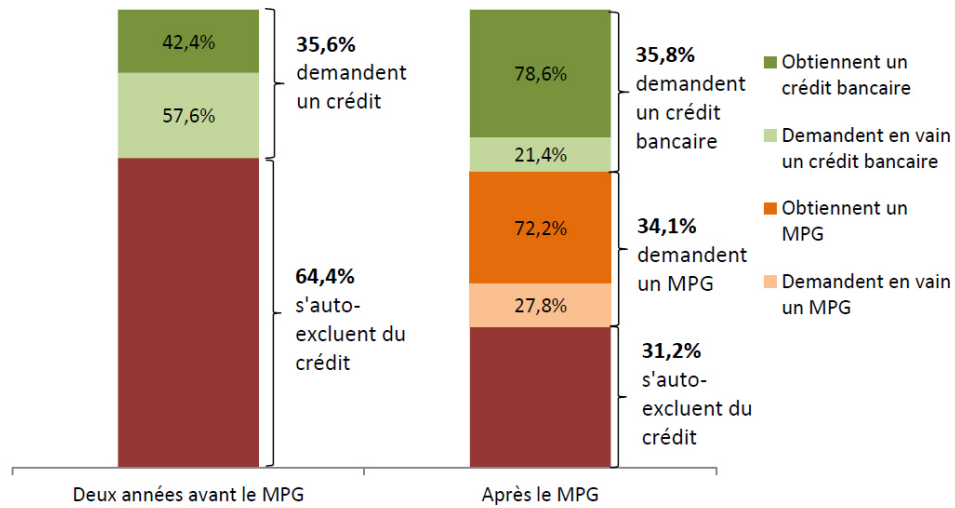


Source : *Étude d'impacts du microcrédit personnel garanti*, Georges Gloukoviezoff et Nicolas Rebière, juin 2013.
* à la date de l'enquête

D'après les résultats de l'étude d'impacts, seuls 16,8 % des emprunteurs estiment que le microcrédit a eu un impact positif sur leur niveau d'inclusion bancaire ; cette proportion augmente cependant à plus de 25 % chez les personnes n'ayant pas dû faire face à un impayé et à plus de 44 % chez celles ayant bénéficié d'un microcrédit qui leur avait in fine permis de réduire leur niveau d'endettement²⁷⁹. Le microcrédit peut également constituer un sas vers le crédit classique : si l'obtention préalable d'un microcrédit influe peu sur l'auto-exclusion du crédit, elle influe en revanche positivement sur l'accès au crédit. Ainsi, 78,6 % des emprunteurs de microcrédit obtiennent par la suite un crédit bancaire, contre seulement 42,4 % avant l'octroi du microcrédit. Qu'il tienne plus à l'assainissement de la situation financière de l'emprunteur qu'à un rapprochement des pratiques et perceptions réciproques des prêteurs et des emprunteurs, ainsi que le souligne l'étude d'impact, ce résultat constitue une externalité positive pour le bénéficiaire d'un microcrédit personnel.

²⁷⁹ La perception des bénéficiaires peut en outre être influencée négativement par des effets collatéraux non souhaités, tels que l'obligation d'ouvrir un compte au sein de l'établissement prêteur et d'y domicilier ses revenus.

Graphique n° 14 : évolution de l'accès au crédit avant/après* l'octroi d'un microcrédit personnel



Source : *Étude d'impacts du microcrédit personnel garanti*, Georges Gloukoviezoff et Nicolas Rebière, juin 2013.
* à la date de l'enquête

Tableau n° 22 : distribution de microcrédits personnels par établissement

Établissements financiers	Production 2014	Part de marché 2014	Production depuis le démarrage	Part de marché depuis le démarrage
Groupe Caisses d'Épargne	4 740	31,89 %	24 511	35,55 %
Caisses d'Épargne	4 335	29,16 %	22 108	32,07 %
Créasol	405	2,72 %	2 403	3,49 %
Adie	3 012	20,26 %	11 086	16,08 %
La Banque Postale	2 069	13,92 %	5 995	8,70 %
Groupe Crédit Coopératif	1 383	9,30 %	8 942	12,97 %
Crédit Coopératif	973	6,55 %	4 175	6,06 %
BTP Banque	410	2,76 %	4 699	6,82 %
Banques Populaires	0	0,00 %	68	0,10 %
Groupe Crédit Mutuel	1 371	9,22 %	7 213	10,46 %
Caisse Centrale	847	5,70 %	4 994	7,24 %
Caisse solidaire Nord Europe	524	3,53 %	2 219	3,22 %
Crédit Agricole	1 106	7,44 %	3 822	5,54 %
Crédits Municipaux	989	6,65 %	5 326	7,73 %
Bordeaux	253	1,70 %	1 332	1,93 %
Nantes	411	2,77 %	1 934	2,81 %
Nîmes	154	1,04 %	757	1,10 %
Lyon	79	0,53 %	586	0,85 %
Paris	0	0,00 %	142	0,21 %
Boulogne/Mer	33	0,22 %	175	0,25 %
Toulouse	55	0,37 %	265	0,38 %
Marseille	4	0,03 %	19	0,03 %
Roubaix	0	0,00 %	13	0,02 %
Dijon	0	0,00 %	103	0,15 %
Groupe BNP Paribas	187	1,26 %	776	1,13 %
BNP Paribas Personal Finance	186	1,25 %	667	0,97 %
Grand Est	1	0,01 %	71	0,10 %
Guyane	0	0,00 %	38	0,06 %
Société Générale	3	0,02 %	33	0,05 %
Cofidis	3	0,02 %	220	0,32 %
La Diac	1	0,01 %	1	0,00 %
Laser Cofinoga	0	0,00 %	1 015	1,47 %
SAGICAP	0	0,00 %	4	0,01 %
TOTAL	14 864	100,00 %	68 944	100,00 %

Source : Rapport d'activité du Fonds de cohésion sociale 2014.

