

Analyse



Comment combattre
l'exclusion financière
en Europe ?

2012

Réseau **Financement
Alternatif**
Ensemble, changeons la finance


FÉDÉRATION
WALLONIE-BRUXELLES

Introduction

L'exclusion financière fait référence à un processus par lequel une personne rencontre des difficultés pour accéder à et/ou utiliser des services et produits financiers proposés par les prestataires « classiques » qui soient adaptés à ses besoins et lui permettant de mener une vie sociale normale dans la société à laquelle elle appartient¹.

Il est aussi reconnu que l'exclusion financière s'inscrit dans le cadre, beaucoup plus large, de l'exclusion sociale, face à certains groupes qui n'ont pas accès à la qualité des services essentiels tels que l'emploi, le logement, l'éducation ou les soins de santé.

Services financiers

Difficultés d'accès à des services et des produits financiers appropriés....

Bien que l'utilisation de services financiers fasse de plus en plus partie d'une vie normale, le chemin pour accéder à et utiliser ces services est de plus en plus exigeant sur divers aspects tels que l'emplacement géographique, les potentielles difficultés techniques, culturelles ou d'éducation ou les critères d'analyse de garantie ou de risque. Ceci conduit à de nombreuses difficultés d'accès et d'usage qui sont fortement liées à la structure du marché de chaque pays.

Les produits financiers sont considérés comme « appropriés » lorsque leur disposition, leur structure et leurs coûts ne conduisent pas le client à avoir des difficultés d'accès et/ou d'usage.

Ces difficultés sont dues à la fois aux caractéristiques des produits, à la façon dont ils sont vendus (côté de l'offre) et à la situation et capacité financière du client (côté demande). L'analyse de chaque structure de marché (à la fois côté demande et offre) permet de comprendre, pour chaque pays, comment l'offre répond à la demande, et si celle-ci est appropriée.

.... fournis par des opérateurs « classiques »...

Une grande partie de l'exclusion semble provenir d'une défaillance des fournisseurs commerciaux « classiques » à fournir une gamme de produits et services qui sont adaptés aux besoins de toutes les franges de la société.

¹ European Commission, Financial Services Provision and Prevention of Financial Exclusion, VC/2006/0183, mars 2008.

acteur financier

Les fournisseurs « classiques » sont des entités considérées comme non stigmatisantes par rapport à leur marché national. Considérant la structure de marché de chaque pays, un type particulier de fournisseur peut apparaître comme « classique » ou dominant dans un pays et « alternatif » dans un autre. Par exemple, les banques d'épargne sont perçues comme « classiques » en France ou en Espagne, mais pas au Royaume-Uni ou en Belgique.

Le terme « alternatif » désigne des organismes accordant une attention particulière aux segments marginaux de la population. Ceux-ci opèrent souvent en tant qu'entités sans but lucratif qui agissent en conformité avec la réglementation en vigueur. Mais il existe aussi des fournisseurs qui exploitent les segments marginaux du marché en agissant plutôt à la limite de la légalité : ce sont des entités « alternatives commerciales à but lucratif ».

... mènent à de l'exclusion financière qui, à son tour, renforce le risque d'exclusion sociale

L'exclusion financière est très liée à l'exclusion sociale : si la seconde mène de manière presque systématique à la première, l'inverse peut se vérifier aussi : l'exclusion financière est un processus qui renforce le risque de déboucher sur de l'exclusion sociale. Être objectivement exclu ou avoir un sentiment subjectif d'être exclu peut provenir de difficultés d'accès ou d'usage dans les pratiques financières, ou à tout le moins être renforcé par des difficultés de ce type.

L'inclusion financière parfaite peut donc être décrite par la capacité d'accéder à et d'utiliser des services financiers appropriés proposés par des fournisseurs « classiques ». En attendant cette situation idéale, un deuxième meilleur choix peut être le fait d'obtenir des services appropriés proposés par des fournisseurs alternatifs qui respectent la réglementation en vigueur et qui n'exploitent pas les personnes à faible revenu. Un prestataire de services à orientation sociale peut en effet donner une image suffisamment sûre et positive pour motiver les personnes exclues de tenter à nouveau l'utilisation de services financiers. Ce premier pas peut alors devenir un tremplin vers l'inclusion financière avec des prestataires de services financiers classiques.

Une solution à l'américaine : le Community Reinvestment Act

Une option digne de considération pour régler le problème de l'exclusion financière à travers la responsabilité sociale des entreprises (RSE) dans le secteur financier est l'introduction d'un *Community Reinvestment Act* (CRA) en Europe, façonné selon le CRA introduit en 1977 aux États-Unis. Ce CRA encourage les institutions financières des États-Unis à « *s'acquitter de leur obligation continue et positive pour répondre aux besoins de crédit de leurs communautés* »².

