



N° 2074

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 26 juin 2019.

RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

en application de l'article 145 du Règlement

PAR LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE
ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE

en conclusion des travaux d'une mission d'information ⁽¹⁾

relative à l'inclusion bancaire

ET PRÉSENTÉ PAR

M. PHILIPPE CHASSAING

Rapporteur

(1) La composition de cette mission figure au verso de la présente page.

La mission d'information est composée de : M. PHILIPPE CHASSAING, *rapporteur ;*
M. JEAN-LOUIS BRICOUT, M. JEAN-PAUL DUFREGNE, M. MOHAMED LAQHILA,
MME SABINE RUBIN, M. JEAN-PIERRE VIGIER.

SOMMAIRE

	Pages
SYNTHÈSE	9
INTRODUCTION : LA FRAGILITÉ FINANCIÈRE EST DEVENUE LE DÉTERMINANT DE LA POLITIQUE D'INCLUSION BANCAIRE	13
1. La financiarisation continue de la société française a accentué les exigences d'inclusion bancaire	13
2. Le développement d'une notion de fragilité financière... ..	14
3. ... qui détermine l'ouverture de droits spécifiques et le bénéfice de programmes d'accompagnement	15
PREMIÈRE PARTIE : LES DISPOSITIFS D'INCLUSION BANCAIRE FONDÉS SUR LA NOTION DE FRAGILITÉ FINANCIÈRE	16
I. LA DIFFUSION INSUFFISANTE DE L'OFFRE SPÉCIFIQUE INCITE À LA RECENTER SUR LES PUBLICS LES PLUS FRAGILES	16
1. Un outil à promouvoir.....	16
2. Des moyens de paiement et des modalités de gestion du compte à diversifier	18
3. Renforcer l'accompagnement au bénéfice des clients les plus fragiles.....	19
II. LA CHARTE D'INCLUSION BANCAIRE ET DE PRÉVENTION DU SURENDETTEMENT : UN PROGRÈS À CONSOLIDER	21
A. DES ENGAGEMENTS QUI ONT CONTRIBUÉ À MOBILISER LES BANQUES SUR LES SUJETS D'INCLUSION BANCAIRE	21
1. Renforcer l'accès aux services bancaires et services de paiement	21
2. Prévenir le surendettement.....	22
3. Améliorer la formation des personnels et le suivi des actions mises en œuvre.....	23
B. UNE APPLICATION ENCORE PARTIELLE ET HÉTÉROGÈNE DES ORIENTATIONS DE LA CHARTE	23
1. Des choix d'accompagnement propres à chaque réseau.....	23
2. Les limites de la formation des conseillers clientèle	24
3. Une mobilisation limitée des outils de détection préventive	25

III. LE PLAFONNEMENT DES FRAIS D'INCIDENTS BANCAIRES EST UNE AVANCÉE CONCRÈTE POUR LES PUBLICS LES PLUS FRAGILES.....	26
A. UN ENGAGEMENT PRIS PAR LES BANQUES À LA DEMANDE DES POUVOIRS PUBLICS	26
1. Une volonté politique forte d'agir sur un sujet sensible	26
2. Un engagement qui s'impose à l'ensemble des acteurs bancaires.....	28
B. UN PROGRÈS À SALUER MAIS QU'IL EST IMPÉRATIF DE PRÉCISER...	30
1. L'harmonisation des critères d'identification des clients fragiles : une exigence de justice, d'efficacité et de transparence	30
2. Un contrôle à affermir, une transparence à instaurer.....	34
3. Mieux informer le client quand il bénéficie du plafonnement ; mieux comprendre le phénomène des frais d'incidents bancaires	36
SECONDE PARTIE : LES AUTRES OUTILS DE L'INCLUSION BANCAIRE	39
I. LE DROIT AU COMPTE : UN ÉLÉMENT FONDAMENTAL D'INCLUSION BANCAIRE QUI DOIT ENCORE TROUVER SA PLACE	39
1. Des failles qui empêchent la procédure d'aboutir.....	39
2. L'articulation avec la mission d'accessibilité bancaire de La Banque postale doit être améliorée.....	42
II. LES POINTS CONSEIL BUDGET DOIVENT FOURNIR UN ACCOMPAGNEMENT EN AMONT DES DIFFICULTÉS FINANCIÈRES	45
A. DES DISPOSITIFS EXPÉRIMENTAUX EN VOIE DE GÉNÉRALISATION... ..	45
1. L'impulsion donnée par le plan pauvreté de 2013.....	45
2. Le bilan de l'expérimentation des PCB1 et PCB2.....	47
B. ... DONT LES CONDITIONS DE RÉUSSITE DOIVENT ENCORE ÊTRE RÉUNIES.....	47
1. Un déploiement dans tous les territoires à assurer.....	47
2. L'articulation avec les réseaux bancaires reste à formaliser.....	49
3. Une démarche d'évaluation à préciser	50
III. L'ÉDUCATION BUDGÉTAIRE ET FINANCIÈRE EST ENCORE TROP LIMITÉE	51
A. LES LACUNES DE L'ÉDUCATION BUDGÉTAIRE ET FINANCIÈRE QUE PLUSIEURS INITIATIVES TENTENT DE COMBLER.....	51
1. La comparaison avec les pays européens révèle un retard français en matière d'éducation budgétaire et financière	51
2. L'émergence de nombreux dispositifs et l'implication de l'éducation nationale...	52
B. LE BESOIN D'UNE ÉVALUATION QUI STRUCTURERAIT L'APPRENTISSAGE DE NOTIONS COMMUNES.....	54
1. Le rôle de l'éducation nationale est perfectible	54

2. L'harmonisation des notions abordées autour d'une évaluation à la fin du collège	54
IV. LE MICROCRÉDIT EST UNE ALTERNATIVE UTILE MAIS LIMITÉE AU CRÉDIT TRADITIONNEL	55
A. LE DÉVELOPPEMENT DU MICROCRÉDIT EST UN OUTIL D'INCLUSION BANCAIRE REPOSANT SUR UN RÉSEAU D'ACTEURS PERFORMANT.....	55
1. Le microcrédit répond à des besoins non-satisfaits par le marché traditionnel	55
2. Le microcrédit personnel fonctionne aujourd'hui par l'intermédiaire d'organismes complémentaire au secteur bancaire.....	56
B. UN SUPPORT POUR LES POPULATIONS FINANCIÈREMENT FRAGILES QUI DOIT ÉTENDRE SON CHAMP D'ACTION	57
1. Le microcrédit personnel, en raison de son caractère limité, ne représente pas une alternative durable au crédit traditionnel.....	57
2. L'offre spécifique et les PCB peuvent devenir des leviers de diffusion du microcrédit personnel.....	57
SYNTHÈSE DES PROPOSITIONS.....	59
TRAVAUX DE LA COMMISSION.....	61
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LA MISSION.....	63

SYNTHÈSE

L'exigence d'inclusion bancaire est devenue plus forte avec la financiarisation de la société française. Alors que près de 99 % de la population dispose aujourd'hui d'au moins un compte en banque, l'accès aux services bancaires et aux moyens de paiements est devenu un élément déterminant d'inclusion sociale.

Les pouvoirs publics se sont donc intéressés à la question de l'inclusion bancaire. Première manifestation en 1984, la création du « droit au compte » devait assurer à tous l'accès à un compte associé à des prestations bancaires basiques. Les dispositifs se sont depuis multipliés, qu'il s'agisse du traitement du surendettement, de la détermination de services bancaires de base, du développement du microcrédit, de la mission d'accessibilité bancaire confiée à La Banque postale, de la création de l'offre spécifique pour les clients fragiles ou encore, plus récemment, du plafonnement des frais d'incidents bancaires pour les clients en situation de fragilité financière.

Ainsi, c'est un véritable arsenal qui a été constitué afin d'accompagner les clients en situation de fragilité financière. Cette notion a d'ailleurs été précisée par la loi et sert aujourd'hui, de plus en plus, à définir le public cible des politiques d'inclusion bancaire. L'objet de ce rapport est d'examiner les différents axes de cette politique, dans ses manifestations les plus anciennes et plus récentes. Les travaux du rapporteur ont en particulier recherché les conditions pour que l'engagement pris par les banques de plafonner les frais d'incidents bancaires pour plus de 3,4 millions de Français soit pleinement mis en œuvre.

**

Les nouvelles manifestations de la politique d'inclusion bancaire se fondent pour l'essentiel sur la notion de fragilité financière, dont la définition reste pourtant peu précise. Les dispositions législatives et réglementaires prévoient certes des critères objectifs – il s'agit en particulier des « interdits bancaires » ou des personnes engagées dans une procédure de surendettement. Pour autant, aujourd'hui, plus de la moitié des personnes détectées en situation de fragilité financière le sont par les réseaux bancaires eux-mêmes, à partir de critères normés mais dont le chiffre précis dépend de la banque.

Cette caractéristique de nos politiques d'inclusion bancaire interroge, alors que la situation de fragilité financière ouvre aujourd'hui de plus en plus de droits et d'outils d'accompagnement particulier. Il est peu courant, pour les pouvoirs publics, de confier à des acteurs privés du secteur commercial la tâche de définir le public auquel une politique sociale doit s'appliquer.

Le rapporteur considère qu'il n'est pas acceptable qu'un client détecté comme fragile dans un réseau bancaire ne le soit pas dans un autre, en raison des critères que ces derniers ont retenus.

La première condition de réussite de notre politique d'inclusion bancaire est donc de définir précisément le public auquel elle s'applique.

Autrement, il ne sera pas possible d'évaluer si les orientations qui sont les nôtres permettent de diminuer le nombre de personnes en situation de fragilité. L'harmonisation des critères de détection de la fragilité financière doit être poursuivie, par concertation entre les banques elles-mêmes.

*

Les banques sont désormais au cœur de nos politiques d'inclusion bancaire, non seulement pour la détection des publics en situation de fragilité financière, mais également dans l'accompagnement qui doit leur être proposé. Elles se sont engagées à attacher plus d'attention à ces publics, afin de résoudre les difficultés financières le plus en amont possible. Le rapporteur a d'ailleurs constaté que certains réseaux proposent de longue date un dispositif interne d'accompagnement des difficultés des personnes fragiles. En 2015, un engagement renforce les obligations des banques en matière de détection, de traitement et d'accompagnement de la fragilité financière.

Les progrès dans l'accompagnement restent pourtant trop limités par une application à géométrie variable de ces engagements. Le rapporteur considère qu'il faut en particulier améliorer la transparence sur la détection de la fragilité financière réalisée par les banques et organiser une remontée d'information suffisante pour que les parlementaires puissent s'assurer qu'elles remplissent leurs obligations.

Le plafonnement des frais d'incidents bancaires représente un engagement déterminant en faveur des clients en situation de fragilité financière. Il doit aujourd'hui être pérennisé et renforcé par l'harmonisation des critères de détection de la fragilité financière.

*

Les différents dispositifs d'aide au retour vers un fonctionnement bancaire normal doivent être mieux articulés. La mission d'accessibilité bancaire confiée à La Banque Postale, qui joue un rôle essentiel de prébancarisation des publics en très grande précarité, doit être recentrée sur son cœur de cible. L'offre spécifique clients fragiles (OCF) doit privilégier l'accompagnement permettant le retour à un fonctionnement bancaire normal pour les clients disposant des ressources nécessaires. La popularité de cette offre pourrait d'ailleurs être renforcée par l'élargissement des moyens de paiement qui y sont attachés.

La deuxième condition de réussite de notre politique d'inclusion bancaire est de mieux définir la place de chaque outil. L'accessibilité bancaire doit permettre une première bancarisation au bénéfice des plus précaires ; l'offre spécifique accompagnerait ceux qui disposent de ressources suffisantes vers un fonctionnement bancaire normal. La procédure du droit au compte doit enfin être simplifiée, afin d'éviter les mesures dilatoires mises en œuvre par certains réseaux, et son suivi par la Banque de France amélioré.

*

Les travaux de la mission ont souligné le rôle essentiel qu'un nouvel acteur est appelé à jouer en matière d'inclusion bancaire. Les Points conseil budget (PCB), en fédérant les initiatives publiques et privées, doivent devenir de nouveaux lieux où toutes les personnes qui le souhaiteraient pourraient être accompagnées dans leur gestion budgétaire. Le rapporteur considère qu'il s'agit d'un outil pertinent qui offre l'opportunité de créer une acculturation commune entre les acteurs de l'inclusion bancaire, qui viennent d'horizons très différents.

Ces rapports pourraient être formalisés au sein de convention qui, au niveau local, détermineraient les responsabilités respectives, en particulier avec les réseaux bancaires, dans l'accompagnement des publics financièrement fragiles. Les quatre cents PCB prévus doivent être déployés de façon équitable sur le territoire et dans un avenir proche, afin de produire leurs effets le plus rapidement possible. Leurs résultats devront être évalués afin de déterminer si les orientations retenues aujourd'hui sont les bonnes.

Le déploiement des PCB doit également favoriser le développement du microcrédit personnel accompagné, qui permet d'ouvrir l'accès au crédit aux publics qui en sont exclus afin de financer un projet professionnel. Le rapporteur considère qu'il s'agit d'un outil précieux mais encore trop limité, qui mobilise un accompagnement lourd et intéresse peu les réseaux bancaires. Néanmoins, le microcrédit a toute sa place dans l'accompagnement global proposé par les PCB ou dans le cadre de l'offre spécifique et gagnerait à être systématisé au sein de ces dispositifs.

La troisième condition de réussite est de parvenir à fédérer l'ensemble des acteurs de l'inclusion bancaire, issus de milieux très différents, en créant une acculturation commune. Le déploiement des PCB doit jouer un rôle pivot en orientant les publics vers les outils les plus adaptés.

*

La France est en retard en matière d'éducation budgétaire et financière. Alors que certains pays mènent des politiques volontaristes de formation à tout âge, les Français restent peu sensibilisés au fonctionnement des marchés bancaires et financiers et peu familiers avec certaines notions économiques fondamentales.

Le rapporteur considère que les politiques d'inclusion bancaire seraient utilement complétées par un renforcement de la formation sur ces sujets, en particulier au niveau de l'éducation secondaire. L'expérimentation d'un « passeport » permettant de valider des compétences économiques et financières, sur le modèle des compétences informatiques, est un progrès à encourager. Le développement des PCB sur tout le territoire doit également participer à la formation d'un public déjà adulte.

La quatrième condition pour que les politiques d'inclusion bancaire parviennent à leur fin est d'améliorer la formation de l'ensemble de la population autour des notions budgétaires et financières fondamentales.

**

Après une vingtaine d'auditions et tables rondes et deux déplacements au siège de grands groupes bancaires français, le rapporteur a pu constater l'accélération des progrès réalisés en matière d'inclusion bancaire ces dernières années. La méthode de concertation entre acteurs étatiques, bancaires, associatifs et syndicaux au sein de l'Observatoire de l'inclusion bancaire et du Comité consultatif du secteur financier a permis des avancées tangibles et consensuelles. La latitude laissée aux banques dans les enjeux d'inclusion bancaire interroge encore, mais le rapporteur constate que les réseaux se sont saisis de ces questions et ont pris des initiatives qui vont parfois au-delà de ce que la réglementation ou leurs engagements professionnels prévoyaient.

