

SERVICE BANCAIRE DE BASE

**DES LEÇONS DE
NOS VOISINS
EUROPÉENS**

AOÛT 2021



Financité

La Belgique était le premier pays européen à instaurer un service bancaire de base (SBB). Depuis la transposition de la Directive européenne sur le compte de paiement adoptée en 2014, tous les États membres ont adopté une mesure visant à permettre l'accès à un compte courant. Comment le compte belge se compare-t-il aujourd'hui aux autres services européens ?

En quelques mots :

- La Belgique est le pays le plus exigeant en matière de conditions supplémentaires d'accès.
- Le choix opéré d'un montant maximum réglementé pour le SBB apparaît approprié.
- Alors que la Belgique fût un pays pionnier en matière d'inclusion bancaire en instaurant en 2003 un service bancaire de base à destination des personnes non-bancarisées et aux ressources limitées, il faut bien constater que la Belgique s'est endormie sur ses lauriers.

Mots clés liés à cette analyse : inclusion bancaire, inclusion financière, compte bancaire de base.

Introduction

Au début des années 2000, il avait été estimé qu'environ 40.000 adultes ne disposaient pas d'un compte courant en Belgique. En 2003, les législateur·rice·s instaurèrent donc un service bancaire de base (SBB) à tarif modique, à destination des personnes non-bancarisées et aux ressources limitées. Ce service, qui permet d'effectuer des dépôts, des retraits d'argent, des virements, des ordres permanents, des domiciliations, des opérations de paiement par le biais d'une carte de débit et d'accéder à des extraits de compte, n'a que très peu évolué depuis lors malgré des changements intervenus dans les usages des consommateur·rice·s et les offres faites par le secteur bancaire.

Par ailleurs, force est de constater que la mise en œuvre du SBB laisse à désirer. Comme régulièrement pointé du doigt par Financité, aucune promotion de ce compte n'est faite auprès des publics cibles, les banques sont plus que réticentes à ouvrir ce type de compte à certains publics et les autorités compétentes n'effectuent pas de contrôle.

Avec la transposition de la Directive européenne sur le compte de paiement adoptée en 2014 (Directive PAD)¹, tous les États membres de l'Union européenne ont adopté des mesures visant à permettre à tout un chacun d'accéder à un compte courant auquel

¹ Directive 2014/92/UE du Parlement européen et du Conseil du 23 juillet 2014 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, JO L 257 du 28 août 2014 (directive PAD), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014L0092&from=fr>

sont associés des services de paiement.

Afin d'évaluer l'évolution du marché des comptes de paiement dans l'UE depuis l'entrée en vigueur de la directive, la Commission européenne a commandité une étude dont les résultats ont été publiés en janvier 2021². Ce rapport est une occasion de comparer le dispositif belge avec ceux adoptés par 15 autres États membres de l'Union européenne et d'apprendre éventuellement de bonnes pratiques qui pourraient être mises en place en Belgique pour mieux répondre aux besoins des exclus bancaires. Pour les besoins de la présente analyse, nous avons aussi regardé du côté du Portugal (pays non compris dans l'étude) qui a beaucoup innové ces dernières années en matière d'inclusion bancaire.

1 Compte standard ou compte de base spécifique ?

Les caractéristiques des comptes de base diffèrent considérablement d'un État membre à l'autre car l'exigence d'offrir un « compte avec des caractéristiques de base » tel que défini dans la Directive PAD a été interprétée de différentes manières selon les États membres. Alors que certaines banques ne font pas de distinction entre un compte standard et un compte de base offrant ainsi les mêmes services quel que soit le type de compte (Finlande, Grèce, Lettonie, Luxembourg, Pays-Bas et Suède), d'autres banques n'offrent qu'un ensemble restreint de services et un nombre limité de transactions, comme prévu par la législation nationale. C'est notamment le cas en Belgique, en Italie, en Pologne et au Portugal. Dans les premiers cas, les États membres ont jugé les caractéristiques du compte standard suffisantes pour couvrir les besoins essentiels des consommateurs. Dans d'autres États membres, le compte de base a en revanche été conçu comme un produit spécifique.

