

Financité

PRISE DE POSITION

Compte bancaire : instaurer un véritable droit au compte assorti de moyens de paiement pour tous

Argent liquide : garantir à tout un chacun un accès aisé à son argent et satisfaire aux prescriptions du cours légal

Mai 2021

Compte bancaire : instaurer un véritable droit au compte assorti de moyens de paiement pour tous

Ouvrir un compte bancaire et pouvoir aisément utiliser toutes les prestations de base qui lui sont associées ne devraient plus constituer un problème dans la Belgique de 2021. Ce n'est malheureusement pas le cas. Le service bancaire de base (SBB), mis en place en 2003, reste trop souvent inaccessible à ceux qui devraient pouvoir en bénéficier. Par ailleurs, de nombreuses personnes, parfaitement intégrées dans notre société, n'arrivent plus à effectuer certaines opérations bancaires de base et se voient ainsi privées de la possibilité de gérer convenablement leurs finances du quotidien parce qu'elles n'ont pas pris le train de la « banque digitale ».

Qu'on le déplore ou pas, il est devenu difficile de vivre sans compte bancaire, que ce soit pour percevoir des revenus ou effectuer des transactions de paiement. Malheureusement, trop de banques considèrent qu'elles peuvent choisir leurs clients - de préférence rentables - ou imposer aux clients existants des changements dans les conditions d'utilisation des comptes bancaires sans se soucier des conséquences sur leurs clients. Ces banques oublient un peu vite qu'elles ont des obligations de service public en contrepartie du monopole que la loi leur accorde en matière de réception d'argent et autres fonds remboursables du public¹. A ce titre, elles doivent garantir à tout un chacun l'accès et l'usage d'un compte courant assorti d'un certain nombre de moyens de paiement permettant d'effectuer des opérations courantes.

Ces conditions n'étant pas remplies pour une partie de la population, il conviendrait en conséquence de réformer le cadre législatif et réglementaire relatif au compte bancaire.

1. Etat des lieux

1.1. Service bancaire de base

1.1.1. Un droit au compte trop souvent bafoué

Alors que la Belgique fût l'un des pays pionniers en matière de droit au compte en Europe, force est de constater qu'il est encore aujourd'hui très difficile pour certaines personnes d'avoir accès à un SBB dans notre pays, soit parce que certaines banques ne proposent pas ce service (Argenta et Keytrade), soit parce que tout est fait pour décourager les intéressés. Les organisations qui viennent en aide aux réfugiés et aux demandeurs d'asile, des organismes comme Unia, Myria et des assistants sociaux témoignent régulièrement des nombreux obstacles que certaines banques mettent sur le chemin de ceux et celles qui souhaitent accéder à un SBB (ex : impossibilité de prendre rendez-vous, refus des documents d'identité ou des preuves d'adresse présentés...). Les banques, dans leur grande majorité, se gardent d'ailleurs bien de faire la promotion du SBB comme démontré par l'enquête réalisée par Financité en 2019².

Il y a finalement peu de réels refus d'ouverture de SBB, l'objectif de certaines banques étant de ne pas instruire ce type de demande. Dans son dernier rapport annuel (2020), Ombudfin ne fait d'ailleurs état que de dix refus de SBB, ce qui est effectivement très peu et n'est pas du tout représentatif des difficultés d'accès au SBB. A plusieurs reprises, Financité a fait état de la trop grande complexité et de la trop longue durée des recours, en particulier pour des personnes précarisées et peu au fait de leurs

¹ Loi du 25 avril 2014 relative au statut et au contrôle des établissements de crédit et des sociétés de bourse : « Sont définies comme établissement de crédit, les entreprises belges ou étrangères dont l'activité consiste à recevoir du public des dépôts d'argent ou d'autres fonds remboursables et à octroyer des crédits pour leur propre compte ».

² Dans notre rapport 2019 sur l'inclusion financière, nous pointions du doigt l'absence d'information sur le SBB dans les agences bancaires (à l'exception du CPH) et ceci en totale infraction avec la législation.

droits³. Signaler une infraction auprès de l'inspection économique n'est guère plus facile. Alors que cette administration est compétente pour contrôler l'application de la législation en matière de SBB, la procédure de dépôt de plainte en ligne ne prévoit aucune possibilité de signaler des manquements en matière de SBB⁴.

Bien qu'il soit difficile de mesurer le nombre d'exclus bancaires faute de comptage, le nombre de SBB semble faible au regard du nombre de personnes susceptibles d'y avoir accès. Comparaison n'est pas raison, mais on peut par exemple s'étonner de voir qu'en 2020 le Portugal comptait 129 586 comptes de base⁵ contre seulement 23 089 SBB en Belgique.

