



Offre de services financiers et prévention de l'exclusion financière
VC/2006/0183

Commission européenne

Direction générale de l'emploi, des affaires sociales et de l'égalité des chances Unité E2

Manuscrit achevé en mars 2008



Commission européenne

Le présent rapport a été financé et préparé pour être utilisé par la Commission européenne, Direction générale de l'emploi, des affaires sociales et de l'égalité des chances. Il ne représente pas nécessairement la position officielle de la Commission.

[Http://Ec.europa.eu/employment_social/spsi](http://Ec.europa.eu/employment_social/spsi)

Contractant : Réseau Financement Alternatif

Site Web : www.fininc.eu

Experts : Luisa Anderloni, Bernard Bayot, Piotr Błędowski, Małgorzata Iwanicz-Drozdowska et Elaine Kempson.

Partenaires de recherche : Elizabeth Aro, Rym Ayadi, Michael S. Barr, Andrea Braun, Annika Cayrol, Bozena Chancova, Iskra Christova-Balkansa, Caroline Corr, Elmar Deckert, Riccardo Delisa, Lise Disneur, George Gloukoviezoﬀ, Volker Haug, Nina Hauth, Sandra Hirschler, Olivier Jérusalmy, Dalia Kaupelyté, Claudia Kurzbuch, Christian Poppe, Françoise Radermacher, Julia Rodkiewicz, Werner Sanio & Daniela Vandone

Si vous souhaitez recevoir la lettre d'information électronique « ESmail » de la Commission européenne, Direction générale de l'emploi, des affaires sociales et de l'égalité des chances, veuillez envoyer un e-mail à empl-esmail@ec.europa.eu — La lettre d'information est publiée régulièrement en anglais, français et allemand.

© Communautés européennes, 2008

La reproduction est autorisée sous réserve de la mention de la source.

Table des matières

1 Introduction.....	7
2 Qu'est-ce que l'exclusion financière ?.....	9
2.1 L'accès à quoi ?	11
2.1.1 Exclusion bancaire – transactions	11
2.1.2 Exclusion de l'épargne.....	12
2.1.3 Exclusion du crédit.....	13
2.1.4 Exclusion de l'assurance.....	14
2.2 Accès ou utilisation ?	15
2.3 Existe-t-il différents degrés d'exclusion financière ?.....	16
2.4 Exclusion de l'individu, de la famille ou du ménage ?.....	16
2.5 Conclusion.....	17
3 Niveaux d'exclusion financière.....	18
3.1 Niveaux d'exclusion financière.....	20
3.2 Niveaux d'exclusion des comptes bancaires de transaction.....	23
3.3 Niveaux de l'exclusion du crédit.....	29
3.4 Absence d'épargne	32
3.5 Conclusion	33
4 Qui est le plus exposé à l'exclusion financière ?.....	34
4.1 Variations des types de personnes financièrement exclues	38
4.2 Les immigrés et l'exclusion financière : analyse approfondie.....	40
4.3 Conclusion.....	42
5 Les causes et conséquences de l'exclusion financière	45
5.1 Synthèse des causes de l'exclusion financière	48
5.2 Liens entre l'exclusion financière et l'exclusion sociale	53
5.3 Liens entre l'exclusion financière et le surendettement.....	56
5.3.1 Qui est affecté et quelles sont les conséquences du surendettement et de l'exclusion financière ?.....	56
5.3.2 Le surendettement entraîne-t-il l'exclusion financière ?.....	57
5.3.3 L'inaccessibilité à un compte bancaire entraîne-t-elle le surendettement ?.....	57
5.3.4 L'inaccessibilité du crédit peut-elle entraîner le surendettement ?.....	58
5.3.5 Les difficultés d'utilisation peuvent-elles mener au surendettement ?.....	58
5.3.6 Conclusion.....	58
5.4 Les conséquences de l'exclusion financière.....	59
5.4.1 Opérations bancaires.....	60
5.4.2 Crédit.....	61
5.4.3 Épargne et constitution d'actifs.....	62
5.5 Conclusion.....	62
6 Portée du débat sur l'exclusion financière en Europe	64
7 Politiques du marché relatives à l'exclusion financière.....	68
7.1 Développement de nouveaux produits et services par les fournisseurs commerciaux « à but lucratif »	69
7.1.1 Développer de nouveaux produits et services.....	69
7.1.2 Partenariats en vue d'étendre l'accès et réduire les coûts.....	71
7.1.3 Éducation financière.....	74

7.2 Développement de nouveaux produits et services par les prestataires de services financiers et commerciaux à orientation sociale	75
7.2.1 Développement de nouveaux produits et services.....	77
7.2.2 Partenariats en vue d'étendre l'accès et réduire les coûts.....	80
7.2.3 Éducation financière et conseil.....	81
7.3 Développement de nouveaux produits et services par les prestataires de services financiers commerciaux « alternatifs » (y compris les coopératives de crédit et les institutions de microfinancement) et non lucratifs	83
7.3.1 Synthèse.....	83
7.3.2 Analyse.....	89
7.4 Développement de nouveaux produits et services de crédit par les fournisseurs commerciaux alternatifs de services financiers à but lucratif.....	93
8 Chartes volontaires et codes de pratique de l'exclusion financière.....	98
9 Intervention du gouvernement dans la promotion de l'inclusion financière.....	102
9.1 Le gouvernement facilitateur.....	102
9.1.1 Politiques existantes.....	102
9.1.1.1 Amener à la compréhension du problème et évaluer les mesures politiques.....	102
9.1.1.2 Promouvoir et soutenir les initiatives du marché.....	103
9.1.1.3 Contribuer directement à la fourniture de services financiers.....	105
9.1.1.4 Pallier la réticence à utiliser les services financiers par les exclus / réduire la population « exposée à l'exclusion financière ».....	105
9.1.2 Conclusions et recommandations.....	106
9.1.2.1 Initiatives liées à la demande	107
9.1.2.2 Initiatives liées à l'offre	107
9.1.2.3 L'importance de la transparence.....	108
9.1.2.4 Services d'intérêt général	109
9.1.2.5 Gouvernements fournisseurs.....	111
9.2 Le gouvernement législateur.....	112
9.2.1 Législation directe en vue de promouvoir l'inclusion financière.....	112
9.2.1.1 Droit à un compte, à la fourniture adéquate de services bancaires de transaction et de paiement.....	113
Législation directe pour assurer le crédit approprié.....	116
9.2.2 Réglementation indirecte pour éliminer les obstacles qui renforcent l'exclusion financière.....	124
9.2.3 Mesures d'incitation pour promouvoir l'inclusion financière.....	126
9.3 Indicateurs pour les acteurs publics.....	127
10 Recommandations et conclusions.....	131
10.1 Débat national sur l'exclusion financière.....	131
10.2 Réponses politiques liées aux services bancaires de transaction, à l'accès au crédit et à l'épargne, et aux difficultés d'utilisation.....	132
10.2.1 Réponses politiques aux difficultés liées aux services bancaires de transaction.....	132
10.2.2 Réponses politiques aux difficultés liées au crédit.....	135
10.2.3 Réponses politiques aux difficultés liées à l'épargne.....	140
10.3 Recommandations générales pour promouvoir l'inclusion financière.....	141

10.3.1	Élaborer et utiliser des indicateurs.....	141
10.3.2	Raviver la confiance entre les acteurs du marché et éliminer les obstacles qui renforcent l'exclusion financière.....	143
10.3.3	Assurer la transparence des initiatives de responsabilité sociale des entreprises et inhiber les conséquences négatives en matière de concurrence.....	144
11	Bibliographie	147
11.1	Annexes.....	153
11.2	Rapports nationaux, stade I.....	153
11.2.1	Autriche.....	153
11.2.2	Belgique.....	153
11.2.3	Bulgarie.....	153
11.2.4	France.....	153
11.2.5	Allemagne.....	153
11.2.6	Irlande.....	153
11.2.7	Italie.....	153
11.2.8	Lituanie.....	153
11.2.9	Pays-Bas.....	154
11.2.10	Norvège.....	154
11.2.11	Pologne.....	154
11.2.12	Slovaquie.....	154
11.2.13	Espagne.....	154
11.2.14	Royaume-Uni.....	154
11.3	Rapports nationaux, stade II.....	154
11.3.1	Autriche.....	154
11.3.2	Belgique.....	154
11.3.3	France.....	154
11.3.4	Allemagne.....	154
11.3.5	Irlande.....	154
11.3.6	Pays-Bas.....	154
11.3.7	Pologne.....	154
11.3.8	Royaume-Uni.....	154
11.4	Documents de travail.....	154
11.4.1	Financial exclusion problem in New EU countries in comparison to EU-15 Małgorzata Iwanicz-Drozdowska, Piotr Błędowski, Iskra Christova-Balkansa, Bożena Chancova, Dalia Kaupelyté.....	154
11.4.2	Regulation in Europe promoting financial inclusion Elaine Kempson & Bernard Bayot.....	154
11.4.3	Migrants and financial services Luisa Anderloni.....	154
11.4.4	Social, economical and financial consequences of financial exclusion Bernard Bayot.....	154
11.4.5	Financialisation of social relationships : link between financial exclusion and over-indebtedness George Gloukoviezoff.....	155
11.4.6	Indicators of financial exclusion to be used in EU poverty monitoring Bernard Bayot.....	155
11.4.7	Alternative credit providers for low incomes persons Caroline Corr.....	155

11.4.8 The Role of Credit Unions in dealing with financial exclusion in New EU countries Małgorzata Iwanicz-Drozdowska, Iskra Christova-Balkansa, Bozena Chancova, Dalia Kaupelyté.....	155
11.4.9 The Role of Corporate Social Responsibility to promote financial inclusion Bernard Bayot.....	155
11.4.10 Tackling financial exclusion in Europe : The market response Rym Ayadi and Julia Rodkiewicz.....	155
11.4.11 Survey in Poland, Małgorzata Iwanicz-Drozdowska and Piotr Błędowski	155

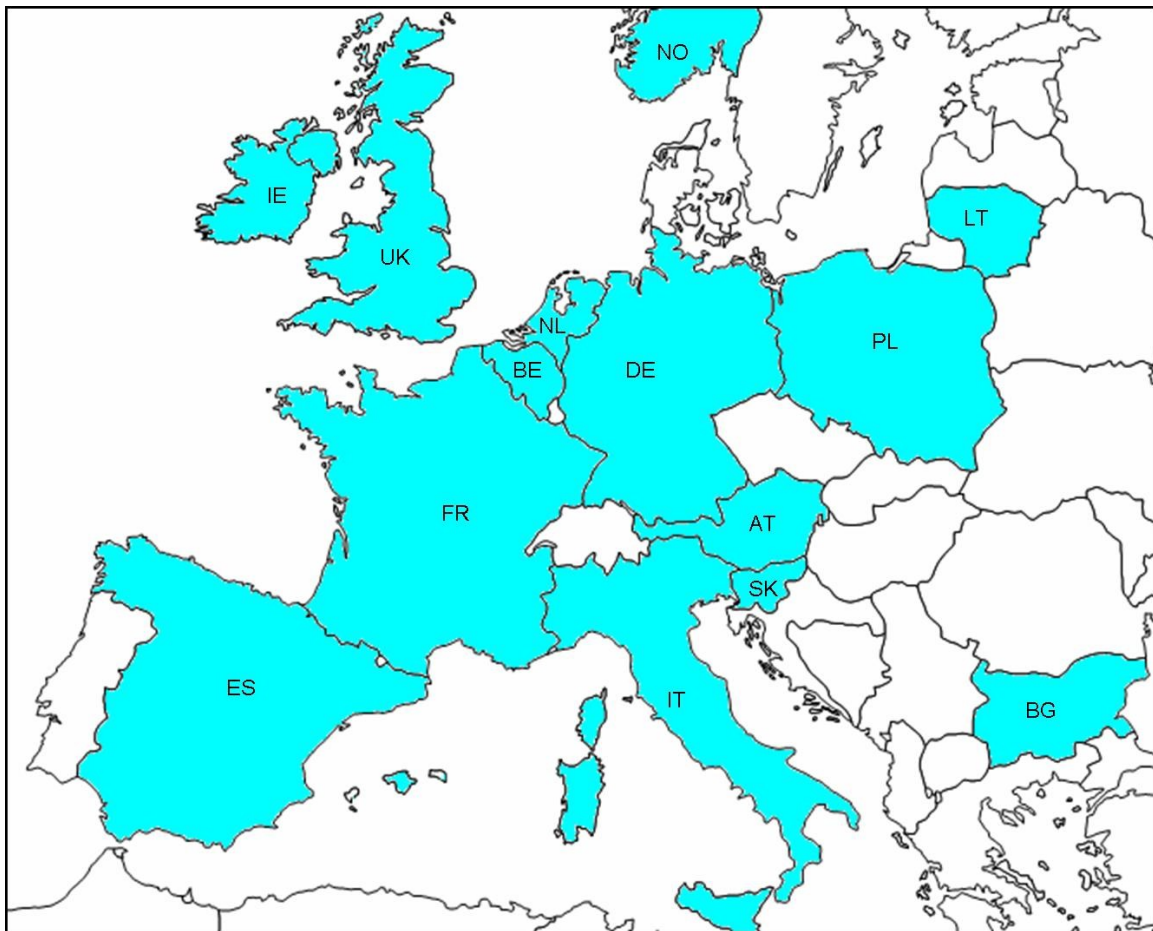
Table des tableaux et illustrations

Figure 1 – Carte des quatorze pays participant au projet.....	7
Tableau 2 – Pourcentage de la population de l'UE 15 exclue du crédit et de l'épargne par son statut bancaire.....	20
Tableau 3 – Pourcentage de la population de l'UE 10 exclue du crédit et de l'épargne par son statut bancaire.....	20
Tableau 4 – Niveaux d'exclusion financière dans les différents pays de l'UE 25.....	22
Tableau 5 – Niveaux d'exclusion financière dans les différents pays de l'UE.....	25
Tableau 6 – Niveaux de crédit rotatif et exclusion de l'épargne.....	31
Tableau 7 – Types de personnes courant un risque d'exclusion financière comparés aux niveaux nationaux d'exclusion financière (pourcentage par cellule)	36
Tableau 8 – Régression logistique du rapport des chances de l'exclusion financière dans tous les pays de l'UE 25 et par niveau national d'exclusion financière	39
Tableau 9 – Facteurs affectant la difficulté d'accès ou d'utilisation.....	49
Table 10 – Causes de l'exclusion financière dans 14 pays européens.....	50
Figure 11 – Tentative de classification des approches politico-commerciales de l'exclusion financière.....	68
Table 12 – Disponibilité d'organisations commerciales à orientation sociale offrant des services financiers.....	76
Tableau 13 – Avantages et inconvénients des approches « coopérative de crédit » et « expériences de crédit social ».....	91
Tableau 14 – Catégories de fournisseurs de crédits financiers alternatifs et pays concernés.....	93
Tableau 15 – Satisfaction des besoins de crédit des consommateurs financièrement exclus.....	95
Tableau 16 – Droit à un compte, nombre de comptes ouverts.....	99
Tableau 17 – Tableau de synthèse des réponses politiques existantes pour enrayer l'exclusion des services bancaires de transaction	132
Tableau 18 – Tableau de synthèse des réponses politiques existantes pour enrayer l'exclusion du crédit.....	135
Tableau 19 – Tableau de synthèse des réponses politiques existantes et identifiées pour enrayer l'exclusion de l'épargne	140

1 Introduction

Ce rapport final est l'aboutissement d'une année de travail sur l'offre de services financiers et la prévention de l'exclusion financière par des experts de quatorze pays européens. Dans l'introduction ci-dessous, nous détaillons en quelques lignes la méthodologie appliquée pendant toute la durée du projet pour mener cette recherche.

Figure 1 – Carte des quatorze pays participant au projet



La première étape a consisté à effectuer la compilation et le réexamen des travaux de recherche déjà réalisés sur l'exclusion et l'inclusion financières dans tous les pays étudiés. Ensuite, au cours d'une deuxième phase, un document de synthèse devait définir le cadre de la future recherche pour répondre aux cinq principales questions suivantes :

- 1- Qu'est-ce que l'exclusion financière ?
- 2- Quels sont les niveaux d'exclusion financière ?
- 3- Qui sont les victimes les plus probables de l'exclusion financière ?
- 4- Quelles sont les causes et les conséquences de l'exclusion financière ?
- 5- Quelles sont les approches politiques existantes de l'exclusion financière ?

La troisième étape devait permettre de rédiger dix documents de travail sur les thèmes spécifiques suivants :

1. Le problème de l'exclusion financière dans les nouveaux pays de l'UE en comparaison avec l'UE des 15
2. L'action législative menée par les gouvernements pour promouvoir l'inclusion financière
3. Les immigrants et les services financiers
4. Les conséquences sociales, économiques et financières de l'exclusion financière
5. Le lien entre l'exclusion financière et le surendettement
6. Les indicateurs de l'exclusion financière à utiliser dans le suivi de la pauvreté en UE
7. Les fournisseurs « *alternatifs* » de crédits financiers en Europe
8. Le rôle des coopératives de crédit dans la lutte contre l'exclusion financière dans les nouveaux pays de l'UE
9. Le rôle de la responsabilité sociale des entreprises dans la promotion de l'inclusion sociale
10. Endiguer l'exclusion financière en Europe : la réponse du marché

Dans le même temps, les experts des pays ont répondu à un questionnaire semi-structuré concernant la situation de l'offre de services financiers et de la situation d'inclusion/exclusion ainsi que les données financières dans leur pays, auquel on a donné le nom de « rapport par pays, stade I ».

En ce qui concerne les données statistiques globales européennes, on a procédé à une analyse secondaire de l'*Eurobaromètre 60.2* (qui reprend les 15 pays initiaux de l'UE) et de l'*Eurobaromètre 2003.5* (concernant les 10 nouveaux pays ayant accédé à l'UE). Il est à noter que l'on dispose de bien moins d'informations concernant l'accès aux services financiers dans les pays UE 10 que dans les pays UE 15.

En outre, une étude à petite échelle a été menée sur la situation en Pologne (le rapport complet sur les résultats et l'analyse de cette étude est repris à l'annexe 12.3.11).

En fin de compte, sur la base des informations récoltées dans les rapports par pays au stade I, un plus petit groupe de huit pays a été sélectionné afin d'être étudié plus en détail dans ce que nous avons appelé les « rapports par pays, stade II ».

La Belgique, les Pays-Bas, la France, l'Allemagne, l'Autriche, le Royaume-Uni, l'Irlande et la Pologne ont été choisis en raison du niveau d'attention accordé à l'endiguement de l'exclusion financière et du surendettement, des différentes structures de marché et des modèles utilisés pour aborder le problème de l'exclusion financière.

Les rapports par pays stade II fournissent des informations ciblées et pratiques sur l'ensemble des politiques et des programmes mis en œuvre dans les pays précités afin de juguler l'exclusion financière. Les quatre points suivants ont été développés :

- 1- Débat sur l'exclusion financière

- 2- Réponse du gouvernement à l'inclusion financière
- 3- Réponses du marché à l'inclusion financière
- 4- Évaluation de l'impact

Ce rapport final présente l'analyse et la synthèse de l'ensemble des données récoltées. Les partenaires qui l'ont rédigé sont l'École d'économie de Varsovie, le *Personal Finance Research Centre*, l'Université de Milan et le Réseau Financement Alternatif.

2 Qu'est-ce que l'exclusion financière ?

L'expression « exclusion financière » a été forgée en 1993 par des géographes inquiets de la limitation de l'accès physique aux services bancaires à la suite de la fermeture d'une série d'agences bancaires (Leyshon and Thrift, 1993). Tout au long des années 1990, un nombre croissant d'études se sont penchées sur les difficultés auxquelles étaient confrontées certaines franges de la population pour avoir accès aux instruments modernes de paiement et aux autres services bancaires, aux crédits à la consommation et aux assurances. La préoccupation concernait également le nombre de personnes ne possédant aucune épargne.

C'est en 1999 que l'expression « exclusion financière » semble avoir été utilisée pour la première fois dans un sens plus large pour faire référence aux personnes qui ne jouissent que d'un accès limité aux services financiers de base (Kempson and Whyley, 1999).

Depuis lors, bon nombre de commentateurs ont ajouté leur point de vue sur la manière dont l'exclusion financière doit se définir. Ces définitions émanent soit d'universitaires (par exemple, Anderloni, 2003 ; Anderloni & Carluccio, 2006; Carbo *et al.* 2004; Devlin, 2005 ; Gloukoviezoff, 2004; Kempson *et al.*, 2000 ; Sinclair, 2001), soit de responsables politiques (Treasury Committee, 2006a, 2006b ; HM Treasury, 2004).

L'expression « exclusion financière » possède un champ sémantique rassemblant des définitions tant explicites et qu'explicites.

Les études réalisées et les discussions menées parmi les experts au sein du présent projet de recherche nous ont menés à proposer la définition suivante, basée sur les travaux de Gloukoviezoff, (2004 ; 2006) :

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 », adaptés à ses besoins et lui permettant de mener une vie sociale normale dans la société à laquelle elle appartient.

De plus, il est généralement admis que l'exclusion financière ne constitue qu'une facette de l'exclusion sociale, phénomène plus large affectant certains groupes qui n'ont pas accès à des services de qualité essentiels comme l'emploi, le logement, l'éducation ou les soins de santé.

Difficultés d'accéder à des produits et services financiers adaptés...

Outre le fait que l'utilisation de services financiers fait de plus en plus partie de la vie normale, la manière d'y accéder et de les utiliser pose des exigences de plus en plus strictes d'un point de vue géographique, technique, culturel, éducationnel, en matière de garantie ou à cause de critères liés à l'analyse du risque. Cela entraîne toute une série de difficultés d'accès et d'utilisation profondément ancrées dans la structure du marché de chaque pays.

Les produits financiers sont considérés comme « adaptés » lorsque leur offre, leur structure et leurs coûts ne posent pas de difficultés d'accès et/ou d'utilisation au client.

Ces difficultés sont provoquées simultanément par les caractéristiques des produits et par la manière dont ils sont vendus (côté offre) ainsi que par la situation et la capacité financière du client (côté demande). L'analyse de chaque structure (côté offre et côté demande) peut, pour chaque pays, mettre en lumière la manière dont l'offre rencontre la demande ainsi que son degré d'adaptation.

.... proposés par les « prestataires de services financiers classiques »

Une grande part de l'exclusion semble résulter de l'incapacité des prestataires de services commerciaux que nous dénommerons ci-après « classiques » de proposer une gamme de produits et de services adaptés aux besoins de toutes les franges de la société.

Les « prestataires de services financiers classiques » peuvent se définir comme étant des fournisseurs de services financiers non stigmatisant par rapport à la référence nationale. En ce qui concerne la structure du marché de chaque pays, un type spécifique de prestataires de services peut apparaître comme faisant partie de la base dans l'un et comme « alternatif » dans l'autre (par exemple, les banques d'épargne constituent la base en France ou en Espagne, mais pas au Royaume-Uni).

Le terme « alternatif » fait référence à des organisations qui accordent une attention toute spéciale aux franges marginalisées de la population, fonctionnant souvent sous la forme d'entreprises non lucratives et agissant dans le respect des règles et réglementations, ou, au contraire, désigne des prestataires de services qui exploitent les franges marginales du marché et, souvent, agissent à la limite de la légalité (entités « commerciales alternatives à but lucratif »).

... entraîner l'exclusion financière qui renforce le risque d'exclusion sociale

L'exclusion financière est en étroite corrélation avec l'exclusion sociale : si cette dernière mène pratiquement automatiquement à la première, l'exclusion financière fait partie d'un processus qui renforce le risque d'être confronté à l'exclusion sociale. Être objectivement exclu ou avoir le sentiment subjectif d'être exclu peut entraîner ou être renforcé par des difficultés d'accès ou d'utilisation des pratiques financières.

L'inclusion financière parfaite pourrait, par conséquent, se décrire comme étant la capacité d'accéder aux et d'utiliser les services financiers adaptés proposés par les prestataires de services financiers de base. Cependant, il peut exister un « second meilleur choix » adéquat consistant à acquérir des services adaptés proposés par des fournisseurs « *alternatifs* » se conformant aux règles et réglementations et qui n'exploitent pas les personnes à bas revenus. Pour le moins, un prestataire de services réputé « social/à l'esprit large » peut donner une image suffisamment sécurisante/positive pour permettre aux personnes exclues d'essayer une fois encore des services financiers qui pourraient ensuite constituer le premier pas vers l'inclusion financière auprès de prestataires de services financiers de base.

Néanmoins, l'exclusion financière reste un concept complexe et il faut incontestablement prendre en compte les questions clés suivantes.

- L'exclusion de quels services et institutions financières ?
- Faut-il faire la distinction entre *l'accès* aux services financiers et leur *utilisation* ?
- Existe-t-il des degrés différents d'exclusion financière et, si oui, comment s'expriment-ils ?
- Pour qui mesure-t-on l'accès : l'individu, la famille ou le ménage ?

Nous tenterons de répondre à ces différentes questions dans les pages suivantes.

2.1 L'accès à quoi ?

Quels sont les services à considérer comme essentiels auxquels, par conséquent, tous les membres de la société devraient avoir accès ? Nous examinerons les quatre domaines clés établis par la Banque mondiale (1995) :

- les opérations bancaires ;
- l'épargne ;
- le crédit ;
- l'assurance.

2.1.1 Exclusion bancaire – transactions

L'accès aux services bancaires (en particulier, les transactions bancaires) est considéré comme un besoin universel dans la plupart des sociétés développées et informatisées, ou est en passe de le devenir dans toutes les régions de l'UE.

Le défaut d'accès ou d'utilisation de ces services financiers entraîne effectivement la détérioration de l'inclusion sociale parce que :

- il s'agit des services financiers les plus populaires/généralisés, leur absence est stigmatisante ;
- c'est la clé de l'accès à d'autres services financiers (crédit/épargne), leur absence déstabilise l'accès au marché et favorise le développement de prestations inéquitables, augmentant par conséquent le risque de paupérisation ;

- ils deviennent de plus en plus inaccessibles et de plus en plus chers pour les personnes qui ne payent qu'en espèces, leur absence augmente les risques de vol et de paupérisation ;
- ils nécessitent des procédures longues et ennuyeuses, leur absence renforce l'exclusion.

Les types de transactions susceptibles d'être liées à un compte sont :

- la perception (électronique) de paiements réguliers de fonds comme le salaire, la pension ou l'assistance sociale ;
- la conversion de chèques ou de bons à valoir en espèces ;
- le stockage d'argent en toute sécurité jusqu'à son retrait ;
- le paiement de biens et services autres qu'en espèces ;
- le paiement de factures par voie électronique ;
- les transferts de fonds.

Comme il n'est pas suffisant d'avoir accès à un compte bancaire pour être qualifié de « financièrement inclus », nous examinerons les niveaux d'inclusion suivants¹ :

- les personnes « non bancarisées » sont celles qui n'ont pas de banque du tout ;
- les personnes « faiblement bancarisées » sont celles qui disposent d'un compte de dépôt n'ayant pas de facilités de paiement électronique, ni de carte de paiement, ni de chéquier. Il peut également s'agir de personnes qui disposent de ces facilités mais n'en font pas ou presque pas usage ;
- les personnes « totalement bancarisées » sont celles qui ont accès à une vaste gamme de services bancaires et financiers adaptés à leurs besoins et à leur statut socio-économique.

2.1.2 Exclusion de l'épargne

Le problème lié à l'épargne est complètement différent. L'accès à un simple compte de dépôt ne semble généralement pas entraîner de nombreuses difficultés. De plus, le manque d'accès ou d'utilisation peut causer des inconvénients dans la vie quotidienne, mais ne peut être lié à l'exclusion sociale.

Néanmoins, certains problèmes spécifiques ont été identifiés par rapport aux comptes d'épargne :

- défaut de documents d'identification (pertinent également pour les opérations bancaires) ;
- manque de tout avantage spécifique apporté par le compte d'épargne (à cause des coûts, taxes et/ou de la complexité des procédures/contrats).

De plus, il faut tenir compte du fait que l'absence de compte d'épargne est plus souvent la conséquence que la cause de problèmes sociaux, comme dans les cas suivants :

- manque d'argent à épargner (faible revenu, petite pension...) ;
- manque d'habitude de déposer son épargne à la banque ;

¹ (Anderloni et Carluccio, 2006 ; BMRB, 2006 ; Barr, 2004 ; Corr, 2006; Kempson, 2006)

- méfiance à l'égard des banques à cause d'une expérience négative ou d'un préjudice antérieur.

L'exclusion de l'épargne doit aussi être examinée à la lumière du débat sur la réforme des pensions. Ce débat porte principalement sur la réforme des systèmes de sécurité sociale suite au vieillissement des populations dans les pays de l'UE. En effet, il est difficile de réaliser l'équilibre entre le besoin d'améliorer la solvabilité du système public de sécurité sociale en prolongeant la durée de la vie active et en augmentant les cotisations et le besoin d'encourager le public à cotiser à des systèmes de pension privée. Cette question entre dans un débat nettement plus large et ne sera pas abordée dans cette étude.

2.1.3 Exclusion du crédit

Le crédit est un outil financier appréciable pour permettre l'accès aux biens ou aux dépenses qui dépassent le budget mensuel, comme les biens d'équipement (par exemple, divers véhicules, logement, meubles, garantie locative...). Il peut jouer un rôle important pour niveler la consommation et protéger contre les chocs de revenus.

Des expériences pilotes liées au crédit² proposées par des fournisseurs éthiques soulignent l'impact social positif que peut avoir un petit crédit approprié pour des ménages généralement « exclus du crédit » : une augmentation de la mobilité, l'accès à une formation et à l'amélioration de la qualité du logement (restauration de la santé et de l'estime de soi) qui peut mener à une future augmentation des revenus et un bien-être général plus large.

Le défaut d'accès ou d'utilisation de ces services financiers peut exercer un impact sur l'inclusion sociale de différentes manières :

- certains types de crédits (par exemple, facilité de caisse/carte de crédit) sont très fréquemment utilisés dans certaines régions de l'UE, par conséquent, leur absence peut être stigmatisante ;
- puisque le défaut d'accès à certains biens exerce un impact sur l'accès à un niveau de vie national minimum, l'absence de crédit adapté peut stigmatiser et réduire le niveau de bien-être ou d'estime de soi-même ;
- comme le défaut d'accès à un crédit adapté peut mener à des difficultés de remboursement, il peut accroître le déséquilibre budgétaire des ménages pendant une longue période et, finalement, mener au surendettement. Or, le surendettement peut entraîner l'exclusion financière et sociale.

La compréhension de la structure de l'offre sur le marché national est, une fois de plus, particulièrement pertinente pour mesurer la manière dont la demande est satisfaite et le degré d'adaptation de l'offre à la demande.

L'existence d'un plafond pour les taux d'intérêt, d'un marché à haut risque ou équivalent, de prêteurs illégaux, de prestataires de services équitables ou sociaux, de fournisseurs

²Nous ne visons pas ici le microcrédit destiné à financer un emploi indépendant/une petite entreprise, mais bien le crédit spécifiquement adapté aux ménages en vue d'offrir l'accès aux biens et services essentiels.

« classiques » prônant la norme RSE (responsabilité sociale des entreprises) peuvent considérablement faire varier la situation d'un pays à l'autre.

En matière de crédit, les problèmes liés à l'utilisation relèvent principalement de la qualité de l'analyse du risque (solvabilité et crédibilité), effectuée au cours de la phase pré-contractuelle, portant sur les principales caractéristiques du contrat : coût, garantie, durée et clarté ainsi que possibilité d'adaptation à des événements imprévus que peuvent rencontrer les emprunteurs une fois que le prêt leur est accordé.

En ce qui concerne le crédit, les problèmes d'accès ou d'utilisation sont plus difficiles à définir et à évaluer, à cause de leurs aspects multidimensionnels : différents produits, différents fournisseurs, différentes lois, différentes demandes et différentes méthodologies (score du crédit). De plus, le besoin ressenti par quelqu'un de disposer d'un crédit adapté doit être mis en balance avec le besoin raisonnable des banques d'éviter les risques élevés. Pour toutes ces raisons, il est difficile de construire une échelle précise allant du client totalement exclu au client recevant un service idéal et adapté.

Une première tentative, présentant plus largement les différentes situations susceptibles d'apparaître, pourrait être la suivante, en partant des personnes totalement ou très exclues :

- exclu du crédit : pas d'accès ;
- servi de manière inadaptée par des prêteurs « *alternatifs* » : crédit à haut risque, prêteurs sur gages ou prestataires pratiquant un taux d'intérêt prohibitif ou d'autres mauvaises conditions en comparaison avec la moyenne du marché ;
- servi de manière inadaptée par des prêteurs « classiques » : les prestataires de services de base peuvent offrir un crédit inapproprié ;
- servi de manière adaptée par des prêteurs « *alternatifs* » : même si ces cas sont rares, la probabilité existe ;
- servi de manière adaptée par des prêteurs « *classiques* » : la situation idéale.

2.1.4 Exclusion de l'assurance

Aujourd'hui, certains types d'assurances sont essentiels pour l'organisation des sociétés modernes et, pour certaines, elles sont même obligatoires (par exemple, les assurances liées à l'utilisation d'un véhicule à moteur ou à l'exercice de certaines activités). Toutefois, il n'existe aucune définition claire quant aux types d'assurances considérées comme essentielles de sorte que ceux qui ne peuvent les contracter peuvent être considérés comme financièrement exclus.

Comme nous le mentionnions plus haut, l'assurance liée à l'utilisation de véhicules à moteur est obligatoire dans tous les pays européens. Dans certains pays, il est également courant d'imposer aux propriétaires de biens de contracter une assurance (assurance-vie ou assurance incendie). Dans les cas précités, l'accès et l'usage aisés devraient être considérés comme faisant partie des objectifs de l'inclusion financière.

De plus, l'intérêt de l'assurance retraite est de plus en plus important étant donné les difficultés bien connues expérimentées par les systèmes nationaux de sécurité sociale.

Comme cette matière nécessite une étude complète à elle seule, il a été décidé, en concertation avec la Commission européenne DG de l'emploi, des affaires sociales et de l'égalité des chances de ne pas approfondir ce sujet dans le présent projet.

2.2 Accès ou utilisation ?

Il est important de faire la distinction entre l'accès et l'utilisation des services financiers.

Premièrement, dans le contexte des services bancaires, il y a lieu d'envisager dans quelle catégorie il faut placer les personnes qui disposent de la possibilité d'effectuer des opérations bancaires à partir d'un compte mais qui choisissent de ne pas s'en servir. Comme nous l'indiquions plus haut, ces personnes sont souvent considérées comme faiblement bancarisées (Anderloni et Carluccio, 2006; BMRB, 2006; Barr, 2004; Corr, 2006; Kempson, 2006).

À côté de cela, il existe aussi des personnes qui *pourraient* avoir accès à des services spécifiques, mais qui choisissent de s'en passer. Cela s'applique en particulier à l'assurance et au crédit à la consommation, mais cela peut également être le cas pour l'assurance et les services bancaires.

Très souvent, on opère une distinction importante entre ceux qui choisissent librement de ne pas utiliser un service spécifique (comme les personnes qui expriment des objections fondamentales à l'utilisation du crédit) et ceux qui s'en méfient parce qu'ils croient que les caractéristiques des produits ou des services les rendent inappropriés à leurs besoins ou que les coûts dépassent leurs moyens.

Enfin, il y a également le problème des personnes confrontées à des difficultés d'utilisation parce qu'elles ont eu accès à des produits financiers inappropriés. Ces difficultés sont provoquées simultanément par les caractéristiques des produits et par la manière dont ils sont vendus (côté offre) ainsi que par la situation et la capacité financière du client (côté demande).

Ces difficultés peuvent se produire lorsqu'un compte courant est à découvert parce que le client n'est pas habitué à gérer son argent par voie électronique. Elles peuvent également résulter de la vente d'un prêt sans conseils adéquats ou dans des termes techniques incompréhensibles pour des personnes faiblement informées, ou encore être entraînées par des charges exorbitantes pour les bas revenus. L'accès inapproprié (par exemple, difficultés d'utilisation) au crédit peut déboucher sur la diminution des revenus disponibles de l'emprunteur et à son surendettement (Gloukoviezoff, 2008).

2.3 Existe-t-il différents degrés d'exclusion financière ?

La Banque mondiale fait la distinction entre les '*personnes servies traditionnellement*', c'est-à-dire celles qui ont accès à des services financiers auprès d'une banque/d'autres fournisseurs traditionnels et les '*personnes servies financièrement*', qui comprennent également celles qui utilisent des fournisseurs non traditionnels. À l'inverse de l'ouvrage auquel il est fait référence ci-dessus, l'expression '*financièrement exclu*' n'est utilisée que pour désigner ceux qui ne bénéficient d'aucun accès (Banque mondiale, 2005).

Dans le cadre de notre étude européenne, nous avons décidé de n'aborder que le secteur formel qui n'inclut que les prestataires de services légaux puisque le secteur illégal ne peut en aucun cas être encouragé. Les pages qui suivent détaillent les degrés d'exclusion financière par catégorie étudiée : les comptes bancaires de transaction, le crédit et l'épargne.

En ce qui concerne le compte bancaire de transaction, comme évoqué plus haut, on parle de trois niveaux d'exclusion :

- les '*non bancarisés*' sont les personnes qui ne sont clients d'aucune banque;
- les '*faiblement bancarisés*' sont ceux qui ont un compte de dépôt n'offrant pas de facilités de paiement électronique, de carte de paiement ou de chéquier. Appartiennent également à ce groupe les personnes qui disposent de ces facilités, mais n'en font (presque) pas usage ;
- les '*totalelement bancarisés*' ont accès à un vaste éventail de services bancaires de transaction adapté à leurs besoins et à leur statut socio-économique.

Dans la catégorie liée au crédit, nous avons identifié cinq niveaux principaux :

- les *exclus du crédit* ;
- les *personnes servies de manière inappropriée par des prêteurs « alternatifs »* ;
- les *personnes servies de manière inappropriée par des prêteurs « classiques »* ;
- les *personnes servies de manière appropriée par des prêteurs « alternatif »* ;
- les *personnes servies de manière appropriée par des prêteurs « classiques »*.

Enfin, en ce qui concerne la catégorie de l'épargne, l'exclusion revêt un caractère légèrement différent dans le sens où il n'y a pas de défaut d'accès ou d'utilisation déterminant l'exclusion, mais le simple fait que les personnes concernées sont vraiment capables ou non d'épargner. Comme nous le verrons, il existe de nombreuses manières d'épargner, allant des économies non officielles des ménages au compte d'épargne ouvert auprès d'une coopérative de crédit, en passant par le compte de dépôt dans une banque « *classique* ».

2.4 Exclusion de l'individu, de la famille ou du ménage ?

Un débat s'est ouvert sur la question de savoir si l'exclusion financière (ainsi que l'exclusion bancaire et de crédit) doit faire l'objet d'une étude au niveau individuel ou encore du ménage/de la famille (Anderloni and Caluccio, 2006 ; BMRB, 2006 ;

Gloukoviezoff, 2004 ; Kempson et Whyley, 1999). Chaque option présente ses propres limites.

Si l'observation se fait au niveau *individuel*, certaines personnes peuvent apparaître comme financièrement exclues même si leur partenaire fait un usage extensif des services financiers et même si elles ont la possibilité d'en faire autant. De plus, il y a lieu de prendre une décision quant à la tranche d'âge des individus à étudier. Dans la plupart des pays, les facilités de crédit ne peuvent pas être accordées en dessous de l'âge de la majorité légale. Par conséquent, de nombreuses études se sont penchées sur les adultes de plus de 18 ans, même si d'autres s'intéressent aux personnes à partir de 16, voire 15 ans.

D'autre part, évaluer le niveau d'accès à l'échelon de la *famille* (c'est-à-dire le chef de ménage et son partenaire s'il en a un) permet de se faire une idée plus claire de la proportion de la population qui n'a pas d'accès aisé, même par l'intermédiaire d'un partenaire, mais sous-estime la proportion de personnes pour qui le risque existe de se retrouver financièrement exclu en cas d'explosion de la cellule familiale. De plus, cette méthode sous-estime également le nombre de personnes affectées. C'est la raison pour laquelle le gouvernement britannique préfère, dans son étude, estimer le nombre d'adultes vivant au sein de cellules familiales et ne bénéficiant d'aucun accès aux services bancaires (Financial Inclusion Taskforce, 2006a, 2006b).

Évaluer l'accès au niveau du *ménage* (c'est-à-dire prendre en compte tous les adultes vivant dans un ménage) ne fait qu'aggraver tous ces problèmes du fait que les ménages présentent moins de stabilité encore que les cellules familiales. De plus, l'analyse au niveau des ménages ne fournit pas d'estimation de l'exclusion financière rencontrée par les jeunes adultes vivant chez leurs parents.

2.5 Conclusion

Comme défini précédemment, « l'exclusion financière est un processus par lequel des personnes rencontrent des difficultés à accéder et/ou utiliser des services et produits financiers sur le marché classique, adaptés à leurs besoins et leur permettant de mener une vie sociale normale dans la société à laquelle elles appartiennent ».

Vu la croissance des services bancaires marginaux très coûteux qui visent les personnes n'ayant pas accès aux services financiers « classiques » et le respect limité des droits des consommateurs et des règles du commerce équitable par certains prestataires de services financiers « *alternatifs* » qui exploitent les personnes à bas revenus, il est important d'analyser l'interaction entre les services et les fournisseurs dans l'évaluation de l'accès d'une personne à ces services et produits.

Si l'accès constitue la première étape vers l'inclusion financière, il est important de disposer également d'informations quant au niveau d'utilisation des services financiers. Comme nous le verrons plus loin, nombreuses sont les personnes découragées d'utiliser les services financiers par des facteurs qui, d'autre part, servent aussi à leur en refuser l'accès.

Il est capital d'admettre que l'exclusion financière n'est pas un concept absolu (*exclu vs non-exclu*), mais bien relatif, à l'instar de la pauvreté, et présente différents degrés. La mesure dans laquelle des services spécifiques sont utilisés varie largement (par exemple, l'examen des transactions bancaires révèle à la fois des personnes *non bancarisées* et *faiblement bancarisées*). On constate également une variation dans le nombre de types de produits financiers auxquels on peut accéder. Dans ce contexte, il peut s'avérer intéressant de choisir d'utiliser les expressions *exclu financièrement* en cas d'absence totale de produits et *faiblement inclus* si l'accès est limité – à l'instar de la pauvreté que l'on décrit souvent soit en termes d'appartenance au décile ou quintile des revenus les plus bas ou, alternativement, comme bénéficiant d'un revenu inférieur à un seuil – par exemple 60 % – du revenu moyen.

Enfin, l'échantillonnage rassemblé pour les études doit être construit de manière à permettre l'analyse des données tant au niveau individuel que familial et il doit être suffisamment explicite quant à l'âge minimum pris en considération.

3 Niveaux d'exclusion financière

La principale source utilisée pour évaluer les niveaux d'exclusion financière en Europe est l'étude *Eurobaromètre 60.2*, menée fin 2003 (Anderloni et Carluccio, 2006 ; Nieri, 2006 ; Corr, 2006). Aujourd'hui cependant, l'exploitation des données de l'*Eurobaromètre* a été réduite à l'examen de l'accès à des produits spécifiques seulement (*banque* : Anderloni et Carluccio, 2006 ; Corr, 2006 ; *crédit* : Nieri, 2006 ; *assurance vie* : Corr, 2006). Par conséquent, nous avons procédé à une nouvelle analyse des données afin de l'approfondir et de tenir compte des informations fournies par l'*Eurobaromètre 2003.5* qui examine les 10 nouveaux États membres de l'UE au cours de la même période. Même si des données plus récentes existent, celles-ci ne sont pas adaptées à l'analyse que nous envisageons³. L'une des implications de cette situation est le fait que, pour certains pays (Chypre, la République tchèque, l'Estonie, la Lituanie, Malte, la Pologne, la Slovaquie et la Slovénie), les chiffres fournis surévaluent l'étendue de l'exclusion financière tandis que les niveaux semblent baisser.

Même si l'*Eurobaromètre* étudie des individus âgés de 15 ans ou plus, notre analyse s'est limitée aux personnes âgées de plus de 18 ans, âge légal pour accéder à certains types de produits (y compris un compte bancaire de transaction avec crédit à découvert et en blanc). Elle s'intéresse à l'utilisation d'une gamme de produits financiers, y compris les comptes de transaction (assortis d'un chéquier et/ou de facilités de paiement par carte), les comptes de dépôt (qui rapportent des intérêts, mais n'offrent ni carte de paiement ni chéquier) et d'autres produits d'épargne y compris les politiques d'assurance-vie, les titres/actions, les investissements collectifs (fonds communs de placement) et les obligations.

³ Nous n'avons pas utilisé l'*Eurobaromètre 63.2* pour mener cette analyse parce que le codage des variables ne fait pas la différence entre les personnes qui « ne savent pas » si elle possède un compte et celles « qui n'en ont pas ». Les informations sur les revenus font également défaut. Pour davantage de détails, voir Kempson, E, Crame, M et Finney, A (2007) *Financial services provision and prevention of financial exclusion: Eurobaromètre report*, Personal Finance Research Centre

Les formes de crédit comprennent le découvert, les cartes de crédit et de débit et les prêts pour l'achat d'une voiture ou dans d'autres buts.

Il est important de noter que les données de l'*Eurobaromètre* sont utiles pour broser un large tableau et pour permettre d'établir des comparaisons internationales très schématiques, mais il ne s'agit pas d'une information totalement précise. En effet, des experts ont souligné que les questions sont parfois interprétées différemment d'un pays à l'autre et, comme le démontre l'étude, la comparaison entre les données nationales accuse parfois d'importantes lacunes qui pourraient ne pas être dues seulement à des problèmes d'échantillonnage. Pour résumer, ce sont les meilleures données disponibles actuellement, mais elles pourraient être largement améliorées à l'avenir.

L'analyse des deux séries de données montre que, fin 2003, dix pour cent des adultes âgés de plus de 18 ans dans les pays de l'UE 15 et 47 % des adultes dans les nouveaux États membres n'avaient aucun compte bancaire (tableau 2 et tableau 3). Nous décrivons ces personnes comme '*non bancarisées*'⁴. Huit autres pour cent dans l'UE 15 et six pour cent dans les nouveaux États membres n'avaient qu'un compte d'épargne non doté d'une carte de paiement ou d'un chéquier – nous les avons désignés par l'expression '*faiblement bancarisés*'.

Dans ces deux groupes de pays, les adultes étaient moins en situation de posséder un crédit rotatif⁵ qu'une épargne. Au total, 40 % des adultes en UE 15 et 73 % des adultes des nouveaux États membres n'avaient aucun accès au crédit rotatif (carte de crédit ou découvert) tandis que 30 % et 54 % respectivement ne possédaient aucun produit d'épargne.

Dans l'ensemble, les personnes ne disposant d'aucun compte bancaire de quelque sorte que ce soit (transactions ou dépôt) avaient très peu de chances de posséder soit un produit d'épargne (77 % dans l'UE 15 ; 74 % dans les nouveaux États membres) soit un crédit rotatif (respectivement 83 et 93 %) (tableaux 2 et 3). Pour synthétiser, nous avons découvert que 7 % de tous les adultes des pays de l'UE 15 et 34 % des ressortissants des nouveaux États membres ne possédaient aucun de ces trois types de produits financiers et pouvaient, par conséquent, être considérés comme '*exclus financièrement*' (voir tableau 4).

⁴ Pour les détails sur la manière dont ces variables ont été dérivées, voir Kempson, E, Crame, M et Finney, A (2007) *Financial services provision and prevention of financial exclusion: Eurobaromètre report*, Personal Finance Research Centre

⁵ Crédit disponible de manière répétitive jusqu'à un montant spécifié et supposant des remboursements périodiques. Traduction de la définition du *American Heritage® Dictionary of the English Language*, Fourth Edition, 2000, by Houghton Mifflin Company.

Tableau 2 – Pourcentage de la population de l'UE 15 exclue du crédit et de l'épargne par son statut bancaire

Pourcentage de cellules

	Pas de crédit rotatif	Pas de produit d'épargne⁶	Total	Base pondérée
<i>Total</i>	40	30	-	15526
Pas de compte bancaire de transaction	81	42	18	2742
Seulement compte de dépôt ⁷	80	0	8	1266
Aucun compte bancaire	83	77	10	1476

Source : Eurobaromètre 60.2

Base : tous les adultes de plus de 18 ans

Tableau 3 – Pourcentage de la population de l'UE 10 exclue du crédit et de l'épargne par son statut bancaire

Pourcentage de cellules

	Pas de crédit rotatif	Pas de produit d'épargne	Total	Base pondérée
<i>Total</i>	73	54	-	8492
Pas de compte bancaire de transaction	93	66	53	4456
Seulement compte de dépôt	96	0	6	470
Aucun compte bancaire	93	74	47	3986

Source : Eurobaromètre 2003.5

Base : tous les adultes de plus de 18 ans

3.1 Niveaux d'exclusion financière

Les niveaux d'exclusion financière sont extrêmement variables, allant de 1 % seulement, voire moins au Danemark, en Belgique, au Grand-Duché de Luxembourg et aux Pays-Bas, à 40 % en Pologne et 48 % en Lettonie (tableau 4). En effet, comme nous le verrons dans les sections suivantes, les pays où la proportion d'adultes financièrement exclus est la plus élevée figurent également parmi ceux présentant les plus fortes proportions de personnes exclues de chacun des trois types de services financiers que nous avons étudiés en détail : les services bancaires, le crédit en blanc et l'épargne.