En conséquence, le niveau de service disponible pour ce type de compte varie considérablement. L'offre la moins complète est celle de l'Italie (seul un nombre limité d'opérations est disponible). Lorsqu'il n'y a pas de distinction entre le compte de base spécifique et le compte standard, et que ce dernier est une offre modulaire, des services supplémentaires peuvent être ajoutés au compte de base moyennant un coût supplémentaire.

Dans certains cas, la fourniture d'une carte de débit est incluse dans le prix fixe, tandis que dans d'autres, il y a un supplément.

² European Commission, Study on EU payment accounts market, Final report (author: Deloitte), 26 janvier 2021, https://ec.europa.eu/info/publications/210126-study-payment-accounts-market_en. États membres couverts par l'étude : Allemagne, Belgique, Bulgarie, Espagne, Finlande, France, Grèce, Hongrie, Irlande, Italie, Lettonie, Luxembourg, Pays-Bas, Pologne, République Tchèque et Suède

En ce qui concerne les transactions pour envoyer de l'argent, un nombre limité d'opérations est inclus dans le prix fixe (par exemple les 36 premières transactions manuelles par an en Belgique, les 6 premières par mois en Italie, les 5 premières par mois en Pologne), dans d'autres, seules les transactions par voie électronique ou vers la même banque sont gratuites. Au Portugal, les transferts d'argent vers une autre banque par Homebanking sont limités à 24 par an, mais en nombre illimité via les distributeurs de billets ou au sein de la même banque quel que soit le canal choisi.

Une carte de crédit n'est généralement pas fournie dans le cadre d'un compte de base, sauf en Lettonie et au Luxembourg et dans quelques banques en Allemagne et en Espagne.

En ce qui concerne l'autorisation de découvert, la Directive PAD laisse aux États membre la possibilité ou pas de l'inclure dans le paquet de base avec la possibilité de définir un montant maximum et une durée maximale. Ce service est fourni en Finlande, au Luxembourg et aux Pays-Bas et seulement dans quelques banques en République Tchèque, en Lettonie et en Suède.

Afin de comparer de manière pertinente le contenu des services inclus dans le compte de base, il faut prendre en compte les usages des consommateurs en matière de mode de paiement et les pratiques commerciales dans chaque Etat membre³. Par exemple au Portugal, 14,2% des transactions de paiement sont effectuées par virement, 9,7% par domiciliation et 69,6% par carte. En Belgique, la part des virements est beaucoup plus importante avec 36,2% des transactions de paiement effectuées par ce canal, 11,2 % par domiciliation et 50,7% par carte. La limitation du nombre de virements manuels inclus dans le SBB en Belgique est un problème car elle ne permet pas de répondre aux besoins courants. Une telle limitation n'est sans doute pas un problème au Portugal où l'on paie davantage par carte.

Alors qu'ils font a priori partie des services obligatoires dans le cadre des comptes de paiement avec des fonctionnalités de base, les ordres permanents ne sont proposés ni en Bulgarie, ni en Finlande car ces services ne sont jamais proposés dans le cadre de comptes standards⁴. Il en est de même pour les domiciliations en Lettonie.

De manière générale, il est encore trop tôt pour déterminer si le choix de l'adoption d'un compte spécifique constitue le moyen le plus efficace pour augmenter le niveau d'inclusion bancaire. La Directive PAD devait être officiellement transposée dans tous

³ European Central Bank, Payment Statistics, July 2021, <https://sdw.ecb.europa.eu/reports.do?node=1000001388>

⁴ L'article 17, paragraphe 1 de la Directive PAD prévoit que les services obligatoires pour les comptes de paiement avec des fonctionnalités de base ne doivent être proposés que si les banques proposent également ces services dans le cadre de leurs comptes de paiement standard.

Une carte de crédit n'est généralement pas fournie dans le compte de base.

les États membres en septembre 2016, mais plusieurs États l'ont fait avec retard. Il faudra voir à l'usage, mais il nous semble quand même que l'adoption d'un compte spécifique permet de mieux traiter les problèmes d'inclusion bancaire.