Annexe n° 17 : les comparaisons européennes sur les dispositifs en faveur de l'inclusion bancaire

La plupart des pays européens ont mis en place, depuis plusieurs années, des dispositifs en faveur de l'accès à un compte bancaire. Le champ d'application et le contenu de ces dispositifs étaient néanmoins variés. La transposition de la directive européenne 2014/92/UE sur la comparabilité des frais liés aux comptes de paiement, le changement de compte de paiement et l'accès à un compte de paiement assorti de prestations de base (dite « *Payment Account Directive* » ou « PAD ») tend désormais à rapprocher les dispositifs existants.

Le présent rapport a pris le parti d'analyser plus en détails un échantillon de six pays européens qui présentent un taux de bancarisation élevé : l'Allemagne, la Belgique, l'Espagne, la Finlande, les Pays-Bas et le Royaume Uni. Cette annexe a été établie sur la base des notes transmises par le réseau international du ministère de l'économie et des finances.

Les dispositifs d'accès universel à un compte de paiement de base

La Belgique

La Belgique n'a pas encore transposé la directive PAD. La législation belge met toutefois déjà en œuvre la plupart des mécanismes prévus par cette directive.

En Belgique, toutes les banques qui proposent un service de comptes à vue à leurs clients doivent également proposer un service bancaire de base organisé par la loi du 24 mars 2003 et l'arrêté royal du 7 septembre 2003. La loi garantit ainsi à tout citoyen ayant sa résidence principale en Belgique le droit à l'ouverture d'un service bancaire de base dans la banque de son choix pour un tarif raisonnable (dont le montant maximum est d'environ 15 €).

Seulement 10 000 comptes de services bancaires de base sont actuellement ouverts en Belgique. Selon la fédération bancaire belge, le taux de bancarisation en Belgique est supérieur à 99 % et 14 millions de comptes environ sont référencés.

Le service bancaire de base inclut l'ouverture, la gestion et la clôture d'un compte à vue ainsi que les opérations suivantes : les virements ; les ordres permanents de paiement ; la domiciliation ; les dépôts ; les retraits d'espèces ; la mise à disposition d'une carte de paiement. Le compte de service bancaire de base ne peut être en découvert.

Les banques peuvent refuser une demande de service bancaire de base dans un nombre limité de cas : le requérant est déjà titulaire d'un compte à vue ; il détient des comptes d'épargne sur lesquels les dépôts excèdent 6 000 € ; il a des contrats de crédit pour un montant supérieur à 6 000 € ; le requérant a commis une escroquerie, un abus de confiance, une banqueroute frauduleuse, un faux en écriture ou s'est livré à du blanchiment de capitaux.

L'Allemagne

L'Allemagne a longtemps tardé à légiférer en matière de droit au compte en raison de la forte opposition des banques privées. Suite à l'arrivée massive de réfugiés en 2015, le gouvernement a décidé de transposer rapidement la directive européenne sur l'accès à un compte de paiement assorti de prestations de base (« compte de base ») et à obliger l'ensemble des banques à proposer ce type de comptes.

Jusqu'en 1995, c'est la Postbank, la banque postale, qui remplissait la mission d'intérêt général en matière d'accessibilité bancaire. Suite à sa privatisation en 1995 et au vide juridique laissé en matière de droit au compte, la Deutsche Kreditwirtschaft (DK), qui représente l'ensemble des fédérations bancaires²⁸⁰, édictait une recommandation à l'adresse des établissements de crédit afin de renforcer le droit au compte. Celle-ci n'étant pas contraignante, de nombreuses banques refusaient cependant d'ouvrir un compte à des personnes surendettées ou démunies. Ainsi, le gouvernement allemand, dans son rapport réalisé en 2011 sur les comptes courants de base, estimait qu'entre 670 000 et 2,68 millions de personnes de plus de 18 ans ne disposaient pas d'un compte courant. Les caisses d'épargne avaient pourtant souvent pris le relais de la Postbank, puisque dès les années 1990, elles s'engageaient, dans la plupart des Länder, à accorder un droit au compte aux clients de leur ressort territorial²⁸¹ et qu'elles garantissaient toutes, à partir d'octobre 2012, un droit au compte sous la forme d'un « compte citoyen » (Bürgerkonto) permettant retraits, virements et utilisation d'une carte de débit sans possibilité de découverts, à un tarif modéré.

