

Prévention de l'exclusion financière en Europe

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



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

Contractant Réseau Financement Alternatif

Site web www.fininc.eu

Piotr Błędowski

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, Božena 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 et Daniela Vandone

Si vous souhaitez recevoir la lettre d'information électronique « EMail » 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

Introduction	7
Qu'est-ce que l'exclusion financière ?	8
L'accès à quoi?	10
Accès ou utilisation?	14
Existe-t-il différents degrés d'exclusion financière?	15
Exclusion de l'individu, de la famille ou du ménage?	16
Conclusion	17
Niveaux d'exclusion financière	17
Qui est le plus exposé à l'exclusion financière ?	19
Les causes et conséquences de l'exclusion financière	21
Synthèse des causes de l'exclusion financière	24
Liens entre l'exclusion financière et l'exclusion sociale	29
Liens entre l'exclusion financière et le surendettement	32
Les conséquences de l'exclusion financière	33
Conclusion	36
Portée du débat sur l'exclusion financière en Europe	38
Politiques du marché relatives à l'exclusion financière	42
Développement de nouveaux produits et services par les fournisseurs commerciaux « à but lucratif »	43
Développement de nouveaux produits et services par les prestataires de services financiers et commerciaux à orientation sociale	49
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	57
Développement de nouveaux produits et services de crédit par les fournisseurs commerciaux alternatifs de services financiers à but lucratif	67

Table des tableaux et illustrations

Tableau 1. Facteurs affectant la difficulté d'accès ou d'utilisation	25
Table 2. Causes de l'exclusion financière dans 14 pays européens	26
Figure 3. Tentative de classification des approches politico-commerciales de l'exclusion financière.....	42
Table 4. Disponibilité d'organisations commerciales à orientation sociale offrant des services financiers.....	50
Tableau 5. Avantages et inconvénients des approches « coopérative de crédit » et « expériences de crédit social »	65
Tableau 6. Catégories de fournisseurs de crédits financiers alternatifs et pays concernés.....	67
Tableau 7. Satisfaction des besoins de crédit des consommateurs financièrement exclus.....	69
Tableau 8. Droit à un compte, nombre de comptes ouverts	73
Tableau 9. Tableau de synthèse des réponses politiques existantes pour enrayer l'exclusion des services bancaires de transaction	106
Tableau 10. Tableau de synthèse des réponses politiques existantes pour enrayer l'exclusion du crédit.....	109
Tableau 11. Tableau de synthèse des réponses politiques existantes et identifiées pour enrayer l'exclusion de l'épargne	114





Dossier
Prévention de l'exclusion
financière en Europe



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.

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 :

- Qu'est-ce que l'exclusion financière ?
- Quels sont les niveaux d'exclusion financière ?
- Qui sont les victimes les plus probables de l'exclusion financière ?
- Quelles sont les causes et les conséquences de l'exclusion financière ?
- 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 :

- Le problème de l'exclusion financière dans les nouveaux pays de l'UE en comparaison avec l'UE des 15.
- L'action législative menée par les gouvernements pour promouvoir l'inclusion financière.
- Les immigrés et les services financiers.
- Les conséquences sociales, économiques et financières de l'exclusion financière.
- Le lien entre l'exclusion financière et le surendettement.
- Les indicateurs de l'exclusion financière à utiliser dans le suivi de la pauvreté en UE.

- Les fournisseurs « alternatifs » de crédits financiers en Europe.
- Le rôle des coopératives de crédit dans la lutte contre l'exclusion financière dans les nouveaux pays de l'UE.
- Le rôle de la responsabilité sociale des entreprises dans la promotion de l'inclusion sociale.
- 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 dix 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 :

- Débat sur l'exclusion financière.
- Réponse du gouvernement à l'inclusion financière.
- Réponses du marché à l'inclusion financière.
- 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.



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 et 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'implicites.

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.

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.



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.

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



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 ;
- 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.

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

2. Nous 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.



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 « 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.

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.

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).

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 « totalement 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 ».

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 ; Gloukoviezzoff, 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.

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 contre 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.



Niveaux d'exclusion financière

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.



Qui est le plus exposé à l'exclusion financière ?