2 Conditions d'accès

Quelques États membres subordonnent l'accès des consommateurs à un compte de paiement avec des caractéristiques de base à un certain nombre de conditions supplémentaires non prévues par la Directive PAD :

	<i>Pas d'autre compte</i>	<i>Faire partie d'un groupe vulnérable</i>	<i>Relation avec l'Etat membre</i>	<i>Montant max. d'épargne/ crédit (6 000€)</i>	<i>Absence de fraude/ d'infraction pénale</i>	<i>Résider légalement dans l'UE</i>	<i>Revenus maximum</i>
Belgique	X			X	X		
Espagne	X	Pour accéder à un compte gratuit					
Finlande					X		
Irlande	X ⁵					X	
Italie						X	Pour accéder à un compte gratuit
Pays-Bas			X ⁶				
Pologne	X						

Source : rapport Deloitte

La Belgique est le pays le plus exigeant en matière de conditions supplémentaires d'accès.

La Directive PAD prévoit que l'accès aux comptes de paiement assortis de prestations de base doit être possible quelle que soit la situation financière du/de la consommateur·rice, telle que son statut professionnel, son niveau de revenu, son historique de crédit ou sa faillite personnelle. Il n'y a donc pas lieu de maintenir une condition liée à une épargne maximale ou à un montant de crédit en cours. La Belgique

⁵ Cf rapport : En Irlande, les banques sont aussi autorisées à imposer des conditions supplémentaires, comme l'âge.

⁶ Cf rapport : Cela est supposé être le cas si un consommateur réside légalement aux Pays-Bas, a la nationalité néerlandaise, des liens familiaux, une pratique professionnelle, un stage ou un apprentissage, explore des opportunités d'emploi ou d'autres activités professionnelles, étudie ou suit une formation professionnelle, a sa résidence ou des biens aux Pays-Bas et également dans les cas où une demande d'asile ou d'immigration est toujours en cours de traitement

est le seul pays à poser cette exigence.

Par ailleurs, conditionner l'ouverture du compte de base à l'absence de fraude ou d'un certain type d'infractions pénales conduit à ne pas traiter toutes les consommateurs sur un pied d'égalité dans la mesure où ces conditions ne sont pas requises pour l'ouverture des comptes standards.

Enfin, conditionner l'ouverture d'un compte de base au fait de ne pas être déjà titulaire d'un autre compte n'est pas une condition imposée par la Directive PAD, mais seulement une possibilité qui peut être laissée aux banques. Il n'y a que peu de pays qui ont retenu cette possibilité, la Belgique en fait partie.

Au Portugal par exemple, toute personne physique a le droit de convertir un compte standard en compte de base à la condition de n'en ouvrir qu'un seul. Par ailleurs, une personne physique disposant d'autres comptes courants peut être cotitulaire d'un compte bancaire de base avec une personne de plus de 65 ans ou avec une personne en situation d'incapacité permanente d'au moins 60 %. Une personne physique déjà cotitulaire d'un compte bancaire de base avec une personne de plus de 65 ans ou en situation d'incapacité permanente de 60 % ou plus peut accéder individuellement à un compte bancaire de base si elle ne dispose pas d'autres comptes courants. Les banques ont aussi l'obligation d'informer leurs clients chaque année, à l'occasion du 1er relevé annuel, de l'existence du compte de base et des conditions pour convertir un compte standard en compte de base.

Le succès de ce compte, notamment après conversion, est évident comme le montrent les chiffres publiés par la Banque du Portugal. Au 1^{er} semestre 2021, 141.421 comptes de base étaient ouverts (à comparer aux 23.089 SBB ouverts en Belgique fin 2020).

	Nb total comptes (fin année)	Comptes ouverts dans l'année	Comptes convertis dans l'année	% comptes ouverts par an	Comptes co-détenus par an	% comptes ouverts par an
2018	59 173	17 202	10 256	59,6%	1 082	6,3%
2019	103 628	47 587	38 279	80,4%	3 637	7,6%
2020	129 586	30 073	22 479	74,7%	1 425	4,7%
1 ^{er} sem 2021	141 421	14 249	10 868	76,3%	840	5,9%

3 Tarification

La Directive PAD prévoit que le compte de paiement assorti de prestations de base

L'absence de fraude ou d'infraction pénale n'est pas une condition requise par la directive européenne.

doit être offert gratuitement ou moyennant des frais raisonnables. Les frais raisonnables doivent être fixés en tenant compte des niveaux de revenu nationaux et des frais moyens facturés pour les comptes dans l'État membre.