⁶ Les produits d'épargne incluent le compte de dépôt qui rapporte des intérêts, mais n'est pas doté d'une carte de paiement ou d'un carnet de chèques, la police d'assurance-vie, les titres/actions, les investissements collectifs (c'est-à-dire, les fonds communs de placement) et les obligations.

⁷ Certaines personnes renseignées comme ayant un compte courant ont en fait déclaré qu'elles n'avaient soit qu'un compte de dépôt soit aucun compte bancaire, mais ont ajouté qu'elles avaient accès à un chéquier et des possibilités de découvert. Il a été constaté que ces personnes présentaient les mêmes caractéristiques que celles qui avaient déclaré détenir un compte courant et c'est la raison pour laquelle il a été considéré qu'elles possédaient probablement un compte courant, mais n'avaient pas compris la question. C'est la raison pour laquelle nous les avons, dans le cadre de la présente étude, incluses dans la population détenant un compte courant.

De plus, on constate une importante corrélation entre les niveaux d'exclusion financière et les niveaux de bien-être (mesuré par le PIB par habitant) et d'inégalité (indice de Gini), cohérente avec d'autres recherches (Kempson, 2006). Lorsque le bien-être est élevé et que l'inégalité de revenus est basse, les niveaux d'exclusion financière ont également tendance à être bas.

Tableau 4 – Niveaux d'exclusion financière dans les différents pays de l'UE 25

	Pourcentage de financièrement exclus	Base non pondérée	Base pondérée	Indice de Gini	PIB par habitant
UE15	7	15453	15526	--	--
UE10	34	8516	8493	--	--
UE15					
Belgique	1	988	422	33	119
Danemark	1	970	214	24.7	122
Allemagne	3	2000	3517	28.3	109
Grèce	28	964	434	34.3	82
Italie	16	955	2408	36	105
Espagne	8	959	1659	34.7	98
France	2	957	2327	32.7	111
Irlande	12	949	145	34.3	139
Royaume- Uni	6	1294	2424	36	119
Luxembourg	< 1	574	17	--	223
Pays-Bas	1	978	645	30.9	120
Portugal	17	947	413	38.5	73
Finlande	6	960	206	26.9	115
Suède	2	969	356	25	116
Autriche	3	989	339	29.1	122
UE10					
Chypre	18	456	79	--	82
République tchèque	17	953	1165	25.4	72
Estonie	16	910	153	35.8	50
Hongrie	34	1001	1200	26.9	61
Lettonie	48	946	265	37.7	43
Lituanie	41	934	382	36	48
Malte	21	478	44	--	72
Pologne	40	949	4368	34.5	47
Slovaquie	26	950	614	25.8	52
Slovénie	6	939	223	28.4	78

Source : Eurobaromètre 60.2 et 2003.5

Base : tous les adultes de plus de 18 ans⁸

Il existe relativement peu d'études nationales sur l'exclusion financière permettant d'établir une comparaison avec les chiffres de l'*Eurobaromètre*. Elles incluent des études menées au Royaume-Uni, en Italie, en Espagne et en Irlande⁹.

⁸ La 'base non pondérée' est le nombre de personnes réellement interrogées dans chaque pays (des nombres à peu près égaux ont été interrogés dans chaque pays)

La 'base pondérée' introduit un ajustement de sorte que le nombre par pays reflète la population de ce pays comme une proportion des populations de l'UE 15 et l'UE 10. Les données pondérées sont par conséquent utilisées pour analyser les niveaux de l'UE 15 et de l'UE 10.

⁹ http://www.cso.ie/surveysandmethodologies/surveys/housing_households/survey_hbs.htm

Au Royaume-Uni, il en existe deux qui se basent sur la *Family Resources Survey* (*Études sur les ressources des familles*) qui collecte des informations sur la propriété et les comptes bancaires de différents types ainsi que sur d'autres produits d'épargne¹⁰ et différentes formes d'assurance. L'analyse de ces données a permis de révéler que sept pour cent des *ménages* britanniques ne bénéficient d'aucun produit financier classique (très similaire aux six pour cent *d'individus* identifiés grâce aux données de l'*Eurobaromètre*). Dix-neuf autres pour cent se situaient à la marge de ces services financiers et ne profitaient que de deux produits (en général, il y avait un compte de dépôt ou un compte bancaire de transaction) (Kempson et Whyley, 1999 ; Meadows, 2000). Bien que ces données soient également disponibles, l'analyse n'a plus été reproduite concernant les années ultérieures.

D'autres pays ont réalisé des études similaires, mais elles n'ont pas été analysées dans le but de fournir des informations comparables sur les niveaux généraux d'exclusion. Par exemple, en Italie, l'enquête biennale réalisée auprès d'un panel représentatif sur *les revenus et la richesse des ménages* collecte des données sur les comptes de dépôt (ouverts auprès d'une banque ou de la Poste), d'autres types d'actifs financiers (épargne), les assurances-vie et les plans de pension privée complémentaire. En Espagne, l'*Étude sur les finances des ménages* (EFF) récolte des données sur les comptes bancaires (y compris les comptes de transaction qui offrent des facilités de paiement, les comptes de dépôt sans facilité de paiement et les comptes d'épargne-logement), d'autres produits d'épargne, y compris les programmes de pension et les assurances-vie mixtes ou à capital variable.

3.2 Niveaux d'exclusion des comptes bancaires de transaction

Une fois de plus, l'analyse de l'*Eurobaromètre* révèle d'importantes variations dans l'exclusion des services bancaires de transaction dans les 25 pays – allant de 2 % des individus aux Pays-Bas à 78 pour cent en Grèce (tableau 5, colonne 2). Parmi les autres pays accusant d'importantes proportions de personnes sans compte bancaire de transaction, citons dans l'UE 10 la Lettonie et la Lituanie (65 %), la Pologne (58 %) la Slovaquie et Chypre (48 %). Dans l'UE 15, l'Italie (76 %), l'Espagne (42 %), l'Irlande (41 %), et le Portugal (20 %) se distinguent.

Il est à noter, cependant, qu'en Grèce, en Espagne et en Irlande, une forte proportion de personnes disposaient d'un compte de dépôt, même si elles ne bénéficiaient pas d'un compte de transaction, ce qui limite fortement la proportion de ceux qui ne possèdent aucun compte (tableau 5, colonne 4).

La proportion d'individus totalement non bancarisés s'étendait de 2 % aux Pays-Bas à 62 % en Lettonie. En général, ce chiffre était supérieur dans les pays de l'UE 10 à celui des pays de l'UE 15. Il est toutefois intéressant de noter que la proportion des personnes complètement non bancarisées reste élevée en Grèce (36 %) en dépit du nombre élevé de

¹⁰ Les produits d'épargne incluent les comptes de dépôt qui rapportent des intérêts mais ne sont pas assortis d'une carte de paiement ou d'un chéquier, les polices d'assurance-vie, les titres/actions, les investissements collectifs (c'est-à-dire les fonds communs de placement) et les obligations.

possesseurs d'un compte de dépôt. Parmi les pays de l'UE 10, la Slovénie émerge par sa particulièrement petite proportion de population complètement non bancarisée.

En plus des études de l'*Eurobaromètre*, des études nationales ont également été réalisées dans un certain nombre d'États membres. Elles sont résumées ci-dessous et, en général, elles indiquent des niveaux d'exclusion bancaire sensiblement plus bas que ceux révélés par les données de l'*Eurobaromètre*. Cette distorsion peut avoir été causée par des problèmes de définition des différents types de comptes pour qu'elles s'appliquent dans toute l'Europe. Par exemple, les personnes sondées ont peut-être omis de renseigner des comptes détenus auprès de la Poste, des banques d'épargne ou des coopératives de crédit

Tableau 5 – Niveaux d'exclusion financière dans les différents pays de l'UE

	<i>Pourcentages</i>					
	Pas de comptes bancaires de transaction	Faiblement bancarisés	Non bancarisés	Financièrement exclus	Base non pondérée	Base pondérée
<i>UE15</i>	18	8	10	7	15453	15526
<i>UE10</i>	53	6	47	34	8516	8493
UE15						
Belgique	5	3	3	1	988	422
Danemark	11	7	5	1	970	214
Allemagne	7	2	5	3	2000	3517
Grèce	78	42	36	28	964	434
Italie	26	7	19	16	955	2408
Espagne	42	30	11	8	959	1659
France	4	1	3	2	957	2327
Irlande	41	21	19	12	949	145
RU	15	6	9	6	1294	2424
Luxembourg	11	6	6	< 1	574	17
Pays-Bas	2	<1	2	1	978	645
Portugal	20	2	18	17	947	413
Finlande	18	6	11	6	960	206
Suède	17	9	8	2	969	356
Autriche	20	11	9	3	989	339
UE10						
Chypre	48	19	29	18	456	79
République tchèque	40	11	29	17	953	1165
Estonie	35	8	27	16	910	153
Hongrie	49	6	43	34	1001	1200
Lettonie	65	3	62	48	946	265
Lituanie	65	12	53	41	934	382
Malte	51	27	25	21	478	44
Pologne	58	2	56	40	949	4368
Slovaquie	48	12	37	26	950	614
Slovénie	13	2	11	6	939	223

Source : Eurobaromètre 60.2 et 2003.5

Base : tous les adultes de plus de 18 ans

Une étude menée en 2005 en **Autriche**, parmi les jeunes et les adultes âgés de 15 ans et plus, a montré que seulement deux pour cent n'avaient aucune relation avec une banque et que sept pour cent ne possédaient pas de compte bancaire. Ce chiffre est légèrement inférieur aux neuf pour cent révélés par l'analyse de l'*Eurobaromètre*, bien qu'une

comparaison directe ne puisse être faite à cause de la différence de fourchette d'âges sélectionnée pour les sondés (Bank Austria Creditanstalt, 2006)¹¹.

En **Belgique**, les chercheurs estiment que la proportion d'individus non bancarisés en 2005 ne s'élevait qu'à 0,1 % – ce qui est considérablement inférieur à la proportion de ménages identifiée par l'*Eurobaromètre* (Disneur *et al.*, 2006)¹². Toutefois, ils indiquent également que la proportion a sensiblement diminué depuis leur rapport précédent en 2001 et, donc, la distorsion peut être fonction du temps.

Une recherche menée en 2001 indiquait que 1 % seulement *des ménages* en **France** ne disposaient pas d'un compte bancaire de transaction (Daniel et Simon¹³), à comparer avec les 4 % des *individus* identifiés par l'*Eurobaromètre*.

Un rapport récent de la *Combat Poverty Agency* fournit des informations complémentaires sur l'étendue de l'exclusion bancaire en **Irlande** (Combat Poverty Agency, 2006). Celui-ci démontre à quel point les mesures peuvent être variables en fonction des définitions utilisées.

À l'analyse des données rassemblées en 1999-2000 à l'occasion de l'étude irlandaise *Household Budget Survey*, on a découvert que 33 % des *ménages* ne bénéficiaient pas d'un compte bancaire de transaction. Par contre, la recherche entreprise pour la *Irish Bankers Federation* en 2003 a démontré que 28 % des *individus* ne disposaient pas d'un tel compte (Corr, 2006). Une fois encore, ces chiffres sont légèrement inférieurs à ceux de notre réexamen des données de l'*Eurobaromètre* qui montre que 41 % des Irlandais ne possédaient pas de compte de transaction en 2003.

Si l'on applique une définition plus étroite du non-bancarisé, la *Financial Regulator Consumer Survey* a établi, en 2003, que 10 % des individus âgés d'au moins 15 ans ne disposaient d'aucun compte bancaire d'aucune sorte (Corr, 2006) – ce qui correspond assez bien au niveau (11 %) d'une étude menée pour l'*Irish Payment Services Organisation* en 2006 (Marketing Partners Ireland Ltd, 2006). En outre, si l'on ventile les 11 % sans compte bancaire, 3 % n'avaient effectivement pas de compte, mais 7 % avaient accès à un compte postal ou à un compte auprès d'une coopérative de crédit. Une fois de plus, ces chiffres sont nettement inférieurs aux 19 % d'individus réputés ne possédant aucun compte révélés par l'enquête de l'*Eurobaromètre*. Cette distorsion pourrait être due au fait que l'utilisation des coopératives de crédit est très fréquente en Irlande et pourrait ne pas avoir été correctement identifiée par l'enquête de l'*Eurobaromètre*. Cela n'explique cependant pas la divergence en ce qui concerne les comptes de transaction puisque la plupart des coopératives de crédit n'offrent pas de facilités bancaires de transaction –

¹¹ (Bank Austria Creditanstalt, 2006) [*Lecture at the Annual Meeting 2006, European Bank for Reconstruction and Development*, London May 21th 2006].

¹² Disneur L., Radermacher F. and Bayot, B. (2006) *Évaluation de la loi sur le service bancaire de base*, Étude réalisée par le Réseau financement Alternatif pour le compte de la Ministre en charge de la protection de la consommation.

¹³ Daniel A., Simon M.- (2001), *L'utilisation des moyens de paiement et l'accès au crédit des bénéficiaires de minima sociaux*, rapport d'enquête réalisé par le CREDOC pour le Conseil national du crédit et du titre, Paris.

mais seulement des comptes de dépôt (seulement 0,4 % d'entre elles offrent des comptes de transaction).

En **Italie**, la *Banca d'Italia* mène, depuis les années 60, des enquêtes bisannuelles dans le but de rassembler des données sur les revenus et l'épargne des ménages italiens. Au cours des années, la portée de l'étude a été étendue et elle fournit aujourd'hui des données sur l'accès au système bancaire italien (Banca d'Italia, 2002, 2004, 2006, et 2008). L'étude la plus récente, en 2008, a révélé que 10,8 % des travailleurs en Italie ne possèdent de compte bancaire d'aucune sorte (Banca d'Italia, 2008). Une fois plus, ce chiffre est légèrement inférieur aux 19 % d'individus ne bénéficiant pas d'un compte bancaire révélés par les données de l'*Eurobaromètre*. Il y a lieu, toutefois, de se souvenir que la population sondée est différente dans les deux études.

La disponibilité de données locales est faible dans les nouveaux États membres. Nous n'avons identifié qu'en Pologne et en Slovaquie des rapports (de caractère commercial) sur le secteur bancaire fournissant des données relatives au fait de posséder un compte bancaire. En **Pologne**, une recherche non publiée menée par *Pentor International Research* indique que le pourcentage d'individus (âgés de 15 ans et plus) sans compte courant en 2005 s'élevait à 41 %, chiffre ramené à 30 % en ce qui concerne les ménages. Étant donné que la fourchette d'âges est différente, il est impossible de faire des comparaisons directes avec les statistiques de l'*Eurobaromètre*. Néanmoins, l'étude sur l'exclusion financière en Pologne entreprise dans le cadre de notre propre analyse n'a identifié que 30 % d'individus âgés de 18 à 75 ans comme ne bénéficiant pas d'un compte. Elle a, cependant, dévoilé de très fortes proportions de personnes qui n'étaient que faiblement bancarisées (Błędowski et Iwanicz-Drozdowska, 2007).

En **Slovaquie**, si l'on en croit le *Rapport 2005* de l'Agence Focus, la moyenne des personnes possédant plus d'un compte bancaire tournait autour de 72 % et le reste de la population ne possédait aucun compte bancaire.

Si l'étude de l'*Eurobaromètre* démontre qu'en **Espagne**, 42 % des *individus* ne disposent pas d'un compte bancaire de transaction, 11 % ne possèdent aucun compte. Ces deux chiffres sont sensiblement plus élevés que ceux identifiés au cours d'une enquête réalisée auprès d'un panel représentatif, menée à la demande de la *Banco de España*. D'après celle-ci, 17 % des ménages ne possédaient pas de compte assorti de facilités de paiement et 2 % seulement ne possédaient aucun compte (Banco de España, 2005). Tout comme en Italie, il est important de se rappeler que la population sondée dans les deux études est différente et que cela peut, en partie, expliquer les divergences.

Enfin, au **Royaume-Uni**, l'analyse des données de la *Family Resources Survey* conclut que 12 % des *familles* et 14 % des *individus* ne possédaient pas de compte courant lors de l'étude 2002-2003. Dans ce cas, les chiffres rassemblés pour les individus sont similaires à ceux rapportés par les données de l'*Eurobaromètre* (15 %). Depuis lors, le Groupe de travail gouvernemental sur l'inclusion financière surveille la progression vers l'objectif (fixé par le gouvernement et le secteur bancaire) qui consiste à diviser par deux le nombre d'individus vivant dans des ménages qui ne possèdent pas de compte bancaire de

transaction¹⁴ de même que le nombre de ceux qui ne possèdent aucun compte bancaire. Ces chiffres accusent une diminution radicale du niveau d'exclusion bancaire. En 2005-06, le nombre de familles ne possédant pas de compte courant s'était réduit à 1,9 million (à comparer avec 3 millions en 2002-2003) ; tandis que le nombre de familles ne possédant aucun compte bancaire était passé à 1,3 million (contre 1,8 million en 2002-2003) (Financial Inclusion Taskforce, 2007¹⁵). On a également constaté de fortes diminutions du nombre d'*individus* vivant dans des familles soit sans compte courant (de 4,5 millions à 2,9 millions), soit sans compte de quelque sorte que ce soit (2,8 millions à 2 millions).

Le Groupe de travail Inclusion financière a également fait mener une étude destinée à explorer de manière plus approfondie l'étendue et la nature de la bancarisation. Cette étude portait sur les niveaux d'utilisation des comptes par leurs titulaires ainsi que les liens entre l'exclusion bancaire et l'utilisation de diverses formes de crédit en blanc (BMRB, 2006). L'étude a conclu que huit pour cent d'individus ne disposaient pas d'un compte bancaire de transaction à leur nom, tandis que cinq pour cent d'individus ne possédaient pas de compte en propre ou ne vivaient pas avec un partenaire qui en bénéficiait. On a également découvert que sept pour cent des ménages, soit ne possédaient pas de compte de transaction, soit en avaient un, mais ne profitaient pas des possibilités d'opérations bancaires.

Pour résumer les conclusions nationales, il apparaît donc que, dans l'ensemble, les études de l'*Eurobaromètre* fournissent une comparaison internationale assez vaste basée sur le fonctionnement « standard » des marchés et des économies plutôt qu'une image vraiment précise des niveaux relatifs d'exclusion financière dans toute l'Europe. Bien que de nombreuses distorsions par rapport aux études nationales s'expliquent en termes de différence d'échantillonnage ou de calendrier des études, il semble que l'*Eurobaromètre* surestime légèrement les niveaux d'exclusion bancaire. On sait cependant que les mesures de l'exclusion des comptes bancaires de transaction dépendent fortement de la formulation de la question ainsi que de la description de ce type de comptes (Kempson et Whyley, 1998).

Si l'on veut améliorer les données fournies par l'*Eurobaromètre*, il y aurait lieu, d'une part, d'optimiser l'échantillonnage : dans les grands pays, les panels devraient être plus représentatifs de la population et, d'autre part, les questions devraient être mieux formulées pour limiter les erreurs d'interprétation potentielles, permettant ainsi d'amender la qualité des réponses. Il serait bon d'accorder davantage d'attention à cet outil intéressant afin de le rendre plus précis pour une utilisation ultérieure.

¹⁴ Depuis 2003, les comptes bancaires de base (comptes de transaction simples n'admettant pas de découverts) sont devenus plus courants et la *Post Office* offre un porte-monnaie électronique (The Post Office Card Account). La manière dont les informations à ce sujet ont été récoltées par la *Family Resources Survey* en 2003-03 et 2004-05 ne permet pas d'utiliser les données pour mesurer avec précision les niveaux de possession d'un compte.

¹⁵ http://www.financialinclusion-taskforce.org.uk/PDFs/second_annual_taskforce_banking_report_sept_2007.pdf

3.3 Niveaux de l'exclusion du crédit

En utilisant les données de l'*Eurobaromètre*, il est possible de calculer deux variables pour mesurer le niveau d'exclusion du crédit en blanc. La première de ces variables est la proportion des personnes ne bénéficiant pas d'un crédit sous la forme d'un découvert, d'une carte de crédit ou d'un emprunt ; la seconde variable consiste dans une définition plus étroite de l'accès aux facilités de crédit rotatif classiques (découvert et cartes de crédit). Ces deux mesures, cependant, tendent à fournir une surestimation de l'exclusion du crédit, car elles incluent des personnes opposées à l'idée d'emprunter et qui refusent donc ce type de facilités¹⁶ ou qui, plus simplement n'en ont pas besoin. Il est évident que ces données sont fortement variables de pays à pays en fonction de l'attitude qui prévaut à l'égard de l'emprunt. Il est à noter qu'il existe trois types distincts de cartes de crédit en Europe et, qu'en plus, l'étude de l'*Eurobaromètre* ne fait pas de différence entre les cartes de débit et les cartes de crédit même si les premières offrent un crédit moins étendu. Deuxièmement, l'étude de l'*Eurobaromètre* exclut certaines formes de crédit pourtant fortement présentes dans certains pays – y compris les biens achetés à crédit par les catalogues de vente par correspondance et, au Royaume-Uni et en Irlande, une forme de crédit du type vente à tempérament. Finalement, l'expérience des études menées au Royaume-Uni a révélé qu'une proportion importante de consommateurs font la confusion entre les cartes de débit et les cartes de crédit. En dépit de ces petites imperfections des données collectées par l'*Eurobaromètre*, elles offrent toutefois un bon aperçu des niveaux d'accès au crédit dans les pays de l'UE 15. Ces considérations doivent néanmoins être prises en compte dans l'interprétation des conclusions de l'analyse.

Dans les pays de l'UE 15, quatre adultes sur dix (40 pour cent) âgés de plus de 18 ans ne disposaient pas, en 2003, de facilités de crédit rotatif ; le chiffre comparable dans les nouveaux États membres est de 72 pour cent (tableau 6). Une fois de plus, on constate d'importantes variations entre les pays. La proportion de personnes sans crédit rotatif était inférieure en France (14 pour cent)¹⁷, au Danemark (18 pour cent) et au Luxembourg (18 pour cent). Les plus fortes proportions se retrouvent en Lituanie (86 pour cent), en Slovaquie (81 pour cent), en Estonie et en Lettonie (80 pour cent).

Au **Royaume-Uni**, une étude menée pour le gouvernement a révélé qu'en 2002, 26 pour cent des *ménages* ne bénéficiaient d'aucune facilité de crédit¹⁸ (Kempson, 2002). Ces données sont cohérentes avec les données de l'*Eurobaromètre* qui montraient que 30 pour cent des *adultes* britanniques ne profitaient d'aucune facilité de crédit. Cependant, d'autres recherches menées au Royaume-Uni, utilisant une série de données longitudinales, où les mêmes personnes ont été réinterrogées chaque année, ont montré que les études instantanées mènent à des surestimations du nombre de personnes qui ne

¹⁶ Une recherche menée au Royaume-Uni, par exemple, a montré que 8 % des ménages ne disposaient d'aucune forme de crédit parce qu'ils étaient opposés à l'idée d'emprunter. Bien que nous manquions de chiffres précis, ce phénomène émerge également d'enquêtes qualitatives en Italie, en France et en Espagne.

¹⁷ Ce pourcentage signifierait que 86 % des personnes ont accès, en France, au crédit rotatif – pourcentage considéré comme totalement imprécis par l'expert français. Cela démontre que les données de l'*Eurobaromètre* ne sont pas toujours correctes.

¹⁸ Ce chiffre inclut les cartes de crédit et les découverts pour lesquels aucune somme n'est due, conformément à la définition de l'*Eurobaromètre*, mais à la différence près qu'il n'inclut pas les personnes ayant accès au crédit par le biais du marché à haut risque seulement.

profitent d'aucun crédit. Bien que 64 pour cent des adultes ne devaient pas d'argent en raison d'un crédit en blanc en 2000, une proportion nettement moindre de personnes (45 % de tous les adultes) ne devaient de l'argent ni en 1995 ni en 2000 (Kempson *et al.*, 2004).

Tableau 6 – Niveaux de crédit rotatif et exclusion de l'épargne

	Pourcentages					
	Pas de crédit rotatif	Possédant un ou des emprunts	Pas d'épargne	Exclus financièreme nt	Base non pondérée	Base pondérée
<i>UE15</i>	<i>40</i>	<i>18</i>	<i>30</i>	<i>7</i>	<i>15453</i>	<i>15526</i>
<i>UE10</i>	<i>72</i>	<i>11</i>	<i>54</i>	<i>34</i>	<i>8516</i>	<i>8493</i>
UE15						
Belgique	37	17	13	1	988	422
Danemark	18	35	15	1	970	214
Allemagne	46	16	21	3	2000	3517
Grèce	76	9	41	28	964	434
Italie	56	13	50	16	955	2408
Espagne	46	16	25	8	959	1659
France	14	21	39	2	957	2327
Irlande	51	34	21	12	949	145
RU	30	24	22	6	1294	2424
Luxembourg	18	35	28	< 1	574	17
Pays-Bas	21	11	28	1	978	645
Portugal	75	12	62	17	947	413
Finlande	48	23	34	6	960	206
Suède	33	22	7	2	969	356
Autriche	36	21	11	3	989	339
UE10						
Chypre	54	33	24	18	456	79
République tchèque	62	14	35	17	953	1165
Estonie	80	7	67	16	910	153
Hongrie	78	11	58	34	1001	1200
Lettonie	80	8	76	48	946	265
Lituanie	86	6	61	41	934	382
Malte	70	9	30	21	478	44
Pologne	73	11	60	40	949	4368
Slovaquie	81	13	40	26	950	614
Slovénie	36	23	32	6	939	223

Source : Eurobaromètre 60.2 et 2003.5

Base : tous les adultes de plus de 18 ans

Lorsque des mesures plus directes de l'exclusion de crédit ont été récoltées au niveau national, elles montrent que les chiffres de l'*Eurobaromètre* ne semblent pas surévaluer fortement la proportion des personnes exclues du marché classique du crédit – pour les différentes raisons expliquées ci-dessus. Le Conseil national des consommateurs du

Royaume-Uni a, par exemple, estimé que 7,8 millions de personnes (17,5 % de la population adulte âgée de plus de 18 ans) ont demandé un crédit, se le sont vu refuser plusieurs fois et pourraient, par conséquent, être considérées comme exclues du crédit (Treasury Select Committee, 2006a). Ce chiffre est sensiblement inférieur aux 30 % de la population britannique que les données de l'*Eurobaromètre* étiquettent comme ne bénéficiant pas de facilités de crédit.

Une étude menée en 2005 en **France**, en **Espagne** et en **Italie** a tenté de comprendre le comportement des personnes à bas revenus (chômeurs ou travailleurs exerçant un emploi temporaire) par rapport à l'accès au crédit (Nieri, 2006). Bien que l'objectif de la recherche ne consistât pas à mesurer le niveau d'exclusion du crédit, mais à analyser les aspects qualitatifs, l'étude a cependant démontré qu'une forte proportion des personnes à bas revenus *avait* accès au crédit, mais pas nécessairement auprès d'une banque. La plupart d'entre elles, cependant, ne se préoccupaient guère des différences de coûts et de conditions entre les banques et les autres institutions financières et n'étaient pas capables d'évaluer l'importance des coûts qu'elles encouraient. Environ la moitié des personnes interrogées n'avaient jamais sollicité une banque ou une institution de crédit pour un emprunt : ce pourcentage était encore plus élevé chez les immigrés (62 % de l'échantillon), en particulier en France. Cependant, 16 % seulement des personnes sondées ont indiqué que leur demande d'emprunt avait été rejetée – niveau remarquablement similaire à celui enregistré au Royaume-Uni. En ajoutant les personnes prétendant n'avoir jamais introduit de demande parce qu'elles s'attendaient à la voir rejetée (21 %), on obtient un chiffre de 37 % des personnes ayant besoin d'un crédit, mais qui en étaient exclues ou avaient choisi de s'en exclure elles-mêmes (Nieri, 2006). Les données de l'*Eurobaromètre* qui étudient l'ensemble de la population et pas seulement les personnes à bas revenus indiquent que les niveaux d'exclusion du crédit s'élevaient à 14 % en France, 46 % en Espagne et 56 % en Italie.

Les taux de refus de crédit se sont avérés, cependant, légèrement plus élevés dans l'étude de l'exclusion financière en **Pologne** où 25 % des adultes âgés de 18 à 75 ans ont déclaré ne pas bénéficier actuellement d'un crédit parce qu'ils avaient essuyé un refus (Błędowski et Iwanicz-Drozdowska, 2007).

En d'autres termes, si l'on utilise les données de l'*Eurobaromètre* pour évaluer le nombre de personnes ne bénéficiant pas de facilités de crédit, nous adoptons presque certainement une définition plus vaste de l'exclusion du crédit – comprenant également ceux qui s'excluent eux-mêmes par choix ainsi que ceux qui bénéficient d'un accès restreint.

3.4 Absence d'épargne

Comme nous l'avons vu plus haut, environ un tiers (30 %) des adultes vivant dans l'un des pays de l'UE 15 et 54 % de ceux qui habitent l'un des nouveaux États membres ne disposaient d'aucun compte d'épargne au moment de l'étude de l'*Eurobaromètre 2003*. Une fois de plus, on constate d'importantes variations entre les différents pays (tableau 6). La Suède présentait la plus forte incidence de détenteurs de comptes d'épargne – 7 % seulement des adultes n'en possédaient pas. À l'autre extrême, citons les pays de l'UE 15 où une large proportion de la population ne disposait pas d'un compte d'épargne : le

Portugal (62 %), l'Italie (50 %), la Grèce (41 %) et la France (39 %). Parmi les nouveaux États membres, les proportions de population sans compte d'épargne s'inscrivaient entre 24 % à Chypre et 76 % en Lettonie.

L'analyse de la *Family Resources Survey* menée au **Royaume-Uni** suggère qu'un petit peu plus d'un quart (27 %) des *ménages* (Department for Work and Pensions, 2006) et plus d'un tiers des *individus* (37 %) (Rowlingson *et al.*, 1999) ne disposaient d'aucune épargne. Ce dernier chiffre est relativement plus élevé que la proportion indiquée par l'étude de l'*Eurobaromètre* (22 %) bien qu'il puisse s'expliquer par le décalage dans le temps.

L'étude de l'exclusion financière en Pologne a identifié 65 % des adultes âgés de 18 à 75 ans sans compte d'épargne – chiffre très proche de celui qu'avait révélé l'*Eurobaromètre* (60 %) (Błędowski et Iwanicz-Drozdowska, 2007)

L'analyse de la dernière *Étude sur les revenus et la fortune des ménages* menée en **Italie** (Banque d'Italie, 2008) a démontré que 10,8 % des ménages ne disposaient d'aucune épargne, c'est-à-dire qu'ils ne possédaient aucun actif.

3.5 Conclusion

Dans l'ensemble, une minorité de la population adulte vivant dans les pays de l'UE 15 est affectée par l'exclusion financière – deux sur dix n'ont pas accès aux transactions bancaires ; environ trois sur dix n'ont aucune épargne et quatre sur dix ne bénéficient d'aucun crédit, bien qu'un nombre relativement peu important (moins d'un sur dix) indique un refus de crédit. La proportion de personnes ne jouissant d'aucun accès à ces trois formes de services financiers est encore moindre – soit environ sept pour cent de la population adulte âgée de plus de 18 ans. Par contre, un tiers de la population des nouveaux États membres est financièrement exclu ; plus de la moitié ne dispose pas d'un compte de transaction, une proportion similaire ne possède aucune épargne et près de trois quarts ne bénéficient pas d'un accès immédiat au crédit rotatif.

On constate, cependant, des variations importantes des niveaux d'exclusion financière même dans les pays de l'UE 15. En règle générale, les niveaux sont plus bas dans des pays comme les Pays-Bas, le Danemark, la Suède et le Luxembourg, où le niveau de vie est globalement élevé. Ces niveaux sont les plus élevés en Lettonie, Lituanie et Pologne dont l'économie est en pleine transition et dont le produit intérieur brut reste peu élevé.

4 Qui est le plus exposé à l'exclusion financière ?

Une recherche antérieurement menée en Europe¹⁹ a démontré que l'exclusion financière totale parmi les ménages est fortement liée aux bas revenus. Elle était en effet nettement plus courante parmi les personnes n'ayant pas d'activité lucrative et parmi les ménages dont aucun membre n'était salarié. Les chômeurs, les parents isolés et les personnes incapables de travailler à cause d'un handicap présentaient des niveaux d'exclusion supérieurs à la moyenne. La même recherche a mis en lumière un lien avec l'âge et a démontré que les personnes les plus jeunes et les plus âgées couraient le plus de risques d'être exclues. Elle a également identifié un lien avec le niveau d'éducation : les individus les plus formés couraient le moins de risques d'être exclus. L'exclusion financière était également prévalente parmi les minorités ethniques et les immigrés. Les rapports individuels des 14 pays étudiés tendaient à confirmer les conclusions de cette recherche.

Au-delà des spécificités individuelles, l'analyse statistique (multidimensionnelle) a également démontré que le fait de vivre dans un environnement où l'exclusion règne en maître augmente encore le risque d'exclusion financière, de même que celui d'être entouré d'amis et de familles souffrant de la même exclusion financière.

La recherche menée en Europe s'est préoccupée essentiellement des types de personnes ne bénéficiant pas d'un accès aux opérations bancaires. Dans l'ensemble, les conclusions sont telles que décrites ci-dessus, bien que, dans les pays où l'exclusion des opérations bancaires est relativement peu répandue elle tende à se concentrer parmi les immigrés et les personnes surendettées (voir par exemple, Disneur *et al.*, 2006 ; IFF, 2000 ; IFF, 2006 ; Linz, 2006). En effet, en **Belgique**, même si le nombre de personnes ne disposant pas d'un compte de transaction a diminué entre 2001 et 2006, la proportion de la population plus susceptible d'en être affectée (immigrés, personnes peu ou non qualifiées poursuivant des programmes d'apurement de leurs dettes) est restée la même (Disneur *et al.*, 2006). Nous explorerons en profondeur les liens entre le surendettement et l'exclusion financière à la section 5.3. L'étude sur l'exclusion financière menée en **Pologne**, où celle-ci est relativement élevée, a démontré que les niveaux d'exclusion bancaire étaient les plus élevés parmi : les moins de 25 ans et les personnes ayant dépassé l'âge de la retraite ; les personnes à bas revenus ; les personnes sans qualification ou peu qualifiées, les chômeurs et les étudiants (Błędowski et Iwanicz-Drozdowska, 2007).

Il est également intéressant de noter que nos correspondants aux **Pays-Bas** et en **Norvège** ont rapporté que l'exclusion financière n'est pas considérée comme étant un problème dans ces pays (les statistiques le confirment). Le correspondant néerlandais a indiqué que les seules personnes exclues sont celles qui ont choisi de ne pas avoir de compte en banque ainsi qu'un très petit nombre de gens qui se sont rendus coupables de blanchiment d'argent ou de comportements frauduleux. De même, notre correspondant norvégien a

¹⁹ Anderloni, 2003; Anderloni et Carluccio, 2006; Banque d'Italie 2004, BMRB, 2006; Barr, 2004; Bayot, 2005; Błędowski et Iwanicz-Drozdowska, 2007; Corr, 2006; Devlin, 2005; Disneur *et al.*, 2006; Gloukoviezoff, 2005; Kempson, 2006; Kempson et Whyley, 1998; Idzik, 2006; IFF, 2000; IFF, 2006; Marketing Partners Irlande Ltd, 2006; Mintel, 2005; Test Achats, 2001.

suggéré que les seules barrières à l'inclusion financière en Norvège sont liées à l'auto-exclusion ou à des problèmes liés aux déplacements ou à la technologie.

Une étude menée précédemment au **Royaume-Uni** s'est intéressée à l'influence du sexe sur la détention d'un compte de transaction et a découvert que le groupe ethnique, le fait d'avoir des enfants, les revenus personnels et le statut d'activité économique étaient autant d'éléments qui exerçaient un effet plus important sur la propension des femmes à être financièrement exclues que sur celle des hommes. Les auteurs ont noté une cohérence avec la recherche qualitative qui montre que certaines femmes mariées mettent un terme à la détention d'un compte courant à leur propre nom, dès qu'elles arrêtent de travailler pour avoir des enfants (Kempson et Whyley, 1998).

Nous n'avons pu trouver qu'une seule étude analysant les caractéristiques des personnes qui s'étaient vu refuser un crédit – étude sur l'exclusion financière en **Pologne** (Błędowski et Iwanicz-Drozdowska, 2007). Cette étude a montré que les refus étaient plus nombreux parmi les personnes qui avaient dépassé l'âge de la retraite, qui avaient de bas revenus, n'avaient que peu de qualification ou vivaient en zone rurale.

L'observation des données de l'*Eurobaromètre* est globalement cohérente avec cette étude (voir tableau 7.2 dernières colonnes). Celle-ci montre que les femmes courent plus de risques que les hommes d'être complètement exclues financièrement. Les jeunes (de 18 à 25 ans) et les personnes âgées de plus de 65 ans couraient le plus de risques d'être financièrement exclus. Dans les pays de l'UE 15, ce sont les jeunes qui sont le plus exposés à l'exclusion financière, tandis que, dans les nouveaux États membres, ce sont généralement les personnes âgées.

Les parents isolés et les célibataires (qui étaient pour la plupart soit très jeunes soit très âgés) comptaient une plus grande proportion de financièrement exclus que les personnes vivant avec un partenaire, avec ou sans enfants.

On a pu établir un lien étroit entre l'exclusion sociale et le niveau d'éducation reçu ainsi que les revenus. Ainsi, moins les personnes étaient qualifiées et plus bas était le revenu du ménage, plus elles étaient exposées à l'exclusion de toutes les formes de services financiers. Les étudiants couraient également nettement plus de risques d'être exclus que la moyenne. Étant donné qu'il existe un lien entre les bas revenus et l'exclusion financière, il n'est pas surprenant que les chômeurs et que les parents au foyer à temps plein souffraient de hauts niveaux d'exclusion financière. Bien que le tableau ne le montre pas, les niveaux étaient également élevés pour les personnes vivant dans des ménages dont le chef était soit chômeur soit parent au foyer à temps plein. Dans les nouveaux États membres, les retraités ou les personnes incapables de travailler à cause d'un handicap présentaient également des niveaux d'exclusion supérieurs à la moyenne – reflétant l'effet de l'âge dont il a été question plus haut.

Même si la plupart des ouvrages rapportent les difficultés particulières d'accès aux services financiers auxquelles sont confrontées les personnes vivant dans les régions rurales, on ne constate que peu de variations liées au type de zone géographique dans les

pays de l'UE 15. Il existe, cependant, une différence notable entre les niveaux d'exclusion des zones rurales (43 %) et des grandes villes (25 %) dans les nouveaux États membres.

Tableau 7 – Types de personnes courant un risque d'exclusion financière comparés aux niveaux nationaux d'exclusion financière (pourcentage par cellule)

	Niveau national d'exclusion financière					Total	
	Bas	Moyen ¹ . bas	Moyennement élevé		Élevé		
	UE15	UE15	UE15	UE10	UE10	UE15	UE10
Total	1	5	18	20	39	7	34
Type de famille :							
Parent isolé	4	12	24	25	46	11	40
Couples avec enfants	1	5	10	9	33	5	28
Célibataire sans enfant	2	6	22	29	48	9	42
Couples sans enfants	1	3	17	16	36	5	30
Statut de travail des sondés :							
Indépendant	1	1	8	1	22	3	17
Salarié	1	3	8	7	16	3	13
Au foyer	2	12	30	26	58	13	52
Étudiant	5	11	38	17	47	17	39
Chômeur	4	9	33	36	63	12	57
Retraité/incapable de travailler	1	4	20	38	52	7	48
Age de fin de formation :							
Jusqu'à 15 ans	1	6	24	48	61	10	57
16 à 19 ans	1	5	13	16	40	5	32
20 +	1	1	7	6	18	2	16
Encore aux études	5	10	38	17	49	16	39
Sexe :							
Masculin	1	4	14	17	35	5	30
Féminin	1	6	21	22	43	8	37
Age :							
18-25	3	10	33	16	44	13	36
26-44	1	4	12	11	28	5	23
45-64	1	4	12	15	37	5	31
65 +	1	4	25	46	60	8	56
Zone géographique :							
Rurale ou village	1	4	20	24	51	7	43
Ville petite ou moyenne	2	5	17	17	36	7	30
Grande ville	1	5	16	17	28	6	25
Revenu du ménage :							
Quartile du plus bas revenu	2	7	32	41	60	9	55
Quartile du 2 ^{ème} revenu le plus bas	<1	5	13	19	44	5	37
Quartile du 2 ^{ème} revenu le plus élevé	1	2	14	10	24	4	20
Quartile du revenu le plus élevé	0	2	8	5	17	2	14
Facilité de comparer les informations des banques, les caractéristiques et coûts des comptes bancaires :							
Très facile	2	3	8	8	19	4	16
Relativement facile	1	3	10	10	26	4	21
Ne sait pas	2	6	22	40	53	9	49
Relativement difficile	3	12	46	40	61	18	56
Très difficile	1	6	16	17	37	7	32
Facilité de savoir d'avance le coût pour emprunter de l'argent							
Très facile	<1	2	8	12	27	2	22
Relativement facile	1	4	12	10	30	5	23
Ne sait pas	3	10	34	38	61	15	55
Relativement difficile	1	5	18	17	36	7	31
Très difficile	3	7	27	38	45	11	44
Les techniques de marketing des institutions financières sont agressives							
Tendance à approuver	1	4	12	15	31	5	26

Ne sait pas	2	9	27	13	33	14	47
Tendance à désapprouver	1	3	15	29	53	5	28
J'attends des institutions financières qu'elles me donnent des conseils							
Oui	1	4	11	12	34	4	29
Ne sait pas	6	14	36	28	55	20	47
Non	2	8	28	27	48	12	41

Source : Eurobaromètre 60.2 (Pays de l'UE 15)/Eurobaromètre 2003.5 (Pays de l'UE 10)

Base : tous les adultes de plus de 18ans

Nous avons également étudié l'influence d'une série d'aptitudes et d'attitudes sur l'exclusion financière. Dans les pays de l'UE 15, de même que dans les nouveaux États membres, les niveaux d'exclusion étaient plus élevés si les personnes :

- trouvaient difficile de comparer les informations émanant des banques et concernant les caractéristiques et les coûts des comptes bancaires ;
- trouvaient difficile de savoir à l'avance combien allait coûter le fait d'emprunter de l'argent ;
- et n'attendaient pas des institutions financières qu'elles leur donnent des conseils financiers.

Dans tous les cas, cependant, des proportions importantes de gens ont répondu qu'ils « ne savaient pas » répondre à ces questions et les mêmes présentaient un haut niveau d'exclusion financière. Ces personnes répondaient également souvent qu'elles ne savaient pas estimer si les techniques de marketing des institutions financières étaient agressives ou non. Globalement, cela suggère que l'exclusion financière est influencée par :

- les difficultés susceptibles d'être rencontrées pour connaître le coût de l'utilisation des services bancaires et du crédit ;
- le manque de connaissances sur les services financiers ;
- et l'indisponibilité de tout matériel de marketing – qui renforce, selon une autre étude, l'opinion que les services financiers ne « sont pas faits pour les gens comme moi ».

Il est clair qu'une majorité de ces caractéristiques et attitudes personnelles sont liées entre elles. Par exemple, les parents isolés sont souvent en marge du marché du travail parce qu'ils s'occupent de leurs enfants et que, en tant que groupe, ils tendent à avoir des revenus relativement bas. Pour démêler ces effets, nous avons utilisé une technique statistique appelée « régression logistique ». Cette technique permet d'étudier les effets de chaque facteur tour à tour, indépendamment de tous les autres facteurs inclus dans l'analyse, et de voir la mesure dans laquelle il augmente le *rapport des chances*²⁰ d'une

²⁰ Egalement désigné « odds ratio » (OR), « rapport des cotes », ou « risque relatif rapproché », le rapport des chances est une mesure statistique, permettant de mesurer le degré de dépendance entre des variables aléatoires qualitatives. Il se définit comme le rapport des chances qu'un événement arrivant à un groupe de personnes A arrive également à un autre groupe B. Si la probabilité qu'un événement arrive dans le groupe A est p et q dans le groupe B, le rapport des chances est : $\frac{p/(1-p)}{q/(1-q)} = \frac{p(1-q)}{q(1-p)}$. S'il est proche de 1, l'événement est indépendant du groupe, s'il est supérieur à 1, l'événement est plus fréquent dans le groupe A. Un rapport des chances est supérieur ou égal à zéro. S'il devient très élevé, l'événement est beaucoup plus fréquent dans le groupe A, s'il tend vers zéro l'événement est beaucoup plus

personne financièrement exclue. Elle permet également de déchiffrer les effets des attitudes et caractéristiques personnelles. (Voir tableau 8 – colonne 2 – toute l'UE 25).

Cette analyse a démontré que l'influence la plus importante et la plus statistiquement significative sur l'exclusion financière était le fait d'être chômeur (qui quadruplait pratiquement le rapport des chances par rapport aux personnes ayant un emploi) et le fait de ne pas savoir si les institutions financières donnent des conseils ou de s'attendre à ce qu'elles ne le fassent pas (chacun de ces deux facteurs triplant le rapport des chances par rapport aux personnes répondant par l'affirmative à cette dernière question). D'autres facteurs ayant un effet mesurable (qui, tous, doubleraient le rapport des chances) incluaient : le fait d'être retraité ou incapable de travailler ; de se trouver dans le quartile de revenu le plus bas²¹ ; d'être un étudiant et de ne pas savoir s'il est facile de comparer les coûts bancaires. L'âge, le sexe et le type de localité dans laquelle on habite sont des facteurs importants dans une certaine mesure, mais leurs effets sont limités. Il nous a été impossible d'inclure, dans ce modèle, l'âge auquel les sondés ont quitté le système éducatif à cause de la forte colinéarité avec la variable du statut de travail.

4.1 Variations des types de personnes financièrement exclues

Il est intéressant d'examiner si les mêmes types de personnes sont financièrement exclus dans les pays présentant de hauts niveaux d'exclusion financière et dans ceux où ces niveaux sont bas, ou si une incidence moins élevée de l'exclusion financière signifie aussi qu'elle est d'autant plus concentrée parmi certains groupes de la société.

Il est plausible que, dans les pays présentant un moindre niveau d'exclusion financière, celle-ci se concentre parmi certains groupes de la population. Pour évaluer si c'est effectivement le cas, nous avons regroupé les pays de l'UE 25 selon leur niveau d'exclusion financière. Ces groupes sont les suivants : (tableau 7 colonnes 2-6) :

1. **Bas niveau d'exclusion financière** (pays où le niveau d'exclusion financière est inférieur à 3 %) – Luxembourg, Belgique, Danemark, Pays-Bas, France et Suède.
2. **Niveau moyennement bas d'exclusion financière** (entre 3 et 8 %) – Allemagne, Autriche, Royaume-Uni, Finlande, Espagne et Slovaquie.
3. **Niveau moyennement élevé d'exclusion financière** (entre 12 et 28 %) – Italie, Irlande, Portugal, Grèce, Estonie, République tchèque, Chypre, Malte et Slovaquie.
4. **Niveau élevé d'exclusion financière** (34 % et plus) – Hongrie, Pologne, Lituanie et Lettonie.

Dans l'ensemble, les mêmes types de personnes présentaient un risque d'être touchées par l'exclusion financière indépendamment du fait qu'elles vivaient dans un pays présentant des niveaux élevés ou bas d'exclusion financière. Il est probable qu'au fur et à mesure que l'on se rapproche d'un bas niveau d'exclusion financière, certains groupes restent à la traîne. En fait, tous les groupes, indépendamment des circonstances, bénéficient

fréquent dans le groupe B.

²¹ Nous entendons par là les personnes qui vivent parmi le quart des ménages ayant les plus bas revenus.

largement du passage d'un niveau élevé à un bas niveau d'exclusion financière. Même dans ce cas, certaines franges de la population expérimentent de manière disproportionnée l'exclusion financière, qu'elles vivent dans un pays où les niveaux globaux sont élevés ou dans un pays où ils sont bas. Il s'agit des parents isolés, des jeunes (de 18 à 25 ans), des étudiants et des chômeurs (tableau 7, colonnes 2 à 6).

À l'inverse, l'exclusion disproportionnée expérimentée dans les pays présentant des niveaux élevés et moyennement élevés d'exclusion sociale chez les femmes, les célibataires sans enfant, les retraités, les personnes âgées de plus de 65 ans, les personnes qui ont quitté l'école précocement et les habitants des campagnes, disparaît dans les pays où le niveau d'exclusion financière est bas. De même, l'effet des revenus se réduit sensiblement, à l'instar des effets des attitudes, bien que les personnes qui ne savaient pas si l'on pouvait espérer que les institutions financières donneraient des conseils restaient affectées de manière disproportionnée dans les zones à basse exclusion.

Comme précédemment, nous avons utilisé une analyse de régression pour identifier si différents facteurs semblent influencer l'exclusion financière en fonction des niveaux d'exclusion élevés ou bas (tableau 8 colonnes 3 à 6).

Cette analyse a démontré que le nombre de facteurs qui poussaient à la hausse le rapport des chances de l'exclusion financière augmentait proportionnellement au niveau d'exclusion financière expérimentée dans un pays. Ainsi, en Hongrie, en Pologne, en Lituanie et en Lettonie, où les niveaux étaient élevés, un grand nombre de facteurs étaient fortement significatifs sur le plan statistique (tableau 8 colonnes 6). Ces facteurs sont : l'âge, le statut de l'emploi, le revenu du ménage, la zone géographique et une série d'attitudes.