Le rapporteur formule 22 propositions qui apportent des solutions aux difficultés qu'il a identifiées au cours de ses travaux.

La priorité est de réaliser l'harmonisation des critères de la fragilité financière. En parallèle, face à un certain foisonnement, les différents outils de l'inclusion bancaire doivent être recentrés sur un public et un usage plus ciblé.

INTRODUCTION : LA FRAGILITÉ FINANCIÈRE EST DEVENUE LE DÉTERMINANT DE LA POLITIQUE D'INCLUSION BANCAIRE

L'exigence d'inclusion bancaire s'est développée à mesure que la financiarisation de la société française rendait indispensable l'accès à un minimum de services bancaires et de moyens de paiement.

1. La financiarisation continue de la société française a accentué les exigences d'inclusion bancaire

La population française n'a cessé de se bancariser dans les dernières décennies. On estime aujourd'hui que 98 voire 99 % de la population adulte possède au moins un compte bancaire. Cette « financiarisation » est devenue un élément incontournable de l'intégration sociale, d'autant qu'il est progressivement devenu obligatoire de disposer d'un compte bancaire pour percevoir un salaire ou des prestations sociales. **La participation normale à la société française implique aujourd'hui de disposer de services bancaires et de moyens de paiement adaptés.**

L'attention à l'inclusion bancaire s'est développée en parallèle de ce mouvement de bancarisation. Comme le souligne l'Observatoire de l'inclusion bancaire (OIB), créé en 2013, *« 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 disposer des moyens de les utiliser dans des conditions de coûts compatibles avec ses ressources »*⁽¹⁾.

De nombreux jalons témoignent de l'intérêt des pouvoirs publics pour le sujet : création de la procédure de droit au compte (1984), des services bancaires de base (1998), du Fonds de cohésion sociale (FCS) pour faciliter l'accès au crédit des personnes fragiles *via* le microcrédit (2005), généralisation du Livret A et mission d'accessibilité bancaire confiée à La Banque postale (2008).

De nombreux textes législatifs ont abordé la question, dont les principaux sont la loi « Neiertz » de 1989⁽²⁾, qui a fixé le cadre pour le traitement du surendettement, et la loi de séparation et de régulation des activités bancaires de 2013⁽³⁾. L'inclusion bancaire s'est également retrouvée au cœur du « Plan national de lutte contre la pauvreté » de 2013, dont les travaux ont préfiguré l'adoption de cette loi de régulation bancaire.

(1) Observatoire de l'inclusion bancaire, rapport annuel 2017, juin 2018

(2) 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

(3) LOI n° 2013-672 du 26 juillet 2013 de séparation et de régulation des activités bancaires

En particulier, le traitement du surendettement a connu des succès réels, du fait de la loi de 1989 et de l'encadrement du marché du crédit. Le nombre de dossiers déposés au titre de la procédure de surendettement est en baisse continue depuis 2014 : après un pic de 231 000 atteint en 2014, 162 936 dossiers ont été déposés en 2018, soit une baisse de 29,5 %. La procédure de surendettement intervient néanmoins trop tard pour les personnes concernées. Le basculement dans une situation de surendettement présente un coût, certes budgétaire, mais également économique et social.

Aussi, l'accent doit aujourd'hui être mis sur l'accompagnement en amont du surendettement, autour des situations dites de « fragilité financière ».

2. Le développement d'une notion de fragilité financière...

L'essentiel des dispositifs de prévention et d'accompagnement en amont du surendettement s'articule aujourd'hui autour de la notion de fragilité financière. Elle fait désormais l'objet d'une définition juridique issue de la loi n° 2013-672 du 26 juillet 2013 de séparation et de régulation des activités bancaires⁽¹⁾. Les banques sont les premières concernées par la détection des publics en situation de fragilité financière. Leur appréciation se fonde sur l'article R. 312-4-3 du code monétaire et financier (CMF), qui énumère les critères cumulatifs suivants :

– l'existence d'irrégularités de fonctionnement du compte ou d'incident de paiement ainsi que leur caractère répété constaté pendant trois mois consécutifs ;

– l'établissement peut également prendre en compte les éléments dont il aurait connaissance et qu'il estime de nature à occasionner des incidents de paiement, notamment les ressources portées au crédit du compte.

Par ailleurs, l'article prévoit deux cas objectifs dans lesquels la personne titulaire du compte doit être considérée *ipso facto* en situation de fragilité financière :

– les personnes au nom desquelles un chèque impayé ou une déclaration de retrait de carte bancaire est inscrit pendant trois mois consécutifs au fichier de la Banque de France centralisant les incidents de paiement de crédit et de chèques (FICP et FCC) ;

– les personnes reconnues éligibles au titre de la procédure de surendettement.

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

La fragilité financière est aujourd'hui évaluée tant au regard de critères objectifs déterminés précisément par décret que de critères subjectifs mais normés à la disposition des banques.

3. ... qui détermine l'ouverture de droits spécifiques et le bénéfice de programmes d'accompagnement

L'appréciation de la fragilité financière est un enjeu déterminant puisqu'elle sert de support à l'ouverture de droits spécifiques et d'un accompagnement renforcé. Ces critères déterminent en effet à la fois le droit de souscrire à une offre bancaire spécifique et le bénéfice d'un plafond de frais d'incidents bancaires, indépendamment du fait que l'offre ait été souscrite ou non.

L'existence de cette offre spécifique clients fragiles (OCF) est consacrée par l'article L. 312-1-3 du code monétaire et financier, qui prévoit que *« les établissements de crédit proposent aux personnes [...] qui se trouvent en situation de fragilité, eu égard, notamment, au montant de leurs ressources, une offre spécifique qui comprend des moyens de paiement, dont au moins deux chèques de banque par mois, et des services appropriés à leur situation et de nature à limiter les frais supportés en cas d'incident. »*

Le plafonnement global des frais d'incidents bancaires pour les personnes en situation de fragilité financière résulte, pour sa part, d'un engagement pris par les banques en fin d'année 2018.

PREMIÈRE PARTIE : LES DISPOSITIFS D'INCLUSION BANCAIRE FONDÉS SUR LA NOTION DE FRAGILITÉ FINANCIÈRE

Les principaux outils de l'inclusion bancaire sont aujourd'hui fondés sur la notion de fragilité financière.

I. LA DIFFUSION INSUFFISANTE DE L'OFFRE SPÉCIFIQUE INCITE À LA RECENTRER SUR LES PUBLICS LES PLUS FRAGILES

C'est en proposant un accompagnement renforcé au retour vers un fonctionnement bancaire traditionnel que l'offre spécifique clients fragiles (OCF) pourra trouver toute sa place dans les politiques d'inclusion bancaire.

1. Un outil à promouvoir

L'offre spécifique, créée par le décret n° 2014-738 du 30 juin 2014 relatif à l'offre spécifique de nature à limiter les frais en cas d'incident, doit permettre d'éviter l'accumulation des frais d'incidents bancaires et de favoriser la gestion saine du compte. Le décret de création fixe les critères de détection de la clientèle fragile, précise les modalités de souscription à l'offre et détaille les services bancaires dont les clients qui y souscrivent doivent bénéficier.

Or, la diffusion de l'offre spécifique est rapidement apparue décevante, malgré des progrès récents. Fin 2018, elle n'avait été souscrite que par 384 000 personnes, soit un peu plus du dixième de ses bénéficiaires potentiels, malgré une progression notable de 53,6 % par rapport à 2016. Le nombre de clients identifiés en situation de fragilité financière a également connu une progression marquée, passant de 2,4 millions fin 2016 à 3,4 millions fin 2018, soit une hausse de 41,6 %. Le taux d'équipement en OCF atteint ainsi 11 %.

Plusieurs éléments expliquent cette faible diffusion et en particulier son caractère stigmatisant, réel ou ressenti, lié à l'absence de moyens de paiement encore largement utilisés comme le chéquier.

Les préconisations de l'OIB de décembre 2017 sur la diffusion de l'OCF

Face aux faibles progrès en matière de diffusion de l'OCF, l'OIB a émis un certain nombre de préconisations à destination des banques, autour de cinq thèmes :

- le recensement de la population éligible, incluant la détection préventive et la proposition de l'offre spécifique, de façon éventuellement transitoire en cas de fragilité naissante ;
- la fiabilité des chiffres ;
- la gouvernance, en faisant de la fragilité financière un thème systématiquement piloté et suivi par les directions générales des groupes bancaires ;
- la visibilité, l'accessibilité et le contenu de l'offre ;
- la formation des conseillers clientèle et des acteurs de la sphère sociale.

Par ailleurs, le succès de formules privées, plus onéreuses mais plus flexibles sur les moyens de paiement, souligne le caractère limité de l'offre spécifique.

Le succès de l'offre « Nickel »

« Nickel » est un service bancaire alternatif qui permet d'ouvrir un compte sans conditions de revenus, en ligne ou auprès d'un réseau de 4 600 buralistes partenaires. Il s'agit d'une offre bancaire basique avec carte de paiement sans découvert autorisé et dépôt ou retrait d'espèces auprès des buralistes partenaires. Le tarif est fixé à 20 euros par an.

Cette offre ouvre un accès à des services bancaires simples à des personnes éloignées du système bancaire traditionnel : interdits bancaires, mineurs à partir de 12 ans, personnes hébergées, européens ou possesseurs d'un titre de séjour français.

Les tarifs pratiqués par opération sont néanmoins plus élevés qu'au sein des réseaux bancaires : le retrait d'espèces auprès d'un buraliste est facturé 0,50 euro, le retrait d'espèces auprès d'un distributeur 1 euro, le dépôt d'espèces auprès d'un buraliste est facturé 2 % du montant déposé.

Pour autant, l'offre a connu un succès important qui illustre une forme de défiance vis-à-vis des banques. Selon les chiffres publiés par la société le 11 février 2019, 1,2 million de comptes ont été ouverts, avec une dynamique trimestrielle de + 100 000 nouveaux comptes, ce qui représenterait 9 % des entrées en relation bancaire en France. L'ambition est d'atteindre 2 millions de comptes ouverts en 2020.

BNP Paribas a procédé au rachat de la société commercialisant l'offre Nickel au cours de l'année 2017.

Les réseaux bancaires eux-mêmes ont développé de nouveaux types d'offres commerciales basées sur l'absence de découvert bancaire, à un tarif inférieur à celui de l'OCF, qui ouvrent des moyens de paiement plus ou moins étendus et sans frais de rejet de prélèvement.

Des études ont pourtant montré que la souscription à l’OCF permettait un meilleur contrôle du budget : alors que 75 % des comptes éligibles ont enregistré, en un an, la facturation d’au moins un de ces frais, seuls 50 % des personnes équipées de l’offre en ont acquitté. Par ailleurs, le montant de frais payés est, en moyenne, divisé par deux en cas de souscription ⁽¹⁾.

Le rapporteur appelle à continuer la mobilisation autour de la diffusion de l’offre spécifique, portée notamment par le Gouverneur de la Banque de France, au regard de ses effets bénéfiques pour la gestion budgétaire.

2. Des moyens de paiement et des modalités de gestion du compte à diversifier

Les caractéristiques de l’offre spécifique la rendent encore trop peu attractive.

- *Des moyens de paiement limités*

L’OCF offre des moyens de paiement encore trop limités. Deux sujets cristallisent les difficultés : la délivrance d’une carte de paiement à autorisation systématique (CPAS) et de seulement deux chèques de banque par mois.

En effet, la carte à autorisation systématique ne peut pas être utilisée dans des situations courantes de la vie quotidienne, que ce soit à un péage ou à une pompe à essence. Ces limites apparaissent particulièrement stigmatisantes pour les souscripteurs de l’offre et sont, dès lors, de nature à freiner sa diffusion.

L’attribution de deux chèques de banque par mois n’est pas non plus suffisante. De nombreuses collectivités ou professions libérales n’acceptent pas encore le règlement par carte bancaire. Alors que la généralisation du paiement par carte est une perspective de moyen voire de long terme, il est aujourd’hui plus réaliste d’assouplir les conditions de délivrance de chèques aux bénéficiaires de l’offre spécifique. En particulier, il serait opportun que le nombre de chèque attribué soit laissé à la discussion entre le conseiller bancaire et son client, en fonction des besoins réguliers auquel celui-ci fait face.

Le rapporteur considère que les moyens de paiement de l’OCF sont encore trop limités. Les clients en situation de fragilité doivent pouvoir bénéficier de moyens qui leur permettent de participer normalement à la vie économique et sociale. Le rapporteur considère qu’un assouplissement au niveau de la carte à autorisation systématique ou de l’attribution d’un certain nombre de chèques est une piste pertinente pour améliorer cette offre.

(1) Chiffres issus du rapport du CCSF sur les frais d’incidents bancaires de juillet 2018.

Recommandation n° 1 : Étudier l'extension des moyens de paiement proposés au sein de l'offre spécifique, en laissant le client et son conseiller décider des moyens les plus appropriés au regard des besoins.

- *L'ouverture d'un découvert encadré et le développement de plans d'apurement*

Au-delà de ces moyens de paiement limités, l'interdiction du découvert contribue également à freiner la diffusion de l'offre clients fragiles. En effet, pour les publics fragiles, il est nécessaire d'apurer le découvert accumulé avec l'offre commerciale standard avant de pouvoir mettre en œuvre l'OCF.

Le passage d'une offre standard à l'offre spécifique pourrait être facilité soit par le développement de plans d'apurement du déficit en amont de la mise en œuvre de l'OCF soit par l'autorisation d'un découvert limité à celui accumulé au sein de l'offre commerciale standard. Il appartiendrait au conseiller bancaire de proposer des dispositions pour apurer ce découvert.

Le rapporteur considère que la difficulté liée au découvert lors du passage d'une offre commerciale standard à l'offre spécifique doit être résolue. Pour cela, il importe de diffuser les plans d'apurement en amont ou en aval de la souscription, en autorisant si nécessaire un découvert limité au sein de l'OCF.

Recommandation n° 2 : Étendre les possibilités de conserver un découvert limité en aval de la souscription à l'offre spécifique en parallèle du développement de plans d'apurement au sein des réseaux bancaires.

3. Renforcer l'accompagnement au bénéfice des clients les plus fragiles

La place de l'offre clients fragiles dans le dispositif d'inclusion bancaire doit aujourd'hui être revue. Concurrencée par de nouvelles offres, souvent plus chères mais également plus complètes, son attractivité est diminuée plus encore avec les engagements de plafonnement des frais d'incidents bancaires à 25 euros pour l'ensemble des publics en situation de fragilité financière.

Le rapporteur considère que l'offre spécifique est un dispositif pertinent au regard de la politique d'inclusion bancaire qui doit être recentré sur les publics les plus fragiles. L'objectif de l'OCF doit être d'accompagner ces publics vers le rétablissement d'un fonctionnement bancaire normal *via* le retour à une offre commerciale standard.