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 immigrants 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 immigrants 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 immigrants 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.



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 et Forster, 2006 ; Kempson et 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).

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 1. – 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	Opérations bancaires **; crédit; épargne
		(-)	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.	
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,	Opérations bancaires; épargne, crédit
		(+)	mais des mesures fiscales peuvent encourager (réduction des coûts ou avantages fiscaux) l'inclusion financière	
Assistance sociale	Accès; utilisation	(-)	Le paiement des aides sociales en liquide décourage l'ouverture d'un compte bancaire.	Opérations bancaires; crédit, épargne
		(+)	Les politiques anti-pauvreté peuvent faciliter l'inclusion financière.	

Évolution démographique	Accès ; utilisation	(-)	Les personnes âgées souffrent généralement davantage du clivage technologique	Opérations bancaires ; crédit.
		(+)	Les jeunes ont une plus forte propension à utiliser le crédit, mais	
		(-)	leur risque de surendettement est supérieur et peut entraîner l'exclusion.	
Inégalités de revenus	Accès	(-)	Les fortes inégalités de revenu et la disparité éducative sont normalement associées avec de plus grandes difficultés d'accès.	

Facteurs liés à l'offre

Accès géographique	Accès	(-)/(+)	Généralement, dans le passé, les facteurs de l'offre jouaient un rôle négatif (obstacles), aujourd'hui, des stratégies récentes de certaines banques innovatrices ont positivement ces facteurs pour satisfaire les besoins spécifiques des segments marginaux	Opérations bancaires ; crédit.
Évaluation du risque	Accès	(-)/(+)		Opérations bancaires ; épargne.
Prix	Accès ; utilisation	(-)/(+)		Opérations bancaires ; crédit.
Conception du produit (conditions et modalités)	Accès ; utilisation	(-)/(+)		Opérations bancaires ; crédit.
Fourniture des services (par exemple Internet)	Accès ; utilisation	(-)/(+)		Opérations bancaires ; crédit.
Complexité des choix	Accès	(-)/(+)		Opérations bancaires ; crédit ; épargne.
Marketing	Accès	(-)/(+)		Épargne.

Facteurs liés à la demande

Pas pour les pauvres	Accès	(-)	Les facteurs de l'offre énumérés jouent généralement un rôle négatif.	Opérations bancaires ; crédit ; épargne.
Crainte de perdre le contrôle financier	Accès	(-)		Opérations bancaires ; crédit.
Méfiance à l'égard des fournisseurs	Accès	(-)	Des initiatives pour améliorer la capacité financière et le niveau d'alphabétisation ainsi que des actions visant à encourager la confiance dans le système bancaire pourraient en réduire l'impact négatif.	Opérations bancaires ; 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 2. – 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*	
Facteurs sociétaux	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	
Facteurs liés à l'offre	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 « alternatifs » 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.



Liens entre l'exclusion financière et l'exclusion sociale

La définition politique³ 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 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.

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



En **Autriche** et en **Allemagne**, la situation est semblable. De nombreuses études⁴ 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 placent 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 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,

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



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 et 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 indicateur⁵ sur l'exclusion financière.

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



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'Europe⁶.

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 *Les conséquences de l'exclusion financière*).

Liens entre l'exclusion financière et le surendettement ⁷

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

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

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



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).

Les conséquences de l'exclusion financière ⁸

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

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



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 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.

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).

Crédit

Conséquences financières⁹

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

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



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 « 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.



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).

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.



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 1980 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 1990 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 nationaux, 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 inéquitables 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 *Développement de nouveaux produits et services par les prestataires de services financiers et commerciaux à orientation sociale*, page XX) 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, *Niveaux d'exclusion financière*, page XX). 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 2003¹⁰) – 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 notions 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 (*Zwi zek 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 coopératives et les banques d'épargne, les organisations non lucratives, y compris les coopératives de crédit et d'autres (voir *Politiques du marché relatives à l'exclusion financière*, page XX) ; l'autorégulation par la signature de chartes volontaires et de codes de pratique (voir *Chartes volontaires et codes de pratique de l'exclusion financière*,