Tableau 8 – Régression logistique du rapport des chances de l'exclusion financière dans tous les pays de l'UE 25 et par niveau national d'exclusion financière

R-Carré	0,24	0,14	0,18	0,21	0,29
Niveaux d'exclusion	EU25	Bas	Moyen^t bas	Moyen^t élevé	Élevé
	Exp(B)	Exp(B)	Exp(B)	Exp(B)	Exp(B)
Sexe :		ns	ns	ns	
Masculin (référence)					
Féminin	1,1				0,8*
Age		ns			
Age :					
26-44 (référence)	1,7**		2,2**	1,5**	1,6**
18-25	1,1		0,8	0,9	1,4*
45-64	1,0		1,0	1,0	2,3**
Type de famille :		ns		ns	ns
Couples sans enfants (référence)					
Couples avec enfants	1,2**		1,9**		
Célibataire sans enfant	1,2*		1,5*		
Parent isolé	1,2**		1,9**		
Autres :	0,6		2,5		-
Statut de travail des sondés :		ns			
Salarié (référence)					
Indépendant	1,1		0,8	0,9	0,8

Au foyer	2,3**	3,5**	3,0**	3,4**
Étudiant	2,0**	1,4	2,2**	2,2**
Chômeur	3,6**	3,2**	3,2**	3,1**
Retraité/incapable de travailler	2,3**	1,5*	2,2**	1,5**
Revenu du ménage :	ns			
Quartile du revenu le plus élevé (référence)				
Quartile du plus bas revenu	2,1**	2,8**	2,6**	2,4**
Quartile du 2 ^{ème} revenu le plus bas	1,9**	2,5**	1,9**	1,8**
Quartile du 2 ^{ème} revenu le plus élevé	1,4**	1,3	1,4*	1,3*
Zone géographique :	ns			
Grande ville (référence)				
Rurale ou village	1,2**		1,2*	1,9**
Ville petite ou moyenne	1,0		1,0	1,3*
Facilité de comparer les informations des banques, les caractéristiques et coûts des comptes bancaires	ns			
Très facile (référence)				
Relativement facile	1,1	0,8	1,2	1,2
Ne sait pas	1,8**	2,1**	2,0**	2,7**
Relativement difficile	1,5**	1,0	1,5*	3,0**
Très difficile	2,0**	1,3	1,6**	1,8**
Facilité de savoir d'avance le coût pour emprunter de l'argent	ns			
Très facile (référence)				
Relativement facile	1,0	0,7	1,4	0,9
Ne sait pas	1,1	1,0	1,4	1,2
Relativement difficile	1,4**	2,9*	1,6	1,8**
Très difficile	1,9**	2,4	2,3**	1,5*
Les techniques de marketing des institutions financières sont agressives	ns ns			
Tendance à approuver (référence)				
Tendance à désapprouver	1,2**		1,3*	1,1
Ne sait pas	2,1**		1,4**	1,4**
J'attends des institutions financières qu'elles me donnent des conseils	ns			
Tendance à approuver (référence)				
Tendance à désapprouver	3,1**	2,1**	2,0**	1,6**
Ne sait pas	3,0**	2,9**	2,1**	1,6**

Eurobaromètre 60.2 et 2003.5 base : tous les adultes de plus de 18 ans

*** Signification statistique < 0,01 * Signification statistique < 0,05 ns= non significatif*

À l'inverse, dans les pays présentant les niveaux les plus bas d'exclusion financière (Luxembourg, Belgique, Danemark, Pays-Bas, France et Suède), aucun facteur n'atteignait le plus haut niveau de signification statistique (tableau 8 colonne 3).

4.2 Les immigrés et l'exclusion financière : analyse approfondie²²

Les preuves empiriques démontrent que, dans de nombreux pays, une forte majorité d'immigrés s'intègre aisément dans la société et jouit d'un accès et d'un usage satisfaisants des services financiers. Toutefois, une partie de cette population fait montre de caractéristiques et d'attitudes typiques d'autres groupes socialement exclus telles qu'un bas niveau de revenus, un bas niveau de qualification, le défaut de connaissances linguistiques ou encore des barrières psychologiques comme le manque de confiance en soi et la méfiance vis-à-vis des prestataires de services financiers.

²² Pour plus d'informations, se reporter au document de travail *Immigrés et services financiers* de Luisa Anderloni.

Par contre, les groupes d'immigrés diffèrent, dans certaines conditions, des autres groupes socialement exclus et il est donc particulièrement intéressant d'accorder une attention particulière à la question de l'exclusion financière des immigrants. En fait :

- les comportements financiers des immigrants dépendent de leur niveau d'intégration dans le pays hôte ainsi que du type de système bancaire existant dans leur pays d'origine ;
- l'univers des immigrants est complexe, il se compose de différents groupes ethniques présentant d'importantes différences ; l'exclusion sociale et financière des immigrants diffère en fonction du contexte géographique : certains pays, comme le Royaume-Uni, la France et l'Allemagne ont connu des flux d'immigration pendant plusieurs décennies et leurs « problèmes d'intégration » sont différents de ceux expérimentés par des pays dont les flux d'immigration sont plus variés, comme l'Italie et l'Espagne, et où les nationalités des immigrants sont variables ;
- l'attitude des immigrants face à l'inclusion financière, c'est-à-dire leur demande de services financiers, est un processus évolutif lié aux phases de migration, qui présentent chacune des besoins financiers différents.

Ce dernier point est particulièrement intéressant pour analyser l'accès et la demande de services financiers des immigrants : les besoins financiers des immigrants dépendent de leur plan migratoire, qui consiste en plusieurs phases, dont chacune se voit attribuer une priorité différente en termes de besoins financiers.

Au cours de la première phase – celle de « l'établissement initial » –, les besoins de base sont associés au travail, au logement et à l'apprentissage de la langue. Au cours de cette phase, les besoins financiers sont essentiellement liés à l'utilisation de l'argent pour la survie. Les problèmes de logement peuvent entraîner des besoins financiers comme la nécessité d'obtenir une garantie bancaire pour louer une maison, dans le cas où les immigrants préfèrent ou sont capables de choisir l'approche légale et ne sont pas forcés de s'en remettre au marché « clandestin » de la location. Le plus souvent, les immigrants partagent un logement avec des amis, des parents ou des immigrants provenant du même pays ou groupe ethnique. L'entrée illégale est, de plus, souvent associée à d'importantes dettes contractées pour financer le voyage. Il est pratiquement impossible pour les immigrants d'économiser de l'argent au cours de cette première phase économiquement instable.

Au cours de la deuxième phase, les besoins financiers consistent essentiellement à épargner et transférer de l'argent à l'étranger par des envois de fonds. La fréquence de ces envois dépend de l'importance de l'aide qu'apportent les individus à la survie de leur famille dans leur pays d'origine. Le montant dépend de la somme qu'ils ont réussi à épargner, parfois très modeste étant donné les bas salaires et les charges élevées. Parmi les autres besoins financiers, citons également les emprunts personnels ou les crédits à la consommation contractés pour acheter des meubles ou des appareils ménagers et les microcrédits permettant aux indépendants d'acheter des équipements nécessaires à leur

activité. Parfois, la demande reste latente à cause de l'impossibilité de répondre aux conditions imposées par les banques à l'emprunteur.

La troisième phase, ou « établissement stable », implique un plus haut degré d'intégration dans le pays d'accueil. C'est la raison pour laquelle l'épargne est alors caractérisée par des objectifs à moyen terme poussant les immigrés à rechercher des produits d'épargne de base. En ce qui concerne le crédit, la demande se concentre sur les microcrédits ou les crédits à la consommation, les hypothèques pour l'achat d'un logement et les emprunts professionnels. Le montant et la fréquence des envois de fonds diminuent parce que la plupart des immigrés vivent avec leur famille dans le pays d'accueil et préfèrent investir la plupart de leurs ressources pour améliorer leur niveau de vie dans leur pays d'adoption.

La description exacte de la quatrième phase de « consolidation » dépend du projet originel ou du modèle d'immigration. Si ce projet s'inscrit dans un modèle de « transit » et si l'objectif consiste à travailler à l'étranger pendant une certaine période – afin d'économiser de l'argent pour la famille restée au pays d'origine et permettre d'acheter, construire ou rénover une maison, puis de retourner chez soi –, les besoins sont assez similaires à ceux de la phase précédente. Un domaine d'offres inexploité pour ce type d'immigrés peut être celui de programmes d'épargne et de pension transférables et la mise en place d'annuités différées. Si le projet s'inscrit dans un modèle « d'établissement définitif et générations suivantes », les besoins financiers deviennent plus sophistiqués et ressemblent à ceux des personnes du pays d'accueil présentant les mêmes caractéristiques.

Dans toutes les phases mentionnées ci-dessus, les programmes d'envoi de fonds et de retraite sont des services importants pour les populations immigrées, même si leur importance relative tend, en général, à se modifier pendant les cycles de vie et à diminuer au fur et à mesure que d'autres besoins s'accroissent. Les services d'envoi de fonds peuvent, par conséquent, être considérés comme une manière d'engager une relation avec la banque. La relation se renforce graduellement et, en fin de compte, débouche sur des services plus complexes induisant une plus grande valeur ajoutée.

4.3 Conclusion

L'exclusion financière affecte certains groupes de personnes plus que d'autres et, globalement, des types similaires de population sont affectés de manière disproportionnée, quel que soit le niveau d'exclusion qui prévaut dans leur pays. Ce sont les bas revenus et, par conséquent, les chômeurs, les parents isolés s'occupant à temps plein de leurs enfants et les personnes incapables de travailler à cause d'une maladie ou d'un handicap. Dans les nouveaux États membres, les retraités souffrent également davantage de l'exclusion financière. L'analyse de régression montre que ces facteurs sont les plus significatifs statistiquement et qu'ils exercent les effets les plus marquants.

Il apparaît également de façon très nette que l'exclusion financière est liée à la connaissance des services financiers et à l'exposition des personnes à ceux-ci. Cette

donnée reste statistiquement significative et exerce un effet important, même lorsque d'autres facteurs, comme les revenus et le statut de travail, sont contrôlés.

Il existe un lien avec l'âge puisque les jeunes (UE15) et les personnes âgées (nouveaux États membres) courent plus de risques d'être exclus. Les célibataires courent également un risque plus important d'être exclus que ceux qui vivent avec un partenaire. Dans les deux cas, cependant, l'analyse de régression a montré que ces effets étaient moindres même s'ils étaient statistiquement significatifs. Cela suggère donc que ces effets sont compensés par les revenus et le statut de travail. Bien que les femmes présentent des niveaux légèrement plus élevés d'exclusion financière que les hommes, le sexe n'est pas significatif dans l'analyse de la régression – suggérant une fois de plus que les effets liés au sexe peuvent être attribués au statut de travail et aux revenus puisque les retraités ou les personnes restant au foyer sont, dans une plus large proportion, des femmes.

Il est important de noter que les circonstances économiques et les caractéristiques individuelles ne sont pas les seuls éléments qui affectent la probabilité d'être exclu financièrement. Il a été prouvé que l'exclusion financière se concentre dans certaines communautés. Ainsi, vivre dans un milieu défavorisé augmente la probabilité d'être financièrement exclu, ainsi que le fait de vivre dans une zone rurale des nouveaux États membres. Ceci reflète la rareté de l'offre de services financiers dans ces communautés. En même temps, on constate également que l'exclusion financière touche davantage les personnes dont les amis et la famille sont également exclus. Cela suggère que lorsque l'économie monétaire est la norme, la propension à utiliser les services financiers est nettement moindre, expliquant également les variations géographiques.

Une étude précédente avait montré que les immigrés et les surendettés courent eux aussi des risques d'exclusion. Il n'a cependant pas été possible d'inclure ces données dans l'analyse de régression, même s'il est hautement probable que ces deux facteurs soient statistiquement significatifs.

Lorsque l'on réalise une étude qualitative, cependant, l'analyse des chances d'inclusion financière du groupe des immigrés se révèle intéressante. En effet, ils constituent une population dont les besoins financiers évoluent en fonction de leur plan migratoire.

Quatre phases ont été identifiées :

- la phase « d'établissement initial » ; où les besoins financiers relèvent plus de la survie (travail, logement et apprentissage des langues) ;
- la deuxième phase, où les besoins consistent à épargner et à transférer de l'argent vers le pays d'origine ;
- la phase « d'établissement stable » où les besoins financiers s'étendent au moyen terme, comme l'épargne et le crédit ;
- la phase de « consolidation » qui peut prendre deux orientations. Le modèle de « transit » où les immigrés ne veulent manifestement travailler à l'étranger que pendant une période spécifique et ont l'intention de revenir dans leur pays d'origine, et le modèle « d'établissement définitif et générations suivantes », où les besoins financiers ressemblent fortement à ceux exprimés par les personnes vivant dans le pays d'accueil.

Il y a lieu de se concentrer sur deux services financiers : les économies en vue de la retraite et les envois de fonds, car il s'agit des services les plus utilisés par les immigrants lors de leur établissement dans un pays d'accueil.

5 Les causes et conséquences de l'exclusion financière

La première analyse de l'exclusion financière arrivait à la conclusion qu'elle est constituée de « *processus servant à empêcher certains groupes sociaux et individus d'accéder au système financier* » (Leyshon et Thrift, 1995). Les auteurs y soutiennent que les bas revenus et certains groupes sociaux défavorisés représentent un trop grand risque pour devenir clients des institutions financières « *classiques* » qui, de ce fait, évitent certaines zones géographiques où ces franges de la population sont établies. Autrement dit, l'exclusion financière était exprimée en termes **d'accès physique et géographique**. Depuis lors, un vaste corps de recherche a identifié un grand nombre d'autres facteurs qui restreignent l'accès et l'utilisation des services financiers ou qui les rendent moins adaptés.

Toute une série de **facteurs sociétaux** ont été identifiés comme exerçant un impact sur l'accès et l'utilisation des services financiers. Ces derniers incluent la libéralisation des marchés des services financiers qui, à son tour, a entraîné une augmentation du nombre et de la complexité des produits et des fournisseurs financiers. Si ce phénomène a élargi l'accès, la confusion qui en résulte rend malaisé l'accès de certaines personnes à des services financiers (Anderloni et Carluccio, 2006 ; Atkinson *et al.*, 2006 ; Kempson *et al.*, 2000).

Deuxièmement, on a assisté à des modifications structurelles des marchés du travail entraînant une plus grande « flexibilité » et une insécurité croissante de l'emploi qui, dans certains pays, s'accompagnent de taux élevés du chômage des jeunes (Anderloni et Carluccio, 2006).

Troisièmement, les mesures de resserrement des règles relatives au blanchiment d'argent à cause des attaques terroristes ont entraîné des difficultés croissantes pour certaines personnes d'accéder à ces services (Anderloni et Carluccio, 2006; Kempson, 2000).

Quatrièmement, les programmes d'assistance sociale peuvent jouer un rôle important – à la fois en ce qui concerne le montant des paiements et la méthode par laquelle ils sont effectués, ce qui exerce un impact sur les niveaux d'exclusion financière. Dans le cas de la perception d'allocations, diverses règles peuvent décourager certaines personnes de constituer une épargne, lorsque cela pourrait réduire le niveau d'assistance auquel elles ont droit (Anderloni et Carluccio 2006; Citizens Advice 2006 ; Kempson et Whyley 1999).

Cinquièmement, l'exclusion financière est affectée par les modifications démographiques, comme la hausse du nombre de divorces et la tendance des jeunes à quitter la maison à un âge plus avancé (Anderloni et Carluccio, 2006; Kempson *et al.*, 2000).

Enfin, comme nous le verrons au chapitre 3, il existe un lien entre les niveaux d'exclusion bancaire et les niveaux d'inégalité de revenus mesurés par les coefficients de Gini (Kempson, 2006).

Une grande partie des recherches et des analyses précédentes s'était, cependant, concentrée sur les raisons de l'exclusion dans certains domaines des services financiers. Dans le domaine des **opérations bancaires**, une série de facteurs relevant à la fois de **l'offre et de la demande** a été identifiée dans un grand nombre de pays (voir Anderloni et Carluccio, 2006 ; Corr, 2006 ; Gloukoviezoff, 2005 ; Kempson, 2006).

Du côté de **l'offre**, les banques refusent d'ouvrir des comptes bancaires de transaction à certains groupes de personnes qui, par exemple, présentent un historique de crédit difficile, des formes d'emploi instables ou mal cotés par le système d'évaluation des risques-clients. Dans certains pays, il existe des registres où sont consignés les défauts de paiement et les insolvabilités, même si des initiatives légales tentent de réduire ce risque trop stigmatisant. Les personnes qui ne peuvent satisfaire aux critères d'identité rencontrent également des difficultés à ouvrir un compte. Cela s'applique en particulier aux immigrés, mais peut également affecter un groupe plus large de personnes qui ne possèdent pas les formes standard d'identité demandées. Ce problème est particulièrement épineux dans les pays où le système de carte d'identité n'est pas en vigueur et dans lesquels les banques se basent sur les passeports et les permis de conduire. De plus, les modalités et conditions, ainsi que les coûts associés aux comptes bancaires de transaction, en découragent à la fois l'accès et l'utilisation. Ces conditions portent notamment sur le solde minimum, les charges mensuelles et le coût des transactions – en particulier si ces deux derniers éléments sont dégressifs et, par conséquent, affectent de manière disproportionnée les personnes à bas revenus.

Côté **demande**, une série de raisons psychologiques et culturelles découragent l'accès et l'utilisation des services bancaires de transaction. Cela concerne les personnes âgées qui font partie d'une génération « cash seulement », les immigrés et les bas revenus en général qui considèrent souvent le système bancaire comme n'étant adapté qu'aux plus riches qu'eux et qui craignent de perdre le contrôle sur leur argent s'ils ne payent pas en monnaie sonnante et trébuchante. En Italie, les clients des banques ne sont pas enclins à ouvrir un compte si celui-ci n'est pas assorti d'un découvert permettant d'accéder à l'argent qui y est déposé. Les délais d'encaissement des chèques sur les comptes ne permettent, en effet, pas l'accès immédiat à l'argent versé (Anderloni, 2003).

L'importance relative de ces facteurs est, néanmoins, variable en fonction des pays. En Italie, par exemple, les coûts des opérations bancaires sont très élevés (Anderloni et Carluccio, 2006). Au Royaume-Uni, par contre, les transactions sont gratuites, mais la preuve de l'identité est un problème spécifique qui va de pair avec des coûts très élevés en cas de découvert non autorisé sur les comptes (Collard *et al.*, 2001; Kempson and Whyley 1998 ; Kempson, 2006). En France, l'accès à un compte est souvent refusé à cause du surendettement (Gallou et Le Queau, 1999 ; Kempson, 2006). En Suède, où les niveaux d'inclusion bancaire sont très élevés, la migration générale vers les services bancaires par Internet restreint l'accès aux comptes de transaction à ceux qui n'ont pas accès à la Toile (Anderloni et Carluccio, 2006). Ce dernier point est important parce qu'il souligne la nécessité de réévaluer en permanence les obstacles à l'accès et à l'utilisation.

Sur le sujet du **crédit à la consommation**, une étude antérieure a identifié une série de facteurs similaires – liés, une fois de plus, à **l'offre** et à la **demande**. Le refus opposé par les sociétés de crédit constitue la principale raison dans tous les pays, et procède d'un manque d'information sur l'individu dans les agences de référence pour crédit, d'un historique de crédit difficile ou d'une évaluation négative des risques-clients par les créanciers à cause d'une instabilité d'emploi, de bas revenus ou d'autres caractéristiques personnelles (Corr, 2006 ; Ellison, Collard and Forster, 2006 ; Kempson and Whyley, 1999 ; Kempson *et al.*, 2000 ; Nieri, 2006).

Souvent, le fait que la personne ne demande pas de crédit, car elle est persuadée qu'il lui sera refusé, est tout aussi important. (Nieri, 2006 ; Kempson et Whyley, 1999 ; Kempson *et al.*, 2000). On estime qu'en France, en Italie et en Espagne, 16 % se sont effectivement vu refuser un crédit et que six autres pour cent n'en ont pas demandé, car ils pensaient qu'il serait refusé. (Nieri, 2006).

Un autre élément capital de la limitation de l'accès et de l'utilisation du crédit en blanc est la crainte d'emprunter – et en particulier d'utiliser des formes de crédit comme le découvert et les cartes de crédit par lesquelles il est aisé de perdre le contrôle de ses dépenses (Kempson et Whyley, 1999 ; Kempson *et al.*, 2000 ; Collard et Kempson, 2005). Les personnes pour qui l'accès au crédit en blanc est difficile sont souvent découragées par le coût élevé et les conditions contractuelles défavorables obtenues auprès des intermédiaires (Nieri, 2006) ou sur le marché à haut risque (Collard et Kempson, 2005).

Souvent, les personnes à bas revenus ont besoin d'emprunter des sommes relativement peu importantes pendant une période assez courte. Elles préfèrent des emprunts à échéance fixe qu'elles savent pouvoir rembourser. La plupart des prêteurs « *classiques* » imposent des montants minimums sous forme d'emprunts à échéance fixe qui excèdent la demande exprimée (Carbo *et al.*, 2005 ; Collard et Kempson, 2005 ; Corr, 2006).

Enfin, la religion peut constituer un obstacle à l'utilisation – en particulier dans les populations musulmanes (Collard *et al.*, 2001 ; Collard et Kempson, 2005 ; Kempson *et al.*, 2000).

À l'inverse des services bancaires de transaction et du crédit en blanc, peu d'études se sont penchées sur les raisons pour lesquelles les gens ne possèdent pas de compte d'épargne. Néanmoins, une recherche menée au Royaume-Uni a montré que l'explication ne réside pas seulement dans le fait qu'il n'y a pas suffisamment d'argent à économiser. De nombreuses personnes à bas revenus *épargnent*, mais en dehors des institutions officielles, surtout en liquide à la maison ou par le biais de programmes informels d'épargne et d'emprunts (Kempson, 1999). Cette situation s'explique par différents facteurs.

Premièrement, certaines personnes sont confrontées aux mêmes difficultés que celles que nous relevions plus haut au sujet des moyens à apporter à la preuve de leur identité. Deuxièmement, comme nous l'avons rapporté ci-dessus, en Italie, les délais

d'encaissement des chèques dissuadent d'ouvrir un compte qui ne permet pas l'accès immédiat aux fonds déposés (Anderloni, 2003). Mais, plus important encore peut-être, bien des gens ne déposent pas leur épargne sur un compte bancaire ou auprès d'une institution similaire parce qu'ils pensent qu'un montant minimum considérable est requis ou parce qu'ils estiment que ces institutions ne s'adressent pas à ceux qui n'ont que de petites sommes à épargner.

Psychologiquement, les programmes d'épargne informels sont plus accessibles (Collard, 2001 ; Corr, 2006 ; Kempson, 1999 ; OLR, 2006). Le nombre et la complexité des produits d'épargne ont également un effet dissuasif (Citizens Advice, 2006). Enfin, certains facteurs religieux constituent des obstacles à l'ouverture de comptes d'épargne tout comme à l'utilisation des crédits (Collard *et al.*, 2001 ; Kempson 1999).

5.1 Synthèse des causes de l'exclusion financière

Il existe un éventail de modèles pour classer les causes de l'exclusion financière, mais aucun ne tient suffisamment compte de la complexité de la situation brièvement décrite ci-dessus. Nous avons, par conséquent, développé un nouveau schéma de l'exclusion financière qui combine des idées provenant des modèles existants. Ce schéma est présenté dans le tableau ci-dessous qui classe les obstacles en trois groupes : les facteurs sociétaux, les facteurs liés à l'offre et les facteurs liés à la demande. De plus, le tableau indique (i) si leur action est limitative de l'accès ou de l'utilisation ainsi que (ii) le type de fourniture de services financiers sur lequel ils exercent principalement leurs effets.

Il est important cependant de se rappeler que tous ces facteurs ne vont pas nécessairement s'appliquer dans chaque pays. De plus, leur importance relative varie également d'un pays à l'autre. Il est également essentiel de noter que les raisons de l'exclusion financière sont complexes et que ces obstacles n'exercent pas leurs effets de manière isolée. Ainsi donc, n'importe quel individu peut être empêché ou dissuadé d'utiliser des services financiers pour différentes raisons.

Tableau 9 – Facteurs affectant la difficulté d'accès ou d'utilisation

	Accès ou utilisation	Lien possible*	Type de service affecté**
Facteurs sociétaux			
Libéralisation des marchés	Accès	(+) la concurrence peut accroître l'attention pour tous les segments du marché ou (-) moins d'attention pour les segments marginaux du marché (-) le nivellement de la réglementation des institutions bancaires/financières entraîne généralement la disparition des institutions financières qui servaient les bas revenus	Opérations bancaires** ; crédit ; épargne
Évolution du marché du travail	Accès	(-) marchés plus flexibles = revenus moins stables et, souvent, perte de solvabilité	Opérations bancaires ; crédit
Réglementation du blanchiment d'argent/contrôles d'identité	Accès ; utilisation	(-) la lutte contre le blanchiment d'argent et le terrorisme entraîne une surcharge administrative accrue pour les transactions financières	Opérations bancaires ; épargne
Politique fiscale	Accès ; utilisation	(-) les droits et taxes sur les services bancaires peuvent être lourds pour les bas revenus, ce qui réduit l'intérêt d'utiliser ces services, (+) mais des mesures fiscales peuvent encourager (réduction des coûts ou avantages fiscaux) l'inclusion financière	Opérations bancaires ; épargne, crédit
Assistance sociale	Accès ; utilisation	(-) le paiement des aides sociales en liquide décourage l'ouverture d'un compte bancaire (+) les politiques anti-pauvreté peuvent faciliter l'inclusion financière	Opérations bancaires ; crédit, épargne
Évolution démographique	Accès ; utilisation	(-) les personnes âgées souffrent généralement davantage du clivage technologique (+) les jeunes ont une plus forte propension à utiliser le crédit, mais (-) leur risque de surendettement est supérieur et peut entraîner l'exclusion	Opérations bancaires ; crédit ;
Inégalités de revenus	Accès	(-) les fortes inégalités de revenu et la disparité éducative sont normalement associées avec de plus grandes difficultés d'accès	Opérations bancaires ; crédit
Facteurs liés à l'offre			
Accès géographique	Accès	(-) / (+)	Opérations bancaires ; épargne
Évaluation du risque	Accès	(-) / (+)	Opérations bancaires ; crédit
Prix	Accès ; utilisation	(-) / (+)	Opérations bancaire ; crédit
Conception du produit (conditions et modalités)	Accès ; utilisation	(-) / (+)	Opérations bancaire ; crédit
Fourniture des services (par exemple Internet)	Accès ; utilisation	(-) / (+)	Opérations bancaire ; crédit ; épargne
Complexité des choix	Accès	(-) / (+)	Épargne
Marketing	Accès	(-) / (+)	Opérations bancaires ; crédit ; épargne
Facteurs liés à la demande			
Pas pour les pauvres	Accès	(-)	Opérations bancaires ; crédit ; épargne
Crainte de perdre le contrôle financier	Accès	(-)	Opérations bancaires ; crédit
Méfiance à l'égard des fournisseurs	Accès	(-)	Opérations bancaire ; crédit ; épargne
Inquiétude à propos des coûts	Accès ; utilisation	(-)	Opérations bancaires ; crédit
Préférence pour les fournisseurs « alternatifs » et facteurs culturels	Accès	(-)	Opérations bancaires ; crédit ; épargne
Religion	Accès	(-)	Opérations bancaires ; crédit ; épargne
Opposition à l'utilisation	Accès	(-)	Crédit

* (+) si le facteur facilite l'inclusion financière, (-) si le facteur entraîne l'exclusion financière ** Dans ce contexte, les 'opérations bancaires' désignent les 'opérations bancaires de transaction'

Le tableau ci-dessous synthétise les informations récoltées dans les rapports des pays concernant les causes de l'exclusion financière dans le cadre établi ci-dessus. Sur le plan méthodologique, même s'il existe quelques distorsions, ce tableau a contribué à centraliser et à harmoniser la collecte des données.

Dans l'ensemble, les facteurs sociétaux ont été plus souvent cités que les défauts de l'offre ou de la demande, mais la répartition est variable selon les pays.

Table 10 – Causes de l'exclusion financière dans 14 pays européens

	Type de facteurs	Accès et utilisation	Type de service affecté	Nombre de pays où cette cause d'exclusion financière a été identifiée*
F a c t e u r s s o c é t a u x	Changements démographiques, fossé technologique	Accès ; utilisation	Banque ; crédit	10/14
	Modification du marché du travail	Accès	Banque ; crédit	8/14
	Inégalités de revenus	Accès	Banque ; crédit	8/14
	Libéralisation des marchés, moins d'attention aux segments marginaux du marché	Accès	Banque	6/14
	Libéralisation des marchés, disparition des institutions ciblant les bas revenus	Accès	Banque	5/14
	Assistance sociale	Accès ; utilisation	Banque	5/14
	Modifications démographique/surendettement_	Accès ; utilisation	Banque ; crédit	4/14
	Réglementation du blanchiment d'argent/vérification d'identité	Accès ; utilisation	Banque	3/14
	Politique fiscale	Accès ; utilisation	Banque	3/14
	Modifications démographiques/jeunes	Accès ; utilisation	Banque ; crédit	2/14
	Modifications démographiques/ immigrés -minorités	Accès ; utilisation	Banque ; crédit	2/14
	Préférence pour l'argent liquide	Accès	Banque	1/14
F a c t e u r s l i é s à l' o f f r e	Évaluation du risque	Accès	Banque ; crédit	8/14
	Marketing	Accès	Banque ; crédit ; épargne	8/14
	Accès géographique	Accès	Banque ; épargne	7/14
	Conception du produit (modalités et conditions)	Accès ; utilisation	Banque ; crédit	7/14
	Fourniture de services (ex. : Internet)	Accès ; utilisation	Banque ; crédit ; épargne	7/14
	Complexité de choix	Accès	Épargne	7/14
	Prix	Accès ; utilisation	Banque ; crédit	4/14
	Type de produit	Accès ; utilisation	Banque ; crédit ; épargne	1/14

Facteurs liés à la demande	Soucis concernant les coûts	Accès ; utilisation	Banque ; crédit	8/14
	Persuadé que produit ou service pas pour les pauvres/manque d'estime de soi	Accès	Banque ; crédit ; épargne	8/14
	Crainte de perte du contrôle financier	Accès	Banque ; crédit	7/14
	Méfiance vis-à-vis des fournisseurs	Accès	Banque ; crédit ; épargne	7/14
	Préférence pour les fournisseurs « <i>alternatifs</i> » et facteurs culturels	Accès	Banque ; crédit ; épargne	4/14
	Religion	Accès	Banque ; crédit ; épargne	4/14
	Opposition à l'utilisation	Accès	Crédit	4/14
	Mauvaise expérience dans le passé	Accès ; utilisation	Banque ; crédit	1/14
	Crainte des saisies	Accès ; utilisation	Banque ; épargne	1/14

*14 pays ont été étudiés : l'Autriche, la Belgique, la Bulgarie, la France, l'Allemagne, l'Irlande, l'Italie, la Lituanie, la Norvège, la Pologne, la Slovaquie, l'Espagne, les Pays-Bas et le Royaume-Uni.

Bien que les causes de l'exclusion financière soient nombreuses et variées, une tendance générale se dessine quand même. En effet, et cela n'a rien de surprenant, les causes les plus souvent évoquées (dans au moins sept pays) semblent être, respectivement, dans chaque groupe d'obstacles :

Les facteurs sociétaux :

- *L'évolution démographique et technologique* : la population âgée éprouve des difficultés pour rester au fait des nouvelles manières d'utiliser l'argent.
- *Les changements sur le marché du travail* : l'accroissement de la flexibilité entraîne l'instabilité des revenus.
- *Les inégalités de revenus* entraînent des difficultés d'accès aux services financiers.

Facteurs liés à l'offre :

- *Procédures d'évaluation du risque* : en général, elles deviennent de plus en plus sévères et génèrent par conséquent l'exclusion financière.
- *Méthodes de marketing* : elles peuvent manquer de clarté et pousser les clients potentiels à abandonner la demande ou à se méfier des institutions financières et à rechercher des alternatives.
- *Accès géographique* : les prestataires de services financiers sont localisés à trop grande distance de leurs clients potentiels.
- *Conception du produit* : les conditions et modalités ne sont pas claires et le public cible n'est pas défini.
- *Fourniture de services* : les services financiers sont fournis par des voies inappropriées pour le public cible, par exemple, l'Internet pour les personnes âgées.
- *Complexité de choix* : il peut s'agir d'une question d'éducation, d'un trop grand nombre de produits parmi lesquels le public cible a du mal à opérer un choix.

Facteurs liés à la demande :

- *Croyance* selon laquelle les comptes bancaires ne sont pas faits *pour les pauvres* ou *manque de confiance en soi*.
- *Inquiétudes relatives au coût* : les clients potentiels craignent que les coûts soient trop élevés ou manquent d'information.
- *Crainte de perdre le contrôle financier* : le compte bancaire semble manquer de matérialité par rapport à l'argent liquide et certains moyens peuvent sembler « peu sûrs », par exemple à cause du piratage sur l'Internet.
- *Défiance par rapport aux fournisseurs* : crainte de la faillite et manque de confiance dans les institutions financières.

Il est indéniable que les facteurs sociétaux et les facteurs liés à l'offre et à la demande peuvent jouer un rôle dans l'exclusion ou, pour le moins, limiter l'inclusion financière des individus. Prenons pour exemple l'évaluation du risque. Le défaut d'adresse permanente ou de documents d'identité, l'absence d'un emploi « officiel » ou stable, le fait de ne pas parler la langue nationale ou de vivre dans des circonstances économiques défavorisées peuvent empêcher l'accès aisé et équitable même aux services financiers de base. C'est ce que démontrent clairement les modèles d'analyse des risques-clients dans lesquels des variables comme le lieu de résidence (code postal ou adresse spécifique), le type de fonction professionnelle, l'ancienneté chez le même employeur ou le fait de vivre depuis longtemps à la même adresse sont utilisés pour définir le score de l'analyse de crédit. Ces modèles sont principalement utilisés pour décider d'accepter ou de refuser les emprunts en blanc et les hypothèques, mais il représente également souvent un outil de segmentation de la clientèle et d'identification des clients « indésirables ».

En examinant le tableau de plus près, il est intéressant de noter que certains experts nationaux ont ajouté de nouvelles causes d'exclusion financière à celles qui avaient été convenues à l'origine. Ce sont celles qui sont suivies d'un numéro et expliquées ci-dessous :

Facteurs sociétaux :

- *Évolution démographique jeunes* (1) : si les jeunes ont tendance à utiliser plus souvent le crédit, dans certains pays, ils restent plus longtemps dans leur famille et estiment qu'il est moins utile d'ouvrir un compte bancaire.
- *Évolution démographique immigrés/minorités* (2) : il peut exister des obstacles culturels ou linguistiques à l'utilisation et/ou à l'accès des services financiers.
- *Les espèces sont la norme* (3) : il n'y a aucune stigmatisation à ne pas utiliser des moyens de paiement sophistiqués.

Facteurs liés à l'offre :

- *Type de produits* (4) : le service financier adapté n'existe pas sur le marché

Facteurs liés à la demande :

- *Mauvaise expérience* (5) : le refus à un client potentiel d'un service financier dans le passé suffit pour devenir un obstacle à toute nouvelle tentative.
- *Crainte des saisies* (6) : certains peuvent craindre que les créanciers saisissent leur revenu minimum garanti.

Pour conclure, et même si les facteurs sociétaux sont ceux que l'on mentionne le plus souvent comme causes de l'exclusion financière dans les rapports nationaux, il reste que bon nombre de problèmes liés à l'offre et à la demande sont soulevés. Ces derniers sont presque certainement plus courants que ne le laissent apparaître les rapports, mais ils ne se révèlent que lorsque la situation est explorée dans les détails. Ces preuves n'existent que dans une minorité de pays.

En effet, en ce qui concerne l'offre, l'évaluation du risque reste cette « boîte noire » manquant singulièrement de transparence. En effet, même si les facteurs utilisés sont connus dans une certaine mesure, les détails précis et l'importance relative de ces facteurs pour des produits spécifiques ne seront jamais divulgués puisque c'est précisément cela qui donne aux sociétés financières un avantage commercial par rapport à la concurrence.

Les critères que ces dernières utilisent pourraient être remis en question en ce qui concerne l'objectivité, la légitimité, l'efficacité et même la légalité. Dans certains pays, l'accès géographique est une question qui mériterait d'être abordée correctement afin de pouvoir inclure ceux qui souhaitent bénéficier de services financiers. Enfin, la conception des produits et la manière dont ils sont fournis doivent s'adapter à la population à laquelle ils s'adressent.

De plus, en ce qui concerne les facteurs liés à la demande, l'éducation financière pourrait être une réponse aux différents problèmes mentionnés comme la croyance que les comptes bancaires ne sont pas faits pour les pauvres, l'inquiétude concernant le coût ou la crainte de perdre le contrôle financier. Ces facteurs pourraient faire l'objet d'un programme étendu d'éducation financière qui ferait la part des choses entre la réalité et la légende.

5.2 Liens entre l'exclusion financière et l'exclusion sociale

La définition politique²³ de l'exclusion sociale pourrait être la suivante : « défaut de participation à la société soulignant la nature multidimensionnelle, multicouche et dynamique du problème. » Ces caractéristiques s'expliquent comme suit :

« (1) *Défaut de participation*. Les protagonistes ont des opinions différentes quant aux aspects importants de la société et aux responsabilités de la non-participation. La plupart sont d'accord pour dire que l'exclusion s'exprime sous forme de degré puisque les individus peuvent participer dans une mesure plus ou moins large et que celle-ci est en relation avec la société en question.

(2) *Multidimensionnelle*. L'exclusion sociale englobe le faible niveau de revenu, mais plus encore, d'autres types de désavantages liés ou non aux bas revenus, comme le chômage ou le manque d'estime de soi.

(3) *Dynamique*. L'apparition de l'analyse dynamique et la demande formulée par les

²³ Buchardt, Tania, Centre for Analysis of Social Exclusion London School of Economics, RU, 2003 http://www.policyresearch.gc.ca/doclib/DecConf/Tania_Burchardt.pdf

politiques d'examiner les causes et les effets de cette exclusion ont généré un intérêt pour les processus qui y mènent ainsi que les voies de retour dans la société ordinaire.

(4) *Multicouche*. Même si ce sont des individus qui souffrent d'exclusion, les causes sont reconnues comme opérant à différents niveaux : celui de l'individu, du ménage, de la communauté et des institutions.

Nous avons défini l'exclusion financière dans le premier chapitre du présent ouvrage comme étant un « processus par lequel une personne rencontre des difficultés pour accéder à et/ou utiliser des services et produits financiers sur le marché classique, adaptés à ses besoins et lui permettant de mener une vie sociale normale dans la société à laquelle elle appartient ».

À l'examen de ces deux définitions, nous arrivons à la conclusion évidente que l'exclusion financière est profondément liée à l'exclusion sociale. Si, d'après la majorité des experts des différents pays, l'exclusion financière et l'exclusion sociale sont étroitement liées, cinq rapports nationaux seulement (l'Autriche, l'Allemagne, la France, l'Irlande et le Royaume-Uni) font effectivement référence à des études concrètes analysant ce phénomène spécifique.

En **Autriche et en Allemagne**, la situation est semblable. De nombreuses études²⁴ ont été menées afin de découvrir les liens entre l'exclusion financière, la pauvreté ou l'exclusion sociale et le surendettement. Même s'ils ne constituent pas le sujet central du présent ouvrage, ces liens ont été analysés et sont considérés comme importants. D'autres études planchent sur le type de population plus exposée à cette exclusion. Il semble qu'il s'agisse de personnes ayant subi des revers dans la vie, comme une séparation, une longue maladie ou une perte d'emploi.

Dans l'analyse **française**, l'exclusion financière est toujours associée à l'exclusion sociale comme cause et comme conséquence, bien que les difficultés d'accès n'entraînent pas nécessairement l'exclusion sociale. L'exclusion financière exerce manifestement des conséquences sociales négatives (« social » se définit comme faisant référence à tout aspect d'une vie normale : estime de soi, relations familiales, amicales et autres, emploi, etc.).

Il est capital de lier les difficultés d'accès et l'exclusion sociale de manière systématique. La promotion de l'accès pourrait se comprendre comme la volonté des fournisseurs « classiques » de développer à tout prix le marché financier. L'objectif de l'inclusion financière consiste à proposer des produits et des services adaptés à des personnes qui veulent en bénéficier et non destinés à des personnes qui vivent très bien sans eux. De plus, c'est précisément à cause des conséquences sociales qu'il est crucial de parler de services financiers « adaptés ».

En **Irlande**, aucune étude n'a spécifiquement examiné le lien de cause à effet entre l'exclusion financière et le phénomène, plus large, de l'exclusion sociale. Cependant, certaines études ont démontré que l'exclusion financière peut entraîner l'exclusion

²⁴ Voir les rapports des pays stade II pour des références à ces études.

sociale parce que le fait de ne pas avoir de compte bancaire sur lequel le salaire peut être versé peut être un obstacle pour trouver un emploi (Corr, 2006).

De plus, l'exclusion sociale peut également entraîner l'exclusion financière puisque les groupes à bas revenus ont moins de chances de posséder l'identification appropriée pour ouvrir un compte bancaire. La recherche a mis en lumière qu'il s'agit d'un problème spécifique aux personnes à bas revenus, aux gens du voyage, aux immigrés (y compris les réfugiés et les demandeurs d'asile), aux parents isolés, aux non-propriétaires d'un logement et locataires d'habitations privées, aux « non-possesseurs de factures de consommation de gaz, d'eau ou d'électricité », aux chômeurs, aux bénéficiaires de l'aide sociale, aux sans-abri et aux jeunes ou aux personnes âgées (Conroy et O'Leary, 2005 ; Corr, 2006 ; NTMABS, 2006 ; Quinn et NiGhabhann, 2004 ; Reidy, 2004). Une autre étude menée en Irlande a montré que l'on a refusé des comptes bancaires ou un crédit à des personnes parce qu'elles n'avaient pas d'emploi ou n'habitaient pas à proximité (Corr, 2006 ; Quinn et McCann, 1997 ; Quinn et NiGhabhann, 2004). Les immigrés, les réfugiés et demandeurs d'asile sont confrontés à la barrière linguistique tandis que les gens du voyage ont parfois des problèmes d'alphabétisation (Corr, 2006).

Au **Royaume-Uni**, les liens entre l'exclusion financière et l'exclusion sociale sont complexes. L'exclusion financière contribue très souvent à l'exclusion sociale – par exemple, le fait de ne pas avoir de compte en banque pour payer le salaire peut être un obstacle pour trouver un emploi ; ne pas avoir accès au crédit peut empêcher de faire partie de la grande société de consommation. D'autre part, l'exclusion financière peut être la conséquence de l'exclusion sociale – par exemple, à cause de l'accès limité aux services financiers « *classiques* » dans des zones très défavorisées.

En fait, les données empiriques laissent penser que les personnes non bancarisées ou qui bénéficient marginalement des services financiers « *classiques* » risquent davantage d'appartenir à des segments de population socialement exclus ou marginalement inclus seulement (Anderloni, 2003 ; Anderloni et Carluccio, 2006 ; Kempson et Whyley, 1999).

Pour toutes ces raisons, de précédentes études avaient déjà souligné le lien de cause à effet entre l'exclusion financière et le phénomène plus vaste d'exclusion sociale (Kempson et Whyley 1999 ; Kempson *et al.*, 2000 ; McKay et Collard, 2006). En effet, l'exclusion financière est considérée comme un processus contribuant au développement de l'exclusion sociale à la fois au niveau individuel et au niveau collectif. « Lorsque des communautés entières ont un accès limité à des produits financiers, le processus s'auto-renforce et devient un important contributeur à l'exclusion sociale sur un plan plus général. » (Kempson & Whyley, 1999)

Trois autres rapports nationaux (ceux qui concernent la Belgique, les Pays-Bas et l'Italie), tout en admettant qu'aucune étude précise n'a été menée sur les liens entre l'exclusion financière et l'exclusion sociale, conviennent que les deux concepts sont clairement liés entre eux.

En effet, en **Belgique**, même si le lien n'a pas encore été étudié, il est largement reconnu. Pour mieux analyser à l'avenir et pour surveiller la pauvreté en Belgique, le Service de

lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale du Centre belge pour l'égalité des chances a recommandé, en 2004, la création d'un indicateur²⁵ sur l'exclusion financière.

Aux **Pays-Bas**, aucune étude ne s'est, à notre connaissance, penchée sur les liens entre l'exclusion sociale et l'exclusion financière. La recherche aux Pays-Bas concerne essentiellement la manière de résoudre le problème de la pauvreté. La solution consiste à travailler avec chaque groupe cible potentiellement sur le point d'être exclu socialement et/ou économiquement : les minorités, les étrangers, les chômeurs, les bénéficiaires des allocations sociales, etc.

En **Italie**, aucune étude spécifique n'a analysé les liens entre l'exclusion sociale et l'exclusion financière. Pour mieux démontrer ce manque d'intérêt pour ce phénomène, il suffit de mentionner le fait que le *NAP Social Inclusion 2006* (à l'instar de ceux des années précédentes) ne cite pas l'exclusion financière parmi les causes de l'exclusion sociale. Cependant, des études sur l'exclusion financière qui cherchaient à identifier les personnes financièrement exclues ont détecté l'éventualité que la non-bancarisation soit supérieure parmi les chômeurs, les femmes, les populations rurales, les personnes sans qualification, en d'autres termes, parmi les victimes potentielles de l'exclusion sociale.

Dans les six autres rapports nationaux (Bulgarie, Lituanie, Norvège, Pologne, Slovaquie et Espagne), aucune explication n'est donnée de sorte que le lien entre l'exclusion financière et l'exclusion sociale reste à étudier dans ces régions d'Europe.²⁶

Pour conclure, il existe une circularité manifeste des causes et des effets entre l'exclusion financière et l'exclusion sociale ou la pauvreté. Ce lien a été plus ou moins étudié en fonction des pays, mais aucun pays ne conteste son existence.

Nous examinerons les conséquences de l'exclusion financière plus en détail ci-dessous (voir section 5.4).

5.3 Liens entre l'exclusion financière et le surendettement²⁷

5.3.1 Qui est affecté et quelles sont les conséquences du surendettement et de l'exclusion financière ?

Il y a pénurie de données quant à la relation entre l'exclusion financière et le surendettement. Néanmoins, dans deux pays (le Royaume-Uni et la Belgique), des études montrent que les profils des financièrement exclus et des surendettés sont très similaires même si les personnes non bancarisées courent plus le risque d'avoir un statut socio-

²⁵ *Une autre approche des indicateurs de pauvreté : recherche-action-formation.*, Centre pour l'égalité des chances mars 2004 (<http://www.luttepauvrete.be/publicationsserviceindicateurs.htm>)

²⁶ La seule information dont nous disposons est l'étude menée en Pologne dans le cadre du présent projet, en 2007.

²⁷ Cette section se base essentiellement sur le document de travail *Le lien entre l'exclusion financière et le surendettement*, de Georges Gloukoviezzoff.

économique peu élevé que celles qui affichent un surendettement. En Italie et en France, l'une des principales raisons de la non-bancarisation est le fait de figurer dans le registre des « incidents » de paiement.

Les personnes bénéficiant de l'aide sociale, les chômeurs, les isolés et les parents seuls présentent, de manière disproportionnée, un risque de surendettement et d'exclusion financière. Dans l'ensemble, les victimes de l'exclusion financière sont plus pauvres en moyenne que les personnes surendettées. Néanmoins, ces deux groupes sont confrontés à des difficultés socio-économiques (pauvreté structurelle ou modification dans les circonstances de vie).

Une étude parallèle du surendettement conclut que l'on est surendetté dès que le budget est structurellement déséquilibré (même si les revenus sont supérieurs au seuil de pauvreté). Cette situation peut être le résultat de revenus insuffisants pour répondre aux besoins de base ou d'un excès de dépenses (généralement à cause de l'usage d'un crédit) qui réduit effectivement le niveau de revenu disponible. Les données en notre possession soulignent également que lorsque le surendettement se produit, il devient de plus en plus difficile de participer à la vie économique et sociale.

En dépit du manque de données et d'études menées pour comparer les causes et les conséquences de l'exclusion financière et du surendettement, il apparaît que tous deux sont à la fois les causes et les conséquences de la pauvreté et de l'exclusion sociale. Cette réalité se vérifie dans tous les pays européens, mais à des degrés divers.

5.3.2 Le surendettement entraîne-t-il l'exclusion financière ?

La principale relation qui a fait l'objet d'études est le fait que le surendettement entraînerait l'exclusion financière, comprise dans l'acception la plus étroite du terme, c'est-à-dire les difficultés d'accès. Ce lien est vérifié dans la plupart des pays étudiés.

En ce qui concerne l'accès à un compte courant, on rapporte que dans certains pays de l'UE, être surendetté ou avoir un mauvais historique de crédit peut empêcher une personne d'ouvrir un compte bancaire ou d'avoir accès à d'autres produits.

En d'autres termes, il semble clair que le surendettement peut mener à des difficultés d'accès. Ce lien est plus important là où il existe des agences de crédit en raison de la plus grande facilité qu'ont les banques d'obtenir des informations.

5.3.3 L'inaccessibilité à un compte bancaire entraîne-t-elle le surendettement ?

Le fait de ne pas avoir accès à un compte n'entraîne pas directement le surendettement, mais peut y contribuer. Plus précisément, il fait grimper les coûts des opérations en espèces effectuées, comme le paiement des factures ou l'encaissement de chèques, ce qui peut mener à une aggravation de la situation financière.

