



Commission des finances

Mme Michèle André (Socialiste et Républicain – Puy-de-Dôme)

Rapporteure

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

Rapport d'information – Version provisoire

18 juillet 2017

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
AVANT-PROPOS	5
LES PRINCIPALES RECOMMANDATIONS DE LA RAPPORTEURE	7
LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE LA RAPPORTEURE	9
1. <i>Une politique d'inclusion économique et sociale qui doit rester prioritaire, malgré des avancées récentes</i>	9
2. <i>Des dispositifs en faveur des publics en situation de fragilité financière qui favorisent l'inclusion bancaire et ont permis une diminution du nombre des dossiers de surendettement</i>	11
3. <i>La complexité des instruments de la politique d'inclusion bancaire est susceptible de réduire leur efficacité</i>	14
4. <i>L'inclusion bancaire doit prendre en compte les nouvelles sources d'exclusion nées de l'essor de la digitalisation des services bancaires</i>	17
5. <i>L'inclusion bancaire par le Livret A de La Banque Postale : une question à traiter avant 2020, une piste de réponse à l'exclusion numérique</i>	18
6. <i>Renforcer l'inclusion bancaire par un accompagnement en amont des personnes fragiles</i>	22
7. <i>Le fichier positif, un projet désormais sans portée opérationnelle ?</i>	23

Mesdames, Messieurs,

Le 18 juillet 2016, la commission des finances du Sénat a demandé à la Cour des comptes de réaliser une **enquête portant sur les politiques publiques en faveur de l'inclusion bancaire et de la prévention du surendettement**.

D'importantes mesures ont été prises à la suite du **plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale** du 13 février 2013, dont l'un des volets portait sur l'inclusion bancaire et la prévention du surendettement. Plusieurs de ces dispositions ont été introduites par la loi du 26 juillet 2013¹.

Les dispositions des lois du 1^{er} juillet 2010 et du 17 mars 2014², qualifiées de « sans précédent » par l'étude du cabinet Athling³ pour le comité consultatif du secteur financier, ont permis **un rééquilibrage du marché du crédit à la consommation**. Le nombre de dossiers de surendettement déposés diminue depuis 2012, inversant la tendance qui prévalait jusqu'alors.

Cependant, les politiques d'inclusion bancaire reposent sur une **diversité de dispositifs**, au risque de perdre en lisibilité et de se chevaucher. De même, le **phénomène d'accumulation de crédits à la consommation** n'est pas endigué.

Surtout, **cette enquête intervient alors qu'une réflexion concernant l'avenir de la mission d'accessibilité bancaire confiée à La Banque Postale devra se tenir en amont de sa réforme en 2020**.

Pour donner suite à la remise de l'enquête par la Cour des comptes, la commission des finances du Sénat a organisé, le **18 juillet 2017**, une **audition réunissant des représentants de la Cour des comptes et des principales parties prenantes** : la Banque de France, La Banque Postale, un représentant d'un établissement bancaire, ainsi qu'une association d'accompagnement des personnes financièrement fragiles.

Ont ainsi été entendus Jacques Fournier, directeur général des statistiques de la Banque de France, Philippe Wahl, président-directeur général du groupe La Poste, Rémy Weber, président du directoire de

¹ Loi n° 2013-672 du 26 juillet 2013 de séparation et de régulation des activités bancaires.

² Loi n° 2010-737 du 1er juillet 2010 portant réforme du crédit à la consommation et loi n° 2014-344 du 17 mars 2014 relative à la consommation.

³ « 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 », cabinet Athling, avril 2016.

La Banque Postale, Thierry Laborde, directeur général adjoint de BNP Paribas, Philippe Guilbaud, président de l'association « Nouvelles voies », Catherine Jeandel, responsable des partenariats de l'association « Nouvelles voies » et Monique Saliou, conseillère-maître à la Cour des comptes.

LES PRINCIPALES RECOMMANDATIONS DE LA RAPPORTEURE

1. Pour répondre à la complexité de la procédure de droit au compte, dont les contraintes administratives sont susceptibles de constituer un obstacle pour les personnes fragiles, renforcer les démarches d'accompagnement par les établissements bancaires et les associations.

2. Pour augmenter la souscription de l'offre spécifique par les publics cibles, la rendre mieux connue par une mobilisation accrue des réseaux bancaires et des acteurs sociaux et la rendre plus attractive en diminuant ses tarifs.

3. Pour prendre en compte la digitalisation croissante des services bancaires, étendre l'inclusion bancaire aux exclusions nées de ces nouveaux usages numériques.

4. Pour garantir un usage numérique des services bancaires adapté à tous, concevoir des outils numériques s'attachant au reste à vivre, permettant de gérer son budget avec sécurité.

5. Pour anticiper la réforme de la mission d'accessibilité bancaire du Livret A de La Banque Postale devant intervenir d'ici 2020, engager rapidement une étude déterminant les raisons du recours important à ce support de bancarisation.

6. Pour répondre aux besoins ainsi identifiés, étudier la possibilité de conforter une mission d'accessibilité bancaire renouvelée, déconnectée du support du Livret A et fondée sur l'accès à un guichet financier.

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE LA RAPPORTEURE

1. Une politique d'inclusion économique et sociale qui doit rester prioritaire, malgré des avancées récentes

Trois millions de personnes seraient en situation de fragilité financière en France. Encore ce chiffre désigne-t-il des réalités diverses :

- 500 000 personnes n'ont aucun accès au système financier ;

- environ **2,4 millions de personnes** sont considérées en situation de fragilité financière, parmi lesquelles deux tiers le sont en vertu des textes et un tiers en raison des critères propres aux établissements bancaires¹.

Dès lors, il est manifeste que « *la régulation bancaire ne doit pas être traitée uniquement d'un point de vue systémique, mais aussi selon une approche humaine* »², comme l'affirmait Pierre Moscovici, ministre de l'économie et des finances, lors de la discussion de la loi du 26 juillet 2013 ayant tiré les enseignements de la crise en renforçant la régulation des activités bancaires.