Les États membres ont choisi l'une des trois solutions suivantes :

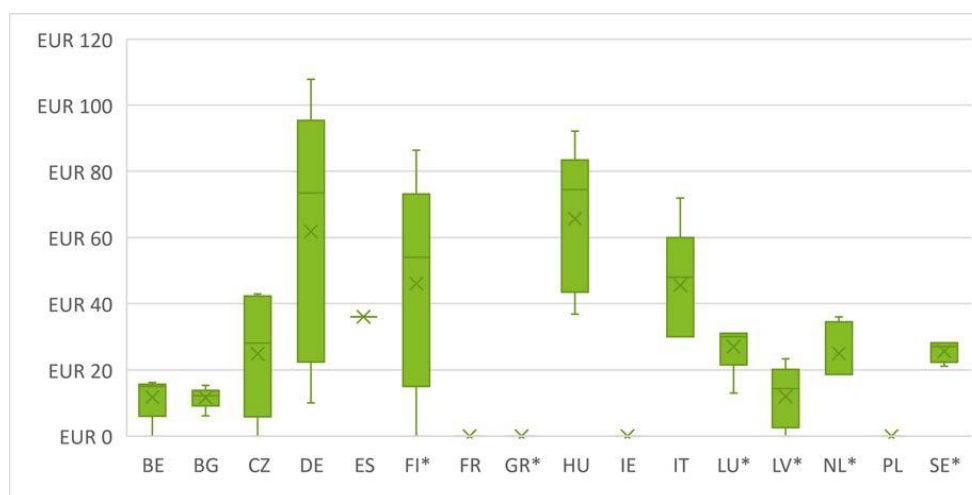
- interdire la perception de frais. C'est le cas en Pologne où la loi a prévu la gratuité du compte (avec une limite quant au nombre de transactions incluses) ;
- limiter le montant des frais ou définir des paramètres précis de calcul des frais. C'est le cas de la Belgique ou du Portugal ;
- laisser les banques déterminer le tarif applicable qui doit être raisonnable.

Dans les États membres où le compte de paiement avec des fonctionnalités de base est le même que le compte standard, il est proposé au même prix (Finlande, Lettonie, Luxembourg, Pays-Bas et Suède).

Dans les États membres où les banques sont libres de déterminer le tarif applicable au compte spécifique, on trouve une grande variété de règles. En Irlande par exemple, le prix du compte de paiement avec fonctionnalités de base est gratuit pendant les deux premières années de détention du compte. Au-delà, des frais seront facturés selon que le client appartient ou non à une catégorie de consommateurs vulnérables. En Allemagne, le prix du compte de paiement avec fonctionnalités de base est dans certains cas inférieur à celui du compte standard, mais dans certains cas plus élevé. En Allemagne, les frais liés à ces comptes de base peuvent dépasser 100 euros par an.

Globalement, cela se traduit donc par des écarts importants dans les frais perçus selon les États membres allant de la gratuité en Pologne à 4,38 euros par an au Portugal, 16, 34 euros par an en Belgique, jusqu'à plus de 100 euros en Allemagne dans certaines banques⁷.

⁷ En Allemagne, le prix du compte de paiement avec fonctionnalités de base est dans certains cas inférieur à celui du compte standard, mais dans certains cas plus élevé. Selon l'étude commanditée par la Commission, Il semble qu'« une commission raisonnable » ait été interprétée comme une commission permettant aux établissements de crédit de couvrir leurs frais et de réaliser un petit profit



Source : rapport Deloitte

Le choix opéré par la Belgique en 2003 d'un montant maximum réglementé pour le SBB apparaît approprié d'autant plus que le profil visé était les personnes non bancarisées avec de faibles ressources financières.

