

Les politiques  
publiques en faveur  
de l'inclusion  
bancaire et de la  
prévention du  
surendettement :  
des outils adaptés,  
une mise en œuvre  
à conforter

## PRÉSENTATION

*Le développement économique des dernières décennies s'est accompagné d'une utilisation des services bancaires par une part croissante de la population et d'une dématérialisation grandissante des échanges financiers. De ce fait, l'accès à un compte et aux services bancaires est devenu une condition nécessaire pour participer à la vie économique et sociale.*

*Les politiques publiques en faveur de l'inclusion bancaire visent à donner à chacun la possibilité d'accéder à un compte et à des services bancaires adaptés à ses besoins, de les utiliser et enfin de les conserver dans la durée. Elles sont complémentaires des politiques de prévention du surendettement, qui ont donné lieu à plusieurs lois depuis 2010 afin de mieux encadrer la distribution du crédit à la consommation.*

*En 2017, la Cour a réalisé, à la demande de la commission des finances du Sénat, une enquête sur les politiques publiques en faveur de l'inclusion bancaire et de la prévention du surendettement<sup>1</sup>. La crise sanitaire de 2020 et ses conséquences économiques et sociales vont fortement peser sur la situation financière de nombreuses personnes et, dans ce contexte, la Cour a procédé à l'analyse des suites données à son rapport.*

---

<sup>1</sup> Cour des comptes, *Les politiques publiques en faveur de l'inclusion bancaire et de la prévention du surendettement*, communication à la commission des finances du Sénat, juin 2017.

*Au terme de son enquête, elle juge nécessaire d'améliorer rapidement le pilotage des dispositifs d'accès à un service bancaire (I) et appelle au renforcement de la protection des clients en situation de fragilité financière (II). Enfin, elle note que, si les mesures de prévention du surendettement ont permis un meilleur encadrement du crédit à la consommation, elles doivent évoluer pour prendre en compte les nouvelles offres de financement (III).*

## I - Des dispositifs d'accès aux services bancaires à mieux piloter

L'inclusion bancaire permet à une personne physique d'accéder durablement à des services et produits bancaires adaptés à ses besoins non professionnels et de les utiliser<sup>2</sup>. Pour cela, deux dispositifs d'accès à des services bancaires élémentaires, gratuits pour leurs usagers et sans condition de ressource, ont été développés :

- avec la procédure du droit au compte, toute personne s'étant vu refuser l'ouverture d'un compte bancaire peut demander à la Banque de France de désigner un établissement de crédit qui sera dans l'obligation de lui ouvrir un compte gratuit offrant des services bancaires de base ;
- la mission d'accessibilité bancaire confiée à La Banque Postale lui impose d'ouvrir un livret A à toute personne qui en fait la demande. Celui-ci peut alors être utilisé dans des conditions proches de celles d'un compte courant. Gratuit, sécurisant, simple d'utilisation, il offre une solution aux personnes qui ne veulent pas ou ne peuvent pas ouvrir un compte courant.

### A - Une procédure du droit au compte moins utilisée et confrontée à d'importantes limites

Le droit au compte (DAC) est un dispositif légal<sup>3</sup> mis en place en 1984. Toute personne morale domiciliée en France et toute personne physique domiciliée en France, ou de nationalité française, ou résidant légalement sur le territoire d'un autre État membre de l'Union européenne, qui ne dispose d'aucun compte bancaire et s'en voit refuser l'ouverture, peut adresser une demande à la Banque de France. Celle-ci désignera, après instruction, un établissement de crédit qui sera

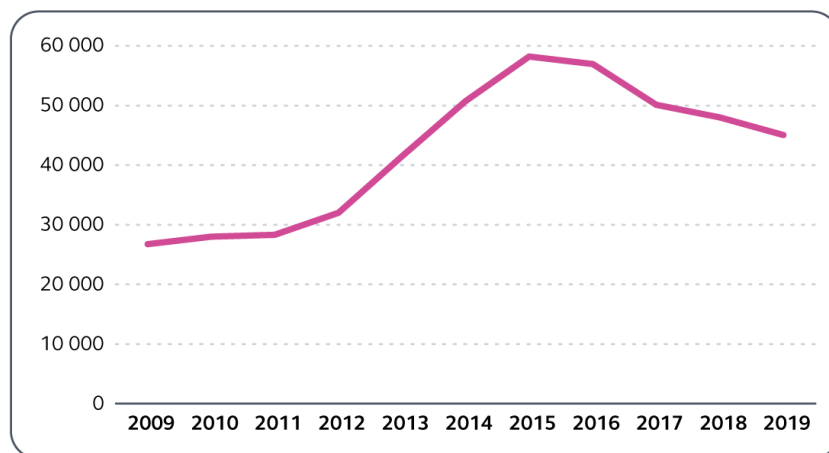
<sup>2</sup> Extrait de la définition adoptée par l'Observatoire de l'inclusion bancaire.

<sup>3</sup> Article L. 312-1 du code monétaire et financier.

alors dans l'obligation d'ouvrir au profit du demandeur un compte assorti de services bancaires, restreints mais gratuits, dont la tenue du compte, la domiciliation de virements bancaires, l'encaissement de chèques, le paiement par prélèvement SEPA, une carte de paiement à autorisation systématique<sup>4</sup>, les dépôts et retraits d'espèce au guichet de l'organisme teneur de compte et deux chèques de banque par mois.

Pour les seules personnes physiques, entre 1984 et 2015, le recours à la procédure de droit au compte a régulièrement augmenté pour atteindre 58 224 désignations en 2015, avec notamment une forte hausse à compter de 2012, suite notamment aux répercussions de la crise de 2008 (+ 50 % entre 2012 et 2014). Un repli continu s'est amorcé depuis, le nombre de désignations en 2019 étant presque revenu à son niveau de 2013 (graphique n° 1).

**Graphique n° 1 : DAC, évolution du nombre de désignations d'établissements de crédit entre 2009 et 2019 pour les personnes physiques**



Source : Banque de France

La Banque de France et l'observatoire de l'inclusion bancaire (OIB) relèvent que cette baisse sur quatre années consécutives coïncide notamment avec une diminution du nombre de dossiers de surendettement et le développement de nouvelles offres bancaires et de comptes de paiement.

<sup>4</sup> Une opération sur une carte de paiement à autorisation systématique n'est autorisée que si la provision sur le compte de dépôt ou le découvert autorisé sont suffisants. Les dépassements ne sont donc pas possibles.

Si la réduction actuelle du recours au DAC peut effectivement correspondre à une baisse du nombre de personnes sans compte, elle résulte aussi très probablement des difficultés liées à la mise en œuvre de la procédure elle-même. Or, à l'instar de ce qui a été constaté à la suite de la crise de 2008, les situations de personnes privées d'un compte bancaire, notamment à la suite d'incidents de paiement, pourraient se multiplier en raison de la crise économique actuelle. Aussi, importe-t-il d'améliorer rapidement l'efficacité du DAC.

### 1 - Une procédure dont la longueur décourage l'utilisation

La procédure de droit au compte réclame de nombreux échanges entre le demandeur, la Banque de France et l'établissement de crédit désigné. Non seulement les documents sont encore majoritairement transmis en format papier, mais ceux exigés par la Banque de France lors de la demande diffèrent de ceux réclamés par les établissements de crédit pour l'ouverture du compte.

Par ailleurs, peu d'étapes de la procédure sont encadrées par des délais réglementaires d'exécution et, si aucune donnée précise ne permet de mesurer la durée moyenne de la procédure, la Cour estime à plus de deux semaines en moyenne le délai entre le dépôt de la demande à la Banque de France et l'ouverture effective d'un compte par l'établissement de crédit désigné. Pendant cette période, le demandeur, qui ne dispose d'aucun compte bancaire, peut être tenté de renoncer à la procédure au profit notamment d'un compte de paiement<sup>5</sup> dont l'ouverture est simple et rapide. Or, comme la Cour le soulignait déjà dans son rapport de 2017, ces offres comprennent de nombreux frais d'utilisation et sont susceptibles de ne pas répondre pleinement aux besoins d'une population relativement fragile, composée à pratiquement 70 % de personnes dont le précédent compte a été clôturé pour cause d'incidents de fonctionnement<sup>6</sup>.

Cette durée est notamment liée à l'absence de dématérialisation de la procédure, pourtant déjà recommandée par la Cour dans son rapport de 2017. Les procédures dérogatoires de communication dématérialisée entre les acteurs mises en œuvre durant la crise sanitaire du printemps 2020 ont fait preuve de leur efficacité. Elles doivent conduire à une dématérialisation rapide et complète de la procédure, tout en conservant la possibilité d'une procédure papier pour les demandeurs qui le souhaitent. Par ailleurs, il est souhaitable que pour l'avenir les délais de traitement des dossiers par les établissements désignés par la Banque de France soient encadrés par la loi.

---

<sup>5</sup> Compte ouvert auprès d'un établissement de paiement, ne pouvant être débiteur.

<sup>6</sup> Être interdit bancaire, inscrit au fichier des incidents de remboursement de crédits aux particuliers, au fichier central des chèques ou en situation de surendettement ne s'oppose pas à l'exercice du droit au compte.

## 2 - Un défaut d'implication de certains établissements de crédit et un accès impossible pour des publics en difficulté

La dématérialisation de la procédure doit permettre d'en assurer un suivi exhaustif et d'analyser les difficultés rencontrées par les demandeurs qui conduisent à ce que, chaque année, un quart – et même 34 % en 2019 – des désignations effectuées par la Banque de France ne donnent finalement pas lieu à l'ouverture d'un compte.

Les enquêtes de la Banque de France, auprès des demandeurs et les contrôles de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR)<sup>7</sup>, indiquent que les établissements de crédit ont des progrès significatifs à réaliser dans la mise en œuvre du DAC. Ainsi, moins de la moitié des demandeurs interrogés déclarent avoir eu connaissance de la procédure par l'intermédiaire de la banque qui leur a refusé l'ouverture d'un compte et presque un tiers déclarent avoir eu des difficultés à obtenir la lettre de refus d'ouverture d'un compte, nécessaire au déclenchement de la procédure, alors que ces deux obligations sont inscrites dans la loi. Les personnels des établissements de crédit ne sont pas toujours suffisamment formés, refusant parfois l'ouverture de comptes alors que les conditions sont réunies. Enfin, la gratuité des services bancaires de base n'est pas toujours respectée.