L'Observatoire de l'inclusion bancaire, créé par la loi du 26 juillet 2013, définit l'inclusion bancaire comme « *[participant] 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* ».

Ces politiques sont impulsées par la puissance publique, relayée par des acteurs institutionnels comme la Banque de France, mais rejoignent des initiatives prises par les établissements bancaires et les acteurs associatifs. À l'instar de la gamme des moyens de paiement alternatifs rendue obligatoire par la loi de 2013 sous le nom d'offre spécifique, de nombreux dispositifs ont d'abord été mis en œuvre par les banques avant d'être généralisés par le législateur.

Recouvrant à la fois l'accès aux services bancaires et leur usage, les politiques d'inclusion bancaire concernent **un public large et hétérogène**. La fragilité financière et l'insuffisance des ressources ne se recoupent pas parfaitement. Sont certes concernées les personnes à faible revenu, mais aussi des **publics confrontés à d'autres types d'exclusion** de fait des services bancaires, liée à leur statut juridique ou à la capacité d'utilisation³.

¹ Rapport annuel 2016 de l'Observatoire de l'inclusion bancaire, juin 2017.

² Assemblée nationale, compte-rendu de la première séance du 14 février 2013.

³ Les demandeurs d'asile ou personnes réfugiées, personnes illettrées, personnes vulnérables.

D'appréhension malaisée en raison de l'hétérogénéité des personnes concernées, **le périmètre des publics relevant de l'inclusion bancaire est aussi complexe à évaluer** compte tenu du caractère parcellaire des données disponibles.

L'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee) ne réalise pas d'enquête régulière sur l'inclusion bancaire. Comme le relève la Cour des comptes, « *la création de l'Observatoire de l'inclusion bancaire constitue une avancée indéniable dans la collecte de données sur l'inclusion bancaire* »¹.

*

« *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* »². Cette évolution, symbolisée par la consécration de l'autonomie financière des femmes mariées en 1965³, s'est accentuée avec la généralisation des paiements des salaires et prestations sociales par chèque et virement⁴.

Dans les années 1960, le Livret A a d'abord pu tenir lieu de support de bancarisation par défaut, permettant de recevoir les pensions des agents publics et certaines allocations et de prélever les factures d'eau ou d'électricité. Ensuite, les défaillances de marché pouvant conduire à exclure certaines personnes jugées non rentables, **le législateur a consacré le « droit au compte » en 1984**⁵.

De même, le développement de la société de consommation s'accompagne d'un recours croissant au crédit, qui rend nécessaire un traitement par la puissance publique. **C'est à l'initiative du Premier ministre Michel Rocard qu'est votée la première loi relative au surendettement**⁶, introduisant le fichier des incidents de remboursement des crédits aux particuliers (FICP)⁷ et organisant une procédure de règlement des dossiers de surendettement.

¹ Communication de la Cour des comptes à la commission des finances du Sénat, page 141.

² Communication de la Cour des comptes à la commission des finances du Sénat, page 9.

³ Loi n° 65-570 du 13 juillet 1965 portant réforme des régimes matrimoniaux.

⁴ Voir par exemple le décret n°85-1073 du 7 octobre 1985 pris pour l'application de l'article 1^{er} (3°) de la loi du 22 octobre 1940 modifiée relative aux règlements par chèques et virements.

⁵ Loi n° 84-46 du 24 janvier 1984 relative à l'activité et au contrôle des établissements de crédit.

⁶ Loi n° 89-1010 du 31 décembre 1989 relative à la prévention et au règlement des difficultés liées au surendettement des particuliers et des familles.

⁷ Ce fichier recense les informations sur les incidents de remboursement des crédits aux particuliers et sur les mesures de traitement des situations de surendettement. Selon les données de la Banque de France, qui en assure la gestion, plus de 2,6 millions de personnes y sont inscrites fin 2016.

Les politiques publiques en faveur de l'inclusion bancaire et de la prévention du surendettement ont été **profondément renouvelées ces dernières années**.

Le précédent président de la République François Hollande en a fait un axe prioritaire de son mandat, avec, dès décembre 2012, la conférence nationale contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale. **Le plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale du 13 février 2013**, qui en traduit les principales orientations, **comprend ainsi un volet spécifique** sur l'inclusion bancaire et la prévention du surendettement.

La loi de séparation bancaire du 26 juillet 2013 met en œuvre plusieurs mesures du plan, avec un plafonnement des frais bancaires applicables aux incidents de paiement ou l'obligation pour les banques de proposer une offre spécifique aux personnes en situation de fragilité. Il s'ensuit un changement de logique puisque les dispositifs publics en faveur de l'inclusion bancaire n'étaient jusqu'alors pas ciblés sur une catégorie de population.

En matière de surendettement, les lois de 2010 et de 2014¹ constituent une réforme qualifiée de « sans précédent » par le cabinet Athling dans son étude pour le comité consultatif du secteur financier². Les garde-fous introduits à la conclusion de crédits renouvelables ont permis un rééquilibrage du crédit à la consommation au profit des prêts personnels.

Plus récemment encore, d'autres mesures visant à améliorer l'efficacité de la procédure de surendettement, qui entreront en vigueur le 1^{er} janvier 2018, ont été introduites par la loi de modernisation de la justice du XXI^e siècle³ et la loi « Sapin 2 »⁴.

2. Des dispositifs en faveur des publics en situation de fragilité financière qui favorisent l'inclusion bancaire et ont permis une diminution du nombre des dossiers de surendettement

La Cour des comptes constate que *« d'importants efforts ont été fournis ces dernières années afin de renforcer l'efficacité des dispositifs légaux en faveur de l'inclusion bancaire »*⁵.

La dernière enquête sur les finances et la consommation des ménages, coordonnée par la Banque centrale européenne en atteste, puisque

¹ Loi n° 2010-737 du 1er juillet 2010 portant réforme du crédit à la consommation et loi n° 2014-344 du 17 mars 2014 relative à la consommation.