4 Des droits véritablement mis en œuvre ?

Octroyer des droits aux consommateur·rice·s et aux usager·ère·s est une très bonne chose à la condition qu'ils soient effectivement mis en œuvre.

La Directive PAD prévoit en effet que chaque État membre désigne des autorités compétentes en charge d'assurer l'application et l'exécution de la directive, lesquelles doivent être « dotées des pouvoirs d'enquête et d'exécution ainsi que des ressources nécessaires pour s'acquitter de leurs fonctions de manière effective et efficace ». En cas d'infraction, les sanctions doivent être « effectives, proportionnées et dissuasives ».

En Belgique, ce sont les agents commissionnés par le Ministre de l'économie (Inspection économique) qui sont compétents pour rechercher et constater les infractions à la législation sur le service bancaire de base lesquelles sont punissable d'une sanction de niveau 3, à savoir une amende de 26 à 25.000 euros.

Alors que l'accès au SBB par les demandeur·euse·s d'asile est rendu très difficile par certaines banques qui par ailleurs s'abstiennent de faire la promotion de ce service comme requis par la loi⁸, il est surprenant de ne trouver aucune trace de contrôle de

⁸ Voir enquête réalisée par Financité: Rapport d'inclusion financière 2019, https://www.financite.be/sites/default/files/references/files/rif_2019_-_pdf.pdf

Le médiateur financier ne peut être saisi qu'après qu'une plainte ait été introduite auprès de la banque.

l'application de cette législation dans les rapports de l'Inspection économique et ce depuis de nombreuses années, et encore moins de condamnation des banques concernées. Si l'on comprend que le critère du nombre de plaintes soit retenu par l'Inspection afin de définir ses priorités de contrôle, il faut avoir à l'esprit qu'il est impossible de signaler un problème en lien avec le SBB au Point de Contact de l'inspection économique (système fermé ne contenant aucune rubrique sur le SBB⁹). Il est par ailleurs compliqué pour les victimes de porter plainte auprès d'Ombudsfin car le médiateur financier ne peut être saisi qu'après qu'une plainte ait été préalablement introduite auprès de la banque).

La Belgique ferait bien de s'inspirer de ce que fait le Portugal. Depuis 2015, année où la fourniture d'un compte de base spécifique par toutes les banques est devenue obligatoire, la Banque du Portugal effectue chaque année des contrôles des banques sous la forme d'inspections « client·e·s mystère » ainsi que des inspections dans les services centraux des banques sur tous les aspects prévus par la législation. La Banque du Portugal est aussi l'autorité compétente en charge de collecter les données sur l'évolution du compte de base (voir supra). Le compte-rendu des contrôles qui est publié dans les rapports annuels « Relatório de Supervisão Comportamental »¹⁰ (Rapport de supervision comportementale) est chaque année très détaillé.

Conclusion

Alors que la Belgique fût un pays pionnier en matière d'inclusion bancaire en instaurant en 2003 un service bancaire de base à destination des personnes non-bancarisées et aux ressources limitées, il faut bien constater que la Belgique s'est endormie sur ses lauriers.

Fin 2017, lors de la transposition de la Directive PAD effectuée a minima, les législateur·rice·s belge n'ont pas touché au SBB défini en 2003 et aucune modification n'a été opérée en vue d'adapter ce service aux besoins actuel·le·s des consommateur·rice·s vulnérables et aux pratiques actuelles en termes d'offre de services bancaires sur le marché. Il s'est également bien gardé de se montrer innovant, alors que certaines options suggérées par l'Europe étaient de nature à considérablement améliorer la portée du SBB.

Comme régulièrement pointé du doigt par Financité, aucune promotion de ce compte n'est faite auprès des publics cibles, certaines banques découragent les éventuel·le·s

⁹ Où et comment signaler un problème ? Point de contact : <https://economie.fgov.be/fr/propos-du-spf/ou-et-comment-signaler-un>

¹⁰ Banco de Portugal, Publica Publicações <https://www.bportugal.pt/publications/banco-de-portugal/all/127>

demandeur·euse·s, notamment les plus vulnérables comme les demandeur·euse·s d'asile, et les autorités de contrôle sont aux abonnés absents depuis longtemps.