10. Lituanie, Pologne et Slovaquie uniquement.



Cahier Financité 10, page XX) ; et l'intervention gouvernementale comme facilitateur ou législateur (voir *Intervention du gouvernement dans la promotion de l'inclusion financière*, cahier Financité 10, page XX). 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.

onek

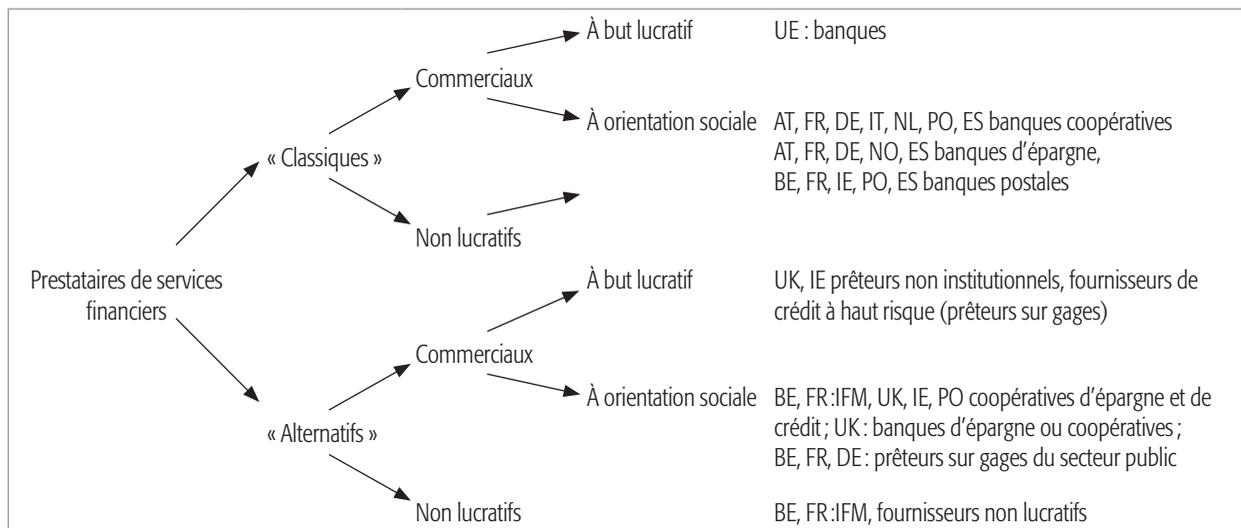


Politiques du marché relatives à l'exclusion financière

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 3. – Tentative de classification des approches politico-commerciales de l'exclusion financière



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.

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 *Assurer la transparence des initiatives de responsabilité sociale des entreprises et inhiber les conséquences négatives en matière de concurrence*, Cahier Financité 10, page XX).

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 euros) 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 *Chartes volon-*



taires et codes de pratique de l'exclusion financière, Cahier Financité 10, page XX). 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 base¹¹.

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 euros. 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 ».

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

11. www.financialinclusion-taskforce.org.uk/PDFs/second_annual_taskforce_banking_report_sept_2007.pdf.



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.

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 *Développement de nouveaux produits et services par les prestataires de services financiers et commerciaux à orientation sociale*, page XX), 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 ans¹², 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 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

12. Environ 350 euros, et 350 euros supplémentaires payés aux enfants des familles à bas revenus.



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.

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 Oszcz dno ci*, 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, égale-

Oszczędności

ment 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.

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, Pologne¹³ et Espagne) ou, moins souvent, un service postal actif dans la promotion de l'accès aux services financiers four-

13. 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.



nis 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 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.

	Banques coopératives	Banques d'épargne	Banque postale	Autres
Autriche	•	•		
Belgique			•	
Bulgarie				
France	•	•	•	•
Allemagne	•	•		
Irlande			•	
Italie	•			
Lituanie				

Table 4. – Disponibilité d'organisations commerciales à orientation sociale offrant des services financiers



	Banques coopératives	Banques d'épargne	Banque postale	Autres
Pays-Bas	•			•
Norvège		•		
Pologne			•	
Slovaquie				
Espagne	•	•	•	
Royaume-Uni				•

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.



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 Granada* 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 Ahorros* (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 *Partenariats en vue d'étendre l'accès et réduire les coûts*, ci-dessous), fournit également un accès à une **assurance** responsabilité familiale et personnelle à un tarif réduit.