La récurrence de ces anomalies doit inciter les acteurs, Banque de France, ACPR et observatoire de l'inclusion bancaire (OIB), à poursuivre leur action afin de mettre fin aux pratiques des établissements récalcitrants.

Par ailleurs, le cadre juridique actuel exclut du bénéfice du droit au compte des personnes qui devraient en relever : à titre d'exemple, les personnes victimes de violences conjugales titulaires d'un compte joint ne peuvent y prétendre. Une adaptation du cadre juridique permettrait de pallier les difficultés aujourd'hui identifiées.

---

<sup>7</sup> Résultats des contrôles de l'ACPR menés auprès de 33 établissements de crédit entre 2013 et 2019.

### **Droit au compte et lutte contre le blanchiment de capitaux**

Les établissements de crédit doivent satisfaire simultanément aux obligations du droit au compte – qui leur imposent d'ouvrir un compte après désignation par la Banque de France – et à celles de la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme – qui peuvent conduire à la mise en cause de leur responsabilité en cas de contrôles insuffisants sur l'identité du client et la nature et la provenance des fonds. L'articulation entre les deux dispositifs est prévue par la loi. La Banque de France déclare pourtant constater, depuis 2018, une réticence croissante des établissements de crédit à satisfaire à la procédure du DAC au nom de la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme.

Conscientes des difficultés et des situations complexes auxquelles peuvent être confrontés les établissements de crédit, la Banque de France et la direction générale du Trésor travaillent à affiner l'articulation entre ces deux dispositifs, sans avoir trouvé à ce jour de solution entièrement satisfaisante du point de vue du droit.

## **B - La mission d'accessibilité bancaire confiée à La Banque Postale, une alternative au système bancaire traditionnel**

Si, depuis 2009, toutes les banques ont l'autorisation de proposer un Livret A à leurs clients, l'État a confié à La Banque Postale une mission de service économique d'intérêt général d'accessibilité bancaire<sup>8</sup> et lui impose, dans ce cadre, des obligations spécifiques en matière de distribution et de fonctionnement du Livret A<sup>9</sup>. L'établissement est ainsi tenu d'ouvrir, à toute personne n'en disposant pas et qui en fait la demande, un livret A qui peut être utilisé comme un quasi-compte courant gratuit, simple d'emploi et n'autorisant pas de découvert mais aux fonctionnalités réduites : domiciliation de virements, à l'exception notamment des revenus du travail, et de prélèvements, carte de retrait utilisable dans les distributeurs de La Banque Postale, dépôts et retraits au guichet dans tous les bureaux de poste à partir de 1,50 €, émission de chèques de banque.

<sup>8</sup> Articles L. 221-2 et L. 518-25 du code monétaire et financier.

<sup>9</sup> Article 145 de la loi n° 2008-776 du 4 août 2008, articles L. 518-25, L. 518-25-1 et L. 221-2 du code monétaire et financier.

Bien qu'universelle, la mission d'accessibilité bancaire est principalement destinée à des personnes qui, pour diverses raisons, peinent à s'insérer dans le système bancaire traditionnel et ont besoin d'un accompagnement spécifique que ne leur procurent pas les autres réseaux (services au guichet, de médiation, de traduction et conseil budgétaire notamment). En tant que service économique d'intérêt général, son coût est en partie compensé par l'État.

### 1 - Une alternative universelle aux offres bancaires classiques à destination de populations menacées d'exclusion financière

Aucune condition n'est requise pour bénéficier du livret A de La Banque Postale, ce qui permet à un grand nombre de clients aux profils très divers de l'utiliser comme un compte courant. Conformément à l'une des recommandations du rapport de 2017 de la Cour, des études ont été conduites par l'établissement pour mieux comprendre les besoins des clients. Il en ressort que 52 % d'entre eux ne maîtrisent pas la lecture ou l'écriture de la langue française, quand près de la moitié (46 %) ne disposent pas d'un accès à internet. Un quart d'entre eux sont titulaires du seul livret A et se trouvent dans l'incapacité de disposer d'un compte bancaire, même au moyen de la procédure de droit au compte<sup>10</sup>.

La Banque Postale et la direction générale du Trésor ont défini deux critères alternatifs, fondés sur les usages du livret A, pour mieux cibler le périmètre de cette clientèle en difficulté :

- environ 1 million de clients ont un usage intensif de leur livret A avec un nombre important d'opérations au guichet (consultation de solde, édition de RIB, remise de chèque, retrait et versement, virement) ;
- environ 200 000 clients réalisent plus de 36 retraits par an sur leur livret A, au distributeur automatique ou au guichet, sans répondre au critère ci-dessus.

---

<sup>10</sup> Il s'agit par exemple des bénéficiaires de l'allocation pour demandeur d'asile, dont le nombre a dépassé le seuil des 150 000 en avril 2019. Aux premiers stades de la procédure d'accueil, les demandeurs d'asile ne disposent que de récépissés attestant de leurs démarches dans le cadre du droit d'asile, insuffisants pour faire une demande au titre du droit au compte.

La Banque Postale a développé pour eux un ensemble de services d'accueil et d'accompagnement comprenant une large gamme de services (traduction, conseil budgétaire, conventions avec des associations, plan d'inclusion par le numérique etc.). En plus du travail effectué quotidiennement par les guichetiers et les chargés de clientèle, 1 929 bureaux de poste désignés comme « bureaux à priorité sociétale » et situés notamment dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville ont vu leurs effectifs renforcés. 300 « bureaux de poste référents » sont également concernés par des mesures spécifiques d'accueil, au travers notamment du déploiement de 300 médiateurs sociaux et interprètes.

Cette politique volontaire a très probablement contribué à la baisse significative, de plus de 10 % par an depuis 2017, des sollicitations aux guichets de la part de ces clients, baisse comparable à celle concernant la clientèle classique, pourtant plus à l'aise avec les outils numériques. Le nombre de clients en difficulté et ayant un recours intensif au livret A est également en diminution.

## 2 - Un décalage persistant entre le montant initial et le montant final de la compensation

L'utilisation atypique du livret A par certains clients et l'accompagnement humain dont ils bénéficient dans le cadre de la mission d'accessibilité bancaire représentent un coût pour La Banque Postale. Celle-ci perçoit donc, au titre de ses obligations spécifiques, une compensation financière versée par l'État, définie sur des périodes de six ans et notifiée pour approbation à la Commission européenne en tant qu'aide d'État. Le montant retenu est inférieur au coût de la mission estimé par La Banque Postale et est systématiquement revu à la hausse en cours d'exercice. Initialement estimé à 1,18 Md€, le montant de la compensation effectivement versée pour la période 2015-2020 a ainsi été de 1,93 Md€.

Le montant de la compensation tel qu'actuellement défini par la direction générale du Trésor pour la période 2021-2026 paraît présenter les mêmes risques de sous-estimation. Le rapport public thématique de la Cour de décembre 2016 portant sur La Poste<sup>11</sup> faisait déjà le constat que « *la variabilité et la faible visibilité [des compensations des missions de service public de La Poste, dont la mission d'accessibilité bancaire] constituent un handicap, de même que les incertitudes portant sur leurs conditions d'exercice futures* ».

---

<sup>11</sup> Cour des comptes, *La Poste, une transformation à accélérer*, rapport public thématique, La Documentation française, décembre 2016.



## C - La nécessité d'un renforcement des dispositifs d'accompagnement

Ces solutions d'accès à des services bancaires ont été conçues pour être transitoires et leur efficacité à moyen et long termes nécessite un accompagnement de leurs bénéficiaires. Certains établissements de crédit, dont La Banque Postale pour la mission d'accessibilité bancaire, ont mis en place des dispositifs spécifiques dédiés. Ces initiatives ponctuelles doivent être renforcées et généralisées.

### 1 - Une stratégie nationale d'éducation économique, budgétaire et financière désormais pilotée par la Banque de France

En 2016, à la suite d'une enquête<sup>12</sup> qui pointait les lacunes de la population française en matière d'éducation financière et de maîtrise des notions financières de base, le Gouvernement a élaboré une stratégie nationale d'éducation économique, budgétaire et financière fédérant l'ensemble des acteurs concernés sous le pilotage de la Banque de France.

Cinq piliers ont été définis pour cibler les jeunes, former les intervenants sociaux, soutenir les compétences budgétaires et financières tout au long de la vie, donner à tous les publics les clés de compréhension des débats économiques et enfin accompagner les entrepreneurs dans leurs compétences économiques et financières.

Politique de long terme, la stratégie nationale d'éducation économique, budgétaire et financière monte progressivement en charge. La consultation des ressources en ligne est en augmentation<sup>13</sup>, tout comme le nombre d'intervenants sociaux et de bénévoles d'associations formés.

---

<sup>12</sup> Institut français d'opinion publique (Ifop), *Éducation financière : connaissances et pratiques des Français*, sondage pour le ministère de l'économie et des finances, septembre 2016.

<sup>13</sup> La fréquentation du site [www.mesquestionsdargent.fr](http://www.mesquestionsdargent.fr) de la Banque de France est ainsi passée de 492 000 pages vues en mai 2019 à 881 000 en mai 2020.

## 2 - Un dispositif de « points conseil budget » prometteur mais qui doit achever son déploiement

Le réseau des points conseil budget (PCB) vise à garantir sur tout le territoire national un accueil et un conseil budgétaire adaptés pour toute personne qui en exprimerait le besoin. Il ne s'agit pas de nouvelles structures mais plutôt de la labellisation des divers acteurs qui animent déjà le conseil et l'accompagnement budgétaires sur un territoire.

Le déploiement du réseau est en phase d'achèvement<sup>14</sup>. Si les premiers retours concernant la plus-value des PCB vis-à-vis des publics ciblés sont encourageants, la formation de leurs intervenants est encore insuffisante, tout comme leur pilotage et leur visibilité sur le territoire. À ce titre, il est impératif que les PCB nouent des partenariats hors des relais habituels des structures sociales pour remplir leur mission.