² « 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 », cabinet Athling, avril 2016.

³ Loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI^e siècle.

⁴ Loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique.

⁵ Communication de la Cour des comptes à la commission des finances du Sénat, page 23.

plus de 99 % des ménages français détiennent un compte de dépôt en 2014¹. La France compte parmi les pays les plus bancarisés d'Europe.

Cependant, ces chiffres incluent les **2,6 % de clients en situation de fragilité financière.**

Pour ces publics, **trois dispositifs** distincts existent. Ainsi que le relève la Cour des comptes, « *compte tenu de la diversité des publics concernés et des difficultés rencontrées, les politiques publiques en faveur de l'inclusion bancaire (...) sont nécessairement éclatées* »².

Le droit au compte constitue la clé de voute de l'inclusion bancaire. Il 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 Banque de France d'un établissement de crédit qui sera tenu de lui ouvrir un compte assorti de la fourniture gratuite d'un service bancaire de base.

Ce dispositif historique a été progressivement renforcé, se traduisant par une croissance du nombre de désignations de 115 % entre 2008 et 2015 (67 000 en 2016). De fait, la directive 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 base³, dite « PAD », reprend fortement le mécanisme français de droit au compte pour harmoniser les pratiques entre les différents États membres.

L'offre spécifique, introduite par la loi du 26 juillet 2013, reprend la gamme des moyens de paiement alternatifs mise en place à partir de 2004 sous l'égide de la fédération bancaire française (FBF). Elle en inverse toutefois la logique : l'offre spécifique s'adresse de façon préventive aux personnes en situation de fragilité financière, alors que la gamme de moyens de paiement alternatifs concernait les clients interdits de chèquiers.

Environ 250 000 clients ont souscrit cette offre, soit seulement 10 % de la population cible. La progression par rapport à la gamme de moyens de paiement alternatifs est limitée, puisqu'elle concernait entre 100 000 et 200 000 personnes en 2013⁴.

La mission d'accessibilité bancaire confiée à La Banque Postale a été confirmée lors de l'ouverture à la concurrence du Livret A en 2008⁵. S'exerçant au travers du Livret A, elle repose sur l'universalité, la gratuité du Livret A et la possibilité de l'utiliser comme quasi compte courant, en y rattachant certaines opérations. La Cour des comptes évalue à deux millions de personnes le nombre d'utilisateurs de ce dispositif.

¹ « Household Finance and Consumption Survey » (HSCF), Banque centrale européenne, 2014.

² Communication de la Cour des comptes à la commission des finances du Sénat, page 20.

³ Directive 2014/92/UE du Parlement européen et du Conseil du 23 juillet 2014.

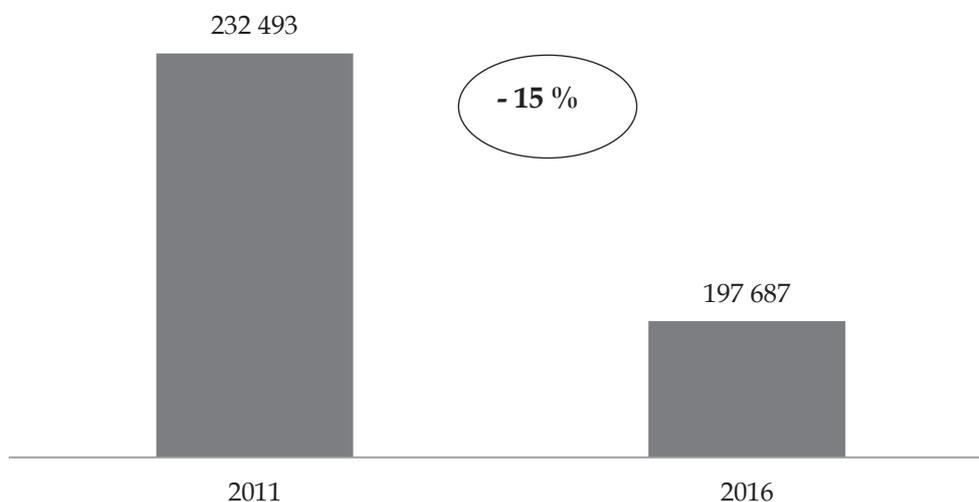
⁴ Selon les estimations de l'association UFC-Que Choisir, cité par le rapport n° 422 (2012-2013) fait au nom de la commission des finances sur le projet de loi de séparation et de régulation des activités bancaires, par Richard Yung, page 234.

⁵ Loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie.

*

S'agissant du **surendettement**, les mesures votées par le législateur se sont traduites par une **diminution de 15 % du nombre de dossiers de surendettement déposés entre 2011 et 2016**, attestant, selon la Cour des comptes, de « *l'efficacité de l'action publique dans ce domaine* ». Cette dynamique rompt avec une hausse quasi continue précédemment.