Aussi, l'OCF doit trouver sa place en proposant un accompagnement renforcé des souscripteurs. L'élaboration de plans d'apurement du découvert avec le conseiller bancaire serait un axe d'amélioration, de même que l'orientation vers des structures d'accompagnement, qu'elles soient internes ou externes à l'établissement bancaire.

Le rapporteur invite ainsi à reconsidérer la place de l'offre clients fragiles dans la politique d'inclusion bancaire. Face au développement d'offres alternatives, l'OCF doit rester l'outil d'accompagnement des publics fragiles vers le rétablissement d'un fonctionnement bancaire normal et la sortie de la précarité financière.

Des indicateurs pourraient d'ailleurs être développés à ce sujet, afin d'évaluer l'efficacité du dispositif. Le rapporteur souhaiterait en particulier qu'un indicateur sur le temps moyen de souscription à l'OCF avant de retrouver une offre standard soit calculé. La diminution du temps moyen de souscription témoignerait par exemple d'une amélioration de l'accompagnement, de même que la progression du taux de retour à une offre commerciale standard. Le nombre de souscription à l'OCF venant de « primo-bénéficiaires » pourrait également être déterminé, ce qui permettrait d'évaluer si l'accompagnement initial a permis une sortie durable de la précarité.

<p>Recommandation n° 3 : Développer des indicateurs relatifs à la durée de souscription et au nombre de primo-souscripteurs à l'offre spécifique afin d'évaluer les progrès réalisés en matière de sortie de la précarité.</p>
--

II. LA CHARTE D'INCLUSION BANCAIRE ET DE PRÉVENTION DU SURENDETTEMENT : UN PROGRÈS À CONSOLIDER

L'adoption d'une charte d'inclusion bancaire est issue d'une initiative parlementaire au cours de l'examen de la loi bancaire de 2013⁽¹⁾. Selon l'exposé sommaire de l'amendement déposé par les députés Philippe Kemel, Laurent Baumel, Karine Berger et Thomas Thévenoud⁽²⁾, l'objectif était d'obliger les établissements de crédit « à mettre en place des mécanismes de détection et de traitement précoces des difficultés financières de leurs clients » afin de renforcer la prévention du surendettement et de « renforcer l'accès aux services bancaires et de faciliter l'usage de ces services ». Pour atteindre ces deux objectifs, « une charte professionnelle homologuée par arrêté du ministre chargé de l'économie et contrôlée par l'ACPR » doit préciser leurs obligations.

Les engagements du secteur bancaire ont effectivement été formalisés au sein d'une charte d'inclusion bancaire. L'article L. 312-1-1 du CMF prévoit l'adoption de normes professionnelles par l'Association française des établissements de crédit et des entreprises d'investissement (AFECEI) dite « charte d'inclusion bancaire et de prévention du surendettement ».

Cette charte a pour objet « de renforcer l'accès aux services bancaires et de faciliter l'usage de ces services, en particulier en ce qui concerne les moyens de paiement, pour les personnes physiques n'agissant pas pour des besoins professionnels. Elle a également pour objet de mieux prévenir le surendettement de ces personnes ».

A. DES ENGAGEMENTS QUI ONT CONTRIBUÉ À MOBILISER LES BANQUES SUR LES SUJETS D'INCLUSION BANCAIRE

Cette charte a été adoptée par l'AFECEI et homologuée par un arrêté du ministre des finances et des comptes publics du 5 novembre 2014. Elle comprend trois axes : renforcer l'accès aux services bancaires et services de paiement et en faciliter l'usage ; prévenir le surendettement ; former les personnels et suivre les mesures mises en place.

1. Renforcer l'accès aux services bancaires et services de paiement

Ce premier axe comporte six obligations pour les établissements de crédit :

– proposer aux clients bénéficiaires des « services bancaires de base » (SBB) un contact annuel afin de déterminer l'offre bancaire la plus adaptée à leur situation ;

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

(2) <http://www.assemblee-nationale.fr/14/amendements/0707/AN/180.asp>

– mettre à disposition des clients des services facilitant la bonne gestion du compte et limitant les risques d’incidents, en particulier une carte de paiement à autorisation systématique ou un service d’alerte sur le solde du compte ;

– présenter l’offre spécifique et ses avantages aux publics auxquels elle est destinée ;

– identifier l’offre spécifique dans les plaquettes tarifaires ;

– fixer une autorisation de découvert, au moment de l’ouverture du compte, à un niveau raisonnable au regard des ressources du client. Par ailleurs, les établissements de crédits s’engagent à proposer à leurs clients en situation de fragilité financière un entretien par téléphone ou en agence, afin d’adapter les moyens de paiement et l’autorisation de découvert associés au compte ;

– les établissements concernés par la charte rendent publics des outils pédagogiques et d’information sur les services proposés, tels que la gestion du compte et les moyens de paiement pour en favoriser le bon usage.

2. Prévenir le surendettement

Les obligations en matière de prévention du surendettement fixées par la charte recouvrent deux axes : la détection et l’accompagnement.

En matière de détection, les établissements concernés doivent mettre en place un mécanisme de « détection précoce » de leurs clients en situation de fragilité financière, combinant dispositifs d’alerte interne et analyse humaine.

Au titre de l’accompagnement, les établissements s’engagent à proposer à leurs clients détectés en situation de fragilité financière :

– un entretien, par tout moyen, avec le client pour faire un point sur ses difficultés financières ;

– des solutions de paiement, de gestion du compte ou du crédit adaptées à sa situation en vue de traiter ses difficultés ou de prévenir leur aggravation ;

– donner, le cas échéant, une information au client sur un acteur tiers pouvant l’aider voire, avec son accord, effectuer une mise en relation avec celui-ci. Pour cela, les établissements doivent s’organiser en interne ou nouer « *des partenariats avec des acteurs tiers, notamment associatifs, afin de faciliter l’orientation du client, en accord avec ce dernier, lorsque les difficultés financières ne peuvent être traitées dans le seul cadre de l’établissement concerné* ».

3. Améliorer la formation des personnels et le suivi des actions mises en œuvre

Afin de rendre l'ensemble de ces engagements effectifs, il est prévu que les conseillers clientèle des différents réseaux, ainsi que les personnes agissant pour leur compte, reçoivent une formation adaptée sur l'offre spécifique, la clientèle à laquelle elle est destinée ainsi que sur le suivi des clients bénéficiant des services bancaires de base.

Par ailleurs, les établissements auxquels s'applique la charte s'engagent à inclure dans leur rapport annuel sur le contrôle interne transmis à l'ACPR une partie « *Mesures mises en œuvre en faveur des clients en situation de fragilité* » retraçant les procédures de détection et d'accompagnement de ces clients. Ils doivent également transmettre à l'Observatoire de l'inclusion bancaire un « *document synthétique des principales mesures mises en œuvre en faveur des personnes en situation de fragilité* ».

B. UNE APPLICATION ENCORE PARTIELLE ET HÉTÉROGÈNE DES ORIENTATIONS DE LA CHARTE

La charte d'inclusion bancaire a constitué un progrès en ce qu'elle a formalisé un ensemble d'engagements que les réseaux bancaires devaient mettre en œuvre en faveur des clientèles financièrement fragiles. Néanmoins, l'appropriation de la charte par les banques apparaît encore trop hétérogène.

1. Des choix d'accompagnement propres à chaque réseau

De nombreux réseaux se sont ainsi saisis des axes de la charte pour développer leurs outils de détection et d'accompagnement des personnes en fragilité financière, sous le contrôle de l'ACPR. À ce titre, il faut saluer la mise en place de structures d'accompagnement internes aux réseaux bancaires, proposant un service dédié aux clients fragiles. Parmi ces structures, on peut évoquer le « Point Passerelle » du Crédit Agricole, la plateforme « L'appui » de La Banque Postale ou encore la « Cellule de négociation amiable » (CNA) au sein de la Société générale.

La plateforme « L'Appui » de La Banque postale

La Banque Postale a mis en place, en 2013, un service gratuit de conseil bancaire et budgétaire assuré par 32 personnels spécialement formés à l'accompagnement des clients rencontrant des difficultés financières. L'objectif est de fournir une plateforme gratuite, non intrusive et non discriminante, dans la mesure où son action repose sur une prise de contact volontaire à l'initiative du client, et non à la suite d'une identification de la fragilité par les services. Ce service concerne ainsi tous les clients LBP et permet une détection précoce des situations de fragilité financière.

La Banque postale indique que cette plateforme avait accompagné, fin 2018, plus de 130 000 clients depuis son lancement.

Ces dispositifs ont tendance à se développer au sein des réseaux bancaires, ce qui témoigne du fait que le secteur s'est saisi du sujet et se rend compte de l'apport de ces différentes structures. Le rapporteur salue l'engagement de certains réseaux bancaires, qui permet aujourd'hui à leurs clients fragiles de bénéficier d'un accompagnement efficace pour sortir de la précarité. Il appelle donc à continuer la diffusion et la consolidation de ces plateformes.

Recommandation n° 4 : Poursuivre le développement des plateformes d'accompagnement des clients fragiles au sein des réseaux bancaires.

2. Les limites de la formation des conseillers clientèle

La pleine application des engagements des banques au titre de la charte AFECEI d'inclusion bancaire nécessite une formation adaptée des conseillers clientèle ainsi qu'une diffusion des bonnes pratiques au sein de l'ensemble des réseaux. La charte prévoit en effet que *« les conseillers clientèle des établissements de crédit teneurs de compte reçoivent une formation adaptée sur l'offre spécifique pour les clients en situation de fragilité financière [...], sur la clientèle à laquelle elle est destinée ainsi que sur le suivi des clients bénéficiant des services bancaires de base »*.

Néanmoins, certains acteurs se sont fait l'écho d'inquiétudes concernant la formation effectivement dispensée aux conseillers, dont les modalités ne permettraient pas toujours une bonne information du personnel. Par ailleurs, la rotation importante des effectifs et la quantité déjà élevée de formation qu'un conseiller clientèle doit suivre⁽¹⁾ interrogent sur la qualité de l'information diffusée, à travers ces formations, sur les dispositifs d'inclusion bancaire.

(1) Les formations relatives à l'inclusion bancaire occupent deux modules : un module relatif à l'accompagnement de la clientèle en situation de fragilité financière (charte AFECEI) et un module relatif au droit au compte. Les obligations de formation du conseiller clientèle portent sur un total de 23 modules.

Aussi, afin d’assurer la pleine appropriation des enjeux d’inclusion bancaire par l’ensemble des agences des différents réseaux, des réunions régulières doivent se tenir, à l’instigation du directeur d’agence, concernant les offres et services d’accompagnement bancaire proposés par le groupe aux clientèles fragiles. Les formations suivies par les conseillers doivent pouvoir être sanctionnées par un test de connaissance renouvelé à intervalles réguliers. L’ACPR devrait ainsi pouvoir contrôler avec précision les obligations des réseaux en matière de formation des personnels.

Le rapporteur insiste sur la nécessité que les bonnes pratiques en la matière soient identifiées, au sein de l’OIB par exemple, afin d’être diffusées auprès de l’ensemble des réseaux bancaires.

Recommandation n° 5 : Identifier les bonnes pratiques en matière de formation des conseillers aux sujets d’inclusion bancaire afin d’établir un standard pour l’ensemble du secteur.

3. Une mobilisation limitée des outils de détection préventive

La charte AFECEI prévoit que les réseaux bancaires mettent en place « *des mécanismes de détection précoce de leurs clients en situation de fragilité financière combinant des dispositifs d’alerte interne et la connaissance du client* ». Ces mécanismes doivent permettre de détecter les premiers indices de fragilité afin d’éviter le basculement dans les difficultés financières en proposant des offres commerciales adaptées.

Les associations de consommateurs ont ainsi proposé, au sein du CCSF, d’utiliser certains signaux faibles émis par le fonctionnement du compte ou par les opérations qui s’y présentent, en particulier le rejet d’un loyer, le remplacement d’un virement de salaire par une allocation-chômage ou une pension de retraite, ou encore la désolidarisation d’un compte joint.

Des difficultés freinent néanmoins le développement de tels dispositifs, au regard notamment des exigences de protection de la vie privée des clients. Par ailleurs, des expérimentations de traitement de ces signaux faibles réalisées par certains réseaux bancaires se seraient révélées peu fiables et insuffisamment prédictives, du fait notamment de la bancarisation multiple. Enfin, la communication liée à la détection de la situation de fragilité par ce biais serait difficile, puisqu’il s’agirait de proposer des offres commerciales adaptées à des clients dont la fragilité n’est pas avérée.

Ces difficultés ne doivent pas empêcher de développer un outil pour le repérage en amont des difficultés des clients. La collecte organisée dans le cadre de l’OIB a d’ailleurs permis de confirmer que de nombreux réseaux bancaires avaient intégré des critères de détection préventive dans leur surveillance des difficultés financières de leurs clients ⁽¹⁾.

L’exploitation de signaux faibles pourrait être complétée par une analyse du chargé de clientèle. En tout état de cause, l’analyse humaine ne pourrait être supprimée.

Recommandation n° 6 : Continuer la promotion des outils de détection précoce des situations de fragilité financière en lien avec une analyse humaine.

III. LE PLAFONNEMENT DES FRAIS D’INCIDENTS BANCAIRES EST UNE AVANCÉE CONCRÈTE POUR LES PUBLICS LES PLUS FRAGILES

À la fin de l’année 2018, face à une situation « *d’urgence économique et sociale* », les banques françaises ont pris l’engagement devant le président de la République de plafonner les frais d’incidents bancaires pour l’ensemble de la clientèle en situation de fragilité.

A. UN ENGAGEMENT PRIS PAR LES BANQUES À LA DEMANDE DES POUVOIRS PUBLICS

L’engagement représente un progrès important pour limiter les frais d’incidents bancaires des publics les plus fragiles.

1. Une volonté politique forte d’agir sur un sujet sensible

Ce plafonnement, voulu par le Président de la République, est un geste fort en faveur des personnes dont les ressources financières sont contraintes. Il permet de répondre au sentiment d’injustice lié à l’accumulation de frais d’incidents qui contribuent à aggraver une situation budgétaire déjà fragilisée.

La décision de décembre 2018 s’inscrit dans la continuité d’une réflexion initiée depuis le début de la législature, à l’initiative du ministre de l’économie et des finances Bruno Le Maire. Dès novembre 2017, celui-ci avait en effet demandé au Comité consultatif du secteur financier (CCSF) de « *transmettre un diagnostic précis et des propositions concourant à une meilleure maîtrise des frais bancaires facturés aux consommateurs, notamment en cas d’irrégularités de fonctionnement du compte* ».

(1) OIB, rapport annuel 2017, juin 2018.

L'étude réalisée à cette occasion a permis de dégager un certain nombre d'enseignements relatifs au prélèvement de frais d'incidents bancaires en France :

– 75% des comptes étudiés n'ont pas payé de frais d'incidents bancaires dans l'année, cette proportion passant à 90 % sur un mois ;

– le niveau des ressources n'a pas d'impact significatif sur la probabilité d'occurrence de ces frais par année ;

– 75 % des personnes éligibles à l'OCF et donc considérées comme financièrement fragiles ont enregistré au moins un frais d'incident bancaire sur l'année, ce qui est le cas pour seulement 50 % des clients effectivement équipés de l'offre ;

– les clients équipés de l'OCF ont deux fois moins de facturations, en nombre, que les clients non équipés.