Les conséquences économiques de la crise sanitaire rendent plus urgent encore le développement d'un écosystème associant les pouvoirs publics, les banques et les divers acteurs sociaux afin de prévenir la dégradation de situations financières. C'est pourquoi la Cour recommande d'encourager le développement des partenariats entre structures d'accompagnement (associations, PCB, centres d'action sociale...) et banques et d'obliger ces dernières à informer leurs clients de la possibilité de bénéficier d'un accompagnement.

## II - Une protection des clients en situation de fragilité financière en progrès, mais qui montre ses limites

Depuis 2013, le code monétaire et financier reconnaît la qualité de client en situation de fragilité financière, fondée sur des critères dont la définition et l'application sont en partie laissées à l'appréciation des banques. Ces clients bénéficient depuis 2019 du plafonnement des frais engendrés par certains incidents de paiement et irrégularités de fonctionnement. Ils peuvent, de plus, souscrire une offre bancaire spécifique dont le contenu et le tarif sont réglementés.

---

<sup>14</sup> La LFI pour 2021 prévoit le déploiement de 500 PCB.

## A - Un processus de détection de la fragilité financière fondé sur des critères et des modalités hétérogènes

La détection des clients en situation de fragilité financière repose sur trois catégories de critères<sup>15</sup> :

- des critères réglementaires, pour protéger les personnes dont la situation est déjà dégradée : l'inscription pendant trois mois consécutifs au fichier central des chèques<sup>16</sup> ou une procédure de surendettement en cours de traitement ;
- des critères modulables, que les banques sont libres de définir à partir des revenus, ainsi que de l'existence et de la répétition d'incidents sur le compte ;
- des critères supplémentaires, laissés à l'initiative des établissements, sur la base d'éléments de nature à occasionner des incidents de paiement, notamment les dépenses portées au débit du compte.

Les critères laissés à la libre appréciation des établissements de crédit sont devenus de plus en plus importants dans le processus et représentaient en 2019 plus de 80 % des détections de clients en situation de fragilité.

La Cour a effectué en novembre 2020 un relevé des seuils appliqués. Le résultat illustre leur grande hétérogénéité.

---

<sup>15</sup> Article R. 312-4-3 du code monétaire et financier.

<sup>16</sup> Ce fichier liste les personnes qui n'ont plus le droit d'émettre des chèques ou d'utiliser une carte bancaire en raison d'un usage abusif.

**Tableau n° 1 : critères modulables utilisés par 15 banques  
dans la détection de la fragilité financière (au 9 novembre 2020)**

| Banque           | Conditions cumulée de revenu et d'incidents  | Condition de revenu pour les clients ayant connu au moins 5 incidents au cours d'un même mois |
|------------------|--|---|
| <b>A, B et C</b> | Pendant 3 mois consécutifs : 15 incidents ET revenu moyen < SMIC net   | Revenu < SMIC net   |
| <b>D</b>         | Revenu < seuil de pauvreté   | Revenu < SMIC brut  |
| <b>E et F</b>    | Non communiqué   | Non communiqué  |
| <b>G et H</b>    | Frais d'incident > 25 €/mois pendant 2 mois consécutifs ET revenu < 1 500 €  | Revenu < 1 500 €  |
| <b>I</b>         | Pendant 3 mois consécutifs : 9 incidents ET revenu moyen < 1 535 €   | Revenu < 1 535 €  |
| <b>J, K et L</b> | Pendant 3 mois consécutifs : frais d'incident > 120 €/mois ET revenu < 2,65 RSA                                      | Non mis à jour*   |
| <b>M</b>         | Pendant 3 mois consécutifs : 15 incidents ET revenu < 1 000 €  | Non mis à jour*   |
| <b>N</b>         | Pendant 3 mois consécutifs : 3 incidents /mois ET revenu moyen < 1 500 € ET patrimoine < 10 k€ ET revenus < 22 k€/an | Non mis à jour*   |
| <b>O</b>         | Pendant 3 mois consécutifs : frais d'incident > 40 €/mois en moyenne ET revenu < 1 500 €                             | Revenu < 1 500 €  |

\* Au 9 novembre 2020, ces banques n'avaient pas mis à jour leur page indiquant les critères de détection pour tenir compte des dispositions du décret n° 2020-889 du 20 juillet 2020.

Sources : sites internet des banques au 9 novembre 2020, traitement Cour des comptes

Des clients dont la situation est identique sont donc considérés comme en situation de fragilité financière par certaines banques et pas par d'autres, ce qui a des conséquences sur le plafonnement de leurs frais d'incident et la possibilité de souscrire l'offre spécifique. La publication depuis mi-2020 des critères laissés à l'appréciation des banques dans la détection des situations de fragilité financière devrait conduire à un rapprochement des situations. La qualification de fragilité financière accordée depuis novembre 2020<sup>17</sup> pour au moins trois mois aux clients connaissant au moins cinq incidents au cours d'un même

<sup>17</sup> Décret n° 2020-889 du 20 juillet 2020 modifiant les conditions d'appréciation par les établissements de crédit de la situation de fragilité financière de leurs clients titulaires de compte.

mois et dont le revenu est inférieur à un montant fixé par leur banque est également de nature à garantir un accès plus égal à l'offre spécifique pour les clients fragiles qui le souhaitent. Les pouvoirs publics devront néanmoins rester attentifs aux suites données aux travaux de l'OIB visant à faire converger les critères utilisés par les banques.

## B - Un plafonnement des frais qui doit être complété par une meilleure prévention des incidents

Certains frais prélevés à l'occasion d'un incident de paiement ou de fonctionnement du compte sont plafonnés par la loi pour l'ensemble des clients particuliers. Il s'agit :

- des commissions d'intervention (8 €/opération et 80 €/mois ; 4 €/opération et 20 €/mois dans le cadre de l'offre spécifique pour les clients en situation de fragilité financière) ;
- du rejet d'un chèque pour défaut de provision (30 €/chèque si le montant est inférieur ou égal à 50 € et 50 € au-delà) ;
- du rejet d'un prélèvement ou d'un virement (20 €/opération).

Les personnes ayant souscrit l'offre spécifique pour les clients en situation de fragilité financière (voir *infra*) bénéficient, de plus, d'un plafond global de 20 € par mois et 200 € par an portant sur une liste correspondant aux neuf principaux frais d'incident et d'irrégularité.

Enfin, sous la pression du Gouvernement, les banques ont mis en place depuis 2019 un plafonnement portant sur la même liste de neuf frais mais étendu aux clients en situation de fragilité financière qui n'ont pas souscrit l'offre spécifique, pour lesquels le montant cumulé des frais d'incident prélevés ne peut pas excéder 25 € par mois (schéma n° 1).

Schéma n° 1 : plafonds des frais pouvant être facturés aux clients particuliers suivant leur qualification

| Frais et commissions                                       | Autres clients<br>102 millions de comptes   | Clients en situation de fragilité |  |
|--|---|-----------------------------------|--|
|  |   | financière<br>3,4 millions        | Clients de l'offre spécifique<br>512 149 |
| Commissions d'intervention                                 | 8 €/opération et 80 €/mois  |                                   | 4 €/opération et 20 €/mois               |
| Frais liés au rejet d'un chèque                            | 30 €/chèque inférieur ou égal à 50 €, 50 € au-delà  |                                   |  |
| Frais liés au rejet d'un prélèvement, virement, etc.       | 20 €/opération  |                                   |  |
| Autres frais d'incidents et d'irrégularités <sup>(1)</sup> | Non plafonnés   |                                   |  |
| <b>Plafond global</b>                                      | Non plafonné  | 25 €/mois                         | 20 €/mois et 200 €/an                    |
| <b>Hors plafond</b>  | intérêts débiteurs (« agios »), virement occasionnel incomplet (par ex. coordonnées bancaires incorrectes), paiement d'un chèque émis par un client frappé d'interdiction bancaire, opposition chèque(s) ou chéquier(s) par l'émetteur saisie administrative à tiers détenteur, saisie-attribution... |                                   |  |

<sup>(1)</sup> Liste des frais fixée dans le « bon usage professionnel » de la fédération bancaire française : frais de lettre d'information préalable pour chèque sans provision, frais de lettre d'information pour compte débiteur non autorisé, frais suite à notification signalée par la Banque de France d'une interdiction d'émettre des chèques, frais pour déclaration à la Banque de France d'une décision de retrait de carte bancaire, frais d'opposition (blocage) de la carte par la banque.

Source : Cour des comptes, d'après les données Banque de France, le bon usage professionnel FBF du 21 décembre 2018 et le code monétaire et financier

En 2019, ces plafonnements ont bénéficié à 1,4 million de clients en situation de fragilité financière : plus de 160 000 titulaires de l'offre spécifique et environ 1,2 million non titulaires.

### **Les frais bancaires, un maquis en voie de prolifération**

Tous les frais facturés par les banques doivent pouvoir être rattachés à l'un des 48 intitulés indiqués par le code monétaire et financier<sup>18</sup>. Cela comprend les commissions d'intervention, qui recouvrent toutes les sommes perçues par les banques à l'occasion d'une opération nécessitant un traitement particulier, et les frais liés à une irrégularité de fonctionnement (par exemple des coordonnées bancaires incorrectes) ou à un incident de paiement (par exemple une provision insuffisante). Pour autant, les banques peuvent utiliser des intitulés variables dans leurs documents tarifaires. En 2011, le comité consultatif du secteur financier<sup>19</sup> recensait ainsi 372 intitulés différents dans les grilles tarifaires appliquées aux particuliers. Il en comptait 597 en 2019.

Cette prolifération des frais et intitulés permet aux banques de distinguer et de facturer les différentes étapes d'une même procédure. La catégorie « *frais de lettre d'information pour compte débiteur non autorisé* » prévue par le code monétaire et financier donne ainsi lieu à au moins 16 désignations différentes dans les grilles tarifaires des établissements : lettre d'information pour compte débiteur non autorisé de plus de 30 jours, accusé de réception, première lettre, etc.