L'afflux de réfugiés (plus d'un million de personnes en 2015) a poussé le gouvernement à accélérer la transposition de la directive européenne n° 2014/92/UE du 23 juillet 2014 sur la comparabilité des frais liés aux comptes de paiement, le changement de compte de paiement et l'accès à un compte de paiement assorti de prestations de base afin de pouvoir faire face à la forte demande en comptes bancaires. Le conseil des ministres validait, le 28 octobre 2015, le projet de loi sur les comptes de paiement (« Zahlungskontengesetz –ZKG ») transposant la directive. Malgré les protestations de la confédération bancaire, les articles concernant l'accès à un compte de paiement assorti de prestations de base entraient en vigueur le 18 juin 2015. Depuis cette date, le § 31 ZKG oblige toutes les banques à ouvrir un compte bancaire de base à tout demandeur (y compris personnes sans domicile fixe, demandeurs d'asile et étrangers sans titre de séjour). Le 7 juillet 2015 paraissait, par ailleurs, un décret sur la vérification de l'identité en lien avec les comptes de paiement (« Zahlungskonto-Identitätsprüfungsverordnung ») élargissant les documents d'identité requis pour l'ouverture d'un compte de paiement énumérés dans la loi contre le blanchiment d'argent (« Geldwäschegesetz ») (pièces d'identité et passeport) aux autorisations provisoires de séjour et à la preuve d'arrivée sur le territoire allemand.

La ZKG prescrit l'ouverture d'un compte de paiement assorti de prestations de base à l'ensemble des consommateurs (y compris sans domicile fixe et sans permis de séjour à condition qu'ils ne soient pas expulsables).

La ZKG définit les prestations auxquelles donne droit un compte de paiements assorti des prestations de base : versements ou retraits d'espèces, virements (y compris virements automatiques), prélèvements automatiques et utilisation d'une carte de paiement. Un découvert peut être accordé sur un compte de base.

²⁸⁰ La DK (nouvelle appellation depuis août 2011 du ZKA) regroupe l'ensemble des fédérations bancaires allemandes : fédération des banques privées (BdB), des banques mutualistes (BVR), des caisses d'épargne (DSGV) et des banques publiques, dont les banques d'investissement régionales, (VÖB) et des banques spécialisées dans les Pfandbriefe (VDP).

²⁸¹ Les caisses d'épargne sont en Allemagne organisées sur la base de circonscriptions territoriales. Une caisse donnée n'a en principe pas le droit d'exercer sur le territoire d'autres caisses.

La ZKG introduit la possibilité de recourir à la BaFin, l'Autorité fédérale de supervision financière, en cas de refus d'ouverture d'un compte de base. Celle-ci ordonnera à la banque, si son refus n'est pas justifié²⁸², l'ouverture d'un compte de base. La BaFin précise, sur sa page internet dédiée aux comptes de base²⁸³, que le consommateur peut aussi directement porter plainte contre la banque ou s'adresser au service de médiation de la Bundesbank. L'association de protection des consommateurs «Verbraucherzentrale» estime néanmoins que la procédure qui passe par la BaFin devrait s'avérer la plus efficace et la moins onéreuse des procédures existantes.

Alors que la directive prévoyait la possibilité d'imposer la gratuité des comptes de base, le gouvernement allemand a retenu la seconde possibilité offerte par cette directive qui consiste à exiger des « frais raisonnables ». Le § 41 de la ZKG stipule que les prix pratiqués sur le marché constituent une référence. La fédération des associations de consommateurs (« Bundesverband Verbraucherzentralen ») a rappelé six banques à l'ordre, fin septembre 2016, car elle estimait que la tarification des comptes de base supérieure à celle des comptes courants classiques ne respectait pas ce principe.

Les Pays-Bas

Les banques néerlandaises ont conclu, dès 2001, un gentlemen's agreement (accord de droit privé sans ancrage légal), en accord avec l'Armée du Salut, le « *Convenant inzake pakket primaire betaaldiensten* », qui garantit l'accès à un paquet de services de paiement de base.

Toutes les grandes banques de détail néerlandaises (ING, Rabobank, ABN-AMRO, SNS et Triodos) se sont engagées à appliquer cet accord, qui les oblige à accepter des clients commercialement peu intéressants. Ainsi, 98 % du marché néerlandais est couvert par cet accord, qui réunit par ailleurs les partenaires suivants : les ministères des finances et des affaires sociales ; l'association néerlandaise pour le crédit populaire NVVK ; l'Armée du Salut ; le bureau pour l'assainissement des dettes personnelles du conseil pour l'assistance juridique ; la fédération des centres d'hébergement des SDF ; l'association des communes néerlandaises ; l'association des gestionnaires des paiements.

Cet accord garantit l'accès à un compte bancaire individuel, à toute personne de plus de 18 ans, résidant aux Pays-Bas et détentrice d'une pièce d'identité en cours de validité. Après évaluation en 2004, il a été étendu pour inclure, depuis 2008, les demandeurs d'asile résidant dans un centre de réfugiés et, depuis 2013, suite à la loi *Wet gemeentelijke schuldhulpverlening* (« Loi sur l'assistance communale aux endettés »), les personnes sévèrement endettées, si le conseiller de la commune pour les personnes endettées l'estime nécessaire. Les seules personnes exclues du dispositif sont celles qui ont été impliquées dans des cas de fraude.