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 récente¹⁴, 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, 2 500 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 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,

14. Aujourd'hui, c'est la banque Dexia qui a repris ce service – voir Développement de nouveaux produits et services par les fournisseurs commerciaux « à but lucratif », page XXX.



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).

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 assistance ¹⁵.

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



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

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 recommandations¹⁶.

16. www.fes.twoday.net

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 responsables¹⁷.

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 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 2 400 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*

17. www.iff-hamburg.de



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 2004-2005¹⁸. 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 d'ores et 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).

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.

18. Voir deux rapports sur www.edufin.org.pl de MATUL M., PAWLAK K., FAŁKOWSKI J., *Priorytety wzmocnienia edukacji finansowej w ród ubogich rodzin w Polsce. Zarys zagadnienia na podstawie wyników badania jako ciowego*, pa dziennik 2004 et MATUL M., PAWLAK K., GUZOWSKI K., *Edukacja finansowa dla osób o niskich dochodach w praktyce. Raport z ewaluacji pilota u warsztatów z edukacji finansowej*, lipiec 2005.



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 banque ¹⁹ ;
- 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 ½ 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

19. 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 projet.



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 Slovaquie²⁰. 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

20. 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), *Komer ní sporite ní a úverní družstvo DOMOV* (en 2006, depuis la République tchèque) et *Fio* (en 2007, depuis la République tchèque).



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 centres fonctionnent dans les grandes villes. Le principal objectif de ces centres consiste à éradiquer le surendettement²¹.

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).

21. 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.

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.

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 ».



Coopératives de crédit

Avantages	Inconvénients
→ Adaptées aux situations locales	5 Dans la plupart des cas, l'épargne précède le crédit
→ Répondent à la fois à l'exclusion de l'épargne et du crédit (adaptées aux régions défavorisées)	6 Rigidité du cadre de crédit (gamme limitée de crédit et conditions strictes) parfois stigmatisante
→ Généralement efficaces et rentables	7 Gamme parfois incomplète de services financiers
→ Si basées sur l'épargne, risque limité du crédit	8 Peuvent renforcer l'exclusion par le biais des fournisseurs classiques
→ 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	

Expériences de crédit social

Avantages	Inconvénients
→ Crédit à risque limité	6 Petite échelle
→ Basées sur la solidarité	7 Rigidité du cadre de crédit
→ Crédit abordable	8 Conditions sociales strictes
→ Mesure adéquate de la solvabilité des personnes à faibles revenus	9 Analyse « personnelle » en profondeur
→ Approche pédagogique	10 Stigmatisantes
→ Amélioration de l'accès bancaire	11 Fourniture limitée dans leur développement actuel
→ S'adressent aux personnes exclues	12 Fortement subventionnées

Tableau 5. – Avantages et inconvénients des approches « coopérative de crédit » et « expériences de crédit social »

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.

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 crédit²².

22. Ce volet se base sur le document de travail *Alternative financial credit providers in Europe* de Caroline Corr.



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 6. – 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, 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 essaieraient 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 États-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 7. – Satisfaction des besoins de crédit des consommateurs financièrement exclus

Politiques et services	
Facteurs sociétaux	<ul style="list-style-type: none"> → Réglementation innovatrice et flexible → Législation de prêt responsable → Détection et enrayment du prêt illégal
Facteurs de l'offre	<ul style="list-style-type: none"> → 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.

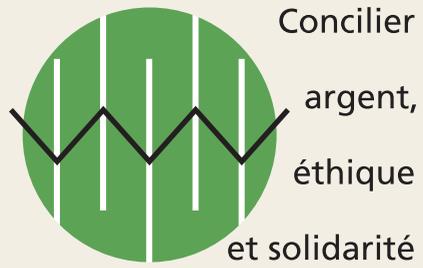
Le recours à des fournisseurs de crédits financiers alternatifs soulève des questions politiques, en matière notamment de justice sociale et de coûts (dus par exemple à l'endiguement du surendettement). Plusieurs experts ont recommandé que des services et des politiques soient introduits pour fournir 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.









R E S E A U
FINANCEMENT
ALTERNATIF