La nature de ces frais d'incident et d'irrégularité est ambivalente : ils rémunèrent des prestations effectuées par les établissements de crédit mais sont décorrélés de leur coût réel et peuvent aussi être considérés comme la sanction du non-respect par le client de ses engagements contractuels, comme un élément de pédagogie visant à faire changer le comportement du client ou encore comme un moyen pour les banques de compenser la baisse de la tarification d'autres prestations.

L'opacité qui entoure les frais occasionnés par les incidents de paiement et irrégularités de fonctionnement et l'absence d'information des pouvoirs publics à la fois sur leur montant global et sur leur détail par catégorie de clients et de frais, sont un obstacle à une appréhension correcte de difficultés qui concernent chaque année un quart des clients particuliers et plus de deux millions de clients en situation de fragilité financière. C'est pourquoi il convient de poursuivre, en

<sup>18</sup> Article D. 312-1-1 du code monétaire et financier.

<sup>19</sup> Le Comité consultatif du secteur financier est une instance consultative créée en 2003, chargée d'étudier et de faire des propositions concernant les questions liées aux relations entre les établissements financiers et leurs clients (<https://www.ccsfin.fr/>).

particulier dans le cadre de l'Observatoire de l'inclusion bancaire (OIB), les travaux d'évaluation et de suivi des frais d'incidents de paiement, des frais d'irrégularités de fonctionnement et des commissions d'intervention payés par les particuliers.

L'efficacité du mécanisme de plafonnement se heurte à l'autonomie laissée aux établissements de crédit dans la définition des critères de sélection de ses bénéficiaires, évoquée précédemment. L'exemple des plafonds préexistants montre par ailleurs que la fixation d'un montant maximal n'incite pas les banques à adopter une politique tarifaire plus favorable à leurs clients mais plutôt à s'aligner sur le plafond légal.

1,4 million de clients en situation de fragilité financière ont bénéficié du plafonnement de leurs frais d'incident en 2019, ce qui tendrait à montrer que le dispositif remplit son rôle protecteur. La Cour relève toutefois que 64 % des clients ayant souscrit l'offre spécifique ont rencontré au moins un incident dans l'année et ont donc été facturés de frais, ce qui illustre les limites des dispositifs actuels dans la prévention des incidents.

Plusieurs pistes de travail sont envisageables pour améliorer l'information des clients tout en minimisant le coût des incidents pour les établissements de crédit, qu'il s'agisse par exemple d'une extension aux prélèvements et virements de l'information préalable à leur rejet pour défaut de provision, de l'information par courriel ou SMS, de la possibilité donnée aux clients de choisir la date de certains prélèvements.

Partant du constat que le meilleur moyen de limiter les frais d'incident est de prévenir les incidents eux-mêmes, la Cour invite la direction générale du Trésor et la Banque de France à poursuivre leurs travaux visant à renforcer la prévention des incidents de paiement.

## C - Une offre spécifique encore méconnue des clients en situation de fragilité financière

Depuis 2013, les clients en situation de fragilité financière peuvent souscrire une offre spécifique comprenant des services bancaires relativement limités<sup>20</sup> mais dont le tarif ne peut pas dépasser 3 € par mois. Comme indiqué précédemment, en cas d'incident, le montant cumulé des frais correspondant aux principaux incidents et irrégularités est alors plafonné à 20 € par mois et 200 € par an.

---

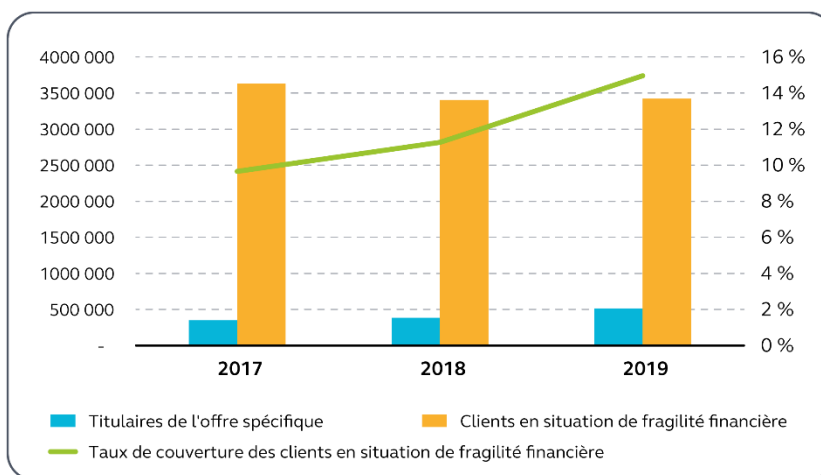
<sup>20</sup> L'offre spécifique comprend notamment deux chèques de banque par mois mais pas de chéquier, une carte de paiement à autorisation systématique. Le nombre de virements est limité à quatre par mois dont un virement permanent et les dépôts et retraits d'espèces ne peuvent être effectués que dans l'établissement teneur du compte.



En 2018, le Gouvernement a demandé aux banques d'en accroître la diffusion : le nombre de nouvelles souscriptions a doublé, de 110 331 en 2018 à 209 585 en 2019.

Malgré cette forte progression, seuls 15 % des clients éligibles à l'offre spécifique en bénéficient effectivement fin 2019 (graphique n° 2).

**Graphique n° 2 : clients en situation de fragilité financière et titulaires de l'offre spécifique et taux de couverture**



Source : Banque de France

Les obstacles à une meilleure diffusion de cette offre identifiés par la Cour dans son rapport de 2017 persistent : méconnaissance de l'offre spécifique à la fois par les réseaux bancaires et par les acteurs associatifs susceptibles d'orienter les bénéficiaires, implication variable des banques dans la proposition d'une offre peu rentable, accueil réservé de clients qui la perçoivent comme une offre dégradée comprenant des services limités, voire la sanction de précédents incidents de paiement.

### III - La prévention du surendettement face au défi des nouveaux modes de consommation

#### A - Un recours mieux encadré au crédit à la consommation

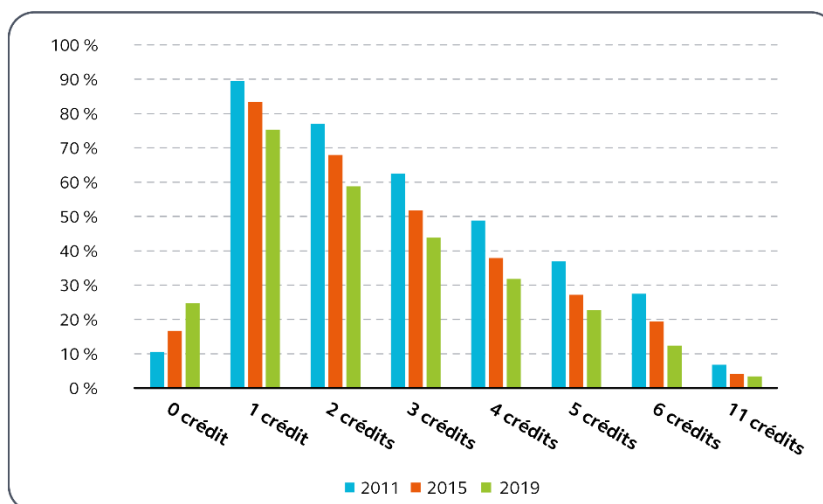
Dans les années qui ont suivi la crise financière de 2008, la France a adopté une législation visant à encadrer plus strictement la distribution du crédit, et en particulier du crédit à la consommation<sup>21</sup>. À cette occasion, la responsabilité des banques et les obligations leur incombant dans la distribution du crédit à la consommation ont été renforcées afin de réduire le risque de souscription du « crédit de trop » faisant basculer dans le surendettement : obligation de proposer le paiement au comptant, de proposer un crédit amortissable pour tout crédit supérieur à 1 000 €, vérification de la solvabilité de l'emprunteur, consultation du fichier des incidents de remboursement des crédits aux particuliers, etc.

Le résultat de cet encadrement a été un fort recul du crédit à la consommation dans les situations de surendettement : alors que 87 % des dossiers déposés en 2011 comptaient au moins un crédit à la consommation, cette proportion a régulièrement baissé pour atteindre 75 % en 2019 (graphique n° 3). De même, près de la moitié (49 %) des dossiers comportaient au moins quatre crédits en 2011 contre moins d'un tiers (32 %) en 2019 et la proportion des dossiers comprenant au moins six crédits a été plus que réduite de moitié (12 % en 2019 contre 27 % en 2011).

---

<sup>21</sup> Un crédit à la consommation est un crédit d'un montant compris entre 200 et 75 000 €, qui n'est pas destiné à financer l'acquisition d'un bien immobilier et d'une durée minimale de trois mois. Le crédit à la consommation est régi par les articles L. 311-1 et suivants du code de la consommation.

**Graphique n° 3 : répartition des dossiers de surendettement en fonction du nombre de crédits à la consommation**



Source : Banque de France

Lecture : en 2011, 62 % des dossiers de surendettement comportaient au moins 3 crédits à la consommation.

Comme l'illustre une étude de la Banque de France consacrée aux parcours menant au surendettement<sup>22</sup>, la dégradation de la situation financière d'une personne résulte le plus souvent de facteurs endogènes (choix budgétaires et de gestion) mais aussi d'une succession de chocs exogènes (trois en moyenne) comme une séparation, une perte d'emploi, une maladie, etc.

Les personnes dont la situation était déjà relativement précaire ou fragile sont les plus susceptibles de basculer dans le surendettement à la suite d'un de ces « accidents de la vie »<sup>23</sup> : 53 % des personnes surendettées sont séparées, célibataires ou veuves et 21 % des ménages surendettés sont des familles monoparentales. Percevant des revenus généralement inférieurs à ceux des hommes et quatre fois plus souvent chef de famille monoparentale, les femmes sont surreprésentées (55 % dans la tranche d'âge des 25-54 ans, la plus touchée).

<sup>22</sup> Banque de France, *Étude des parcours menant au surendettement*, décembre 2014.

<sup>23</sup> Les données qui suivent sont issues de l'étude de la Banque de France *Le surendettement des ménages, enquête typologique 2019*, janvier 2020.