Souvent, les banques ferment les comptes de transaction dès qu'une personne est surendettée, provoquant de réelles difficultés lorsque les créanciers doivent être payés par

domiciliation bancaire. Régulièrement, les conseillers financiers relèvent que cela rend la négociation d'un plan d'apurement extrêmement difficile.

Les conséquences de l'absence de compte bancaire sur le surendettement sont variables, et dépendent de la possibilité de contracter un crédit sans posséder un compte en banque.

5.3.4 L'inaccessibilité du crédit peut-elle entraîner le surendettement ?

Il n'existe aucun chiffre disponible dans ce domaine, mais des études qualitatives proposent quelques explications. Un certain nombre d'expériences de crédit social à la consommation (en France et en Belgique) ont démontré que des crédits limités, mais adaptés, peuvent réduire ou éviter la spirale du surendettement : par exemple, le financement d'une réparation ou l'achat d'une voiture d'occasion peut permettre à une personne de garder la mobilité nécessaire pour garder son emploi et, par conséquent ses revenus.

5.3.5 Les difficultés d'utilisation peuvent-elles mener au surendettement ?

Le lien entre la difficulté d'utilisation et le surendettement est probablement le plus important. En ce qui concerne le crédit, les difficultés d'utilisation peuvent déboucher sur l'utilisation inadaptée d'un crédit par l'emprunteur ou sur un accès à un crédit inapproprié, entraînant des conséquences socio-économiques négatives pour celui-ci.

Le surendettement qui intervient suite à des modifications inattendues des circonstances de vie est le résultat de difficultés d'utilisation pour deux raisons principales qui peuvent éventuellement se combiner. Premièrement, l'emprunteur peut prendre de mauvaises décisions à cause de son bas niveau de capacité financière ou d'un manque de confiance dans ses prêteurs. Deuxièmement, les prêteurs peuvent ne pas adapter les conditions des emprunts en cours aux nouvelles circonstances auxquelles est confronté l'emprunteur.

De ce fait, ces difficultés d'utilisation peuvent mener à des difficultés d'accès et au surendettement. Le surendettement est essentiellement le résultat de difficultés d'utilisation, mais également de difficultés d'accès (par exemple, dans le cas de personnes non bancarisées ou faiblement bancarisées). Dans ce cas, le surendettement et le fait d'être non bancarisé ou faiblement bancarisé résultent d'un processus d'exclusion financière.

5.3.6 Conclusion

À l'examen des profils socio-économiques des personnes surendettées et de celles qui se voient confrontées à des difficultés d'accès ou d'utilisation, on découvre qu'elles ont beaucoup de caractéristiques en commun, même si elles ne sont pas totalement semblables. Les conséquences de ces types de difficultés sont similaires et provoquées par le même processus de financiarisation (le fait que l'utilisation des produits financiers ne peut plus être évitée dans la vie sociale normale).

La relation entre les difficultés d'accès, les difficultés d'utilisation et le surendettement montre que le lien le plus important est le fait que le surendettement peut être considéré

comme le résultat de difficultés d'accès et d'utilisation. De la même manière, il a été démontré que les difficultés d'accès aux comptes bancaires, aux moyens de paiement ou au crédit peuvent entraîner des difficultés d'utilisation et vice versa. Néanmoins, il faut souligner que le surendettement n'est pas toujours le résultat de difficultés simultanées d'accès et d'utilisation : il peut aussi être le résultat de l'une ou de l'autre.

De plus, il a été démontré que les personnes surendettées éprouvent des difficultés d'utilisation au même titre que les personnes non bancarisées ou faiblement bancarisées sont confrontées à des difficultés d'accès. Ainsi, si l'exclusion financière se définit comme un ensemble de difficultés d'accès et d'utilisation, il devient clair que le surendettement est la conséquence de l'exclusion financière. Il est important de noter que les prestataires de services financiers traditionnels (les banques, les prêteurs non institutionnels, les coopératives de crédit, etc.) ne sont pas les seuls fournisseurs impliqués dans le processus d'exclusion financière. En plus de la clientèle, il est indispensable de prendre en compte le rôle de l'État et les autres types d'engagements financiers (par exemple les souscriptions) comme faisant partie du même processus. Il est nécessaire de faire la distinction entre les personnes non bancarisées, les personnes faiblement bancarisées et les personnes surendettées lorsque l'on recherche des solutions appropriées. Cependant, il serait déplorable ne pas prendre en compte le fait qu'elles font partie du même processus d'exclusion financière lorsque l'on recherche des solutions globales (c'est-à-dire des solutions qui tentent de prévenir les difficultés d'accès et d'utilisation en même temps).

5.4 Les conséquences de l'exclusion financière²⁸

Sur le plan des **conséquences socio-économiques** sur les personnes touchées, on distingue essentiellement deux dimensions des conséquences de l'exclusion financière.

Premièrement, l'exclusion financière peut générer des **conséquences financières** en affectant directement ou indirectement la manière dont les individus peuvent réunir, allouer et utiliser leurs ressources monétaires. Deuxièmement, des **conséquences sociales** peuvent naître de l'exclusion financière.

Ces conséquences affectent les modèles de consommation des individus, la manière dont ils participent aux activités économiques ou leur accès au bien-être social, et la distribution des revenus et des richesses. Elles exercent un impact sur le comportement en termes de décisions d'achat et la manière d'occuper son temps, ainsi que sur la qualité de vie en général.

Ce sont ces conséquences qui affectent les différents liens qui relient les individus : le lien avec soi-même, correspondant à l'estime de soi, les liens qui relient à la société, et les liens qui relient à la communauté et/ou aux relations avec d'autres individus ou groupes.

Une seule et unique situation d'exclusion financière peut générer en même temps des conséquences financières, socio-économiques et sociales pour la personne qui en est

²⁸Cette partie se base sur le document de travail, *Conséquences sociales, économiques et financières de l'exclusion financière*, de Bernard Bayot.

victime. Les différentes dimensions des conséquences de l'exclusion financière identifiées dans les rapports nationaux sont énumérées succinctement ci-dessous par rapport à l'un des domaines clés des services financiers essentiels : les opérations bancaires de transaction, le crédit et d'épargne.

5.4.1 Opérations bancaires

En ce qui concerne les opérations bancaires de transaction, il arrive que l'on fasse une distinction supplémentaire entre les conséquences des difficultés d'accès et les conséquences des difficultés d'utilisation.

Conséquences financières

Les personnes qui ne possèdent aucun compte bancaire éprouvent des difficultés, par exemple, pour toucher des chèques établis à leur nom par une tierce personne. Souvent, elles doivent payer pour encaisser ces chèques et, dans certains pays, il existe des réseaux de sociétés d'encaissement de chèques dont le principal objectif consiste à offrir ce service (Anderloni et Carluccio 2006 ; Hogarth et O'Donnell 1999, Kempson et Whyley, 1998 ; Kempson *et al.*, 2000).

L'absence de compte bancaire de transaction offrant des facilités de paiement peut rendre le paiement des factures coûteux – en particulier lorsque les comptes de ce type sont la norme et que les guichets de paiement en espèces sont fermés (BMRB, 2006 ; Corr 2006 ; Kempson et Whyley, 1998 ; Kempson *et al.*, 2000).

De plus, le coût des services bancaires achetés séparément est généralement plus élevé que ceux qui sont accessibles par le biais de relations stables avec la banque. Par conséquent, les paiements occasionnels de factures d'électricité, par exemple, de taxes, les transferts bancaires à des tiers, l'encaissement de chèques et de mandats au guichet d'une banque sont plus chers pour ceux qui ne sont pas clients de la banque. Par conséquent, des conséquences économiques négatives évidentes sont attachées aux rapports occasionnels avec les banques, et ceci, pas seulement en cas d'utilisation de prestataires de services financiers « *alternatifs* » à but lucratif.

De nombreuses entreprises de service public proposent des ristournes à ceux qui payent leurs factures mensuelles par voie électronique (BMRB, 2006 ; Corr, 2006 ; Kempson et Whyley, 1998 ; Kempson *et al.*, 2000). Les personnes qui ne disposent pas d'une carte de paiement (carte de débit ou de crédit) ne peuvent pas profiter des réductions de prix accordées sur les biens et services achetés par ce biais.

Il est également difficile de trouver un emploi dans les pays où le paiement du salaire se fait par transfert électronique sur un compte bancaire (Citizens Advice, 2006 ; Treasury Committee, 2006b).

Conséquences sociales

Le fait de ne pas avoir accès ou de ne pas savoir comment utiliser correctement les services bancaires peut, en fonction des antécédents, du statut et de l'expérience de vie de la personne qui s'y trouve confrontée, exercer un impact sur l'estime de soi et mener à l'isolement et au délabrement des connexions sociales et des relations sociales avec les amis et la famille (Gloukoviezoff, 2004).

Il arrive même que les paiements en espèces donnent l'impression que l'argent n'est pas propre ou a été volé. Les personnes concernées par cette situation peuvent se sentir humiliées et perdre l'estime d'elles-mêmes. (Gloukoviezoff, 2004).

5.4.2 Crédit

Conséquences financières²⁹

Les personnes incapables d'obtenir un crédit auprès des banques ou auprès d'autres fournisseurs financiers « *classiques* » sont parfois contraintes de faire appel à des intermédiaires ou à des prêteurs à haut risque qui imposent des taux plus élevés ainsi que des conditions et modalités nettement moins bonnes (Anderloni et Carluccio, 2006 ; Collard et Kempson, 2005 ; Corr, 2006 ; Kempson *et al.*, 2000 ; Treasury Committee 2006a).

Les clients de prestataires de services financiers commerciaux à but lucratif risquent de devoir faire face à un certain nombre de conséquences négatives (à l'instar des clients des prestataires de services « *classiques* »).

Les personnes totalement « exclues du crédit » et qui ne peuvent avoir accès à aucun type de crédit sont également confrontées à des conséquences négatives. En Allemagne, ceux qui n'ont pas accès au crédit sont forcés de dépendre des emprunts informels (Policis, 2007). Cependant, Rogaly *et al.* (1999) souligne que « le capital relationnel » auquel on accède par des réseaux de voisins et de parents est une « arme à double tranchant », car il peut entraîner un conflit avec les amis et la famille. Une autre stratégie utilisée par les consommateurs à bas revenus, pour qui le crédit est inaccessible en France et en Allemagne, consiste à retarder le paiement des factures des services d'utilité publique pour « injecter un peu de flexibilité » dans leur budget (Policis, 2007 : 36). De ce fait, les consommateurs en France et en Allemagne courent davantage de risque que les Britanniques de perdre les services d'utilité publique et leur logement à cause d'un défaut de remboursement.

Comme indiqué précédemment, le principal désavantage de l'emprunt à haut risque est l'importance de son coût.

Les consommateurs peuvent se retrouver dans des difficultés financières plus importantes encore, voire sombrer dans le surendettement à cause des termes et modalités appliqués à certains produits à haut risque. Par exemple, les prestataires de services financiers

²⁹ Cette section est également basée sur le document de travail, *Fournisseur de crédits commerciaux alternatifs*, de Caroline Corr.

« *alternatifs* » ne pratiquent que très rarement l'évaluation de la solvabilité de leurs clients, ce qui peut mettre ces derniers dans la difficile position de débiteurs défaillants puisqu'ils sont inconscients de leur capacité de rembourser l'emprunt. Certains fournisseurs financiers « *alternatifs* » (par exemple, les sociétés de prêts à haut risque ou les encaisseurs de chèques) appliquent également des taux majorés en cas de prolongation d'un emprunt ou des pénalités en cas de défaut de paiement.

Conséquences sociales

Évidemment, les conséquences les plus négatives sont expérimentées par ceux qui empruntent à des prestataires de services financiers illégaux. En Allemagne, Policis (2007) a mis en exergue que l'un des principaux risques des emprunts contractés auprès de prêteurs illégaux apparaît lorsque les emprunteurs éprouvent des difficultés financières, les prêteurs n'hésitant pas à utiliser la violence et l'intimidation. En Slovaquie, lorsque les clients n'effectuent pas les remboursements, les prêteurs illégitimes transmettent l'information à une société sous-traitante qui utilise des méthodes brutales pour récupérer les sommes dues.

5.4.3 Épargne et constitution d'actifs

Conséquences financières

Sans épargne, personne n'a les moyens de résister à des chocs financiers même limités ou à des dépenses inattendues, et ceux qui conservent leur épargne en espèces ne bénéficient pas du paiement d'intérêts (Kempson *et al.*, 2005).

De plus, ceux qui conservent leur épargne en espèces chez eux prêtent le flanc au vol (Kempson et Whyley 1999; Kempson *et al.*, 2000).

5.5 Conclusion

Il existe trois groupes de causes à l'exclusion financière : les facteurs sociétaux, les facteurs de l'offre et ceux de la demande. C'est à partir des facteurs de l'offre et de la demande que l'on peut identifier le mieux ce que l'on peut faire pour éradiquer l'exclusion financière. L'évaluation des risques, l'accès géographique de même que la conception et la fourniture du produit sont des causes de l'exclusion financière qui méritent plus d'attention dans le débat public. En particulier, l'évaluation des risques est, parmi d'autres, un élément névralgique et capital pour améliorer la rencontre de l'offre et de la demande de crédit : quel type de critères est utilisé pour évaluer le risque et la solvabilité (critères légaux ? Non discriminatoires ? Mis à jour ? Transparents ? Adéquats ?). De plus, les questions mentionnées, comme le fait de croire que les comptes en banque ne sont pas faits pour les pauvres, la préoccupation relative au coût et à la perte du contrôle financier, doivent trouver une réponse dans l'éducation financière et, évidemment, dans la mise à disposition de services financiers appropriés.

L'exclusion financière est étroitement liée à l'exclusion sociale. Plusieurs études menées en Europe démontrent l'importance de ces liens. En effet, l'accès et l'utilisation d'un compte bancaire de base et des opérations simples sont essentiels à l'intégration dans la société européenne actuelle. Un argument largement répandu consiste à dire que l'accès à la bancarisation est important pour le développement économique d'un pays (Banque mondiale – CGAP). Les décideurs politiques devraient tenir compte des problèmes d'exclusion financière dans toutes les séries d'action qu'ils mènent en matière d'exclusion sociale ou de pauvreté.

La même évidence s'applique aux liens entre l'exclusion financière et le surendettement. En effet, le lien le plus important est le fait que le surendettement peut être considéré comme le résultat de difficultés d'accès et d'utilisation. De même, il a été démontré que les difficultés d'accès aux comptes bancaires, aux moyens de paiement ou de crédit, peuvent entraîner des difficultés d'utilisation et vice versa. Néanmoins, il faut se rappeler que le surendettement n'est pas toujours le résultat de difficultés simultanées d'accès et d'utilisation : il peut être le résultat d'un seul type de difficultés. Parallèlement à la clientèle, il est nécessaire de tenir compte du rôle de l'État et d'autres types d'engagements financiers (par exemple les souscriptions) comme faisant partie du même processus.

Il est nécessaire de faire la distinction entre les personnes non bancarisées, faiblement bancarisées ou surendettées lorsque l'on recherche des solutions spécifiques à ces différents problèmes. Toutefois, il serait préjudiciable de ne pas prendre en compte le fait que toutes font partie du même processus d'exclusion financière lorsque l'on examine les solutions globales (c'est-à-dire celles qui tentent de prévenir les difficultés d'accès et d'utilisation en même temps).

En fin de compte, la principale recommandation politique relative aux conséquences sociales, socio-économiques et financières de l'exclusion financière consiste à combler le fossé en matière d'information disponible sur le sujet dans la plupart des États membres européens. La recherche sur l'impact de l'exclusion financière sur les personnes qui y sont confrontées est essentielle pour mieux comprendre le problème de l'inclusion financière ainsi que sa place et sa nécessité au sein du cadre plus large de la politique d'inclusion financière d'un pays. En outre, cette connaissance est indispensable pour souligner et justifier le rôle important que joue la responsabilité sociale des institutions financières pour assurer l'inclusion financière. Toutes les parties prenantes (chercheurs, ONG, institutions financières et décideurs politiques) devraient par conséquent avoir la volonté de mener et/ou de financer de nouvelles études sur ce sujet.

6 Portée du débat sur l'exclusion financière en Europe

La portée du débat national sur l'exclusion financière varie largement au sein des 14 pays abordés en détail dans cette étude. Sans aucun doute, c'est en France et au Royaume-Uni que ce débat est le plus actif, à la fois en raison du nombre de régions couvertes et du nombre d'acteurs activement impliqués.

En effet, en Europe, le débat sur l'exclusion financière a débuté dans les années 80 en **France** et, comme nous le verrons plus bas, les interventions du marché et du gouvernement ont permis une rapidité de réponse et une attention suffisantes pour éviter que les difficultés ne s'aggravent. En France, le gouvernement national a joué un rôle actif, et tant le débat que les politiques actives sont durables. Ils remontent à 1984, avec la première loi donnant aux citoyens le droit de posséder un compte en banque. Avec le temps, le débat, autant que la politique et la pratique, se sont étendus pour couvrir l'accès aux services bancaires de transaction et aux crédits à la consommation et pour impliquer de nouveaux acteurs. Le point culminant a été atteint en 2004, lorsque le gouvernement a créé le Comité consultatif du secteur financier (CCSF), sous les auspices de la Banque de France, pour agir comme forum de négociation et de dialogue entre les différentes parties concernées. Ce comité se compose de sociétés de services financiers et de leurs associations commerciales, de prestataires de services financiers coopératifs, des organes de consommateurs et des syndicats. Plusieurs réglementations ont pour but d'éviter que des incidents de paiement ou retards de remboursement de crédits ne stigmatisent une personne et n'entraînent son exclusion financière. De plus, il faut souligner le rôle joué dans ce pays par le réseau de la Poste et par les banques mutuelles et agricoles pour faciliter l'inclusion financière (à la fois pour les services bancaires de transaction, l'épargne et le crédit).

Au **Royaume-Uni**, le débat a débuté au cours des années 90 et a été lié d'emblée au débat sur l'avenir du *Post Office*. Les difficultés d'accès dans ce pays étaient plus aiguës – et le sont encore. Par conséquent, il y existe également davantage d'initiatives visant à résoudre le problème que dans d'autres pays, et ces initiatives ont souvent été mises en place par le biais de partenariats. Ces derniers concernent tous les domaines principaux de l'offre de services financiers (comptes de transaction, épargne, crédit à la consommation et assurance) et impliquent les principaux acteurs (notamment les gouvernements locaux et national, les sociétés prestataires de services financiers et des organisations sans but lucratif). On dispose également de nombreuses preuves, tirées de la recherche universitaire. Depuis son élection en 1997, le gouvernement du Royaume-Uni a porté un intérêt actif et a joué un rôle majeur dans les développements d'actions visant à favoriser l'inclusion financière. En 1999, il a mis sur pied un comité chargé d'examiner l'accès aux services financiers, comité dépendant du premier ministre par l'intermédiaire du ministère des Finances. En 2005, il a créé une *Financial Inclusion Taskforce*, se composant de membres indépendants représentant toutes les parties prenantes, faisant rapport au ministre des Finances – qui, à son tour, rend des comptes au Parlement. Parallèlement à la *Taskforce*, un fonds d'inclusion sociale de 170 millions d'euros a été rassemblé au cours d'une période s'étendant de 2005 à 2008. Ce fonds d'inclusion a été prolongé jusqu'en 2011 et 184 millions d'euros sont venus s'y ajouter.

En **Irlande**, le débat sur l'exclusion financière devient également plus actif et présente un contenu relativement large (il se concentre sur les opérations bancaires – en particulier sur l'accès aux services bancaires de transaction – et sur le crédit). Dans ce pays, le débat est plus récent et a été lancé en 2006 suite à un rapport établi par le *Financial Regulator* auprès de la *Combat Poverty Agency* (Agence nationale de lutte contre la pauvreté). Au départ, il balayait relativement large et les débats en termes de politique et de pratiques commencent à émerger. Le gouvernement national n'a pas joué un rôle important même s'il a inclus une déclaration sur l'exclusion financière dans son *National Action Plan against Poverty and Social Exclusion 2007-2016*.

En **Belgique** et en **Allemagne**, l'attention s'est fortement focalisée sur l'accès aux services bancaires avec une priorité récente pour la saisie-arrêt des comptes bancaires. Dans les deux cas, les gouvernements nationaux ont joué un rôle important – en Belgique, par l'introduction d'une législation et en Allemagne par le biais d'un accord volontaire avec les banques. Dans ces deux pays, l'intérêt pour l'accès au crédit à la consommation ne cesse de s'accroître. En Belgique, il inclut des initiatives pour promouvoir l'accès à un crédit abordable, tandis qu'en Allemagne le débat est particulièrement actif en matière de prêt responsable (mené par l'*Institut für Finanzdienstleistungen e.V.*). L'éducation financière est également considérée comme un outil pour combattre l'exclusion financière en Allemagne et plusieurs initiatives ont été prises dans ce domaine, essentiellement dans le contexte du surendettement. L'expert allemand, cependant, a exprimé des doutes quant au rôle que ces dernières peuvent jouer dans la lutte contre l'exclusion financière.

En **Autriche** et en **Italie**, tout le débat sur l'éducation financière a été mené essentiellement par des groupes de consommateurs et les universités. En Autriche, des pressions ont été exercées en vue de développer des politiques de promotion de l'accès aux services bancaires de transaction. Tout comme en Allemagne, on assiste à un débat très actif sur l'éducation financière, également dans le contexte du surendettement. Les banques d'épargne ont travaillé main dans la main avec les États fédéraux pour fournir des services bancaires de base à des clients des services de conseil sur l'endettement. En Italie, des groupes de consommateurs ont mené campagne sur le coût et les conditions inévitables liés aux services bancaires de transaction, tandis que les universités s'efforcent de stimuler un débat plus large sur l'exclusion financière, en se basant sur les recherches et les expériences des autres pays. Récemment, la Banque d'Italie s'est intéressée à la question et la dernière étude sur les revenus et la richesse des ménages a inclus, pour la première fois, une analyse sur le niveau d'alphabétisation financière (Banque d'Italie, 2008 : 22-24).

Il reste donc un groupe de sept pays où le débat sur l'exclusion financière est extrêmement limité ou n'existe pas du tout. Deux d'entre eux (les **Pays-Bas** et la **Norvège**) présentent de très hauts niveaux d'inclusion financière (1 % seulement de leur population est financièrement exclu), ce qui explique l'absence de débat. En outre, aux Pays-Bas, le secteur des services financiers est, depuis très longtemps, impliqué dans la volonté d'accorder un accès aux services financiers à tout le monde. Pour arriver à cela, les fournisseurs commerciaux, le gouvernement et des organismes à but non lucratifs

travaillent ensemble. Un groupe de travail (*Maatschappelijk Overleg Betalingsverkeer*), composé de membres du secteur bancaire et des municipalités, a été créé pour vérifier s'il reste des problèmes en matière d'accès aux services bancaires.

La situation en **Espagne** est quelque peu différente. Ici, les banques d'épargne sont considérées comme jouant un rôle majeur dans l'inclusion financière (voir section 7.2 ci-dessous) et les études locales montrent de hauts niveaux d'inclusion bancaire. Ces derniers ne se reflètent cependant pas dans les données de l'*Eurobaromètre* qui dévoilent une assez forte proportion de la population (30 %) faiblement bancarisée (voir chapitre 3). L'expert espagnol indique que les données de l'*Eurobaromètre* ne sont pas précises pour l'Espagne et que la principale raison de l'absence de débat sur l'exclusion financière s'explique par le fait que ce problème n'est pas aigu.

Enfin, les quatre nouveaux États membres abordés dans cette étude (**Bulgarie, Lituanie, Pologne et Slovaquie**) rapportent l'absence de tout débat national sur l'exclusion financière tout en présentant de très hauts niveaux d'exclusion financière (26 à 41 % en 2003³⁰) – même si ces chiffres ont tendance à descendre en flèche, comme nous le faisons remarquer au chapitre 3. Si un grand nombre de gens ne sont pas servis par les prestataires de services financiers, les conséquences néfastes sont minimisées (comme nous le notons à la section 5.4 ci-dessus) et la nécessité de s'attaquer au problème de l'exclusion financière semble, par conséquent, beaucoup moins impérieuse. En effet, dans un entretien mené dans le cadre de la présente étude, un représentant de l'Association bancaire polonaise (*Związek Banków Polskich* ou ZBP) a identifié trois phases de développement des services bancaires dans les économies de transition :

- servir les clients aisés ;
- étendre les services aux clients à bas revenus avec l'aide d'un service de notification des crédits pour évaluer les risques ;
- et promouvoir une vaste utilisation des services dans toutes les franges de la société.

La **Pologne** serait dans la deuxième phase et en passe de passer à la troisième et, comme nous l'aborderons ci-dessous, l'organe de coalition créé en 2007 pourrait devenir le centre du débat sur la lutte contre l'exclusion financière. Entre-temps, le débat principal en Pologne s'intéresse aux frais bancaires. En **Lituanie**, on se penche plutôt sur le défaut d'accès géographique suite à la fermeture d'agences bancaires non rentables après privatisation. L'expert bulgare a mentionné un intérêt croissant pour la microfinance s'adressant aux micro-entrepreneurs et aux petites entreprises plutôt que pour l'exclusion financière des individus. La microfinance s'adressant aux micro-entrepreneurs et aux petites entreprises semble également être un domaine de développement en Pologne.

Dans les 14 pays étudiés, différentes approches ont été adoptées pour aborder l'exclusion financière, reflétant ainsi la portée du débat national, l'étendue de l'implication du gouvernement pour combattre l'exclusion financière, ainsi que l'implication du marché des services financiers. On peut regrouper ces approches dans trois grandes catégories : les réponses du marché fournies par les fournisseurs commerciaux, les banques

³⁰ Lituanie, Pologne et Slovaquie uniquement.

coopératives et les banques d'épargne, les organisations non lucratives, y compris les coopératives de crédit et d'autres (voir section 7) ; l'autorégulation par la signature de chartes volontaires et de codes de pratique (voir section 8) ; et l'intervention gouvernementale comme facilitateur ou législateur (voir section 9). Chacune d'entre elles sera décrite en détail ci-dessous même si ces approches, comme nous le verrons plus bas, ne s'excluent pas mutuellement et que nombre d'entre elles sont les résultats de partenariats de différents types.

7 Politiques du marché relatives à l'exclusion financière

Une grande diversité de fournisseurs a développé de nouveaux services et produits pour combattre l'exclusion financière :

- les fournisseurs commerciaux « *classiques* » à but lucratif – les banques, autres fournisseurs de crédit et compagnies d'assurances ;
- les fournisseurs commerciaux à orientation sociale (qui peuvent être « *classiques* » ou non selon le pays observé), comme les banques coopératives et les banques d'épargne, les banques postales et les organisations mutuelles ;
- les fournisseurs « *alternatifs* » commerciaux (par exemple, les coopératives de crédit et autres institutions de microfinancement) et les fournisseurs « *alternatifs* » sans but lucratif ;
- les prestataires de services financiers commerciaux « *alternatifs* » à but lucratif.

Figure 11 – Tentative de classification des approches politico-commerciales de l'exclusion financière

				EXEMPLES
		Commerciaux	À but lucratif	UE : banques
	« <i>Classiques</i> »			
Prestataires de services financiers		Non lucratifs	À orientation sociale	AT,FR,DE,IT,NL, PO,ES banques coopératives AT,FR,DE,NO,ES banques d'épargne, BE,FR,IE,PO,ES banques postales
	« <i>Alternatifs</i> »	Commerciaux	À but lucratif	UK,IE prêteurs non institutionnels, fournisseurs de crédit à haut risque (prêteurs sur gages)
			À orientation sociale	BE,FR:IFM UK,IE,PO coopératives d'épargne et de crédit ; UK : banques d'épargne ou coopératives ; BE,FR,DE : prêteurs sur gages du secteur public
		Non lucratifs		BE,FR:IFM, fournisseurs non lucratifs

Comme défini précédemment, les « *fournisseurs classiques* » sont considérés comme des fournisseurs non stigmatisants par rapport au contexte national. Les fournisseurs « *alternatifs* » font référence à des organisations qui accordent une attention spéciale aux

franges marginales et qui agissent en conformité avec les règles et réglementations ou qui, le cas échéant, s'en remettent à d'autres fournisseurs qui exploitent les segments marginaux du marché et, souvent, agissent à la limite de la légalité.

Cette classification est un schéma « en chantier » et ne constitue qu'une proposition. La première distinction (« *classique* » ou « *alternatif* ») ne se conçoit que dans un contexte national et pas à l'échelon européen. Les autres catégories présentent une plus grande dualité et peuvent s'appliquer dans toute l'Europe. Les exemples montrent la manière dont les différentes entités doivent être classifiées. La catégorisation « commercial » et « non lucratif » se fonde sur des notions juridiques.

7.1 Développement de nouveaux produits et services par les fournisseurs commerciaux « à but lucratif »

Dans de nombreux pays, la responsabilité sociale des entreprises (RSE) fait aujourd'hui partie du développement, du marketing et des stratégies de communication extérieure des institutions à but lucratif, comme les banques commerciales. De ce fait, l'intérêt pour les clients marginaux est apparu à l'agenda de la responsabilité sociale de certaines banques. Cette évolution n'est cependant pas présente dans toutes les institutions et les raisons qui se cachent derrière la RSE ne procèdent pas toujours du désir de réaliser l'inclusion financière, mais bien plus de la promotion d'une image positive ou de la volonté d'attirer la partie la plus « intéressante sur le plan du profit » des personnes faiblement bancarisées.

Nous avons vu que certains fournisseurs commerciaux « *classiques* » (banques, fournisseurs de crédit et compagnie d'assurances) se sont montrés très actifs pour trouver et mettre en œuvre des solutions à l'exclusion financière dans différents domaines de l'offre de services financiers. Au nombre de ces solutions :

- développer de nouveaux produits et services répondant mieux aux besoins des personnes financièrement exclues ;
- travailler en partenariat avec des organisations non lucratives ou avec le gouvernement pour réduire les frais et les obstacles à l'accès ;
- et promouvoir l'éducation financière pour encourager l'utilisation de services financiers par les personnes réticentes et accroître les niveaux de capacité financière.

S'il est vrai que ces actions méritent d'être encouragées, elles doivent cependant être contrôlées et évaluées, afin de s'assurer qu'il ne s'agit pas d'une façade pour mieux manipuler l'attention du public (voir section 10.3.3).

7.1.1 Développer de nouveaux produits et services

En général, la plupart des nouveaux produits et services mis au point par les fournisseurs commerciaux se cantonnent aux opérations bancaires. Les développements dans d'autres domaines des services financiers sont, la plupart du temps, réalisés par le biais de partenariats avec d'autres (voir ci-dessous).

Les banques commerciales en **Belgique**, en **Allemagne**, en **Italie**, aux **Pays-Bas** et au **Royaume-Uni** ont mis au point des comptes bancaires de transaction simples, à faible coût pour rencontrer les besoins des personnes à revenus bas ou instables. En Irlande, les banques se proposent de fournir ce type de compte, mais n'ont pas, jusqu'à présent, mis le produit au point. Ces comptes ne possèdent pas de possibilité de découvert, ce qui les rend disponibles sans qu'il y ait besoin d'une évaluation de solvabilité, et ce qui élimine, en même temps, la crainte des personnes non bancarisées utilisant un compte de s'exposer à des difficultés financières. Cependant, certaines banques permettent un découvert sur ces comptes pour un très petit montant (jusqu'à 20 EUR) pour permettre aux titulaires de retirer de l'argent même si leur compte présente un solde inférieur à la plus petite somme disponible aux distributeurs automatiques. Ils profitent également des développements de la technologie – comme l'utilisation des paiements électroniques et des cartes de débit au lieu de chèques – pour réduire les frais et les risques des personnes pour lesquelles ils pourraient constituer un obstacle. Très souvent, l'une des conditions pour ouvrir un compte de ce type est de ne pas disposer d'un compte existant. L'expérience a démontré, cependant, que le fait de posséder simplement un compte de base disponible est insuffisant pour assurer qu'il soit mis à la disposition des personnes non bancarisées. La mesure dans laquelle les banques s'engagent dans les opérations bancaires de base diffère de l'une à l'autre. Certaines considèrent que ces comptes sont un moyen d'attirer de nouveaux clients qui, ultérieurement, pourraient émigrer vers d'autres services et devenir plus rentables.

Nombreuses sont les banques qui proposent un compte de base pour démontrer leur responsabilité sociale d'entreprise. Une minorité d'entre elles les offrent parce qu'elles ont été forcées de le faire – soit par leur groupement commercial, soit par le gouvernement. Par conséquent, les comptes bancaires de base sont, dans tous les cas, assortis soit d'un code volontaire soit d'une législation qui exige qu'ils soient proposés aux personnes susceptibles d'en profiter. Non moins important est le fait que la conformité doit être soigneusement contrôlée (voir section 8). La *Financial Inclusion Taskforce* estime qu'au Royaume-Uni, environ 1,6 million de personnes supplémentaires ont ouvert un compte de transaction depuis l'introduction des comptes bancaires de base³¹.

En **Belgique**, la banque Dexia a mis au point un compte bancaire social, raffinement des comptes bancaires de base, destiné aux Centres publics d'action sociale des communes belges (CPAS) pour permettre aux autorités locales d'aider les personnes défavorisées à accéder aux services bancaires. Ce système propose toute une gamme de services de transaction ainsi qu'une possibilité de découvert de 20 EUR. Les frais annuels de ces comptes sont pris en charge par les CPAS. Près de 51 000 comptes de ce type ont été ouverts. De plus, en Belgique, un porte-monnaie électronique baptisé « Proton » a été lancé en 1996 dans le but de remplacer le porte-monnaie physique pour le paiement des petites sommes. Il est intégré dans la carte de débit ordinaire et ne nécessite pas de mot de passe. En France, le système « Monet » est similaire à « Proton ».

³¹ http://www.financialinclusion-taskforce.org.uk/PDFs/second_annual_taskforce_banking_report_sept_2007.pdf

Aux **Pays-Bas**, le développement du compte bancaire de base a été stimulé par une demande spécifique formulée par l'Armée du Salut qui souhaitait la mise au point d'un compte pouvant être proposé aux personnes qu'elle assiste. Suite aux négociations avec les banques et le ministère des Finances, cette initiative s'est largement étendue dans le pays.

Parmi les autres développements mis en œuvre par les banques commerciales, citons le travail entrepris par la ZBP, association bancaire polonaise, qui fait la promotion de méthodes de paiement autres qu'en espèces, comprenant l'utilisation de la téléphonie mobile et le paiement de factures dans les supermarchés. L'organe de compensation bancaire britannique, l'APACS, a collaboré avec la *Financial Inclusion Taskforce* pour trouver des moyens de rendre les paiements par domiciliation mieux adaptés aux besoins des personnes à faibles revenus hebdomadaires. Cette collaboration portait notamment sur des négociations avec les initiateurs de domiciliations (comme les sociétés pétrolières) visant à favoriser les domiciliations hebdomadaires (plutôt que mensuelles) et à permettre au client d'exercer un meilleur contrôle sur les données de paiement. Toujours au Royaume-Uni, deux banques (*Bank of Scotland* et *Woolwich*) ont lancé des services de paiement de factures destinés aux personnes à bas revenus par lesquels des paiements hebdomadaires réguliers étaient effectués sur un compte spécifique à partir duquel la banque acquittait les factures. Ce service avait un faible coût, compensé par l'argent économisé grâce à la possibilité de payer les factures par le biais d'une banque. Malheureusement, aucune de ces expériences ne s'est poursuivie ; celle menée par la *Bank of Scotland*, en particulier, répondait aux besoins de nombreuses personnes à faibles revenus, mais n'a pas survécu à une fusion.

7.1.2 Partenariats en vue d'étendre l'accès et réduire les coûts

Les banques et d'autres institutions financières travaillent également en partenariat avec des organisations non lucratives ou des gouvernements pour élargir l'accès à des services financiers abordables. Voici quelques exemples englobant tous les types de produits financiers.

Des banques commerciales ont, par exemple, aidé d'autres entreprises à établir leurs propres *services bancaires*. En **Belgique**, la Banque de la Poste a été fondée en 1995 par Fortis en collaboration avec le gouvernement national. D'emblée, cette banque offrait un compte bancaire de base ainsi qu'un compte courant conventionnel – quelque huit années avant que d'autres banques proposent un compte de base. Au cours de l'année 2007, Fortis a également travaillé avec la Poste irlandaise pour lancer la *Postbank* qui propose un compte courant pour recevoir les salaires ou pensions par voie électronique, assorti d'une carte GAB/de débit. Au **Royaume-Uni**, la *Co-op Bank* a soutenu l'élaboration d'une infrastructure bancaire nécessaire pour qu'un petit groupe de coopératives de crédit puissent étendre leurs services aux opérations bancaires de transaction liées aux systèmes centraux de compensation. Cette démarche a permis aux coopératives de crédit de développer leur propre compte bancaire de base en 2007.

Il existe aussi des exemples où les banques commerciales ont travaillé avec des organismes de charité et des groupements locaux pour améliorer l'accès à la banque des groupes et communautés défavorisés. Aux Pays-Bas, l'association néerlandaise des banques (*Nederlandse Vereniging van Banken* ou NVB) a collaboré avec l'Armée du Salut à l'élaboration d'un « accord sur les services de paiement de base ». Au Royaume-Uni, la *Co-operative Bank* a œuvré avec *The Big Issue*, un organisme de charité qui s'occupe des sans-abris, pour offrir aux personnes assistées un accès à son compte de base. En Écosse, l'ancienne *Bank of Scotland* a mis sur pied, avec l'aide de la communauté locale et de groupes de locataires, un guichet bancaire pour les transactions dans un bâtiment communautaire de *Wester Hailes*, quartier pauvre et défavorisé d'Édimbourg. Au Royaume-Uni, toutes les banques qui proposent un compte bancaire de base ont signé un accord avec le *Post Office* pour que les opérations bancaires puissent s'opérer dans les bureaux de poste locaux. Cela présente un avantage non négligeable pour les personnes vivant dans des communautés rurales ou défavorisées ne disposant pas d'une agence bancaire, voire même d'un guichet automatique.

C'est peut-être dans le domaine du **crédit à la consommation** que les partenariats peuvent jouer un rôle capital. Vu le niveau élevé des coûts de la mise à disposition de petits prêts à des clients potentiellement à haut risque, les banques et autres prêteurs « classiques » sont soit empêchés d'accorder un prêt à de nombreuses personnes à faibles revenus par les plafonds de taux d'intérêt soit, s'il n'y a pas de plafond, trouvent que l'opération n'est pas profitable et/ou est risquée pour leur réputation. Quoi qu'il en soit, les partenariats avec les prêteurs non lucratifs offrent un moyen de répondre autrement aux besoins insatisfaits. C'est ainsi qu'un certain nombre de fournisseurs commerciaux de crédit ont accepté d'accorder des financements généraux à des initiatives locales et non lucratives de crédit, dans le cadre de leur politique caritative globale.

De plus, on peut citer des cas où des sociétés commerciales entrent dans des partenariats avec des prêteurs du troisième secteur. Par exemple, en **France**, certains émetteurs de cartes de crédit (Cofinoga, Cetelem, Cofidis) travaillent main dans la main avec les ONG et fournissent des fonds d'emprunt pour le développement du microcrédit. De plus, les emprunts sont garantis à concurrence de 50 % par l'État par le biais du Fonds de cohésion sociale fondé en 2005. À l'inverse des banques coopératives (voir section 7.2 ci-dessous), ces fonds s'adressent à des franges de la population moins défavorisées (comme les étudiants). Au **Royaume-Uni** également, il existe de nombreux exemples de banques individuelles accordant des fonds de financement à des prêteurs spécifiques sans but lucratif. Dans certains cas, elles ont également apporté une contribution différente, par exemple en mettant du personnel à disposition et en accordant au personnel le temps libre nécessaire pour participer au conseil d'administration des prêteurs sans but lucratif. La *Co-operative Bank* a travaillé avec le mouvement des coopératives de crédit pendant plusieurs années afin d'explorer la manière dont ces organismes individuels pouvaient devenir financièrement viables. Plus récemment, la *Barclays Bank* est venue en aide à l'association commerciale des coopératives de crédit (ABCUL) pour élaborer et appliquer le système de gestion financière PEARLS, qui a permis à un petit groupe de coopératives de crédit d'évoluer vers la viabilité financière absolue. D'autres pourraient suivre cet exemple. Sur la base de ce développement, les banques ont joué un rôle actif dans un

groupe de travail sur le crédit établi par le gouvernement britannique, par l'intermédiaire de la *Financial Inclusion Taskforce*, et chargé d'examiner comment les banques peuvent aider les coopératives de crédit ainsi que d'autres emprunteurs sans but lucratif à mettre au point des services viables dans tout le pays. Les discussions avec les représentants des banques ont permis d'identifier un certain nombre de manières d'apporter de l'aide. Citons :

- la mise à disposition temporaire ou le détachement de personnel possédant l'expérience et les compétences nécessaires ;
- l'investissement dans des systèmes et des équipements informatiques ;
- la mise en place d'un service administratif ;
- l'accroissement des capacités de prêt et d'évaluation des risques ;
- la fourniture d'accès à des plates-formes de services bancaires ;
- et le support financier direct pour couvrir les frais d'exploitation.

Enfin, en **Pologne**, le ZBP a favorisé la création de fonds de garantie des emprunts et d'institutions de microfinancement pour soutenir les micro-entreprises.

Nous n'avons pu découvrir que deux exemples de nouvelles initiatives *d'épargne* impliquant des banques ou d'autres fournisseurs « classiques ». Ils se trouvent tous les deux au **Royaume-Uni**. Le *Saving Gateway* est un programme d'épargne financé par équivalence pour les personnes à très bas revenus – pour chaque euro épargné, le gouvernement fournit une somme spécifique. Deux projets pilotes s'inscrivent dans ce programme. Dans le premier, l'apport financé était d'un euro pour chaque euro épargné ; dans le second, différents montants ont été testés. La HBoS a lancé les deux projets pour le compte du gouvernement sur une base *pro bono* (sans aucun frais). Le second exemple est le *Child Trust Fund*, également initiative gouvernementale, où chaque enfant reçoit une somme d'argent à la naissance et une autre à l'âge de sept ans³², sommes qui doivent être versées sur un compte spécial du *Child Trust Fund* et qui ne peuvent être retirées avant que l'enfant ait atteint 18 ans. Les banques (mais pas les compagnies d'assurances commerciales) ont toutes proposé ces comptes aux jeunes parents.

Enfin, un seul exemple de partenariat est connu dans le domaine de *l'assurance* – l'assurance liée au loyer que certaines compagnies d'assurances mettent en place au Royaume-Uni en collaboration avec les bailleurs sociaux locaux (notamment les autorités locales et les associations de logement – organismes caritatifs qui fournissent des logements). Ces programmes offrent des assurances « contenu » à bas prix aux locataires à faible revenu vivant dans des zones défavorisées où les primes devraient être nettement plus élevées. Des polices collectives sont établies par les compagnies d'assurances « classiques » au nom des bailleurs sociaux qui agissent à titre d'« agents » de la compagnie d'assurance et vendent l'assurance à leurs locataires, qui payent les primes en même temps que leur loyer. Grâce à la mise en commun du risque, les primes sont moins élevées. Les bailleurs sociaux perçoivent une commission de la compagnie d'assurance pour leur intervention et cet argent est utilisé, soit pour réduire directement le coût des primes pour les locataires, soit pour payer des dispositifs de sécurité – ce qui limite le nombre de vols et de déclarations de sinistres ; ce qui, à son tour, réduit le prix des primes

³² Environ 350 EUR, et 350 EUR supplémentaires payés aux enfants des familles à bas revenus.

d'assurance à long terme. En principe, les primes sont payées chaque semaine avec les loyers – ce qui en échelonne le coût total et le rend plus abordable. Dans ce très rare exemple d'initiative, chacun est gagnant : les compagnies d'assurances dont le nombre de dossiers augmente pour un investissement limité ; les locataires qui accèdent à une assurance moins chère, payable par tranches hebdomadaires au lieu d'une prime annuelle et les bailleurs de logement qui évitent que des biens restent vides parce que les locataires ont dû fuir leur logement suite à un vol ou à cause d'arriérés de loyer parce que les locataires ont dû donner la priorité au rachat du mobilier volé (Whyley, McCormick and Kempson, 1998). Les chiffres les plus récents démontrent qu'en 1999 environ la moitié des grands bailleurs sociaux offrait aux locataires une assurance liée au loyer (Kempson, 1999). L'association professionnelle des assureurs britanniques (*Association of British Insurers* ou ABI) a joué un rôle actif dans la promotion des avantages offerts par les programmes d'assurance liée au loyer pour les fournisseurs potentiels et dans l'élaboration de directives détaillées. Dans le cadre de sa contribution à la *Financial Inclusion Taskforce*, cette association a également commandé une recherche sur les autres besoins insatisfaits en produits d'assurance.

7.1.3 Éducation financière

Dans les nouveaux États membres surtout, l'éducation financière joue un rôle important pour aviser le public des avantages offerts par les transactions bancaires et les autres services financiers. Cette matière n'a fait l'objet d'une recherche qu'en **Pologne**, dans le cadre du rapport national – deuxième stade. Deux initiatives éducatives ont été menées par des fournisseurs « classiques ». L'association bancaire polonaise a lancé des programmes éducatifs destinés essentiellement aux jeunes et aux journalistes financiers. D'autre part, la *PKO Bank Polski* (qui était par le passé la plus grande banque traditionnelle de détail pour les ménages en Pologne) fait la promotion de l'éducation financière dans les écoles et autres organismes d'accueil d'enfants. Depuis de nombreuses années (même à l'époque communiste), la PKO BP est à la tête du programme SKO (*Szkolna Kasa Oszczędności* – Caisse d'épargne scolaire) dans les écoles avec le slogan « Aujourd'hui, nous épargnons chez SKO – demain chez PKO ». Ce programme apprend aux élèves à épargner régulièrement, même de petites sommes d'argent.

Partout en Europe, les banques ont toujours joué un rôle actif dans l'éducation financière et dans le relèvement général du niveau de la capacité financière. Ce rôle consiste notamment à élaborer des programmes visant à améliorer la gestion financière et la budgétisation ainsi qu'à éviter le surendettement et, par conséquent, à pallier l'une des causes de l'exclusion financière.

Les personnes menacées d'exclusion financière ont généralement besoin de plus qu'une simple éducation. Il faut les encourager à placer leur confiance dans les services financiers et s'assurer qu'elles sont capables de communiquer adéquatement avec les intermédiaires financiers. Les sociétés qui ont mis au point des produits ou des services pour ce marché ont, de ce fait, également produit du matériel promotionnel et publicitaire aisé à comprendre, honnête et complet, et ont travaillé avec des intermédiaires de confiance pour encourager le public à faire le pas.

D'autres exemples d'initiatives sont destinés à combattre la méfiance à l'égard des fournisseurs financiers commerciaux. Aux **Pays-Bas**, la *Rabobank* a publié une brochure intitulée « la banque pas à pas ». Elle a formé des cadres afin qu'ils soient capables d'entretenir des liens avec les organisations d'assistance sociale et a mis au point un programme d'aide aux opérations bancaires pour les personnes présentant des problèmes d'illettrisme. Au Royaume-Uni, différentes banques ont collaboré avec des organisations communautaires locales pour réduire les niveaux d'auto-exclusion due à la méfiance à l'égard des banques et de leurs services.

7.2 Développement de nouveaux produits et services par les prestataires de services financiers et commerciaux à orientation sociale

En plus des institutions commerciales privées, de nombreux pays européens possèdent d'autres organisations commerciales proposant des services financiers, dont les banques d'épargne, les bureaux de poste et d'autres sociétés mutuelles ou coopératives. Pour simplifier, nous y ferons référence par l'expression « fournisseurs commerciaux à orientation sociale » afin de les distinguer des banques commerciales privées à but lucratif. Cela ne sous-entend cependant pas qu'elles sont subventionnées, mais seulement qu'il ne s'agit pas de sociétés détenues par des actionnaires privés et cotées en Bourse. Souvent, elles exercent leurs activités dans une zone géographique limitée, elles sont étroitement liées aux besoins de cette zone et soutenues par un réseau qui leur fournit une expertise et une gestion professionnelles ainsi qu'un large éventail de produits à vendre.

Le secteur bancaire coopératif existe dans sept des quatorze pays étudiés dans ce rapport (Autriche, France, Allemagne, Italie, Pays-Bas, Pologne et Espagne), et cinq d'entre eux (Autriche, France, Allemagne, Norvège et Espagne) possèdent un réseau de banques d'épargne. De plus, six pays possèdent des banques postales (Belgique, France, Irlande, Pologne³³ et Espagne) ou, moins souvent, un service postal actif dans la promotion de l'accès aux services financiers fournis par d'autres (Royaume-Uni). Au Royaume-Uni, il existe des réseaux se composant (essentiellement) de petites sociétés de logement locales, organisations mutuelles détenues par leurs membres, de sociétés amicales et de sociétés d'assurances mutuelles. Aux Pays-Bas et en France, un réseau de banques municipales orientées surtout vers le service aux personnes surendettées continue d'exister. De plus, ces fournisseurs commerciaux à orientation sociale représentent collectivement une part de marché pratiquement équivalente à celle des banques commerciales à but lucratif en Allemagne et en Espagne, et la dépassent même en Autriche.