1.1.2. Des conditions d'accès trop strictes

Les conditions d'accès au SBB sont particulièrement strictes. Si elles ont à l'origine été définies pour réserver le SBB à des personnes non-bancarisées et disposant de très peu de ressources, l'exclusion bancaire peut aujourd'hui toucher des profils différents, comme les victimes de la fracture numérique ou les personnes dont les comptes ont été clôturés unilatéralement par leur banque. Par ailleurs, ces conditions sont en contradiction avec les principes définis dans la Directive européenne relative au compte de paiement qui prévoient que l'accès au compte de base doit être assuré indépendamment de la situation financière du demandeur ou de son niveau de revenu⁶ Il conviendrait donc de supprimer la possibilité donnée aux banques de refuser l'ouverture d'un SBB lorsque le demandeur dispose d'au moins 6 000 euros en compte (par ex. sur un compte d'épargne) ou lorsqu'il a déjà conclu des contrats de crédit pour au moins 6 000 euros.

Les consommateurs ne sont pas tous traités sur un pied d'égalité en ce qui concerne les pratiques répréhensibles qui peuvent justifier le refus d'ouverture d'un compte bancaire. Pourquoi exiger des seuls demandeurs de SBB de ne pas s'être livrés à une escroquerie, un abus de confiance, une banqueroute frauduleuse ou à un faux en écriture et pas aux autres consommateurs ? Ces exigences, qui sont propres à la Belgique, ne sont pas non plus prévues par la Directive européenne relative au compte de paiement.

1.2. Compte à vue ordinaire

1.2.1. De nouvelles formes d'exclusion bancaire

Ces dernières années ont vu aussi disparaître nombre d'agences bancaires (- 63% en 20 ans). Les agences encore présentes sont peu à peu devenues accessibles principalement sur rendez-vous et en priorité pour y traiter de dossiers considérés comme importants (crédits, placements...) et non pour effectuer des opérations courantes.

En outre, certaines banques ont modifié ou supprimé certains équipements dans les agences restées ouvertes. Les automates qui permettent d'effectuer des opérations bancaires telles que les virements ou d'imprimer ses extraits de compte étaient souvent utilisés, voire à titre exclusif, par une partie de la population « non digitalisée ». Fin 2019⁷, il n'y avait plus que 6 453 appareils avec fonction de virement contre 7 713 en 2018 et 8 316 en 2010. En ce qui concerne les imprimantes à extraits de comptes, seules les agences de Belfius, Beobank, bpost⁸ et KBC en mettent encore à la disposition de leurs clients. Elles ont été supprimées chez BNP Paribas Fortis, Crelan et ING.

³ Pour saisir l'Ombudsfin, il faut en effet avoir préalablement introduit une plainte auprès de l'institution financière qui a refusé le SBB, pour autant qu'il y ait eu un refus formalisé. Une fois la plainte jugée recevable par l'Ombudsfin, il faut encore attendre une quarantaine de jours pour que la plainte soit traitée.

⁴ <https://economie.fgov.be/fr/propos-du-spf/ou-et-comment-signaler-un>

⁵ Banco de Portugal, Evolution in the number of basic bank accounts, <https://clientebancario.bportugal.pt/en/evolution-number-accounts>

⁶ Directive 2014/92/UE sur la comparabilité des frais liés aux comptes de paiement, le changement de compte de paiement et l'accès à un compte de paiement assorti de prestations de base (voir considérant 35)

⁷ Derniers chiffres disponibles sur le site de Febelfin

⁸ Leur nombre est en diminution, notamment dans la province de Luxembourg

Les clients des banques sont tous dorénavant invités à passer la « banque digitale ». Si effectuer ses opérations bancaires sur PC, tablette ou smartphone convient à de nombreux consommateurs, cette solution laisse de côté une part non négligeable de la population. Dans son rapport 2019 sur l'inclusion financière, Financité avait pointé du doigt les difficultés auxquelles sont dorénavant confrontées de nombreuses personnes âgées qui représentent un quart de la clientèle bancaire. Alors que la question de l'exclusion bancaire semblait ne plus toucher qu'une part limitée de la population, les évolutions vers le tout numérique décidées par le secteur bancaire sont en train de créer de nouvelles formes d'exclusion bancaire à une vaste échelle. Selon Digital Wallonia⁹, si 58% des 60-69 ans effectuent des opérations bancaires ou de bourse en ligne, ils ne sont en effet plus que 32% chez les 70 ans et plus. Ce n'est pas l'explosion du nombre de cas de phishing en 2020 (67 000 cas de fraudes recensés pour une perte estimée à 34 millions euros) qui va leur donner envie de sauter le pas.