À cette fragilité sociale s'ajoute souvent une précarité financière : 25 % des personnes surendettées sont au chômage et 55 % vivent en dessous du seuil de pauvreté monétaire<sup>24</sup>, contre 14,1 % de la population française. De ce fait, plus de la moitié des ménages surendettés n'a qu'une faible capacité de remboursement.

Les conséquences économiques de la crise sanitaire de 2020 pourraient provoquer une augmentation sensible des dépôts de dossiers de surendettement, comme cela avait été le cas durant les années qui avaient suivi la crise financière de 2008 : le nombre de dossiers de surendettement déposés était passé de 188 485 en 2008 à 232 493 en 2011, soit une progression de 23 %. Cette situation appelle à une vigilance particulière des acteurs en charge de la prévention du surendettement.

## B - Des modes de financement alternatifs au crédit : l'exemple de la location longue durée

Le développement d'une économie de l'usage plus que de la propriété s'est accompagné de l'expansion de nouvelles formes de financements comme la location avec option d'achat (LOA) et la location longue durée (LLD). La location longue durée n'entrant pas dans le champ de compétence des autorités de supervision des établissements bancaires et financiers, les seules statistiques disponibles concernent le crédit-bail aux particuliers, qui recouvre essentiellement la location avec option d'achat. Elles témoignent de l'évolution des modes de financement de la consommation et du très rapide développement du crédit-bail aux particuliers, dont l'encours a progressé de 253 % en six ans, passant de 5,7 à 17,6 Md€ entre mars 2014 et mars 2020<sup>25</sup>.

Alors que la location avec option d'achat est assimilée à un crédit à la consommation<sup>26</sup>, la location longue durée échappe à cette réglementation car elle n'a pas pour finalité l'acquisition du bien financé. L'examen par la Cour de contrats de LLD proposés par des enseignes de la grande distribution montre cependant leur proximité avec le crédit à la consommation, notamment en ce qui concerne les engagements pris par les clients et leurs incidences économiques, alors même que les informations et protections réglementaires sont celles d'une location classique et donc beaucoup plus limitées.

---

<sup>24</sup> Le seuil de pauvreté monétaire est fixé à 60 % du niveau de vie médian (1041 €/mois en 2017 – Insee, *Tableaux de l'économie française 2020*).

<sup>25</sup> Source : <http://webstat.banque-france.fr>.

<sup>26</sup> Article L. 311-2 du code de la consommation.

Cet écart dans l'encadrement de dispositifs relativement proches dans leur finalité pose d'autant plus problème que la diffusion de ces offres, présentées comme des alternatives au paiement comptant, se développe pour le financement de produits courants comme la téléphonie mobile, l'électro-ménager et les équipements multimédia.

D'une part, tandis que la loi permet à tout emprunteur de procéder au remboursement anticipé d'un crédit à la consommation, le plus souvent sans indemnité<sup>27</sup>, la résiliation anticipée d'un contrat de location longue durée (qui porte généralement sur 24 à 48 mois selon le type de produits) n'est pas encadrée. Les conditions générales de quatre enseignes de la grande distribution pratiquant la location longue durée, consultées par la Cour en juillet 2020, prévoient certes la possibilité de résiliation anticipée mais celle-ci est assortie du paiement de l'intégralité des mensualités dues jusqu'au terme du contrat initial. Les exemptions sont peu nombreuses et ne couvrent généralement pas les principaux accidents de la vie (perte d'emploi, maladie, invalidité...).

D'autre part, les obligations portant sur le distributeur d'un crédit à la consommation en matière de vérification de la solvabilité de l'emprunteur n'ont pas d'équivalent pour la location longue durée alors même que, comme indiqué ci-dessus, le client devient redevable dès la signature du contrat de l'ensemble des mensualités prévues, même s'il souhaite restituer le bien loué avant l'échéance du contrat.

De plus, les informations fournies au client sont notablement plus limitées lors de la signature d'un contrat de location longue durée. En particulier, il ne dispose pas systématiquement des informations permettant d'arbitrer entre l'acquisition et la location longue durée et n'est pas informé durant l'exécution du contrat des loyers déjà versés et de ceux restant dus.

Enfin, en cas de défaillance du client, les frais qui peuvent lui être facturés sont librement fixés par contrat et comprennent généralement des frais forfaitaires variables pour rejet de prélèvement et des intérêts de retard calculés pour certains à un taux proche du taux d'usure.

La location longue durée peut être présentée comme une alternative économique à l'acquisition. Même si elle est généralement assortie de services comme des garanties ou un service après-vente particulier, la comparaison entre le montant des loyers cumulés et le coût d'acquisition du produit apporte un éclairage intéressant sur le coût total à la charge du client, sachant que le bien reste la propriété du loueur à l'issue du contrat (tableau n° 2).

---

<sup>27</sup> Au terme de l'article L. 312-34 du code de la consommation, aucune indemnité n'est due notamment pour le remboursement d'un crédit renouvelable et pour un remboursement inférieur à 10 000 € d'un crédit amortissable.

**Tableau n° 2 : coûts comparés de la location longue durée et de l'acquisition de quatre produits constatés sur les sites de quatre enseignes**

|  | Téléviseur     | PC portable    | Réfrigérateur   | Téléviseur     |
|--|----------------|----------------|-----------------|----------------|
| Loyer mensuel  | 16,25 €        | 37,01 €        | 20,49 €         | 8,38 €         |
| Total des loyers cumulés                               | 390 €          | 1481 €         | 1034 €          | 432 €          |
| Coût du produit à l'achat                              | 294 €          | 1300 €         | 749 €           | 283 €          |
| Différence entre les loyers cumulés et le coût d'achat | 33 %           | 14 %           | 38 %            | 53 %           |
| Durée de la location                                   | 24 mois        | 36 mois        | 48 mois         | 48 mois        |
| <b>Durée d'usage du type de produits<sup>28</sup></b>  | <b>96 mois</b> | <b>72 mois</b> | <b>120 mois</b> | <b>96 mois</b> |

Sources : sites internet des distributeurs en juillet 2020, Ademe. Traitement Cour des comptes.

Attractive par la faiblesse des loyers proposés, accessible à tous les clients sans vérification de leur solvabilité, la location longue durée peut être un engagement très contraignant sur plusieurs années, pour un intérêt économique discutable et avec une information préalable insuffisante.

Dans la mesure où la diffusion rapide de la location longue durée pour des biens d'équipement courant peut conduire à des conséquences financières similaires à celles du crédit à la consommation, la Cour recommande de faire évoluer le cadre juridique pour assurer une meilleure protection des clients. Cela contribuerait à réduire le risque de contournement de la législation sur le crédit à la consommation et à prévenir le surendettement.

<sup>28</sup> Ademe, *Évaluation économique de l'allongement de la durée d'usage de produits de consommation et biens d'équipement*, décembre 2019.

## CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Les personnes rencontrant des difficultés économiques, sociales ou culturelles ou en situation de fragilité financière peuvent bénéficier de dispositifs destinés à garantir leur inclusion bancaire. En 2017, à l'occasion d'un premier contrôle, la Cour avait notamment recommandé de renforcer les actions de sensibilisation des acteurs de la sphère sociale sur la procédure de droit au compte et de mieux évaluer les besoins des utilisateurs du livret A de La Banque Postale. Depuis, des progrès significatifs ont été réalisés. En 2019, environ 34 000 personnes ont ainsi obtenu l'ouverture d'un compte dans le cadre de la procédure du droit au compte et 1,2 million de clients de La Banque Postale ont tiré parti des conditions d'utilisation de leur livret A en alternative à un compte courant. Sur les 3,4 millions de clients en situation de fragilité financière, qui bénéficient depuis 2019 du plafonnement de certains frais d'incident, plus de 512 000 ont souscrit l'offre spécifique pour les clients en situation de fragilité financière.

Encore perfectibles, ces dispositifs offrent à chacun la possibilité d'accéder à un compte et à des services bancaires minimaux. Ils sont complétés par des efforts de plus long terme en faveur de l'éducation économique, budgétaire et financière, du renforcement des actions d'accompagnement des personnes en difficulté et de la prévention du surendettement. L'efficacité de cette dernière repose notamment sur l'encadrement des modes de financement de la consommation.

Ces dispositifs sont susceptibles d'être très fortement sollicités dans les mois à venir du fait des répercussions économiques et sociales de la crise sanitaire qui a débuté au printemps 2020. La Cour formule donc cinq recommandations de nature à renforcer leur mise en œuvre :

1. dématérialiser, d'ici à la fin 2022, l'ensemble de la procédure de droit au compte, afin d'en améliorer les délais et le suivi, en conservant la possibilité d'une procédure papier pour les demandeurs qui le souhaitent (ministère de l'économie, Banque de France) (recommandation réitérée) ;
2. améliorer l'efficacité du droit au compte, en encadrant la procédure dans des délais et en élargissant son accès à des publics aujourd'hui exclus (ministère de l'économie) ;
3. encourager le développement de partenariats entre les structures d'accompagnement (points conseil budget, associations, centres d'action sociale...) et les banques et obliger ces dernières à informer leurs clients de la possibilité de bénéficier d'un accompagnement (ministère de l'économie) ;

4. *évaluer et suivre le montant des frais d'incident de paiement, des frais d'irrégularité de fonctionnement et des commissions d'intervention payés par les particuliers (ministère de l'économie, Banque de France) ;*
5. *renforcer le cadre juridique applicable à la location longue durée afin de mieux informer le consommateur et prévenir les situations de surendettement (ministère de l'économie).*



## Réponses

|   |    |
|---|----|
| Réponse du ministre de l'économie, des finances<br>et de la relance ..... | 35 |
| Réponse du gouverneur de la Banque de France .....                        | 40 |
| Réponse du président-directeur général du groupe<br>La Poste .....        | 41 |
| Réponse du président de la fédération bancaire française.....             | 43 |



## RÉPONSE DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE, DES FINANCES ET DE LA RELANCE

*Vous m'avez adressé le chapitre intitulé « Les politiques publiques en faveur de l'inclusion bancaire et de la prévention du surendettement : des outils adaptés, une mise en œuvre à conforter », destiné à figurer dans le rapport public annuel 2021 de la Cour des comptes. Je vous en remercie, et souhaite vous faire part de plusieurs observations sur celui-ci.*