Les services bancaires de base comprennent notamment : la tenue du compte, la mise à disposition d'une carte de débit, la possibilité d'effectuer des dépôts et des retraits (y compris aux distributeurs automatiques), les paiements en ligne, les services bancaires mobiles et la possibilité de prélèvements mensuels (loyer, gaz, eau, électricité et téléphone mobile).

Pour faire mieux connaître le paquet de services de base, un site internet a été lancé en 2011. Le site contient des informations destinées aux personnes intéressées par ces services et

²⁸² La détention d'un compte en Allemagne ou un délit de blanchiment pourrait par exemple justifier un refus

²⁸³ https://www.bafin.de/DE/Verbraucher/Bank/Produkte/Basiskonto/basiskonto_node.html#doc7906372bodyText7

aux services sociaux. Pour les personnes n'ayant jamais possédé de compte bancaire, il donne également accès au formulaire permettant de demander l'accès au paquet de services de base. Les personnes ayant déjà ou ayant déjà eu un compte bancaire doivent s'adresser à la dernière banque dont ils étaient clients.

Le Royaume-Uni

Un droit à disposer d'un compte bancaire, assorti de services bancaires de base, a été mis en place pour appliquer la directive 2014/92/UE sur la comparabilité des frais liés aux comptes de paiement, le changement de compte de paiement et l'accès à un compte de paiement assorti de prestations de base.

En pratique, cela existait au Royaume-Uni depuis fin 2004, sous la forme d'un engagement volontaire des banques, qui permettait d'offrir des « comptes de paiement de base » (*basic bank account*) à quiconque souhaitait ouvrir un compte, même si cette personne s'est retrouvée en situation de faillite personnelle ou a fait l'objet de poursuites pénales. Le modèle suivi par les banques britanniques est celui du *free-if-in-credit*, dans lequel les services bancaires de base – comme par exemple la tenue de compte – sont gratuits, à condition que le compte présente un solde positif. Il est apparu pour des personnes qui n'avaient pas la possibilité d'ouvrir de compte en banque compte tenu d'une notation de crédit très faible. Néanmoins, les banques ne mettent pas en avant ces comptes sur lesquels elles perdent de l'argent, dans la mesure où ils sont gratuits et ne permettent pas de découverts (et donc de facturer des frais). Pour en bénéficier, le client ne doit pas déjà avoir de compte de paiement dans une autre banque au Royaume-Uni.

L'Espagne

Actuellement, il n'existe pas de loi espagnole conférant expressément aux particuliers un droit à détenir un compte bancaire. La transposition de la directive 2014/92/UE a pris du retard. Le gouvernement a lancé une consultation publique sur la transposition de cette directive européenne qui était en cours au moment de la rédaction du présent rapport.

La Suède

Il existe, en Suède, un droit à disposer d'un compte en banque (avec garantie d'État), mais ce dernier n'est pas nécessairement assorti de services bancaires de base. Le régulateur suédois des marchés financiers FI recommande toutefois que le droit à un compte bancaire soit assorti d'un service de base (carte de paiement, capacité à faire des virements, etc.), sans que cela ne soit une contrainte légale à ce stade. Dans l'hypothèse où une banque refuse de proposer ce type de prestations de base à un client, elle doit justifier son refus auprès du régulateur.

Cette situation devrait toutefois évoluer, courant 2017, avec la transposition de la directive européenne sur la comparabilité des frais liés aux comptes de paiement (2014/92/UE) dans la législation suédoise, qui prévoit que les comptes bancaires doivent bien être assortis de services de base pour les particuliers.

Selon l'Association suédoise des banques, l'exclusion bancaire est rare en Suède mais le flux important de réfugiés (environ 280 000 demandes d'asile au total pour la période 2014-2016) est une source de préoccupation croissante. Le développement du dispositif prudentiel imposé par l'Union européenne (règles de *Bâle*, dispositifs anti-blanchiment, etc.), qui s'accompagne de politiques de contrôle plus rigoureuses par les établissements financiers

locaux pour prévenir les risques et se prémunir contre d'éventuelles sanctions administratives ou judiciaires, risquent de peser sur les populations exposées, privées de compte en banque dès lors qu'elle ne pourraient fournir des pièces d'identification satisfaisantes et/ou une domiciliation stable. À titre d'illustration, deux banques suédoises, Nordea (seule banque systémique de la zone nordique) et Handelsbanken, ont déjà payé des amendes relativement lourdes pour ne pas avoir suffisamment respecté les dispositions législatives en la matière (règles anti-blanchiment, identifications de la clientèle, etc.). Les normes déontologiques et les codes de conduite internes en vigueur sont au cœur des préoccupations des établissements financiers suédois et l'accès aux services bancaires est sans doute devenu un peu plus restrictif que par le passé.

Enfin, il n'existe pas d'administration vers laquelle une personne qui se voit refuser le droit d'ouvrir un compte peut se tourner pour bénéficier d'un soutien administratif. En revanche, les clients qui ont d'ores et déjà un compte bancaire peuvent se tourner vers l'Office suédois pour les plaintes des consommateurs s'ils sont insatisfaits des services et des conditions d'accès proposés.