Espérer faire passer l'ensemble des seniors à la banque digitale est une illusion, car c'est méconnaître l'impact qu'a le processus de vieillissement sur la capacité à s'adapter à un environnement nouveau. Pour une personne âgée qui n'a jamais utilisé d'outils numériques, passer à la banque digitale représente souvent un défi insurmontable. Avec l'âge, certaines capacités cognitives sont en effet de plus en plus affectées¹⁰ : baisse de vigilance, troubles de la mémoire immédiate, diminution de l'attention et allongement du temps de réaction. C'est aussi le cas de certaines capacités physiques : diminution de la vitesse d'exécution, de la motricité fine et de la coordination œil-main qui peut se traduire par une difficulté à manipuler des commandes et de petits objets. Le développement d'opérations financières sur smartphone pose la question des erreurs possibles compte tenu de la taille des écrans. Si la zone de netteté pour une personne jeune à la vue normale est de 30 à 40 cm, elle est de deux mètres pour une personne presbyte de 70 ans.

Malheureusement, la plupart des banques ne tiennent pas compte de ces réalités, comme démontré lors de l'enquête conduite en juillet 2020 par Financité, en collaboration avec Enéo et Espace Seniors, auprès de treize banques en juillet 2020 à propos de leur politique vis-à-vis des seniors. Les conséquences pour les seniors sont dramatiques car elles génèrent toute une série de souffrances : une navigation à vue de leur budget avec la peur de passer dans le rouge et de payer les factures en retard, une perte d'autonomie quand il faut demander de l'aide aux proches (enfants, aide-ménagère, voisins) qui sont amenés à effectuer des opérations à leur place et à accéder à des informations confidentielles mettant les aidants comme les aidés dans l'embarras, l'impression d'être devenus stupides, sans oublier le sentiment de déconsidération de la part des banques alors qu'ils ont été de bons et fidèles clients toute leur vie.

Si les seniors constituent le groupe le plus touché par ces changements, ils ne sont pas les seuls. C'est aussi le cas des personnes en difficulté avec l'écrit : seuls 34% des personnes concernées¹¹ effectuent des virements par voie électronique contre 76% en moyenne des internautes belges. 21% d'entre eux ne sont pas en capacité de retirer de l'argent au distributeur. Par ailleurs, plus les revenus sont faibles et le niveau de diplôme peu élevé, moins on dispose de compétences numériques. Enfin, 29% des ménages avec des faibles revenus (moins de 1 200 euros par mois) ne disposent pas de connexion internet à domicile.

Alors que le secteur bancaire ne cesse de clamer qu'il répond et s'adapte aux besoins de ses clients, la réalité est que ce sont les clients qui doivent s'adapter à l'environnement bancaire qu'il s'agisse de ses produits, de son jargon ou de ses outils.

⁹ Digital Wallonia, Baromètre 2019 de maturité numérique des citoyens wallons, <https://www.digitalwallonia.be/fr/publications/citoyens2019>

¹⁰ AMF & APCR, *Pratiques de commercialisation et populations vieillissantes: Comment faire face au déclin cognitif des personnes âgées dans le cadre de la relation client*, décembre 2018, https://acpr.banque-france.fr/sites/default/files/medias/documents/181212_rapport_acpr_amf.pdf

¹¹ Fondation Roi Baudouin, *Baromètre de l'inclusion numérique 2020*, https://www.kbs-frb.be/fr/Activities/Publications/2020/2020_08_24_CF

1.2.2. Des tarifs qui explosent

Pour les personnes qui effectuent l'essentiel de leurs opérations bancaires sur PC ou smartphone, il est possible de trouver dans chaque banque un compte bancaire à faible coût, voire gratuit. En revanche, en ce qui concerne les comptes bancaires classiques, on assiste depuis plusieurs années à une augmentation du tarif des forfaits qui n'incluent pas toujours, ou de manière limitée, certaines opérations manuelles comme les virements papier et encore plus rarement l'envoi d'extraits bancaires par voie postale.

Le coût des virements papier varie de 1€ à 2€ dans la plupart des banques. Ils sont gratuits pour les clients à partir de 65 ans chez KBC (mais pas chez CBC) et à partir de 70 ans chez Belfius. Si les virements sont effectués en agence par un employé de la banque, le coût unitaire varie entre 1,50€ et 9,68€. Seules les banques KBC et Crelan ne facturent pas ce service à leurs clients de plus de 65 ans. En ce qui concerne les extraits bancaires au format papier envoyés une fois par mois par voie postale, les tarifs oscillent entre 1€ et 5€ par mois. A ces coûts, il faut parfois ajouter les frais d'envoi postal. Depuis 2020, Belfius et Crelan ne facturent plus aucun frais pour l'envoi des extraits bancaires sur une base mensuelle à leurs clients de 70 ans et plus. Sur une année, ces frais cumulés coûtent cher : pour une personne de 70 ans qui chaque mois effectue quatre virements manuels, deux domiciliations et reçoit un extrait de compte par voie postale, le coût annuel d'un compte à vue peut s'élever à près de 160€ dans l'une des plus grandes banques du pays.