Il est important de noter que les nouveaux États membres en économie de transition ont privatisé leurs secteurs bancaires qui sont devenus aujourd'hui, en majorité, la propriété de capitaux étrangers provenant des pays fortement industrialisés. Dans d'autres cas, les fournisseurs commerciaux à orientation sociale ont subi une importante métamorphose, comme la perte du statut mutuel ou coopératif, ou encore la privatisation – phénomènes

³³ La banque *Pocztowy SA* exerce ses activités sur le marché depuis longtemps, mais elle n'a montré de l'intérêt pour les services aux clients individuels que depuis peu, également par le biais de guichets postaux. Auparavant, elle se concentrait essentiellement sur les services et opérations financières à la Poste.

qui, parfois, ont provoqué un changement dans leur mission historique, les rapprochant, de ce fait, des banques commerciales à but lucratif.

L'Italie, l'Irlande et le Royaume-Uni possédaient, par le passé, des réseaux de banques d'épargne locales aujourd'hui privatisés. De nombreuses sociétés de logement mutuelles et de compagnies d'assurances britanniques ont également été privatisées. Aux Pays-Bas, la *Postbank* est à présent détenue par le groupe ING, la *Girobank* fondée par le *Post Office* britannique est devenue la propriété d'*Alliance & Leicester plc*, et la banque postale espagnole a également été privatisée. Dans d'autres cas, pour « niveler le terrain de jeu », on a assisté à l'érosion des avantages fiscaux, légaux et autres qui servaient à compenser la charge de servir des segments « marginaux » du marché au lieu de se contenter de rechercher le profit.

Table 12 – Disponibilité d'organisations commerciales à orientation sociale offrant des services financiers

	Banques coopératives	Banques d'épargne	Banque postale	Autres
Autriche	x	x		
Belgique			x	
Bulgarie				
France	x	x	x	x
Allemagne	x	x		
Irlande			x	
Italie	x			
Lituanie				
Pays-Bas	x			x
Norvège		x		
Pologne			x	
Slovaquie				
Espagne	x	x	x	
Royaume-Uni				x

Lorsqu'ils existent, ces fournisseurs commerciaux à orientation sociale jouent un rôle capital dans l'éradication de l'exclusion financière et la plupart ont la responsabilité juridique, soit de servir toutes les franges de la communauté, soit de cibler les bas revenus et les financièrement exclus. En France, la Caisse d'épargne s'est vu imposer l'obligation légale, en 1999 (loi française 99-532 du 25 juin 1999), d'atténuer le problème de l'exclusion financière. En Allemagne, dix États fédéraux ont promulgué une législation régionale exigeant que les banques d'épargne locales (et non les banques commerciales à but lucratif) acceptent les dépôts d'épargne et proposent un compte courant à toute personne vivant dans leur zone d'activité. Dans deux autres régions, la même exigence existe, mais n'a pas été transformée en législation. Les banques postales belge et française ont été fondées pour veiller à ce que les personnes à revenus faibles ou moyens puissent accéder aux services bancaires. Au Royaume-Uni, l'accord passé entre les banques commerciales et le *Post Office* (avec l'aval du gouvernement) pour fournir un accès aux services bancaires de transaction grâce aux bureaux de poste locaux a été formulé pour

fournir un meilleur accès à l'infrastructure bancaire aux personnes financièrement exclues. Cela dit, comme nous le mentionnions ci-dessus, les exigences de l'UE en matière d'aide de l'État supposent que ces organisations ne reçoivent aucune subvention directe pour les services bancaires qu'elles fournissent. C'est pour cette raison que les banques municipales néerlandaises qui, à l'origine, offraient leurs services à une clientèle plus large ne s'adressent plus aujourd'hui qu'aux personnes surendettées qui ne peuvent accéder au crédit proposé sur le marché commercial.

Une fois de plus, il est possible de regrouper les réponses données par ces fournisseurs commerciaux à orientation sociale dans trois catégories : développement de nouveaux produits et services, travail en partenariat et éducation financière.

7.2.1 Développement de nouveaux produits et services

Si les comptes bancaires de base sont généralement disponibles dans un pays, les fournisseurs commerciaux à orientation sociale ont, globalement, été bien plus actifs pour leur promotion que ne l'ont été les banques commerciales à but lucratif. En **Allemagne**, par exemple, bien que les banques coopératives et d'épargne ne s'arrogent que 12 et 22 % de la part de marché des **activités bancaires**, elles gèrent 32 % et 44 % respectivement des comptes de « monsieur Tout-le-Monde ». De plus, environ 80 % des bénéficiaires de l'aide sociale possèdent un compte courant auprès d'une banque d'épargne locale.

Dans plusieurs pays où les comptes bancaires de base ne sont généralement pas disponibles, les banques commerciales à orientation sociale sont les seuls fournisseurs. En **Espagne**, plusieurs banques d'épargne proposent un « compte à tarif forfaitaire » depuis 2004. La nature de ces comptes varie en fonction des fournisseurs, mais, en général, ce sont des comptes courants ou de dépôt qui incluent des services additionnels, comme une carte bancaire et la possibilité d'effectuer des transferts bancaires. Les frais sont toujours forfaitaires. Certaines banques d'épargne espagnoles ont également mis au point des comptes offrant certains services gratuits si le salaire ou la pension est versé sur le compte. En **Autriche**, la *Erste Österreichische Spar-Casse Privatstiftung* a lancé et apporté son soutien à *Die Zweite Sparkasse* (deuxième caisse d'épargne), qui offre un compte bancaire simple sans possibilité de découvert. Il est gratuit, mais un « dépôt de sécurité » remboursable de 9 euros est payable tous les trimestres pour toutes les transactions et il rapporte actuellement 0,5 % d'intérêt sur le solde. Ce compte est censé conduire les personnes en difficulté financière à des relations bancaires normales et sa disponibilité est liée à un terme fixe (quatre à cinq ans) pour les personnes assistées par une agence de conseil en crédit ou Caritas. Ce produit est proposé dans deux localités (à Vienne et au Tyrol) depuis novembre 2006, mais on projette de l'étendre à d'autres États fédéraux en 2008. En **France**, la Banque Postale et la Caisse d'épargne offrent des comptes livrets largement utilisés par les personnes défavorisées. Ceux-ci constituent un monopole contesté par la Commission européenne. En **Belgique**, la Banque postale propose un compte bancaire de base depuis sa fondation en 1995 – huit ans avant les autres banques. En **Pologne**, il n'existe pas de comptes bancaires de base en tant que tels, mais quelques banques ont commencé à proposer des comptes courants peu coûteux.

De plus, les fournisseurs commerciaux à orientation sociale ont tendance à faire preuve de bienveillance lorsqu'il s'agit de fournir des services bancaires aux personnes en difficulté financière. En **Autriche**, par exemple, deux banques coopératives (*Raiffeisen Bank* et *Erste Bank*) fournissent volontairement des comptes courants aux personnes surendettées – à l'inverse de la plupart des banques autrichiennes.

En **Irlande**, en **Italie** et au **Royaume-Uni**, les bureaux de poste proposent toute une gamme de services financiers alternatifs aux personnes non bancarisées. Ces services comprennent notamment la possibilité de payer les factures en espèces et, au **Royaume-Uni**, le *Post Office* a mis au point un compte électronique simple pour la perception des pensions de l'État et des paiements de sécurité sociale. Actuellement, ce *Post Office Card Account* (POCA) n'offre que des possibilités très limitées et fonctionne comme un porte-monnaie électronique. Il permet de retirer des sommes en espèces, mais il n'est pas possible d'y déposer de l'argent ni de l'utiliser pour effectuer des paiements. Cependant, le contrat en cours entre le gouvernement et le *Post Office* se termine en 2010, et il est probable que le successeur du POCA fournira une gamme de possibilités plus étendue.

Les banques coopératives et les banques d'épargne sont également très actives dans la fourniture de possibilités **d'épargne** aux personnes susceptibles d'être exclues financièrement – dans certains pays même (par exemple, en **France** et en **Allemagne**), certaines ont l'obligation légale d'accepter les dépôts d'épargne. En **Allemagne**, la *Ethnikbank* propose, depuis 2006, un microcompte – compte d'épargne pour les personnes dont le compte a été fermé par une banque pour cause de surendettement. L'accès à ce compte nécessite, soit la signature d'un conseiller en crédit confirmant qu'une convention d'apurement des dettes a été conclue (à l'amiable ou par voie judiciaire), soit celle d'un administrateur judiciaire, si la personne a fait faillite. Au **Royaume-Uni**, les sociétés de logement mutuelles se sont montrées très actives dans le développement de comptes d'épargne spécialement pour Noël, après l'effondrement d'un fournisseur « *alternatif* » majeur qui se spécialisait dans la fourniture de ce type de comptes à un grand nombre de familles à bas revenus. Les conditions de ces comptes diffèrent, mais, en règle générale, ils admettent les paiements réguliers et limitent l'accès à l'épargne à la période précédant Noël.

En ce qui concerne le **crédit**, trois réalisations sont intéressantes à noter. Premièrement, il existe, dans certains pays comme la **Belgique**, la **France** et l'**Allemagne**, des organismes de prêt sur gage qui pratiquent des taux d'intérêt nettement plus bas que ceux des prêteurs sur gages commerciaux dans d'autres pays. En **Allemagne**, par exemple, ces organismes ont proposé, en 2006, 1,1 million de prêts à un taux d'intérêt de 1 % par mois, majoré du prix de stockage des objets engagés. Le montant prêté sur la valeur des biens donnés en garantie était, cependant, environ de 20 % inférieur à celui proposé par les prêteurs sur gages commerciaux. Deuxièmement, aux **Pays-Bas**, il existe un réseau de banques municipales qui offrent des prêts, des conseils et une assistance aux personnes surendettées. Enfin, en **Espagne**, des coopératives de crédit (*Sociedades Cooperativas de Crédito*) desservant les clients locaux jouent un rôle important dans la facilitation de l'inclusion sociale des personnes vivant dans des zones rurales dont les besoins sont très basiques. La *Microbank*, une filiale de *La Caixa*, a été fondée en 2007 pour apporter un

financement de démarrage aux indépendants et aux personnes défavorisées (chômeurs et immigrés) qui n'ont pas accès au crédit commercial. Les organismes les plus actifs sont *Caixa Catalunya*, *Caja de Grenada* et *Caixa Galicia*.

Les banques d'épargne espagnoles se sont également montrées actives dans le développement de services d'envoi de fonds. En 2005, la *Confederación Española de Cajas de Ahorro* (CECA) a encouragé 32 banques d'épargne à lancer un nouveau service d'envoi de fonds appelé « *Bravo, envío de dinero* ». Ce service se base sur un accord passé avec 14 pays latino-américains et est soutenu par une plate-forme commune de transfert d'argent par *Swift* et l'Internet. Il est compétitif par rapport aux sociétés commerciales d'envoi de fonds à la fois en termes de coûts et de rapidité de transfert.

En Autriche, la *Zweite Sparkasse*, en plus des services bancaires de base (voir ci-dessus), fournit également un accès à une **assurance** responsabilité familiale et personnelle à un tarif réduit.

7.2.2 *Partenariats en vue d'étendre l'accès et réduire les coûts*

Les institutions financières commerciales à orientation sociale, à l'instar des banques commerciales à but lucratif, sont actives dans la promotion de l'accès à un crédit abordable par le biais d'accords de partenariat. En **Espagne**, les « œuvres sociales » (*obras sociales*) des banques d'épargne canalisent des ressources vers des fonds de promotion des initiatives de microcrédit. Au **Royaume-Uni**, plusieurs sociétés de logement mutuelles travaillent avec des bailleurs sociaux locaux pour mettre sur pied des programmes « d'épargne et d'emprunt ». Les locataires épargnent par l'intermédiaire de leurs bailleurs et l'argent est déposé sur un compte ouvert auprès de la société de logement. Par la suite, ces mêmes locataires deviennent éligibles pour contracter un emprunt auprès de la société de logement, emprunt cautionné par une somme d'argent déposée par le bailleur à titre de garantie. Même si chaque locataire possède son propre compte d'épargne, tous les dépôts effectués par les locataires, de même que le dépôt de garantie, sont considérés comme faisant partie d'un même compte. Grâce à cela, les locataires obtiennent un meilleur taux d'intérêt sur leur épargne. Les taux d'intérêt sur les emprunts sont largement subventionnés et se situent en règle générale environ 1 % en dessous du taux de base. En dépit de ces conditions favorables, le démarrage a été lent.

En **Belgique**, la banque de la Poste était, jusqu'à une période récente³⁴, partie prenante dans un projet pilote proposant un crédit social en partenariat avec les autorités régionales en Région wallonne (depuis 2003), projet qui s'est étendu ensuite à la Région bruxelloise (depuis 2005). La banque de la Poste fournissait le capital de l'emprunt et la gestion administrative ; tous les autres coûts étaient supportés par l'autorité régionale, y compris la mise à disposition des garanties d'emprunt. Les taux d'intérêt sur les emprunts se situaient entre 4,5 et 6 % en moyenne. Crédal Plus assurait la gestion du service et la mise à disposition des prêts en Région wallonne. Tout comme le programme d'épargne et d'emprunt au **Royaume-Uni**, ce service fonctionne à petite échelle – 400 prêts à ce jour.

Les accords de partenariat impliquant des fournisseurs commerciaux à orientation sociale sont, peut-être, plus étendus en **France** où les banques coopératives jouent un rôle important en partenariat avec des ONG pour la mise à disposition de crédits sociaux pour les personnes qui n'ont pas accès aux produits et services des prêteurs commerciaux. En principe, les banques accordent les prêts, souvent garantis à concurrence de 50 % par le Fonds de cohésion sociale géré par la Caisse des dépôts et consignations, tandis que les ONG évaluent les risques et soutiennent l'emprunteur pendant la période de remboursement. Au total, 2500 emprunts sociaux ont été contractés depuis 2005 représentant quelque 3 millions d'euros. Toutefois, il est important de noter que les personnes touchées par l'extrême pauvreté ou surendettées sont parfois exclues des garanties et que, par conséquent, ces chiffres ne reflètent pas le niveau exact des besoins.

De plus, le Crédit Agricole propose (sur une base volontaire) un crédit social et un « crédit solidaire » pour le rééchelonnement des dettes dans l'une de ses caisses régionales (Caisse Nord Est). Ce service propose également des conseils et une médiation. En fin de compte, la plupart des clients reçoivent une aide adéquate sans avoir recours à ces emprunts. Ce système a donné l'idée à la Caisse d'épargne d'offrir un service

³⁴ Aujourd'hui, c'est la banque Dexia qui a repris ce service – voir section 7.1 ci-dessus.

similaire depuis 2006, également lié au conseil (mais sans médiation) – voir ci-dessous pour davantage de détails.

Le Crédit mutuel Midi-Pyrénées, en partenariat avec le Secours catholique (Caritas France), fournit un accès au crédit pour les personnes victimes de la catastrophe d'AZF (explosion d'une usine chimique en 2001).

Enfin, il est à noter que les fournisseurs commerciaux à orientation sociale au **Royaume-Uni**, y compris les sociétés de logement, les compagnies d'assurances mutuelles et les sociétés amicales, ont joué un rôle très actif dans la mise à disposition des comptes du *Child Trust Fund* en partenariat avec le gouvernement. Le *Children's Mutual* s'est montré particulièrement efficace lors de la création du *Child Trust Fund* et de l'élaboration des comptes à distribuer par de nombreux autres organismes (y compris les banques ayant pignon sur rue).

7.2.3 Éducation financière et conseil

En France et aux Pays-Bas, on relève des exemples remarquables du rôle direct joué par les fournisseurs commerciaux à orientation sociale dans l'éducation financière et le conseil.

En **France**, la Banque postale a signé une convention avec l'Union nationale des centres communaux d'action sociale (UNCCAS) en 2006 (révision à partir de 2005) en vue d'améliorer la fourniture d'information et de conseils aux personnes confrontées à l'exclusion financière. Des assistants sociaux locaux fournissent ces conseils aux clients qui éprouvent des difficultés relationnelles avec la banque postale.

De plus, le Crédit agricole (banque coopérative française) a établi des « Points passerelle » pour assister les personnes éprouvant des difficultés financières. Le projet a été lancé dans le Nord-Est, mais, depuis 2007, il s'est étendu à d'autres régions de France. Ces points de conseil sont séparés des succursales des banques et offrent à la fois un conseil et, si nécessaire, la médiation et la négociation avec les créanciers ; une succursale offre également le « crédit solidaire » en vue de rééchelonner les dettes (voir ci-dessus). Le succès de ce service a inspiré une réalisation semblable (« Parcours confiance ») à la Caisse d'épargne, qui diffère dans le sens où il n'offre pas de médiation, mais désigne un membre de son personnel comme « banquier » pour gérer le compte du client ainsi que tous les remboursements de crédits jusqu'à ce que ses difficultés financières soient résolues. Une évaluation des « Points passerelle » en 2002 a démontré que le service avait enregistré un très fort taux de succès (Gloukoviezoff et Guerin, 2002).

Aux **Pays-Bas**, les banques municipales peuvent s'enorgueillir d'une longue expérience dans l'assistance des personnes surendettées et elles jouent un rôle majeur dans le système d'apurement des dettes. De plus, en 2000, elles ont mis au point un « système d'équilibrage des revenus » avec l'aide de l'Association néerlandaise des banques. Les coûts des ventes sont, néanmoins, financés indirectement par les autorités locales auxquelles le service est vendu. Ce dernier offre un conseil privé aux personnes endettées

ou qui risquent de le devenir, et ce, afin de leur permettre d'analyser leur situation financière, et de contrôler et réguler leurs habitudes de dépenses par rapport à leurs revenus. Par conséquent, il ne pallie qu'indirectement l'exclusion financière. Toutefois, il faut dire que dans le contexte néerlandais, qui possède de très hauts niveaux d'inclusion financière, le surendettement est l'une des principales causes potentielles d'exclusion. Cette initiative est considérée comme étant couronnée de succès et 75 % des participants ont pu contrôler et gérer leurs finances deux ans et demi après avoir reçu cette assistance³⁵.

³⁵ *Rapport national, stade II*, Pays-Bas, décembre 2007.

7.3 Développement de nouveaux produits et services par les prestataires de services financiers commerciaux « *alternatifs* » (y compris les coopératives de crédit et les institutions de microfinancement) et non lucratifs

7.3.1 Synthèse

Les activités des organisations commerciales alternatives (y compris les coopératives de crédit et les institutions de microfinancement) et non lucratives en matière d'inclusion financière sont diverses et peuvent être classifiées dans les catégories suivantes.

Éducation financière

Un très large éventail d'initiatives ont été mises en œuvre dans ce domaine particulier. Une étude antérieure financée par l'UE avait déjà identifié bon nombre d'entre elles et relevé une série de meilleures pratiques offrant une base à la formulation de recommandations³⁶.

Néanmoins, les rapports nationaux de stade II soulignent les éléments intéressants suivants.

En **Autriche**, il est apparu que ce sont les adolescents et les jeunes adultes qui présentent le plus haut risque d'être confrontés à des difficultés financières. Pour trouver une solution à ce problème, le département social de Haute-Autriche demande l'incorporation obligatoire de cette matière dans les cursus scolaires, mais il n'existe aucune garantie de financement à long terme (le projet ne sera par conséquent mis en place que lorsque le financement sera disponible auprès du gouvernement, des sponsors...).

En **France**, « Finance et pédagogie », « Les clés de la banque » et « Crésus » sont les trois principaux acteurs responsables de l'information, de la formation et du conseil financier au public. Bien que ces trois organismes soient théoriquement indépendants, ils sont très proches du secteur bancaire. Les méthodologies sont sensiblement différentes d'un projet à l'autre. Les services offerts varient, des rendez-vous personnels aux sites Web, en passant par des formations.

En **Allemagne**, l'*Institut für Finanzdienstleistungen* est une association sans but lucratif qui mène des recherches et donne des conseils dans le domaine des services financiers durables. L'Institut développe des programmes informatiques destinés à donner des conseils financiers aux consommateurs, éditer des publications, contribuer à la formation continue et créer des modèles de crédit, investissements, moyens de paiement et assurances socialement responsables³⁷.

En **Pologne**, les adolescents et les jeunes adultes ont été identifiés comme les plus vulnérables aux difficultés financières. Le Centre de microfinancement est l'institution la plus présente sur le terrain pour s'adresser aux personnes à faibles revenus. Toutefois, cette organisation est confrontée à des problèmes liés à son financement à long terme et la portée de ses activités reste très limitée. La méthode la plus adaptée pour aborder les

³⁶ www.fes.twoday.net

³⁷ www.iff-hamburg.de

personnes à faibles revenus et les motiver à suivre la formation reste une question sans réponse.

« Mes finances » est un autre projet destiné aux enseignants de l'école secondaire (environ 2400 enseignants au total). Il propose trois programmes différents et du matériel didactique multimédia. De plus, en Pologne, les seules institutions sans but lucratif impliquées dans l'éducation financière sont le « Centre de microfinancement d'Europe centrale et de l'Est » et le « Nouvel État indépendant » (MFC), localisé à Varsovie. En 2004, le Consortium pour l'éducation des personnes à faibles revenus a vu le jour, dans le but de mettre en place un programme de formation baptisé « Planifier l'avenir ». Dans le monde entier, ce programme a été financé par la *Citigroup Foundation* et coordonné par *Microfinance Opportunities* et *Freedom from Hunger*. En plus du MFC, le Consortium compte parmi ses membres l'Association bancaire de Pologne. Dans le cadre de ce projet, seules des activités pilotes ont été menées au cours des années 2004-2005³⁸. Le Centre de microfinancement envisage de relancer, fin 2007, un programme d'éducation financière pour les personnes à bas revenus. Cette initiative sera financée par une subvention de la Fondation Levi Strauss et sera gérée en étroite collaboration avec quelque trente ONG.

Dans l'ensemble, si l'on se base sur les expériences partagées par les 14 pays étudiés, quatre éléments méritent d'être pris en compte lorsqu'il s'agit d'éducation financière :

- la dimension de l'action (pilote ou mise en œuvre générale) ;
- la durée du financement ;
- l'indépendance des fournisseurs ;
- et la méthodologie utilisée pour mettre en œuvre des programmes efficaces s'adressant aux personnes à bas revenus.

Comptes bancaires courants

Ce service financier est fourni presque exclusivement par les banques. Une exception cependant mérite d'être mentionnée : au **Royaume-Uni**, par le biais de certaines coopératives de crédit qui ont lancé une initiative pilote réunissant l'ABCUL et la Co-operative Bank. Dans la grande majorité des cas, il s'agit de coopératives de crédit qui ont reçu le soutien du Financial Inclusion Growth Fund.

L'**Irlande** possède l'un des réseaux les plus étendus et les plus facilement accessibles de coopératives de crédit. Toutefois, celles-ci ne fournissent pas de services bancaires de transaction. Un projet pilote sera néanmoins lancé en 2008. Une proposition allant dans ce sens a été déposée sur la table, mais il a dorénavant déjà été objecté que, dans ce cas, ces coopératives devraient avoir accès au système de compensation et qu'elles devraient partager le même mode de fonctionnement et développer un ensemble d'outils communs (Corr, 2006).

³⁸ Voir deux rapports sur www.edufin.org.pl de Matul M., Pawlak K., Falkowski J., *Priorytety wzmacniania edukacji finansowej wśród ubogich rodzin w Polsce. Zarys zagadnienia na podstawie wyników badania jakościowego*, październik 2004 et Matul M., Pawlak K., Guzowski K., *Edukacja finansowa dla osób o niskich dochodach w praktyce. Raport z ewaluacji pilotażu warsztatów z edukacji finansowej*, lipiec 2005.

En ce qui concerne l'accès aux comptes bancaires, il a été souligné qu'en **Allemagne**, des organisations de conseil en crédit sont très actives pour défendre les droits des consommateurs à l'égard des services bancaires de transaction.

Aux **Pays-Bas**, comme nous l'avons déjà fait remarquer, l'Armée du Salut, organisation sans but lucratif, a joué un rôle capital pour assurer l'accès aux services bancaires.

Crédit (crédit en blanc à usage privé)

De nombreux projets sans but lucratif ont été mis au point pour pallier l'exclusion du crédit dans les différents États membres de l'UE. La nature de ces projets est fonction de l'environnement national – y compris de sa législation, de la structure de son marché du crédit et des habitudes d'emprunt.

En **France**, un crédit à la consommation pour les personnes à bas revenus a été mis en place. Il repose sur un partenariat entre les banques (qui jouent le rôle de fournisseur de crédit), des organisations sans but lucratif (qui fournissent des conseils en matière de budget, un suivi des clients et une partie de la garantie) et le gouvernement par le biais du Fonds social de cohésion (qui prend en charge une partie du risque par le biais d'une garantie, pour autant que le créancier et l'emprunteur respectent certains critères particuliers comme celui de ne pas être fiché – comme interdit bancaire ou surendetté –, de ne pas avoir accès à un autre crédit, de ne pas utiliser le crédit pour le rééchelonnement d'autres dettes, etc.).

Cette expérience est en cours d'évaluation, mais on peut déjà souligner :

- la création d'un fonds de garantie fédéral pour réduire le risque d'offrir des services financiers aux personnes exclues (50 % du risque), les 50 % restants étant assumés par le partenaire social ;
- la participation volontaire de nombreuses banques commerciales à orientation sociale à l'exclusion des autres (il s'agit seulement de banques coopératives et d'épargne et de certains fournisseurs de cartes de crédit) ;
- et la participation volontaire de différentes organisations sans but lucratif.

Les opinions concernant l'accès et l'utilisation du crédit divergent. De même que les avis sur la question de savoir si l'un et l'autre doivent ou non appartenir aux services financiers de base. Néanmoins, l'offre d'un crédit approprié est aujourd'hui largement considérée comme un moyen de contribuer à l'inclusion sociale. Et il est communément admis que l'accès au crédit pour les personnes à bas revenus peut améliorer l'inclusion générale. Dans ce domaine, les organisations sans but lucratif peuvent jouer différents rôles comme fournisseurs, directeurs de projet pilote ou opérateurs « au guichet » au sein d'un partenariat.

En **Belgique**, un projet similaire a été mis en place en Wallonie et, plus récemment, à Bruxelles. Les principales différences avec l'expérience française sont les suivantes :

- il n'y a pas de partenariat avec une banque³⁹ ;

³⁹ La Banque de la Poste vient de quitter le partenariat initial et a été remplacée par une coopérative financière sans but lucratif – Crédal – sans que, pour le moment, aucune autre banque n'ait rejoint le

– il n'y a pas d'organisation sans but lucratif chargée de la mise en œuvre.

Ces deux premiers éléments influencent la dimension du projet ainsi que sa capacité à faire face à une part importante des besoins des personnes exclues. Il est important de noter que ce type de solution a été mis en place dans des pays où il n'existe pas de fournisseurs illégaux de crédit à haut risque, où le plafond maximum des taux d'intérêt est fixé par la loi, où l'utilisation moyenne du crédit est considérée comme basse par rapport à la moyenne européenne, où la protection des consommateurs est élevée et où le marché est extrêmement bien régulé.

En **Irlande**, les coopératives de crédit comptaient quelque 3 millions de membres en octobre 2007 (environ 70 % de la population), ce qui en fait l'un des mouvements coopératifs de crédit les plus importants d'Europe. Pourtant, le mouvement coopératif de crédit irlandais n'a pris aucun engagement public pour pallier l'exclusion financière en Irlande, même si certaines de ses initiatives actuelles offrent un potentiel allant dans ce sens.

En effet, en ce qui concerne le financement social, l'ILCU (2005 : 3) le définit comme étant « la fourniture de financement par des organisations recherchant un rendement social ou des dividendes sociaux de même qu'un rendement financier ». Une étude a révélé que toutes les coopératives de crédit fournissent des prêts modestes à des familles déjà endettées ou à faibles revenus. Plus de la moitié des coopératives de crédit étudiées (58 %) offrait un financement social constituant 10 % des prêts accordés. La recherche sur l'exclusion financière en Irlande a apporté son soutien à l'objectif du mouvement coopératif de crédit visant à développer une politique de financement social (Corr, 2006).

Au **Royaume-Uni**, il existe deux réseaux de prêteurs sociaux. Le plus important des deux est le réseau des coopératives de crédit (qui compte 0,5 million de membres) et qui fonctionnait jusqu'à une période récente sur le modèle traditionnel consistant à demander à ses membres d'épargner avant de pouvoir emprunter. À côté de cela, les CDFI (*Community Development Finance Institutions* – institutions financières de développement communautaire, sans but lucratif) proposent des prêts à bas prix aux personnes qui éprouvent des difficultés à accéder au marché du crédit à risque. À l'inverse de nombreuses coopératives de crédit, ces institutions ne lient pas l'emprunt à l'épargne – d'autant plus que la plupart d'entre elles n'acceptent pas les dépôts.

Les deux réseaux ont bénéficié d'une importante injection de fonds gouvernementaux, essentiellement par le biais du *Financial Inclusion Fund*, qui a accordé son support financier à plus de 100 organisations afin de leur permettre de proposer des emprunts à des personnes financièrement exclues. Dans le cas des coopératives de crédit, cet apport de fonds a également permis de rompre le lien traditionnel entre l'épargne et l'emprunt et de prendre les décisions d'octroi de crédit sur la base de la capacité de remboursement plutôt que sur la base du montant épargné. Ce financement incluait le capital d'emprunt de manière à permettre d'étendre ce type de prêt (i) aux personnes à faibles revenus et (ii) à l'investissement dans l'expansion des capacités des organisations financées de la sorte. Après plusieurs années d'aide financière à ce secteur, aujourd'hui l'accent se porte sur les

organisations financièrement stables qui couvrent leurs frais d'exploitation par les services qu'elles offrent.

Comme l'a démontré une étude sur les coopératives de crédit, leur rôle dans les nouveaux États membres n'est pas significatif puisqu'elles ne représentent qu'une petite part en comparaison avec le marché bancaire (dans la plupart des cas, moins de 1 % de part de marché). Elles n'ont, par conséquent, pas été capables de devenir un acteur clé de l'éradication de l'exclusion financière, sauf dans les zones rurales de Lituanie. Il est inquiétant de constater, dans le cas de la **Pologne**, que les coopératives de crédit se mettent à fournir davantage de services commerciaux et qu'elles semblent se concentrer de plus en plus sur la population à revenus moyens plutôt que sur les groupes à bas revenus. Les coopératives de crédit fonctionnent dans trois des quatre pays concernés par le présent projet : en Bulgarie, en Lituanie et en Pologne, mais pas en Slovaquie⁴⁰. En Bulgarie, elles présentent des caractéristiques spécifiques et ne peuvent pas être assimilées à des coopératives de crédit puisqu'elles ne peuvent accepter des dépôts de leurs membres.

Il existe des différences importantes entre les fournisseurs coopératifs de crédit et les autres fournisseurs existant en Belgique et en France.

Les coopératives de crédit proposent à la fois des programmes d'épargne et de crédit, ce qui n'est pas le cas des autres acteurs. La manière dont les coopératives de crédit évaluent la solvabilité se base presque uniquement sur la capacité d'épargne. Cette manière de fonctionner ne nécessite pas la fastidieuse analyse sociale mise en place par les « fournisseurs de crédits sociaux ». Dans ce sens, l'analyse du risque est moins coûteuse et, de nombreuses coopératives de crédit (proposant crédit et épargne), ont la possibilité d'atteindre le point d'équilibre. Néanmoins, les conditions dans lesquelles les coopératives de crédit peuvent se développer sont très spécifiques : des liens étroits et historiques doivent exister au sein de la communauté (contrôle social) et le degré d'exclusion doit être élevé et/ou d'autres alternatives doivent être considérées comme dangereuses (prêteurs sur gages). En effet, être obligé d'économiser de l'argent avant de pouvoir accéder au crédit peut apparaître comme très stigmatisant dans de nombreux pays continentaux.

Services de conseil en crédit

Déjà bien développé dans certains pays comme la Belgique, l'Allemagne, l'Autriche, le Royaume-Uni, la Suède, la Norvège, la Finlande, l'Irlande et les Pays-Bas, le mouvement général consiste aujourd'hui à améliorer la qualité des services, la formation des conseillers, la coordination et, dans certains cas, la collecte de données. On rapporte également la mise au point de services de ce type en Pologne depuis le lancement d'un réseau de centres de conseil financier et de consommation en 2001. Aujourd'hui, sept

⁴⁰ En utilisant un simple passeport européen, trois coopératives de crédit ont ouvert des succursales en Slovaquie : *Rajka és Vidéke Takarékszövetkezet* (en 2006, depuis la Hongrie), *Komerční sporitel'ni a úverní družstvo DOMOV* (en 2006, depuis la République tchèque) et *Fio* (en 2007, depuis la République tchèque).

centres fonctionnent dans les grandes villes. Le principal objectif de ces centres consiste à éradiquer le surendettement.⁴¹

Le *Money Advice and Budgeting Service* (MABS) s'impose comme modèle de meilleure pratique en UE. Dans une évaluation collégiale, Korczak (2004) est arrivé à la conclusion que les points forts spécifiques du MABS susceptibles d'être transférés aux autres pays de l'UE incluent son « style orienté vers les personnes », son financement et sa coordination centralisés, la collecte de statistiques trimestrielles normalisées, ses méthodes d'évaluation, son modèle de partenariat public-privé et le logiciel comptable qui permet aux services d'effectuer un seul paiement régulier à répartir entre les créanciers. En outre, l'évaluation collégiale salue la conjonction entre coordination nationale et diversité locale, l'accent mis sur la cohésion sociale et la qualité du contact humain. De plus, le MABS a reçu des retours positifs des clients et des autres parties concernées. Près de trois quarts (73 %) des clients du MABS ont terminé ou sont en passe de terminer de payer leurs dettes, 70 % déclarent pouvoir mieux gérer leur argent et 82 % disent avoir acquis une tranquillité d'esprit. De plus, 90 % des parties prenantes, y compris les créanciers, sont contents des services fournis par le MABS (Korczak, 2004).

Collecte de données

En **Belgique**, cette activité est généralement prise en charge par des acteurs comme les Centres publics d'action sociale (CPAS), le Centre d'appui aux services de médiation de dettes de la Région de Bruxelles-Capitale (GREPA) et le *Vlaams Centrum Schuldbemiddeling*. Les études et les actions ne sont pas encore coordonnées à l'échelon national.

Seul l'organisme belge Observatoire du crédit et de l'endettement a été mentionné pour deux publications importantes :

- un répertoire de la jurisprudence relative au droit du crédit à la consommation ainsi qu'à la procédure de règlement collectif des dettes ;
- et une étude menée parmi les services de médiation de dettes (en Région wallonne) utilisée pour évaluer les types, montants et nombres de prêts liés à des cas de surendettement, les informations sur les dettes « non crédit » (énergies, santé,...) et les données socio-économiques des ménages.

« Contestations » des consommateurs

Le suivi de certaines contestations de consommateurs semble constituer une activité informelle pour de nombreuses organisations sans but lucratif. En **Allemagne**, par exemple, les interventions menées par les agences de conseil en cas de refus ou de fermeture de comptes courants débouchent sur un succès dans 34 % des cas, ce qui signifie que ces organismes prennent en charge le travail que devraient effectuer les bureaux du contentieux des banques.

⁴¹ Pour plus d'information, veuillez vous reporter au document de travail « *Financialisation of social relationships: link between financial exclusion and over-indebtedness* », de Georges Gloukoviezzoff.

7.3.2 Analyse

Les trois domaines principaux dans lesquels les acteurs sans but lucratif sont très actifs sont l'éducation financière, les comptes courants et le crédit. Les autres domaines relèvent plutôt des spécificités de chaque pays.

Éducation financière

Il n'y a rien d'étonnant au fait que l'éducation financière est bien représentée dans le secteur non lucratif. En effet, dans de nombreux pays, les organisations sans but lucratif s'occupent de la prévention de l'exclusion financière, de la protection des consommateurs (au sens large), du conseil en matière de dette, toutes activités étroitement liées à l'éducation. Néanmoins, si ces activités traitent directement de nombreuses causes de l'exclusion financière, elles ne sont pas, de manière classique, un nouveau produit ou service. C'est pour cette raison, et également parce que la présente étude ne porte pas sur l'éducation financière, que nous renvoyons le lecteur aux publications et rapports du projet financé par la Direction générale de l'emploi de l'UE « Éducation financière et meilleur accès à des services financiers adéquats » qui identifie des recommandations claires.

Compte bancaire courant :

Le compte bancaire courant, ou ses équivalents (offrant en général moins de possibilités de transactions), n'a que rarement été proposé par des organisations sans but lucratif. Ceci est dû, premièrement, au fait qu'il n'existe pas de réseau d'organismes du troisième secteur capables d'assurer cette fonction (sauf au Royaume-Uni, en Irlande et en Pologne) et, deuxièmement, au fait que l'ouverture de comptes bancaires est généralement très régulée et nécessite d'importantes compétences technologiques.

Crédit

L'accès à un crédit en blanc approprié peut jouer, dans de nombreuses situations, un rôle important pour l'inclusion financière et sociale grâce aux biens/services qu'il permet d'acquérir. Néanmoins, la situation au sein des États membres de l'UE est très variable et les réponses sont par conséquent adaptées à leurs environnements.

Au **Royaume-Uni** et en **Irlande**, nous pouvons partir du principe que les services et produits financiers sont largement utilisés par une grande majorité des citoyens. Le marché est hautement compétitif et l'accès au crédit est étendu, même si l'accès à un crédit approprié peut sembler plus difficile (crédit à haut risque, prêteurs sur gages, prêteurs illégaux). Néanmoins, dans certaines régions, les banques sont presque totalement absentes et l'exclusion peut alors être ardue à combattre. C'est pour cette raison que beaucoup de communautés développent des services et des produits financiers auxquels elles n'ont pas accès par le biais des coopératives de crédit. Ceci est particulièrement adapté à des systèmes économiques plus libéraux où il est nécessaire de créer des solutions propres.

Par exemple, lorsque d'importantes franges de la population font appel aux coopératives de crédit, comme en Irlande, il n'y a pas de stigmatisation attachée à leur utilisation. Mais ceci n'est pas toujours vrai pour les prêteurs du troisième secteur dans d'autres pays. Il est

également important de souligner que les coopératives de crédit peuvent recevoir un soutien financier des gouvernements pour cibler des personnes plus spécifiquement exclues. Le système semble capable d'atteindre, dans certaines conditions, un équilibre financier et la protection de l'épargne peut également profiter de la garantie publique.

En **Pologne**, le modèle des coopératives de crédit est en cours de développement. Ces dernières, qui ne s'adressent pas seulement aux personnes à bas revenus, peuvent devenir un important facteur d'intégration dans les matières financières. Cette évolution peut constituer une opportunité intéressante dans un pays où les banques ne disposent pas d'actifs indigènes et dont la population est largement rurale.

En **Belgique** et en **France**, la protection des consommateurs et la régulation du marché sont très élevées. Le niveau d'inclusion bancaire est également important et l'utilisation du crédit est nettement moins développée que dans les pays anglophones. Les taux d'intérêt maximums, l'absence de crédit à haut risque ou de marchés illégaux, ainsi que l'enregistrement des prêteurs sur gages, impliquent un accès moins aisé au crédit et, par conséquent, également moins de crédits inappropriés.

En **Italie**, il existe des fonds spéciaux destinés à aider les personnes susceptibles d'être victimes de pratiques usuraires ou qui sont déjà tombées dans le piège. Cette initiative s'inscrit dans le prolongement de la loi imposant des « règles sur les pratiques usuraires » présentée par le gouvernement italien et financée par le Trésor. Toutefois, les consommateurs agissant à titre individuel ne peuvent bénéficier de cet outil en cas d'expériences usuraires. Certaines propositions visent à étendre l'accès à ces fonds aux simples consommateurs.

Les solutions développées actuellement doivent être considérées comme des « expériences » : quel peut être l'avantage social des petits crédits à remboursements réguliers proposés aux personnes à faibles revenus ? Quelle est l'importance du risque ? Quels sont les critères adéquats à identifier pour mener une analyse de risque plus appropriée ? Quelles pourraient être les conditions d'élargissement de l'offre ? Dans quelle mesure est-elle adaptée à la lutte contre le surendettement ou à l'éducation à la gestion du budget ?

Ces expériences reposent sur des partenariats entre prêteurs, organisations sans but lucratif et gouvernements. De plus, en règle générale, ce sont les prêteurs qui assurent l'administration. L'organisation sans but lucratif sert de guichet et le gouvernement finance une partie des activités tout en assumant une part plus ou moins importante du risque. L'objectif consiste, indubitablement, à tenter de finaliser un « modèle de crédit adéquat » à proposer aux personnes à bas revenus, qui puisse être mis en place à plus grande échelle et de manière moins stigmatisante.

La synthèse ci-dessous présente les avantages et les inconvénients des approches « coopérative de crédit » et « expériences de crédit social ».

Tableau 13 – Avantages et inconvénients des approches « coopérative de crédit » et « expériences de crédit social »

Coopératives de crédit	
Avantages	Inconvénients
➤ adaptées aux situations locales ➤ répondent à la fois à l'exclusion de l'épargne et du crédit (adaptées aux régions défavorisées) ➤ généralement efficaces et rentables ➤ si basées sur l'épargne, risque limité du crédit ➤ basées sur la solidarité ➤ crédit abordable ➤ mesure adéquate de la solvabilité pour les personnes à faibles revenus ➤ déjà développées à un haut niveau dans certains pays (fournisseurs importants) ➤ s'approchent ou ont atteint l'équilibre financier sans reposer sur les subventions	5- dans la plupart des cas, l'épargne précède le crédit 6- rigidité du cadre de crédit (gamme limitée de crédit et conditions strictes) parfois stigmatisante 7- gamme parfois incomplète de services financiers 8- peuvent renforcer l'exclusion par le biais des fournisseurs classiques

Expériences de crédit social	
Avantages	Inconvénients
• crédit à risque limité • basées sur la solidarité • crédit abordable • mesure adéquate de la solvabilité des personnes à faibles revenus • approche pédagogique • amélioration de l'accès bancaire • s'adressent aux personnes exclues	6- petite échelle 7- rigidité du cadre de crédit 8- conditions sociales strictes 9- analyse « personnelle » en profondeur 10- stigmatisantes 11- fourniture limitée dans leur développement actuel 12- fortement subventionnées

Pour conclure, dans les pays où les coopératives de crédit sont bien développées (en règle générale, elles ont été créées pour apporter une réponse appropriée dans les régions présentant un historique d'exclusion financière), leur capacité de réponse à la demande insatisfaite de crédit est relativement élevée et, plus elles se développent, moins elles apparaissent comme « stigmatisantes ».

Ce mouvement en pleine croissance pourrait, à terme, mener à la création de banques (coopératives) assorties d'une capacité adéquate et accrue pour compléter l'offre de services financiers et réduire le risque de stigmatisation. Ce développement est positif pour l'amélioration de l'efficacité des banques commerciales à orientation sociale afin de

pallier la demande insatisfaite grâce à des services appropriés. Il y aurait lieu de faciliter la faisabilité de cette évolution.

7.4 Développement de nouveaux produits et services de crédit par les fournisseurs commerciaux alternatifs de services financiers à but lucratif

Parallèlement aux types de prestataires de services financiers que nous avons étudiés ci-dessus, c'est-à-dire les fournisseurs commerciaux classiques à but lucratif, les fournisseurs commerciaux à orientation sociale ou les fournisseurs commerciaux alternatifs à orientation sociale ou sans but lucratif, les personnes financièrement exclues peuvent se tourner vers une dernière option : les fournisseurs commerciaux alternatifs de services financiers à but lucratif. En fait, ces derniers sont actifs dans ce que l'on appelle le « prêt à haut risque » que l'on peut définir comme un prêt assorti d'un intérêt élevé accordé à des consommateurs à faibles revenus ou dont la réputation de solvabilité est ternie (Corr, décembre 2007). Ces prêts sont souvent « prohibitifs », c'est-à-dire qu'ils s'accompagnent de frais élevés, de contrats dont les modalités et conditions sont nébuleuses, de pratiques de vente déloyales, de courtiers malhonnêtes et/ou de récupération de dette illégale.

Si nous avons étudié, ci-dessus, trois facettes des services financiers (compte bancaire de transaction, épargne et crédit), nous nous concentrerons, pour les fournisseurs commerciaux alternatifs à but lucratif, essentiellement sur la question du crédit⁴².

Dans le domaine du **crédit**, il apparaît que les pays anglophones et certains pays de l'Est sont plus concernés par les fournisseurs de crédits financiers alternatifs : les marchés à haut risque et à très haut risque. Il y a à cela deux explications. Dans les autres pays européens étudiés

- d'une part, d'autres options, comme les banques d'épargne, sont plus couramment disponibles pour l'accès et l'utilisation du crédit ;
- et, d'autre part, les cadres juridiques (réglementation, protection des consommateurs et taux d'intérêt maximum) sont plus ou moins exposés à l'existence même du marché à haut risque.

Tableau 14 – Catégories de fournisseurs de crédits financiers alternatifs et pays concernés

Fournisseurs de crédits financiers alternatifs	Pays concernés
Marché à haut risque	
Prêteurs à haut risque (ou sociétés de prêts non dépositaires)	Royaume-Uni ; Irlande ; Lituanie ; Slovaquie ; Bulgarie
Sociétés émettrices de cartes de crédit à haut risque	Royaume-Uni
Prêteurs sur salaire	Royaume-Uni ; Bulgarie
Catalogues de vente par correspondance et points de location-vente	Royaume-Uni ; Irlande
Marché à très haut risque	
Prêteurs sur gages légaux (ou prêteurs démarcheurs/sociétés de crédit à domicile)	Royaume-Uni ; Irlande ; Pologne*
Monts-de-piété	Royaume-Uni ; Allemagne ; Norvège ; France ;

⁴² Ce volet se base sur le document de travail « Alternative financial credit providers in Europe » de Caroline Corr.

	Irlande ; Autriche ; Pays-Bas ; Belgique
Marché à haut risque illégal	
Prêteurs sur gages illicites (ou usuriers)	Probablement présents dans la plupart des États de l'UE

* Non réglementée par une autorité financière ou le droit commercial

Une exception doit être notée, en ce qui concerne les prêteurs sur gages qui sont nombreux en Europe pour des raisons historiques. Cependant, sur le continent européen, ces monts-de-piété sont généralement gérés par les pouvoirs publics, ce qui n'est pas le cas dans les pays anglo-saxons. Finalement, le marché illégal à haut risque existe peut-être dans la plupart des pays, mais les informations à ce sujet restent incomplètes. Il est également important de souligner que l'intensité des marchés illégaux à haut risque est très variable en Europe. Dans les marchés où le cadre légal est moins strict, il y a moins de fournisseurs illégaux. Cependant, il est important de se souvenir que « légal » ne signifie pas toujours « approprié ».

Il est intéressant de noter que ces prêts à hauts risques sont souvent contractés auprès de courtiers de crédit qui agissent comme intermédiaires supplémentaires. Cet élément les rend d'autant plus inappropriés et dangereux.

En Europe, différents facteurs expliquent le niveau variable de succès des fournisseurs commerciaux alternatifs. Par exemple, dans les marchés plus libéralisés (comme le Royaume-Uni et l'Irlande), les lacunes sont comblées par les fournisseurs commerciaux alternatifs. De plus en plus de techniques classiques d'établissement de la cote de crédit laissent à la traîne la frange de la population à bas revenus, la rendant vulnérable au marché commercial alternatif. Pourtant, certains fournisseurs commerciaux classiques à orientation sociale utilisent aujourd'hui des scores de solvabilité mieux adaptés aux personnes à faibles revenus.

De plus, le fait de ne pas avoir de compte bancaire rend l'accès au crédit classique difficile, forçant certains à se tourner vers des solutions à haut risque lorsqu'elles existent. Les fournisseurs de prêts à haut risque fixent des taux d'intérêt plus élevés afin de pouvoir supporter des niveaux d'arriérés ou de défaut de paiement plus importants. De plus, les modalités et conditions inappropriées ou l'accès géographique difficile proposés par les fournisseurs classiques contribuent également à la croissance du marché à haut risque.

Dès lors, on peut se poser la question de savoir quelle est la valeur ajoutée apportée par les fournisseurs commerciaux alternatifs. Des études démontrent que les clients de certains types spécifiques de fournisseurs de crédits financiers alternatifs (sociétés de crédit à domicile au Royaume-Uni et en Irlande) les choisissent souvent de préférence aux fournisseurs classiques parce qu'ils préfèrent leurs conditions ou parce qu'ils croient qu'ils essuieraient un refus auprès des services financiers classiques. Dans le cas où le client a une bonne relation avec son prêteur à domicile, le fournisseur commercial alternatif peut s'avérer utile. De plus, pour les personnes qui ont besoin régulièrement de retarder leur paiement – bien que le TAEG soit élevé –, le coût réel de l'emprunt est inférieur à celui de l'utilisation d'une carte de crédit dont les factures sont impayées, ou des frais bancaires dus sur le non-paiement du montant domicilié dans le cas d'un

emprunt classique, par manque de fonds sur le compte. En effet, les fournisseurs commerciaux alternatifs peuvent sembler intéressants à cause de leur service taillé sur mesure : prêt en espèces, service à domicile, pas de frais supplémentaires en cas de paiement différé, etc.

En poursuivant l'examen des différents modèles en Europe, on découvre, au contraire, que les pays dans lesquels les régimes réglementaires sont plus stricts (comme la Belgique, la France, l'Allemagne) semblent arriver à juguler le développement du marché à haut risque. Cependant, certains experts nuancent cette observation en soulignant que, si le nombre de sociétés opérant sur le marché à haut risque se réduit, cela risque de favoriser le développement de fournisseurs illégaux ; mais rien de tel n'a été constaté jusqu'à présent dans les trois pays précités.