Évolution du nombre de dossiers de surendettement déposés entre 2011 et 2016

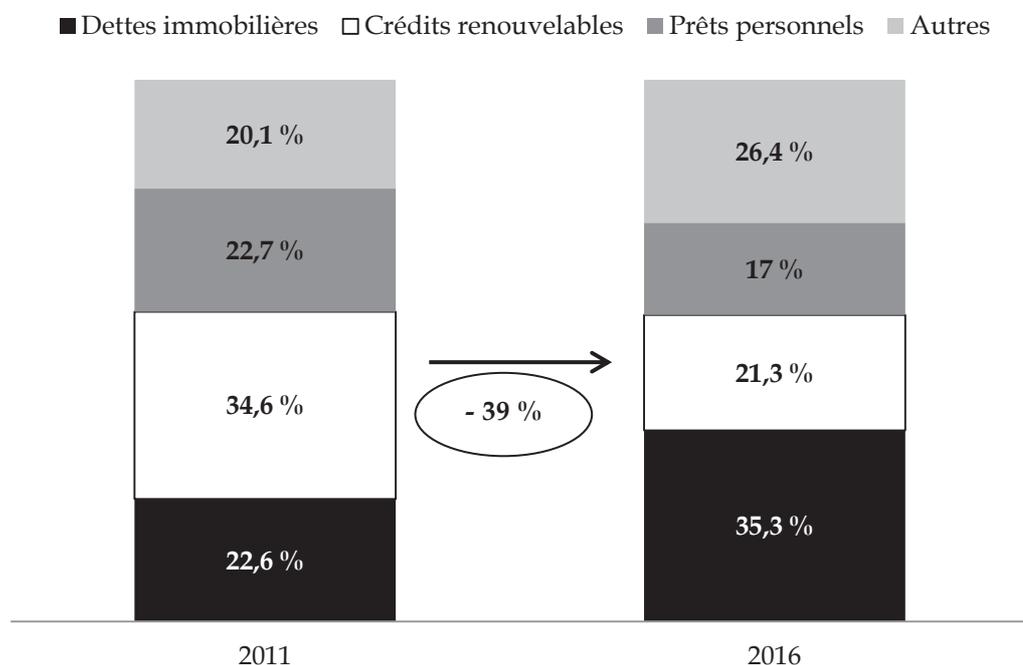


Source : commission des finances du Sénat à partir des données Banque de France

Les lois de 2010 et 2014 ont favorisé un **assainissement du marché du crédit à la consommation**. D'importantes évolutions de la composition de l'endettement des ménages déposant un dossier sont constatées, avec une diminution globale des crédits à la consommation de 20 points entre 2011 et 2012 et une hausse des crédits immobiliers¹.

¹ Enquête typologique 2016 sur le surendettement des ménages, Banque de France, février 2017.

Évolution de la structure de l'endettement financier des dossiers de surendettement déposés



Source : commission des finances du Sénat, à partir des données Banque de France

3. La complexité des instruments de la politique d'inclusion bancaire est susceptible de réduire leur efficacité

a) La diversité des personnes en situation de fragilité financière justifie l'existence de plusieurs dispositifs...

La Cour des comptes souligne **le taux élevé d'inclusion bancaire en France**. Les différents mécanismes concourent à ce résultat, dans la mesure où ils ne relèvent pas de la même logique.

Le droit au compte est considéré comme le dispositif central d'inclusion bancaire, notamment par rapport à la mission d'accessibilité bancaire de La Banque Postale. Christine Lagarde, alors ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, indiquait lors de la discussion du projet de loi de modernisation de l'économie en 2008 vouloir faire du droit au compte « le pilier de l'accessibilité bancaire », et précisait : « je considère que le droit au compte est un bien meilleur succédané que l'accessibilité bancaire pour permettre à chacun d'avoir accès au réseau bancaire »¹.

Offre spécifique et droit au compte sont complémentaires. Depuis sa généralisation en 2013, l'offre spécifique s'inscrit dans une logique préventive : elle propose des moyens de paiement et des frais adaptés aux

¹ Assemblée nationale, compte-rendu de la troisième séance du 10 juin 2008.

personnes en situation de fragilité financière. Le droit au compte relève d'une approche essentiellement curative, s'adressant en premier lieu aux personnes dont le compte a été clôturé pour leur permettre de retrouver un compte. Les deux tiers des demandes annuelles de droit au compte sont ainsi effectués après la fermeture d'un compte.

Par ailleurs, **le Livret A de La Banque Postale offre une réponse à des situations particulières** grâce à sa facilité d'ouverture. Tel est notamment le cas des personnes demandeurs d'asile ou réfugiées, qui ne sont pas toujours en mesure de présenter les documents nécessaires à l'ouverture d'un compte. Le rapport de la mission présidée par Michel Camdessus sur la modernisation de la distribution du Livret A en 2007 insistait déjà sur cet usage : *« une partie très substantielle des clientèles que nous traitons au titre de la mission d'accessibilité - nous a-t-il été dit - se trouve dans des situations très limites au regard de la réglementation, notamment quant à la possession de papier d'identité à valeur incontestable (...). En quelque sorte, entre la rigueur justifiée mais très exigeante du compte à vue et la complexité, la précarité de ces situations, le Livret A joue un rôle de tampon, de maillon indispensable pour éviter de se trouver devant une absence pure et simple de solution »*¹.

L'enquête souligne une juxtaposition des dispositifs, sans « hiérarchie claire », et appelle, pour « assurer la cohérence globale de la politique d'inclusion bancaire », à la mise en œuvre d'une **approche intégrée** autour du droit au compte comme unique support d'inclusion bancaire. La question qui se pose est celle de **savoir si tous les besoins resteraient satisfaits** si cette orientation était retenue.

b) ...dont la mise en œuvre doit encore être améliorée

Pour améliorer encore leur efficacité, une adaptation de l'offre spécifique et un accompagnement renforcé des acteurs sont toutefois nécessaires.

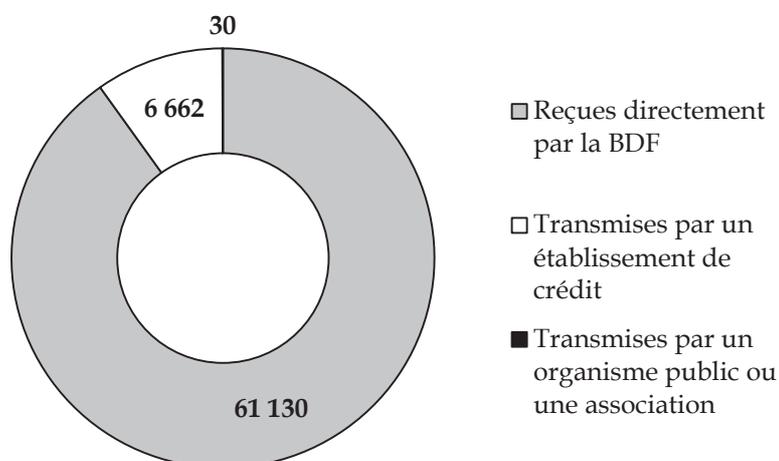
Des difficultés de mise en œuvre sont susceptibles de réduire l'efficacité des différents dispositifs. La complexité du droit au compte nécessite un accompagnement renforcé des personnes par les établissements bancaires et les associations. Pour rendre l'offre spécifique plus attractive, ses tarifs doivent être diminués.