En matière de frais d'incidents bancaires, l'étude avait ainsi abouti à plusieurs préconisations, concernant la réduction des frais d'incidents sur les rejets de prélèvements, sur la numérisation des lettres d'information et en faveur d'une plus grande transparence sur les commissions d'intervention facturées par les établissements et sur le suivi des évolutions tarifaires des frais d'incidents bancaires.

Cette étude avait ouvert la voie à l'engagement pris par les banques en septembre 2018 de plafonner les frais d'incidents bancaires liés à l'offre spécifique à 20 euros par mois et 200 euros par an, afin de rendre celle-ci plus attractive. Cet engagement devait être mis en œuvre d'ici juin 2019 au bénéfice des 350 000 souscripteurs de l'offre spécifique.

Néanmoins, l'engagement de septembre est rapidement apparu insuffisant en raison de l'évolution du contexte social. L'extension d'un plafonnement à 25 euros à l'ensemble des personnes éligibles à l'OCF, soit environ 3,4 millions de personnes, au plus tard au 1^{er} février 2019 a ainsi été demandée par le Président de la République. Tant dans l'ampleur que dans le délai d'application, l'engagement de décembre 2018 apparaît ainsi bien plus ambitieux que celui de septembre.

2. Un engagement qui s'impose à l'ensemble des acteurs bancaires

Cet engagement s'est traduit dans un « bon usage professionnel » publié par la Fédération bancaire française (FBF) le 21 décembre 2018 et déclinant les obligations des banques découlant de cet engagement. L'objectif est double : « mieux prendre en compte les difficultés liées à l'accumulation d'incidents de paiement de tous les clients particuliers fragiles financièrement identifiés par chaque banque en application de la loi » et « réduire significativement les frais en cas d'accumulation d'incident de paiement et d'irrégularité de fonctionnement pour ces personnes ».

Le régime juridique des « bons usages professionnels » est fixé par l'article L. 612-29-1 du CMF, issu de la loi n° 2013-672 du 26 juillet 2013 de séparation et de régulation des activités bancaires.

Régime juridique des « bons usages professionnels » de la FBF

Le premier alinéa de l'article L. 612-29-1 du CMF détermine le contenu et la portée juridique des « bons usages » publiés par l'ACPR : « *Lorsqu'en matière de commercialisation et de protection de la clientèle une association professionnelle, représentant les intérêts d'une ou plusieurs catégories de personnes relevant de la compétence de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution [ACPR] ou pouvant être soumise à son contrôle, élabore un code de conduite destiné à préciser les règles applicables à ses adhérents, l'Autorité vérifie sa compatibilité avec les dispositions législatives et réglementaires qui leur sont applicables. L'association peut demander à l'Autorité d'approuver tout ou partie des codes de bonne conduite qu'elle a élaborés en matière de commercialisation et de protection de la clientèle. **La publication de l'approbation par l'Autorité de ces codes les rend applicables à tous les adhérents de cette association dans les conditions fixées par les codes ou la décision d'approbation.*** »

Les modalités du contrôle par l'ACPR du respect de cet engagement sont organisées par le quatrième alinéa : « *Le ministre chargé de l'économie peut demander à l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution de procéder auprès des personnes et dans les domaines qui relèvent de sa compétence à une vérification du respect des engagements pris par une ou plusieurs associations professionnelles représentant leurs intérêts dans le cadre des mesures proposées par le Comité consultatif du secteur financier. Les résultats de cette vérification font l'objet d'un rapport que l'Autorité remet au ministre et au Comité consultatif du secteur financier. Ce rapport mentionne, engagement par engagement, la part des professionnels concernés qui le respecte.* »

Le bon usage professionnel a été édicté à destination des personnes considérées comme financièrement fragiles au sens du code monétaire et financier, et reprend donc exactement les mêmes critères que ceux applicables aux clients éligibles à l'offre spécifique.

L'engagement pris par les banques consistait à mettre en place un plafonnement, au plus tard début février 2019, pour l'ensemble des neuf frais suivants liés aux incidents de paiement et irrégularités de fonctionnement du compte :

- les commissions d'intervention ;
- les frais de lettre d'information préalable pour chèque sans provision ;
- les frais de lettre d'information pour compte débiteur non autorisé ;
- le forfait de frais par chèque rejeté pour défaut de provision ;
- les frais de non-exécution de virement permanent pour défaut de provision ;
- les frais suite à notification signalée par la Banque de France d'une interdiction d'émettre des chèques ;
- les frais pour déclaration à la Banque de France d'une décision de retrait de carte bancaire ;
- les frais d'opposition de la carte par la banque.

Le document précise par ailleurs que le niveau global de ce plafonnement est fixé librement et de façon unilatérale par chaque banque car « *pour des raisons de droit de la concurrence, la profession ne peut pas s'entendre sur le montant du plafonnement* ». Aussi, si le Président a pu préciser que les frais d'incidents bancaires ne dépasseraient pas vingt-cinq euros par mois, la détermination du plafond relèvera en réalité de chaque banque, dans la limite de ces vingt-cinq euros.

Des obligations de transparence et d'information du public sont également prévues. Ainsi, chaque banque devra indiquer le montant global de plafonnement choisi au sein de sa plaquette tarifaire.

Les travaux du rapporteur n'ont pas fait émerger d'inquiétude particulière quant à la valeur juridique de l'engagement. S'il ne passe pas par la voie législative ou réglementaire, et n'est donc pas doté des garanties attachées à ces normes, il reste encadré par des dispositions législatives du code monétaire et financier qui apparaissent suffisamment précises, que ce soit relativement à son contenu ou à son contrôle par l'ACPR. Le bon usage fait par ailleurs l'objet d'une publication accessible à tous sur le site de la Fédération bancaire française.

Il n'y a donc pas lieu, en l'état actuel de l'application de ces dispositions, de considérer que l'absence de vecteur législatif ou réglementaire remette en cause l'engagement pris par les banques. En revanche, le rapporteur conditionne ce jugement aux évaluations qui seront faites de l'application du plafonnement et réserve la possibilité de proposer un cadre plus contraignant si certaines banques ne le mettent pas en œuvre de manière satisfaisante.

En revanche, il est essentiel de prévoir que ce plafond soit pérenne dans les prochaines années. Ce nouvel outil d'inclusion bancaire, qui offre une protection complémentaire aux clientèles fragiles, doit être sanctuarisé. L'étude de son effet sur l'amélioration de la situation de fragilité financière de ses bénéficiaires devra être menée.

Recommandation n° 7 : Sanctuariser le plafonnement des frais d'incidents bancaires pour les clients fragiles dans les années à venir.

Recommandation n° 8 : Réaliser une étude des effets du plafonnement sur la situation de fragilité financière de ses bénéficiaires.

B. UN PROGRÈS À SALUER MAIS QU'IL EST IMPÉRATIF DE PRÉCISER

L'engagement de plafonner les frais d'incidents bancaires pour tous les clients en situation de fragilité financière est une avancée inédite en matière d'inclusion bancaire. **Le rapporteur salue la rapidité avec laquelle les banques se sont engagées sur le sujet, puisque le plafonnement décidé en décembre a pu être appliqué dès le 1^{er} février, voire dès le 1^{er} janvier pour certains réseaux.** Aucune difficulté majeure concernant l'application de ce plafonnement ne lui est remontée au cours de ses travaux.

Le dispositif, qui est déjà devenu un des principaux outils de la politique d'inclusion bancaire, doit néanmoins progresser en matière d'harmonisation des critères de détection de la fragilité financière, de transparence et de communication au client.

1. L'harmonisation des critères d'identification des clients fragiles : une exigence de justice, d'efficacité et de transparence

L'application du plafonnement des frais d'incidents bancaires dépend de l'identification du client comme étant « *en situation de fragilité financière* », ce qui s'organise autour de deux types de critères :

– des critères objectifs : être inscrit au fichier central des chèques de la Banque de France pendant plus de 3 mois ; être déclaré recevable à une procédure de surendettement ;

– des critères subjectifs ⁽¹⁾ appréciés à partir des indices suivants : existence d'irrégularités de fonctionnement du compte ou d'incidents de paiement ainsi que leur caractère répété constaté pendant trois mois consécutifs ; montant des ressources portées au crédit du compte.

Or, tant les critères « objectifs », qui interviendraient trop tard, que les critères « subjectifs », qui laisseraient trop de marges de manœuvre aux banques dans l'identification des clients fragiles et donc dans l'application de leurs engagements, font l'objet de critiques.

Les critères dits « subjectifs » de détection de la fragilité ne sont pas pour autant à la discrétion des banques. Les dispositions du CMF indiquent en effet les indices à prendre en compte (irrégularités de fonctionnement et ressources portées au compte) mais seuls les montants chiffrés de ces deux critères sont déterminés librement par les banques.

Cette situation n'en reste pas moins insatisfaisante. L'Observatoire de l'inclusion bancaire précise que **53 % des personnes détectées en 2018 le seraient selon les critères laissés à l'appréciation des banques, contre un tiers en 2016.** Dans son rapport sur 2018, l'OIB précise d'ailleurs que, « *si les banques utilisent les critères d'identification réglementaires de la population en situation de fragilité financière, les modalités concrètes d'application varient, notamment pour les combinaisons de facteurs* » ⁽²⁾.

L'ACPR elle-même a reconnu que les pratiques des banques relatives à l'identification des personnes fragiles étaient hétérogènes. Dans une réponse au questionnaire du rapporteur, l'Autorité indique ainsi que « *des disparités significatives existent dans les modalités concrètes d'application, qu'il s'agisse de la population à laquelle ces critères sont appliqués, des critères eux-mêmes, ou de la fréquence de la détection. Il en résulte certaines pratiques pouvant être restrictives quant au nombre de clients identifiés* ».

La latitude laissée aux banques dans la détection des situations de fragilité financière peut ainsi aboutir à un traitement différent selon les réseaux.

- *L'harmonisation nécessaire des critères de détection de la fragilité...*

La bonne application des dispositions de la charte impose de parvenir à une harmonisation des critères de détection. **Le rapporteur recommande dès lors de mener, au sein de l'OIB, une revue des meilleures pratiques de la place en matière d'identification des situations de fragilité financière.**

(1) Définis par l'article R. 312-4-3 du code monétaire et financier déjà cité.

(2) Observatoire de l'inclusion bancaire, rapport annuel sur 2018, 17 juin 2019.

L'OIB indique déjà, dans son rapport précité publié le 17 juin 2019, que diverses pratiques apparaissent particulièrement pertinentes en matière d'inclusion bancaire. Ainsi, « *un premier modèle permet de combiner irrégularités de compte, solde moyen du compte, et caractéristiques socioprofessionnelles du client (comme l'âge ou la CSP), et un second établit les seuils de détection à des niveaux « inclusifs » en tenant compte du nouveau plafond de frais d'incident des engagements professionnels* ». Les discussions sur l'harmonisation des critères de détection de la fragilité financière pourraient s'inspirer de ces bonnes pratiques.

Le rapporteur insiste sur la nécessité de parvenir aujourd'hui à une définition plus rigoureuse de la fragilité financière. Évaluer les orientations de la politique publique d'inclusion bancaire implique de disposer d'une définition partagée sur le périmètre des publics que l'on cherche à aider. L'harmonisation des critères subjectifs permettrait également de détecter plus en amont les difficultés financières, conformément aux orientations de la charte de 2015.

L'OIB indique certes « *qu'un consensus s'est dégagé en faveur de la flexibilité actuellement laissée aux établissements s'agissant des seuils* » de détection de la fragilité financière⁽¹⁾. La convergence des critères serait en effet porteuse « *d'un risque d'inadaptation aux structures de la clientèle, à la diversité des territoires, et à celle des systèmes d'information de chaque établissement* ». De plus, la normalisation pourrait conduire « *à une automatisation de la détection qui nuirait à l'étude des cas individuels* ».

Le rapporteur considère que ces arguments ne peuvent exonérer les responsables publics de la recherche d'un traitement équitable de l'ensemble de la population en matière de fragilité financière. En effet, il n'est pas souhaitable qu'une personne détectée comme fragile dans un établissement ne le soit pas dans un autre, en raison de son lieu de résidence, de la politique commerciale choisie par la banque ou du fonctionnement des systèmes d'information de tel ou tel réseau.

Au contraire, il importe aujourd'hui de garantir à l'ensemble de la population, par une meilleure définition de la fragilité financière, que, en cas de besoin, les dispositifs d'inclusion bancaire pourront s'appliquer. Alors même que l'essentiel de la politique publique d'inclusion bancaire repose aujourd'hui sur de la notion de fragilité financière, **il n'est pas acceptable que l'ouverture du droit de bénéficier ou non de ces dispositifs dépende de paramètres internes aux réseaux bancaires.**

Enfin, adopter une définition précise de la fragilité financière est une condition indispensable à la pérennisation du plafonnement des frais d'incidents bancaires et à la mise en œuvre de la volonté présidentielle.

(1) OIB, *op. cit.*

- ... par le biais d'une démarche consensuelle et transparente au sein de l'OIB

L'objectif de la démarche proposée serait de faire émerger un standard de détection commun permettant d'élaborer une définition rigoureuse de la fragilité financière, qui laisserait néanmoins la liberté aux banques d'adopter des critères « mieux disant ».

Cette démarche concertée des réseaux bancaires au sein de l'OIB en faveur de l'harmonisation des critères de détection apparaît aujourd'hui comme la meilleure solution pour améliorer l'accompagnement des publics financièrement fragiles.

Sur la base de ces travaux le législateur pourra, s'il le juge opportun, approuver les nouveaux critères de la fragilité financière et déterminer les objectifs d'une nouvelle charte d'inclusion bancaire. Cette charte inclurait les nouveaux outils de l'inclusion bancaire que sont le plafonnement des frais d'incidents et les Points conseil budget (PCB), évoqués plus loin ⁽¹⁾.

Recommandation n° 9 : Harmoniser les critères d'identification des publics en situation de fragilité financière à partir d'une revue des meilleures pratiques du secteur au sein de l'OIB.

Recommandation n° 10 : Soumettre ces critères à l'approbation du législateur, à l'occasion de la définition des objectifs d'une nouvelle charte d'inclusion bancaire.

(1) Voir le II. de la seconde partie.

2. Un contrôle à affermir, une transparence à instaurer

Comme il a été exposé plus haut, le contrôle des engagements des banques relatifs au plafonnement des frais d'incidents bancaires est assuré par la Banque de France au travers de l'Observatoire de l'inclusion bancaire (OIB) et par l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR), au titre de sa mission de protection de la clientèle des établissements rentrant dans le champ de son contrôle ⁽¹⁾.