Les dispositifs pris en charge par certains opérateurs

En Belgique, le “compte d'aide sociale” offert par la banque Belfius

Depuis 2000, Belfius (anciennement Dexia Banque Belgique) offre un « compte d'aide sociale » aux centres publics d'action sociale des communes belges (CPAS) – équivalent des CCAS français, chargés entre autres du versement du revenu d'intégration sociale (équivalent du RSA). Ce service financier, qui a été conçu par la banque afin d'aider les organes publics locaux à offrir un accès aux services bancaires aux personnes défavorisées, constitue un élément important afin de décrire le contexte belge favorisant l'inclusion financière dans le domaine des transactions bancaires. Comme la loi sur le service bancaire de base n'a été introduite que trois ans plus tard, l'initiative de Dexia était précurseur en la matière. L'offre d'un tel service par Belfius est liée à son activité plus large de financement des collectivités locales, et permet de valoriser son image auprès de ses clients publics. En cela, elle fait partie de sa stratégie commerciale.

Il s'agit d'un compte à vue spécialement destiné au paiement du revenu d'intégration sociale ou de toute autre forme d'aide octroyée par les CPAS à des personnes privées (assistance psychologique, judiciaire, médicale ou en matière de règlement de dettes, etc.).

Ce compte, bien qu'ouvert au nom du bénéficiaire de l'aide et géré exclusivement par ce dernier, ne peut être accordé qu'à la demande du CPAS. Une carte de débit est d'office liée à ce compte. Elle permet au bénéficiaire non seulement de retirer son argent à tout moment aux distributeurs de billets, mais également d'effectuer facilement ses paiements. Pour le bénéficiaire, le compte est entièrement gratuit : ni frais d'ouverture, ni frais de carte, ni frais de comptabilisation des opérations. Un forfait annuel par compte est pris en charge par le CPAS. Ce forfait (compte, carte et opérations courantes), qui était en 2015 encore de 12 euros/an/compte, a été augmenté à 25 euros/an/compte à compter du 1^{er} janvier 2016, pour mieux couvrir les frais du service.

Dès que le titulaire du compte ne dépend plus d'un CPAS, le compte est soit clôturé, soit converti en compte ordinaire Belfius (compte aux conditions normales), au choix du titulaire.

Depuis 2010, le nombre de personnes bénéficiant des comptes d'aide sociale a diminué de 49 %. Il s'élevait à 21 022 bénéficiaires en 2015 (- 40 % par rapport à 2014). Cette baisse importante récente s'expliquerait par deux raisons. La première est une amélioration générale de l'accès aux comptes bancaires : bon nombre de personnes aidées par les CPAS disposent déjà d'un compte bancaire ordinaire ou sont aptes à en ouvrir un. Les comptes sociaux se positionnent alors comme alternative spécifique lorsque l'usage d'un compte privé ordinaire n'est pas possible. La seconde raison serait la nouvelle tarification du forfait annuel, qui a plus que doublé. Cette hypothèse est confortée par la diminution constante des CPAS faisant appel à ce service (525 en 2015, contre 556 en 2010).

Ce dispositif est considéré comme un outil bien construit et largement utilisé, complémentaire au service bancaire de base, qui permet à des personnes en situation précaire de devenir gratuitement titulaire d'un compte et d'une carte bancaire. En particulier, alors que 90 % des bénéficiaires du service bancaire de base sont de nationalité belge, le compte d'aide sociale des CPAS concerne davantage des personnes d'origine étrangère n'ayant pu ouvrir un compte normal à cause de difficultés à prouver leur identité.

Au Royaume-Uni, les services offerts par la poste britannique

Depuis le début des années 2000, Post Office Limited (POL) a développé deux types de services d'accessibilité bancaire.

En 2001, par l'accord sur les services bancaires universels, onze banques se sont engagées à rendre leurs comptes de base disponibles auprès des bureaux de poste de POL. Depuis, l'accord a été étendu à 21 banques représentant 95 % des détenteurs d'une carte de débit, et élargi aux comptes courants classiques pour la majorité des banques. Par ce dispositif, les consommateurs peuvent réaliser la plupart des opérations courantes (retraits en espèces, dépôts en chèque ou espèces, consultation de solde, au guichet ou sur automate) depuis un bureau de poste, souvent plus accessible que leur agence bancaire. En effet, le réseau bancaire est peu maillé au Royaume-Uni. En janvier 2017, dans un contexte où les agences bancaires, déjà cinq fois moins nombreuses qu'en France, continuent à fermer leurs portes à un rythme soutenu, un accord entre la quasi-totalité des banques britanniques et le réseau public des bureaux de poste, signé sous l'impulsion du gouvernement, est entré en vigueur au Royaume-Uni²⁸⁴. Les clients des banques classiques peuvent désormais effectuer la plupart de leurs opérations bancaires courantes dans l'un des 11 600 bureaux de poste pays : retraits d'argent, dépôts de chèques, consultation de comptes, etc. Cet accord va beaucoup plus loin que les précédents accords puisqu'il concerne tous les établissements bancaires et tous les bureaux de poste. Plus de 99 % des clients particuliers et 75 % des entreprises pourront en bénéficier.