Le fait de faire appel à des fournisseurs commerciaux alternatifs peut éloigner plus encore les clients des fournisseurs classiques. En effet, dans ce cas, l'historique de crédit, qui pourrait leur permettre d'entretenir de bonnes relations avec des fournisseurs classiques, ne gagne certainement pas en transparence. Les clients empruntent souvent plus qu'ils ne peuvent supporter et sont soumis à un stress budgétaire accru à cause des intérêts élevés de leurs emprunts à haut risque. Ces problèmes s'aggravent encore lorsqu'il s'agit de fournisseurs illégaux qui n'hésitent pas à faire appel à des pratiques coercitives pour récupérer les sommes prêtées.

Il est intéressant de souligner que très peu d'études ont été menées sur les questions d'usages relatifs aux crédits à haut risque. Les avantages et les désavantages doivent être mieux soupesés, en particulier en ce qui concerne les conséquences économiques et sociales que ce type de prêt peut entraîner (notamment, la crise des prêts hypothécaires à risque aux Etats-Unis ; en effet, la crise américaine actuelle n'aurait probablement pas eu la proportion qu'on lui connaît si elle n'avait porté que sur des crédits en blanc, mais le nombre de faillites personnelles et de conséquences indirectes pour l'économie n'en aurait pas moins existé).

Pour éviter ces situations – où les ménages à faibles revenus sont forcés de faire appel à des services financiers commerciaux alternatifs –, les autres acteurs, et notamment les fournisseurs commerciaux classiques à but lucratif, les fournisseurs commerciaux à orientation sociale et les fournisseurs commerciaux alternatifs à orientation sociale ou sans but lucratif, doivent être capables de fournir des solutions de crédits appropriées.

Nous avons discuté le rôle joué par ces différents acteurs dans les paragraphes ci-dessus, mais les politiques et services qu'ils devraient fournir peuvent se résumer comme dans le tableau suivant :

Tableau 15 – Satisfaction des besoins de crédit des consommateurs financièrement exclus

	Politiques et services
Facteurs sociétaux	➤ Réglementation innovatrice et flexible ➤ Législation de prêt responsable ➤ Détection et enrayerment du prêt illégal

Facteurs de l'offre	➤ Meilleur accès aux services bancaires par la mise à disposition de comptes bancaires de base ➤ Amélioration de l'accès au crédit abordable (par ex., par les coopératives de crédit et les initiatives communautaires) ➤ Financement social fourni par le biais de l'État
Facteurs de la demande	7. Éducation et conseil financiers

En ce qui concerne les facteurs sociétaux, les régulateurs devraient développer des stimulants dans tous les cas où les difficultés d'accès et d'utilisation trouvent une réponse sur le marché à risque. Ensuite, il est important de contrôler et de mettre un terme aux prêts illégaux. En ce qui concerne l'offre et la demande, trois acteurs doivent conjuguer leurs efforts pour mieux aborder les personnes exclues :

- le secteur bancaire classique doit veiller à offrir des services financiers appropriés ;
- tant les fournisseurs commerciaux à orientation sociale que les fournisseurs commerciaux alternatifs ou sans but lucratif doivent fournir une éducation et un conseil financiers ;
- l'État devrait fournir un financement social.

Pour conclure, différents fournisseurs de crédit financier alternatifs composent le marché à haut risque en Europe. Ceux-ci incluent les fournisseurs de crédit à haut risque (sociétés de prêt à haut risque ; cartes de crédit à risque), le marché à très haut risque (prêteurs sur gages enregistrés et monts-de-piété) et le marché illégal à haut risque (prêteurs sur gages illicites). Ces fournisseurs s'adressent aux personnes ayant des antécédents de crédit médiocres ou de faibles revenus, bien que les clients du marché à haut risque ne soient pas toujours interdits de crédit. Le marché à haut risque est plus ou moins important dans les différents pays européens en raison de motifs historiques, législatifs ou économiques divers.

Le recours à des fournisseurs de crédits financiers alternatifs soulève des questions politiques, en matière notamment de justice sociale et de coûts (dus par exemple à l'endiguement du surendettement). Plusieurs experts ont recommandé que des services et des politiques soient introduits pour fournir des options appropriées et abordables aux consommateurs à faibles revenus. Ceci nécessitera une action aux échelons national et européen (par exemple, par le biais de la législation et de la réglementation) ; au niveau industriel (par l'intermédiaire des prestataires de services classiques) ; ainsi qu'au degré local (par le biais de coopératives de crédit et d'emprunteurs liés à la communauté ainsi que par des campagnes éducatives en matière de finances).

Bien qu'une grande partie du travail ait déjà été réalisée sur ce sujet au Royaume-Uni et en Irlande, qui sont actuellement les pays les plus concernés, une étude plus vaste permettrait une meilleure compréhension de la situation européenne globale, vu les disparités de réglementation et de modèles économiques. Nous recommandons par conséquent que soit menée une étude d'impact qualitative sur l'accès et l'utilisation des prêteurs sur gages, des courtiers et autres types de prêteurs (comme les monts-de-piété ou les prêteurs sur salaire). L'idée consiste à effectuer une analyse réelle du coût sociétal par

rapport aux bénéfices de manière à objectiver l'impact réel des avantages et désavantages de ces pratiques.

8 Chartes volontaires et codes de pratique de l'exclusion financière

Les chartes volontaires et codes de pratique mis au point par les banques par le biais de leurs associations professionnelles en vue de mettre à la disposition du public des comptes en banque « de survie » ou « de base » constituent une réponse commune à l'exclusion financière. Dans de nombreux cas, ces développements ont été engagés et encouragés par les gouvernements soucieux d'accroître l'inclusion sociale.

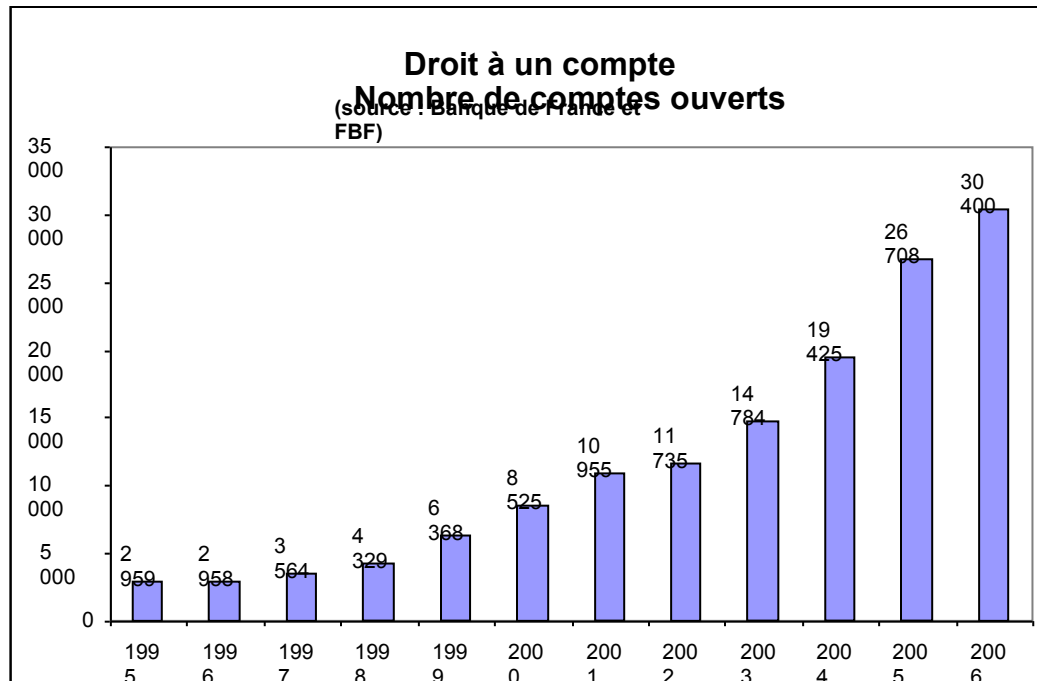
La première de ces chartes volontaires a vu le jour en **France** en 1992. Mise au point par La Fédération bancaire française (FBF), elle invitait les banques à ouvrir un compte abordable offrant des facilités, comme une carte de débit, un accès gratuit à un réseau de distributeurs automatiques, aux extraits de compte et à un nombre négociable de chèques. Toutefois, l'inefficacité de la charte a poussé le gouvernement à introduire une législation pour la remplacer, dès juillet 1998. Bien que cette législation ait eu un impact modeste sur le nombre de comptes ouverts en vertu du « droit à un compte », les organisations de consommateurs ont émis des doutes quant à la bonne volonté des banques d'informer leur clientèle de ses droits. Ceci a débouché sur des engagements volontaires récents qui ont remporté un plus grand succès. Deux plans d'action « La banque plus facile pour tous » (9 novembre 2004) et « Accès aux services financiers pour tous » (30 juillet 2006), mis en œuvre par la Fédération bancaire française pour éviter un service bancaire universel, prévoyaient vingt engagements, dont quelques-uns relatifs à l'exclusion financière :

- Si une banque refuse d'ouvrir un compte courant pour un client et si le client fait appel, la banque devra ouvrir ce compte et activer les droits qui y sont attachés dans les 24 heures.
- Les banques fourniront un accès gratuit aux retraits d'espèces à leurs clients.
- Les banques fourniront aux clients ne possédant ni chèques ni carte de paiement un moyen alternatif de paiement. En règle générale, il s'agit d'une carte de paiement avec autorisation automatique, au prix d'environ trois à quatre euros par mois.
- Les banques contacteront tous les clients figurant au *Fichier central des chèques* (personnes empêchées légalement d'avoir accès à des chèques et/ou à des cartes de paiement) afin d'établir une évaluation personnalisée de leur situation et de les aider à la régulariser.
- Les banques publieront des informations concernant les moyens alternatifs de paiement.
- Un soutien social s'adressant aux personnes confrontées à des difficultés sera mis en place afin d'endiguer l'exclusion sociale.
- Les banques amélioreront les informations relatives aux frais bancaires et adopteront un prix fixe.

De plus, en novembre 2006, les banques se sont engagées à réévaluer la situation des clients confrontés à l'accumulation des frais bancaires en vue de les supprimer totalement ou partiellement.

Comme le montre le graphique ci-dessous, depuis que les banques se sont engagées à diffuser des informations les concernant, le nombre de comptes ouverts a connu une croissance en flèche.

Tableau 16 – Droit à un compte, nombre de comptes ouverts



En **Belgique**, une charte volontaire a été adoptée en 1997 par l'Association belge des banques (ABB/BVV) suite à un rapport commandé par le ministère des Affaires économiques. Cette charte contient l'engagement de fournir des services bancaires de base aux personnes à revenus modestes ne possédant pas de compte bancaire. Au minimum, ce « compte à vue » offre trois types de transactions de base : les transferts d'argent, le dépôt et le retrait ainsi que les extraits de compte – bien que les différentes banques puissent choisir d'offrir d'autres services si elles le souhaitent. Ces comptes ne sont pas assortis d'une possibilité de découvert. Jusqu'à trois transactions par mois peuvent être réalisées à un coût inférieur à 10 € par an. Certaines banques autorisent les retraits par carte à un distributeur automatique. Toutes les transactions se font en temps réel et toutes celles qui feraient descendre le compte au-dessous de zéro sont stoppées. Des doutes quant à l'efficacité de la charte ont poussé le ministère des Affaires économiques à commander une étude sur l'exclusion bancaire. Celle-ci a démontré que les banques n'appliquaient pas la charte et que quelque 40 000 personnes ne possédaient pas de compte bancaire, ce qui a mené à la loi du 24 mars 2004 introduisant le droit à un compte bancaire de base (voir, ci-dessous, la discussion de cette loi et de son efficacité).

En **Allemagne**, après un certain nombre de tentatives (infructueuses) pour introduire le droit légal à un compte courant sans possibilité de découvert, un code volontaire a été adopté par le Comité central de crédit (*Zentraler Kreditausschuss* ou ZKA) en mars 1995. Ce code contient l'engagement de fournir, aux personnes qui en ont besoin, un compte

courant « générique », offrant les transactions bancaires de base, sans possibilité de découvert. Les différentes banques ont des interprétations diverses de ce qu'est le compte « générique ». L'ampleur dans laquelle ce code volontaire a réduit l'exclusion bancaire est contestée. Les chiffres transmis par l'industrie bancaire au *Bundestag* montrent qu'entre juin 1996 et juin 2000, plus de 800 000 comptes « génériques » ont été ouverts – soit une augmentation de 350 %. Cependant, les représentants des consommateurs remettent ces chiffres en question. Ils affirment, notamment, que la majorité de ces ouvertures de comptes concernent des jeunes et non pas des personnes à faibles revenus (*Institut für Finanzdienstleistungen*, 2000). Toute personne se voyant refuser l'ouverture d'un compte générique peut demander l'arbitrage du médiateur ; en 2005, 281 demandes seulement ont été introduites, dont la plupart se sont soldées en faveur du plaignant. Le gouvernement fédéral allemand a publié quatre rapports sur l'efficacité de cette charte. Le deuxième rapport (2000) était globalement positif, mais recommandait que les banques mettent en place une procédure de plaintes. Le troisième rapport (2002) critiquait les données présentées et recommandait la création d'un mécanisme extrajudiciaire de résolution des plaintes, plus abordable pour le consommateur, ainsi que la consignation par écrit des raisons du refus ou de l'annulation des comptes (cela n'a, cependant, pas été suivi d'effet). Le quatrième et dernier rapport (2006) révèle que les données collectées par le ZKA manquent toujours de clarté (*Deutscher Bundestag*, 2006). Les agences de conseil en crédit continuent de rapporter des refus et des annulations de comptes justifiés par des cotes de solvabilité négatives ou la saisie-arrêt des comptes. Suite à ce quatrième rapport, le gouvernement a annoncé son intention d'introduire une législation pour modifier la loi sur la saisie-arrêt des comptes (voir ci-dessous).

En **Italie**, les banques proposent un service bancaire de base (sans chéquier ni possibilité de découvert) en vertu de la charte volontaire *Patti Chiari*⁴³. Cette charte, cependant, se compose d'une série d'engagements isolés et les banques sont libres de décider lesquelles elles veulent mettre en œuvre ainsi que de fixer les prix des services bancaires de base, qui sont très variables. L'expert national note qu'il n'y a aucune preuve de la promotion de cette disponibilité des services bancaires de base et fait remarquer que le haut niveau d'exclusion des services bancaires de transaction suggère que la charte n'est pas très efficace.

Par contre, l'expérience menée aux Pays-Bas et au Royaume-Uni s'est révélée globalement positive. Aux **Pays-Bas**, un accord sur les comptes bancaires de base (*covenant packet primaire betaaldiensten*) a été passé en 2001 entre l'Association néerlandaise des banques, le ministère des Finances et l'Armée du Salut. Cet accord accorde le droit à un compte bancaire de base à tous les citoyens âgés de 18 ans ou plus. Si, pour des raisons exceptionnelles (fraude, blanchiment d'argent, par exemple) l'ouverture d'un compte est refusée ou si un compte bancaire de base est fermé par la banque, celle-ci doit le justifier par écrit. L'Association néerlandaise des banques mène régulièrement des évaluations qualitatives sur la manière dont l'accord fonctionne sur le

⁴³ *Patti Chiari* est un consortium fondé en 2003 sous la férule de l'Association italienne des banques. Les banques prennent part au projet *Patti Chiari* à titre individuel et volontaire. Tous les participants partagent des stratégies, objectifs et instruments pour créer une nouvelle façon d'envisager les relations entre les banques et leur clientèle. La comparaison concurrentielle entre les opérateurs, la transparence et la simplicité de l'information constituent les pivots du développement du marché.

terrain. Les conclusions de ces évaluations sont discutées dans le cadre de réunions périodiques rassemblant un panel des différents acteurs qui prennent acte de tous les problèmes liés à l'accès et décident des solutions à apporter. Dans l'ensemble, l'accord semble avoir été efficace et assure un haut niveau d'inclusion bancaire de transaction.

Au **Royaume-Uni**, le *Code bancaire* couvre tous les aspects du service à la clientèle offert par les banques, les sociétés de cartes de crédit et les organisations proposant des comptes d'épargne. L'édition la plus récente de ce code (2005) invite à rendre les « comptes bancaires de base » disponibles à toute personne susceptible d'en tirer des avantages. Le Code est étayé par une série détaillée de consignes s'adressant aux entreprises qui y souscrivent et la conformité, à la fois au Code et aux consignes, est surveillée par un organe indépendant – le *Banking Code Standards Board* (BCSB). Ce dernier a mené cinq « études mystères » pour évaluer la conformité à l'engagement lié au compte bancaire de base. Ces études ont révélé une amélioration constante de la conformité des banques à l'engagement sur le compte bancaire de base et le rapport le plus récent conclut que toutes les défaillances sont largement dues au personnel local qui ne suit pas les procédures de la société (voir Banking Code Standards Board, 2007). Le contenu du Code lui-même et des consignes qui l'accompagnent est également sujet à une révision indépendante. La révision la plus récente a été entreprise en 2007 et a débouché sur la réédition du Code à publier en mars 2008. Le réviseur indépendant concluait, à partir des preuves qui lui avaient été soumises, que la disposition du Code relative aux comptes bancaires de base fonctionne bien dans l'ensemble, et qu'environ 50 000 nouveaux comptes bancaires de base sont ouverts chaque mois – en 2007, on dénombrait 2,4 millions de comptes. Ceci souligne, si nécessaire, l'indispensabilité d'une telle offre. Cependant, il note que certains groupes de personnes en difficulté financière ont toujours du mal à ouvrir un compte bancaire. En réponse à cela, les sponsors du Code soulignent que 15 banques sur les 17 offrant un compte bancaire de base sont prêtes à en ouvrir un pour une personne surendettée et que, par conséquent, ce point ne figure ni dans le Code ni dans les consignes. Pour y remédier, il a été convenu que toute personne à laquelle l'ouverture d'un compte est refusée a le droit d'en connaître les raisons par écrit⁴⁴.

L'efficacité de l'autorégulation par le biais de codes et de chartes volontaires est plutôt mitigée. Il est clair, cependant, que la simple existence d'une charte (ou d'une législation en la matière) est insuffisante pour en assurer le respect. L'autorégulation fonctionne mieux lorsqu'il y a un engagement ferme des banques vis-à-vis de ses dispositions. Le contrôle régulier indépendant du respect des engagements et l'identification des obstacles par les acteurs principaux constituent également deux éléments clés de la réussite. Il en est de même pour le mécanisme de révision des engagements pris dans le cadre de l'autorégulation compte tenu de l'expérience et de la stricte évaluation. Dans ce contexte, les situations des Pays-Bas et du Royaume-Uni font figure d'exemples à suivre.

⁴⁴ http://bba.org.uk/content/1/c6/01/15/39/Response_to_code_review_2007.pdf

9 Intervention du gouvernement dans la promotion de l'inclusion financière⁴⁵

Pour promouvoir l'inclusion financière, les gouvernements peuvent intervenir à différents niveaux, allant de la société en général, à la demande, en passant par l'offre. L'interconnexion entre ces différents niveaux fait du lieu de rencontre entre la demande et l'offre l'endroit stratégique d'intervention. Néanmoins, cet endroit est particulièrement pertinent pour classer et comprendre les interventions des gouvernements en matière d'activités de crédit, puisque c'est là que « se produit » l'accès au crédit.

Les gouvernements interviennent de deux manières : comme facilitateurs et comme législateurs et il est, par conséquent, intéressant d'observer certains indicateurs susceptibles de guider les acteurs publics.

9.1 Le gouvernement facilitateur

Les gouvernements ont agi à titre de facilitateurs pour l'inclusion financière de plusieurs manières. Les points suivants expliquent les politiques existantes.

9.1.1 Politiques existantes

9.1.1.1 Amener à la compréhension du problème et évaluer les mesures politiques

Ces interventions se situent au niveau de la société. Les gouvernements ont commandé ou entrepris des projets de recherche pour examiner les causes de l'exclusion financière et recommander des mesures afin de les combattre. Dans pratiquement tous les rapports nationaux (stade II), les gouvernements ont lancé et/ou financé des études et/ou des collectes de données administratives et/ou la mise en place de groupes de travail ou de groupes d'experts (pour évaluer une question spécifique ainsi que l'efficacité des actions politiques). Les exemples suivants s'ajoutent aux statistiques nationales ordinaires et aux études européennes (*Eurobaromètre* et *SRCV-UE*).

Aux **Pays-Bas**, une vaste étude est en cours sur « la façon dont les gens prennent des décisions⁴⁶ ».

En **Belgique**, il existe des données administratives extraites des bases de données positives et négatives des crédits à la consommation, une étude annuelle menée au sein des services de médiation de dettes (crédit, dettes, surendettement), de même qu'une étude ciblée sur le défaut d'accès à un compte bancaire courant et d'autres études pour mesurer les améliorations (une nouvelle loi a été mise en vigueur après l'échec d'une autre, plus laxiste).

En **Pologne**, la « Banque accessible » est un projet mené dans tout le pays pour

⁴⁵ Ce chapitre se base sur les documents de travail « *Regulation in Europe promoting financial inclusion* », de Elaine Kempson & Bernard Bayot et « *The Role of Corporate Social Responsibility to promote financial inclusion* », de Bernard Bayot.

⁴⁶ www.centiq.nl

comprendre les difficultés d'accès auxquelles sont confrontées les personnes handicapées ou âgées, afin de mettre en lumière les besoins particuliers de certains clients. Ce programme a été mis en œuvre et soutenu par la Banque nationale de Pologne.

En **Allemagne**, le « compte courant pour tout le monde » est régulièrement évalué par le gouvernement fédéral. L'une des améliorations identifiées recommandait de créer un bureau efficace de résolution des litiges. Ce gouvernement doit également fournir, sur une base régulière, un rapport sur la pauvreté et la richesse. Le ministère fédéral de la Protection du consommateur a également commandé deux rapports : l'un sur le prêt responsable et l'autre sur les « systèmes de cotation appliqués à l'évaluation de la solvabilité – bénéfices et risques pour les consommateurs ».

Au **Royaume-Uni**, la *Financial Inclusion Taskforce* évalue l'évolution de la situation en mesurant le nombre de personnes non bancarisées – après que le gouvernement et les banques ont accepté de poursuivre ensemble l'objectif de diminuer de moitié le nombre de personnes ne possédant pas de compte en banque. Les autorités ont également pris des mesures pour évaluer l'efficacité des initiatives visant à promouvoir l'inclusion financière, en vérifiant notamment que les produits financiers créés pour promouvoir l'inclusion répondent effectivement aux besoins de la population cible, après les avoir soumis à l'examen et l'approbation d'un régulateur indépendant. Dans certains cas, ceci a conduit à la création de codes et de chartes volontaires par les prestataires de services financiers.

9.1.1.2 Promouvoir et soutenir les initiatives du marché⁴⁷

Élargir l'offre (intervention côté offre)

Cette démarche consiste notamment à encourager les banques à offrir des comptes bancaires de base (en **Allemagne**, au **Royaume-Uni** et en **Belgique**, dans un premier temps) et à promouvoir un accès plus aisé aux produits financiers de base fournis par les banques. Les gouvernements sont également intervenus sur les marchés pour stimuler les produits à bas prix et à risque limité – comme les « *stakeholder pensions* » (épargnes pensions) et le « compte personnel (de pension) » au Royaume-Uni.

Ce processus, qui consiste à encourager l'industrie à adopter des chartes volontaires, est plus efficace si cette dernière est convaincue que les améliorations seront mesurées et déboucheront sur une loi si les résultats ne sont pas satisfaisants. Il est précisé que dans le cas où de tels services sont proposés, le secteur devrait communiquer suffisamment afin de faire connaître ce service au grand public.

Améliorer le dialogue entre les acteurs (côté société)

En Belgique et en France, le contact, le dialogue et la négociation se sont installés au sein de comités où sont représentées toutes les parties prenantes. Parmi les matières possibles de discussion, citons : l'accès au crédit, le taux d'intérêt maximum, la protection des revenus...

⁴⁷ Cette section se base sur le document de travail « *The role of corporate social responsibility in promoting financial inclusion* » de Bernard Bayot.

Au **Royaume-Uni**, le gouvernement encourage les banques commerciales, par l'intermédiaire de la création récente du *Credit Working Group*, à explorer des moyens de soutenir un réseau national de prêteurs sans but lucratif.

En **Italie**, l'initiative *Patti Chiari* a été soutenue par certaines banques membres de l'Association italienne des banques. Cependant, l'impact réel sur l'enrayement de l'exclusion financière reste un point d'interrogation.

Améliorer la confiance entre les acteurs du marché et encourager les attitudes équitables
En **Belgique**, le gouvernement a mis en place un autocontrôle efficace par le biais d'un médiateur, système qui implique un représentant de la protection du consommateur et une procédure « extrajudiciaire » accessible aux consommateurs confrontés à des irrégularités commises par des prestataires de services (côté offre).

En **Belgique** et en **France**, le gouvernement encourage la transparence des prix et des niveaux de frais (où l'offre rencontre la demande).

En **France**, l'information liée au droit de posséder un compte (côté demande) fait l'objet d'une promotion.

Au **Royaume-Uni**, il existe un projet pilote dans deux régions pour identifier et poursuivre les prêteurs illégaux, projet considéré comme rentable (côté offre).

En **Belgique**, aux **Pays-Bas**, en **Autriche** et en **Allemagne**, des plans d'apurement des dettes donnent priorité à la dignité humaine quel que soit le contrat de crédit. Il est donc possible pour un débiteur, dans certaines circonstances, de ne pas rembourser la totalité du crédit. Dans de nombreux pays, une loi visant à protéger la dignité humaine est en cours de mise en vigueur (protection d'un niveau de vie minimum, revenu minimum protégé contre les procédures d'exécution...) et pour accroître la responsabilité des prêteurs (côté offre).

En **Italie**, le Décret Bersani a introduit des règles visant à faciliter la mobilité d'une banque à une autre et à modifier les conditions contractuelles des hypothèques : l'objectif ultime consiste à rendre plus aisée – pour tous les consommateurs et, en particulier pour les personnes à revenus modestes, présentant un pouvoir compétitif faible et une éducation financière limitée – l'utilisation des services financiers et des relations financières.

Les gouvernements nationaux et locaux peuvent également jouer un rôle important dans l'amélioration du climat général dans lequel sont entreprises ces activités, en augmentant la prise de conscience et en améliorant l'image des produits et des services financiers, en particulier dans la population cible.

9.1.1.3 Contribuer directement à la fourniture de services financiers

Les gouvernements contribuent également de façon plus directe à la mise à disposition de services financiers pour les personnes à revenus modestes. Cette contribution inclut la fourniture de financements ou de fonds de garantie aux organisations sans but lucratif (comme les coopératives de crédit, les institutions sociales) dont l'objectif consiste à répondre aux besoins financiers des personnes à bas revenus. Dans d'autres cas, des gouvernements ont joué le rôle de fournisseurs directs de services financiers en vue de satisfaire les besoins de personnes financièrement exclues.

Au **Royaume-Uni**, le *Child Trust Fund* encourage l'épargne des parents et des enfants. À la naissance, chaque enfant reçoit un bon de valeur d'un fonds spécial (*Child Trust Fund*). Le montant de ce bon est doublé pour les parents à bas revenus. De plus, un projet pilote, *Saving Gateway*, propose d'augmenter l'épargne constituée par les personnes à faibles revenus, pendant 18 mois. Actuellement, la faisabilité de l'élargissement de ce projet pilote est à l'étude. En outre, le Fonds social offre des emprunts sans intérêt aux personnes émergeant à l'assistance sociale (soutien financier, demandeurs d'emploi, pensionnés qui perçoivent le revenu minimum), remboursés par une réduction directe des indemnités versées (un million d'euros de crédit/an). Enfin, la Banque universelle a été créée par le biais d'un partenariat entre le ministère des Finances, le *Post Office* et les banques. Elle est disponible pour tous les titulaires de comptes bancaires de base et a permis la création du *Post Office Car Account* qui n'offre que très peu de possibilités de transactions. Le coût de lancement a été payé par l'ensemble des banques.

Aux **Pays-Bas**, grâce à des accords passés entre les parties prenantes à l'échelon municipal, des minorités ont accès à des comptes bancaires et au crédit social. Ainsi, un accord a été passé entre les banques et l'Armée du Salut pour fournir un compte bancaire de base aux « rares personnes exclues ».

En **Belgique**, un projet pilote de crédit social à la consommation a été mis sur pied en vue de satisfaire les besoins des personnes affectées par l'exclusion ou la précarité. À la base de ce projet pilote, qui ne fonctionne encore qu'à une échelle relativement réduite, un partenariat entre les banques, les organisations sans but lucratif et le gouvernement.

En **France**, le Fonds de cohésion sociale a pour objectif de réduire partiellement le risque du crédit social et du microcrédit pour les partenariats passés entre les associations sans but lucratif et les banques.

9.1.1.4 Pallier la réticence à utiliser les services financiers par les exclus / réduire la population « exposée à l'exclusion financière »

Ce point peut inclure toutes les politiques économiques et sociales exerçant un impact quelconque sur l'inclusion sociale. Quelques actions ont été soulignées par les rapports nationaux, stade II.

Éducation / Formation / Alphabétisation financière / Conseil

Au **Royaume-Uni**, le gouvernement a augmenté les subventions aux organisations sans but lucratif apportant un conseil aux personnes financièrement exclues. La Commission de service juridique perçoit des fonds pour atteindre le public qui ne fait pas usage des services de conseil financier. Le Fonds de croissance a pour but d'étendre les moyens financiers des prêteurs sans but lucratif en Grande-Bretagne. De plus, une campagne baptisée « *Now, let's talk about money* » qui s'adresse aux personnes financièrement exclues a été mise en place.

Aux **Pays-Bas**, une vaste campagne éducative se poursuit au niveau national et une campagne médiatique de grande ampleur s'adressant aux personnes confrontées à des problèmes financiers (programme triennal) a été lancée. Dans le même ordre d'idées, le gouvernement a lancé un programme intégré pour les immigrés et les minorités afin de leur offrir un niveau minimum de compréhension linguistique et une base d'inclusion sociale.

En **Pologne**, la campagne de la « Semaine de l'épargne » est organisée par la Commission de supervision financière dans les écoles (secondaires et supérieures). L'accès aux opérations bancaires par l'Internet s'est amélioré et constitue la manière la moins coûteuse de faire usage des services bancaires. Enfin, la Banque nationale joue un rôle important en matière d'éducation financière, d'entrepreneuriat, d'alphabétisation financière (ateliers, apprentissage à distance...) et a contribué à la création de www.NBPortal.pl.

En **Irlande**, le régulateur financier fournit des informations claires, pertinentes et appropriées aux consommateurs et a créé un Groupe de pilotage national pour l'éducation financière afin de rassembler les principaux acteurs et développer une approche de l'éducation financière.

En **Italie**, une initiative en vue de promouvoir l'éducation financière a été mise en place dans le cadre du Consortium *Patti Chiari*. Son principal objectif consiste à prodiguer, à la population en général et aux jeunes en particulier, des notions relatives au système bancaire, aux transactions bancaires et à la manière de traiter avec les banques, dans une terminologie facile à comprendre.

Outils d'inclusion économique

En **Pologne**, en **France**, en **Allemagne** et aux **Pays-Bas**, il existe des outils pour promouvoir l'éducation, pour prévenir la pauvreté et le chômage, et pour intégrer les personnes handicapées.

Au **Royaume-Uni**, depuis le printemps 2003, les gouvernements ont décidé de verser les allocations sociales et les pensions sur des comptes en banque, dans le but d'augmenter l'inclusion et de réduire les coûts. Cette mesure est également encouragée en Irlande.

9.1.2 Conclusions et recommandations

Les gouvernements doivent avant tout mesurer et comprendre la situation et le problème puis évaluer les mesures mises en œuvre à l'aide d'indicateurs appropriés.

Chaque pays est confronté à des besoins et des priorités spécifiques en matière d'exclusion financière. Ceux-ci sont liés à la maturité et à la structure du marché, d'une part, et à l'homogénéité de la société (sociale, éducationnelle, économique et culturelle), d'autre part.

9.1.2.1 Initiatives liées à la demande

Inclusion sociale et éducation

Il est évident que toutes les politiques d'inclusion sociale participent également à l'inclusion financière : l'éducation, la santé, le revenu minimum, l'extension des logements... Le rôle des gouvernements est essentiel et incontournable.

En particulier, les programmes d'éducation financière peuvent cibler les problèmes spécifiques rencontrés par des publics particuliers comme les immigrés, les jeunes adultes, les personnes âgées. Notons également que la généralisation des programmes d'éducation financière dans les écoles est hautement recommandée.

La confiance du consommateur – ou lorsque la demande rencontre l'offre

La confiance du consommateur dans les produits et services financiers ainsi que sa compréhension de ces derniers sont des éléments clés pour réduire largement l'auto-exclusion et pour limiter les difficultés d'accès et d'utilisation. Des mesures de protection du consommateur peuvent être prises grâce à des stimuli destinés aux fournisseurs ou à des lois : c'est une approche préventive, généralement peu prise en compte par les économies libérales.

Encouragements pour les consommateurs

Les expériences les plus significatives concernent l'épargne et la volonté d'augmenter ce comportement au sein de la population globale et/ou de groupes cibles spécifiques. Certains programmes, parfois remarquablement efficaces, ont été mis en œuvre pour des groupes cibles, mais ils semblent relativement coûteux et difficiles à transposer.

9.1.2.2 Initiatives liées à l'offre

Confiance dans les fournisseurs

La confiance se fonde notamment sur des règles claires exerçant le même impact sur tous les acteurs, de façon à ne créer aucune distorsion (avantage concurrentiel) au sein de l'industrie. Cet élément joue en faveur d'une forte réglementation parce que, si les lois sont laxistes, la mise en vigueur peut être différente d'un acteur à l'autre. Dans le cadre d'un modèle « d'autorégulation », les gouvernements peuvent jouer un rôle important pour limiter le risque de voir émerger de mauvais joueurs en mettant en place des évaluations efficaces et en envisageant la nécessité de voter une loi en cas d'échec.

Il est également possible d'accroître la confiance dans les prestataires de services en organisant des tables rondes, des réunions régulières avec les parties prenantes, sur une base formelle ou informelle.

Encouragements pour les fournisseurs

Pour étendre leurs offres à l'ensemble de la communauté, y compris au public « menacé d'exclusion », les actions politiques peuvent prendre diverses formes :

5. la perte de profit peut être compensée⁴⁸ de même que le haut risque (par le biais d'un fonds de garantie) ;
6. Les initiatives de responsabilité sociale des entreprises peuvent être stimulées par des initiatives publiques mettant en valeur les sociétés impliquées ou par le biais d'une cotation publique généralisée de la responsabilité sociale des prestataires de services financiers.

9.1.2.3 L'importance de la transparence

L'une des options qui méritent d'être examinées, pour promouvoir la responsabilité sociale des entreprises du secteur financier en vue d'éradiquer le problème de l'exclusion financière, est l'introduction d'un *Community Reinvestment Act* (CRA) en UE, calqué sur le *Community Reinvestment Act* voté aux États-Unis en 1977. Le CRA américain encourage les institutions financières à « remplir leur obligation permanente et impérative de répondre aux besoins de crédit des communautés ».

Cette loi impose l'évaluation régulière des performances de crédits accordés aux communautés par les institutions financières. De plus, ces performances doivent être prises en compte en cas de fusion, d'acquisition ou de délocalisation d'agences.

Le modèle législatif américain n'est pas directement applicable à l'Europe. Néanmoins, le principe de divulgation d'informations qui sous-tend le CRA pourrait s'appliquer à la réglementation des institutions financières pour évaluer leurs activités de crédit. Cette législation pourrait même s'avérer plus appropriée au niveau européen sous la forme d'une directive de publicité.

Ce type de développement semble s'inscrire dans le prolongement même du souhait exprimé par le Parlement européen (i) de préparer une liste de critères auxquels les entreprises devraient se conformer pour mériter l'étiquette de « responsable » et (ii) de faire glisser l'accent des « procédures » vers les « résultats », en vue d'assurer une contribution mesurable et transparente de l'industrie à la lutte contre l'exclusion sociale (voir Parlement européen, 2007).

Il nous semble que l'exemple du CRA, au cas où l'Europe déciderait d'y adhérer, devrait suivre quatre étapes (voir Bayot B., 2002).

La première étape consiste à déterminer les indicateurs appropriés. L'expérience du CRA montre que, à la fois pour éviter la charge administrative trop lourde et donc l'hostilité potentielle des fournisseurs de crédit, mais également pour encourager la créativité et

⁴⁸ De nombreux outils sont disponibles qui peuvent être financés, soit par les consommateurs, soit par les citoyens, soit par les deux, en fonction de qui va gérer et financer le processus : l'industrie ou l'État, ou les deux.

l'autorégulation dans le secteur, il faut se concentrer davantage sur les résultats que sur les ressources auxquelles il est fait appel. C'est le souhait du Parlement européen. De même, des indicateurs strictement quantitatifs, nécessaires pour analyser le déficit de financement, devraient s'accompagner d'indicateurs qualitatifs qui, entre autres, peuvent évaluer de manière plus pertinente la qualité des services offerts. Enfin, des indicateurs liés à l'accès au crédit devraient être privilégiés, même s'ils s'accompagnent d'indicateurs liés à la politique d'investissement et aux services bancaires.

La deuxième étape consiste à obliger chaque fournisseur de crédit à fournir périodiquement des informations pertinentes vis-à-vis de ces indicateurs. C'est la raison pour laquelle les informations ne peuvent pas se limiter strictement à l'activité de l'ensemble du secteur, mais doivent également concerner chaque opérateur en particulier.

Ensuite, ces informations doivent être examinées par une organisation indépendante qui suivra des procédures clairement établies.

Enfin, au dernier stade, l'organisation de contrôle doit être capable d'évaluer à la fois l'action du secteur dans sa globalité et celle de chaque opérateur en particulier. Cela implique que des normes précises soient fixées, comme l'a demandé le Parlement européen, et que des méthodes adéquates soient développées. Cette évaluation des exigences et de la réponse aux besoins doit aider tous les acteurs - fournisseurs de crédit, services sociaux et pouvoirs publics - à mettre en œuvre les politiques les plus appropriés pour répondre à ces besoins. Cette démarche ne sera pertinente que si elle est assortie d'une périodicité – l'évaluation basée sur le CRA se tiendra environ tous les deux ans – ce qui permettra, en outre, d'évaluer les nouvelles exigences en fonction du temps et de l'impact qu'elles ont sur les politiques mises en œuvre pour les satisfaire. C'est au prix d'une telle évaluation que le secteur bancaire pourra garantir une contribution mesurable et transparente pour combattre l'exclusion sociale.

La transparence consiste à rendre publique l'évaluation de la manière dont chaque fournisseur de crédit répond aux exigences de crédit sur la base des indicateurs définis. L'objectif de cette mesure consiste à informer le public et à influencer la politique des fournisseurs de crédits préoccupés par leur réputation. Cette mesure de la transparence a rendu le CRA efficace aux États-Unis à partir de 1992. Cependant, il n'est pas certain qu'en Europe elle aurait le même impact étant donné qu'il n'y a pas, chez nous, de mouvement social capable d'exercer sur les banques une pression comparable à celle des ONG américaines de développement communautaire. Si la transparence seule est probablement insuffisante, elle reste cependant une mesure de base utilisée pour encourager la responsabilité sociale dans le secteur financier.

9.1.2.4 Services d'intérêt général

Parmi les autres options méritant d'être prises en compte pour aborder le problème de l'exclusion financière, il y a le fait que les services financiers de base sont considérés

comme d'intérêt économique général et que l'accès, de tous, à ces services, à des prix abordables, est au cœur du modèle de société européen.

Les services d'intérêt économique général sont des services commerciaux d'utilité économique générale auxquels les pouvoirs publics imposent par conséquent des obligations spécifiques de service public (article 86 du Traité CE, anciennement article 90).

L'article 16, intégré dans le *Traité CE* par le *Traité d'Amsterdam*, reconnaît la place occupée par les services d'intérêt économique général dans les valeurs partagées de l'Union ainsi que leur rôle pour promouvoir la cohésion sociale et territoriale. L'article 16 stipule également que ces services doivent fonctionner sur la base de principes et conditions qui leur permettent de remplir leurs fonctions.

L'article 36 de la *Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne* requiert de l'Union qu'elle reconnaisse et respecte l'accès aux services d'intérêt économique général pour promouvoir la cohésion sociale et territoriale de l'Union.

De nombreux services d'intérêt général ne peuvent être fournis de manière rentable sur la base des seuls mécanismes de marché. Et des arrangements spécifiques sont nécessaires pour assurer l'équilibre financier du fournisseur. Par exemple, l'accès universel ou la couverture géographique globale ne peuvent être offerts par le marché lui-même.

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 appliqués par les États membres incluent des contributions des participants au marché (exemple : fonds universel de services) (voir Commission des communautés européennes, 2003).

Par conséquent, certaines banques peuvent être chargées par le gouvernement de fournir des services d'intérêt économique général (SIEG). Ces institutions peuvent, afin de rémunérer ce service, percevoir des indemnités. La décision 2005/842/CE de la Commission du 28 novembre 2005 (voir Commission des communautés européennes, 2005) s'applique totalement au domaine bancaire et régit les conditions auxquelles des indemnités potentielles peuvent être acceptées dans ce domaine sous forme de subventions (voir Colson J.-L., 2006).

Il est clair qu'un système de financement compensatoire est indispensable pour la mise en œuvre d'un système d'accès aux services financiers de base : il faut éviter que les institutions financières qui assument leurs responsabilités sociales soient désavantagées par rapport aux autres.

Ce financement compensatoire peut dépendre de l'évaluation – éventuellement réalisée sur la base des indicateurs décrits ci-dessus – de la manière dont chaque institution financière assume sa responsabilité sociale. Ainsi, le coût de la prise en charge accrue de

leurs responsabilités sociales par certains opérateurs serait annulé sur le plan économique, ce qui éviterait la distorsion de la concurrence parmi les opérateurs et serait une opportunité de développement pour ceux qui ont opéré ce choix.

Cette mesure, qui doit avoir pour effet de fournir une solution structurelle au besoin d'inclusion financière, constitue probablement un aspect complémentaire indispensable si l'on veut appliquer en Europe une législation calquée sur le CRA. De plus, elle contribuerait à encourager la responsabilité sociale des organisations financières qui consiste à répondre aux besoins des populations défavorisées plutôt que de sous-traiter les services qui leur sont offerts.

Par le passé, dans ce contexte des SIEG, la Commission a adopté des décisions positives relatives aux subventions destinées à encourager l'inclusion bancaire des personnes de condition extrêmement modeste et, de ce fait, à combattre l'exclusion bancaire. Ces décisions concernent en particulier le Royaume-Uni. Les SIEG d'accessibilité géographique des guichets bancaires dans les milieux ruraux, par exemple, ont également été acceptés pour les banques postales au Royaume-Uni (voir Colson J.-L., 2006).

Un système de financement compensatoire est également prévu dans deux lois belges. La première, du 24 mars 2003, introduit un service bancaire de base et prévoit la création d'un Fonds de compensation pour la fourniture d'un service bancaire de transaction de base. Toutes les institutions de crédit doivent contribuer à ce fonds et celles qui gèrent – en termes de pourcentage – un nombre de services bancaires de base proportionnellement plus élevé que leur importance économique, peuvent y faire appel. Ce mécanisme n'a pas encore été mis en œuvre. En effet, il n'y a pas de variations suffisantes sur le marché pour qu'un acteur soit poussé à faire appel au Fonds de compensation. Comme les différents acteurs risquent d'avoir affaire au Fonds de compensation s'ils trichent, actuellement, tout le monde respecte les règles.

L'autre loi date du 5 juillet 1998 et concerne le règlement collectif de dettes. Cette loi a créé le Fonds de traitement du surendettement. Chaque prêteur doit payer à ce Fonds une contribution annuelle calculée sur la base d'un coefficient appliqué sur le total des arriérés enregistrés sur ses contrats de crédit à la Centrale des crédits aux particuliers gérée par la Banque nationale de Belgique. En d'autres termes, plus le fournisseur de crédit accorde des crédits de manière inconsidérée, plus il doit contribuer au Fonds. Grâce à ces recettes, le Fonds rembourse les honoraires et frais des médiateurs de dettes qui ne peuvent être rétribués par les débiteurs.

9.1.2.5 Gouvernements fournisseurs

Les gouvernements agissent comme fournisseurs par l'intermédiaire d'un prestataire public ou d'un partenariat bi- ou tripartite avec des ONG ou des institutions sans but lucratif et/ou un fournisseur commercial. Cette structure peut être appropriée pour atteindre le groupe cible (les personnes particulièrement vulnérables) et pour agir sur le plan local.

De nombreuses initiatives ont été mises en œuvre par le biais des services sociaux publics avec ou sans les fournisseurs classiques, qui peuvent apparaître comme stigmatisants.

9.2 Le gouvernement législateur

L'action législative du gouvernement pour promouvoir l'inclusion financière peut s'exprimer sous trois formes :

- **La législation directe**, destinée à imposer aux prestataires de services financiers une obligation ou une interdiction de fournir un certain type de services financiers et d'organiser, réglementer, surveiller ou contrôler la fourniture de services financiers afin d'assurer l'inclusion financière.
- **La réglementation indirecte**, destinée à supprimer les obstacles qui renforcent l'exclusion financière.
- **Les mesures d'incitation positives**, destinées à encourager les modifications du système bancaire afin de promouvoir l'inclusion financière.

9.2.1 Législation directe en vue de promouvoir l'inclusion financière

Les gouvernements européens ont développé de multiples interventions législatives dans le but d'imposer aux prestataires de services financiers l'obligation de fournir des services financiers ainsi que de réglementer, organiser ou contrôler la fourniture de services financiers.

Les législations directes mises en œuvre dans ce domaine d'action visent différents objectifs :

- veiller à la capacité financière des institutions bancaires ;
- assurer la protection du consommateur et, par conséquent, accroître la confiance dans le marché (amélioration des relations générales entre les banques et leurs clients, médiation pour la résolution des litiges, protection des produits de l'investissement...) ;
- assurer la transparence et l'information concernant les produits et les coûts afin d'assurer une concurrence efficace entre les fournisseurs ;
- détecter le surendettement et mettre en œuvre des mesures curatives ;
- promouvoir l'inclusion financière ainsi que l'accès et l'utilisation de services financiers appropriés.

Nous nous concentrerons ici sur la législation directe ayant pour objectif spécifique de promouvoir l'inclusion financière en abordant la préoccupation essentielle dans ce domaine : le droit de posséder un compte, de disposer de services bancaires de transaction et de paiement adéquats, ainsi que le droit d'obtenir un crédit approprié.

Il est clair que les législations directes poursuivant d'autres objectifs (détecter le surendettement, assurer la protection du consommateur) peuvent également avoir un impact positif sur l'inclusion financière et méritent, par conséquent, d'être envisagées par les gouvernements.

La nécessité d'évaluer l'impact final de la réglementation est essentielle. En effet, si celle-ci n'est pas mise en œuvre correctement, elle peut accroître les coûts du système de distribution ce qui, à son tour, augmentera les coûts pour les consommateurs et/ou éliminera les consommateurs à faibles revenus (« marginaux ») du marché. On peut aussi craindre que, dans ce cas, les relations entre les institutions financières et les consommateurs deviennent trop compliquées et que les personnes les moins éduquées perdent pied à l'idée de contracter un service.

9.2.1.1 Droit à un compte, à la fourniture adéquate de services bancaires de transaction et de paiement

L'accès à un compte bancaire de transaction et à des services de paiement est un critère essentiel aujourd'hui parce que, sans accès raisonnable et abordable à ces services, les chances de participer à la vie sociale normale se réduisent, entraînant un risque accru d'exclusion sociale et financière.

Dans certains pays européens (**France, Allemagne, Belgique, Pays-Bas, Italie et Royaume-Uni**), la pression exercée par les gouvernements et l'opinion publique a poussé le secteur bancaire à plancher sur les problèmes d'exclusion bancaire liés aux transactions par l'établissement de chartes volontaires et de codes de pratique par lesquels les banques s'engageaient à fournir des services « d'un compte bancaire de base ».

L'efficacité de cette autorégulation est étroitement liée au contexte culturel, politique et économique, qui peut varier d'un pays à l'autre. Si, dans certains d'entre eux, l'autorégulation semble être suffisante et performante⁴⁹, dans d'autres, le manque d'efficacité a entraîné la promulgation d'une loi formelle, comme en France et en Belgique.

Parmi les 14 pays étudiés, l'accès à un compte en banque de transaction est également assuré par une loi en **Norvège**.

Parmi les mesures mises en place par la législation directe afin de garantir l'accès à un compte en banque de transaction et des services de paiement, citons les suivantes :

- exigence légale que tout citoyen ou résident ait accès à des services bancaires de transaction et de paiement, définition des types de services qui constituent le bouquet de services bancaires de transactions et de paiement « garanti », et critères de fixation des prix et autres exigences ;
- création d'un organe de surveillance, d'une procédure de règlement des litiges et d'autres dispositions afin de garantir la mise en vigueur de la loi ;
- création d'un système de compensation pour garantir que la mise à disposition des services est répartie de manière équitable entre tous les prestataires.

Exigence légale et définition des types de services bancaires de transaction et de paiement « garantis », critères de fixation des prix et autres exigences

⁴⁹ Voir le chapitre consacré aux chartes volontaires et au *Code de pratique*.