Début 2020, la ministre en charge de la protection des consommateurs avait jugé excessifs certains tarifs pratiqués pour les virements : *"la digitalisation est une bonne chose, mais nous devons nous assurer que ceux qui ne disposent pas d'un ordinateur continuent de bénéficier de services bancaires efficaces et abordables"* et avait confié à l'administration le soin d'analyser l'évolution des prix des transactions bancaires. A ce jour, aucune analyse n'a encore été rendue publique. La dernière analyse du coût des comptes à vue en Belgique date de 2018¹².

2. Nos recommandations

Financité se réjouit de voir que le gouvernement fédéral ait mis la question du compte bancaire à son agenda : *« Le Gouvernement veillera à ce que l'accès aux services bancaires de base ne reste pas lettre morte pour les groupes vulnérables qui ont besoin de services adaptés, comme les personnes en situation de handicap, les personnes âgées ou les personnes qui n'ont pas d'accès numérique aux services bancaires. Le Gouvernement évaluera les services fournis dans le cadre du service bancaire de base et augmentera sa publicité, en accordant une attention particulière à l'accessibilité des extraits de compte physiques. »*.

En revanche, Financité a de sérieux doutes sur le fait que les choses puissent changer sur la base d'un « gentlement agreement » entre le gouvernement fédéral et le secteur financier. Les banques n'ignorent pas l'impact de leurs décisions sur leurs clients âgés, les ménages à faibles revenus, les victimes de la fracture numérique ou les personnes vivant en zone rurale ou dans certains quartiers des grandes villes. Compter sur leur bonne volonté pour régler les problèmes qu'elles ont créés ne nous semble pas la bonne approche. Une intervention ferme du législateur serait davantage appropriée et plus efficace.

2.1. Instauration d'un droit à un compte assorti de moyens de paiement

Pour ce faire, et afin de satisfaire tant aux besoins des personnes non-bancarisées confrontées à des problèmes d'accès à un compte bancaire et actuellement éligibles au service bancaire de base, qu'aux

¹² Institut des comptes nationaux, *Evolution du coût d'un compte à vue*, 30/10/2018, <https://economie.fgov.be/fr/publications/evolution-du-cout-dun-compte>

personnes qui détiennent déjà un compte et qui souhaitent accéder à un compte répondant à leurs difficultés d'usage, Financité est d'avis qu'il faudrait instaurer en Belgique un véritable droit à un compte bancaire assorti de moyens de paiement pour tous et toutes, que l'on pourrait pour simplifier dénommer droit à un « compte universel ». Il devrait s'agir d'un compte réglementé.

2.1.1. Contenu

Pour pouvoir effectuer des transactions courantes et ainsi mener une vie normale en Belgique, le compte universel devrait obligatoirement comprendre une carte de débit et permettre la réalisation des opérations suivantes en nombre illimité :

- virements,
- ordres permanents,
- domiciliations,
- retraits d'argent liquide,
- dépôts d'argent liquide.

Différents canaux d'information devraient être mis à la disposition des clients afin qu'ils puissent aisément et aussi souvent qu'ils le souhaitent accéder au solde de leur compte et au détail des opérations récemment effectuées. Les clients qui le souhaitent devraient pouvoir recevoir leurs extraits de compte par voie postale au minimum deux fois par mois sans frais supplémentaires. Par ailleurs, les extraits de compte devraient pouvoir être mis à la disposition de chaque titulaire d'un compte universel pendant dix ans.

2.1.2. Conditions d'accès (ouverture du compte)

Toute personne résidant légalement dans un Etat membre de l'Union européenne devrait avoir le droit d'ouvrir un compte universel dans la banque de son choix. Elle devrait avoir le droit de détenir un seul compte universel personnel (un seul titulaire) et, s'il y a lieu, un compte universel joint (deux ou plusieurs titulaires).

Il conviendrait en conséquence de modifier la législation actuelle en matière de SBB afin de supprimer les conditions d'accès suivantes :

- ne pas disposer d'un compte à vue dans une autre banque ;
- ne pas disposer sur un compte d'une épargne pour au moins 6 000€ ;
- ne pas avoir un contrat de crédit en cours pour au moins 6 000€ ;
- ne pas avoir commis certaines infractions pénales telles qu'une escroquerie, un abus de confiance, une banqueroute frauduleuse ou un faux en écriture.

Pour ouvrir un compte universel, les règles établies par chaque banque en matière de documents et justificatifs à produire pour identifier les clients et rassembler les informations permettant de déterminer le risque qu'ils présentent au regard de la législation sur le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme ne devraient pas être discriminantes. A cet égard, les autorités doivent veiller à ce qu'il soit mis fin aux pratiques visant à exclure certaines catégories de la population. En ce qui concerne plus particulièrement les demandeurs d'asile, les banques doivent toutes accepter les documents repris dans la liste qui a fait l'objet d'une concertation entre le secteur bancaire (Febelfin) et les autorités.