La procédure simplifiée² ainsi que la transmission de demandes de droit au compte par des organismes publics ou associatifs demeurent très marginales.

¹ « 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, page 33.

² La saisine de la Banque de France est alors directement effectuée par l'établissement de crédit ayant refusé la demande d'ouverture de compte.

Répartition des procédures de droit au compte en 2016



Source : commission des finances du Sénat, à partir des données Banque de France

Le graphique ci-dessus souligne que **90 % des demandes de droit au compte demeurent directement soumises par la personne concernée.**

Un accompagnement des demandeurs est pourtant indispensable.

La procédure de droit au compte est longue et complexe, principalement en raison du décalage des pièces justificatives exigées aux différents stades pour l'exercice du droit auprès de la Banque de France, puis pour l'ouverture effective du compte devant l'établissement de crédit. Les deux formalités ne comportent pas le même degré d'exigence. En particulier, la réglementation relative à la lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme impose aux établissements de crédit de vérifier l'identité de leur client sur la base d'un document d'identité officiel, alors que la Banque de France se contente de copies de justificatifs d'identité fournies par le demandeur.

Ce décalage est susceptible d'entraîner des incompréhensions de la part des clients. C'est pourquoi la Cour des comptes recommande que la Banque de France améliore le suivi des désignations.

Concernant l'offre spécifique, l'Observatoire de l'inclusion bancaire note que « *seulement 10 % environ des clients financièrement fragiles [en] bénéficient. C'est loin des ambitions qui avaient été nourries à cet égard* »¹. Pourtant, les contrôles conduits par l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR) confirment la bonne mise en œuvre par les établissements de crédit, seul le caractère peu explicite des courriers adressés aux clients identifiés pouvant être relevé.

¹ Rapport annuel 2016 de l'Observatoire de l'inclusion bancaire, juin 2017, pages 18-19.

Surtout, la **direction générale du Trésor devrait procéder à une comparaison des frais en vue d'ajuster le plafond** réglementaire fixé pour l'offre spécifique. Si le recul fait encore défaut, dans la mesure où l'offre spécifique a été progressivement mise en œuvre à partir de 2015, le faible attrait de l'offre spécifique réside dans les plafonds des commissions d'intervention. Selon l'Observatoire de l'inclusion bancaire, « *le montant moyen des commissions d'intervention est inférieur au maximum réglementaire annuel prévu par la réglementation pour les personnes ayant souscrit à l'offre spécifique* »¹.

4. L'inclusion bancaire doit prendre en compte les nouvelles sources d'exclusion nées de l'essor de la digitalisation des services bancaires

Les **politiques d'inclusion bancaire « 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 »**². Des réponses nouvelles ont ainsi dû être définies pour répondre d'abord au besoin d'un compte courant, puis au besoin de moyens de paiement scripturaux.

Une évolution majeure intervient actuellement en matière d'inclusion bancaire, avec le **développement d'une offre privée reposant sur les nouvelles technologies**.

Le « **compte Nickel** », commercialisé par la financière des paiements électroniques et dont 95 % du capital a été racheté par BNP Paribas en avril dernier, en constitue l'exemple emblématique. Proposé depuis début 2014, ce service repose sur le réseau de près de 2 300 buralistes et permet d'ouvrir un compte rapidement, avec une carte de paiement à autorisation systématique, sans autorisation de découvert. Fin 2016, près de 450 000 comptes Nickel étaient ouverts. L'absence de frais cachés constitue une des raisons principales de souscription.

Cet exemple est emblématique de **l'ambivalence des solutions nées du marché et des nouvelles technologies**. Pour les personnes maîtrisant les outils numériques, elles complètent les dispositifs actuels d'inclusion bancaire en offrant une solution simple et à moindre coût. Cependant, le développement des services bancaires en ligne, conjugués à la diminution du nombre d'agences, alimente aussi de nouvelles exclusions de fait pour les personnes ne pouvant pas utiliser les services en ligne. Gérer un budget contraint avec les outils numériques se révèle complexe. Même, certaines offres en ligne sont soumises à conditions de revenus.

¹ Rapport annuel 2016 de l'Observatoire de l'inclusion bancaire, juin 2017, page 19.

² Communication de la Cour des comptes à la commission des finances du Sénat, page 138.

Aussi **la définition de l'inclusion bancaire doit-elle évoluer** pour s'adapter à de nouveaux défis. Ce constat est partagé avec l'Observatoire de l'inclusion bancaire dont les « *travaux à venir doivent anticiper les évolutions de la société, qui peuvent rendre nécessaire une adaptation des instruments mais aussi de la définition même de l'inclusion bancaire* », citant « *les problématiques du vieillissement de la population et des nouveaux usages liés à la digitalisation* »¹.

