



# LES MODALITÉS DE L'EXCLUSION BANCAIRE ET L'EXPÉRIENCE FRANÇAISE DU SERVICE BANCAIRE DE BASE

REINE-CLAUDE MADER\*

Les banques se sont depuis plusieurs années imposées comme un service essentiel de notre société, en grande partie par une volonté politique des pouvoirs publics. Pour recevoir son salaire ou ses prestations sociales, pour payer son loyer, régler ses factures ou même ses achats quotidiens, il est aujourd'hui impossible de ne pas passer par l'intermédiaire d'une banque et des moyens de paiement qu'elle met à notre disposition. Et pourtant, dans le même temps, l'exclusion bancaire, la « débancaisation », ne cesse de se développer.

Conscients des problèmes qui pouvaient en résulter, les pouvoirs publics ont instauré dans la loi bancaire de 1984 un « droit au compte » (article 58). Cela signifie que toute personne qui se voit refuser l'ouverture d'un compte de dépôt par une banque, lorsqu'elle ne détient pas déjà un autre compte dans un autre établissement, peut s'adresser à la Banque de France afin que celle-ci désigne un établissement bancaire, qui sera alors dans l'obligation d'ouvrir le compte demandé. Le recours à cette procédure n'a cessé d'augmenter depuis sa création. De 295 demandes en 1986, on est passé en 1997 à plus de 3 500 dossiers.

Avec l'instauration du droit au compte est également née l'idée d'un service de base bancaire. En effet, il est rapidement apparu, en particulier aux associations travaillant avec des publics en difficulté, que le droit au compte n'était pas suffisant s'il ne permettait pas également l'accès à un certain nombre de services indispensables au fonctionnement normal d'un compte bancaire.

Cette idée d'un service de base bancaire a pris corps pour la première fois en 1992 avec l'adoption par les établissements bancaires d'une charte des services bancaires de base élaborée dans le cadre du Comité consultatif du Conseil national du crédit et du titre. Son objet était de faire en sorte que les établissements de crédit y adhérant « s'engagent à offrir des services bancaires de base à tous à des conditions qui en permettent l'accès aux personnes les plus modestes », sans que soit néanmoins remis en cause le principe de la liberté contractuelle entre l'établissement bancaire et ses clients. La Charte détermine donc un certain nombre de pratiques recommandées et d'autres à proscrire dans le cadre de l'ouverture d'un compte de dépôts à vue, de son fonctionnement et de sa fermeture. Ainsi, en ce qui concerne le fonctionnement du compte, elle prévoit en particulier que « l'offre incluse dans les services bancaires de base doit permettre des paiements de contact - hormis les montants normalement payables en espèces - et des paiements à distance nécessaires au règlement des transactions, des dettes et des libéralités, et le suivi régulier du compte ».

\* Consommation Logement Cadre de Vie (CLCV).

Cette Charte n'ayant bien sûr aucune portée législative, il revient aux établissements bancaires qui ont choisi d'y adhérer de la faire connaître de leurs agences et d'assurer le respect de ses principes.

Sept ans après l'adoption de cette Charte, et alors que s'ouvrait à nouveau le débat sur le service de base bancaire avec le vote de l'article 137 de la loi N° 98-657 du 29 juillet 1998, posant le principe d'un service bancaire de base accordé dans certaines situations, la CLCV a souhaité savoir quelles étaient aujourd'hui sur le terrain les conditions faites par les agences bancaires aux personnes disposant d'un faible revenu pour l'ouverture d'un compte de dépôt.

En s'appuyant sur notre réseau d'associations locales et départementales, et sans prétention statistique, nous avons donc enquêté auprès de plus de 120 agences réparties sur 32 départements.

Les objectifs fixés aux enquêteurs étaient de déterminer :

- s'il était possible à une personne disposant d'un revenu compris entre 2 000 et 5 000 francs d'ouvrir un compte dans n'importe quelle agence bancaire ;
- quels étaient les moyens de paiement accordés et sous quelles conditions ;
- si, en cas de refus, il était fait mention de l'existence d'un droit au compte avec orientation vers la Banque de France ;
- s'il était fait référence à l'existence d'une Charte des services bancaires de base.

Nous avons pu tirer des résultats de cette enquête plusieurs remarques d'ordre général.