POL était chargée, jusqu'en 2003, du versement des allocations sociales et des retraites versées en espèces au guichet. Alors que le gouvernement a commencé à cette date à verser ces prestations par virement, l'entreprise de services postaux a créé le *Post office card account* (POCA), un compte ouvert à toute personne sans vérification préalable de sa solvabilité, aux fonctionnalités limitées. Le financement de ce dispositif était assuré jusqu'en 2010 par le contrat

²⁸⁴ Source : les Echos, « La poste britannique prend le relais des agences bancaires », 1^{er} février 2017.

entre la Poste et le département du travail et des retraites britannique, ainsi que par une subvention volontaire des banques classiques, à la suite de la signature de l'accord sur les services bancaires universels en 2001. En 2008, alors que l'expiration du contrat approchait, son renouvellement n'était pas assuré à cause du coût élevé du dispositif et de doutes sur la raison d'être de ce compte (en 2008, 70 % des détenteurs de POCA avaient également un compte bancaire normal, soulevant un doute sur l'utilité de maintenir ce système dont le but initial était d'offrir aux personnes non bancarisées un moyen de recevoir les prestations sociales). Le gouvernement a envisagé de cesser de subventionner le dispositif et de faire migrer les mono-détenteurs de POCA vers un compte bancaire classique, par exemple un des comptes bancaires de base offerts par un établissement de crédit classique et accessibles dans les bureaux de poste. Mais le contrat a finalement été renouvelé.

Les réflexions sur l'accès au numéraire et l'impact en termes d'inclusion bancaire

Les réflexions sur l'accès aux espèces, en lien avec l'impact d'une éventuelle restriction de cet accès en termes d'inclusion bancaire, dépendent étroitement du contexte national, et des moyens de paiement utilisés.

Ainsi, bien que le volume d'argent blanchi soit important en Allemagne (volume annuel estimé à 100 Md€), le gouvernement allemand n'a pas plafonné le paiement en espèces. L'annonce du ministère des finances, en février 2016, de limiter le montant d'un paiement en espèces à 5000 € n'a pas abouti en raison de l'impopularité d'une telle mesure. Une majorité d'Allemands considèrent en effet le plafonnement comme une atteinte à la protection des données personnelles. La Bundesbank elle-même doute de l'efficacité d'un plafonnement des paiements en espèce dans la lutte contre le blanchiment d'argent.

Il n'y a pas de débat sur cette question aux Pays-Bas, où l'usage des cartes de débit s'est étendu à la quasi-totalité de la population, où les magasins préfèrent cette méthode de paiement au numéraire, même pour de (très) petits montants²⁸⁵, et où une majorité de population gère ses affaires bancaires par internet. On peut noter toutefois que l'acceptation d'espèces par des magasins est suivi par le « Groupe de concertation sur les services de paiement » (Maatschappelijk Overleg Betalingsverkeer), qui comprend notamment les banques, le ministère des Finances et la Banque centrale. Cet organe estime qu'il doit rester possible de payer en espèces dans les magasins néerlandais. Une autre question qui se pose s'agissant d'accessibilité est celle de la présence des guichets automatiques dans des zones plus isolées. Elle a été relevée par le plus récent rapport sur l'accessibilité bancaire de la Banque centrale qui ne considère pourtant pas qu'elle constitue une difficulté majeure.

La Suède fait, quant à elle, partie des pays dans lesquels les moyens de paiements dématérialisés (cartes de paiement, applications mobiles telles que « PayPal » ou l'alternative locale « Swish », etc.) se substituent le plus rapidement aux règlements en monnaie fiduciaire. Cette évolution s'accélère notamment en raison de l'abandon des opérations en numéraire aux guichets dans un nombre croissant d'agences bancaires : seulement la moitié du réseau bancaire (900 sur les 1 800 bureaux dans le pays) permet aujourd'hui d'effectuer des opérations en liquide au guichet, ce qui fragilise surtout les habitants en province, les personnes âgées et, à l'évidence, les personnes qui ont un accès limité aux services bancaires. La monnaie fiduciaire

²⁸⁵ Ainsi, le nombre de transactions par carte de débit a dépassé en 2015 pour la première fois le nombre de transactions en espèces.

en circulation est passée de 100 MdsSEK (9,4 Md€) en 2010 à moins de 70 MdsSEK (7,4 Md€) en 2015. Per Bolund (parti Vert), ministre des marchés financiers, n'exclut pas que son gouvernement vienne à légiférer pour freiner cette évolution et à obliger les banques à maintenir un service minimum en matière d'opérations en monnaie fiduciaire. Stefan Ingves, gouverneur de la Banque de Suède, est, pour sa part, favorable à l'introduction d'une nouvelle législation imposant aux banques une forme de « service minimum » tant que les clients le sollicitent. Per Åsling (parti du Centre), Président de la Commission des affaires fiscales du Parlement suédois, estime, au contraire, dans une tribune publiée dans le quotidien Dagens Nyheter du 27 janvier 2017, qu'une telle mission devrait revenir intégralement à la banque centrale.

Annexe n° 18 : les comparaisons européennes sur les dispositifs en faveur de la prévention du surendettement

Le fichier central du crédit

La majorité des pays européens sont dotés de fichiers dits « positifs » : Allemagne, Autriche, Belgique, Bulgarie, Danemark, Espagne, Estonie, Irlande, Italie, Pays-Bas, Portugal, Roumanie, Royaume-Uni et Suisse.