Le CRA exige l'évaluation régulière de la performance des prêts des institutions financières vers la communauté. Cette performance est alors prise en compte lors de l'examen des autorités concernant des propositions de délocalisation de succursale, de fusion ou d'acquisition desdites institutions financières.

Le modèle législatif du CRA n'est pas directement applicable à l'Europe, car les réalités américaines et européennes sont bien différentes³. Toutefois, le principe de transparence de l'information au public qui se trouve derrière le CRA pourrait être appliqué à la réglementation des institutions financières afin de mesurer leurs activités de prêt. Ce type de législation serait même plus approprié au niveau européen sous la forme d'une directive.

Une telle évolution semble suivre le souhait exprimé par le Parlement européen de préparer une liste de critères que les entreprises devraient respecter si elles prétendent être « responsables ». Ceci devrait être fait en déplaçant l'accent des « moyens » vers les « résultats » et conduire à une contribution mesurable et transparente du monde des affaires dans la lutte contre l'exclusion sociale.⁴

L'exemple du CRA, s'il est mis en place en Europe, devrait suivre quatre étapes⁵.

La première étape consiste à déterminer des indicateurs pertinents. L'expérience du CRA montre que, dans un souci d'éviter une trop lourde charge administrative et, par voie de conséquence, une éventuelle hostilité des dispensateurs de crédit, mais aussi

2 Community Reinvestment Act of 1977, TITLE VIII, Section 802, (3), disponible sur Internet : <http://www.fdic.gov/regulations/laws/rules/6500-2515.html>

3 Voir à ce sujet l'analyse « Pour apporter une réponse au surendettement, l'Europe peut-elle importer le modèle américain du Community Reinvestment Act ? », Françoise Radermacher, Réseau Financement Alternatif, juin 2006.

4 European Parliament (2007), *Resolution on corporate social responsibility: a new partnership*, 2006/2133(INI), 13 March 2007.

5 Bernard Bayot, « Élaboration d'un service bancaire universel — Deuxième partie — L'accès au crédit et l'exemple du Community Reinvestment Act », Réseau Financement Alternatif, 2002.

pour favoriser la créativité et l'autorégulation du secteur, ils devraient porter moins sur les moyens mis en œuvre que sur les résultats obtenus. Cette optique correspond à la volonté du Parlement européen. Par ailleurs, des indicateurs strictement quantitatifs, nécessaires à l'analyse du déficit de financement (*'financing gap'*), doivent se doubler d'indicateurs qualitatifs qui permettent notamment d'apprécier plus finement la qualité des services proposés. Enfin, les indicateurs liés à l'accès au crédit doivent être privilégiés, même s'ils doivent être accompagnés d'indicateurs relatifs aux investissements consentis et aux services bancaires.

La deuxième étape est d'obliger chaque dispensateur de crédit à fournir périodiquement les informations qui correspondent à ces indicateurs. Ces informations ne doivent donc pas porter uniquement sur l'activité de l'ensemble du secteur mais également sur celle de chaque opérateur en particulier.

Ensuite, ces informations doivent faire l'objet d'un contrôle par un organisme indépendant et selon des procédures bien établies.

Enfin, dernière étape, l'organe de contrôle doit pouvoir évaluer tant l'action du secteur dans sa globalité que celle de chaque opérateur en particulier. Ceci suppose la définition préalable de normes précises, comme le Parlement européen l'a demandé, et implique que des méthodologies adéquates soient développées.

Cette évaluation des besoins et de la couverture de ceux-ci doit aider les différents acteurs, dispensateurs de crédit, services sociaux et pouvoirs publics, à mettre en œuvre les politiques les plus adéquates pour répondre à ces besoins. Elle n'a de sens que si elle est périodique – l'évaluation basée sur le CRA a lieu environ tous les deux ans – et permet en outre d'évaluer l'évolution des besoins dans le temps et l'impact des politiques mises en œuvre pour leur satisfaction.

Par ailleurs, la transparence consiste à rendre publique l'évaluation sur la façon dont chaque fournisseur de crédit satisfait aux exigences de crédit sur la base d'indicateurs communs. L'objectif de cette mesure est d'informer le public et d'influencer la politique des fournisseurs de crédit qui se préoccupent de leur réputation. Cette mesure de transparence a rendu le CRA réellement efficace aux États-Unis à partir de 1992. Toutefois, cette mesure de transparence n'aura peut-être pas le même impact de ce côté de l'Atlantique, étant donné qu'il n'existe probablement pas de mouvement social en Europe capable d'exercer une pression comparable à celle que les ONG américaines de développement communautaire exercent sur leurs banques. Bien que la transparence à elle seule puisse être insuffisante, elle reste toujours une mesure de base utilisée pour encourager la responsabilité sociale dans le secteur financier.