La première d'entre elles est qu'il n'existe apparemment pas de ligne de conduite fixée pour les différentes agences d'une même banque quant à l'attitude à adopter face à une personne disposant de faibles revenus. Suivant les régions, chaque agence a sa propre politique et il est arrivé ainsi que deux agences d'un même groupe imposent des conditions différentes pour une situation semblable. Il en résulte une inégalité de fait injustifiable, liée à une politique commerciale et non plus à la fameuse relation *intuitu personnae* qu'il n'est pas question de remettre en cause ici.

D'autre part, l'on a pu regretter qu'à plusieurs reprises, il ne soit pas apporté de réponse précise aux demandes du client, notamment en termes de délais d'attente pour l'obtention d'un chéquier ou d'une carte de retrait. La décision d'attribution reste du seul ressort du conseiller financier, sans qu'il soit établi, par exemple, de date de réexamen du dossier. Pourtant, si l'on se réfère au texte de la charte des services bancaires de base, il est stipulé que « en cas de non délivrance de formules de chèques ou de carte de paiement, l'établissement s'engage, de sa propre initiative ou à celle du client, à réexaminer périodiquement sa décision ». Ce défaut d'application des principes de la Charte est cependant moins étonnant quand on sait que l'existence de celle-ci semble ignorée dans la plupart des agences. Il n'y est en tout cas que très rarement fait référence (dans 6 % des cas), même lorsque la question est posée.

Enfin, il nous paraît également important de noter qu'il n'est pratiquement jamais remis au client de documents présentant les tarifs bancaires en application.

Avant de détailler les conditions souvent associées à l'ouverture d'un compte à vue, il nous faut tout d'abord évoquer les cas de refus, qui ont représenté près de 7 % des cas étudiés dans le cadre de cette enquête.

Si nous déplorons fortement que certaines personnes se voient refuser l'accès à un compte de dépôt parce que leurs revenus sont insuffisants (motif le plus souvent donné verbalement, au guichet ou par le chargé de clientèle), et de façon sous-jacente, parce qu'elles ne sont donc pas assez rentables pour la banque, puisqu'elles ne pourront pas accéder aux autres produits financiers proposés, nous ne pouvons néanmoins pas nous opposer à de telles pratiques puisqu'elles sont reconnues par la loi, et que celle-ci y apporte un remède sous la forme de la procédure de droit au compte. Par contre, notre enquête nous a permis de constater que dans ces situations, il n'a jamais été remis au demandeur de document écrit notifiant le refus et qu'il n'a jamais été fait mention du droit au compte pouvant être actionné auprès de la Banque de France. Ce déficit d'information est selon nous un obstacle à l'exercice du droit au compte, et donc un facteur d'exclusion bancaire. Il est nécessaire, si l'établissement bancaire ne peut être obligé d'ouvrir un compte de dépôt, qu'il soit au moins soumis à une obligation d'information lorsqu'il refuse cette ouverture.

Pour en venir plus directement à la question du service de base bancaire et à sa nécessité, notre enquête nous a permis de constater que si, dans la grande majorité des cas, l'ouverture d'un compte de dépôt à vue était possible, cette acceptation était néanmoins souvent soumise à un certain nombre de conditions.

Le demandeur doit tout d'abord souvent faire face à une méfiance clairement exprimée et à des menaces de fermeture du compte dès l'apparition d'un découvert. Certaines agences ont même tendance à orienter des clients à faible revenu vers des banques qu'elles jugent plus adaptées à leur situation, en particulier vers la Poste.

Concrètement, l'ouverture du compte est très fréquemment soumise à la vérification des antécédents bancaires, même si la situation a été régularisée ou à la production par le demandeur de justificatifs de revenu et/ou de domicile. Ce dernier point pose un problème important pour l'accès des personnes sans domicile fixe aux services bancaires de base.

Il arrive également que certaines agences bancaires imposent l'ouverture d'un livret ou la souscription d'un pack pour toute ouverture d'un compte à vue. De telles pratiques ne correspondent pas toujours aux besoins et aux souhaits de clients disposant d'un budget modeste et peuvent les conduire à payer pour des services qu'ils n'utilisent pas, et donc à payer plus que nécessaire.

En ce qui concerne la mise à disposition de moyens de paiement, nous avons pu constater que la délivrance de formules de chèques et de cartes de retrait pour les personnes disposant d'un faible revenu était également très souvent soumise à nombre de conditions, variant selon les agences et les banques.