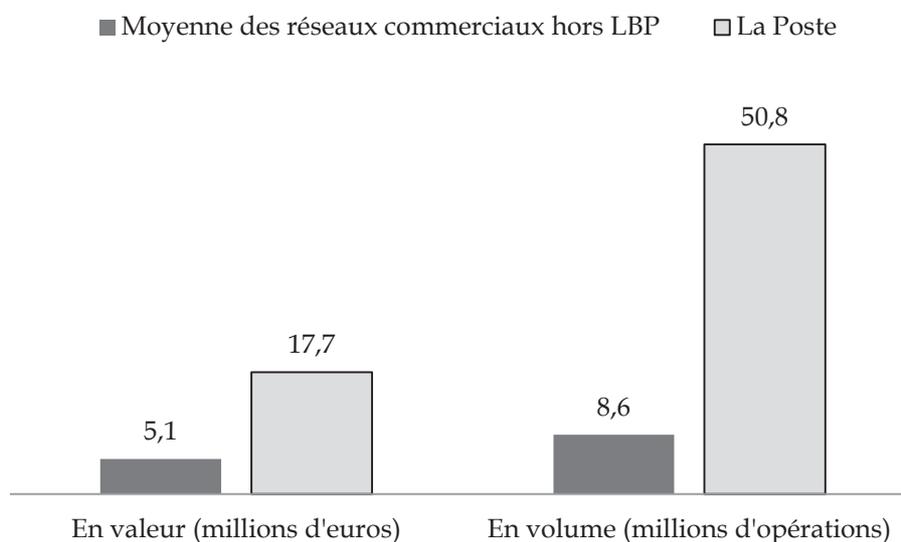
5. L'inclusion bancaire par le Livret A de La Banque Postale : une question à traiter avant 2020, une piste de réponse à l'exclusion numérique

a) Une mission historique, maintenue sans actualisation en 2008

L'utilisation du Livret A comme quasi-compte bancaire par deux millions de personnes est paradoxale. Les services bancaires proposés dans le cadre du droit au compte ou de l'offre spécifiques sont en effet plus complets. Le Livret A ne s'accompagne ainsi d'aucun moyen de paiement.

L'accessibilité bancaire assurée par La Banque Postale dépasse de fait le support du Livret A. Elle repose davantage sur l'usage d'un service financier au guichet, ainsi que l'illustre le graphique ci-dessous.

Retraits annuels aux guichets en fonction des réseaux bancaires



Source : commission des finances du Sénat, à partir des données de la Banque de France

¹ Rapport annuel 2016 de l'Observatoire de l'inclusion bancaire, juin 2017, page 64.

Un décalage existe donc entre la réalité de la mission et son fondement, non actualisé malgré les évolutions des services bancaires et des dispositifs d'inclusion bancaire depuis les années 1960.

Le choix de maintenir une mission d'accessibilité bancaire exercée au travers du Livret A s'est imposé en 2008.

La décision rendue par la Commission européenne le 10 mai 2007 imposait à la France de **mettre fin au droit spécial de distribution du Livret A** dans un délai de neuf mois.

C'est la loi de modernisation de l'économie qui a procédé à la mise en conformité. La Commission européenne ayant reconnu le service d'intérêt économique et général d'accessibilité bancaire exercé par le Livret A, **le choix a été fait de réserver à La Banque Postale l'exercice de cette mission¹.**

Il s'agissait de prendre acte du rôle spécifique de La Banque Postale en matière d'accessibilité bancaire et de garantir à La Banque Postale, nouvel établissement créé le 1^{er} janvier 2006 et confronté à une insertion progressive dans le secteur concurrentiel, une compensation au titre de ces usages spécifiques².

Tel est le sens des propos de Christine Lagarde, ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, lors de la discussion du projet de loi en juin 2008 : *« afin de prendre en compte les populations les plus fragiles pour lesquelles, même avec un droit au compte effectif, l'accès à une succursale bancaire est intimidant, le Gouvernement souhaite préserver le rôle de La Banque Postale en matière d'accessibilité, que ce soit pour ses usagers actuels ou futurs. Le Gouvernement propose donc de **conserver le livret A, comme une sorte de soupape de l'accessibilité bancaire.** Dans ce domaine, nous le savons très bien, il ne s'agit pas du meilleur outil, et le droit au compte est bien plus efficace. Toutefois, nous reconnaissons aussi qu'il faut privilégier l'accessibilité pour ceux qui en ont le plus besoin : le projet de loi ne modifie donc pas le statu quo en matière de livret A. »³*

¹ L'article L. 221-2 du code monétaire et financier impose à La Banque Postale d'ouvrir un Livret A à toute personne qui en fait la demande. L'article R. 221-3 du même code prévoit en outre un montant dérogatoire plus faible pour le montant minimal des opérations individuelles de retrait ou de dépôt sur un Livret A de La Banque Postale.

² Philippe Marini, rapporteur du projet de loi pour la commission des finances, insistait d'ailleurs sur ce point devant le Sénat le 3 juillet 2008 : *« La Banque Postale, nous le savons bien, est récente dans ses fonctions concurrentielles. Il lui faut du temps pour s'adapter, pour se développer, tout en maintenant ses spécificités, son fonds de commerce et le plus grand nombre possible de points d'implantation sur le territoire.*

Si l'on ne reconnaissait pas dans la réforme une fonction spécifique à la Banque Postale, celle-ci serait extrêmement fragilisée et ses clients les plus en difficulté en souffriraient les premiers. »

³ Assemblée nationale, compte-rendu de la troisième séance du 10 juin 2008.

b) Une réforme incontournable d'ici 2020, qu'il convient d'anticiper en précisant les besoins auxquels la mission répond

La mission est aujourd'hui confrontée à **un double enjeu** :

- **financier d'une part**, puisque la trajectoire de la compensation versée à La Banque Postale est définie à la baisse pour inciter à des gains d'efficacité, conformément à la réglementation européenne. S'élevant à 225 millions d'euros en 2016, elle sera de 150 millions d'euros en 2020. Le coût restant à la charge de La Banque Postale est important (67 millions d'euros en 2015) ;

- **juridique d'autre part**, puisque la Commission européenne a donné son accord jusqu'en 2020 seulement, une réforme devant ensuite intervenir pour en préciser à nouveau les contours.

Aucune étude ne permet d'appréhender ce qui motive l'utilisation du Livret A de La Banque Postale comme quasi-compte courant par deux millions d'utilisateurs. Il faut donc **déterminer les raisons de ce recours aux espèces et au guichet**, d'ailleurs fortement concentré dans certains territoires, comme les quartiers prioritaires de la politique de la ville.

La Cour des comptes recommande que soit conduite une **enquête typologique pour mieux appréhender ces différents usages**, en amont de la réforme en 2020.