*À titre liminaire, je me félicite du bilan positif que la Cour établit au sujet des différents dispositifs qui ont été mis en place ces dernières années afin de renforcer l'inclusion bancaire et prévenir le surendettement des particuliers. Ces objectifs sont au cœur de l'action publique et des objectifs du Gouvernement. Les efforts engagés ont été amplifiés ces derniers mois afin de garantir dans le contexte de crise sanitaire actuel la protection des plus fragiles de nos concitoyens. Je regrette néanmoins qu'à différents points du rapport, certaines des formulations utilisées telles que « des dispositifs d'accès bancaires à mieux piloter » ou « une procédure de droit au compte moins utilisée et confrontée à d'importantes limites » ne soient pas en adéquation avec l'appréciation très nuancée mais globalement positive formulée par la Cour sur ce bilan, au terme de son travail d'analyse.*

*Au-delà de cette considération d'ordre général, les constats ou recommandations émis dans ce rapport appellent de ma part les remarques suivantes.*

### **S'agissant du droit au compte**

*Je partage le constat établi par la Cour selon lequel, malgré la baisse des recours à la procédure de droit au compte observée depuis 2015, le dispositif conserve une pertinence et une utilité réelles. Toutefois, je ne souscris pas à l'avis de la Cour selon lequel la procédure de droit au compte serait confrontée à « d'importantes limites ». En effet, la Cour considère que la durée de la procédure - entre le dépôt de la demande auprès de la Banque de France et l'ouverture effective d'un compte par l'établissement de crédit désigné - qui n'est pourtant évaluée qu'à deux semaines, inciterait les demandeurs à y renoncer au profit de solutions privées alternatives, plus coûteuses. Je suis en désaccord avec cette appréciation, dans la mesure où le droit au compte, qui a été mis en place afin de pallier une défaillance de marché, ne me paraît pas constituer une alternative à ces offres.*

En revanche, je partage l'appréciation de la Cour selon laquelle certains aspects de la procédure nécessitent d'être améliorés. Dans ce cadre, la recommandation faite par la Cour de favoriser la dématérialisation des échanges intervenant entre la Banque de France, les établissements de crédit et les particuliers, me paraît pertinente. Je tiens à signaler sur ce point qu'une partie de la procédure de droit au compte est d'ores et déjà dématérialisée et que des travaux sont engagés entre les différentes parties prenantes afin de dématérialiser intégralement la procédure. Je prends note de l'horizon temporel souhaité par la Cour des comptes pour cette réforme (fin 2022), mais j'appelle à une certaine prudence sur les délais de mise en œuvre, qui seront plus ou moins longs selon les modalités retenues pour la réforme.

Par ailleurs, je prends bonne note de vos recommandations visant à davantage encadrer les délais de traitement des dossiers à chaque étape de la procédure, et à apporter d'autres modifications au dispositif, par exemple de l'adaptation du cadre juridique aux besoins de certains publics, à l'instar des personnes victimes de violences conjugales, titulaires d'un compte-joint. Ces propositions font actuellement l'objet d'une étude attentive par mes services.

#### **Sur la mission d'accessibilité bancaire confiée à la Banque Postale**

Tout d'abord, je me félicite du constat très positif de la Cour des comptes, que je partage pleinement, sur l'utilité de cette mission de service public, qui permet à des individus n'ayant pas accès aux services financiers traditionnels de disposer d'une offre de bancarisation. En revanche, contrairement au constat fait par la Cour, je n'identifie aucun élément qui permette de conclure à une sous-évaluation chronique du montant de la compensation allouée par l'État à la Banque Postale, pour assurer la mise en œuvre de la mission d'accessibilité bancaire.

Historiquement, les évolutions de dotation s'expliquent par l'apparition, en cours d'exécution, d'éléments objectifs nouveaux, par nature indétectables lors de l'établissement des trajectoires initiales. La réalité de ces éléments objectifs nouveaux, et donc la nécessité d'une compensation complémentaire, a été contrôlée par la Commission européenne avant tout versement, conformément aux règles applicables en matière de concurrence et de compensation de missions de service public confiées à des tiers.

Pour l'avenir, la trajectoire de compensation que le Gouvernement envisage pour la période 2021-2026 ne me semble pas en l'état porter de risque particulier. Certes, il est exact que le montant de compensation prévu, qui est actuellement en cours de discussion avec la Commission européenne, ne compensera que partiellement la Banque Postale. Il s'agit d'une condition de compatibilité avec les règles du marché intérieur, retenue afin d'inciter le délégataire de la mission à

*réaliser des économies de gestion, et donc in fine à minimiser le coût de la mission pour les finances publiques. En outre, je relève que ces montants ont fait l'objet d'une négociation avec le délégataire et ont été agréés par lui. Enfin, je souligne que la trajectoire proposée s'inscrit dans un cadre pluriannuel, et garantira par conséquent au délégataire une visibilité sur son exécution durant une période quinquennale.*

*Ainsi, au total, je considère que le financement que l'État envisage d'attribuer à la Banque Postale pour financer la mission sur la période 2021 à 2026 sous réserve d'approbation de la Commission européenne est cohérent avec les charges qui résultent pour La Banque Postale de sa mission.*

#### **Sur le renforcement des dispositifs d'accompagnement**

*S'agissant des dispositifs d'accompagnement mis en place et plus particulièrement de la stratégie nationale d'éducation financière, je me félicite du constat positif dressé par la Cour, et notamment du fait qu'elle considère que les Points Conseil Budget (PCB) constituent un dispositif « prometteur », le schéma-cible de déploiement du dispositif ayant été revu à la hausse dans le cadre de la loi de finances pour 2021 (500 PCB, contre 400 dans le scénario antérieur, devant être labellisés d'ici 2022). Je tiens cependant à préciser, contrairement à ce que le rapport laisse supposer, que cette stratégie est mise en œuvre par la Banque de France mais que son pilotage est assuré par le ministère de l'Économie, des Finances et de la Relance et le ministère de la Santé et des Solidarités.*

*En outre, je ne souscris pas à l'avis de la Cour selon lequel les établissements bancaires devraient être « contraints », via une nouvelle obligation législative, d'informer leurs clients en difficulté de la possibilité de bénéficier du dispositif, une telle orientation allant de mon point de vue à l'encontre de la stratégie partenariale autour de laquelle ont été construits, de manière réussie, les PCB.*

#### **Sur la protection des clients en situation de fragilité financière**

*Concernant les clients en situation de fragilité financière, qui sont ceux pouvant bénéficier de l'offre spécifique, et désormais des plafonnements des frais d'incident bancaire, la Cour souligne à juste titre les efforts entrepris par le Gouvernement lors des deux dernières années pour améliorer leur identification et renforcer la protection dont ils bénéficient.*

*D'une part, le Gouvernement a fait introduire le principe d'un plafonnement général des frais d'incident bancaire pour les clients en situation de fragilité (25 euros par mois) et pour les clients bénéficiaires de l'offre spécifique (20 euros par mois et 200 euros par an). Un tel plafonnement est effectif depuis le début de l'année 2019, à la suite des*

engagements pris par les établissements bancaires. Il est désormais intégré dans la charte de l'Association Française des Établissements de Crédit et des Entreprises d'Investissement (AFECEI), qui a été homologuée par un arrêté en date du 16 septembre 2020, ce qui lui confère une valeur juridique réglementaire.

D'autre part, le Gouvernement a pris plusieurs mesures afin de détecter plus rapidement les clients en situation de fragilité financière. En particulier, à la suite des modifications apportées par le décret en date du 20 juillet 2020, tout individu ayant connu au moins cinq incidents ou irrégularités sur une période d'un mois et dont le revenu est inférieur au seuil fixé par la banque sera désormais automatiquement identifié comme en situation de fragilité. Ces différentes mesures ont indéniablement contribué à renforcer l'efficacité de cette détection. Ainsi, le nombre de clients identifiés comme fragiles était de 3,4 millions fin 2019.

Dans son rapport, la Cour estime que la réforme de l'identification des clients en situation de fragilité financière aurait mérité d'être complétée par une plus grande harmonisation des critères d'identification. Il est exact que, à l'occasion de cette modification du cadre réglementaire, il n'a pas été jugé pertinent d'harmoniser réglementairement les critères de revenus sur lesquels se fondent les établissements bancaires pour apprécier la situation de fragilité financière de leurs clients. Le Gouvernement a fait le choix d'une démarche partenariale avec les établissements bancaires, en leur laissant une certaine flexibilité dans l'identification de leur clientèle en situation de fragilité financière. En effet, les établissements bancaires sont les mieux placés pour procéder à cette identification, et, compte tenu du fait qu'ils ont des clientèles diverses, cette approche a semblé plus pertinente qu'un seuil réglementaire, qui aurait pu entraîner des effets d'éviction de certains publics actuellement couverts.

En contrepartie, le Gouvernement entend naturellement s'assurer régulièrement que les établissements adoptent bien le comportement qu'il est attendu d'eux dans le cadre de cette relation de confiance. L'engagement pris par les établissements de crédit de rendre publics leurs critères dans le cadre de la révision de la charte AFECEI, homologuée par un arrêté en date du 16 septembre 2020, permettra de procéder prochainement à un tel suivi et de tirer un premier bilan. Ceci constituera une des priorités de travail de l'Observatoire de l'inclusion bancaire (OIB) en 2021.

Au-delà, la Cour recommande d'obliger les banques à effectuer un reporting sur les frais d'incident facturés pour l'ensemble de la population, et non uniquement la clientèle fragile. Pour la bonne réalisation des mesures de plafonnement présentées précédemment, il n'est nécessaire de disposer que d'un reporting pour les personnes bénéficiant d'un plafonnement réglementaire, afin de s'assurer du

respect par les établissements bancaires de leurs obligations. Sur ce point, le Gouvernement a récemment procédé à une évolution des modalités de collecte statistique de l'OIB, par arrêté en date du 7 septembre 2020, qui impose désormais une remontée statistique trimestrielle des établissements concernant le fonctionnement des comptes des clients en situation de fragilité financière. Cette évolution permettra de suivre plus finement la situation de ces clientèles, et la bonne mise en œuvre des mesures de plafonnement des frais. En revanche, élargir le reporting à toute la population, qui serait une charge lourde pour les banques et porterait une certaine atteinte au secret commercial, serait disproportionné par rapport aux objectifs de politique publique recherchés. Toutefois, il est souligné que les discussions se poursuivront avec les banques pour évaluer de manière régulière si les périmètres retenus pour les plafonnements n'induisent pas d'effets de seuil néfastes qu'il conviendrait de corriger. À cet égard, des travaux, associant la direction générale du Trésor, la Banque de France et les établissements bancaires seront entrepris dans les prochains mois afin d'évaluer les frais payés par les clients à la limite de la fragilité.