2.1.3. Conditions d'usage (utilisation du compte)

Tout titulaire d'un compte universel doit pouvoir pleinement utiliser son compte bancaire, c'est-à-dire effectuer toutes les opérations qui en relèvent aussi souvent que nécessaire et de la manière qu'il juge la plus appropriée pour répondre à ses besoins.

Les banques devraient permettre à tout un chacun de choisir le canal d'accès à sa banque. Pour ce faire, chaque banque doit offrir à sa clientèle la possibilité d'effectuer les opérations bancaires contenues dans le compte universel selon plusieurs canaux : agences bancaire ou autres espaces gérés par les banques avec présence de personnel, agences mobiles¹³, espaces équipés d'automates, services bancaires par téléphone, par voie postale, etc. Les clients peuvent combiner plusieurs canaux en fonction de leurs besoins.

Un véritable service téléphonique d'aide devrait être mis en place dans chaque banque avec un accès direct à des employés spécialement formés à l'écoute qui pourront répondre aux questions des personnes confrontées à des difficultés. Ces employés devraient disposer d'un temps raisonnable pour répondre aux questions.

2.1.4. Tarification

Le tarif du compte bancaire universel devrait être un tarif tout compris et ce quels que soient le ou les canaux choisis par le titulaire du compte. Seules les opérations non prévues dans le compte universel pourraient, s'il y a lieu, faire l'objet d'une facturation supplémentaire (ex : fourniture d'une carte de crédit, facilités de découvert).

La tarification du compte bancaire universel serait librement déterminée par chaque banque, sauf en ce qui concerne les exclus bancaires, c'est-à-dire les personnes non encore bancarisées ou celles dont le compte bancaire a été clos unilatéralement par un établissement bancaire. Dans ce cas, le tarif devrait continuer à être réglementé. Le tarif forfaitaire unique du SBB (16, 34€ maximum depuis le 1^{er} janvier 2021) pourrait être remplacé par différents niveaux de tarification, y compris la gratuité, afin d'offrir des conditions plus favorables aux consommateurs les plus vulnérables comme cela est permis par la directive européenne relative au compte de paiement.

2.2. Des mesures complémentaires

Comme démontré en matière de SBB, l'instauration d'un droit ne garantit aucunement sa mise en œuvre effective. Il importe par conséquent que ce droit fasse l'objet d'une large information auprès du grand public, que des mesures de contrôle appropriées soient adoptées, que le dépôt de plainte soit facilité et qu'un système de monitoring soit mis en place afin de l'adapter si nécessaire.

2.2.1. Réalisation d'une étude d'incidence avant toute fermeture d'agence

Nous sommes aussi d'avis qu'avant toute fermeture d'agence les banques devraient avoir l'obligation de réaliser une étude d'incidence (nombre de personnes non digitalisées concernées, distance maximale acceptable à parcourir pour accéder à l'agence, ou au distributeur, le plus proche, services d'aide mis en place, etc.) et la rendre publique. Cela se fait par exemple au Royaume-Uni¹⁴.

2.2.2. Promotion et information

Les établissements de crédit devraient informer le public sur le compte universel sur tous leurs supports d'information (par écrit, sur leur site ...) et lors de chaque demande d'ouverture de compte.

Les autorités devraient aussi faire connaître le compte universel auprès du grand public et des publics cibles de manière à ce qu'ils soient pleinement informés de leurs droits, en organisant notamment des campagnes d'information. Elles devraient aussi informer le public sur le service de mobilité bancaire encore trop peu connu du grand public. Recourir au service de mobilité bancaire présente l'avantage

¹³ Agences bancaires itinérantes, une solution alternative aux agences en dur ? Financité, juillet 2020, <https://www.financite.be/fr/reference/agences-bancaires-itinerantes-une-solution-alternative-aux-agences-en-dur>

¹⁴ Finalised guidance FG 20/3: Branch and ATM closures or conversions <https://www.fca.org.uk/publication/finalised-guidance/fg20-03.pdf>

de la prise en charge de toute la procédure de changement de compte par la nouvelle banque choisie par le consommateur, ce qui peut rassurer les personnes qui auraient peur de faire des erreurs.

2.2.3. Contrôle

L'Inspection économique, déjà compétente en matière de SBB, devrait être en charge des contrôles en matière de compte bancaire universel. Des contrôles réguliers devraient être effectués dans les banques afin de vérifier qu'elles respectent leurs obligations légales en matière d'ouverture de compte universel et d'usage du compte, quel que soit le canal. Pour cela il conviendrait notamment d'étendre les possibilités de recours à la procédure dite de « client mystère » pour les agents de l'inspection économique telle que prévue par l'arrêté royal du 22 juin 2017¹⁵, seul moyen de vérifier les éventuelles pratiques discriminatoires et les informations fournies oralement aux personnes qui souhaitent ouvrir un compte. Par ailleurs, le signalement d'une infraction auprès de l'inspection économique devrait être facilité.