L'avis du comité consultatif du secteur financier de juillet 2016¹ s'inscrit dans ce double objectif. Attestant de l'existence d'un besoin de service public non satisfait spontanément par le marché, il n'en appelle pas moins à des réflexions « *sur des dispositifs envisageables* » à terme. Le comité consultatif du secteur financier reconnaît en particulier qu'« *au-delà des textes, le comportement spécifique des populations cibles implique, en pratique, un nombre élevé d'opérations et une utilisation très fréquente du guichet pour des opérations en espèces de petit montant. Sa mission spécifique d'accessibilité bancaire se traduit concrètement par la nécessité pour La Banque Postale de disposer d'un service de caisse dans l'ensemble des presque 10 000 bureaux de poste* ».

Surtout, il relève que « *le Livret A de La Banque Postale complète ainsi le dispositif du droit au compte et celui de l'offre spécifique en venant principalement répondre aux difficultés d'usage de certains clients, (...) privilégiant les opérations en espèces* ».

¹ Avis sur la consultation publique relative à la mission d'accessibilité bancaire confiée à La Banque Postale, CCSF, 12 juillet 2016.

c) Une évolution à envisager : faire de la mission d'accessibilité bancaire une réponse à l'exclusion numérique

Malgré les avancées enregistrées en matière d'inclusion bancaire, **la mission d'accessibilité bancaire conserve son utilité**. Dans la perspective de sa réforme d'ici 2020, **elle doit être confortée afin de répondre aux nouvelles exclusions nées de la digitalisation** des services bancaires.

Il importe que **le Gouvernement se saisisse de la question de l'avenir de la mission dès à présent**, afin de définir une solution conciliant ses deux enjeux financier et social. La solution définie au Royaume-Uni constitue un exemple à étudier¹. Il convient donc de déterminer si la réalité du rôle de La Banque Postale pourrait s'apparenter à une mission de service public².

Une enquête a été conduite par l'association « *We tech care* », créée par Emmaüs Connect, en partenariat avec La Banque Postale, sur les aptitudes numériques des clients des bureaux du département de Seine-Saint-Denis. Il en ressort que la moitié d'entre eux ne peut actuellement pas recourir aux outils bancaires numériques. François Villeroy de Galhau, Gouverneur de la Banque de France souligne à ce titre qu'« *il ne [lui] semble pas mauvais qu'il y ait un contact physique pour ces populations fragiles* »³.

C'est pourquoi **la Cour des comptes envisage une évolution de la mission d'accessibilité bancaire fondée non plus sur le support du Livret A, mais sur l'accès à un guichet financier**. En effet, « *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 (...). Seule La Banque Postale, en raison des contraintes de présence territoriale imposées à La Poste⁴, fait figure d'exception* »⁵.

¹ Voir la communication de la Cour des comptes page 67 et annexe n° 17. La diminution du nombre d'agences bancaires au Royaume-Uni 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.

² Il doit être relevé que dès 2008, le fondement de la mission d'accessibilité bancaire au titre du Livret A était discuté. Gérard Longuet, s'exprimant devant le Sénat le 3 juillet 2008, déclarait ainsi que « *l'effort significatif de l'État au bénéfice de La Banque Postale doit, à mon avis, être plus rattaché à sa fonction d'aménagement du territoire qu'à sa fonction d'accessibilité bancaire par le Livret A* ».

³ « *Moins de surendettés mais des surcoûts bancaires lourds pour les plus fragiles* », *La Tribune*, 26 juin 2017.

⁴ La loi impose à La Poste de maintenir 17 000 points de contact sur le territoire.

⁵ Communication de la Cour des comptes à la commission des finances du Sénat, page 166.

6. Renforcer l'inclusion bancaire par un accompagnement en amont des personnes fragiles

En rendant obligatoire la proposition de l'offre spécifique aux populations en situation de fragilité, **la loi du 26 juillet 2013 consacre une approche renouvelée des politiques d'inclusion bancaire, fondée sur la prévention.**

Cette logique prend une place croissante, comme le souligne le Gouverneur de la Banque de France, François Villeroy de Galhau : « nous développons de plus en plus le volet préventif, notamment avec l'offre spécifique et l'éducation financière, qui est une nouvelle frontière. L'accessibilité, ce n'est pas seulement avoir un compte et une carte : c'est aussi donner les moyens et le savoir-faire »¹. La stratégie nationale en matière d'éducation financière dévoilée en décembre 2016² est d'ailleurs mise en œuvre par la Banque de France.

Dès 1990, à l'occasion de l'installation de la commission de surendettement des ménages, **le Premier Ministre Michel Rocard soulignait la nécessité de conjuguer actions en amont et en aval.** Relevant que l'information des ménages souscrivant un emprunt n'était pas toujours satisfaisante, il poursuivait : « peut-être l'information disponible n'était-elle pas toujours adéquate, peut-être l'emprunteur ou son banquier ont-ils pu dans certains cas faire preuve d'imprévoyance. C'est, en tout cas la raison pour laquelle la loi³ prévoit un volet préventif substantiel, de manière à ce que, à l'avenir, le crédit aux particuliers offre les meilleures conditions de sécurité à chacun des intervenants. (...) **Les succès durables ne pourront venir que de l'éducation et de l'information des consommateurs, du soutien des associations qui aident les familles en difficulté, de l'application d'une authentique déontologie par tous les professionnels du crédit** »⁴.

La prévention est un volet des politiques d'inclusion bancaire et de lutte contre le surendettement qui nécessite particulièrement, dans sa conception et sa mise en œuvre, une association de l'ensemble des acteurs, publics ou privés, associatifs ou financiers.

De telles actions sont déjà conduites avec les points conseil budget (PCB), inscrits dans le plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale et expérimentés depuis février 2016. Mis en place sous forme de service partenarial entre l'État, la Banque de France, les associations, les créanciers et les établissements financiers, ils visent à offrir des conseils

¹ « Moins de surendettés mais des surcoûts bancaires lourds pour les plus fragiles », *La Tribune*, 26 juin 2017.