L'Observatoire de l'inclusion bancaire

L'Observatoire de l'inclusion bancaire (OIB) a été créé par la loi du 26 juillet 2013 de séparation et de régulation des activités bancaires afin de mettre en place un dispositif de collecte, d'évaluation et de certification des données quantitatives et qualitatives sur les pratiques des établissements de crédit concernant l'inclusion bancaire. Il est issu des propositions du rapport du groupe de travail présidé par François Soulage sur l'inclusion bancaire et la lutte contre le surendettement. Son premier rôle est de définir les populations en situation de fragilité financière afin de mieux cibler les indicateurs à créer pour suivre les pratiques des banques à leur égard.

L'OIB rassemble à ce titre différents acteurs de l'administration (Gouverneur de la Banque de France, directrice générale du Trésor, directeur général de la cohésion sociale, directeur général de la Caisse des dépôts et des consignations, présidente du Comité consultatif du secteur financier, président du Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion), des représentants des établissements de crédit et des associations de lutte contre la pauvreté et l'exclusion, des associations de consommateurs et de défense des intérêts des familles.

Il publie un rapport annuel qui dresse un panorama de l'inclusion bancaire et suit la mise en œuvre de différents dispositifs d'inclusion bancaire, comme le développement de l'offre spécifique, de l'éducation budgétaire et financière ou les procédures de surendettement et de droit au compte.

En particulier l'OIB centralise un certain nombre d'informations transmises par les établissements de crédits qui lui permettent de déterminer le nombre de personnes concernées par la fragilité financière. En 2018, 3,4 millions de clients étaient déclarés en situation de fragilité financière auprès de l'OIB.

L'ACPR a quant à elle indiqué au rapporteur qu'elle mènerait, sur le sujet des frais d'incidents bancaires, des contrôles sur pièces et sur place afin :

– de contrôler la mise en œuvre effective des engagements professionnels de plafonnement des frais d'incident en faveur des clientèles fragiles. En particulier, les missions de contrôle sur place seront engagées, en deux vagues, sur « *la mise en œuvre du plafond mensuel des frais d'incident fixé par chaque banque pour l'ensemble des clients identifiés comme fragiles* », qui inclue la

(1) Article L. 612-1 du CMF : *L'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution veille à la préservation de la stabilité du système financier et à la protection des clients, assurés, adhérents et bénéficiaires des personnes soumises à son contrôle. [...]*

communication du plafond retenu, la vérification de son application sur la population visée et l'exhaustivité des frais concernés, puis sur les engagements relatifs au développement de l'offre spécifique ;

– d'identifier et, le cas échéant, de promouvoir les meilleures pratiques en matière d'identification et de traitement des situations de fragilités financière.

Néanmoins, l'ACPR n'a pas vocation à déterminer si les critères utilisés par les réseaux bancaires sont les plus appropriés pour repérer la fragilité financière. De même, l'OIB centralise des données qui lui sont transmises par les réseaux bancaires et ne communique pas sur la bonne exécution par les banques de leurs obligations de détection, ce qui renforce l'opacité du contrôle réalisé. **Aussi, le dispositif de contrôle apparaît perfectible.**

Afin d'améliorer l'information des parlementaires et de la société civile, des éléments agrégés et anonymisés pourraient être communiqués sur progrès réalisés par les réseaux bancaires en matière de détection des clients fragiles. Le rapport annuel de l'OIB pourrait ainsi, pour l'exercice 2019, inclure une partie supplémentaire évaluant l'évolution des pratiques de la place en la matière.

Le rapporteur insiste sur le fait qu'il ne s'agit en aucun cas de communiquer le nombre de clients identifiés comme fragiles au sein de chaque établissement de crédit. En revanche, il est aujourd'hui essentiel de renforcer la transparence sur les actions menées par les banques pour la détection de la fragilité financière et sur les informations qu'elles transmettent à ce titre.

Cette mesure serait de nature à renforcer la confiance tant des clients que des acteurs extérieurs au dispositif et donc à rassurer sur la réalité des engagements pris par les banques au titre de l'inclusion bancaire.

Recommandation n° 11 : Améliorer la transparence des données sur l'identification par les banques des clients en situation de fragilité financière en permettant à l'OIB d'émettre un avis sur les pratiques de la place.

3. Mieux informer le client quand il bénéficie du plafonnement ; mieux comprendre le phénomène des frais d'incidents bancaires

La bonne application des engagements des banques implique de faire mieux connaître le plafonnement et de mieux comprendre le phénomène des frais d'incidents bancaires.

- *Les clients bénéficiaires du plafonnement doivent en être conscients*

L'application du plafonnement a été plus ou moins facile selon les réseaux bancaires. Si certains ont pu l'appliquer dès janvier sous la forme d'un plafond bloquant l'accumulation de frais d'incidents, d'autres ont été contraints de choisir une rétrocession de la perception de ces frais. Ces choix internes ne facilitent pas la lisibilité pour les bénéficiaires.

L'adaptation des systèmes d'information est un enjeu déterminant pour l'application effective du plafonnement. **Face aux doutes sur la sincérité de l'engagement des banques, il est essentiel de faire connaître de façon précise et régulière l'existence de ce plafonnement aux clients qui en bénéficient.**

Pour cela, des courriers réguliers pourraient être envoyés aux bénéficiaires indiquant clairement le plafonnement mis en œuvre ainsi que les offres commerciales ou réglementaires (OCF) qui existent pour mieux gérer leur budget. Certains réseaux ont ainsi fortement investi sur ce sujet, avec une communication mois par mois auprès des clients ciblés comme fragiles, indiquant à chaque fois le bénéfice du plafonnement et une proposition d'offre spécifique ou apparentée.

Le rapporteur insiste sur la nécessité de consolider la démarche de communication auprès des clients fragiles pour l'ensemble des réseaux bancaires. Il s'agit à la fois d'améliorer les relations avec les banques mais également de faire connaître la réalité de l'application du plafonnement.

Recommandation n° 12 : Développer la communication auprès des clients bénéficiaires du plafonnement des frais d'incidents bancaires.

- *Une réflexion sur le modèle économique des banques françaises reste à entreprendre*

La connaissance du phénomène des frais d'incidents bancaires a beaucoup profité de la mobilisation de la société civile et des travaux réalisés au sein du CCSF. Dans le cadre d'un rapport remis en juillet 2018, ce dernier s'est penché sur les lettres d'information, les frais de rejet de prélèvements ou de chèque et les commissions d'intervention.

Ces travaux ont fait apparaître l'impact du développement des banques en ligne sur les banques « traditionnelles » à réseau. Ces nouvelles banques, en phase de croissance et d'acquisition de part de marché, se révèlent très offensives sur la question des frais bancaires et proposent la gratuité dans de nombreux cas. Cette concurrence joue en retour sur les réseaux traditionnels et l'on observe une tendance à la modération des frais de gestion « normale » des comptes bancaires.

En revanche, cet effet de concurrence ne semble pas jouer sur la question des frais d'incidents bancaires. La plupart des banques en ligne proposent des niveaux aussi élevés pour ces frais, alors même que l'accompagnement qu'elles proposent est généralement très limité. Cette situation tiendrait au fait que ces nouvelles banques appliquent souvent des critères de revenus élevés et concernent donc peu la clientèle exposée à la fragilité financière.

En l'absence de concurrence sur les montants des frais d'incidents bancaires, il importe donc de mieux comprendre la place de ces frais d'incidents dans le modèle économique de la banque de détail en France. Un certain nombre d'estimations du produit net bancaire provenant de la facturation de ces frais d'incidents existent mais présentent des limites liées au peu de statistiques disponibles.

Aussi, le rapporteur appelle à approfondir les travaux sur les frais d'incidents bancaires afin de mieux appréhender la place qu'ils occupent dans les modèles de rentabilité des banques.

Le CCSF et l'OIB, sous l'égide de la Banque de France, pourraient se saisir du sujet, afin de mener une évaluation précise du phénomène des frais d'incidents bancaires et comprendre leur niveau, particulièrement élevé en comparaison de certains de nos voisins européens.

Recommandation n° 13 : Réaliser une étude économique sur la place des frais d'incidents dans le modèle économique de l'activité de banque de détail en France.
--

SECONDE PARTIE : LES AUTRES OUTILS DE L'INCLUSION BANCAIRE

Les outils de l'inclusion bancaire ne se fondent pas tous sur la notion d'inclusion bancaire.

I. LE DROIT AU COMPTE : UN ÉLÉMENT FONDAMENTAL D'INCLUSION BANCAIRE QUI DOIT ENCORE TROUVER SA PLACE

Le droit au compte permet en théorie à toute personne physique de disposer d'un compte courant offrant des services bancaires basiques. Malgré certains progrès, la procédure connaît plusieurs failles qui l'empêchent d'aboutir.

1. Des failles qui empêchent la procédure d'aboutir

Le droit au compte est un dispositif, créé en 1984 ⁽¹⁾ et codifié par l'article L. 312-1 du CMF, qui assure à tout résident en France et tout Français de l'étranger l'accès à un compte bancaire assorti de services bancaires de base gratuits. Ce droit est ouvert en particulier aux « interdits bancaires » inscrits au fichier des incidents de remboursements des crédits aux particuliers (FICP) et au fichier central des chèques (FCC).

- *Une procédure précisée et étendue*

Le droit au compte permet à toute personne, en cas de refus d'ouverture de compte par un établissement de crédit, de s'adresser à la Banque de France afin d'obtenir la désignation d'un établissement tenu d'ouvrir ce compte. Une procédure simplifiée existe également, par laquelle l'établissement qui a refusé l'ouverture transmet directement la demande à la Banque de France.

La procédure a été précisée par une « charte d'accessibilité pour renforcer l'effectivité du droit au compte », élaborée par l'Association française des établissements de crédits et des entreprises d'investissement (AFECEI) et homologuée par arrêté du ministre de l'économie du 18 décembre 2008. Elle précise en particulier que l'agence bancaire qui refuse l'ouverture d'un compte de dépôt remet au demandeur une attestation de refus et l'informe de l'existence de la procédure du droit au compte. L'agence bancaire doit également proposer d'agir au nom du demandeur en transmettant directement sa demande à la Banque de France.

La charte précise la liste de services bancaires gratuits qui doivent être fournis aux bénéficiaires du droit au compte.

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

Les services bancaires gratuits au titre du droit au compte

Les services bancaires gratuits mis à disposition des bénéficiaires du droit au compte doivent être les suivants :

- l’ouverture, la tenue et la fermeture du compte ;
- un changement d’adresse par an ;
- des relevés d’identité bancaire, en cas de besoin ;
- 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 qui tient le 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 chèques de banque par mois ou moyens de paiement équivalents offrant les mêmes services.

Cette charte, qui constitue un progrès en matière de formalisation des engagements des banques, aurait néanmoins eu des effets limités. Selon François Soulage, ancien président du Secours catholique, cela s’expliquerait « *sans doute parce que les banques, et en particulier les conseillers hésitaient à proposer le service bancaire de base, ou en ignoraient les modalités. La concurrence de systèmes alternatifs depuis cinq ans explique en partie au moins cette situation car ils peuvent offrir des services plus attractifs à des conditions financières plus intéressantes* »⁽¹⁾.

La loi de bancaire de 2013⁽²⁾ a dès lors choisi de consolider la procédure en inscrivant **l’obligation de remettre une lettre de refus dans la loi**. Elle a également cherché à étendre la procédure en habilitant les départements, les caisses d’allocations familiales (CAF) et les centres communaux d’action sociale (CCAS) à transmettre à la Banque de France les demandes des particuliers au titre du droit au compte. À l’initiative du Parlement, cette liste a été étendue aux associations agréées d’accompagnement des personnes en difficulté, de protection des familles et des consommateurs.

(1) François Soulage, Inclusion bancaire : bilan et perspectives, avril 2019

(2) Loi n° 2013-672 du 26 juillet 2013 de séparation et de régulation des activités bancaires

Alors que les désignations au titre du droit au compte ont doublé entre 2009 et 2016, elles ont baissé de 16 % depuis. Elles atteignent 56 000 en 2018, dont 48 000 pour les personnes physiques ⁽¹⁾. La procédure simplifiée reste peu utilisée et représente seulement 5,4 % des procédures, contre 10 % en 2016.

- *Des difficultés qui persistent*

Certaines difficultés remontent régulièrement concernant le déroulement de la procédure de droit au compte.

Certaines agences bancaires seraient réticentes à délivrer les lettres de refus, pourtant essentielles afin de permettre au demandeur de solliciter la Banque de France. Une enquête réalisée au printemps de 2018 par la Banque de France indique que 35 % des demandeurs de droit au compte déclarent avoir rencontré des difficultés pour obtenir une lettre de refus de la part des établissements ayant refusé d'ouvrir le compte. L'OIB indique que, en 2018, ces difficultés ont concerné 2 200 dossiers, soit 4 % des désignations, part qui a doublé par rapport à 2017.

La majeure partie de ces difficultés apparaîtrait néanmoins en phase d'ouverture du compte, en aval de la désignation, à propos des délais d'ouverture, des refus de justificatifs, de contentieux sur un précédent compte ou de comportement du client.

Le rapporteur incite à rechercher une solution pour combler cette faille de la procédure de droit au compte. Il serait opportun à cet égard de généraliser la procédure simplifiée, au cours de laquelle les établissements bancaires doivent transmettre eux-mêmes la décision de refus d'ouverture de compte à la Banque de France.

Recommandation n° 14 : Comblent les failles actuelles de la procédure de droit au compte en généralisant le recours à la procédure simplifiée.
--

Le suivi par la Banque de France après la désignation de l'établissement d'ouverture de compte pose également problème. La démarche classique reposant sur l'initiative du demandeur, il est difficile pour la Banque de France de suivre les cas de non-aboutissement, certains demandeurs abandonnant leur démarche et d'autres allant directement au tribunal pour demander la mise en œuvre de la désignation.

La direction générale du Trésor (DE) a indiqué au rapporteur que la Banque de France pouvait essentiellement, pour réaliser ce suivi, s'appuyer sur le nombre de demandeurs revenant à ses guichets. En toute hypothèse, les incidents signalés donnent lieu à une catégorisation et peuvent, en fonction de leur récurrence, faire l'objet d'un examen *ad hoc* avec la profession bancaire.

(1) OIB, rapport annuel 2018, juin 2019. Les désignations atteignaient 60 100 en 2017, 67 000 en 2016 et 69 000 en 2015, soit une baisse de 18,84 % entre 2016 et 2018. Elles ont progressé de 117 % entre 2009 et 2015.

Le rapporteur souhaiterait, à ce sujet, qu'un meilleur suivi de l'établissement désigné soit possible.

Recommandation n° 15 : Réaliser un meilleur suivi des suites données aux désignations réalisées par la Banque de France au titre du droit au compte.

2. L'articulation avec la mission d'accessibilité bancaire de La Banque postale doit être améliorée

La loi a confié au groupe La Poste quatre missions de service public, dont une mission dite « d'accessibilité bancaire », assurée à travers sa filiale établissement de crédit La Banque postale (LBP). Cette mission recouvre plusieurs obligations.

Les obligations d'accessibilité bancaire de La Banque postale

La mission d'accessibilité bancaire implique, en application d'un principe d'universalité, d'ouvrir gratuitement un livret A à toute personne physique qui en fait la demande.