Une réponse européenne : les services d'intérêt économique général (SIEG)

Une autre option pour lutter contre l'exclusion financière est de considérer que les services financiers de base sont des services d'intérêt économique général (SIEG) et que l'accès à des prix abordables pour tous à ces services est au cœur du modèle de société européen.

Législation

Les SIEG sont des activités économiques qui fournissent au plus large public possible des services qui ne seraient pas offerts (ou alors seulement dans des conditions différentes en termes de qualité, de sécurité, de prix abordables, d'égalité de traitement ou d'accès universel) par le marché sans intervention publique. L'obligation de service public (OSP) est imposée sur le fournisseur, par l'intermédiaire d'un mandat et sur la base d'un critère d'intérêt général qui assure que le service est fourni dans des conditions lui permettant de remplir sa mission.

Le traité de Lisbonne, au niveau du Protocole n° 26 sur les services d'intérêt général et de l'article 36 de la Charte des droits fondamentaux, souligne clairement l'importance des services d'intérêt général dans l'Union européenne, et fixe les principes qui guident son approche de ces services. Ces principes fournissent une base solide permettant une approche souple et pragmatique, essentielle dans ce domaine, compte tenu des différences dans les besoins et les préférences qui découlent des situations géographiques, sociales et culturelles différentes.

La Commission européenne considère les services bancaires de base comme des services essentiels. Elle affirme que les États membres restent libres d'étendre les obligations de service universel existantes, ou d'en introduire de nouvelles, à condition que les mesures soient conformes avec les lois européennes⁶.

L'accès aux services de paiement de base dans des conditions équitables est important pour l'inclusion financière et sociale ainsi que pour permettre aux consommateurs de bénéficier pleinement du marché unique. En 2011, la Commission a mené une étude d'impact afin d'examiner si une législation communautaire est nécessaire dans ce domaine. Ayant examiné toutes les options, la Commission européenne a décidé, à ce stade, de proposer une recommandation⁷. Celle-ci vise à assurer que les services de paiement de base ainsi qu'une carte de paiement soient offerts à chaque citoyen et résident de l'Union européenne qui ne possède pas déjà un compte de paiement dans les États membres dans lesquels ils cherchent à en ouvrir un. Ce compte bancaire de base devrait être fourni gratuitement ou à un coût raisonnable par les fournisseurs de services de paiement.

⁶ Communication from the Commission to the European parliament, the council, the European economic and social committee and the committee of the regions, "A Quality Framework for Services of General Interest in Europe", COM(2011) 900 final, 20.12.2011.

⁷ Commission Recommendation on access to a basic payment account (C(2011)4977).

La recommandation envoie un message clair aux États membres et aux prestataires sur ce qui est attendu, tout en laissant une flexibilité au niveau national sur la façon d'y parvenir. La recommandation prévoit également des critères pour évaluer la manière dont les États membres ont mis en œuvre cette recommandation afin de déterminer si une action supplémentaire est nécessaire. Sur la base d'une évaluation d'impact qui se poursuit en 2012, la Commission décidera si des mesures supplémentaires sont nécessaires dans ce domaine.

Un exemple de SIEG au Royaume-Uni

Ainsi, certaines banques peuvent être sommées de fournir des SIEG par décision gouvernementale. Une rémunération peut leur être versée pour les rémunérer de ce service. La décision 2005/842/CE de la Commission datée du 28 novembre 2005⁸ est pleinement applicable au secteur des services bancaires et régit les conditions auxquelles les compensations potentielles peuvent être acceptées dans ce domaine en termes d'octroi⁹.

Par exemple, la Commission européenne a autorisé le Royaume-Uni à accorder une subvention de 1 155 000 £ (environ 1 383 000 €) à son réseau de banques postales (Post Office Ltd) visant à maintenir ouverts et à moderniser les bureaux peu ou pas rentables. Post Office Ltd exploite un réseau national de quelque 11 500 bureaux de poste qui fournissent un accès aux paiements de prestations sociales, aux services bancaires de base et aux autres services d'usage au Royaume-Uni. Une partie de ces bureaux, en particulier ceux qui sont situés en milieu rural, ne seraient pas commercialement viables, mais sont maintenus en tant que service public, parce qu'ils remplissent des fonctions importantes pour les communautés qu'ils desservent.

La Commission a constaté que la mesure est conforme aux règles communautaires sur les aides d'État, notamment parce que l'aide ne dépasse pas le coût net pour fournir la mission de service public confiée au Post Office Ltd. La Commission a également approuvé la poursuite, sous des conditions plus strictes, d'un fonds de roulement pouvant aller jusqu'à 1 150 000 £ (environ 1 377 000 €), qui fournit au Post Office Ltd assez de liquidités pour s'acquitter de ses obligations de service public. La Commission a conclu que cette facilité de liquidité est fournie à des conditions de marché et ne constitue donc pas une aide d'État au sens propre des règles de l'Union européenne.