2.2.4. Gestion des plaintes et monitoring

Il conviendrait de simplifier le système d'introduction d'une plainte auprès de l'ombudsman financier afin de l'adapter au public auquel il est destiné, notamment les personnes précarisées.

Par ailleurs, le rapport annuel d'Ombudsfin devrait fournir des informations détaillées sur la mise en œuvre du compte bancaire universel : nombre d'ouverture de comptes, répartition des ouvertures et des clôtures de compte bancaire universel par établissement de crédit, profil des titulaires, etc. Ces données devraient notamment permettre d'adapter le compte bancaire universel aux besoins de ses usagers.

¹⁵ Arrêté royal déterminant les infractions au Code de droit économique et à ses arrêtés d'exécution pour lesquels les agents visés à l'article XV.2 disposent de la compétence d'approcher l'entreprise en se présentant comme des clients ou des clients potentiels, http://www.ejustice.just.fgov.be/mopdf/2017/07/05_1.pdf#Page19

Argent liquide : garantir à tout un chacun un accès aisé à son argent et satisfaire aux prescriptions du cours légal

S'il est indéniable que les paiements électroniques sont de plus en plus utilisés, les Belges sont très loin d'avoir perdu tout intérêt pour l'argent liquide. Malheureusement, pouvoir accéder aisément à son argent ou effectuer des transactions de paiement en liquide, alors que les pièces et billets en euro ont cours légal, ne sont plus garantis partout dans le Royaume.

On oublie trop souvent que l'argent liquide n'est pas un bien comme un autre. Emis par les banques centrales, à la différence des autres moyens de paiement qui sont émis par des sociétés commerciales, il constitue un bien public destiné à notre usage commun et à notre bien-être collectif¹⁶. Mais l'argent liquide n'est pas qu'un moyen de paiement. Il permet aussi, si on le souhaite et en toute légalité, de disposer de son argent en dehors du système bancaire.

Des mesures doivent être prises pour garantir à tout un chacun un accès aisé à son argent et satisfaire aux prescriptions du cours légal

1. Etat des lieux

1.1. Utilisation de l'argent liquide dans les transactions et comme réserve de valeur

Même si son usage est en baisse, l'argent liquide reste le moyen de paiement privilégié, en nombre, pour les achats du quotidien et entre particuliers. Selon une étude de la Banque centrale européenne publiée fin 2020¹⁷, 58% des transactions totales effectuées par les consommateurs belges en 2019 étaient payées en liquide, ces paiements représentant 33% de la valeur de toutes leurs transactions. En moyenne, un Belge effectuait 0,8 paiement journalier en liquide contre 0,4 par carte.

L'argent liquide n'est pas utilisé uniquement pour effectuer des transactions de paiement, mais sert aussi de réserve de précaution ou comme moyen d'épargne. C'est ainsi, qu'en 2019, 31% des Belges conservaient de l'argent liquide chez eux. Plusieurs études récentes ont montré que la demande de billets n'a d'ailleurs cessé d'augmenter dans la zone euro depuis la crise financière de 2008. En 2020, l'augmentation de la demande de liquidités a même été particulièrement élevée en raison de la pandémie, une tendance également été observée lors d'autres périodes de crise¹⁸.

La crise sanitaire que nous vivons actuellement a bien sûr modifié nombre de nos habitudes. La fermeture temporaire ou prolongée de nombreux commerces a conduit les consommateurs à effectuer davantage d'achats en ligne qu'il est par nature difficile de payer en espèces. Par ailleurs, depuis mars 2020, son usage comme moyen de paiement a été fortement découragé sur la base d'arguments fort discutables mis en avant par le secteur bancaire sur la transmission du virus par l'argent liquide combinés aux déclarations de la ministre de l'économie autorisant les commerces à refuser les espèces au mépris des règles applicables en matière de cours légal dans toute la zone euro. Les initiatives visant à limiter les paiements en liquide en Belgique ont eu un impact désastreux sur certaines personnes, notamment celles souffrant de certaines formes de handicap ou les personnes en grande précarité. Durant la crise sanitaire, on a un peu vite oublié que l'argent liquide contribue,

¹⁶ Financité : *Le Cash, un outil de résilience sous-estimé*, juillet 2020, <https://www.financite.be/fr/reference/le-cash-un-outil-de-resilience-sous-estime> ; *Le Cash : quelques arguments discutables contre l'argent liquide*, juillet 2020, <https://www.financite.be/fr/reference/le-cash-quelques-arguments-discutables-contre-largent-liquide>

¹⁷ ECB, *Study on the payment attitudes of consumers in the euro area (SPACE)*, December 2020, <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/ecb.spacereport202012~bb2038bbb6.en.pdf>

¹⁸ European Central Bank, *The paradox of banknotes: understanding the demand for cash beyond transactional use*, Published as part of the ECB Economic Bulletin, Issue 2/2021, https://www.ecb.europa.eu/pub/economic-bulletin/articles/2021/html/ecb.ebart202102_03~58cc4e1b97.en.html

même de manière imparfaite, à l'intégration financière et par conséquent sociale des populations vulnérables.