Cependant, ces fichiers recouvrent une réalité très variée, notamment selon leur origine, leur objectif et leur fonctionnement. La distinction principale qui peut être établie concerne le statut, l'objectif et le mode de gestion de ces fichiers :

- Les fichiers créés dans le cadre d'une initiative privée et gérés par une entité privée ont pour objet de mieux renseigner les prêteurs sur la situation des emprunteurs, afin de faciliter les relations contractuelles ;
- Les fichiers dont l'initiative est étatique, qui sont en général gérés par la banque nationale, ont souvent pour objectif de prévenir le surendettement.
- La présente fiche dresse un panorama des fichiers positifs européens étudiés.

Belgique : la centrale des crédits aux particuliers

Il existe en Belgique deux centrales des crédits auprès de la banque nationale de Belgique (BNB) : l'une concerne les particuliers (CCP) et l'autre concerne les entreprises (CCE).

La CCP enregistre tous les crédits conclus dans un but privé par des personnes physiques ainsi que les éventuels défauts de paiement relatifs à ces crédits. La mission de cette centrale est l'enregistrement et la mise à la disposition des prêteurs de ces informations enregistrées en vue de renforcer les moyens de prévention du surendettement des particuliers.

Dans le cadre de l'évaluation de la solvabilité du consommateur par le prêteur, la CCP doit obligatoirement être consultée par les prêteurs avant tout octroi de crédit. Le prêteur a notamment l'interdiction – uniquement pour le crédit à la consommation – d'octroyer un nouveau crédit lorsque le consommateur a un ou des arriérés de paiement de plus de 1000 € enregistrés dans la CCP dans le cadre d'un crédit à la consommation.

Actuellement, des débats sont en cours à propos d'un éventuel élargissement de la CCP aux dettes de téléphonie mobile. De cette manière, le prêteur pourrait avoir une vue plus complète des problèmes de paiements existants.

Pays-Bas : le bureau central d'enregistrement des crédits

Il existe, aux Pays-Bas, un Bureau central d'enregistrement des crédits (Bureau Kredietregistratie ou BKR), fondation indépendante à but social où les fournisseurs de crédit sont obligés par voie légale de notifier chaque crédit qu'ils fournissent (y compris la possibilité de découvert, liée par exemple à une carte de crédit). Ce bureau enregistre les crédits des personnes physiques. Il y a quelques années, le ministère des Affaires sociales a tenté d'introduire un système national d'information sur les dettes (Landelijk Informatiesysteem Schulden ou LIS), qui aurait dû enregistrer l'ensemble des dettes (y compris dans les domaines

du loyer, de l'énergie, etc.), afin d'éviter le surendettement. Ce système a toutefois été bloqué par l'Autorité pour la protection des données personnelles.

Royaume-Uni

Les octrois de crédit sont fondés, au Royaume-Uni, sur l'historique de remboursement du client (d'où l'importance d'avoir une bonne notation grâce à des remboursements réguliers). Ces fichiers sont généralement privés. Ils sont gérés par les agences d'information sur le crédit.

Allemagne : le fichier de la « Schufa »

Il n'existe pas, en Allemagne, de registre d'État recensant l'ensemble des crédits souscrits par les personnes physiques et morales. Mais les sociétés financières et commerciales sont actionnaires²⁸⁶ d'une entreprise de droit privé, la Schufa AG (Schutzgemeinschaft für allgemeine Kreditsicherung), non cotée en bourse, qui établit des scores de solvabilité et centralise ainsi, sur une certaine durée, les incidents de paiement. La Schufa détient 797 millions de données²⁸⁷ sur 66,4 millions de personnes et 5,2 millions d'entreprises (chiffres 2016), récoltées auprès de 9000 partenaires (banques et caisses d'épargne, sociétés de leasing, de vente par correspondance et de télécommunication). La Schufa intervient tout au long de la vie des consommateurs, que ceux-ci souhaitent ouvrir un compte, demander une carte de crédit, obtenir un crédit ou conclure un contrat de location d'appartement, de leasing automobile ou de téléphonie mobile. Un score de solvabilité négatif ne peut toutefois pas motiver le refus d'ouverture ou la fermeture d'un « compte de base ».

Espagne : le fichier central d'information des risques

Il existe en Espagne un registre central dénommé « Centrale d'Information des Risques » (CIR), soumis aux dispositions de la loi 44/2002 sur les mesures de réforme du système financier, à celles de l'ordonnance ECO/697/2004 et à la circulaire de Banco de España 1/2013. La banque centrale est chargée de l'administration et de la gestion de la CIR.

Aux côtés de ce fichier, il existe divers fichiers et registres de crédits impayés qui ne sont ni gérés ni supervisés par la banque centrale (ils sont toutefois encadrés par la réglementation en matière de protection des données à caractère personnel). On peut ainsi citer le RAI (Registro de Aceptaciones Impagadas) et le fichier géré par l'ASNEF (Association Nationale des Établissements Financiers de Crédit).

Suède

Il n'existe pas de fichier central du crédit public, recensant l'ensemble des crédits souscrits. En Suède ce sont des acteurs privés (UC, Bisnod, etc.) qui fournissent ce type de fichiers aux établissements financiers pour leurs permettre de réaliser les « *credit scoring* » de la clientèle.

²⁸⁶ Les banques de crédit possèdent 35 % de la Schufa, les caisses d'épargne 26 %, les banques privées 18%, les banques mutualistes 8 % et les entreprises commerciales et autres 13 %.