La volonté affichée par le présent gouvernement fédéral de s'attaquer enfin aux nouvelles formes d'exclusion bancaire qui affectent les victimes de la fracture numérique était prometteuse. Malheureusement, il s'agit encore d'une occasion manquée. La récente adoption d'un service bancaire universel, sous forme d'une charte négociée à huis clos entre le gouvernement et le secteur bancaire, est très loin de répondre aux besoins du public concerné¹¹. Si elle permet, pour une durée maximale de 3 ans, de plafonner les tarifs exorbitants pratiqués par certaines banques, la charte n'a pas du tout réglé le problème d'accès aux services bancaires pour les personnes non digitalisées.

Il est temps de remettre l'ouvrage sur le métier.

Anne Fily
Août 2021

¹¹ Financité, « Le service bancaire universel doit prendre en compte la fermeture des agences », 20 juillet 2021, <https://mailchi.mp/financite/rapport-2020-34-des-fonds-autoproclams-socialement-responsables-cots-1003256?e=036e8a20d0>

Recommandations Financité

En lien avec cette analyse, Financité plaide notamment via son memorandum¹² pour :

Avoir accès à un compte de paiement assorti de prestations de base :

Recommandation 29 : « *Financité demande aux autorités fédérales d'inclure dans les dispositions légales relatives au service bancaire de base :*

- 1. une nouvelle définition du type et du nombre minimum d'opérations comprises au titre de service bancaire de base. Cette définition doit être faite sur base d'une analyse approfondie du profil des personnes non bancarisées, de leurs besoins et de la manière dont l'offre de compte bancaire répond ou non à ceux-ci. Elle devra aussi inclure la tendance générale à la numérisation des opérations bancaires et à l'augmentation du coût de certains services ;*
- 2. la précision que l'accès aux comptes de paiement assortis de prestations de base ne peut dépendre de la situation financière du consommateur, de son statut professionnel, de son niveau de revenu, de son historique de crédit ou de sa faillite personnelle ;*
- 3. des mesures de communication suffisante, bien ciblée et active, qui touche en particulier les consommateurs non bancarisés, vulnérables et mobiles ;*
- 4. une facilité de découvert encadré pour éviter le surendettement liée au service bancaire de base ;*
- 5. des services supplémentaires comme des services de transfert de fonds pour les demandeurs d'asile ;*
- 6. des conditions particulièrement avantageuses, voire la gratuité du service bancaire de base pour les consommateurs vulnérables non bancarisés ;*
- 7. des services d'éducation financière indépendants qui puissent accompagner ou intégrer ce service bancaire de base. »*

¹² https://www.financite.be/sites/default/files/20190122_memorandum_2019-web_final.pdf

A propos de Financité

Si vous le souhaitez, vous pouvez nous contacter pour organiser avec votre groupe ou organisation une animation autour d'une ou plusieurs de ces analyses.

Cette analyse s'intègre dans une des 3 thématiques traitées par le Réseau Financité, à savoir :

Finance et société :

Cette thématique s'intéresse à la finance comme moyen pour atteindre des objectifs d'intérêt général plutôt que la satisfaction d'intérêts particuliers et notamment rencontrer ainsi les défis sociaux et environnementaux de l'heure.

Finance et individu :

Cette thématique analyse la manière dont la finance peut atteindre l'objectif d'assurer à chacun, par l'intermédiaire de prestataires « classiques », l'accès et l'utilisation de services et produits financiers adaptés à ses besoins pour mener une vie sociale normale dans la société à laquelle il appartient.

Finance et proximité :

Cette thématique se penche sur la finance comme moyen de favoriser la création de réseaux d'échanges locaux, de resserrer les liens entre producteurs et consommateurs et de soutenir financièrement les initiatives au niveau local.

Depuis 1987, des associations, des citoyen·ne·s et des acteurs sociaux se rassemblent au sein de Financité pour développer et promouvoir la finance responsable et solidaire.

L'asbl Financité est reconnue par la Communauté française pour son travail d'éducation permanente.