#### **Sur la prévention du surendettement**

Je souscris pleinement au constat de la Cour selon lequel les réformes entreprises ces dernières années, notamment l'encadrement plus strict du régime juridique applicable en matière de crédit à la consommation, ont contribué à diminuer le nombre de situations de surendettement. Par ailleurs, si une hausse des situations de surendettement n'est pas observable à ce stade (le nombre de situations de surendettement soumises aux commissions sur les onze premiers mois de 2020 a diminué de 26,4 % par rapport aux onze premiers mois de 2019 selon la Banque de France), je rejoins la préoccupation de la Cour selon laquelle le contexte actuel implique de renforcer les efforts de prévention, notamment auprès des ménages les plus fragiles.

Par ailleurs, je prends bonne note de la recommandation de la Cour à propos du cadre juridique applicable en matière de location longue durée (LLD). Compte tenu de la spécificité de la LLD, qui n'induit pas de transfert de propriété in fine, ce dispositif n'est pas couvert par les règles protectrices du consommateur en matière de crédit à la consommation. Je souscris à la préoccupation de la Cour de renforcer le cadre juridique applicable, pour le rapprocher des règles existantes en matière de crédit à la consommation, notamment en matière d'information précontractuelle du consommateur sur les risques encourus. À cet effet, mes services initieront en 2021 des travaux afin d'identifier les modalités possibles d'évolution du dispositif.

### RÉPONSE DU GOUVERNEUR DE LA BANQUE DE FRANCE

*Vous m'avez adressé le chapitre portant sur les politiques publiques en faveur de l'inclusion bancaire et la prévention du surendettement et destiné à figurer dans le rapport annuel de la Cour des comptes. Je vous remercie pour le travail d'analyse réalisé sur ces sujets en faveur desquels la Banque de France intervient avec une grande détermination dans le cadre de ses missions. Ce chapitre appelle de ma part les remarques suivantes.*

*La Cour estime que la diminution du nombre des demandes de droit au compte observées depuis 2015 tiendrait principalement à des difficultés liées à la mise en œuvre de la procédure et notamment, le fait qu'elle n'est pas dématérialisée. Cette explication paraît fragile et partielle. Sur ce point, je porte de nouveau à votre connaissance que depuis 2018, les personnes souhaitant bénéficier de la procédure de droit au compte peuvent formuler cette demande par internet sur le site de la Banque de France, ce qui constitue un progrès important que le projet de chapitre ne mentionne pas.*

*Je partage toutefois la recommandation de la Cour de dématérialiser l'ensemble de la procédure, tout en conservant une procédure papier pour les demandeurs qui la souhaitent. Ainsi que je vous l'avais indiqué, la Banque de France va, en liaison avec la Direction générale du Trésor, se rapprocher de la profession bancaire pour étudier les modalités d'une dématérialisation plus complète de la procédure. Je rejoins également la Cour sur l'intérêt d'une optimisation de la partie de la procédure qui suit la désignation d'un établissement de crédit par la Banque de France, par exemple en prévoyant qu'au terme d'un délai à définir, les établissements confirment auprès de la Banque de France la suite donnée à leur désignation. Plus généralement et ainsi que je vous en avais fait part, la Banque de France et la Direction générale du Trésor travaillent depuis plusieurs mois à de possibles évolutions du dispositif de droit au compte, afin d'améliorer ses conditions de mise en œuvre et notamment pour en faciliter l'accès aux personnes victimes de violences conjugales. Ainsi, les recommandations de la Cour appuient-elles opportunément les réflexions déjà en cours.*

*S'agissant de la protection des clients en situation de fragilité financière, je suis en désaccord avec le diagnostic de la Cour selon lequel la caractéristique principale du dispositif existant serait qu'il montrerait ses limites. En premier lieu, cela ne rend pas justice aux progrès importants et continus enregistrés depuis 2016 sous l'égide de l'Observatoire de l'inclusion bancaire (OIB) et des pouvoirs publics. Ainsi à fin 2019, 3,4 millions de nos concitoyens étaient identifiés par les banques comme étant en situation de fragilité financière et étaient couverts à ce titre par le dispositif de plafonnement des frais d'incidents. Parmi eux, 512.000 avaient souscrit l'offre spécifique, soit une hausse de*



46 % en deux ans, ce qui est considérable et devrait à mon sens être davantage souligné dans le rapport. Les frais bancaires payés par les clients fragiles ont reculé de 16 % en 2019.

L'OIB, dont l'animation est confiée à la Banque de France et que je préside, est très vigilant sur ces sujets et veille tout particulièrement à la mise en œuvre des mesures prévues par la réglementation comme à celle des engagements pris par la profession bancaire. J'ai ainsi adressé en octobre 2019 quatre recommandations aux établissements bancaires afin qu'ils harmonisent davantage leurs pratiques et améliorent la détection des situations de fragilité financière. Ces recommandations, ainsi que l'obligation faite aux banques de publier les critères qu'elles retiennent pour l'identification des clients en situation de fragilité financière, le récent décret entré en vigueur le 1<sup>er</sup> novembre dernier, et enfin le suivi statistique désormais trimestriel des données des banques par l'OIB, forment un ensemble cohérent. Celui-ci doit permettre de favoriser encore davantage la convergence des pratiques et une mise en œuvre élargie des dispositifs.

Concernant le projet de recommandation numéro 4, le renforcement des outils à disposition de l'OIB, décrit ci-dessus, va concourir à un meilleur pilotage des dispositifs de plafonnement des frais d'incident et d'irrégularité des personnes en situation de fragilité financière. Ceci me paraît être la priorité à ce stade.

Enfin, je note avec satisfaction que la Cour relève la montée en charge des dispositifs d'éducation économique, budgétaire et financière que la Banque de France, opérateur de la stratégie nationale mise en place par les Pouvoirs publics, développe et promeut dans une logique partenariale. Les actions d'information et de sensibilisation auprès des intervenants sociaux, incluant les points conseil budget, si elles ont subi un fort ralentissement en raison du contexte sanitaire, se poursuivent cependant sous le format de webinaires et le réseau de la Banque de France se tient prêt à cet égard à soutenir le déploiement de la deuxième vague de points conseil budget, début 2021.

---

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT-DIRECTEUR GÉNÉRAL  
DU GROUPE LA POSTE**

Nous vous remercions de nous avoir transmis un chapitre de votre rapport public annuel de 2021 sur « Les politiques publiques en faveur de l'inclusion bancaire et de la prévention du surendettement : des outils adaptés, une mise en œuvre à conforter », qui fait suite au rapport de juin 2017 sur le même thème.

Nous avons pris connaissance de ce document avec beaucoup d'intérêt.

Le chapitre analyse en particulier, parmi les dispositifs d'accès aux services bancaires, le rôle singulier et irremplaçable de la mission d'accessibilité bancaire.

Ce rôle est lié aux caractéristiques essentielles de cette mission que votre relevé d'observations provisoires avait précisément détaillées : le livret A et l'écosystème d'accueil et d'accompagnement mis en place par La Banque Postale et La Poste garantissent un accès universel et non discriminant à des services bancaires totalement gratuits, simples et indispensables, et qui permettent ainsi de répondre aux besoins d'une population en difficulté sociale autant, sinon plus, que financière.

Ce point, que votre juridiction a mis en valeur, nous paraît tout à fait essentiel pour caractériser l'importance de cette mission.

Nous partageons l'essentiel des observations de votre chapitre.

En particulier, la mission d'accessibilité bancaire, telle qu'elle est exercée par La Banque Postale et La Poste, assure effectivement l'inclusion bancaire d'un nombre significatif de nos concitoyens. Elle est complémentaire des offres destinées aux clients fragiles et du droit au compte, ces deux dispositifs répondant à des besoins distincts, et constitue d'évidence, pour nombre de nos concitoyens, une première marche nécessaire vers la bancarisation. À ce titre, la domiciliation des prestations sociales est un élément essentiel du rôle du Livret A.

Simultanément, l'universalité du livret A d'accessibilité bancaire, qui notamment ne conditionne pas son accès à la non-détention de comptes bancaires, participe de l'objectif d'amélioration de la bancarisation porté par les politiques d'inclusion bancaire.

Comme votre juridiction le relève, plusieurs études quantitatives et qualitatives ont été menées par La Banque Postale et l'État pour faire suite aux observations de votre rapport de juin 2017. Elles ont permis de mieux qualifier la mission d'accessibilité bancaire, et en particulier d'approfondir la connaissance des besoins et des usages des bénéficiaires de la mission d'accessibilité bancaire.

Grâce notamment à ces études et à l'amélioration de son système d'information, La Banque Postale détermine désormais plus précisément la clientèle concernée par la mission d'accessibilité bancaire, soit 1,5 million de bénéficiaires en 2018, non plus en fonction de la rentabilité des livrets A détenus par les clients mais à partir des usages réels qu'ils en font. Comme l'a constaté votre enquête, le fait de réaliser des opérations bancaires à partir d'un livret A au guichet (quel que soit le nombre de ces opérations) est en soi un signe de besoins et de difficultés spécifiques, distincts de ceux de la majorité de la

population bancarisée. Cette approche permet en conséquence de mesurer plus précisément le coût net de la mission grâce à une méthode contrefactuelle améliorée. Pour l'établissement de ce coût net, le nombre de 1,2 million de bénéficiaires est désormais retenu selon des critères plus restrictifs pour conférer à cette évaluation une robustesse incontestable.