Il est encore trop tôt pour mesurer si la baisse du recours aux espèces en tant que moyen de paiement perdurera au-delà de la crise sanitaire actuelle. Mais il est déjà certain que l'attrait pour l'argent liquide reste élevé parmi la population, contrairement à ce qui est trop souvent avancé par le secteur bancaire qui souhaite en réduire l'accès et l'usage pour réduire ses coûts et pousser la clientèle vers les moyens de paiement émis par le secteur, lesquels sont davantage rémunérateurs.

Par ailleurs la volonté du gouvernement fédéral d'obliger tous les commerçants à proposer au minimum un moyen de paiement électronique afin de lutter contre la fraude à la TVA et, paraît-il offrir un plus grand choix d'instruments de paiement aux consommateurs, doit aller de pair avec des mesures visant à sanctionner les commerçants qui n'acceptent pas les paiements en liquide.

1.2. Vers une réduction massive du nombre de distributeurs de billets ?

Alors qu'il y avait 8 312 distributeurs de billets dans le Royaume en 2010, il n'en restait plus que 6 491 à la fin 2020. Certaines communes rurales et certains quartiers défavorisés dans les villes en sont totalement dépourvus.

Certes bpost, en vertu de son actuel contrat de gestion avec l'Etat dans le cadre des services d'intérêt économique général, doit maintenir un minimum de 350 distributeurs de billets dans les bureaux de poste et assurer la présence de cet équipement sur toutes les communes où ce service n'est pas offert actuellement par une autre institution financière. Mais si ce dispositif permet de garantir une présence minimale de distributeurs de billets sur le territoire, il permet aussi au secteur bancaire de se défaire de sa responsabilité et faire supporter in fine la charge par l'Etat qui intervient financièrement.

Financité est très inquiet des initiatives en cours du secteur bancaire, notamment le projet Batopin développé par les quatre plus grandes banques du pays qui détiennent actuellement trois quarts des distributeurs. L'objectif annoncé de ce projet est de permettre un accès à un distributeur de billets dans un rayon de maximum 5 km du domicile à 95 % de la population et à 98 % de la population dans un rayon de maximum 10 km. Contrairement à ce qu'annonce Batopin, il n'y a pas une règle européenne des 5 km qui serait fixée par la Banque centrale européenne. C'est en revanche la distance qui a été retenue aux Pays-Bas, pays où la demande d'argent liquide est bien plus faible qu'en Belgique, sans compter que personne n'y vit à moins de 15 mn d'une ville.

Le critère des 5 kilomètres va sérieusement rallonger la distance d'accès au distributeur le plus proche pour une très grande majorité de la population. Actuellement, 82 % des Belges¹⁹ ont accès à un distributeur à moins de 2 kilomètres de chez eux, une distance que l'on peut parcourir à pied.

Distance jusqu'au distributeur le plus proche	% de la population
< 1km	60 %
Entre 1 et 2 km	22 %
Entre 2 et 3 km	10 %
Entre 3 et 4 km	4 %
Entre 4 et 5 km	2 %
Entre 5 et 16 km	2 %

Les auditions récentes des représentants de Batopin tant à la Chambre des représentants qu'au Parlement wallon ont permis de se rendre compte que le projet va en fait conduire à une très forte

¹⁹ <https://www.lecho.be/entreprises/banques/les-banques-envoient-les-distributeurs-de-billets-a-la-gare/10300911> (voir carte)

diminution du nombre de distributeurs de billets en Belgique. Si une meilleure répartition géographique des distributeurs constitue un objectif louable en apparence, rien ne justifie de passer de 5 062 distributeurs (actuellement détenus par les quatre banques et implantés sur 2 500 sites) à un maximum de 2 000 à 2 400 distributeurs dits «neutres» implantés sur seulement 650 à 750 sites pour la totalité du Royaume d'ici 2024-2025. Comme déclaré par Batopin, il ne sera pas non plus possible de servir toutes les communes. Par ailleurs, ces nouveaux appareils proposeraient un nombre limité de services. Même les dépôts d'espèces ne seraient pas possibles dans tous les appareils.

Batopin décide seul des critères d'implantation sans consulter ni les autorités locales, ni les usagers alors que le plan des premières localisations vient d'être annoncé. Le projet, qui s'inspire apparemment beaucoup de ce qui a été mis en place aux Pays-Bas (Geldmaat), n'en reprend pas les aspects positifs, notamment le fait que la répartition des distributeurs est gérée par un organisme opérant sous le contrôle de la banque nationale avec une véritable implication de tous les acteurs concernés.