8 *Commission of the European communities (2005), Commission Decision of 28 November 2005 on the application of Article 86(2) of the EC Treaty to State aid in the form of public service compensation granted to certain undertakings entrusted with the operation of services of general economic interest, 2005/842/CE, OJ L 312, 29.11.2005, p. 67–73*

9 Colson J.-L. (2006), « Éléments relatifs à l'activité passée et future de la Commission européenne dans le domaine du contrôle des aides aux banques », *Concurrences*, 30 novembre 2006 .

Ces mesures ont été annoncées en janvier 2012. Dans des décisions antérieures, prises en 2003 et 2007, la Commission avait autorisé des mesures de financement comparables pour le Post Office Ltd.

Une clef pour motiver : le système de compensation financière

De toute évidence, un dispositif de financement compensatoire est essentiel à la mise en œuvre d'un tel système en termes d'accès aux services financiers de base. L'idée est d'éviter le fait que les institutions financières qui assument réellement leur responsabilité sociale se retrouvent dans une situation désavantageuse par rapport aux institutions moins responsables.

Un tel financement compensatoire dépendrait des évaluations qui ont été réalisées c'est-à-dire de la manière dont chaque institution financière a assumé sa responsabilité sociale. Ainsi, la responsabilité sociale accrue assumée par certains opérateurs serait économiquement annulée, ce qui permettrait d'éviter de fausser la concurrence entre les opérateurs et deviendrait une opportunité de développement pour ceux qui en ont fait le choix.

Cette mesure, qui devrait apporter une solution structurelle à la nécessité de l'inclusion financière, est probablement l'aspect complémentaire qui est essentiel à l'application, en Europe, d'une législation fondée sur le CRA. Elle encourage en outre la responsabilité sociale des organismes financiers par la satisfaction des besoins des populations défavorisées plutôt que d'offrir à ces dernières des services externalisés.

Une idée déjà mise en pratique en Belgique : des contributions par les acteurs du marché

En fonction des traditions historiques et des caractéristiques spécifiques des services concernés, les États membres appliquent différents mécanismes afin d'assurer l'équilibre financier des prestataires de services d'intérêt général. Les mécanismes de financement utilisés par les États membres comprennent des contributions des acteurs du marché (par exemple un fonds de service universel).¹⁰

Un système de financement compensatoire financé par des contributions des acteurs du marché est prévu par exemple par deux lois belges. Tout d'abord, la loi du 24 mars 2003

¹⁰ Commission of the European communities (2003), *Green Paper on services of general interest*, COM(2003) 270, May 2003.

instituant un service bancaire de base a créé un fonds d'indemnisation pour la fourniture d'un compte bancaire de base. Ainsi, chaque établissement de crédit contribuerait au fonds et ceux qui gèrent – en termes de pourcentage – un nombre de comptes bancaires de base proportionnellement plus élevé que leur importance économique peuvent demander un soutien financier au fonds. Ce mécanisme n'a pas encore été mis en place. En effet, jusqu'à ce jour, il n'y a pas de grandes variations sur le marché qui pousserait un acteur à solliciter le fonds d'indemnisation. Puisque les acteurs auraient affaire au fonds s'ils « trichaient », pour l'instant tous respectent les règles.

L'autre loi est celle du 5 juillet 1998, relative au paiement des dettes collectives. Cette loi a entraîné la création du Fonds de traitement du surendettement. Chaque prêteur doit verser à ce fonds une contribution annuelle calculée sur la base d'un coefficient appliqué sur le total des arriérés de contrats de crédit enregistrés dans la Centrale des crédits aux particuliers qui est gérée par la Banque nationale de Belgique. En d'autres termes, plus un fournisseur de crédits octroie des crédits de manière peu judicieuse, plus il doit contribuer au fonds. Avec ces revenus, le fonds remboursera les frais et les dépenses des médiateurs de dettes qui ne peuvent pas être payés par les débiteurs.

Conclusion

Inclusion financière

En conclusion, il existe une série d'outils de régulation qui permettrait d'arriver à une meilleure inclusion financière en Europe. Ainsi, un CRA à l'européenne inciterait les institutions financières à plus de transparence et à desservir les populations exclues ou à haut risque d'exclusion. Par ailleurs, des SIEG judicieusement attribués pourraient donner accès à des services financiers abordables à des personnes défavorisées. Enfin, un dispositif de compensation financière entre les acteurs du marché inciterait ces derniers à réellement exercer leur devoir de responsabilité sociale. Ces instruments, utilisés au niveau européen et de manière combinée, pourraient certainement aider à combattre l'exclusion financière.

Retrouvez toutes
nos analyses sur
www.financite.be

Bernard Bayot et Annika Cayrol
juin 2012