Les opérations suivantes doivent être incluses gratuitement dans la gestion du compte :

- les dépôts et retraits à partir de 1,50 euro ;
- les opérations de versement et de retrait à tous les bureaux de poste où ces opérations sont permises aux titulaires d'un compte courant postal ;
- les opérations de domiciliation des virements de prestations sociales et de prélèvement de l'impôt sur le revenu, de la taxe d'habitation, des taxes foncières et des charges courantes ;
- les virements sur le compte à vue du titulaire du livret A ;
- les chèques de banque tirés au profit du titulaire du livret A ;
- une carte bancaire de retrait utilisable dans les distributeurs de La Banque postale.

Ces prestations demeurent une simple faculté pour les autres réseaux commerciaux. En raison de ces obligations, le groupe perçoit une subvention de l'État, qui atteint 300 millions d'euros en 2019 ⁽¹⁾.

- *Une offre particulièrement adaptée à la pré-bancarisation...*

Le livret A distribué au titre de la mission d'accessibilité bancaire joue aujourd'hui un rôle déterminant d'inclusion bancaire. Comme l'indique La Banque postale, **il est aujourd'hui utilisé comme un quasi-compte courant par près de deux millions de personnes.**

(1) En vertu des dispositions de l'article L. 221-6 du code monétaire et financier.

L'offre apparaît en effet particulièrement adaptée pour un public en situation de précarité. LBP dispose d'un **réseau étendu d'agences** offrant un accueil à un guichet de proximité. Le fonctionnement du compte et de ses prestations est **simple et sécurisant** et s'accompagne de prestations complémentaires qui incluent services de traduction, de conseil budgétaire ainsi que des partenariats avec le réseau associatif.

Aussi, **la mission d'accessibilité bancaire confiée à La Banque postale fait office de premier pas vers la bancarisation**. Les personnes accompagnées peuvent souscrire par la suite à l'offre clients fragiles dite « Simplicité » proposée par le groupe ou celle d'autres réseaux bancaires, voire même accéder à une formule commerciale standard comprenant un compte courant classique.

L'accessibilité bancaire se distingue donc bien de la procédure du droit au compte et joue un rôle essentiel en matière de pré-bancarisation des populations les plus fragiles. Ces populations n'ont souvent pas accès à la bancarisation traditionnelle, du fait de leur situation administrative ou de la faiblesse de leurs revenus.

Par ailleurs, l'accès assuré à un guichet est un élément indispensable de gestion du compte pour des personnes incapables d'utiliser les services bancaires à distance ou qui n'ont pas d'accès internet. Le rapporteur rappelle que l'Insee évalue le nombre d'illettrés à 2,5 millions, alors que 13 millions de personnes seraient en difficulté avec le numérique ⁽¹⁾.

Les caractéristiques des livrets A ouverts au titre de l'accessibilité bancaire

Les retraits au guichet réalisés par des clients de LBP au titre de l'accessibilité bancaire se concentrent sur des opérations de faible encours et 51 % des livrets A ouverts cumulent moins de 150 euros. Les personnes concernées disposent de ressources modestes, 75 % des personnes recourant au guichet ayant une surface financière inférieure à 1 500 euros.

Aussi, la mission d'accessibilité bancaire confiée à La Banque postale est le dispositif d'inclusion bancaire le plus bénéfique aux personnes en situation de très grande précarité. L'universalité est d'ailleurs un élément essentiel de son succès, quand les autres dispositifs d'inclusion bancaire reposent en général sur l'identification d'une situation de « fragilité financière », qui peut être vécue comme stigmatisante. Elle offre aux « invisibles » de la fragilité financière, ceux qui n'ont pas accès au réseau bancaire classique, une première opportunité de bancarisation. À cet égard, le rapporteur souhaite insister sur l'importance que représente l'accès à un guichet physique pour ces personnes en très grande précarité.

(1) Selon les chiffres de la « Mission société numérique », <https://societenumerique.gouv.fr/13-millions-de-francais-en-difficulte-avec-le-numerique/>

Le Comité consultatif du secteur financier (CCSF) a pu souligner que « le livret A de LBP complète ainsi le dispositif du droit au compte, institué par l'article L. 312-1 du CMF et celui de l'offre spécifique, encadré par l'article L. 312-1-3 du CMF, en venant principalement répondre aux difficultés d'usage de certains clients, moins à l'aise avec un compte courant et privilégiant les opérations en espèces pouvant nécessiter un accompagnement par une personne physique pour réaliser leurs opérations au guichet. »⁽¹⁾. Il juge en particulier que la mission confiée à LBP constitue une réponse « équilibrée » à des exigences d'usage spécifiques et concrètes exprimées par des populations, parfois en très grande précarité, qui ne sont pas couvertes par les autres dispositifs d'inclusion.

À la suite de cet avis, le CCSF, composé notamment des représentants d'organisations syndicales et d'associations de consommateurs, a d'ailleurs voté à l'unanimité le maintien du dispositif d'accessibilité bancaire justifiant la mission particulière confiée à LBP au travers du Livret A pour 2015-2020.

- ... qui doit néanmoins être recentrée sur les publics les plus précaires

La question de l'articulation stratégique du livret A « accessibilité bancaire » avec la procédure du droit au compte reste néanmoins posée. En particulier, François Soulage se demande « si le livret A « accessibilité bancaire » demeure un outil de prébancharisation alors même que certains titulaires possèdent un compte courant postal et que les néo-banques offrent un service alternatif attractif du fait de l'obtention d'une carte bancaire »⁽²⁾.

Le rapporteur considère que la mission d'accessibilité bancaire de La Banque Postale conserve toute sa pertinence. Elle permet la prébancharisation des personnes en très grande précarité, que ce soit en raison du niveau de leurs revenus, de leur situation administrative ou de leur incapacité à utiliser les outils numériques. Les prestations spécifiques proposées, comme les retraits et dépôts de faibles montants au guichet, sont sécurisantes et particulièrement adaptées à la gestion budgétaire de ces publics.

La mission d'accessibilité de LBP constitue donc l'outil à destination des « invisibles » des politiques d'inclusion bancaire⁽³⁾ – ceux qui, n'ayant pas accès aux offres commerciales, ne peuvent être détectés par les banques au titre de la fragilité financière.

(1) CCSF, avis du 12 juillet 2016 sur la consultation publique relative à la mission d'accessibilité bancaire confiée à La Banque postale.

(2) François Soulage, *op. cit.*

(3) Le rapport 2016 de l'OIB estimait à 500 000 le nombre de Français n'ayant aucun accès au système financier.

Le dispositif doit néanmoins être recentré sur les publics les plus précaires qui n'ont pas accès au fonctionnement bancaire classique et à une offre commerciale standard de compte courant. La multiplication de l'ouverture de ces comptes par des personnes ayant accès à une offre commerciale traditionnelle contribue d'ailleurs à renchérir le coût de la mission d'accessibilité bancaire, que l'État compense à La Banque Postale.

L'ouverture d'un livret A doit donc se limiter aux publics n'ayant pas déjà de compte courant, qu'ils soient souscripteur de l'offre spécifique ou non. Le rapporteur appelle donc à développer des procédures de contrôle au moment de l'ouverture d'un nouveau livret A et à inciter au basculement vers l'offre spécifique pour les clients éligibles.

Recommandation n° 16 : Réserver l'ouverture du livret A d'accessibilité bancaire de La Banque Postale aux exclus des offres commerciales traditionnelles et inciter le basculement des clients qui en ont les ressources vers l'OCF.

II. LES POINTS CONSEIL BUDGET DOIVENT FOURNIR UN ACCOMPAGNEMENT EN AMONT DES DIFFICULTÉS FINANCIÈRES

Les Points conseil budget (PCB) constituent un nouvel outil d'inclusion bancaire pour diffuser les principes de bonne gestion budgétaire et accompagner les publics fragiles.

A. DES DISPOSITIFS EXPÉRIMENTAUX EN VOIE DE GÉNÉRALISATION...

Les PCB ont fait l'objet d'une expérimentation qui a permis de déterminer la forme qu'ils devraient prendre.

1. L'impulsion donnée par le plan pauvreté de 2013

Le Plan national de lutte contre la pauvreté mis en place en 2013 a accordé une place prépondérante à l'inclusion bancaire. Lors des travaux préparatoires, un groupe spécifique portait sur l'inclusion bancaire et la lutte contre le surendettement, l'objectif étant d'améliorer l'accompagnement des personnes en situation de fragilité financière.

L'encadrement du marché du crédit par les lois Neiertz puis Lagarde a contribué à assainir le marché du crédit à la consommation et a permis une diminution importante du nombre de dossiers de surendettement. Le développement de l'accompagnement budgétaire est néanmoins apparu comme le complément nécessaire de ces réformes, comme l'indiquait dès 2011 le *Manifeste pour l'inclusion bancaire* porté par l'Union nationale des centres communaux d'action sociale (UNNCAS), la Croix-Rouge française et le Secours Catholique.

Aussi, à la suite des recommandations d'un rapport établi par M. François Soulage⁽¹⁾, des « Points conseil budget » ont été intégrés au Plan national de lutte contre la pauvreté de 2013 sous la forme d'une expérimentation. Ces structures sont inspirées de différentes initiatives publiques⁽²⁾ et privées⁽³⁾. Leur objectif principal est alors « *d'accompagner les personnes confrontées à des difficultés financières et de concourir à la prévention du surendettement des publics les plus vulnérables* ».

L'expérimentation est structurée autour de deux niveaux d'accompagnement budgétaire :

– des « PCB 1 », dont la mission se limite à l'accompagnement budgétaire avec, par exemple, recherche d'ouverture de droits ou accompagnement dans le cadre d'une procédure de surendettement ;

– des « PCB 2 », qui peuvent intervenir auprès des créanciers pour le compte de personnes confrontées à des dettes multiples ou complexes.

Ces deux structures, aux missions différentes, n'avaient pas le même mode de financement. En effet, les PCB 2 étaient financés par les créanciers partenaires – essentiellement les réseaux bancaires – orientant les clients en difficultés vers ces structures. Les PCB 1 ne bénéficiaient d'aucun financement complémentaire. L'expérimentation des PCB a été lancée en janvier 2016 avec la labellisation de 52 structures dans quatre régions (Hauts de France, Ile-de-France, Grand Est et Occitanie), avec respectivement 46 PCB 1 et 6 PCB 2.

Les structures ayant participé à l'expérimentation étaient essentiellement des unions départementales des associations familiales (UDAF), des centres communaux d'action sociale (CCAS), des points d'information médiation multiservices (PIMMS) ainsi que différentes associations (CRESUS, Secours catholique, Familles rurales, Fondation FACE).

La direction générale de la cohésion sociale (DGCS) a piloté le dispositif, en a assuré l'animation nationale et le suivi territorial, en lien avec la Banque de France, au titre de sa mission de traitement du surendettement et de son rôle d'opérateur de la « Stratégie nationale d'éducation financière » et avec la direction générale du Trésor (DGT). Un comité de pilotage présidé par M. François Soulage a permis d'appuyer les travaux des différents acteurs mobilisés.

(1) François Soulage, *Inclusion bancaire et lutte contre le surendettement*, novembre 2012.

(2) Initiative du CCAS de Grenoble de « plateforme budget » mis en place en lien avec l'Agence nationale des solidarités actives

(3) Notamment les « Points passerelles » du Crédit agricole et la plateforme d'accompagnement proposée par l'association Crésus.

2. Le bilan de l'expérimentation des PCB1 et PCB2

L'expérimentation a fait l'objet de plusieurs évaluations.

Un rapport de 2016 de l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) et du Contrôle général économique et financier (CGEF) relatif à l'expérimentation des Points conseil budget souligne le fait que **les PCB ont bien répondu à des besoins non couverts en matière d'accompagnement budgétaire**.

Le rapport de la Cour des comptes sur l'inclusion bancaire de juin 2017 a appuyé ce constat tout en appelant à **recentrer la mission des PCB sur le conseil et l'accompagnement budgétaires, l'accès aux droits et l'accompagnement des personnes surendettées**. Selon la Cour, en effet, « *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* »⁽¹⁾.

Le questionnaire de l'Agence nationale des solidarités actives (ANSA) de juin 2017 auprès des participants à l'expérimentation a permis d'identifier les principaux apports pour les structures : renforcement de la coopération partenariale avec le tissu local, élargissement du public cible, sensibilisation aux problématiques de surendettement des acteurs sociaux du territoire et meilleure intégration de l'activité d'accompagnement budgétaire dans l'organisation globale de certaines structures.

La généralisation de l'expérimentation s'est fondée sur ces retours d'expériences et recommandations pour ne conserver qu'un modèle unique de PCB recentré sur les missions des PCB1 expérimentaux.

B. ... DONT LES CONDITIONS DE RÉUSSITE DOIVENT ENCORE ÊTRE RÉUNIES

Le déploiement des PCB, opportunément appuyé sur les résultats d'une expérimentation, doit être assuré dans tous les territoires. La place des réseaux bancaires doit être précisée, de même que les modalités de l'évaluation des résultats du dispositif.

1. Un déploiement dans tous les territoires à assurer

La stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté de septembre 2018 prévoit la généralisation des PCB avec le déploiement, à terme, de 400 structures.

(1) Cour des comptes, *L'inclusion bancaire et la prévention du surendettement*, juillet 2017.

En 2019, 150 structures doivent être déployées, pour un financement total de 3 millions d'euros, dont 2,25 millions au titre du versement d'une dotation de 15 000 euros par structure labellisée. En définitive, le déploiement des 400 PCB mobiliserait 6 millions d'euros. D'autres partenaires, notamment les créanciers, peuvent participer au financement du dispositif.

Il s'agit donc d'un effort financier limité pour l'État. L'initiative repose sur l'animation, le suivi et l'évaluation de l'action de structures existantes, qui doivent désormais remplir un cahier des charges précis afin de bénéficier de la labellisation et du financement.

Les missions et obligations des PCB

Le cahier des charges relatif à la labellisation PCB prévoit, pour ces structures, les missions suivantes :

- repérer les situations de fragilité budgétaire ;
- mettre en place un accueil non stigmatisant ;
- offrir un conseil ou une orientation personnalisée, gratuite et confidentielle pour les questions relatives à la gestion du budget ;
- réaliser un diagnostic complet de la situation avec la personne ;
- accompagner les personnes en difficulté financière et surendettés.

À terme, le déploiement de 400 structures labellisées devrait permettre une couverture satisfaisante du territoire. Selon les estimations de la direction générale de la cohésion sociale (DGCS), cela permettrait de toucher près de 340 000 ménages et d'offrir un accompagnement suivi à 100 000 d'entre eux.

Le rapporteur insiste sur la nécessité de tenir ces objectifs, au-delà de 2019 et du déploiement des 150 premiers PCB. L'ensemble de la population doit pouvoir accéder à ce type de structures. En particulier, il faudra veiller à ce qu'ils ne se concentrent pas dans les centres urbains les plus importants, généralement bien dotés en structures d'accompagnement social, mais qu'ils touchent également les territoires périurbains et ruraux.