²⁸⁷ La Schufa est autorisée à détenir les données suivantes sur les particuliers : nom, date et lieu de naissance, adresse, éventuelles adresses antérieures, score établi par la Schufa, comptes bancaires, cartes de crédit, contrats de leasing, contrats de téléphonie, de vente par correspondance, de paiements échelonnés, crédits et garanties.

L'accompagnement budgétaire

Dans le domaine de l'accompagnement budgétaire, trois principales options se distinguent²⁸⁸.

La première consiste à confier la responsabilité du conseil budgétaire à une multiplicité d'acteurs de nature diverse coordonnés par un tiers public (le modèle décentralisé). C'est notamment le cas au Royaume-Uni, qui se caractérise par de nombreux intervenants aux statuts variés, au sein desquels des ONG caritatives qui fournissent des prestations gratuites et des entreprises commerciales de conseil budgétaire qui facturent des frais à leurs clients au début et au cours de la relation en fonction des solutions mises en œuvre. En juin 2011, le gouvernement a mis en place le Money Advice Service (MAS) pour favoriser l'accès à des conseils budgétaires de qualité, le MAS agissant à la fois en tant que prestataire de conseil budgétaire²⁸⁹ mais aussi en tant que coordinateur des organisations de conseil budgétaire. Le MAS est financé par une taxe sur les prestataires de services financiers.

La seconde suppose de confier cette responsabilité aux municipalités. C'est le cas, par exemple, en Finlande. La Finlande se caractérise par un secteur du conseil budgétaire encadré par deux lois (1993 et 2000), et principalement assuré par les municipalités. Ce dispositif articule de manière étroite le conseil budgétaire et la législation sur le traitement du surendettement.

La troisième option consiste à mettre en place un réseau de conseil budgétaire autonome. C'est le cas, par exemple, de l'Irlande, qui a mis en place un réseau autonome, le *Money advice budgeting service* (MABS), financé par le gouvernement. Le MABS a été créé en 1992 pour venir en aide aux personnes confrontées à des problèmes de dettes et les aider à reprendre le contrôle de leur budget. Il s'agit d'un dispositif gratuit, confidentiel et indépendant. Les services proposés tiennent principalement du conseil budgétaire en face-à-face, mais également à distance ainsi qu'à de l'éducation budgétaire. MABS intervient en partenariat avec des services sociaux, des associations caritatives et des établissements financiers. Le réseau MABS est composé de 53 structures indépendantes qui sont accessibles via 60 agences réparties sur le territoire. Chacun des MABS locaux est dirigé par un conseil rassemblant différentes parties prenantes (collectivités locales, associations caritatives, etc.). L'ensemble est coordonné par le MABS national development limited (MABSndl) établi en 2004 pour accompagner le développement du réseau et fournir un appui technique en termes de formation.

²⁸⁸ Source : Les enseignements européens en matière de conseil budgétaire, novembre 2013, Georges Gloukoviezzoff.

²⁸⁹ Ces conseils sont accessibles en ligne, par web-chat, par téléphone mais également en face-à-face.

Annexe n° 19 : le solde bancaire insaisissable

Dès lors qu'un compte bancaire fait l'objet d'une saisie et qu'il présente un solde créditeur, la personne concernée bénéficie automatiquement du solde bancaire insaisissable. Le compte est bloqué sauf pour une somme égale au plus au montant mensuel du revenu de solidarité active (RSA) pour une personne seule sans enfant. Cette somme est destinée à assurer les paiements des dépenses alimentaires urgentes.

La procédure du solde bancaire insaisissable (SBI) a été instaurée par le décret du 11 septembre 2002 qui a institué un « dispositif d'accès urgent aux sommes à caractère alimentaire figurant sur un compte saisi ». La loi de simplification du droit du 12 mai 2009 et le décret du 30 décembre 2009 ont rendu le SBI automatique. La personne dont le compte fait l'objet d'une saisie-attribution n'a pas besoin d'en faire la demande²⁹⁰.

Si le compte bancaire saisi est alimenté par des créances provenant de sommes insaisissables (minima sociaux, prestations familiales, remboursements de frais médicaux, notamment), le montant du SBI mis à disposition par la banque ne se cumule pas avec ces sommes. Si le compte bancaire est crédité d'une somme insaisissable supérieure au montant du SBI, l'établissement de crédit laissera cette somme à la disposition du titulaire du compte saisi après que ce dernier en ait apporté formellement la preuve. Si le compte bancaire enregistre une somme insaisissable inférieure au SBI, la banque laissera à disposition le montant du SBI, à condition que le solde du compte soit créditeur d'au moins cette somme.

D'après une étude réalisée en 2008 par le comité consultatif du secteur financier (CCSF), en collaboration étroite avec les établissements bancaires et le CREDOC, et qui avait pour objectif d'évaluer le fonctionnement de la procédure du solde bancaire insaisissable (SBI), les résultats apparaissaient satisfaisants dans les limites du champ de l'étude fondée sur l'examen de 249 demandes de SBI renseignées auprès de 5 établissements bancaires volontaires entre septembre 2007 et janvier 2008. Cette étude a été menée avant l'automatisation de la procédure du SBI.

²⁹⁰ Avant, il était nécessaire de faire un courrier pour obtenir le déblocage de cette somme.