² Voir le rapport du groupe de réflexion présidé par Emmanuel Constans dans le cadre du CCSF : « La définition et la mise en œuvre d'une stratégie nationale en matière d'éducation financière », février 2015.

³ La loi n° 89-1010 du 31 décembre 1989 relative à la prévention et au règlement des difficultés liées au surendettement des particuliers et des familles.

⁴ Déclaration de Michel Rocard, Premier ministre, sur la loi sur le surendettement des ménages, Paris le 9 mars 1990.

budgétaires et financiers afin de prévenir le surendettement, d'accompagner les personnes en situation de difficulté financière et d'opérer une médiation avec les créanciers.

Ces actions conjointes pourraient toutefois être renforcées dans une double direction.

Concernant l'offre spécifique, la Cour des comptes identifie deux pistes pour en améliorer la diffusion : une mobilisation accrue des réseaux bancaires et un meilleur relais au sein de la sphère sociale. Les outils existent, dans la mesure où l'obligation de proposer l'offre spécifique a conduit les établissements bancaires à formaliser des critères de détection du public ciblé. Même, de nombreuses banques disposent de cellules dédiées d'accompagnement, ou nouent des relations avec des associations pour orienter les personnes identifiées.

Concernant les usages, outre l'accompagnement des personnes éprouvant des difficultés de fait, la **conception d'outils adaptés** conjointement par les établissements bancaires et la sphère sociale pourrait être envisagée. En effet, la complexité des applications numériques actuelles pour gérer un budget contraint est soulignée par plusieurs acteurs associatifs. Des dispositifs *ad hoc*, prenant en compte les dépenses engagées et s'attachant au reste à vivre, pourraient être développés.

Cependant, établissements bancaires et associations s'accordent sur les limites de l'approche préventive : son efficacité repose sur l'adhésion de la personne, en grande partie conditionnée par la nécessité d'intervenir au bon moment. Le faible développement de l'offre spécifique le reflète, car elle suppose que le client accepte de se priver de certains moyens de paiement¹.

7. Le fichier positif, un projet désormais sans portée opérationnelle ?

La question du seuil à partir duquel la prévention doit intervenir se pose tout particulièrement en matière de surendettement.

Une proposition régulièrement débattue² consiste en la création d'un registre national des crédits, qui retracerait les crédits souscrits par une personne. Complétant le fichier actuel, limité aux incidents de paiement, il est communément qualifié de « **fichier positif** ».

La Cour des comptes formule cette recommandation, y voyant l'instrument nécessaire pour éviter « le crédit de trop ».

¹ Carte bancaire sans autorisation systématique, chéquier.

² Voir par exemple le rapport d'information n° 273 (2012-2013) fait au nom de la commission des affaires économiques, de la commission des finances, de la commission des lois et de la commission des affaires sociales, « Répertoire national des crédits aux particuliers : une contribution à la décision », 22 janvier 2013.

Un tel fichier retracerait entre 10 et 12 millions de personnes, soit plus de 20 % de la population adulte, pour près 200 000 dossiers de surendettement déposés en 2016. Certains évoquent les risques de mésusage d'un tel fichier¹. En tout état de cause, il est possible de se demander si les implications de la création d'un tel fichier ne seraient pas disproportionnées au regard de l'objectif poursuivi.

Au-delà, il peut être douté de la portée de cette recommandation.

Une telle création s'inscrit en effet **un cadre contraint**. La loi du 17 mars 2014 avait prévu l'institution d'un registre national des crédits aux particuliers, que le Conseil constitutionnel a déclaré contraire à la Constitution. Le juge constitutionnel a relevé « *qu'eu égard à la nature des données enregistrées, à l'ampleur du traitement, à la fréquence de son utilisation, au grand nombre de personnes susceptibles d'y avoir accès et à l'insuffisance des garanties relatives à l'accès au registre, les dispositions contestées portent au droit au respect de la vie privée une atteinte qui ne peut être regardée comme proportionnée au but poursuivi* »².

À la suite de cette décision, le ministre des finances et des comptes publics a confié à Emmanuel Constans, président du comité consultatif du secteur financier, une mission « sur les conséquences à [en] tirer ». Or le groupe de travail conclut que cette jurisprudence laisse « *une marge de manœuvre très réduite, voire inexistante, pour la mise en œuvre d'un fichier positif qui soit jugé conforme à la Constitution* »³.

Dans ce cadre, la Cour des comptes envisage **trois restrictions** :

- **une réduction de l'étendue des informations** enregistrées dans le fichier, en le limitant par exemple aux seuls crédits renouvelables actifs ;

- **une limitation des motifs de consultation**, en écartant notamment l'obligation de consultation lors de la vérification triennale de la solvabilité de l'emprunteur ;

- **un encadrement de la liste des personnes autorisées** à accéder au fichier, en restreignant l'habilitation prévue pour les personnels des établissements de crédit et en renforçant les sanctions visant à prévenir tout mésusage des informations répertoriées.

Deux questions soulevées par le Conseil constitutionnel restent cependant sans réponse.

La première concerne « *la nature des données enregistrées* » et « *l'ampleur du traitement* », puisque la proposition de ne pas y faire figurer les

¹ Voir par exemple « *Le fichier positif : serpent de mer ou Léviathan ?* », Hélène Claret, *La semaine juridique* n° 25, 17 juin 2013.

² Décision n° 2014-690 DC du 13 mars 2014, cons. 57.

³ Rapport « *Fichier positif et prévention du surendettement* », Emmanuel Constans, Président du CCSF, juin 2015, page 31.

opérations de location-vente ou location avec option d'achat ne concernerait qu'environ 0,6 million de personnes.

La seconde résulte du « *grand nombre de personnes susceptibles d'y avoir accès* ». L'enquête précise qu'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* », mais n'évoque pas la question de l'identifiant utilisé.