En **France**, la loi bancaire n° 84-46 du 24 janvier 1984 stipulait que tout individu ne possédant pas de compte courant et qui s'était vu refuser, par trois banques, l'ouverture d'un compte avait le droit de demander à la Banque de France de désigner une banque ou la banque postale afin de lui fournir un compte gratuit. La principale faiblesse de cette législation est liée à l'absence de définition des services bancaires.

En 1992, les banques, par le biais de l'Association française des banques (aujourd'hui Fédération bancaire française), a lancé une charte volontaire prévoyant la fourniture d'un compte ouvert en vertu du droit à un compte et assorti de facilités comme une carte ATM, l'accès gratuit aux distributeurs, aux extraits de compte et à un nombre négociable de chèques. Ces facilités devaient être fournies à un prix raisonnable.

En 1998, le gouvernement estimait que l'accès au droit à un compte était trop difficile et que la charte des banquiers était inefficace. La loi n° 98-657 du 29 juillet 1998 stipulait, dans son article 137, que le droit à un compte était accessible dès le premier refus opposé par une banque (contre trois auparavant) et que les services bancaires de base devaient être fournis gratuitement. Le service bancaire de base a été défini en 2001 par le décret n° 2001-45 du 17 janvier.

En outre, le décret 2006-384 du 27 mars 2006 sur les services bancaires de base rend la mise à disposition d'une carte de paiement nécessitant l'autorisation systématique, non plus facultative, mais obligatoire. La loi impose l'obligation absolue à toutes les banques d'offrir un mécanisme de paiement alternatif aux personnes n'ayant pas droit à un chéquier ou à une carte de crédit. Les individus qui ne sont pas considérés comme suffisamment fiables pour utiliser des instruments de paiement financiers impliquant des risques pour la banque émettrice peuvent à présent utiliser des mécanismes de paiement alternatifs sans avoir recours aux espèces. Il s'agit de cartes de paiement avec autorisation systématique et d'autres mécanismes de paiement alternatifs. La plupart des banques ont mis au point des produits spécifiques avec carte de paiement à autorisation systématique, mais elles ne semblent pas en faire beaucoup de publicité.

Le législateur français est également préoccupé par le niveau de frais bancaires sur les chèques non honorés. Les clients dont les chèques sont refusés doivent payer des frais bancaires, mais, de plus, si la situation n'est pas résolue dans les deux mois, ils se voient imposer une amende par l'État. Les montants de ces frais et amendes sont réglés par la loi.

Si le montant du chèque est inférieur à 50 €, les frais bancaires ne peuvent être supérieurs à 30 € (décret 2002-694 du 30 avril 2002). Au-delà de 50 €, le montant des frais bancaires est plafonné et ne peut jamais excéder le montant à payer (article 70 de la loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 relative au logement et diverses mesures de cohésion sociale et décret 2007-1611 du 11 novembre 2007).

En ce qui concerne les amendes imposées par l'État, si le client ne résout pas sa situation dans les deux mois, il/elle devra payer des amendes pour récupérer le droit de rédiger des chèques. Le montant de ces amendes est de 5 € si le montant impayé est inférieur à 50 €

et 22 € pour chaque tranche de 150 € impayés (art. 15 de la loi n° 2001-1168 du 11 décembre 2001).

En **Belgique**, la loi du 24 mars 2003 oblige toutes les banques dont les activités incluent l'ouverture de comptes courants à offrir un service bancaire de base aux individus pour toutes les transactions effectuées par ces derniers à des fins non professionnelles. L'accès à un service bancaire de transaction de base figure parmi les droits de tous les consommateurs résidant en Belgique, à la condition qu'ils ne possèdent pas de compte courant ou d'autres produits du même type auprès d'une institution de crédit. Le service bancaire de base n'a pas pour intention de faciliter l'emprunt. Par conséquent, il est impossible d'opérer des transferts ou des retraits si le compte courant affiche un solde débiteur ou serait à découvert suite à la transaction envisagée. Le coût total de ce service bancaire de base ne peut excéder 12,62 € par an.

En **Norvège**, la loi garantit que toute personne possédant au moins un numéro provisoire délivré par le gouvernement peut ouvrir un compte bancaire classique.

Création d'un organe de contrôle et procédure de règlement des litiges

Les trois pays qui ont instauré le droit légal au compte bancaire ont également fondé un organe indépendant de supervision pour veiller à la mise en vigueur et au respect de ce droit.

En **Belgique**, le programme est contrôlé par un organisme indépendant extrajudiciaire de médiation : « Service de médiation Banques – Crédit – Placements », rassemblant à la fois des représentants des consommateurs et des banques et chargé de traiter toutes les plaintes liées aux demandes d'ouverture de comptes en banque ainsi que de récolter des statistiques sur le nombre de comptes bancaires de base ouverts et fermés, sur les décisions de refus et la motivation des décisions de refus relatives à l'ouverture de comptes en banque de base.

Les litiges relatifs aux services bancaires de base, y compris les décisions de refuser d'ouvrir ou de fermer un compte courant de base, sont réglés par ce service. Si ce dernier considère que la décision est injustifiée, il peut demander à l'institution de crédit qui a pris la décision ou à une autre institution de crédit d'ouvrir un compte courant de base, le cas échéant. Dans le premier cas, le service bancaire de base sera gratuit pendant deux ans.

La partie lésée a également le droit de mener une action en justice pour obtenir une ordonnance de faire (voir ci-dessus). Le ministre fédéral des Affaires économiques, une association professionnelle et certaines organisations de consommateurs sont également autorisés à mener ce type d'action. Toute partie qui enfreint intentionnellement la loi ou omet de se conformer à une ordonnance de faire s'expose à une amende.

En **Norvège**, la loi est contrôlée par l'Autorité de supervision financière de Norvège (*Kredittilsynet*).

Création d'un système de compensation

En **Belgique**, la loi introduisant un service bancaire de base prévoit également la création d'un Fonds de compensation pour la mise à disposition du service de compte bancaire de transaction de base, géré par la Banque nationale de Belgique et alimenté par un système de contribution des banques. Toute banque qui fournit des comptes bancaires de transactions aux individus doit contribuer financièrement au Fonds, et celles qui gèrent – en termes de pourcentage – un nombre de services bancaires de base proportionnellement plus important que leur propre importance économique sur le marché belge peuvent faire appel à ce Fonds.

Impact sur l'exclusion financière de la réglementation directe visant la fourniture du compte bancaire de transaction et les services de paiement

En **Belgique**, parallèlement à l'effet curatif de la loi (5000 comptes bancaires de base ouverts en 2005), l'introduction de l'obligation absolue d'offrir un compte bancaire de transaction de base a également eu un effet préventif : les banques classiques proposent parfois un compte bancaire ordinaire (sans découvert) aux personnes demandant un compte bancaire de transaction de base. Les personnes qui, par le passé, se seraient vu refuser ce service ont la possibilité d'accéder à un produit imposé par la loi, voire, parfois, à un produit ordinaire du marché classique dont les coûts sont plus élevés, mais qui offre des services plus étendus.

En **France**, la législation récente, de même que le débat sur le droit à posséder un compte, ont amélioré l'accès pour les personnes en difficulté. Fin 2005, plus de 26 000 comptes avaient été ouverts dans le cadre du droit à posséder un compte, soit près de 10 fois plus qu'en 1995 (2 950) (voir Banque de France, 2006).

Législation directe pour assurer le crédit approprié

Réaliser l'inclusion financière en matière de crédit : offre de services de crédits appropriés rencontrant toutes les demandes motivées

Le besoin d'emprunter existe à tous les niveaux de revenus, bien que la plupart des pays participant à l'étude aient rapporté que deux groupes de personnes éprouvent des difficultés à accéder au crédit auprès de fournisseurs classiques comme les banques. Il s'agit de ceux qui disposent de revenus modestes ou instables et des personnes dont les antécédents de crédit sont mal cotés. Ces deux groupes ont un plus grand besoin que les autres franges de la société d'accéder à des crédits pour les dépenses essentielles (comme remplacer la voiture en panne).

Rares sont les gens qui présentent un risque si élevé de manquer à leurs obligations de remboursement qu'il serait irresponsable de leur accorder un crédit. L'expérience des prêteurs à haut risque, mais honorables, de pays comme le Royaume-Uni et l'Irlande montre que le défaut de paiement peut être maintenu à des chiffres acceptables, en particulier si les produits proposés et les pratiques de prêt et de remboursement sont adaptés aux situations de la clientèle. De plus, un vaste corps de recherche montre que les difficultés financières entraînant un score de crédit négatif se produisent souvent suite à une modification de la situation comme la perte de l'emploi (voir par exemple :

Gloukoviezoff, 2006 ; Le Duigou, 2000 ; Kempson 2002 ; Kempson *et al.*, 2004 ; Koljonen et Romer-Paakkanen, 2000 ; Korczak, 2001 ; Springeneer, 2005). Pour la plupart des personnes affectées, la situation est temporaire et leurs revenus repassent ensuite à un niveau où emprunter est une décision à la fois faisable et financièrement responsable.

Les éléments clés permettant de réaliser l'inclusion financière sur le marché du crédit consistent par conséquent à vaincre à la fois les difficultés d'accès et d'utilisation grâce à une offre de produits de crédit appropriée (offre appropriée à la situation et aux besoins des personnes, ne les entraînant pas dans le surendettement) capable de répondre à toutes les demandes de crédit motivées (emprunter est à la fois faisable et financièrement responsable par rapport à la situation et aux besoins de la personne).

Réglementation directe : outil de prévention des difficultés d'utilisation et de garantie de la fourniture de crédit appropriée

On ne peut évidemment pas prétendre que l'accès au crédit à la consommation devrait être un droit accordé par la loi à tous les citoyens au même titre que l'on peut estimer que chacun devrait avoir le droit de posséder un compte en banque de transactions ou d'épargne.

Par conséquent, lorsque l'on aborde la difficulté d'accès au crédit pour les personnes ayant une demande d'emprunt motivée, il faut trouver d'autres réponses politiques que la réglementation directe, par exemple, l'intervention du gouvernement comme facilitateur et certaines réactions du marché.

À l'inverse, le rôle de la législation directe est essentiel pour s'atteler aux difficultés d'utilisation du crédit lorsqu'il s'agit de protéger les consommateurs vulnérables contre les emprunts prohibitifs et d'assurer la mise à disposition d'un crédit approprié par le marché.

La plupart des pays étudiés possèdent une législation directe de ce type, mais la nature de cette législation est variable.

Pour prévenir les difficultés d'utilisation et assurer une offre de crédit appropriée, certains pays (comme la France et la Belgique) ont élaboré des cadres juridiques très stricts et préventifs qui ont donné naissance à un marché classique hautement réglementé sur lequel les produits de crédit offerts sont appropriés, mais où toutes les demandes motivées ne sont pas nécessairement satisfaites.

Par ailleurs, certains autres pays (comme le Royaume-Uni et l'Irlande) ont édicté une réglementation directe limitée, mais ont opté pour l'autorégulation du marché du crédit, permettant le développement d'une offre très diversifiée en termes de types de produits (allant des produits classiques aux crédits à très hauts risques) ainsi que l'accès assez large aux produits financiers dont certains sont inappropriés et entraînent des difficultés d'utilisation.

Nous avons identifié les types de mesures suivants dans les pays étudiés :

- plafonnement des taux d'intérêt ;
- exigences imposées aux créanciers de dénoncer les défauts de paiement et de consulter les agences de crédit avant d'octroyer un prêt ;
- exigence imposée aux prêteurs de vérifier la capacité de l'emprunteur à payer avant de prêter de l'argent ou d'accorder une ligne de crédit ;
- les prêteurs sont tenus d'apporter une contribution au Fonds de compensation.

Même si ces mesures poursuivent des intentions politiques similaires, elles peuvent avoir des résultats extrêmement différents en termes d'exclusion financière.

Plafonnement des taux d'intérêt

L'objectif du plafonnement des taux d'intérêt consiste à protéger les personnes vulnérables contre les pratiques usuraires, que l'on peut définir comme un prêt à un taux d'intérêt excessif profitant de l'état de besoin de l'emprunteur.

Plus de la moitié des pays étudiés imposent le plafonnement des taux d'intérêt, ce sont : **l'Autriche, la Belgique, la France, l'Allemagne⁵⁰, l'Italie, les Pays-Bas, la Pologne et la Slovaquie.**

Le niveau de ces taux d'intérêt plafonnés varie entre les pays et au sein même de pays pour différents types de crédit. Par exemple, en Belgique, il s'échelonne entre 13 % et 21 % de taux annuel effectif global (TAEG) (pour les prêts, respectivement, de 5000 € ou plus et de moins de 1250 €), avec des taux différents s'il s'agit d'emprunts ou de cartes de crédit, ainsi que suivant le montant emprunté. En France, les taux s'échelonnent entre 8,72 % et 20,35 % de TAEG – en fonction, une fois de plus, de la somme empruntée et du type de crédit utilisé. L'Italie possède 15 taux différents. Aux Pays-Bas, il n'y a qu'un seul plafond fixé à 17 % au-dessus du taux de base de la banque centrale ; en Pologne, c'est quatre fois le taux de base.

En **Irlande**, bien qu'il n'existe pas de plafonnement légal, il existe un plafond dans la pratique. Tous les ans, les sociétés de crédit doivent renouveler leur licence pour exercer leurs activités sur le marché, et la politique veut que les sociétés dont le TAEG est supérieur de 100 % ne reçoivent pas de licence. Par conséquent, les sociétés qui fonctionnent à la fois en Irlande et au Royaume-Uni (où il n'existe pas de plafond) encaissent des frais globaux inférieurs en Irlande. La base de comparaison est, toutefois, assez différente dans les deux pays puisque les clients irlandais seraient parmi ceux qui présentaient le moins de risques d'être exclus des autres sources de crédit (voir Commission de la concurrence, 2006).

Quatre pays (**Pologne, Italie, Irlande et Royaume-Uni**) ont exprimé des préoccupations quant au fait que ces plafonds, s'ils sont fixés trop bas, risquent d'avoir pour effet d'exclure les personnes pour lesquelles les coûts de la fourniture de crédit sont supérieurs au plafond. Ces préoccupations concernent en particulier les personnes qui souhaitent et qui ont besoin d'emprunter de petites sommes d'argent pendant de courtes périodes, c'est-à-dire précisément dans le cas où les méthodes de recouvrement sont plus coûteuses ou

⁵⁰ En termes stricts, il n'y a pas de plafond légal, mais dans la pratique, le TAEG est de 28 à 30 %.

encore où la probabilité d'un défaut de paiement est supérieure à la moyenne. La recherche a montré que, dans ces circonstances, les frais de fourniture de crédit sont élevés, même en passant par une organisation sans but lucratif. Si le prix est trop bas, des subventions seront nécessaires (voir Kempson et Collard, 2004).

En **Italie**, on a invoqué l'argument selon lequel le plafonnement des intérêts entraînerait le refus de crédit pour les personnes perçues comme présentant un haut risque de défaut de paiement par les fournisseurs classiques et en fait, par conséquent, la proie des prêteurs informels et illégaux (voir Porta et Masciandro, 2006). En France, des conclusions similaires ont été tirées (voir Babeau, 2006).

Il a également été suggéré que le plafonnement des taux d'intérêt en **Allemagne** et en **France** aurait fait grimper le nombre de prêts illégaux bien plus qu'au Royaume-Uni où il n'y a pas de plafond (voir Policis, 2005). Il y a lieu, cependant, d'interpréter ces conclusions avec prudence étant donné que le critère définissant l'illégalité d'un crédit est très différent en Allemagne et en France en comparaison avec le Royaume-Uni, où la mise à disposition de produits de crédit inappropriés peut se faire même sur le marché légal.

Le gouvernement du **Royaume-Uni** a examiné l'opportunité de plafonner les taux d'intérêt au moment de la mise à jour de la législation sur le crédit à la consommation en 2006. À cet effet, il a dû commander une recherche sur l'impact de ces plafonds dans d'autres pays (voir Policis 2005) et il a diffusé un document public. Cet aspect de la législation a également été débattu de manière extensive tandis que la loi était déposée sur le bureau du Parlement.

En fin de compte, il a été décidé de ne pas introduire de plafond. Cette décision a été prise pour un certain nombre de motifs dont le plus important est l'inquiétude que le plafonnement puisse entraîner un déplacement des coûts et une perte de transparence pour le consommateur. Le Royaume-Uni possède de nombreuses sociétés de crédit logement se spécialisant dans les petits emprunts à court terme pour les personnes à revenus modestes ne pouvant accéder au crédit bancaire. Les emprunts contractés auprès de ces sociétés sont assortis de TAEG assez élevés (200 % ou plus), mais, à l'inverse des autres prêteurs, elles ne comptent pas de frais d'arriérés en cas de retard de paiement – en fait, elles rééchelonnent les emprunts, de sorte que les paiements en retard n'entraînent pas de coûts supplémentaires. Elles s'efforcent, par conséquent, de pratiquer une politique d'apurement de dettes plutôt que le recouvrement d'arriérés impliquant des actions en justice. Elles se présentent souvent au domicile des emprunteurs pour limiter le risque de défaut de paiement. En dépit de tout cela, la majorité de leurs clients sont incapables de rembourser leurs emprunts à terme. Ces derniers connaissent avec certitude les frais de ce type de crédit et en apprécient la flexibilité en cas d'incapacité de rembourser. En revanche, d'autres prêteurs à haut risque ciblant le même groupe d'emprunteurs annoncent des taux d'intérêt nettement plus bas (TAEG : 29,9 %), mais, à l'instar des prêteurs au taux de base, ils ont des frais additionnels importants qui les rendent nettement plus chers. En effet, il a été calculé que les personnes qui opteraient pour cette dernière solution finiraient par payer nettement plus que ceux qui utilisent les prêteurs pratiquant

le taux de base, paient une assurance solde restant dû et même les charges supplémentaires occasionnelles en cas d'arriéré ou de défaut de paiement non couvert par cette police (voir Policis, 2005).

Des inquiétudes similaires ont été exprimées lorsque le gouvernement polonais s'est mis à étudier l'opportunité d'un plafond pour les taux d'intérêt. Un plafond a effectivement été fixé en 2006, mais il ne s'applique que sur les charges d'intérêt et des arriérés et non pas sur le coût total des crédits (par conséquent le TAEG). Il est intéressant, à cet égard, de voir comment les sociétés ont réagi à cette introduction. Comme la restriction ne s'applique qu'aux charges d'intérêt et d'arriérés, les sociétés ont restructuré leurs prix pour se conformer à la nouvelle loi. Un emprunteur spécialisé dans les petits emprunts, avec les remboursements collectés à domicile a, par exemple, séparé le coût de cette récupération de l'intérêt sur l'emprunt et vend aujourd'hui des assurances pour couvrir le rééchelonnement qui, précédemment, était couvert par le coût total du crédit. En d'autres termes, le plafond des taux d'intérêt n'a pas poussé les prix à la baisse pour les utilisateurs, mais a modifié la façon dont ils se présentent. En fin de compte, le système a perdu en transparence, ce que craignait précisément le Royaume-Uni.

La perte de transparence et le déplacement des charges, conséquences de l'introduction d'un plafond des taux d'intérêt, peuvent être évités si, comme en France et en Belgique, le plafond s'applique au coût total du crédit (TAEG). De plus, en Belgique, les frais et charges liés au défaut de paiement sont également strictement limités par la loi.

Cotation du crédit

Tous les pays couverts par la présente étude possèdent des registres nationaux d'informations négatives (défauts de paiement, faillites et jugements). La plupart d'entre eux possèdent également des registres d'informations positives (consignation des engagements de crédits tenus par la population, y compris ceux n'ayant enregistré aucun défaut). Dans certains pays, ces registres sont établis par la Banque centrale – par exemple, la Banque d'Italie gère une base de données couvrant à la fois les informations positives et négatives. Les règles de supervision exigent des banques italiennes qu'elles vérifient la capacité de remboursement et qu'elles consignent dans le « Registre central du crédit » les mauvais payeurs et les insolvable. En outre, le CRIF (compagnie spécialisée dans le développement et la gestion du crédit reporting, l'information et les systèmes de soutien à la décision) s'occupe du crédit à la consommation : Eurisc (le bureau de protection du CRIF) est un bureau de crédit privé, fondé en 1989, qui collecte des données sur le comportement de paiement et sur toutes les demandes de crédit des consommateurs et des petites entreprises.

Dans d'autres pays, comme **l'Espagne** et le **Royaume-Uni**, il existe plusieurs agences de référence de crédit exploitées par des sociétés privées. Dans ce cas d'espèce, l'accès à ces données est limité aux sociétés qui fournissent l'information. Certaines bases de données limitent leur application aux transactions de crédit ; d'autres couvrent également les paiements aux sociétés de téléphonie ou de téléphonie, services d'intérêt public et loyers.

Plus important encore, si la fourniture d'informations négatives par les créanciers est volontaire dans certains pays, elle est obligatoire dans d'autres. C'est le cas en **Belgique**, en **France**, en **Norvège** et aux **Pays-Bas**, par exemple. De plus, en **Belgique** et aux **Pays-Bas**, les prêteurs sont obligés de vérifier le registre du crédit avant d'en octroyer un autre.

Le délai de conservation des informations dans les bases de données varie selon les pays et même parfois à l'intérieur même des pays. En **Espagne**, où il existe plusieurs agences d'information sur le crédit, la conservation des informations de défaut de paiement varie de 30 mois à six ans. Dans d'autres pays, les informations sur le défaut de paiement peuvent être conservées jusqu'à 10 ans. La durée diffère également selon qu'il s'agit d'une information négative ou positive – les informations négatives étant normalement conservées plus longtemps. En **Belgique**, par exemple, les informations positives sont conservées pendant trois mois et huit jours après le remboursement total d'un engagement ; les informations de défaut de paiement sont conservées dix ans si elles ne sont pas apurées. Au Royaume-Uni, les informations de défaut sont retenues pendant six ans.

Cela signifie donc que l'on peut conserver un rapport négatif pendant une longue période, contrebalancé par très peu d'informations positives pour montrer que d'autres emprunts ont été apurés sans aucun problème de paiement. Le problème est d'autant plus aigu lorsque les prêteurs sont tenus par la loi d'opérer des vérifications auprès des agences de référence de crédit avant d'accorder un prêt.

La plupart des correspondants nationaux ont précisé que ces vérifications liées aux scores de crédit entraînent l'exclusion de certaines personnes du crédit à la consommation dans leur pays. En **Allemagne**, par exemple, il semblerait que cet état de fait en pousse certains à se tourner vers des emprunteurs et des prêteurs illégaux. Dans le meilleur des cas, il s'agit d'individus privés connus par l'emprunteur, disposés à lui prêter de l'argent à un taux convenu, mais supérieur à celui normalement payé à la banque. Mais des prêteurs moins scrupuleux existent également et il n'est pas rare de rencontrer des courtiers en crédit qui éludent les vérifications de crédit contre des honoraires. Cela corrobore l'étude menée pour le gouvernement britannique sur la situation en Allemagne (voir Policis, 2005).

Au **Royaume-Uni** et en **Irlande**, pays qui ne connaissent pas de plafonnement des taux d'intérêt, la situation est quelque peu différente. Dans ces deux pays, il existe un marché du crédit à taux quasi préférentiel et un autre, à risque, qui appliquent tous deux des prix liés aux risques qu'ils prennent. À l'extrémité la moins chère du marché à taux quasi préférentiel, les taux ne sont que légèrement supérieurs à ceux du marché pratiquant le taux de base et une grande part de ce crédit est proposé par des filiales des banques principales. À l'extrémité opposée, on trouve les sociétés de crédit logement (voir description ci-dessus) qui se spécialisent dans les petits emprunts à court terme aux personnes à revenus modestes ou instables. Ces sociétés de crédit à taux quasi préférentiel ou à risque complètent les données détenues par les agences d'information sur le crédit en donnant des informations plus détaillées collectées auprès des consommateurs. En effet, les sociétés de crédit logement objectent que les informations

détenues par les agences d'information sur le crédit ne permettent pas de pronostiquer les éventuels défauts de paiement parmi leur clientèle, pour laquelle l'engagement de remboursement est nettement plus important que les conséquences des chocs financiers passés.

Ces quelques exemples mettent en lumière un problème spécifique des informations sur le crédit incluant des informations positives et ne couvrant que les engagements facultatifs comme le crédit à la consommation. De nombreuses personnes n'y figurent pas, ce qui alimente la réticence des créanciers à leur accorder un crédit. En revanche, lorsque les agences d'information sur le crédit collectent également des informations relatives au paiement des services d'utilité publique, cela permet de construire un véritable score de crédit.

Devoir du prêteur de vérifier la capacité de remboursement

La **Norvège** est un cas particulièrement intéressant : dans ce pays, il n'y a ni plafond des taux d'intérêt ni obligation pour les prêteurs de consulter une agence d'information avant d'accorder un crédit. Au lieu de cela, la législation sur les contrats financiers impose aux prêteurs l'obligation d'aviser les consommateurs du risque de l'emprunt s'ils évaluent qu'ils pourraient avoir des difficultés à rembourser celui-ci. La manière dont les prêteurs remplissent cette obligation est entièrement laissée à l'appréciation du marché. Ce système a stimulé le développement de systèmes de cotation du crédit chez les prêteurs individuels. Il n'y a pas de sanction directe en cas de non-respect de cette législation, bien que les prêteurs risquent de perdre une partie ou la totalité de la procédure si l'emprunteur fait défaut. Une commission planche actuellement sur la possibilité de renforcer cette législation.

En **Belgique**, la loi du 12 juin 1991 relative au crédit à la consommation impose au prêteur de vérifier la situation financière de son client, de s'assurer de sa solvabilité et de ses capacités de remboursement. À cet effet, les prêteurs doivent consulter l'agence d'information sur le crédit et rassembler toutes les informations considérées comme nécessaires. Le prêteur et l'emprunteur doivent sélectionner parmi les produits généralement offerts le type et le montant de crédit les plus appropriés à la situation du candidat et à l'objectif du crédit.

En cas de non-respect de ces obligations, les sanctions suivantes peuvent être imposées par les tribunaux :

- rejet d'une partie ou de la totalité des frais de retard ;
- diminution de l'obligation de paiement de l'emprunteur au seul montant emprunté, à l'exclusion des intérêts et des frais, tout en conservant l'avantage de l'échelonnement des paiements ;
- dommages et intérêts pour l'emprunteur.

Obligation pour les prêteurs de contribuer à un fond de compensation

La loi **belge** du 5 juillet 1998 sur le règlement collectif de dettes a mis en place le Fonds de traitement du surendettement. Chaque prêteur doit payer à ce fonds une contribution annuelle. Celle-ci est calculée sur la base d'un coefficient appliqué sur la totalité des

arriérés dus sur les contrats de crédit du prêteur enregistrés auprès de la Centrale des crédits aux particuliers – laquelle est gérée par la Banque nationale de Belgique. En d'autres termes, plus un fournisseur de crédit accorde des crédits inconsidérément, plus il devra contribuer au Fonds. Les recettes engrangées par le Fonds permettent de rembourser les honoraires et les frais des médiateurs de dettes qui n'ont pas pu être payés par les débiteurs.

Impact sur l'exclusion financière de la législation directe dans le domaine du prêt responsable

Cette analyse suggère que tant le plafonnement des taux d'intérêt que la législation exigeant que les prêteurs consultent des agences d'information du crédit avant d'accorder des prêts sont des outils peu efficaces. S'il est incontestable qu'ils offrent une protection non négligeable au consommateur, ils comportent tous deux le risque d'exclure des personnes auxquelles l'octroi d'un prêt serait, pourtant, responsable.

Il est prouvé que les plafonds d'intérêt peuvent restreindre l'accès et entraîner des frais additionnels moins transparents, alors que la transparence absolue et la prévisibilité des coûts sont importantes pour les personnes à faibles revenus. L'utilisation obligatoire des informations de crédit dans les décisions d'octroi de prêts peut empêcher des personnes ayant précédemment expérimenté un changement dans leur situation, d'accéder à un crédit longtemps après l'amélioration de leur position financière.

Si ces mesures législatives exercent une protection efficace pour éviter le surendettement et pour atteindre l'objectif consistant à résoudre les problèmes d'utilisation et d'offre d'un crédit approprié par le marché, elles peuvent néanmoins s'avérer insuffisantes pour garantir l'accès au crédit à certaines personnes présentant pourtant une demande motivée.

D'autres initiatives, qui nécessitent une vérification plus détaillée de la capacité de remboursement, couplées à une législation donnant aux tribunaux la possibilité d'examiner les contrats de crédit et d'y mettre fin si les vérifications adéquates n'ont pas été effectuées, semblent pouvoir offrir une protection adaptée au consommateur et en même temps ne comporter que très peu de risques d'exclusion.

Il est également important de reconnaître que les personnes auxquelles les banques et d'autres prêteurs classiques n'accordent pas de crédit ont pourtant besoin d'emprunter. Si l'on ne veut pas qu'elles soient exploitées par des prêteurs commerciaux, elles ont besoin d'une source alternative de crédit. Les fonds constitués en Italie pour assister les victimes et victimes potentielles des usuriers, le *Irish Money Advice and Budgeting Service*, le NVVK aux Pays-Bas et les mesures prises par le Royaume-Uni pour développer des prêteurs sans but lucratif proposent des modèles utiles et des manières d'y arriver.

9.2.2 Réglementation indirecte pour éliminer les obstacles qui renforcent l'exclusion financière

Il arrive que des obstacles spécifiques empêchent certaines personnes de se tourner vers le système bancaire en dépit de l'existence d'une législation et d'une réglementation directes, d'interventions du gouvernement en tant que facilitateur, et d'initiatives du marché visant l'inclusion financière.

Ces obstacles peuvent être considérés comme des « effets collatéraux » générés par l'application de législations visant d'autres objectifs que l'inclusion financière et ayant pour conséquences pratiques de dénier l'accès aux services financiers à certaines personnes ou de les décourager d'y accéder ou de les utiliser (c'est-à-dire, l'auto-exclusion).

La législation indirecte inclut des dispositions dont le but consiste à supprimer ces obstacles spécifiques. On a identifié, dans les différents pays étudiés, les **obstacles** suivants qui contribuent au **renforcement de l'exclusion financière** :

- **exigences légales en matière d'identité du client et impact de la réglementation en matière de blanchiment d'argent** constituant un obstacle à l'accès et à l'utilisation des services bancaires de transaction et d'épargne ;
- **risque de saisie des revenus** constituant un obstacle à l'utilisation des services bancaires de transaction ;
- **impact fiscal disproportionné pour les personnes à faibles revenus** constituant un obstacle à l'accès et à l'utilisation des services bancaires de transaction.

Conséquences négatives de la transposition nationale de la directive européenne de lutte contre le blanchiment d'argent

On a identifié ce type d'obstacles en Irlande, au Royaume-Uni, en Belgique et en Espagne.

En **Irlande**, l'application des directives en matière de blanchiment d'argent est considérée comme le plus grand obstacle à l'ouverture d'un compte dans une banque ou une coopérative de crédit pour les consommateurs à faibles revenus (voir Corr, 2006). Suite à la transposition de la directive européenne de lutte contre le blanchiment d'argent dans la législation irlandaise, les institutions financières sont tenues de demander deux documents distincts (en général, un passeport/permis de conduire et une facture de services d'intérêt général) à leurs clients potentiels, afin de pouvoir établir avec certitude leur identité et leur adresse. Les notes de guidance destinées aux institutions de crédit, publiées en 2001 et révisées en 2003, énumèrent les identifications alternatives acceptables. Néanmoins, les groupements qui travaillent avec les consommateurs à faibles revenus ont découvert des incohérences d'application de ces directives dans plusieurs institutions financières. La recherche a également montré que les franges de population à faibles revenus ne sont pas toujours conscientes des options alternatives (Corr, 2006). Parmi les autres problèmes soulignés par le NTMABS (National Traveller Money Advice and Budgeting Service 2006), citons que les directives présupposent que le secteur non financier (par exemple, *Garda Síochána* – le service de police nationale

d'Irlande, les avocats, etc.) fournit des preuves d'identité, alors que cela n'est pas nécessairement le cas.

Au **Royaume-Uni**, bien que la réglementation concernant le blanchiment d'argent ait toujours été responsable de l'exclusion de certaines personnes, un réel progrès avait été réalisé dans la manière d'aborder le problème jusqu'aux attaques terroristes du 11 septembre 2001 contre les États-Unis. La situation s'est brusquement inversée. Depuis lors, une pression constante s'exerce pour analyser l'impact sur l'inclusion financière de la réglementation dans ce domaine – avec un certain succès. Le seul domaine où les difficultés restent d'actualité est celui des petites sociétés d'envoi de fonds – très fréquemment utilisées par les minorités ethniques au Royaume-Uni. Le fait que ces sociétés ont été soupçonnées d'avoir été utilisées pour fournir un certain financement aux poseurs de bombes de Madrid rend ce domaine délicat à aborder puisque l'on demande de mettre en balance l'inclusion financière et la sécurité nationale.

En **Belgique**, la transposition de la directive européenne de lutte contre le blanchiment d'argent a joué un rôle important en matière d'exclusion financière pour les services bancaires et d'épargne.

En **Espagne**, le fait de faire de la prévention du blanchiment d'argent et de lutter contre le financement du terrorisme en réglementant strictement le système financier entraîne un surcroît de charges administratives dans les transactions financières. Cependant, en dehors des communautés immigrées qui éprouvent davantage de difficultés d'utilisation, cela ne semble pas créer un obstacle sérieux pour l'accès ou l'utilisation des services bancaires.

Le régime de lutte contre le blanchiment d'argent vient d'être modifié suite à la publication, en novembre 2005, de la troisième directive de lutte contre le blanchiment d'argent. Les États membres de l'UE ont été invités à introduire la disposition de la troisième directive avant le 15 décembre 2007. Pour éviter autant que possible le renforcement de l'exclusion financière à cause de l'entrée en vigueur, à l'échelon national, de la directive européenne, le gouvernement pourrait développer, en collaboration avec le secteur du crédit et les organisations travaillant avec les consommateurs à faibles revenus et les immigrés, des solutions pratiques pour répondre aux besoins de ceux qui ne possèdent pas les documents d'identité standard, mais qui satisfont aux exigences législatives relativement strictes imposées aux institutions de crédit.

En **Norvège** (nation qui n'est pas concernée par la directive européenne sur le blanchiment d'argent), il a été question de faciliter les vérifications d'identité pour les immigrés et les personnes ne résidant que temporairement dans le pays. Aujourd'hui, les banques acceptent le numéro d'identification provisoire pour ouvrir un compte bancaire. Pour demander un numéro provisoire, le candidat doit contacter l'Office fiscal local.

Risque de saisie des revenus payés sur un compte bancaire, décourageant l'utilisation des services bancaires de transactions

Jusqu'à présent, cet obstacle n'a été identifié qu'en **Belgique**. En 2005, 25 % des Belges non bancarisés ne voulaient pas posséder ou utiliser un compte bancaire parce qu'ils avaient peur que les créanciers puissent saisir leurs revenus (voir Disneur *et al.*, 2006). À l'époque, profitant d'une lacune dans les dispositions légales en la matière, les créanciers étaient autorisés à faire procéder à une saisie du montant total disponible sur le compte bancaire de leurs débiteurs, en dépit du fait que la Loi belge considère qu'une partie de celui-ci doit être considérée comme un « revenu minimum garanti » et, par conséquent, protégée des saisies.

Pour résoudre ce problème d'auto-exclusion, la Loi belge a été modifiée afin de protéger spécifiquement la partie de revenus correspondante ou « revenus minimums garantis non saisissables » par un créancier pendant 30 jours, après paiement sur un compte bancaire de transaction.

Impact fiscal disproportionné de l'accès aux comptes bancaires sur les bas revenus
Ce dernier obstacle a été identifié en Irlande et en Italie.

En **Irlande**, des frais de timbre gouvernementaux d'environ 10 € par an sont appliqués normalement sur un compte en banque pour l'utilisation d'une carte ATM ou de débit. Des droits de timbre gouvernementaux supplémentaires de 40 € sont dus annuellement pour l'utilisation d'une carte de crédit. Ces frais découragent les personnes à bas revenus d'accéder aux comptes bancaires.

En **Italie**, les droits et taxes à payer sur les services bancaires représentent également une charge importante pour les personnes à faibles revenus, réduisant l'intérêt d'utiliser des services bancaires.

Aucune intervention gouvernementale n'a été engagée jusqu'à présent dans ces pays en ce qui concerne cet effet décourageant exercé par la fiscalité élevée sur les personnes à faibles revenus.

9.2.3 Mesures d'incitation pour promouvoir l'inclusion financière

Le dernier domaine d'intervention législative consiste en mesures d'incitation destinées à encourager l'utilisation de la banque et des produits bancaires par les personnes risquant l'exclusion. Ces mesures entrent dans l'une des quatre catégories suivantes :

- **l'allègement fiscal** (produits détaxés ou assortis d'avantages fiscaux) ;
- **garanties pour réduire le risque du crédit** et accroître la solvabilité ;
- **incitants monétaires occasionnels** (comme les bonus et primes dans certaines circonstances) ;
- **incitants résultant de la coopération entre des organismes publics et privés**, parmi lesquels les incitants financiers des organisations privées (en général, institutions sans but lucratif) correspondent à un allègement fiscal accordé par l'organisme public⁵¹.

⁵¹ Il est facile de comprendre que, pour des raisons liées à l'image politique, les organismes publics préfèrent offrir des incitants sous forme d'allègement fiscal (sur les faibles revenus) que des avantages

Des incitants positifs ont été mis en place dans plusieurs des pays européens étudiés pour promouvoir l'utilisation des comptes d'épargne.

En **Belgique**, les intérêts des comptes d'épargne ne sont pas imposés, tandis qu'en **Allemagne**, les intérêts des investissements d'épargne et autres revenus du capital sont exonérés d'impôt jusqu'à 750 € en 2007. En **Espagne** et en **France**, un stimulant fiscal est accordé aux personnes qui épargnent et déposent leur épargne sur un compte de dépôt spécial dans le but d'acheter un logement.

Enfin, au **Royaume-Uni**, toujours dans le domaine de l'épargne, des comptes d'épargne ciblés s'inscrivent dans le cadre d'un **projet pilote de compensation publique**. Ces initiatives portent le nom de « comptes de développement individuel » et, en général, présentent les caractéristiques suivantes : utilisation restreinte et ciblée de l'épargne (éducation, logement, création d'entreprises) et, pour chaque montant économisé, le gouvernement peut aller jusqu'à doubler celui-ci.

9.3 Indicateurs pour les acteurs publics

Observations générales

En ce qui concerne l'exclusion financière, il est intéressant de mesurer et de définir en quoi consiste le problème, quel en est l'étendue et également d'identifier des indicateurs appropriés afin de mesurer et d'évaluer les politiques mises en œuvre.

Deux remarques importantes s'imposent :

- De nombreuses données, études et statistiques sont disponibles pour mesurer l'étendue de l'utilisation des services et des produits bancaires (exemple : l'*Eurobaromètre*). Il est, par conséquent, extrêmement important de faire la distinction entre le « défaut d'utilisation » et « l'exclusion ». Les indicateurs relatifs à l'étendue de l'utilisation des services et produits financiers sont particulièrement utiles pour établir une comparaison entre les membres de l'UE ou entre les régions d'un État membre (régional/national) ;
- « L'exclusion » est plus complexe à mesurer et fait référence à des réalités différentes en fonction du service étudié :
 1. Compte bancaire de transaction : c'est le service financier généralement considéré comme nécessaire pour mener une « vie normale ». Cependant, ce concept diffère toujours d'un pays à l'autre. Par conséquent, si l'on accepte cette hypothèse, nous pouvons considérer que le défaut d'utilisation est une variable représentative de l'exclusion bancaire. D'autres questions peuvent être soulevées, par exemple celle qui concerne l'unité (personne de plus de XX ans, ménage...), les qualités et caractéristiques du compte...
- Crédit (en blanc) : si les possibilités de découvert ou de petits crédits rotatifs sont presque automatiquement attachés à un compte bancaire courant dans certaines

directs (mesures plus coûteuses).

parties de l'UE, c'est loin d'être une réalité dans tous les pays européens et l'accès au crédit n'est pas considéré partout comme un droit du consommateur. Le défaut d'utilisation ne peut être interprété comme une exclusion, car il peut illustrer bien d'autres réalités : manque de besoin, manque de solvabilité... Par conséquent, pour mesurer l'exclusion du crédit, il faut pouvoir identifier : la population qui satisfait aux exigences légales et, au sein de celle-ci, les personnes qui ont essuyé un refus à tort (en effet, le refus peut être une réponse adéquate dans certaines circonstances). Étant donné que cette mesure est impossible à prendre, nous tenterons d'identifier la variable représentative la plus adéquate. Malheureusement, une simple collecte de données administratives et une étude qualitative ciblant les consommateurs peuvent rassembler des informations sur le sentiment subjectif d'avoir essuyé un refus pour de « mauvaises raisons », mais ne pourront pas dégager la « vérité ». Une autre erreur systématique existe côté offre, parce que l'analyse du risque réalisée par les fournisseurs n'est pas objective.

- Épargne : les difficultés d'accès et d'utilisation des produits d'épargne sont également extrêmement difficiles à déduire de données administratives. Néanmoins, elles sont sensiblement plus faciles à mesurer par le biais d'études parce que les réponses des consommateurs sont nettement plus cohérentes. De plus, les SRCV-UE sont, pour ce service en particulier, très efficaces.

Il peut s'avérer nécessaire de mener des études spécifiques afin d'évaluer les difficultés d'utilisation apparaissant à cause d'un accès inapproprié à l'ensemble des services financiers (banque, crédit, épargne).

Indicateurs réels de l'exclusion des services bancaires, de crédit et d'épargne

Nous passerons en revue ce qui a été réalisé en termes d'indicateurs en Belgique, en Irlande, en Italie, aux Pays-Bas, en Pologne, en Espagne et au Royaume-Uni.

Dans un grand nombre d'États membres, il a été procédé à des prises de mesure et des collectes de données. Dans certains cas, les études sont nombreuses, mais elles se concentrent plus souvent sur « l'intensité d'utilisation » que sur la mesure précise de « l'exclusion ». Le manque de définition commune de certains indicateurs réduit la capacité de comparaison des différentes situations et il devient, par conséquent, très difficile d'identifier les meilleures pratiques. Il est actuellement impossible de comparer sur une base statistique objective les « pour » et les « contre » des modèles du Royaume-Uni et de ceux de la France, la Belgique et les Pays-Bas et d'en tirer des leçons.

Indicateurs communautaires de surveillance de la pauvreté⁵²

Statistiques communautaires sur le revenu et les conditions de vie 2008 : comme indiqué ci-dessus, le module 2008 sur le surendettement et l'exclusion financière reprend six questions relatives à l'utilisation et aux motifs de non-utilisation d'un compte courant à l'échelon du ménage. Cet outil statistique EUROSTAT doit être considéré comme la

⁵² Un certain nombre de pays a utilisé les données des SRCV-EU et de l'*Eurobaromètre* pour évaluer l'exclusion bancaire (voir le document de travail « *Indicators of financial exclusion to be used in EU poverty monitoring* », de Bernard Bayot).

principale source d'information en la matière capable de garantir un étalonnage fructueux au niveau de l'UE.

De plus, les SRCV-UE (questionnaire annuel) couvrent une large gamme originale d'informations liées aux revenus et aux conditions sociales permettant une analyse transversale efficace et adéquate (éducation, revenus, régime horaire de travail, bien-être social,...) et contribuent à identifier la population spécifiquement « exposée au risque ».

Eurobaromètre 60.2 : certaines questions figurant dans l'*Eurobaromètre 60.2* sont également liées à l'utilisation des services financiers au niveau individuel, mais l'objectif général réside davantage dans l'identification des habitudes et préférences plutôt que dans celle de l'exclusion. De ce fait, la formulation des questions n'est pas tout à fait appropriée. Néanmoins, nous pouvons utiliser les résultats comme variables représentatives de la consommation moyenne de services financiers par pays.

Les dix indicateurs vedettes

Pour les comptes bancaires courants :

- nombre et liste des exigences juridiques et administratives pour accéder à un compte bancaire courant ;
- pourcentage ou nombre d'individus de plus de 18 ans ne remplissant pas les exigences (juridiques/administratives) pour ouvrir un compte bancaire courant ;
- pourcentage ou nombre d'individus de plus de 18 ans possédant au moins un compte bancaire courant.

Grâce à ces indicateurs, il est possible de faire la distinction entre l'exclusion liée au cadre juridique et celle liée au comportement de la banque, ce qui permet aux gouvernements de cibler correctement leurs politiques.

Pour le crédit :

- pourcentage ou nombre d'individus de plus de 18 ans ne satisfaisant pas aux exigences (juridiques/administratives) pour avoir accès à un crédit commercial (groupe A) ;
- pourcentage ou nombre d'individus de plus de 18 ans possédant au moins un crédit commercial ;
- pourcentage ou nombre d'individus de plus de 18 ans appartenant au groupe A qui aimerait disposer d'un crédit commercial, mais n'a pas pu l'obtenir (= sentiment subjectif d'exclusion du crédit) ;
- pourcentage ou nombre d'individus de plus de 18 ans appartenant au groupe A ayant demandé un crédit qui a été refusé ;
- pourcentage ou nombre d'individus de plus de 18 ans appartenant au groupe A qui n'ont aucun besoin d'emprunter ;
- pourcentage ou nombre d'individus de plus de 18 ans appartenant au groupe A incapables rembourser une dette ou auquel les banques/fournisseurs refuseraient d'accorder un crédit ;
- pourcentage ou nombre d'individus de plus de 18 ans appartenant au groupe A qui disposaient d'un crédit, mais à qui on a retiré cette facilité.

Pour l'épargne :

Les difficultés d'accès et d'utilisation liées aux produits d'épargne sont extrêmement difficiles à déduire des données administratives. Néanmoins, elles sont plus aisées à mesurer par le biais d'études, étant donné que les réponses des consommateurs sont parfaitement cohérentes.

Malheureusement, ces indicateurs n'apportent aucune information quant à l'adaptation de l'accès au crédit ou de son refus. Cette matière peut être abordée par une analyse de marché : parts de marché des différents types de prestataires (classiques commerciaux, autres commerciaux (haut risque), classiques commerciaux à orientation sociale, sans but lucratif...), pourcentage de défaut de paiement à long terme par crédit et par type de fournisseurs...

10 Recommandations et conclusions

Dans les 14 pays étudiés, plusieurs approches ont été adoptées pour aborder le problème de l'exclusion financière, en fonction de l'étendue du débat national, du degré d'engagement des gouvernements et du marché des services financiers pour juguler l'exclusion financière.

Ce chapitre tire des conclusions et propose des recommandations en matière de débat national sur l'exclusion financière, ainsi que des réponses politiques à donner aux problèmes d'accès et d'utilisation des services bancaires de transaction, du crédit et de l'épargne. Nous y formulons également des recommandations générales pour assurer l'inclusion financière.

10.1 Débat national sur l'exclusion financière

Étendue du débat

Dans la moitié des pays étudiés (RU, IE, FR, BE, AT, IT et DE⁵³), le débat national sur l'exclusion financière a été mené par différents acteurs (gouvernements nationaux, organisations de consommateurs, universitaires...), ce qui a entraîné la mise en œuvre de plusieurs mesures par les gouvernements.

Dans l'autre moitié des pays étudiés, le débat sur l'exclusion financière est limité, voire inexistant. Dans trois pays, cette situation s'explique par un niveau d'inclusion financière élevé (ES) ou très élevé (NL et NO).

Les quatre nouveaux États membres (BG, LT, PL et SK) ont tous mentionné le manque de débat national sur l'exclusion financière. Pour le moment, ces pays évoluent d'un contexte dans lequel un grand nombre de personnes ne sont pas desservies par les prestataires de services financiers – ce qui minimise les conséquences néfastes de la non-participation – à une société à forte financialisation où le besoin de juguler le problème de l'exclusion financière devient de plus en plus aigu.

Il est important de souligner que le secteur bancaire des nouveaux États membres est contrôlé par les capitaux étrangers et, de ce fait, fortement orienté vers le profit afin d'accroître la valeur de l'actionnariat. Par conséquent, il peut s'avérer difficile, voire inefficace de se fonder exclusivement sur une approche non législative (c'est-à-dire basée sur le marché).

Dans les nouveaux États membres, le mouvement des coopératives de crédit doit se renforcer et gagner en efficacité pour mieux enrayer l'exclusion financière, avec le soutien des pouvoirs publics. Néanmoins, les effets du soutien public seront strictement contrôlés afin d'éviter tout abus et d'empêcher la commercialisation de leurs activités.

⁵³ Pour alléger ce dernier chapitre important, les pays mentionnés seront abrégés et représentés par leur code national ISO, c'est-à-dire, France=FR, Irlande=IE, Italie=IT, Allemagne=DE, etc.

Recommandations politiques

Pour promouvoir un débat fructueux sur l'inclusion financière, les gouvernements devront assumer un rôle capital afin d'assurer le contact, les dialogues et les négociations entre les acteurs clés. Cette action s'engagera au sein de comités spécifiques ou de groupes de travail où seront représentés les différents acteurs. De plus, des évaluations indépendantes de la situation, financées par le gouvernement, constitueront un outil essentiel pour alimenter et stimuler le débat sur la question.