Financité estime qu'il est essentiel de maintenir un important réseau de distributeurs de billets dans le pays. Cette responsabilité incombe aux établissements de crédit en contrepartie du monopole qu'ils détiennent en matière de réception des dépôts d'argent du public. Tout un chacun doit pouvoir facilement accéder à l'argent qu'il a déposé sur son compte bancaire et y faire des dépôts en espèces. Il s'agit là d'une obligation de service public.

2. Nos recommandations :

- Mettre en place un mécanisme afin que toutes les banques offrant des comptes à vue contribuent collectivement aux coûts d'implantation et de gestion de l'ensemble du parc de distributeurs de billets du Royaume, y compris les distributeurs de billets installés par bpost dans le cadre de ses obligations de service économique universel. Il importe peu que les distributeurs soient gérés par les banques elles-mêmes ou que leur implantation et leur gestion soient confiées à une entreprise tierce.

Cela pourrait passer notamment par la création d'un fonds géré par la Banque nationale de Belgique et basé sur les principes suivants :

- toutes les banques contribuent au financement du fonds²⁰ en fonction de leurs parts de marché respectives, qu'elles mettent ou non actuellement des distributeurs de billets à la disposition du public ;
- les banques qui suppriment des distributeurs contribuent davantage au fonds ;
- les banques qui mettent à disposition du public un nombre suffisant de distributeurs de billets peuvent demander une intervention du fonds ;

²⁰En Belgique, ce type de compensation existe en matière de crédit. Le « Fonds de Traitement du Surendettement » avait été créé afin de mettre à la charge des établissements de crédit les honoraires, frais et émoluments des médiateurs de dettes qui n'ont pas été payés par le débiteur dans un délai raisonnable. La Loi Programme II du 26 décembre 2015¹ a supprimé ce fonds, c'est désormais le SPF Economie qui est chargé de verser les émoluments, les frais et les honoraires. Afin d'alimenter le SPF Economie, les prêteurs sont tenus de payer une cotisation annuelle. Le calcul du montant de cette cotisation s'effectue sur la base d'un coefficient appliqué sur le montant total des arriérés de paiement des contrats de crédits enregistrés au 31 décembre de l'année qui précède l'année où la cotisation est due, dans la Centrale des crédits aux particuliers gérée par la Banque nationale de Belgique. En d'autres termes, plus un prêteur octroie des crédits de manière inconsidérée, plus sa contribution au fonds est élevée.

Sur base du fait que tout établissement de crédit doit offrir un service bancaire de base, la loi du 24 mars 2003 prévoyait aussi la création d'un fonds de compensation pour la prestation du service bancaire de base géré par la Banque Nationale de Belgique. Le principe était que tout établissement de crédit contribue au financement du fonds et que celui qui gère, en pourcentage, un nombre de SBB proportionnellement supérieur à son importance économique sur le marché belge puisse demander l'intervention du fonds de compensation. Mais ce fonds n'a jamais été mis en place et son principe même a été abandonné par la loi du 19 avril 2014 portant insertion du livre VII « Services de paiement et de crédit » dans le Code de droit économique.

- les distributeurs de billets sont répartis de manière équilibrée et équitable sur tout le territoire du Royaume afin que tout un chacun puisse accéder aisément à un distributeur de billets qu'il habite en ville ou à la campagne et quel que soit son mode de déplacement. Cette répartition devrait être établie en tenant compte de critères objectifs et en impliquant toutes les parties prenantes dont les usagers et les élus locaux;
 - les distributeurs doivent permettre d'effectuer des retraits et des dépôts d'espèces, mais aussi fournir des informations aux usagers sur l'état financier de leur compte (solde et opérations récentes) ;
 - les opérations effectuées sur les distributeurs sont sans frais supplémentaires pour les usagers.
- Renouveler les obligations de bpost dans le cadre des nouvelles négociations de contrat de gestion prévues en 2021 avec notamment le maintien d'au moins 350 distributeurs de billets dans ses bureaux et la présence d'un distributeur dans chaque commune où un autre opérateur n'est pas présent ;
 - Autoriser le retour des distributeurs de billets dans les commerces. Certains d'entre eux gèrent beaucoup d'argent liquide et proposent à leurs clients des horaires d'ouverture étendus. Cette solution pourrait permettre à une partie de la population, aujourd'hui mal servie, de disposer à nouveau d'un distributeur de billets à portée de main. Mais il va de soi qu'il s'agit d'une solution complémentaire.
 - Prévoir des sanctions pour les commerçants et autres prestataires qui refusent les paiements en espèces, dans le respect des plafonds actuellement autorisés, ainsi que cela se fait dans d'autres pays de la zone euro (ex : amende de 150€ par refus de paiement en espèces en France²¹).

Contact : Anne Fily
anne.fily@financite.be

²¹ [articles L. 131-13](#) et [R. 642-3 du code pénal](#).