Le déploiement des 150 premières structures devrait s'opérer dans les régions suivantes : Auvergne Rhône-Alpes (22) ; Centre Val de Loire (9) ; Grand Est (21) ; Hauts de France (35) ; Ile-de-France (29) ; Occitanie (21) ; Pays de la Loire (10) ; La Réunion (2).

Recommandation n° 17 : Assurer le déploiement des 400 PCB auprès de tous les territoires.

2. L'articulation avec les réseaux bancaires reste à formaliser

La qualité de l'animation locale du réseau d'acteurs concernés par l'accompagnement des publics financièrement fragiles est une condition du succès de l'action des PCB. L'ensemble des acteurs, État, collectivités, associations et réseaux bancaires, doivent être mobilisés afin d'attirer un public plus large que celui des acteurs sociaux traditionnels.

Les PCB doivent apparaître comme des lieux neutres, non stigmatisant car ne recevant pas uniquement des personnes en détresse sociale et financière. Pour cela, il est nécessaire de s'appuyer sur des structures qui bénéficient déjà d'un capital de confiance, tout en cherchant à les ouvrir à des publics qui ne s'y rendent pas encore.

En particulier, une condition essentielle de réussite du dispositif est de déterminer un cadre de relation approprié avec les différents réseaux bancaires. **Le rapporteur souhaite que ces relations puissent être formalisées, sous une forme contractuelle par exemple, afin de préciser les responsabilités respectives.** En particulier, la désignation d'un référent PCB par réseau faciliterait la relation et contribuerait à l'acculturation commune. La relation avec d'autres créanciers comme les énergéticiens ou les bailleurs sociaux devra également être précisée afin d'élargir les possibilités d'ajustement des charges courantes des personnes accompagnées.

La charte AFCEI prévoit déjà, à ce titre, que les établissements bancaires « nouent des partenariats avec des acteurs tiers, notamment associatifs, afin de faciliter l'orientation du client, lorsque les difficultés financières ne peuvent être traitées dans le seul cadre de l'établissement ». Néanmoins, des réticences sont apparues à propos de la formalisation des relations entre PCB et établissements bancaires, alors même que ces derniers sont des acteurs incontournables du dispositif de détection de la fragilité financière et de l'accompagnement des publics en difficulté.

Le rapporteur tient à souligner, à ce propos, que le développement des PCB est une opportunité pour les réseaux bancaires, qui vont désormais disposer de structures dédiées vers lesquelles orienter les publics qu'elles repèrent comme fragiles.

Aussi, l'enjeu principal aujourd'hui est d'organiser l'acculturation réciproque entre milieu bancaire et réseau social et associatif. La généralisation des PCB offre une occasion intéressante de mieux articuler l'action de ces différents acteurs de l'inclusion bancaire.

Recommandation n° 18 : Formaliser les relations des PCB avec les réseaux bancaires et travailler au rapprochement avec les énergéticiens et les bailleurs sociaux.

Pour autant, le développement des PCB ne doit pas être l'occasion pour les banques de se désengager de leurs obligations en matière d'accompagnement des publics fragiles. Le déploiement de ces structures doit compléter l'action circonscrite mais nécessaire de repérage et d'assistance réalisée par les réseaux bancaires, sur laquelle le rapporteur a constaté des progrès encourageants.

3. Une démarche d'évaluation à préciser

Le label PCB implique l'obligation de renseigner un rapport d'activité annuel qui servira de base à une enquête annuelle pilotée au niveau régional. Ce rapport est constitué d'indicateurs de suivi national « *permettant de mesurer l'activité, la finalité, les objectifs et les résultats du réseau* »⁽¹⁾. Outre ce rapport, l'État pourra demander des évaluations spécifiques sur d'autres indicateurs tant quantitatifs que qualitatifs.

Des indicateurs précis devront être développés afin d'évaluer l'action des PCB. Le rapporteur souhaiterait en particulier qu'une agrégation des différentes enquêtes menées au niveau régional soit transmise aux parlementaires, afin d'évaluer l'efficacité du dispositif au regard du nombre de personnes aidées et de la qualité de l'accompagnement fourni.

Sur ce dernier point, la démarche de performance semble certes difficile à formaliser. Une approche par la qualité avec des indicateurs de satisfaction des publics accompagnés pourrait néanmoins être développée et alimenter la synthèse présentée aux parlementaires.

Recommandation n° 19 : Développer des indicateurs de performance de l'action des PCB synthétisés au niveau national et présentés dans le rapport annuel de l'OIB.

(1) Cahier des charges relatif à l'appel à manifestation d'intérêt pour la labellisation des Points conseil budget

III. L'ÉDUCATION BUDGÉTAIRE ET FINANCIÈRE EST ENCORE TROP LIMITÉE

L'éducation budgétaire et financière participe de l'inclusion bancaire. La France, qui connaît un retard en la matière, a développé un ensemble d'initiatives pour assurer un socle commun de connaissances en matière économique, financière et budgétaire.

A. LES LACUNES DE L'ÉDUCATION BUDGÉTAIRE ET FINANCIÈRE QUE PLUSIEURS INITIATIVES TENTENT DE COMBLER

La France connaît un certain retard en matière d'éducation financière du public au regard de ses voisins européens.

1. La comparaison avec les pays européens révèle un retard français en matière d'éducation budgétaire et financière

Selon une enquête AUDIREP réalisée pour la Banque de France sur l'éducation financière du public en France, **77 % des Français estiment avoir un niveau de connaissance moyen ou faible sur les questions financières**. Les résultats d'une autre étude précisent en particulier que ⁽¹⁾ :

– près de 60 % des personnes interrogées ne maîtrisent pas l'effet de l'inflation sur leur pouvoir d'achat ou le calcul d'un intérêt sur un placement ;

– 51 % ignorent la définition d'un crédit renouvelable ;

– 43 % des personnes interrogées ont le sentiment de ne pas disposer d'informations suffisamment fiables et neutres pour gérer efficacement leur budget ;

– seuls 27 % considèrent disposer de sources d'information utiles et compréhensibles sur les débats économiques.

Les enquêtes PISA confirment le retard de la France dans l'éducation financière et budgétaire des jeunes. Lors d'une première enquête sur l'éducation financière en 2012⁽²⁾, **les résultats des élèves français en culture financière sont inférieurs à la moyenne des 13 pays et économies de l'OCDE ayant participé à l'évaluation**. La France se situe devant l'Espagne et l'Italie mais derrière la Pologne et la Belgique.

(1) Enquête de la Banque de France auprès de 2 154 personnes interrogées sur internet en juin 2018

(2) Programme for international student assessment (PISA) results from PISA 2012 financial literacy

2. L'émergence de nombreux dispositifs et l'implication de l'éducation nationale

Depuis 2016, la France a développé une **stratégie nationale d'éducation financière et budgétaire**, développée autour de quatre piliers :

- développer une éducation financière et budgétaire pour les jeunes ;
- développer les compétences à mobiliser dans l'accompagnement des personnes en situation de fragilité financière par les intervenants sociaux ;
- soutenir les compétences budgétaires et financières tout au long de la vie ;
- donner à tous les publics les clés de compréhension économique du débat.

Un cinquième pilier dédié à l'entrepreneuriat a été ajouté à cette stratégie en 2018.

Des stratégies variées en Europe

En **Allemagne**, un programme d'éducation financière cible les citoyens dans le cadre d'action au niveau local et régional coordonné par les « Sparkassen » caisses d'épargne décentralisées et axées sur l'offre de services financiers bancaires. Le programme doit promouvoir l'éducation financière auprès de la population et sensibiliser les enfants et les jeunes à l'utilisation de l'argent et à la nécessité d'épargner.

En **Espagne**, des actions de diffusion de l'éducation financière sont entreprises depuis 2009 afin de développer les compétences de la population dans l'utilisation responsable des produits financiers.

En **Italie**, un certain nombre d'actions sont mises en place par le ministère de l'éducation en collaboration avec différentes institutions, des banques commerciales, des établissements d'enseignement et les associations de consommateurs. Ces programmes mis en œuvre dans le milieu scolaire à partir des années 2010-2011 ont été suivis dans toutes les régions italiennes et visent des élèves de 9 ans jusqu'à 18 ans. Des programmes ciblent également les étudiants et jeunes adultes.

Au **Royaume-Uni**, l'objectif du programme depuis 2011 est d'aider les jeunes à terminer leurs études en disposant de connaissances financières pratiques nécessaires pour faire face à la vie quotidienne. L'éducation financière est intégrée dans le programme d'enseignement en tant que matière à part entière. Les programmes d'éducation financière ont été largement diffusés, ce qui aurait favorisé l'acquisition des compétences nécessaires à une consommation responsable des produits financiers.

Source : direction générale de l'enseignement scolaire

La Banque de France a été désignée opérateur de la stratégie nationale d'éducation financière. À ce titre, elle a développé le portail mesquestionsdargent.fr (MQDA) et appuie les Points conseil budget, en particulier au niveau de la formation des intervenants.

Le portail MQDA a connu un certain succès, ayant enregistré 1,3 million de consultations en 2018, après 410 000 en 2017. En 2018, la Banque de France a procédé à des interventions auprès de 16 000 intervenants sociaux et de 2 600 enseignants. **Elle a également piloté le projet « Citéco » de Cité de l'Économie, dont le rapporteur salue l'ouverture au public du site le 14 juin 2019.**

L'Éducation nationale est également impliquée dans cette stratégie nationale, essentiellement à travers la constitution de ressources pédagogiques. Une convention a été signée entre le ministère, la Banque de France et l'Institut pour l'éducation financière du public (« La finance pour tous ») afin de développer ces ressources.

Les ressources développées sur Éduscol

Les ressources publiées sur le site Éduscol ont été conçues par des groupes d'experts en lien avec l'inspection générale de l'éducation nationale et en partenariat étroit avec la Banque de France et l'Institut pour l'éducation financière du public (IEFP).

20 ressources pédagogiques ont été mises à disposition des enseignants de l'école et du collège sur Éduscol. Depuis sa mise en ligne en octobre 2017, la page éducation financière et budgétaire du portail Éduscol a reçu plus de 3 000 visiteurs et fait l'objet de 6 000 téléchargements.

Un séminaire « éducation financière et budgétaire », inscrit au plan national de formation, a été organisé en octobre 2017 afin de présenter aux délégations académiques les enjeux de cette éducation et de proposer des pistes de réflexion pour traiter le sujet au cours des enseignements.

Les académies métropolitaines ont également signé une convention avec la Banque de France pour la mise en place de plans académiques de formation intégrant l'éducation budgétaire et financière des élèves. En 2017, 3 593 enseignants avaient ainsi été sensibilisés à l'éducation financière.

Enfin, une expérimentation relative à un « passeport d'éducation financière et budgétaire » (Educfi) a été menée en 4^e, qui a vocation à être généralisée. Après une séance de découverte, ce passeport consiste en une sensibilisation aux notions de budget, de fonctionnement d'un compte bancaire et des moyens de paiement ou encore à la sécurisation des échanges.

B. LE BESOIN D'UNE ÉVALUATION QUI STRUCTURERAIT L'APPRENTISSAGE DE NOTIONS COMMUNES

Les initiatives d'éducation budgétaire et financière, qui vont dans le bon sens, doivent néanmoins être standardisées et généralisées.

1. Le rôle de l'éducation nationale est perfectible

L'examen des ressources pédagogiques développées par l'Éducation nationale indique que les sujets budgétaires et financiers sont évoqués quasi exclusivement par le biais d'exercices dans les cours de mathématiques, qui permet de mettre en pratique les notions budgétaires comme les taux d'intérêt ou les pourcentages. Néanmoins, les enseignants restant libres d'organiser leur enseignement, tous les élèves ne bénéficient pas de cette sensibilisation.

Par ailleurs, l'éducation budgétaire et financière devrait aller au-delà du maniement de notions mathématiques. Pour être efficace, elle devrait être complétée par un apprentissage du rôle des instances bancaires et des outils financiers. Les cours d'éducation civique peuvent servir à expliquer aux élèves le fonctionnement d'un budget (dépenses contraintes, dépenses exceptionnelles) ou les implications d'un prêt et la nature de la relation d'un client avec sa banque. Des cours plus pratiques peuvent servir à l'application de ces notions, par exemple au travers de simulations sur les questions financières et budgétaires.

Le rapporteur considère que l'objectif doit être d'offrir un socle commun de formation à l'ensemble des élèves en matière budgétaire et financière.

2. L'harmonisation des notions abordées autour d'une évaluation à la fin du collège

L'harmonisation des notions abordées en matière d'éducation budgétaire et financière pour l'ensemble des élèves doit être aujourd'hui poursuivie.

Le rapporteur considère que la généralisation d'un « passeport d'éducation financière et budgétaire » constitue une solution souple et appropriée, qui répond au besoin de formation des élèves. La validation de compétences permet également d'incorporer d'autres notions que les mathématiques, comme celles abordées en éducation civique. Les simulations sur les questions budgétaires peuvent d'ailleurs s'appuyer sur le jeu « Dilemme » développé par l'association CRESUS.

Recommandation n° 20 : Généraliser le déploiement des passeports d'éducation budgétaire et financière au collège.

IV. LE MICROCRÉDIT EST UNE ALTERNATIVE UTILE MAIS LIMITÉE AU CRÉDIT TRADITIONNEL

Le microcrédit accompagné permet de renforcer l'accès au prêt bancaire pour des emprunteurs qui n'ont pas accès au crédit traditionnel en raison de la fragilité de leur situation financière.

A. LE DÉVELOPPEMENT DU MICROCRÉDIT EST UN OUTIL D'INCLUSION BANCAIRE REPOSANT SUR UN RÉSEAU D'ACTEURS PERFORMANT

Les acteurs associatifs, soutenus par un fonds public, sont particulièrement mobilisés pour le développement du microcrédit.

1. Le microcrédit répond à des besoins non-satisfaits par le marché traditionnel

Le microcrédit accompagné a deux volets : le microcrédit personnel et le microcrédit professionnel. Dans les deux cas, l'ambition est de permettre l'accès au crédit de personnes traditionnellement exclues du prêt bancaire.

Fin 2018, les encours de microcrédit atteignaient 1,36 milliard d'euros après une croissance de 4 % par rapport à 2017, l'objectif étant d'atteindre deux milliards d'euros d'ici 2020 selon la Banque de France. Pour l'essentiel (85 %), il s'agit de microcrédits professionnels.

Le microcrédit personnel concerne les personnes qui, en raison de revenus trop faibles ou de la fragilité de leur situation professionnelle, ne peuvent espérer obtenir un crédit traditionnel. Il n'y a pas de conditions de revenus mais la décision d'octroyer un microcrédit personnel nécessite un projet d'insertion sociale ou professionnelle de la part de l'emprunteur. Selon les données de l'OIB, 84 % des microcrédits financent un projet d'inclusion dans l'emploi ou de mobilité professionnelle, le reste concernant l'accès au logement. Le microcrédit personnel se caractérise enfin par sa faible sinistralité, neuf crédits sur dix étant remboursés ⁽¹⁾.