Votre enquête constate également les écarts, sur la période de 2015 à 2020, entre les montants prévisionnels et effectivement versés des contributions publiques annuelles reçues par La Banque Postale. Nous partageons la préoccupation exprimée par la Cour d'une compensation adéquate des coûts que La Banque Postale supporte au titre de la mission d'accessibilité bancaire, de sorte en particulier à garantir aux bénéficiaires un service adapté et de qualité. À ce titre, une compensation à la hauteur du coût net évité apparaît comme la meilleure façon de stabiliser l'ensemble du dispositif et des montants de compensation.

Pour autant, il nous paraît aussi justifié que la trajectoire de compensation puisse être réexaminée quand des facteurs économiques et sociaux exogènes et imprévisibles viennent modifier de façon significative les coûts de la mission, comme cela a été le cas pour les années 2019 et 2020. L'établissement d'une projection fine du coût net et de la compensation est assurément nécessaire dans le cadre de la notification préalable de la mission mais ne doit pas empêcher de saisir la Commission européenne de tout événement justifiant de modifier les hypothèses qui lui ont été initialement présentées.

---

#### RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA FÉDÉRATION BANCAIRE FRANÇAISE

Vous publierez dans le prochain rapport annuel de la Cour des Comptes un chapitre issu de l'analyse que vous avez conduite sur les suites données à votre rapport de 2017 relatif aux politiques publiques en faveur de l'inclusion bancaire et de la prévention du surendettement.

Je vous remercie de nous avoir transmis le chapitre, et conformément aux articles L. 143-8 et R. 143-13 du code des juridictions financières, de nous proposer d'y ajouter la réponse de la profession bancaire qui sera publiée avec celles du ministre de l'économie, des finances et de la relance et du gouverneur de la Banque de France. Bien entendu, la réponse de la Fédération bancaire française ne porte pas sur la partie relative spécifiquement à l'un de ses adhérents, La Banque Postale.

Les thématiques de l'inclusion bancaire et de la prévention du surendettement sont l'objet d'une attention continue et d'une mobilisation forte et soutenue des banques françaises et ce sont des acteurs toujours attentifs et engagés qui dialoguent avec l'ensemble des acteurs et institutions, y compris la Cour des comptes, dans un objectif commun d'efficacité. Les mesures prises par la profession bancaire et par les pouvoirs publics depuis 2017 ont encore renforcé les réponses apportées. Je voudrais ci-après les commenter et vous redire nos convictions.

La France est l'un des pays les mieux bancarisés en Europe : 99,25 % de la population vs 95,3 % en moyenne en zone euro ; c'est en soi une preuve que le dispositif en France est particulièrement inclusif.

Par essence, le modèle bancaire français s'est développé sur un principe d'inclusion, qui fait pleinement partie de ses valeurs : avec des organisations commerciales répondant au modèle de banque relationnelle, fondées sur la proximité et l'accompagnement personnalisé, qui sont au cœur de notre action, à rebours d'une standardisation qui exclurait les cas « hors normes » ; avec des réglementations qui ont cherché à résoudre collectivement des situations exceptionnelles, comme le dispositif du droit au compte ou la définition de « l'offre spécifique » de services bancaires. Les établissements ont ainsi développé des réponses très complètes aux besoins de toute la population, et proposent des offres et services y répondant, avec pragmatisme, tout en visant leur pérennité ce qui suppose un modèle économique soutenable.

À la lumière de cette réaffirmation liminaire, j'aborderai les recommandations que vous présentez dans le rapport annuel ; je commenterai le contenu de votre texte, tout en notant dès à présent que les intertitres résumés apparaissent en décalage négatif avec les éléments davantage développés et nuancés dans le corps du rapport.

Les établissements bancaires, comme les pouvoirs publics, partagent l'objectif d'efficacité de la procédure de droit au compte. Ce sujet doit être appréhendé dans sa globalité. Vous notez très justement les diligences que doivent effectuer les banques en application de la réglementation relative à la lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme, diligences dans lesquelles elles engagent leur responsabilité pénale. Ainsi, si les justificatifs nécessaires ne sont pas fournis, ou si la volumétrie ou la nature des flux annoncés à l'encaissement sont atypiques, l'établissement désigné n'est pas en mesure de remplir ses obligations en matière de vigilance renforcée et ne peut ouvrir le compte DAC.

Nous pouvons par ailleurs rejoindre la première recommandation visant à dématérialiser les échanges entre la Banque de France et les établissements ; sur ce sujet comme sur toutes les mesures proposées

concernant les DAC, la profession souhaite des solutions tenant compte du nombre de cas réels concernés (en moyenne, un conseiller bancaire traite un DAC tous les 6 ans) ; la mise en place de processus automatisés ne constitue pas toujours la solution la plus efficiente, en particulier lorsqu'il s'agit de résoudre des problématiques individuelles spécifiques.

En particulier, la profession bancaire est très sensible à la situation des personnes victimes de violences familiales, et, par exemple, peut faire des signalements au procureur (violences conjugales, abus de faiblesse...). Dans la mesure où les schémas et les circonstances sont variés, nous sommes convaincus que l'encadrement par un texte serait moins utile qu'une organisation entre institutions pour les traiter avec efficacité. Il revient à chacun de nos établissements de répondre efficacement aux situations particulières.

Enfin, soyez assuré que le dispositif de droit au compte est très suivi par les établissements et qu'il fait l'objet de nombreux contrôles. À cet égard, afin de clarifier la procédure, la profession renouvelle sa demande relative à l'accès de la Banque de France à FICOBA afin qu'elle vérifie l'inexistence d'un autre compte avant de désigner un établissement pour le DAC. Ce serait une simplification utile.

Vous abordez ensuite les thématiques relatives aux clients en situation de difficulté financière.

Je voudrais à cet égard rappeler les avancées majeures que la profession a déployées pour les publics en situation de fragilité en moins de deux ans. En septembre et décembre 2018, elle s'est engagée à plafonner les frais d'incidents des 512 000 détenteurs de l'offre spécifique et des 3,4 millions de personnes identifiées comme fragiles financièrement. Puis, l'arrêté du 16 septembre 2020, portant homologation de la charte d'inclusion bancaire et de prévention du surendettement (AFECEI) adoptée dès le mois de juillet, a inscrit ces engagements dans la réglementation, rappelant les neuf frais plafonnés et réaffirmant l'engagement d'intégrer tout nouveau frais d'incident dans ce plafonnement. Dans ce même arrêté sont précisés les montants de plafonnement applicables, respectivement 20 €/mois et 200 €/an pour les détenteurs de l'offre spécifique, et 25 €/mois pour les personnes identifiées comme fragiles financièrement.

La détection précoce mobilise également l'action des banques : ainsi, aux termes du décret du 20 juillet 2020 modifiant les conditions d'appréciation par les établissements de crédit de la situation de fragilité financière, les banques ont mis en place depuis novembre dernier une détection plus rapide de la fragilité financière : dès 5 incidents de paiement sur 1 mois, le client bénéficie d'un plafonnement de frais pendant 3 mois. Et par ce même décret, les banques maintiennent le plafonnement de frais d'incidents de leurs clients fragiles

au titre du surendettement pendant toute la durée de cette situation (matérialisée par la durée d'inscription au Fichier des incidents de remboursement des crédits aux particuliers (FICP)).

Enfin, concernant les critères de chaque établissement, ils sont publics depuis le 30 juin 2020 et consultables sur leurs sites internet.

En conséquence la profession bancaire s'étonne de la recommandation 4.

S'agissant de la prévention de la situation de fragilité financière et de l'accumulation de frais d'incidents, la profession rejoint l'avis de la Cour selon lequel le meilleur moyen de limiter les frais d'incidents est de prévenir les incidents eux-mêmes. L'accompagnement des personnes en difficulté est effectivement central et les établissements bancaires pensent comme la Cour qu'il est important d'informer les clients de la possibilité de bénéficier d'un accompagnement. Toutefois, pour être efficace, la mobilisation des banques doit nécessairement s'accompagner de l'implication responsable de tous les autres acteurs (créanciers publics ou privés, acteurs de l'accompagnement, pouvoirs et organismes publics...) comme des ménages eux-mêmes. Telle serait l'approche utile, au contraire d'un ajout proposé de contraintes sur les frais d'incidents de tous les clients, qui ne favorise pas la prévention.

La profession bancaire souhaite également requalifier les termes par lesquels la Cour des Comptes affiche les frais bancaires (« maquis en voie de prolifération »). La profession tient à souligner, comme l'Observatoire des tarifs bancaires (OTB) l'explique dans son dernier rapport, que ces nouveaux frais ne constituent pas des frais d'incidents, mais correspondent bien à de nouveaux services proposés aux clients (par exemple, le paiement instantané), et sont le reflet du degré d'adaptation et d'innovation de notre industrie.

La profession rappelle également que les banques, comme toutes entreprises, définissent, dans le respect de la réglementation, leurs politiques commerciales et tarifaires. Il ne serait pas cohérent avec l'objectif d'inclusion de remettre en question le modèle économique de la banque de détail, qui doit couvrir le coût des services apportés, notamment le maintien d'une approche personnalisée de la relation et d'agences de proximité utiles notamment aux publics fragiles.

J'espère avoir témoigné par ces éléments de la forte mobilisation de notre profession et de son sens des responsabilités envers tous ses clients, qu'ils aient des difficultés ou pas, en prenant notre place dans une chaîne où interviennent les acteurs sociaux, les associations, les institutions publiques, les créanciers (bailleurs...) mais aussi les ménages eux-mêmes.

*Je voudrais en citer un dernier témoignage à travers les constatations effectuées par le Crédoc dans le cadre de son rapport 2019 pour le CCSF sur « Les conditions d'accès aux services financiers des ménages vivant sous le seuil de pauvreté », lesquelles montrent que ces ménages ont un degré de satisfaction élevé et en constante progression : 88% pour les bénéficiaires de minima sociaux (+ 8 points depuis 2010) et 86% pour les ménages en situation de pauvreté (+ 7 points depuis 2010). C'est une évolution de long terme, utile à entendre et à relayer.*

*Vous assurant de notre total engagement et pleine détermination dans notre volonté de servir et accompagner nos clients, dans toutes les situations personnelles qu'ils peuvent traverser, notamment dans la période actuelle.*

---