10.2 Réponses politiques liées aux services bancaires de transaction, à l'accès au crédit et à l'épargne, et aux difficultés d'utilisation

Nous avons développé, afin de mieux comprendre les réponses existantes identifiées dans les 14 pays d'Europe étudiés, l'outil visuel ci-dessous. Il ne s'agit que d'un « tableau de synthèse » qui n'établit aucune classification entre ces différents pays.

10.2.1 Réponses politiques aux difficultés liées aux services bancaires de transaction

Tableau 17 – Tableau de synthèse des réponses politiques existantes pour enrayer l'exclusion des services bancaires de transaction

Réponse	Acteurs / mesures	Compte bancaire de transaction											
		AT	BE	BG	DE	ES	FR	IT	NL	NO	PL	SK	UK
Niveau	de l'exclusion financière (Eurobaromètre 60.2 et 2003.5)	20	5		7	42	4	26	2		58	48	15
Marché	Fournisseurs commerciaux classiques à but lucratif	1	1		1			1	1				1
	Fournisseurs commerciaux à orientation sociale (classiques et alternatifs)	1	1		1	1	1	1			1		1
	Fournisseurs commerciaux alternatifs à orientation sociale et sans but lucratif				1			1					1
	Chartes volontaires et codes de pratique		1		1		1	1					1
Gouvernement	Facilitateur – Evaluation des mesures politiques		1		1			1			1		1
	Facilitateur – Contribution directe à la fourniture de services financiers		1		1		1						1
	Facilitateur – Promotion et appui aux des initiatives du marché		1		1		1						1
	Facilitateur – Suppression de la réticence à utiliser les services financiers							1					1
	Législateur – Système de financement compensatoire		1										
	Législateur – Organe de contrôle et procédure de règlement des litiges		1							1			
	Législateur – Droit à un compte et définition		1				1			1			

Comme nous l'avons vu au chapitre 5.1, des difficultés d'accès et d'utilisation des services bancaires de transaction se présentent lorsque les banques refusent à certaines franges de la population d'ouvrir des comptes bancaires de transaction sans restriction ou lorsque l'accessibilité, la conception du produit, la fourniture du service et le prix associé aux comptes bancaires de transaction découragent certaines personnes d'accéder et/ou d'utiliser ces services.

Réponses politiques existantes

Pour résoudre les problèmes, tant d'accès que d'utilisation, **les prestataires de services financiers ont adopté tout un éventail de réponses** dans les 14 pays étudiés.

Les fournisseurs commerciaux classiques à but lucratif ont développé des comptes bancaires de transaction simples, à bas prix pour rencontrer les besoins des personnes à revenus faibles ou instables (BE, DE, IT et RU) ou ont généré des partenariats pour assister d'autres types de fournisseurs à créer leurs propres services bancaires (BE, RU et NL).

Les fournisseurs commerciaux à orientation sociale, dont les banques d'épargne, les offices postaux et autres fournisseurs coopérateurs mutuels sont ou ont été plus actifs

encore que les banques privées dans la mise au point de ces nouveaux produits et de services financiers alternatifs (banques coopératives et d'épargne en DE, offices postaux en IE, IT et RU), et sont parfois ou ont été les seuls fournisseurs dans leur pays (banques d'épargne en ES et AT, Banque postale en FR et BE).

Parmi les fournisseurs commerciaux alternatifs à orientation sociale et sans but lucratif, la fourniture de services bancaires de transaction n'est que rarement proposée, sauf dans le cadre de certaines initiatives des coopératives de crédit (au RU où l'administration est assurée par la banque coopérative). Cet état de fait est probablement dû aux exigences réglementaires strictes appliquées à cette fourniture de services ainsi qu'à la technologie informatique et aux solutions administratives nécessaires qui ne sont pas adaptées à la plupart des structures sans but lucratif.

En marge des initiatives des fournisseurs financiers, le secteur bancaire a mis au point des **chartes volontaires et codes de pratique pour assurer la fourniture de comptes bancaires « de base »** dans six des quatorze pays étudiés.

L'impact de cette autorégulation est mitigé : des problèmes d'efficacité et de respect des chartes volontaires sont souvent soulevés (IT et DE) ou ont ouvert la voie à l'introduction d'un système de réglementation (FR et BE), tandis que d'autres expériences sont plus positives et assurent de hauts niveaux d'inclusion bancaire de transaction (RU et NL).

Les gouvernements jouent également un rôle important dans la promotion ou la réglementation de la mise à disposition de comptes bancaires de transaction par le marché.

Dans plusieurs pays (FR, DE, BE, NL, IT et RU), la pression exercée par le gouvernement et l'opinion publique ont encouragé avec succès le secteur bancaire à adopter des codes de conduite volontaires en matière de fourniture de comptes bancaires de base.

Considérant que l'accès à des comptes bancaires de transaction est essentiel, les gouvernements sont également intervenus (en FR, BE et NO) pour imposer le fait que tout citoyen ou résident doit avoir accès aux services bancaires de transaction et pour définir les services bancaires de transaction et de paiement « garantis » à fournir par le secteur bancaire ainsi que des critères de fixation des prix et d'autres obligations. La législation directe est parfois également utilisée par les gouvernements pour réguler le niveau des frais bancaires pour certains services de transaction comme les chèques sans provision (FR).

Enfin, les gouvernements contribuent parfois directement aux services bancaires de transaction par le biais de banques municipales (NL), de partenariats entre les banques commerciales et les banques postales (BE) ou les offices postaux (RU) pour la fourniture des services de base.

<i>Recommandations politiques</i>
--

Pour mettre en place une **offre de services liée à un compte en banque de transaction de base ou à un mécanisme de paiement alternatif aux personnes non autorisées à posséder un chéquier ou une carte de crédit** par le secteur bancaire ou par la législation, les clés du succès à prendre en considération sont les suivantes :

En général :

1. Identification, par les acteurs clés, des obstacles, tant en termes d'accès que d'utilisation.
2. Identification de la meilleure solution possible en tenant compte du contexte local (législation ou autorégulation) afin d'éviter les approches généralistes.

Pour résoudre les difficultés d'accès :

1. Déclaration du droit de tous les citoyens de posséder un compte bancaire de transaction et définition des conditions en vertu desquelles tous les fournisseurs sont obligés/invités à garantir la fourniture, au moins, d'un bouquet minimum de services bancaires de transaction de base à un individu.
2. Création d'une agence externe de supervision chargée de contrôler la mise en œuvre de l'offre de services, sur une base régulière.
3. Mise en place d'une procédure de plainte efficace spécifiquement conçue pour être accessible et adaptée aux personnes exposées à l'exclusion financière.
4. Publicité efficace des services fournis s'adressant à la fois aux individus et aux organisations gouvernementales et non gouvernementales concernées par les personnes exposées à l'exclusion financière et sociale.

Pour résoudre les difficultés d'utilisation :

1. Définition claire de la gamme de services à fournir et de leur prix, en accordant une attention particulière au profil de la clientèle ciblée lors de la conception de l'offre des services et des produits (services bancaires par l'Internet ou électroniques, etc.).
2. Campagnes éducatives démontrant les avantages de l'utilisation des services bancaires et fournissant des explications sur la manière de s'en servir.

10.2.2 Réponses politiques aux difficultés liées au crédit

Tableau 18 – Tableau de synthèse des réponses politiques existantes pour enrayer l'exclusion du crédit

Réponse	Acteurs / mesures	Crédit													
		AT	BE	BG	DE	ES	FR	IT	NL	NO	PL	SK	UK	LT	IE
Niveau	de l'exclusion financière (Eurobaromètre 60.2 et 2003.5)	36	37		46	46	14	56	21		73	81	30	86	51
Marché	Fournisseurs commerciaux classiques à but lucratif						1				1		1		
	Fournisseurs commerciaux à orientation sociale (classiques et alternatifs)		1		1	1	1		1				1		
	Fournisseurs commerciaux alternatifs à orientation sociale et sans but lucratif		1				1						1	1	1
	Fournisseurs commerciaux alternatifs à but lucratif												1		
Gouvernement	Facilitateur – Évaluation des mesures politiques		1		1				1				1		
	Facilitateur – Contribution directe à la fourniture de services financiers		1				1		1				1		
	Facilitateur – Promotion et appui aux des initiatives du marché		1				1						1		
	Facilitateur – Suppression de la réticence à utiliser les services financiers		1						1				1		
	Législateur – Cotation de la solvabilité		1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
	Législateur – Obligation des prêteurs de contrôler la capacité de remboursement		1							1					
	Législateur – Obligation des prêteurs de contribuer à un Fonds de compensation		1												
	Législateur – Taux d'intérêt plafonnés	1	1		1		1	1	1		1	1			

Comme nous l'avons vu au chapitre 5.1, certaines personnes sont confrontées à des difficultés d'accès et/ou d'utilisation du crédit parce que les banques refusent de leur accorder un crédit raisonnable (lorsque l'emprunt est à la fois faisable et financièrement responsable – ce qui n'est pas le cas pour toutes les demandes de crédit...) ou lorsque les prêts qui leur sont proposés sont inappropriés par rapport à leur situation et à leurs besoins (les modalités, conditions et frais associés au contrat de crédit peuvent les entraîner dans les difficultés financières).

Différents types de **réponses du marché pour résoudre les problèmes d'accès et d'utilisation du crédit** ont été identifiés dans les 14 pays étudiés.

La grande majorité des réponses proposées par les fournisseurs de services financiers sont mises en œuvre au sein de partenariats avec un autre type de fournisseur financier ou un partenaire public assurant le financement, voire les deux.

Les prêteurs commerciaux classiques estiment, en règle générale, qu'il est préjudiciable et risqué pour leur réputation de proposer de petits emprunts à des personnes à faibles revenus ou exposées à l'exclusion parce que l'analyse standard du risque n'est pas appropriée pour traiter avec ce type de client. À l'inverse, les prêteurs sans but lucratif ont mis au point une analyse du risque fondée sur des schémas budgétaires et des mesures de solvabilité basés sur ce type de client. Cependant, la concurrence au sein du secteur bancaire dans certains pays a obligé les banques à entrer dans ce segment du marché, ce qui nécessitera une adaptation de leurs critères et de leurs méthodes d'analyse du risque afin de limiter les difficultés d'utilisation.

À cet effet, certains prêteurs commerciaux classiques ont choisi d'entrer dans des partenariats avec des prêteurs sans but lucratif (RU) et avec l'État comme troisième partenaire pour fournir un fonds de garantie des emprunts (FR).

Les fournisseurs commerciaux à orientation sociale (banques d'épargne en ES, sociétés de logement au RU, banque postale en BE et banques coopératives en FR) ont également élaboré des partenariats avec des prêteurs sans but lucratif impliquant une région (BE) ou l'État (FR) comme troisième partenaire fournissant un fonds de garantie des emprunts.

Enfin, les fournisseurs commerciaux alternatifs à orientation sociale et sans but lucratif proposent un crédit à la consommation (organisations sans but lucratif en BE, FR et au RU) ou des programmes d'épargne et de crédit (coopératives de crédit au RU) ciblant les

personnes financièrement exclues, en partenariat avec l'État qui fournit un financement public ou met à disposition un fonds de garantie.

En marge des partenariats, les fournisseurs commerciaux à orientation sociale ou les fournisseurs sans but lucratif ont également élaboré, à titre individuel, des réponses aux problèmes d'accès et d'utilisation du crédit : des banques coopératives ont créé des succursales spéciales qui offrent des crédits dans certaines régions (ES) ou qui ciblent des personnes éprouvant des difficultés financières (ES et FR). Des initiatives récentes de certaines coopératives de crédit dans les pays où leur mouvement est important (IE) ou en croissance (dans certains nouveaux États membres) offrent également le potentiel de contribuer à l'inclusion sociale.

Les gouvernements jouent un rôle essentiel pour endiguer les problèmes d'accès et d'utilisation en matière de crédit.

Nous avons identifié deux approches extrêmement différentes de réponses politiques dans les 14 pays étudiés.

Pour prévenir les difficultés d'utilisation et garantir la mise à disposition d'un crédit approprié, certains pays ont mis au point des cadres juridiques préventifs et très stricts (taux d'intérêt maximum, rapport de crédit obligatoire), qui ont donné naissance à un marché classique fortement réglementé où le surendettement et l'offre de produits de crédits inappropriés sont réduits – mais où toutes les demandes raisonnables ne sont pas satisfaites.

D'autre part, certains pays ont favorisé l'action du gouvernement comme facilitateur pour encourager l'autoréglementation du marché du crédit par le biais de différentes mesures d'incitation, entraînant le développement d'un marché très diversifié (allant du marché classique au marché à très haut risque) où la fixation des prix reflète les risques, mais permet un très large accès aux produits de crédit – parmi lesquels certains sont fournis avec des modalités et conditions très inappropriées ou sans tenir compte de la situation financière des emprunteurs – et qui génère des difficultés d'utilisation et un risque plus élevé de surendettement.

Les mesures réglementaires suivantes pour prévenir les difficultés d'utilisation ont été identifiées dans les pays étudiés : taux d'intérêt plafonné (AU, BE, FR, IT, DE, NL, PL et SK), rapport obligatoire des informations négatives et positives (BE, FR, NO et NL), obligation des prêteurs de vérifier le registre du crédit (NL et BE) et/ou de vérifier la capacité de remboursement avant d'octroyer un crédit (NO et BE), sanctionnés par l'annulation du contrat de crédit si les vérifications ne sont pas adéquates ou si le type ou le montant de crédit est inapproprié (BE) et obligation des prêteurs de contribuer à un fonds de compensation (BE).

Enfin, les gouvernements contribuent parfois directement à l'offre de crédit par le biais de prêteurs sur gages du secteur public qui prêtent à des taux d'intérêt considérablement

moins élevés que ceux des prêteurs sur gages d'autres pays (BE, FR et DE) ou par le biais d'une mise à disposition d'un prêt par les banques municipales (NL).

Recommandations politiques

Pour résoudre les difficultés d'accès, dont la prévalence est plus haute dans les pays où l'approche préventive est forte (régulation du marché, enregistrement des fournisseurs...), les réponses suivantes peuvent être mises en œuvre par le gouvernement (agissant à titre de facilitateur) :

1. Promotion (par des mesures d'incitation ou des allègements fiscaux) de la responsabilité sociale des fournisseurs classiques, afin de réduire la perte de rentabilité due à la population « exposée à l'exclusion » et, par conséquent, accroissement de l'offre destinée à ce public.
2. Promotion et encouragement de la création de fournisseurs commerciaux à orientation sociale qui, dans de nombreux cas, proposent une réponse appropriée comme les banques coopératives et d'épargne et/ou les coopératives de crédit.
3. Promotion, développement et soutien de projets pilotes de crédit à la consommation dans le cadre de partenariats (public, privé et ONG) pour identifier les meilleures pratiques et les leçons apprises. Néanmoins, la transférabilité d'une petite échelle à une plus grande ne semble pas chose aisée.

Pour résoudre les difficultés d'utilisation, dont la prévalence est plus haute dans les pays où le marché est moins régulé, les mesures suivantes participent à la promotion d'une offre appropriée de crédit par le marché et peuvent être mises en œuvre dans un contexte de réglementation :

4. Taux d'intérêt plafonné : le plafonnement doit être soigneusement étudié pour éviter d'imposer des taux trop bas et doit s'appliquer au coût total du crédit (TAEG). Pour éviter le déplacement des coûts, les charges totales liées au défaut de paiement doivent également être limitées.
5. Cotation du crédit : mise en place d'un registre national à la fois des informations négatives (défauts de paiement et jugements de faillite) et des informations positives (consignation des engagements de crédit tenus par la population) et obligation des créanciers de transmettre les informations. La cotation du crédit accroît la qualité des informations reprises dans l'analyse du risque de crédit. Néanmoins, une attention particulière doit être accordée à l'effet dommageable qu'un enregistrement négatif peut exercer sur les offres financières générales (accès aux services bancaires...).
6. Obligation pour les prêteurs, avant d'octroyer un crédit, de consulter la cotation du crédit ainsi que toutes les informations pertinentes afin de vérifier la capacité de l'emprunteur de rembourser, obligation couplée à une législation permettant aux tribunaux d'examiner les contrats de crédit et d'y mettre fin si les

vérifications réalisées sont inadéquates.

7. Obligation pour les prêteurs de contribuer à un fonds de compensation proportionnellement aux arriérés enregistrés sur les contrats de crédit qu'ils ont passés. Ce fonds peut ensuite être utilisé pour rembourser les honoraires et frais des médiateurs de dette que les débiteurs ne peuvent payer.

En général :

8. Élaborer de nouveaux critères et un nouveau système d'analyse du risque du crédit pour répondre à la demande des personnes exclues. Si ces nouvelles procédures sont mises en place systématiquement, les acteurs classiques seront capables de jouer un rôle important (grâce à la RSE, la concurrence sur le marché, les politiques de marketing...), mais lorsqu'une approche individuelle est nécessaire pour réaliser cet objectif, les fournisseurs commerciaux à orientation sociale et les organisations sans but lucratif peuvent continuer à jouer un rôle important. Ceci est, en effet, crucial, car les événements qui font augmenter cette population sont de plus en plus nombreux dans nos sociétés et l'analyse du risque pratiquée actuellement par les fournisseurs classiques n'est pas adaptée.
9. Toutefois, dans le cas des personnes exclues, la mission d'assurer une offre appropriée garde tout son sens politique parce qu'il peut s'avérer extrêmement difficile de développer des produits commerciaux. Les pouvoirs publics doivent, par conséquent, garantir que cette offre existe en assurant leur promotion et en s'engageant dans des partenariats impliquant les différents types de fournisseurs de crédit actifs sur le marché national (fournisseurs commerciaux classiques, banques commerciales à orientation sociale, coopératives de crédit et fournisseurs sans but lucratif).

10.2.3 Réponses politiques aux difficultés liées à l'épargne

Tableau 19 – Tableau de synthèse des réponses politiques existantes et identifiées pour enrayer l'exclusion de l'épargne

		Épargne													
Réponse	Acteurs / mesures	AT	BE	BG	DE	ES	FR	IT	NL	NO	PL	SK	UK	LT	IE
Niveau	de l'exclusion financière (Eurobaromètre 60.2 et 2003.5)	11	13		21	25	39	50	28		60	40	22	67	21
Marché	Fournisseurs commerciaux classiques à but lucratif												7		
	Fournisseurs commerciaux à orientation sociale (classiques et alternatifs)				1		1						1		
	Fournisseurs commerciaux alternatifs à orientation sociale et sans but lucratif												1		1
Gouvernement	Facilitateur – Contribution directe à la fourniture de services financiers												1		
	Facilitateur – Suppression de la réticence à utiliser les services financiers								1		1		1		1
	Législateur – Mesures d'incitation positives		1		1	1	1						1		

Comme mentionné au chapitre 5.1, l'accès à un compte d'épargne simple ne semble pas, globalement, entraîner de difficultés. Nous avons identifié certains problèmes sociaux liés à l'utilisation des comptes d'épargne, mais le manque d'épargne semble être davantage une conséquence qu'une cause de l'exclusion sociale.

Dans les pays étudiés, la plupart des politiques mises en œuvre à la fois par le marché et les gouvernements ont pour objectif d'encourager l'épargne.

Des programmes d'épargne financés par équivalence ont été lancés par des fournisseurs commerciaux classiques et par le gouvernement (RU). Des comptes d'épargne spéciaux poursuivant un objectif particulier ont également été mis au point (épargne de Noël au RU, compte de micro-épargne pour les surendettés en DE).

Les banques coopératives, d'épargne et postales ont également été très actives dans la fourniture de possibilités d'épargne pour les personnes exposées à l'exclusion financière, de même que les coopératives de crédit qui proposent des programmes mixtes d'épargne et de crédit reliant, la plupart du temps, le crédit à l'épargne.

Enfin, un allègement fiscal sur les intérêts de l'épargne a également été concédé par certains gouvernements (BE et DE).

10.3 Recommandations générales pour promouvoir l'inclusion financière

Se fondant sur la stratégie de la Commission pour les services financiers de détail décrite dans le Livre vert sur les services financiers de détail dans le marché unique⁵⁴, les services de la Commission ont identifié la question de l'inclusion financière comme un

⁵⁴Commission des communautés européennes, *Livre vert sur les services financiers de détail dans le marché unique*, Bruxelles, 30.4.2007, com(2007) 226 final.

secteur où le travail devrait être entrepris afin d'améliorer la compétitivité et l'efficacité des marchés des services financiers de détail européens.⁵⁵

Pour réaliser cet objectif, outre la promotion et l'encouragement des réponses appropriées du marché pour enrayer l'exclusion financière (par le biais de partenariats, d'actions en tant que facilitateur, etc.), nous recommandons la mise en œuvre combinée des politiques gouvernementales suivantes :

- élaborer et utiliser des indicateurs pour mesurer l'exclusion financière et évaluer les réponses politiques ;
- raviver la confiance entre les acteurs du marché et éliminer les obstacles qui renforcent l'exclusion financière ;
- développer des outils pour assurer la transparence des initiatives RSE et inhiber les conséquences négatives de la concurrence pour les prestataires de services financiers qui développent des réponses appropriées visant l'inclusion financière (système compensatoire et services d'intérêt général)

10.3.1 Élaborer et utiliser des indicateurs

L'adéquation et l'efficacité d'un certain type de réponse politique dépendent fortement des particularités nationales, de la structure du marché, des antécédents culturels et de l'étendue de l'exclusion financière. Par conséquent, il est essentiel de procéder à l'analyse des réponses possibles à mettre en œuvre à la lumière du contexte du pays. Il importe aussi de disposer d'indicateurs clairs de l'étendue du problème de l'exclusion financière. De plus, les gouvernements devraient être capables d'évaluer l'efficacité des mesures mises en place et leur impact sur l'exclusion financière.

Dans de nombreux pays parmi les quatorze étudiés, la prise de mesures et la collecte de données ont été organisées au niveau national ou local. Les études, parfois nombreuses, se préoccupent davantage de « l'intensité de l'utilisation » que de la mesure précise de « l'exclusion ». Le défaut de définition commune de certains indicateurs réduit la capacité de comparer les situations, et il est, par conséquent, extrêmement difficile d'identifier les meilleures pratiques. Il est aujourd'hui impossible de comparer des statistiques objectives liées aux « pour » et aux « contre » des modèles RU-IE et FR-BE-NL par rapport aux éventuelles leçons apprises.

Dans le lot des variables possibles pour mesurer et évaluer l'exclusion financière, il y a lieu de collecter au moins les indicateurs suivants, aux échelons national et international :

Pour les comptes bancaires de transaction :

- nombre et liste des exigences légales et administratives pour accéder à un compte bancaire courant ;
- pourcentage ou nombre d'individus de plus de 18 ans ne satisfaisant pas aux

⁵⁵Commission des communautés européennes, *Document de travail des services de la Commission: Initiatives dans le domaine des services financiers de détail, document accompagnant la communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, un marché intérieur pour l'Europe du XXI^e siècle*, Bruxelles, 20.11.2007, sec(2007) 1520.

- exigences (légales/administratives) pour ouvrir un compte bancaire courant ;
- pourcentage ou nombre d'individus de plus de 18 ans possédant au moins un compte bancaire courant.

Ces indicateurs permettent de faire la distinction entre l'exclusion liée au cadre légal et celle qui est liée aux comportements des banques afin que les gouvernements puissent cibler correctement leurs politiques.

Pour le crédit :

- pourcentage ou nombre d'individus de plus de 18 ans ne satisfaisant pas aux exigences (légales/administratives) pour accéder au crédit commercial (groupe A) ;
- pourcentage ou nombre d'individus de plus de 18 ans ayant au moins un crédit commercial ;
- pourcentage ou nombre d'individus de plus de 18 ans appartenant au groupe A qui aimeraient obtenir un crédit commercial, mais n'y ont pas réussi (= sentiment subjectif d'exclusion du crédit) ;
- pourcentage ou nombre d'individus de plus de 18 ans appartenant au groupe A ayant demandé un crédit qui leur a été refusé ;
- pourcentage ou nombre d'individus de plus de 18 ans appartenant au groupe A n'ayant aucun besoin d'emprunter ;
- pourcentage ou nombre d'individus de plus de 18 ans appartenant au groupe A incapables de rembourser leurs dettes ou auxquels les banques/prestataires refuseraient d'octroyer un crédit ;
- pourcentage ou nombre d'individus de plus de 18 ans appartenant au groupe A qui avaient un crédit, mais auxquels cette facilité a été retirée.

Pour l'épargne :

Les difficultés d'accès ou d'utilisation liées aux produits d'épargne sont assez difficiles à déduire des données administratives. Néanmoins, elles sont nettement plus faciles à mesurer par le biais d'études parce que les réponses des consommateurs sont très cohérentes.

Les indicateurs énumérés ci-dessus n'apportent aucune information sur l'adéquation de la décision d'accès ou de refus au crédit. Cette adéquation peut être observée par le biais d'une analyse de marché : part de marché des différents prestataires (commerciaux classiques, autres commerciaux (à haut risque), commerciaux classiques à orientation sociale et sans but lucratif...), pourcentage de défauts de paiement par crédit et par type de prestataires...

Les données récoltées dans le cadre du module SRCV-UE 2008 sur le surendettement et l'exclusion financière ainsi que le (questionnaire annuel) SRCV-UE recouvrent un plus large éventail d'informations que les précédentes. Cependant, si on peut les considérer comme la principale source d'information en la matière en Europe, elles restent un outil à améliorer au cours des années, afin de permettre un étalonnage fructueux.

Pour maximiser tous les résultats d'études et améliorer les futurs épisodes de collecte de données, il est recommandé de veiller à la réalisation d'une analyse et d'une appréciation en profondeur des résultats, comportant l'évaluation de chaque question ainsi que des suggestions de révision, si nécessaire. De plus, les résultats et leurs analyses doivent être largement diffusés (par le biais de centres de recherche, d'ONG, de l'Administration...) afin que la société civile puisse se réappropriier les données.

Nous recommandons l'organisation d'un groupe de travail où se rencontreraient les représentants des parties concernées (institutions non gouvernementales et réseaux européens, instituts de recherche...) afin de mettre en place une procédure d'évaluation pouvant déboucher sur des améliorations de l'étude SRCV-UE *Eurostat* et mettre en avant l'idée d'implémenter ce module particulier sur une base régulière.

10.3.2 Raviver la confiance entre les acteurs du marché et éliminer les obstacles qui renforcent l'exclusion financière

En plus d'assurer l'accès et l'utilisation de services financiers appropriés, les politiques gouvernementales visant à raviver la confiance entre les acteurs du marché et à encourager les attitudes équitables contribueront également à garantir l'inclusion financière.

Pour raviver cette confiance entre les différents acteurs du marché des services financiers, les politiques gouvernementales devraient poursuivre les objectifs suivants :

- veiller à la capacité financière de l'institution bancaire ;
- assurer la protection du consommateur et, à cet effet, accroître sa confiance dans le marché (amélioration des relations générales entre les banques et leur clientèle, organisation d'une médiation indépendante pour le règlement des litiges...) ;
- garantir la transparence et l'information relatives aux produits et aux coûts et générer une concurrence efficace entre les prestataires ;
- traiter le surendettement et implémenter des mesures curatives ;
- promouvoir l'éducation financière, la formation, l'alphabétisation et le conseil financier (en soutenant les initiatives du marché et d'organisations sans but lucratif – voir www.fes.twoday.net).

Les gouvernements devraient également identifier et éliminer les obstacles qui renforcent l'exclusion financière générée par l'application d'une législation poursuivant d'autres buts que l'inclusion financière.

Une fois ces obstacles identifiés en collaboration avec les organisations qui s'adressent aux personnes exposées à l'exclusion financière, c'est au gouvernement qu'il appartiendra de décider comment résoudre au mieux les problèmes d'exclusion financière tout en atteignant les objectifs de la législation qui les générerait (par exemple, politique anti-blanchiment d'argent).

En outre, d'autres obstacles que ceux que nous avons identifiés dans les pays étudiés (preuve de l'identité du client, risque de saisie et impact disproportionné des mesures fiscales sur les bas revenus) peuvent survenir à l'avenir à cause de l'entrée en vigueur ou de l'application de nouvelles législations. Nous recommandons, par conséquent, au législateur d'être attentif, lors de l'adoption de toute nouvelle législation, et de procéder à un test de conformité « d'inclusion financière » sur les nouvelles règles et procédures à adopter.

10.3.3 Assurer la transparence des initiatives de responsabilité sociale des entreprises et inhiber les conséquences négatives en matière de concurrence

Ci-dessus, nous avons énuméré une série d'initiatives prises par les institutions financières à titre individuel ou par le secteur financier dans son ensemble pour combattre l'exclusion financière.

Les pouvoirs publics peuvent également jouer un rôle crucial pour encourager le développement de ce type d'initiatives.

Premièrement, les autorités nationales et internationales peuvent (i) encourager le débat sur les pratiques de RSE ainsi que l'adaptation des produits financiers afin qu'ils s'adressent aux financièrement exclus par le biais des prestataires de services financiers et (ii) promouvoir l'adoption d'outils comme l'autorégulation. Il y a lieu de fournir des informations spécifiques des parties intéressées sur les différents impacts des pratiques de RSE.

Deuxièmement, les autorités peuvent garantir la transparence en mettant en œuvre des indicateurs qui mènent à l'évaluation des pratiques de RSE dans les différents secteurs des services financiers. Ce système serait une manière d'encourager la proactivité des institutions financières.

Pour atteindre cet objectif, une option qui mérite d'être explorée serait l'introduction d'un système basé sur les expériences américaines, comme le CRA (*Community Reinvestment Act*). En vertu de celui-ci, les institutions bancaires des États-Unis sont évaluées en fonction de leur implication dans le réinvestissement dans la communauté. Les banques communautaires jouent un rôle d'intermédiaire entre les grands réseaux bancaires et les clients à revenus modestes. Grâce à cela, ces derniers jouissent de l'accès à des services financiers de qualité. Cette démarche s'inscrit également en faveur de la découverte de nouveaux marchés rentables peut-être ignorés jusque-là, en améliorant la connaissance des besoins des clients et l'évaluation du véritable niveau de risque qu'ils présentent, ainsi que celle des banques invitées à faire connaître publiquement leurs pratiques bancaires.

La mise au point de ce type d'outil en Europe devrait passer par les quatre phases suivantes :

- détermination d'indicateurs quantitatifs et qualitatifs appropriés pour évaluer les services ;
- fourniture périodique d'informations par tous les opérateurs ;

- audit de l'information par une organisation indépendante grâce à l'application de procédures claires ;
- évaluation périodique de l'action du secteur dans sa globalité et de chaque opérateur en particulier.

Ce type de développement semble s'inscrire dans le prolongement même du souhait exprimé par le Parlement européen (i) de préparer une liste de critères auxquels les entreprises devraient se conformer pour mériter l'étiquette de « responsable » et (ii) de faire glisser l'accent des « procédures » vers les « résultats ». Ceci pourrait apporter une contribution mesurable et transparente de l'industrie à la lutte contre l'exclusion sociale (voir Parlement européen, 2007). De plus, ce système serait également une manière d'encourager la proactivité des institutions financières.

Enfin, les gouvernements peuvent mettre sur pied un système de financement compensatoire pour veiller à ce que les institutions financières qui pratiquent la responsabilité sociale des entreprises pour combattre l'exclusion financière ne soient pas désavantagées par rapport aux autres institutions qui ne s'y impliquent pas.

Dans ce type de système, la rémunération des politiques de RSE pourrait se faire en fonction de l'évaluation de la manière dont chaque institution financière assume sa responsabilité sociale (ces évaluations devant tenir compte des indicateurs décrits ci-dessus).

Le système de compensation serait mis en place par les gouvernements dans le contexte des services d'intérêt économique général auxquels les pouvoirs publics ont le droit d'imposer les obligations spécifiques imposées au service public (article 86 du traité CE, anciennement article 90).

Considérant que l'accès pour tous à un certain type de services financiers (transactions bancaires) à des prix abordables est d'intérêt économique général, certaines banques peuvent être chargées par les gouvernements de fournir des « services économiques d'intérêt général » et être rémunérées pour ces services par le biais de subventions.

Par le passé, la Commission a adopté des décisions positives relatives à des subventions destinées à encourager l'inclusion bancaire des personnes de condition extrêmement modeste s'inscrivant dans la lutte contre l'exclusion bancaire. Ces décisions concernaient, en particulier, le Royaume-Uni. Les services d'intérêt économique général visant à assurer une accessibilité géographique aux guichets bancaires dans les milieux ruraux, par exemple, ont également été acceptés, en particulier pour les banques postales au Royaume-Uni (voir Colson J.-L., 2006).

En agissant de la sorte, le coût de la prise en charge de leurs responsabilités sociales par certains opérateurs serait annulé sur le plan économique, ce qui éviterait la distorsion de la concurrence parmi les opérateurs et serait une opportunité de développement pour ceux qui ont opéré ce choix.

11 Bibliographie

Anderloni, L. (2003) *Il Social Banking in Italia. Un Fenomeno da esplorare*. Milan : Giuffré.

Anderloni L. (2005) *L'exclusion financière en Italie : un phénomène encore diffus*, in Gloukoviezoff G. (sous la direction de) "Rapport exclusion et liens financiers. L'exclusion bancaire des particuliers. Rapport du Centre Walras 2004", Paris, Economica.

Anderloni, L. and Carluccio, E. (2006) 'Access to Bank Accounts and Payment Services', in Anderloni L, E Carluccio & M Braga, *New Frontiers in Banking Services : Emerging Needs and Tailored Products for Untapped Markets*. Berlin : Springer Verlag.

Andrew Irving Associates (2006) *Financial Exclusion among Older People : Help the Aged Financial Exclusion Programme*. London : Help the Aged

Atkinson, A., McKay, S. and Kempson, E. (2006) *Financial Capability in the United Kingdom : Results of a Baseline Survey*. Financial Services Authority.

Bank of Italie (2002) 'Household Income and Wealth in 2000', Supplement to the Statistica Bulletin. Sample Survey, *XII* (6)

Bank of Italie (2004) 'Household Income and Wealth in 2002'. Supplement to the Statistica Bulletin. Sample Survey *XIV* (12)

Bank of Italie (2006) 'Household Income and Wealth in 2004'. Supplement to the Statistica Bulletin. Sample Survey *XVI* (7)

Bank of Italie (2006) 'Household Income and Wealth in 2006'. Supplement to the Statistica Bulletin. Sample Survey *XVIII* (7)

Banco de España (2005) Survey of Household finances (EFF): description, methods, and Preliminary results, in "Economic Bulletin", January pp.3-21.

Bayot B., (2001) "Elaboration d'un service bancaire universel - 1ère partie : l'accès ou le maintien d'un compte bancaire"

Bayot B., (2001) "Elaboration d'un service bancaire universel – 2ème partie : l'accès au crédit et l'exemple du Community Reinvestment Act"

Bayot B. (2004), "L'exclusion bancaire en Belgique", in *Exclusion et liens financiers- rapport du centre Walras*

Bayot B., Fraselle N. (2004) "Le marché du crédit à la consommation. La cohésion sociale en jeu", Courrier hebdomadaire du CRISP n° 1848

Bayot, B. (2005) 'L'exclusion Bancaire en Belgique' in Gloukoviezoff, G. *Rapport Exclusion et Liens Financiers. 'Exclusion Bancaire des Particuliers. Rapport Centre Walras 2004.* Paris: Economica

Bayot, B., Disneur L. and Radermacher F. (2006) "Evaluation de la loi sur le service bancaire de base", Etude réalisée par le Réseau financement Alternatif pour le compte de la Ministre en charge de la protection de la consommation

Beck, T. and de la Torre, A. (2006) *The Basic Analytics of Access to Financial Service*, paper presented at the Global Conference on Access to Finance. World Bank May 30-31.

BMRB (2006) *Access to Financial Services by those on the Margins of Banking : Final Report for the Financial Inclusion Taskforce.* London : BMRB.

Braga, M.D. (2006) Access to Investments and asset Building for Low Income People, in Anderloni L, M Braga and E.M. Carluccio, *New Frontiers in Banking Services: Emerging Needs and Tailored Products for Untapped Markets*,. Berlin : Springer Verlag.

Byrne, N., McCarthy, O. and Ward, M. (2007) 'Money Lending and Financial Exclusion', *Public Money and Management* Vol 27, No 1: February 2007, pp 45-52.

CAB (2006) *Treasury Select Committee Inquiry into Financial Inclusion : Memorandum by Citizens Advice.* London : Citizens Advice.

Carbo, S., Gardner, E. and Molyneux, P. (2005) *Financial Exclusion.* Basingstoke : Palgrave Macmillan.

Carbo, S., Gardner, E. and Molyneux, P. (2007) 'Financial Exclusion in Europe', *Public Money & Management*, Vol 27, No 1: February 2007, pp21-27.

Caskey J.P. (2002) *Bringing Unbanked Households Into the Banking Systems.* Washington : The Brookings Institution, Center of Urban and Metropolitan Policy, January.

Change (2006) 'Change : Benefits & Banking Research Study', Change : www.changefinance.org.uk

Clark A., Forter, A. and Reynolds (2005) *Banking the Unbanked – A Snapshot*, London: SAFE.

Claessens, S. (2005) Access to financial services : a review of the issues and public policy objectives. In World Bank Group (ed.), Washington : World Bank Group.

Collard, S. (2006) 'Toward financial inclusion in the United Kingdom : progress so far and the challenges ahead'. *Public Money and Management* (Special edition on financial exclusion) (forthcoming)

Collard, S. (2007) 'Towards Financial Inclusion in the United Kingdom : Progress and Challenges', *Public Money and Management* Vol 27, No 1 : February 2007, pp13-20

Collard, S., Kempson, E. and Whyley, C. (2001) *Tackling Financial Exclusion : An Area-based Approach*. Bristol : Policy Press.

Collard, S. and Kempson, E (2005) *Affordable Credit : The Way Forward*. York : Joseph Rowntree Foundation.

Connolly C. and K. Hajaaj (2001) *Financial services and social exclusion*, Chifley research centre. Financial Services Consumer Policy Centre, University of New South Wales.

Conseil de la Consommation (2002a), *Avis sur le service bancaire de base (évaluation de la charte concernant un service bancaire de base et initiatives législatives en la matière)*, Bruxelles, 28 mars.

Conseil de la Consommation (2002b), *Avis sur la problématique de la protection de revenus susceptibles de saisie ou de cession quand ceux-ci sont versés sur un compte en banque*, Bruxelles, 4 décembre.

Corr, C. (2006) *Financial Exclusion in Ireland : An Exploratory Study & Policy Review*. Dublin : Combat Poverty Agency, Research Series 39

Cruickshank, D. (2000) *Competition in United Kingdom banking : A report to the Chancellor of the Exchequer*, Stationery Office.

CSR (2001) 'Basic Banking Services : Collection of Information from Various European Countries', CSR Europe

Devlin J. F. (2005) 'A detailed study of financial exclusion in the United Kingdom', *Journal of Consumer Policy*, n° 28 pp75-108

Drakeford, M. and Sachdev, D. (2001), 'Financial Exclusion and Debt Redemption', *Critical Social Policy*, Vol 20, No 2, pp 209-230

DREES (2004) 'Accès et utilisation des services bancaires par les allocataires de minima sociaux' in *Direction de la Recherche des Etudes de L'évaluation et des Statistiques*, Novembre. N° 351, pp. 1-8.

Department for Work and Pensions (2006) *Family Resources Survey statistical report (2004/05)* London : DWP

Ellison, A., Collard, S. And Forster, R. (2006) *Illegal lending in the United Kingdom*. London : Department of Trade and industry.

Eurobaromètre (2004) *Public Opinion in Europe : Financial Services Report B*. Brussels : European Commission

Financial Inclusion Taskforce (2006a) *Report on progress towards the shared goal*. London : HM Treasury

Financial Inclusion Taskforce (2006b) *Update to the Economic Secretary to the Treasury from the Financial Inclusion Taskforce*. London : HM Treasury

Gallou, R. and Le Queau, P. (1999) *Les personnes interdites de chèquiers*. Paris : Banque de France.

Gloukoviezzoff, G. (2004a) 'De la bancarisation de masse à l'exclusion bancaire puis sociale' in *Revue Française des Affaires Sociales* n3-2004, Paris : La Documentation Française, p11-38

Gloukoviezzoff, G. (2005a) *Rapport Exclusion et Liens Financiers. L'exclusion bancaire des particuliers. Rapport du Centre Walras, 2004*. Paris : Economica

Gloukoviezzoff, G. (2005b) 'Peut-on chiffrer l'exclusion bancaire ?' in AA.VV. *Rapport Moral sur L'argent dans le Monde*. Paris : AEF.

Gloukoviezzoff, G., (2006), "From Financial Exclusion to Overindebtedness : The Paradox of Difficulties for People on Low Income ?", in ANDERLONI L., BRAGA M.D., CARLUCCIO E. (eds), *New frontiers in banking services. Emerging needs and tailored products for untapped markets*, Berlin : Springer Verlag, pp. 213-245.

Greaney, A. & Locke, M. (1999) *Access to Appropriate, Affordable Financial Services*. London : Peabody Trust.

HM Treasury (2004) *Promoting Financial Inclusion*. London : HM Treasury.

Honohan, P. (2005) *Measuring Micro-finance Access : Building on Existing Cross Country Data*. Washington : World Bank. (Policy Research Working Paper 3606).

Hughes, P. & Jordan, A. (2001) *Towards Financial Inclusion for All – A European Voluntary Charter on Banking Services : First Step of a European Initiative*. Brussels : CSR Europe

IFF (2000) *Access to Financial Services : Strategies Towards Equitable Provision : German National Report*. Hamburg : Institut Fur Finanzdienstleistungen e.V.

INC (2000) *Access to Financial Services in France*. Paris : Institut National de la Consommation

- Kearton, L. (2005)** *Figuring out Finance – An Overview of Financial Exclusion in Wales*. Cardiff : Welsh Consumer Council
- Kempson, E. (1999)** *Saving in Low-income and Ethnic Minority Households*. London : Personal Investment Authority.
- Kempson, E. (1999)** ‘Insured with rent schemes’ *Insurance Trends* 23 pp1-13
- Kempson, E. (2002)** *Over-indebtedness in Britain*. London : Department of Trade and Industry.
- Kempson, E (2006)** ‘Policy Level Response to Financial Exclusion in Developing Economies : Lessons for Developing Countries’, Paper for *Access to Finance : Building Inclusive Financial Systems*, May 30-31 2006, World Bank, Washington DC
- Kempson, E., McKay, S. and Willitts, M. (2004)** *Characteristics of families in debt and the nature of over-indebtedness*. London : Department for Work and Pensions.
- Kempson, E., McKay, S. and Collard, S. (2005)** *Incentives to Save : Encouraging Saving Among Low-income Households Final Report on the Saving Gateway Pilot Project*. London : HM Treasury.
- Kempson, E. and Whyley, C. (1999)** *Kept Out or Opted Out ? Understanding and Combating Financial Exclusion*. Bristol : Policy Press.
- Kempson, E. and Whyley, C. (1998)** *Access to Current Accounts*. London : British Bankers Association.
- Korczak, D., 2004.** *The Money Advice and Budgeting Service Ireland. A Service to Help People with Financial Problems and to Tackle Over-Indebtedness. Synthesis Report*. Peer Review and Assessment in Social Inclusion Programme: www.peer-review-social-inclusion.net.
- Leyshon, A. and Thrift, N. (1995)** ‘Geographies of financial exclusion : financial abandonment in Britain and the United States’, *Transactions of the Institute of British Geographers, New Series*, 20, pp.312-341
- McKay, S. and Collard, S. (2006)** ‘Debt & Financial Exclusion’, in (ed.) Pantazis, Gordon & Levitas *Poverty & Social Exclusion : The Millennium Survey*. Bristol : Policy Press.
- McKillop, D.G, Ward, A.M and Wilson, J.O.S (2007)** ‘The Development of Credit Unions and their Role in Tackling Financial Exclusion’ in *Public Money and Management* Vol 27, No 1 : February 2007, pp37-44

Marketing Partners Ireland Ltd (2006) *The Move to Card and Electronic payments Tipping Points for Consumers*. Dublin : IPSO.

Meadows, P. (2000) *Access to Financial Services*. Britannia Building Society, National Institute of Economic and Social Research

Meadows, P. et al. (2004), 'Social Networks : Their Role in Access to Financial Services in Britain', *National Institute Economic Review*, 189: 99

Molyneux, P. (2006) 'What are the Specific Economic Gains from Improved Financial Inclusion ? A Tentative Methodology for Estimating these Gains', in Anderloni L, M.D. Braga and E.M. Carluccio, *New Frontiers in Banking Services : Emerging Needs and Tailored Products for Untapped Markets*.: Berlin: Springer Verlag.

Newcombe, R. et al. (2002) *Partnership to Promote Financial Inclusion : Housing Associations and Financial Institutions*. Cambridge : Cambridge Centre for Housing and Planning Research.

Nieri, L. (2006) 'Access to Credit : the Difficulties of Households', in Anderloni L, M.D. Braga and E.M. Carluccio, *New Frontiers in Banking Services : Emerging Needs and Tailored Products for Untapped Markets*. Berlin : Springer Verlag.

O'Reilly, N. (2006) *Three Steps to Inclusive Banking – Compliance, Standardisation & Innovation*, London : National Consumer Council.

Pilley, O. (2005) *L'Union européenne et l'exclusion financière*, in Gloukoviezoff G. (sous la direction de) *Rapport exclusion et liens financiers. L'exclusion bancaire des particuliers. Rapport du Centre Walras 2004*", Paris, Economica.

Pollin, J.P. and Riva, A. (2002) *Financial Inclusion and the Role of Postal Systems*, in Ruozzi R. and L. Anderloni (eds.), *Modernisation and Privatisation of Postal System in Europe*, Springer, Heidelberg New York.

Randall, B. et al. (2005) *Community Access to Money : Housing Associations Lending on Financial Inclusion*. London : Housing Corporation/University of Salford.

Randall, B. et al. (2006) *Community Access to Money : Social Housing Landlords Reaping the Benefit*. London : Housing Corporation/University of Salford.

Rossiter, J. and Cooper, N. (2005) *Scaling up for Financial Inclusion*. London : Church Action on Poverty/Debt on our Doorstep

Ruozzi, R. and Anderloni, L. (2001) *Modernisation and Privatisation of Postal Systems in Europe : New Opportunities in the Area of Financial Services*, Springer-Verlag : Berlin

Sinclair, S. (2001) *Financial Exclusion : A Introductory Survey*. Edinburgh : Heriot Watt University Centre for Research into Socially Inclusive Services

Siewertson, H. et al. (2005) *Policy measures to promote the use of micro-credit for social inclusion*, Amsterdam, Facet

Test Achats (2001) 'Budgets et Droit' *Test Achats* No.158. Paris : Test Achats

Thrift, N. and Leyshon, A. (1997), 'Financial desertification' in J. Rossiter (Ed), *Financial Exclusion : Can Mutuality Fill the Gap*. London : New Policy Institute.

Treasury Committee (2006a) *Financial Inclusion : Credit, Savings, Advice & Insurance*. London : House of Commons Treasury Committee: 12th Report of the Session 2005/06, Vol 1: HC 848-1

Treasury Committee (2006b) *Banking the Unbanked – Banking Services, the Post Office Card Account and Financial Inclusion*. London : House of Commons Treasury Committee : 13th Report of the Session 2005/06: HC 1717

Whyley, C. McCormick, J. and Kempson, E. (1995) *Paying for Peace of Mind : Access to Home Contents Insurance for Low-income Households*. London : Policy Studies Institute

World Bank (2005), *Indicators of Financial Access – Household – Level Surveys*.

11.1 Annexes

11.2 Rapports nationaux, stade I

11.2.1 Autriche

11.2.2 Belgique

11.2.3 Bulgarie

11.2.4 France

11.2.5 Allemagne

11.2.6 Irlande

11.2.7 Italie

11.2.8 Lituanie

11.2.9 Pays-Bas

11.2.10 Norvège

11.2.11 Pologne

11.2.12 Slovaquie

11.2.13 Espagne

11.2.14 Royaume-Uni

11.3 Rapports nationaux, stade II

11.3.1 Autriche

11.3.2 Belgique

11.3.3 France

11.3.4 Allemagne

11.3.5 Irlande

11.3.6 Pays-Bas

11.3.7 Pologne

11.3.8 Royaume-Uni

11.4 Documents de travail

11.4.1 Financial exclusion problem in New EU countries in comparison to EU-15
*Małgorzata Iwanicz-Drozdowska, Piotr Błędowski, Iskra Christova-Balkansa,
Bożena Chancova, Dalia Kaupelyté*

11.4.2 *Regulation in Europe promoting financial inclusion* Elaine Kempson & Bernard Bayot

11.4.3 Migrants and financial services *Luisa Anderloni*

11.4.4 Social, economical and financial consequences of financial exclusion *Bernard Bayot*

- 11.4.5 Financialisation of social relationships : link between financial exclusion and over-indebtedness *George Gloukoviezoff*
- 11.4.6 Indicators of financial exclusion to be used in EU poverty monitoring *Bernard Bayot*
- 11.4.7 Alternative credit providers for low incomes persons *Caroline Corr*
- 11.4.8 The Role of Credit Unions in dealing with financial exclusion in New EU countries *Małgorzata Iwanicz-Drozdowska, Iskra Christova-Balkansa, Bozena Chancova, Dalia Kaupelyté*
- 11.4.9 The Role of Corporate Social Responsibility to promote financial inclusion *Bernard Bayot*
- 11.4.10 Tackling financial exclusion in Europe : The market response *Rym Ayadi and Julia Rodkiewicz*
- 11.4.11 Survey in Poland, *Małgorzata Iwanicz-Drozdowska and Piotr Błędowski*