Il est ainsi très fréquent que le chéquier ne puisse être obtenu que quelques semaines ou mois après l'ouverture du compte, sans qu'une date de réexamen de situation ne soit fixée, ainsi que nous l'avons déjà relevé précédemment. D'autre part, il est parfois exigé le dépôt d'une somme minimale pour avoir accès aux formules de chèques. Cette somme est parfois supérieure au revenu mensuel du détenteur du compte, ou en tout cas, représente une part élevée de son revenu. Une telle condition compromet bien sûr fortement la possibilité d'obtenir un chéquier.

L'utilisation des cartes de retrait, lorsqu'elles sont mises à disposition sans



conditions, est le plus souvent limitée au seul département ou aux guichets de la banque qui tient le compte. Dans certains cas, comme pour la délivrance des formules de chèques, il est exigé un dépôt minimum souvent élevé par rapport au revenu, ou la délivrance de la carte n'intervient qu'après un temps d'observation du fonctionnement du compte. Il arrive également que la carte de retrait, même limitée au département de résidence, soit proposée comme un service payant. Enfin et surtout, ce service est parfois refusé, soit sur la base d'un seuil salarial minimum, soit sans motivation exprimée. Ce service fait pourtant bien partie de ceux mentionnés par la Charte des services bancaires de base : « *Respecte l'esprit de la charte, l'établissement de crédit qui fournit au client, s'il l'offre à l'ensemble de sa clientèle : une carte de retrait (...)* ».

Sur la base de ces différents éléments, force est de constater que, dans des cas qui ne sont pas marginaux, une personne disposant de revenu modestes peut se voir ouvrir un compte de dépôts à vue mais ne disposer, pendant plusieurs semaines voire plusieurs mois, d'aucun instrument pour le faire fonctionner dans des conditions normales. Dans une telle situation, le détenteur du compte doit se rendre au guichet de son agence pour retirer des espèces, ou demander que soit effectué un virement, en tenant compte d'horaires d'ouverture peu compatibles avec l'exercice d'une activité professionnelle, et avec une contrainte géographique, puisqu'un retrait d'espèces au guichet dans une agence autre que la sienne peut faire l'objet d'une facturation.

Une telle situation, à l'heure où l'utilisation des services bancaires a été rendu indispensable pour la plupart des actes de la vie courante (payer son loyer, régler la cantine scolaire, payer ses impôts, etc...) handicape des personnes qui n'ont pas les moyens, financiers et psychologiques, de négocier avec leur agence bancaire des conditions plus favorables. Surtout, l'évolution du secteur bancaire (ouverture à la concurrence, privatisation) laisse aujourd'hui sans réponse la question de savoir comment est assuré à chacun la possibilité d'utiliser la monnaie, sous forme fiduciaire, scripturale ou plastique, et ce quels que soient ses revenus et la nature de ses besoins en matière de services bancaires. La Charte des services bancaires de base, si elle a le grand mérite d'exister, n'a malheureusement pas permis d'assurer l'accès à ces services à tous, n'ayant pas de valeur contraignante. L'article 137 de la loi contre les exclusions, s'il permet d'acter dans la loi la nécessité du service bancaire de base reste selon nous trop restrictif : il ne concerne en effet que les personnes ayant eu recours à une procédure de droit au compte ; or, notre enquête le prouve, les besoins sont beaucoup plus larges ; et il serait finalement assez paradoxal d'avoir dû se voir refuser l'ouverture d'un compte pour pouvoir bénéficier de services associés, et de pouvoir être privés de ceux-ci lorsque l'ouverture du compte a pu se faire sans problème.

Parce qu'il répond à un réel besoin qui n'est pas uniquement celui de personnes ayant eu recours à une procédure de droit au compte ou inscrites au fichier central des chèques, et parce qu'il dépasse aussi la problématique de l'exclusion en adressant plus largement la question de l'accès à la monnaie, le service bancaire de base que nous appelons de nos vœux doit être accessible à tous ceux qui le souhaitent. Mais il ne pourra voir le jour que s'il existe de la part des pouvoirs publics une réelle volonté politique pour agir en ce sens. C'est une manifestation de cette volonté que nous attendons aujourd'hui.