



# EDITORIAL

JEAN PHILIPPE GAUDEMET\*  
YVES ULLMO\*\*

L'évolution des relations des banques avec leurs clientèles, et notamment les plus fragiles d'entre elles, constitue une matière vivante, parfois conflictuelle, en plein cœur de l'actualité des débats et des négociations en cours, en France mais aussi au Royaume-Uni<sup>1</sup>, à la Commission européenne et aux États-Unis<sup>2</sup>.

Ces réflexions tentent d'apporter une réponse au dilemme qui résulte de la nécessaire conciliation entre deux principes essentiels de la relation bancaire :

- d'une part, la sélection de clientèle est une caractéristique intrinsèque forte du métier de banquier. Elle est en effet aussi bien la contrepartie du risque assumé par les établissements de crédit, qu'un élément indissociable de l'instauration d'une relation financière contractuelle durable qui ne peut reposer que sur la confiance. Mais elle est aussi l'un des aspects les moins désirables de la concurrence entre les établissements ;

- d'autre part, la circulation de la monnaie est un bien public et l'accès au service bancaire (gestion de compte, instruments de paiement<sup>3</sup>) apparaît aujourd'hui comme une condition nécessaire à la satisfaction des besoins élémentaires de la vie courante, comme de toute entreprise ; par ailleurs, les moyens et les systèmes de paiement sont les éléments constitutifs de réseaux dont l'étendue et la généralité déterminent la qualité. Cette situation trouve, en France, une traduction légale aussi bien dans l'interdiction de l'utilisation de la monnaie fiduciaire pour des paiements dépassant certains montants que dans l'obligation de domiciliation bancaire de différents revenus.

Un triple impératif résulte alors naturellement de l'évolution en cours vers la généralisation de la tarification des services bancaires :

- assurer la concurrence entre les établissements, dans des conditions qui ne mettent pas en cause la satisfaction d'objectifs prudentiels ;
- établir un niveau d'interopérabilité suffisant entre les réseaux, en toute sécurité d'utilisation des moyens de paiement ;

\* Secrétaire général du Conseil national du crédit et du titre.

\*\* Conseiller-maître à la Cour des comptes.

- lutter contre le risque d'exclusion bancaire de certaines catégories de clientèles.

Compte tenu de l'organisation actuelle du système bancaire en France, les réflexions s'organisent aujourd'hui autour de trois axes complémentaires :

- la transposition au domaine bancaire, en tenant compte de ses spécificités propres, du droit de la consommation et de la concurrence ;
- l'explicitation des objectifs d'intérêt général poursuivis dans le domaine bancaire, tant en raison de l'édification du marché intérieur européen, avec la libre prestation de service, que dans la rénovation des statuts de certains établissements spécialisés ;
- l'application dans le domaine bancaire de la loi relative à la lutte contre les exclusions.

Après les dispositions législatives mises en œuvre respectivement par les lois n°98-657 du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions<sup>4</sup> et n°99-532 du 25 juin 1999 relative à l'épargne et la sécurité financière<sup>5</sup>, ces orientations sont également illustrées par les déclarations de D. Lebègue<sup>6</sup>, directeur général de la Caisse des dépôts et consignations, sur le service bancaire de base et celles de J.-Ch. Le Duigou<sup>7</sup>, auteur d'un avis du Conseil économique et social, concernant l'accès à l'endettement. Deux propositions de loi visant à instituer un service universel bancaire ont enfin été déposées au cours du premier semestre 2000, l'une par les sénateurs G. Larcher, P. Hérisson, F. Trucy, P. Girod et L. Althapé, le 6 mars 2000, l'autre par le sénateur G. Delfau, le 31 mai 2000.

Ce numéro spécial de la *Revue d'économie financière* vise à apporter une contribution à ce débat difficile, qui s'est poursuivi tout au long des premiers semestres des années 1999 et 2000 au sein du « groupe de réflexion et de concertation sur l'évolution des relations entre les banques et leurs clients » présidé par Benoît Jolivet, président du Comité consultatif placé auprès du Conseil national du crédit et du titre.

Force est tout d'abord de constater qu'un halo d'incertitude entoure la définition des populations concernées par des phénomènes d'exclusion bancaire : à la difficulté de cerner les populations victimes d'exclusion sociale, à laquelle certaines formes d'exclusion bancaire peuvent contribuer, s'ajoute l'idée que l'exclusion bancaire est probablement susceptible de concerner des personnes qui, *a priori*, ne seraient pas classées parmi les « exclus sociaux ».

Aussi les approches sont-elles diverses pour traiter des populations confrontées à des mécanismes d'exclusion bancaire : certains s'appuieront sur des concepts, non moins difficiles à cerner, de personnes fragiles ou modestes ; d'autres prendront appui sur des critères de ressources analogues à ceux qui sont utilisés pour certaines modalités des prestations ou de l'action sociale en considérant les personnes de revenus



modestes ; d'autres enfin établiront des mesures indirectes et partielles du phénomène en se fondant sur l'application de la réglementation des chèques (« les interdits bancaires », en principe *seulement* interdits d'émettre des chèques), les personnes ayant déposé un dossier ou soumis à un plan de traitement du surendettement (« les surendettés »), les personnes ayant demandé le bénéfice de l'application du droit au compte bancaire...

A cette diversité d'approches de l'exclusion bancaire répond une triple originalité de ce numéro spécial de la *Revue d'économie financière* qui résulte :

- de son objet, plus proche de la vie courante que de la technique bancaire et de l'analyse financière ;
- de la diversité des contributeurs ; à côté des professionnels et des universitaires, la *REF* ouvre ses colonnes à des représentants de la clientèle des particuliers et, pour la première fois, à une représentante d'association caritative ;
- de la manière, inhabituelle à cette revue, dont certains articles ont abordé le thème, l'approche académique voisinant avec le compte-rendu de l'activité des services responsables de l'application du droit au compte, et l'analyse statistique avec l'approche psycho-sociologique du phénomène.

*LES DIFFICULTÉS RENCONTRÉES PAR LES PERSONNES  
MODESTES OU FRAGILES SE REFLÈTENT INÉVITABLEMENT  
DANS LEUR RELATION AVEC LE SYSTÈME BANCAIRE...*

3

Deux contributions tentent de définir les contours du processus d'exclusion en matière bancaire.

J.-M. Servet considère l'exclusion, comme un paradoxe de la finance, dans la mesure où les relations financières constituent des liens par nature et où les instruments monétaires ont, dans leur zone de circulation, un principe d'universalité pour caractéristique. Face à la difficulté de mesure du phénomène, il distingue trois formes d'exclusion bancaire et financière : la « stigmatisation » sociale qui peut résulter d'un accès limité à la gamme des moyens de paiement ; la « mise à l'écart » de certains services, qui peut provenir d'une discrimination à l'égard de la clientèle ou d'une sanction légale ; la « marginalisation financière », enfin, qui traduit une difficulté globale d'accès aux services bancaires. Il souligne, à cet égard, la responsabilité particulière des banques qui sont au cœur de la tension qui s'exerce entre la nécessité d'une protection contre les risques associés à la mise en place de certains moyens de paiements et la mise à disposition de tous les publics d'un système universel de paiements.

Isabelle Guérin s'intéresse aux *pratiques budgétaires des bénéficiaires de minima sociaux*. Elle montre comment l'incapacité de certaines person-



nes à épargner exacerbe leur contrainte de liquidités et influence leurs modes de gestions et d'anticipations budgétaires. Les comportements budgétaires (élasticité revenu de la dépense, affectation des ressources) et les relations à la banque (sujétion, instrumentalisation, conflits) diffèrent selon les attitudes et représentations individuelles : « rationalisation », « culpabilisation » ou « revendication ».

Trois contributions apportent des illustrations empiriques et concrètes de l'exclusion bancaire, selon trois approches complémentaires : des monographies d'exemples vécus, l'analyse des données sur les comptes de dépôts dont disposent les établissements de crédit et une enquête déclarative auprès de la clientèle.

Chantal Gueneau émaille son propos d'exemples vivants qui illustrent « l'insuffisance de considération » de la profession bancaire pour les petits comptes et leurs titulaires. Frais engendrés par des incidents de paiement provoqués par des retards dans le versement des prestations sociales, difficultés et dépenses supplémentaires résultant de l'absence d'un moyen de paiement à distance sécurisé pour les interdits de chèquiers, prestations réputées insaisissables saisies sur les comptes bancaires du fait de la fongibilité des sommes déposées, difficulté d'accès au crédit conduisant à des modes de financement d'autant plus onéreux qu'ils sont délivrés sans grand discernement et conduisent au surendettement, complexité pour les « SDF<sup>8</sup> » des démarches d'ouverture d'un compte bancaire, délai de disposition des sommes déposées sur les livrets, tels sont les types de problèmes rencontrés par les personnes accueillies par le Secours catholique. Ils éclairent *les besoins des personnes fragiles en matière de services bancaires* : un compte bancaire, des moyens de paiement à distance pour les interdits de chèquiers, des crédits adaptés, des frais réduits, un compte insaisissable.

En contrepoint, Pascal Thoraval présente des *éléments sur l'utilisation des moyens de paiement par les clients* tirés des résultats chiffrés d'une étude effectuée en 1999 par les établissements de crédit pour le « groupe de réflexion et de concertation sur l'évolution de la relation des banques avec leurs clients » présidé par Benoît Jolivet. Il s'agit de mesurer la fréquence des opérations effectuées sur les comptes de dépôts actifs en fonction de l'importance des flux créditeurs qu'ils reçoivent. Il en ressort notamment que le nombre d'écritures débitrices, et particulièrement le nombre de chèques émis, est croissant avec le flux créditeur qui alimente le compte. En outre, les comptes à faibles flux enregistrent, en proportion du nombre d'écritures débitrices, relativement plus de retraits d'espèces et moins d'émissions de chèques. Quant à l'utilisation de la carte bancaire, elle apparaît comme une alternative au chèque pour les comptes à faibles flux, tandis qu'elle est davantage complémentaire au fur et à mesure que l'importance des flux créditeurs s'accroissent.



Enfin, au-delà de l'utilisation des moyens de paiement, Sophie Richard examine, au travers d'une enquête menée en 1996 par le CREP pour la Caisse des dépôts et consignations, *les comportements financiers de populations à faibles revenus*. La tension financière de leur budget laisse peu de place à l'épargne, dont le principal motif est de précaution (protection contre les imprévus) ; le découvert constitue donc l'outil fréquent d'ajustement de budgets en équilibre fragile. Près d'un tiers de la population étudiée ne dispose d'aucun produit d'épargne ; les supports privilégiés sont liquides avec, en tête, les Livrets A ou bleu, considérés davantage comme des produits d'épargne temporaire que comme des placements ; leur taux de détention par les personnes en cause reste cependant clairement inférieur à la moyenne nationale. Si le taux de recours à l'endettement est, quant à lui, proche de la moyenne, sa structure est fort différente avec moitié moins d'endettement immobilier et un recours majoritaire au crédit à court terme.

*CES DIFFICULTÉS PEUVENT CONDUIRE À CERTAINES  
FORMES D'EXCLUSION SUPPLÉMENTAIRES EN MATIÈRE  
DE MOYENS DE PAIEMENT...*

Les formes prises par l'exclusion bancaire recouvrent des origines diverses, comportementales ou légales, comme l'illustrent les deux contributions suivantes.

Nicolas Eber examine les rapports entre *sélection de clientèle et exclusion* bancaire dans le comportement des établissements de crédit. La sélection de clientèle, située d'un point de vue théorique au cœur de l'activité bancaire, vise à résoudre le problème de l'imperfection de l'information concernant le risque des clients ; celle-ci est en effet susceptible de générer des phénomènes d'« antisélection », les mauvais risques chassant les bons. La banque peut alors recourir à diverses méthodes : l'« auto-sélection » des clients grâce à la mise en place d'un « menu de contrats », l'établissement d'une relation de long terme ou encore la construction d'un « score » fondé sur une étude statistique des caractéristiques de la clientèle. Cette analyse est complétée par un examen des facteurs déterminants de l'exclusion du crédit et la mise en évidence aux Etats-Unis d'un processus de sélection fondé sur le positionnement géographique des agences bancaires.

C'est au contraire à une modalité légale d'exclusion, celle qui résulte en France du cadre juridique précis régissant la lutte contre l'émission de chèques sans provision, que Pierre Le Quéau et Daphné Salon s'intéressent, lorsqu'ils rendent compte d'une enquête menée en 1998 par le Credoc à la demande du Comité consultatif placé auprès du Conseil national du crédit et du titre sur *les personnes interdites de chèquiers*. Dans l'ensemble, les personnes interdites de chèquiers sont issues de milieux



très modestes et connaissent des difficultés de trésoreries chroniques. Toutefois, la réalité est plus complexe et différentes catégories se distinguent : des personnes fragilisées par un événement familial ou professionnel, des étourdis qui restent soucieux d'assainir la gestion de leur budget, des consommateurs désinvoltes, des professionnels indépendants en difficulté. Si l'interdiction constitue souvent une difficulté supplémentaire, elle semble aussi un efficace signal d'alerte.

Les comportements d'exclusion bancaire sont naturellement un sujet de préoccupation majeur des organisations de consommateurs. C'est sur la remontée des informations recueillies au niveau local par son réseau d'associations que s'appuie l'analyse de la CLCV<sup>9</sup>.

Reine-Claude Mader confronte *l'exclusion bancaire et l'expérience française du service bancaire de base*. L'instauration du droit au compte ne paraissant pas suffisante pour garantir l'accès aux services considérés comme essentiels, la Charte des services bancaires de base, élaborée dans le cadre du Comité consultatif placé auprès du Conseil national du crédit et du titre, a déterminé, sans valeur contraignante, des pratiques recommandées, qui ne remettent pas en cause la liberté contractuelle. Or, selon une enquête de la CLCV, les établissements bancaires ne font que très rarement référence à ce document. Bien plus, l'esprit de la charte, sinon la charte elle-même, ne paraît pas mis en application : la documentation relative aux tarifs n'est pas systématiquement remise aux clients venus ouvrir un compte à l'agence ; l'ouverture d'un compte peut être refusée, sans notification écrite, sur le simple motif d'insuffisance de revenus ou conditionnée à l'examen des antécédents bancaires et des justificatifs de revenus et de domicile ; des moyens de paiement, tel que le chèque, peuvent être refusés, sans qu'une date de réexamen de la situation ne soit fixée. Pour la CLCV, ces pratiques, au total, handicapent gravement les personnes qui n'ont pas les moyens financiers ou psychologiques de négocier.

Chantal Cailloin analyse la relation entre *l'exclusion bancaire et le traitement du surendettement*. Elle constate que le retrait du chéquier est vécu comme une sanction beaucoup plus pénalisante que l'impossibilité d'accéder au crédit. Or, s'il n'existe pas de statistiques précises permettant d'établir une corrélation entre la saisine de la commission de surendettement et la demande de restitution des moyens de paiement par la banque, il semble que le profil majoritaire de l'interdit bancaire soit le même que celui du surendetté ; en outre, selon une enquête rapide, la grande majorité des personnes surendettées seraient aussi interdites bancaires. Une part importante de la population est ainsi, selon elle, conduite à « jongler » avec les découverts bancaires et les différés de paiement, au risque d'émettre des chèques sans provision. Aussi lui semble-t-il nécessaire de généraliser un service bancaire de base,



garantissant à tous un ensemble de services suffisants, plutôt que d'en restreindre l'application au seul bénéficiaire de la procédure du droit au compte.

L'appréciation portée par Marie-Christine Caffet sur l'application de la Charte des services bancaires est quelque peu différente. Selon elle, si la charte n'est pas systématiquement formellement mentionnée dans les agences bancaires, elle n'en est pas moins très largement appliquée dans les faits. Si l'accès au compte bancaire constitue bien selon elle un « droit égal pour tous » confirmé par le haut niveau de bancarisation en France, la vraie question est celle de la relation à la banque des catégories de populations très défavorisées qui, confrontées à des besoins de services particuliers en matière de services bancaires, relèvent d'une réponse adaptée qui doit être apportée à des conditions préférentielles. Le nouvel enjeu de la lutte contre l'exclusion bancaire, qui se dessine aujourd'hui, n'est plus, selon elle, celui de l'universalité d'un service élémentaire et gratuit réduit à un socle de prestations courantes, mais bien celui de l'accès le plus large possible à la maîtrise de la banque multi-canaux permise par le développement des nouvelles technologies de la communication.

### *... COMME EN MATIÈRE DE CRÉDIT*

Michel Dietsch s'interroge : *peut-il exister un droit au crédit ?* Pour certaines des organisations de consommateurs, très minoritaires, le droit au crédit devrait être adjoint à l'accès au compte et à des moyens de paiement indispensables pour la vie courante comme élément constitutif du service bancaire de base ou d'un service universel. La majorité d'entre elles, sensibles à la contradiction, pour le particulier, entre des possibilités systématiques d'obtention de crédit et la protection des plus fragiles contre le surendettement, souhaitent un accès élargi au crédit pour les revenus les plus modestes, sans pour autant en préciser les conditions. Michel Dietsch montre que l'opposition entre accès au crédit, c'est-à-dire à la « liquidité », et accès au système de paiement devrait être dépassée par des modalités adaptées de crédit à très court terme, destinées à pallier des irrégularités dans la perception des revenus ou à divers événements imprévisibles. La solution ne lui semble pas être dans la spécialisation d'établissements de crédit dans les clientèles fragiles, mais au contraire dans la constitution par tous les établissements de crédit, de formules adaptées à leur prise de risque et facilitées, dans les banques à vocation générale, par la synergie entre leurs activités de crédit et de dépôt. On retrouve ici les pratiques et les débats sur les découverts à court terme, autorisés ou, comme il est souhaitable, contractuels. Mais au total, pour Michel Dietsch, il ne peut exister un « droit » au crédit comme il existe un « droit » au compte.

L'article d'Isabelle Guérin et David Vallat, en s'intéressant à la



relation entre *très petites entreprises et exclusion bancaire en France* se situe dans un autre contexte, celui de l'accès au crédit pour la création de très petites entreprises. On rejoint la problématique des solutions à l'exclusion dans la mesure où, en 1996, 50 % des créateurs étaient au chômage avant la création de leur entreprise, cette part allant croissant. Les auteurs dressent un tableau des possibilités qu'offre le partenariat banques-associations dites de finance solidaire, ces dernières pouvant jouer un rôle d'intermédiaire pour les fonctions - en reprenant les termes anglais utilisés par les auteurs - de *screening*<sup>d0</sup>, *monitoring*<sup>d1</sup> et *enforcing*<sup>d2</sup>. Fonds de garantie *ad hoc* et prêts assimilables à des prêts d'honneur en sont des modalités.

Thierry Baudassé et Anne Lavigne se demandent : *pourquoi et comment légiférer sur l'usure ?* Après avoir rappelé les arguments traditionnels en faveur d'une législation sur l'usure, ils constatent, face à la thèse selon laquelle l'existence d'un taux de l'usure entre en contradiction avec les principes de marché, que certains de ces arguments restent valables dans l'analyse économique et applicables à une économie concurrentielle :

- la structure non-concurrentielle du crédit dans la frange risquée ;
- les externalités négatives liées à la consommation de crédit par les agents les plus risqués, c'est-à-dire au surendettement ;
- le caractère d'assurance sociale, dans les sociétés traditionnelles, imposant une redistribution du revenu des prêteurs vers les emprunteurs soumis à des états de nature défavorables.

On retrouve par cette analyse les problèmes de l'exclusion bancaire et financière, car les réglementations de l'usure peuvent y conduire, par l'éviction du crédit des personnes les plus risquées, ou au contraire l'atténuer, par le plafonnement du coût des concours bancaires accordés. Les auteurs sont sensibles à cette contradiction, et examinent différentes formes de segmentation des crédits soumis à divers plafonds d'usure, selon que la motivation principale est la protection de l'emprunteur contre son risque d'insolvabilité ou la lutte contre le pouvoir de négociation des prêteurs dans les franges non-concurrentielles des marchés. Ils examinent ensuite comment déterminer le taux de référence et l'écart à retenir pour le calcul du taux de l'usure, contribuant ainsi à des débats en cours concernant l'application de la législation sur l'usure aux entreprises.

*LES REMÈDES À L'EXCLUSION BANCAIRE, EN S'APPUYANT  
SUR LE BILAN D'EXPÉRIENCES DIVERSES, SUPPOSENT  
UN EFFORT DÉLICAT DE CONSTRUCTION PROSPECTIVE*

La note de Brigitte Maynard présente les difficultés rencontrées au cours de l'application du droit au compte dans un comptoir de la Banque de France, dans le cadre de l'article 58 de la loi bancaire du 24 janvier 1984, avant donc la sortie du décret d'application de l'article 137 de la loi du





29 juillet 1998 sur la lutte contre les exclusions. Il s'agit de difficultés administratives (pour obtenir certaines pièces justificatives), de l'attitude restrictive de certaines banques, qui sont surmontées en ce qui concerne l'ouverture même du compte, mais qui demeurent parfois, quant à ses conditions de fonctionnement, trop limitées ou à sa fermeture ultérieure. Le problème majeur reste cependant celui de la non-délivrance de moyens de paiement.

Cécile Yepes fait part de l'expérience de *l'accès aux services bancaires des catégories les plus démunies de la population américaine*. Aux États-Unis, 10 % des foyers environ, soit un nombre de 14 millions, ne disposent pas de compte auprès d'une institution financière, dont, parmi eux, 10 millions de bénéficiaires de prestations sociales. Il n'existe pas de définition légale du concept de service bancaire de base. Les banques soutiennent qu'elles offrent de nombreuses options qui en sont proches, mais de nombreux individus, néanmoins dépourvus de compte bancaire, ont recours à des bureaux de paiement par chèques et à des *payday lenders*, sociétés de crédit concentrant leur activité dans l'octroi d'avances de trésorerie<sup>13</sup>, mais aussi à des *pawnbrokers* (prêteurs sur gages) à des conditions souvent abusives. En matière de crédit, les coopératives de crédit (« *credit unions* ») créées par la Federal Credit Union Act de 1934 comptent parmi leurs membres plus du quart de la population américaine et représentent 12,5 % du marché des crédits à la consommation. Plus généralement, les banques sont soumises aux exigences du Community Reinvestment Act, qui vise à combattre les pratiques de sélection de leur marché par les institutions financières et à imposer à celles-ci de répondre aux besoins de financement des zones dans lesquelles elles sont établies. L'extension éventuelle de ces exigences fait actuellement l'objet de débats.

Pierre Baudez, médiateur de la FFSA<sup>14</sup>, fait le point sur *la contribution de l'assurance emprunteur à la lutte contre l'exclusion bancaire et ses limites*. Un examen très attentif des différentes modalités de l'assurance emprunteur conduit l'auteur à une appréciation d'ensemble positive, qu'il s'agisse de garanties contre les risques de perte d'emploi, d'incapacité, temporaire ou définitive, et de décès. Grâce à la mutualisation permise par la pratique de contrats de groupe, la protection, qu'ils offrent contre l'anti-sélection, et leur gestion peu coûteuse, s'instaure une certaine solidarité au sein du groupe assuré, entre jeunes et moins jeunes, hommes et femmes, professions abritées et professions exposées, même si cette solidarité « joue dans un cercle plus ou moins fermé, compte tenu des critères d'admission imposés en premier lieu par le banquier, en second lieu par l'assureur ».

Le médiateur constate néanmoins diverses difficultés pratiques, tenant à l'insuffisance souvent constatée des échanges d'information entre



l'assureur (ou son souscripteur, le prêteur) et l'assuré, et aussi au « défaut » de mémoire des assurés, en particulier en ce qui concerne leur état de santé. Pierre Baudez examine également les cas - rares - d'exclusion de l'assurance et la possibilité de recourir à d'autres garanties. Il souligne enfin le rôle des prêteurs - qui mettent les assureurs en concurrence - dans l'efficacité de la contribution de l'assurance emprunteurs à la lutte contre l'exclusion : une tarification trop serrée, la recherche d'une simplification excessive « des actes de distribution et de gestion, risque d'appauvrir les garanties et de multiplier les exclusions et les litiges ». Une meilleure formation des personnels prescripteurs, l'encouragement de l'assureur « à sélectionner par la tarification du risque évalué, plus souvent que par l'exclusion du risque hors normes, en préférant la dérogation et la modulation tarifaire à l'exclusion ou à la fausse déclaration » sont les pistes qu'il recommande.

Sophie Dion et Alain Ghozi s'interrogent sur l'état du droit et de la jurisprudence concernant *l'obligation d'information et de conseil du banquier à l'égard des personnes de revenus modestes* en matière de crédit<sup>15</sup>. Ils notent d'abord que le droit français ne connaît pas le concept de « personnes aux revenus modestes ». L'obligation d'information résulte principalement de la réglementation. On connaît à cet égard les règles relatives au contrat de crédit qui découlent du Code de la consommation. Par contre, le devoir de conseil ne résulte que de la jurisprudence, et trouve sa limite dans la nécessité de ne pas s'immiscer dans les affaires de l'emprunteur. Les auteurs mettent plus particulièrement l'accent sur les règles relatives à la protection de la caution d'un crédit à la consommation, et aussi de celles relatives aux crédits professionnels, en particulier quand la caution est une personne physique : « le surendettement, et parfois même l'exclusion guettent les personnes physiques qui, pour sauver les personnes morales auxquelles ils appartiennent, prennent parfois des risques considérables ». Plus généralement, Sophie Dion et Alain Ghozi commentent quelques décisions topiques trouvant leur source dans l'obligation faite par la jurisprudence à tous les professionnels de s'assurer que leurs clients non avertis contractent en connaissance de cause. Il s'agit là d'un domaine en pleine évolution, où les auteurs soulignent pour conclure qu'une protection mal pensée se retournerait contre les intérêts de la personne à protéger. L'obligation de conseil doit donc être encadrée afin d'aider les personnes concernées à investir ; le devoir de conseil doit aider les personnes modestes à l'action.

L'article de Jean-Charles Rochet se concentre enfin sur *le financement des services bancaires de base*. Il souligne que la notion de services bancaires de base est l'équivalent, dans le domaine des moyens de paiement, de la notion de service universel qui s'applique aux industries de réseaux (téléphone, électricité) auxquelles on peut assimiler le



« réseau » des banques de dépôt. La lutte contre l'exclusion se justifie à la fois par des considérations éthiques ou politiques, et par des arguments d'externalités de réseau, l'efficacité d'un réseau étant directement liée au nombre de clients raccordés. Politique est la définition d'un « panier » de services bancaires de base et celle de ses bénéficiaires. Sans entrer dans ce débat, l'auteur s'inspire de celui qui a été mené dans les industries de réseau sur la manière de financer l'obligation de service universel, qui doit être fourni à un prix abordable. Cela sous-entend que « ce prix est inférieur à celui que pratiqueraient spontanément les opérateurs. Il faut donc compenser ceux-ci pour leur manque à gagner, et de la façon la moins inefficace possible ».

Après avoir constaté que la Charte, actuellement en vigueur, du service bancaire de base correspond bien aux objectifs du service universel, il analyse les méthodes possibles de son financement dans le cas, qui nous concerne, d'opérateurs multiples en situation de concurrence : la péréquation tarifaire, qui entraîne des distorsions dans les choix des usagers et comporte un risque d'« écrémage » ; la solution, qu'il écarte, d'octroi aux opérateurs du service universel d'un secteur d'activité réservé, c'est-à-dire la définition d'un ensemble de produits et de services, susceptibles de leur rapporter un bénéfice, dont ils auraient l'exclusivité, c'est à dire une rente<sup>16</sup> ; la solution, qu'il propose, de la création d'un fonds de service universel financé par une taxe assise sur l'intégralité des produits bancaires, c'est à dire sur le chiffre d'affaires ou sur les bénéfices des opérateurs. Des gains d'efficacité pourraient être engendrés en donnant à tous les opérateurs la possibilité de fournir les services de base en échange d'une exonération de la taxe (système anglosaxon du « *pay or play* »), et, en tout cas, en répartissant le produit du fonds en fonction du nombre effectif de services de base ouverts. L'adjudication du service universel serait également une formule a priori possible, mais elle ne semble guère pouvoir s'appliquer au système bancaire et n'est pas compatible avec les dispositions de la loi relative à la lutte contre les exclusions. Il est à noter que l'auteur n'écarte pas la gratuité du service, sans toutefois définir le panier de services correspondants ni la population concernée.

Bien qu'elle apparaisse dans un contexte où la concurrence est généralement davantage la règle, l'application aux services bancaires des concepts développés pour les services de réseau (transport, communication, énergie, couverture maladie universelle) met ainsi à jour les mêmes oppositions entre la problématique du service public et celle du service universel :

- service minimum ciblé pour des populations considérées comme fragiles ou service commun de base ;
- garantie d'accès ou égalité d'accès au service ;

- service a priori délivré par un organisme spécialisé désigné à cet effet, bénéficiant en la matière d'une situation de monopole de service public, ou susceptible d'être offert, sous le contrôle d'un régulateur, par l'ensemble des opérateurs participant de manière concurrentielle au réseau concerné ;
- crainte de la stigmatisation associée à toute discrimination positive en faveur de populations fragiles ;
- risque d'effets d'enfermement inhérent à toutes réductions tarifaires attribuées, sous conditions, à des populations en difficultés ;
- accès gratuit au service, tarification « modérée » ou « ticket modérateur ».

Au-delà des querelles de principes, les réponses apportées par la France à ces questions doivent être compatibles au niveau européen.

Dans ces conditions, les réflexions pour l'élaboration en France d'un service garantissant l'accès de tous à des services bancaires de base pourraient s'organiser autour des principaux axes suivants:

- un socle minimum<sup>17</sup> de services bancaires<sup>18</sup> pourrait constituer *une plate-forme commune* qui, comprenant tenue de compte, informations sur le compte, opérations courantes, accès aux liquidités et moyens de paiement sécurisés de proximité et à distance, serait susceptible d'être associée à tout compte de dépôts par l'ensemble des établissements et servirait de point de départ à la gamme des services bancaires offerts librement par chacun d'entre eux ;
- ce socle minimum de services bancaires serait *offert à tous* à un tarif commercial libre ;
- il ferait l'objet d'une ristourne tarifaire (ou d'une prise en charge) pour les personnes qui, en situation *objective* difficile, en ferait la *demande expresse* ; celle-ci pourrait, dans certains cas, au besoin couvrir la totalité des frais ;
- la ristourne tarifaire pourrait être totale, forfaitaire ou calculée en proportion de la convention de compte la moins chère offerte par chaque établissement ;
- sous l'égide des pouvoirs publics, qui en seraient garants et apporteraient éventuellement une contribution au financement du dispositif, elle pourrait faire l'objet d'une compensation forfaitaire allouée par un fonds interbancaire qui en mutualiserait le coût à l'ensemble des établissements au prorata des nombres de compte de dépôts ouverts dans leurs livres.

### NOTES

1. Cf. le rapport de Don Cruikshank publié par le gouvernement britannique.
2. Cf. notamment certains débats menés dans le cadre de la loi Gramm-Leach aux Etats-Unis.
3. Hormis le crédit et l'épargne.
4. Article 137 concernant le droit au compte et modifiant l'article 58 de la loi n°84-46 du 24 janvier 1984 relative à l'activité et au contrôle des établissements de crédit.



## ÉDITORIAL

---

5. Première partie consacrée à la réforme des Caisses d'épargne, notamment son article 1 leur attribuant des missions d'intérêt général.
6. « En finir avec l'exclusion financière », *Le Monde* du 1<sup>er</sup> juin 1999.
7. Endettement et surendettement des ménages, avis et rapport du conseil économique et social, présenté par J.-Ch Le Duigou, 25-26 janvier 2000.
8. Personnes « sans domicile fixe ».
9. Confédération de la consommation, du logement et du cadre de vie.
10. Accueil, conseil et orientation du créateur d'entreprise.
11. Suivi de l'activité du créateur d'entreprise.
12. Surveillance du respect du contrat de crédit par le créateur d'entreprise.
13. On retrouve ici l'analyse de Michel Dietsch.
14. Fédération française des sociétés d'assurance.
15. Ils excluent l'information et le conseil en matière d'épargne, qui sortent du domaine traité.
16. L'auteur évoque, à titre d'exemple, l'exclusivité de la distribution de produits d'épargne (livret A) ou de crédit (jadis prêts conventionnés).
17. Tout service bancaire supplémentaire serait facturé au tarif commercial unitaire sans remettre en cause le bénéfice du service minimum de base.
18. Le comité consultatif auprès du Conseil national du crédit et du titre pourrait procéder de manière régulière à l'examen du contenu de cette plate-forme en fonction de l'évolution des besoins et des technologies.