L'évolution des souscriptions de microcrédits personnels est particulièrement dynamique, ses encours progressant de 5 % en 2018 pour atteindre 71 millions d'euros et 46 000 microcrédits. Les flux de nouveaux microcrédits personnels atteignent 48 millions d'euros sur l'année, soit une hausse de 6 %. Ce développement est permis par la mobilisation des différents acteurs, mais également par l'évolution de l'offre. Ainsi, l'expérimentation lancée en 2017 d'un « microcrédit stabilité » qui permet de financer certaines dettes dans le but de stabiliser ou d'améliorer la situation d'endettement du souscripteur, a été prolongée en 2018 en raison du succès rencontré.

(1) *Fonds de cohésion sociale, rapport 2017.*

Le microcrédit professionnel permet d’attribuer des prêts de faible montant à des créateurs ou repreneurs d’entreprises qui ne peuvent accéder aux prêts bancaires classiques. Le financement maximum est de 10 000 euros et doit être garanti à hauteur de 50 % du montant du prêt. Les statistiques de la Banque de France indiquent que 60 % des encours de ces microcrédits financent la création d’entreprise.

Ce type de microcrédit participe moins directement à l’inclusion bancaire. Les travaux de la mission se sont donc essentiellement intéressés au microcrédit personnel.

2. Le microcrédit personnel fonctionne aujourd’hui par l’intermédiaire d’organismes complémentaire au secteur bancaire

Pour obtenir un microcrédit, il est nécessaire de s’adresser à un organisme habilité qui sert d’intermédiaire entre la banque et l’emprunteur et accompagne ce dernier dans l’étude du projet et la création du dossier. Les structures mobilisées sur le microcrédit comprennent notamment les centres communaux d’action sociale (CCAS) et certaines associations, comme l’Adie, le Secours catholique ou la fédération des familles rurales.

L’Association pour le droit à l’initiative économique (ADIE)

L’Adie est une association de microfinance reconnue d’utilité publique depuis 2005. Son but est d’aider les personnes éloignées de l’emploi qui n’ont pas accès au crédit bancaire classique à créer leur entreprise, et donc leur emploi, grâce au microcrédit.

L’association est présente dans 120 antennes réparties en France métropolitaine et en outre-mer. En plus du financement, l’Adie accompagne les futurs entrepreneurs en amont et en aval du lancement de leur projet, en s’appuyant sur l’engagement de 1 300 bénévoles.

Les microcrédits personnels peuvent bénéficier d’une garantie à hauteur de 50 % apportée par l’État via le Fonds de cohésion sociale (FCS), créé en 2005 ⁽¹⁾, qui participe aujourd’hui à environ 80 % des microcrédits. Ce fonds, géré auparavant par la Caisse des dépôts et consignation (CDC) avant son transfert à Bpifrance en 2019, intervient soit en directement en garantie soit en dotation de fonds de garantie préexistants.

(1) Loi de programmation pour la cohésion sociale du 18 janvier 2005

B. UN SUPPORT POUR LES POPULATIONS FINANCIÈREMENT FRAGILES QUI DOIT ÉTENDRE SON CHAMP D'ACTION

Le développement du microcrédit fait encore face à des limites importantes.

1. Le microcrédit personnel, en raison de son caractère limité, ne représente pas une alternative durable au crédit traditionnel

La démocratisation du microcrédit personnel se heurte aux caractéristiques du dispositif, qui mobilise des ressources conséquentes au niveau de l'accompagnement du souscripteur ainsi qu'un soutien financier public important *via* le Fonds de cohésion sociale. L'intérêt des banques pour le sujet apparaît d'ailleurs limité, les montants en jeu étant particulièrement faibles et peu rémunérateurs.

En effet, fin 2018, l'encours total de crédits distribués par des établissements de crédit aux résidents français représentait environ 2 400 milliards d'euros, quand l'encours total des microcrédits se limitait à 1,36 milliard, dont 71 millions de microcrédits personnels. Le microcrédit ne saurait dès lors faire figure d'alternative durable et crédible au crédit classique aux ménages, y compris pour les publics en fragilité financière.

Il offre néanmoins à ces publics une opportunité intéressante d'accéder au crédit, afin d'améliorer leur situation professionnelle, et donc leur capacité à recourir au crédit traditionnel. En cela, le microcrédit répond à des finalités similaires à celles des autres dispositifs d'inclusion bancaire.

2. L'offre spécifique et les PCB peuvent devenir des leviers de diffusion du microcrédit personnel

Le succès du microcrédit personnel traduit la réussite d'un réseau efficace d'accompagnement qui associe associations et acteurs bancaires. Cette logique de mobilisation d'acteurs variés est également celle recherchée pour le développement et la réussite du dispositif PCB. La labellisation de ces structures est une opportunité pour mieux diffuser le microcrédit personnel, alors que la méconnaissance du dispositif de la part du public cible est souvent soulignée. **Le rapporteur note, à ce titre, que certains organismes labellisés PCB proposaient déjà une offre de microcrédit accompagné, à l'image des CCAS.**

Le développement du microcrédit personnel doit également être pensé en parallèle de la diffusion de l'offre spécifique clients fragiles. Un lien plus systématique entre souscription à l'offre et proposition de microcrédit pourrait renforcer l'attractivité de l'OCF, dans le cadre d'un accompagnement renforcé que le rapporteur appelle de ses vœux. L'accès au microcrédit permettrait d'accompagner le souscripteur vers la sortie de la précarité et l'offre bancaire classique.

Cette proposition, fondée sur un examen de bonne gestion budgétaire et sur l'existence d'un projet d'insertion, contribuerait à développer le lien de confiance entre souscripteur et conseiller bancaire.

Recommandation n° 21 : Établir un lien plus systématique entre offre spécifique et accès au microcrédit personnel.

Pour finir, l'élargissement du microcrédit personnel au financement d'autres types de dépenses est une piste intéressante, comme l'illustre l'expérimentation du microcrédit stabilité. Les travaux de rénovation énergétique des bâtiments, dans les cas où ils entraînent une réduction directe des dépenses contraintes des ménages précaires, pourraient ainsi être inclus dans les projets permettant de souscrire à un microcrédit accompagné.

Recommandation n° 22 : Étudier l'extension du microcrédit au financement des dépenses de rénovation énergétique permettant de réduire les charges fixes payées par le bénéficiaire.

En cas d'élargissement du champ du microcrédit, les décisions d'octroi devraient néanmoins toujours être décidées sur le fondement d'un projet crédible d'amélioration de la situation budgétaire de l'emprunteur.

SYNTHÈSE DES PROPOSITIONS

Recommandation n° 1 : Étudier l’extension des moyens de paiement proposés au sein de l’offre spécifique, en laissant le client et son conseiller décider des moyens les plus appropriés au regard des besoins.

Recommandation n° 2 : Étendre les possibilités de conserver un découvert limité en aval de la souscription à l’offre spécifique en parallèle du développement de plans d’apurement au sein des réseaux bancaires.

Recommandation n° 3 : Développer des indicateurs relatifs à la durée de souscription et au nombre de primo-souscripteurs à l’offre spécifique afin d’évaluer les progrès réalisés en matière de sortie de la précarité.

Recommandation n° 4 : Poursuivre le développement des plateformes d’accompagnement des clients fragiles au sein des réseaux bancaires.

Recommandation n° 5 : Identifier les bonnes pratiques en matière de formation des conseillers aux sujets d’inclusion bancaire afin d’établir un standard pour l’ensemble du secteur.

Recommandation n° 6 : Continuer la promotion des outils de détection précoce des situations de fragilité financière en lien avec une analyse humaine.

Recommandation n° 7 : Sanctuariser le plafonnement des frais d’incidents bancaires pour les clients fragiles dans les années à venir.

Recommandation n° 8 : Réaliser une étude des effets du plafonnement sur la situation de fragilité financière de ses bénéficiaires.

Recommandation n° 9 : Harmoniser les critères d’identification des publics en situation de fragilité financière à partir d’une revue des meilleures pratiques du secteur au sein de l’OIB.

Recommandation n° 10 : Soumettre ces critères à l’approbation du législateur, à l’occasion de la définition des objectifs d’une nouvelle charte d’inclusion bancaire.

Recommandation n° 11 : Améliorer la transparence des données sur l’identification par les banques des clients en situation de fragilité financière en permettant à l’OIB d’émettre un avis sur les pratiques de la place.

Recommandation n° 12 : Développer la communication auprès des clients bénéficiaires du plafonnement des frais d’incidents bancaires.

Recommandation n° 13 : Réaliser une étude économique sur la place des frais d'incidents dans le modèle économique de l'activité de banque de détail en France.

Recommandation n° 14 : Combler les failles actuelles de la procédure de droit au compte en généralisant le recours à la procédure simplifiée.

Recommandation n° 15 : Réaliser un meilleur suivi des suites données aux désignations réalisées par la Banque de France au titre du droit au compte.

Recommandation n° 16 : Réserver l'ouverture du livret A d'accessibilité bancaire de La Banque Postale aux exclus des offres commerciales traditionnelles et inciter le basculement des clients qui en ont les ressources vers l'OCF.

Recommandation n° 17 : Assurer le déploiement des 400 PCB auprès de tous les territoires.

Recommandation n° 18 : Formaliser les relations des PCB avec les réseaux bancaires et travailler au rapprochement avec les énergéticiens et les bailleurs sociaux.

Recommandation n° 19 : Développer des indicateurs de performance de l'action des PCB synthétisés au niveau national et présentés dans le rapport annuel de l'OIB.

Recommandation n° 20 : Généraliser le déploiement des passeports d'éducation budgétaire et financière au collège.

Recommandation n° 21 : Établir un lien plus systématique entre offre spécifique et accès au microcrédit personnel.

Recommandation n° 22 : Étudier l'extension du microcrédit au financement des dépenses de rénovation énergétique permettant de réduire les charges fixes payées par le bénéficiaire.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

Lors de sa réunion du mercredi 26 juin 2019, la commission a examiné le rapport de la mission d'information sur l'inclusion bancaire et, en application de l'article 145 du Règlement, en a autorisé la publication.

La vidéo de cette réunion est disponible sur le site de [l'Assemblée nationale](#). Le compte rendu sera très prochainement consultable en ligne.

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LA MISSION

Banque de France : M. François Villeroy de Galhau, gouverneur, M. Frédéric Visnovsky, secrétaire général adjoint de l’Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR) et médiateur national du crédit, Mme Véronique Bensaid Cohen, conseillère parlementaire, M. Mark Deen, conseiller presse.

Conseil consultatif du secteur financier (CCSF) : Mme Corinne Dromer, présidente, M. Jean-Marc Lherm, secrétaire général adjoint.

Direction générale de la cohésion sociale (DGCS) : Mme Cécile Tagliana, adjointe au directeur général, cheffe de service des politiques sociales et médico-sociales, Mme Isabelle Couallier, cheffe de bureau « accès aux droits, insertion et économie sociale et solidaire », Mme Corinne Ehrhart, adjointe à la cheffe de bureau « accès aux droits, insertion et économie sociale et solidaire ».

Direction générale de l’enseignement scolaire (DGESCO) : Mme Rachel-Marie Pradeilles Duval, cheffe de service de l’instruction et de l’action pédagogique, Mme Marie-Laure Hillion, chargée d’études au bureau des contenus des enseignants et des ressources pédagogiques.

Direction générale du Trésor : M. Jérôme Reboul, sous-directeur Banques et financements d’intérêt général, M. Arnaud Delaunay, chef du bureau des services bancaires et moyens de paiement, Mme Céline Brezillon, adjointe au chef du bureau des services bancaires et moyens de paiement.

M. Olivier Noblecourt, délégué interministériel à la prévention et à la lutte contre la pauvreté des enfants et des jeunes.

M. François Soulage, économiste, ancien président du Secours catholique.

M. Aurélien Soustre, membre CGT du Conseil consultatif du secteur financier (CCSF), chargé d’enseignement en sciences économiques et de gestion à l’Institut d’administration des entreprises de Lyon.

- *Réseaux bancaires*

La Banque Postale : M. Rémy Weber, président du directoire, Mme Delphine de Chaisemartin, directrice des affaires publiques et de la communication institutionnelle et financière, Mme Mouna Aoun, directrice Mass-market & clientèles spécifiques.

Société générale : Mme, Marine Lassègues, directrice-adjointe de la direction Clients, particuliers et marketing, Mme Pascale Macé, directrice du

marketing des clients particuliers et Mme Marianne Auvray-Magnin, directrice des relations de place – banque de détail.

Crédit agricole : Mme Marie Lhuissier, directrice des affaires publiques banque de détail groupe, M. Miguel Le Conte, direction des affaires publiques Banque de détail, M. Antoine Chopard, direction du marketing, marché des particuliers et Véronique Lebreton, direction du développement coopératif à la Fédération Nationale du Crédit Agricole.

BNP Paribas : M. Laurent Bertonnaud, responsable des affaires publiques de la Banque de détail - France (BDDF), Mme. Isabelle Guitard-Losay, directrice des affaires institutionnelles et de la responsabilité d'entreprise de BNP Paribas Personal Finance (crédit à la consommation), M. Philippe-Olivier Rousseau, directeur des affaires publiques – France.

Crédit Mutuel : Mme Sophie Olivier, directrice des marchés et des études, M. Gérard Leseul, responsable des affaires publiques.

Banque populaire et à la Caisse d'épargne française (BPCE) : M. Édouard Delmon, secrétaire général pour le pôle Banque de proximité & Assurance, M. Emmanuel-Georges Michelin, directeur adjoint des affaires publiques du Groupe BPCE.

- *Associations*

Association française des sociétés financières (ASF) : Mme Françoise Palle-Guillabert, déléguée générale*.

Association pour le droit à l'initiative économique (ADIE) : M. Thierry Racaud, directeur des études pour l'antenne Ile-de-France, Mme Nadège Buquet, responsable plaidoyer.

CRÉSUS : M. Jean Louis Kiehl, président, M. Maxime Pekkip, chargé de mission prévention du surendettement, accompagnés de M. Aristide Luneau, directeur associé d'Interel*.

Fédération bancaire française (FBF) : Mme Marie-Anne Barbat-Layani, directrice générale, M. Pierre Bocquet, directeur de la banque de détail et banque à distance, M. Nicolas Bodilis Reguer, directeur des relations institutionnelles.

Fédération des familles rurales* : Mme Isabelle Loubens, juriste, M. Romain Girard, économiste.

Secours catholique* : M. Guillaume Almeras, responsable département Emploi Économie Solidaire.

UFC que choisir : M. Matthieu Robin, chargé de mission secteur financier, M. Guilhem Fenieys, chargé de mission relations institutionnelles.

Union nationale des associations familiales (UNAF) : Mme Morgane Lenain, administratrice en charge de la consommation, du surendettement et du microcrédit, Mme Claire Ménard, chargée des relations parlementaires.

Union nationale des centres communaux d'action sociale (UNCCAS) : Mme Hélène-Sophie Mesnage, déléguée générale adjointe.

** Ce représentant d'intérêts a procédé à son inscription sur le registre de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique*