

L'EXCLUSION BANCAIRE ET FINANCIÈRE : OUTILS DE MESURE ET ACTIONS NOUVELLES

EMMANUEL CONSTANS*

L'exclusion bancaire et financière a longtemps été cantonnée à l'analyse de quelques éminents spécialistes, à des actions ponctuelles des pouvoirs publics et à l'affirmation d'un droit tel que le droit au compte inscrit dans la loi bancaire de 1984. Seul, le traitement du surendettement a fait l'objet d'une politique continue, en France, depuis plus de 15 ans. C'est seulement au cours des années les plus récentes qu'une prise de conscience globale s'est fait jour en ce qui concerne l'impératif de lutte contre l'exclusion bancaire et financière, celle-ci apparaissant de plus en plus comme l'une des facettes importantes de l'exclusion sociale. Sur la base d'informations disponibles encore très insuffisantes, des actions nouvelles ont ainsi été lancées par les pouvoirs publics qui placent souvent la France en pointe par rapport aux autres pays européens. De plus, ces actions s'appuient sur une étroite coopération des secteurs professionnels concernés, et notam-

ment du secteur bancaire, ainsi que sur une concertation avec les associations de consommateurs dans le cadre, en particulier, du Comité consultatif du secteur financier (CCSF) créé en 2003.

Enfin, on observe que les nouvelles mesures de lutte contre l'exclusion bancaire ou financière sont maintenant présentées et mises en œuvre sous l'égide à la fois du ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie (Minéfi), et du ministère de la Cohésion sociale. Tel est précisément le cas du plan d'action pour l'accès de tous aux services bancaires, présenté et discuté lors de la réunion plénière du CCSF du 30 janvier 2006.

Certes, la réflexion et l'action se heurtent toujours à de sérieuses difficultés méthodologiques pour définir les personnes qu'on peut qualifier d'exclues dans le domaine bancaire et financier, et pour évaluer leur nombre par catégorie. Toutefois, cela n'empêche pas l'émergence d'une politique « d'inclusion bancaire et

* Président du Comité consultatif du secteur financier (CCSF).

financière » qui s'inscrit, d'ores et déjà, pleinement dans l'ensemble des politiques de lutte contre l'exclusion sociale.

DES OUTILS DE MESURE EN GESTATION

Combien y a-t-il d'exclus dans le domaine bancaire et financier, et comment définir ce type d'exclusion ? Ces questions agitent régulièrement médias, politiques et statisticiens en un débat, en général, d'une grande confusion. Un chiffre ressort souvent selon lequel il y aurait, en France, 5 ou 6 millions d'exclus dans le domaine bancaire et financier, mais un tel chiffre ne repose sur aucun fondement sérieux. Le sujet est suffisamment important pour mériter d'être traité avec rigueur et précision.

C'est ce à quoi s'attache depuis plus d'un an le CCSF sans être, à ce jour, parvenu à des conclusions définitives. Nombre de données en la matière ne peuvent provenir que de la Banque de France, ou du secteur bancaire, et elles ne font pas toujours l'objet d'une collecte, d'une diffusion et d'un suivi régulier.

Il faut également signaler l'importance de certaines recherches académiques récemment conduites en la matière. Ainsi en est-il des travaux menés sur le thème « Exclusion et liens financiers » par le Centre Auguste et Léon Walras (université Lyon II), et notamment du rapport sur l'exclusion bancaire des particuliers publié en 2004 sous la direction de Georges Gloukoviezoff.

Au stade actuel, trois grandes catégories d'exclusions, qui ne se recoupent pas entre elles et dont l'addition serait erronée, sont à distinguer :

- l'exclusion bancaire proprement dite, c'est-à-dire les personnes dépourvues de compte bancaire ;
- les personnes privées de moyens de paiement autres que les espèces, et notamment les interdits de chéquier ;
- enfin, les personnes exclues du crédit, y compris les personnes surendettées.

Les personnes dépourvues de compte bancaire

L'Insee a établi qu'en 1997, 3 % de la population française majeure n'avaient pas de compte bancaire. Parmi cette catégorie de population, la moitié, soit 700 000 personnes, n'avait pas de livret A de la Banque Postale ou des Caisses d'Épargne, ou de livret Bleu du Crédit Mutuel, grâce auxquels un certain nombre d'opérations de banque peuvent être effectuées (domiciliation de prestations sociales, prélèvements...).

On arrive ainsi au chiffre de 1 à 2 % de la population sans compte bancaire, ni livret A, soit entre 500 000 et 1 million de personnes sans compte. Si ce chiffre apparaît relativement limité, puisqu'il représente un taux de bancarisation de plus de 98 % qui figure parmi les plus élevés du monde, il n'en reste pas moins qu'un tel niveau d'exclusion bancaire n'est pas acceptable car c'est la vie quotidienne des personnes concernées qui s'en trouve gravement affectée.

D'autres données statistiques, difficiles à relier aux chiffres précités, portent sur l'exercice du droit au

compte inscrit dans la législation. Toute personne qui se voit refuser l'ouverture d'un compte bancaire par un établissement de crédit a le droit d'obtenir une telle ouverture dans un établissement qui lui est désigné par la Banque de France. Elle bénéficie alors d'un compte assorti d'un nombre limité, mais gratuit, de services bancaires définis par un décret de 2001, le service bancaire de base (SBB). Peu connue, la procédure du droit au compte était très peu utilisée jusqu'en 2001-2002. Une double réforme de cette procédure est intervenue fin 2004, puis au début de 2006, dans le cadre des travaux du CCSF, afin de rendre effectif le droit au compte pour tous.

À la fin de l'année 2005, le nombre de désignations au titre du droit au compte atteignait un rythme de 30 000 par an, soit près de trois fois le chiffre de 2001. Toutefois, si on connaît le nombre « d'entrées » dans le droit au compte, on ignore le nombre des « sorties » par lesquelles certains titulaires du SBB rejoignent le « droit commun » de la clientèle bancaire afin, par exemple, de pouvoir bénéficier d'un découvert, ce que ne permet pas le SBB.

De plus, un nombre inconnu d'adultes dépourvus de compte bancaire et faisant partie des catégories de la population les plus démunies ouvre un compte bancaire ou postal sans se heurter à un refus et sans devoir passer par la procédure du droit au compte.

Les personnes privées de moyens de paiement scriptural

Un travail approfondi a été réalisé dans la période la plus récente, dans le

cadre du CCSF, sur les personnes privées de moyens de paiement scriptural. En effet, il ne s'agit pas seulement de disposer d'un compte bancaire, encore faut-il détenir des moyens de paiement scripturaux (cartes bancaires, chèquiers...) qui permettent d'utiliser son compte, y compris pour retirer des billets au distributeur automatique.

Les interdits de chéquier, qui sont inscrits au fichier central des chèques (FCC) que tient la Banque de France, représentent la référence de base en la matière. Ces personnes ne peuvent pas être comptées parmi les exclus bancaires, puisqu'elles disposent, en général, d'un compte bancaire. C'est par abus de langage qu'on qualifie souvent les interdits de chéquier « d'interdits bancaires ».

Toutefois, les particuliers interdits de chéquier, qui sont au nombre d'environ 2 millions au FCC, sont des exclus en termes de moyens de paiement s'ils ne disposent pas d'une carte bancaire. On a pu évaluer à environ 1,1 million les personnes interdites de chéquier et dépourvues, par ailleurs, d'une carte de paiement. Ce sont ces personnes qui pourraient être intéressées par des moyens de paiement alternatifs au chèque, notamment par les gammes de paiement alternatif (GPA) mis en place, depuis le 1^{er} octobre 2005, dans tous les réseaux bancaires à un tarif modéré de l'ordre de 3 euros par mois et comprenant notamment une carte de paiement à autorisation systématique (CPAS). Ce type de carte, largement répandu dans d'autres pays européens, et qui empêche tout paiement pouvant rendre débiteur le compte du titulaire, apparaît parti-

culièrement adapté à certaines catégories de populations démunies.

Aussi, a-t-il été convenu, dans le cadre du plan d'action précité du 30 janvier 2006, que les banques allaient, d'ici à juin 2006, effectuer une démarche personnalisée systématique auprès de tous leurs clients inscrits au FCC qui n'ont pas de moyens de paiement modernes.

Les personnes exclues du crédit

Il existe différentes catégories de personnes exclues du crédit. L'appellation elle-même d'exclu du crédit est d'ailleurs sujette à caution, car il n'existe pas de « droit au crédit » et tout crédit est un contrat qui suppose l'accord de chacune des parties contractantes. Il convient donc plutôt de raisonner en termes d'accès au crédit, en examinant la situation des personnes auxquelles l'accès au crédit est interdit ou restreint.

Une première forme d'exclusion financière liée au crédit est le surendettement et l'inscription au fichier des incidents de remboursement des crédits aux particuliers (FICP) tenu par la Banque de France.

Ce fichier, qui comporte 2,3 millions d'inscriptions, comprend deux catégories de personnes :

- d'une part, les emprunteurs ayant connu un incident de remboursement caractérisé sur un crédit (1,8 million d'inscrits fin 2005) ;
- d'autre part, les personnes ayant un dossier en cours d'instruction dans une commission départementale de surendettement ou bénéficiant d'un plan d'apurement ou d'un rétablissement

personnel à la suite d'une situation de surendettement (780 000 inscrits à fin 2005).

Les personnes inscrites au FICP ne sont exclues du crédit que *de facto* car, juridiquement, cette inscription ne vaut pas interdiction de leur prêter et les établissements de crédit n'ont, par ailleurs, pas d'obligation de consulter le FICP quand ils accordent un prêt.

Le nombre de ménages surendettés est évalué par le CCSF, dans le cadre de ses travaux sur le baromètre du surendettement en cours d'élaboration à la Banque de France, à environ 650 000 ménages à fin 2005. Mais il s'agit d'une définition administrative liée à l'application des procédures de surendettement et on peut, par exemple, se poser la question de savoir si les personnes qui appliquent un plan lié à leur surendettement sont encore toutes surendettées ou si certaines d'entre elles ne sont pas déjà, au moins en partie, désendettées.

En tout état de cause, les personnes inscrites au FICP ne sont pas privées de compte bancaire. Elles ne sont pas nécessairement privées de moyens de paiement scripturaux (cartes ou chèques), même si une partie d'entre elles peut, en même temps, être inscrite au FCC ou au fichier central des cartes, à ce titre. De même, seule une partie des personnes inscrites sur ces fichiers est simultanément inscrite au FICP.

C'est la raison pour laquelle toute addition de l'ensemble des inscriptions sur ces différents fichiers est sans signification, compte tenu notamment des doubles comptes constatés.

Les autres formes d'exclusion financière

Les autres formes d'exclusion financière touchent les personnes rencontrant des difficultés d'accès au crédit au regard des critères d'attribution des prêts appliqués par les banques et les établissements de crédit spécialisés : revenus insuffisants ou irréguliers, âge (jeunes, personnes âgées), maladie, handicap...

Chargé en 2005 par le ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie de lui donner un avis « pour encourager un accès responsable de chacun au crédit », le CCSF est parti d'une étude réalisée à sa demande par l'Observatoire de l'épargne européenne en août 2005 sur l'endettement des ménages européens. Cette étude fait notamment apparaître que le niveau d'endettement des ménages en France (11 000 euros par habitant en 2004) est inférieur de 30 % à la moyenne européenne (16 000 euros) et que la progression moyenne de cet endettement est inférieure à celle constatée chez la plupart de nos partenaires européens, à l'exception de l'Allemagne. De plus, la répartition des ménages ayant des crédits montre, notamment, que le montant moyen par ménage des crédits immobiliers détenus en France est nettement inférieur à ce qu'il est en Allemagne et au Royaume-Uni.

Une autre étude réalisée par le professeur Babeau du Bipe (Bureau d'information et de prévisions économiques) pour le CCSF, en janvier 2006, examine « les groupes d'emprunteurs solvables écartés du marché du crédit à la consommation ». Cette étude estime, avec prudence, à 600 000 ménages la

population solvable n'ayant pas, à ce jour, accès au crédit à la consommation (hormis le découvert bancaire). Ces « clients potentiels » représentent 8 % des ménages endettés à fin 2004 au titre d'un crédit à la consommation.

L'étude du Bipe permet de préciser « qu'il s'agit un peu plus de célibataires que de personnes mariées, assez souvent de moins de 25 ans, mais aussi probablement de plus de 65 ans, de salariés modestes du secteur privé plus que du secteur public, et d'actifs aux revenus irréguliers. Ces différents profils ne constituent pas la clientèle usuelle des établissements de crédit, mais recourent, sans doute, souvent aux découverts bancaires pour résoudre les problèmes de trésorerie qu'ils peuvent rencontrer. Leur capacité de remboursement est probablement sous-estimée et ils constituent, à cet égard, une clientèle très différente de celle que peuvent concerner des microcrédits sociaux ou professionnels ».

DES ACTIONS NOUVELLES MOBILISATRICES

Une série d'actions pour lutter contre l'exclusion bancaire et financière, qui présentent des caractéristiques nouvelles, ont été lancées au cours des années récentes. Ce sont tout d'abord des actions qui mobilisent souvent l'ensemble des acteurs concernés : l'État, bien entendu, mais aussi les établissements de crédit, les associations, les collectivités locales. L'objectif de ces actions n'est pas de « décréter » l'inclusion bancaire et financière, c'est de la rendre concrète,

effective sur le terrain, et d'agir rapidement car c'est un domaine, comme souvent au plan social, où il y a urgence. Ainsi, l'expérimentation peut avoir son rôle, mais il importe de généraliser très vite les solutions qui apparaissent appropriées. De plus, il est essentiel que les dispositifs d'intervention soient conçus, puis suivis dans leur mise en œuvre en concertation avec les différents acteurs concernés afin que chacun prenne les initiatives nécessaires, mette en œuvre les moyens prévus, respecte les engagements pris. Enfin, compte tenu de la complexité inévitable des procédures et des systèmes financiers en cause, un grand effort d'information, de communication et de médiation est toujours indispensable.

Il n'est pas possible, dans le cadre de cet article, de rendre compte des nombreuses actions et initiatives qui dessinent aujourd'hui les contours de la politique d'inclusion financière à l'œuvre. Ainsi, la réforme du traitement du surendettement réalisée en 2003, avec notamment la création de la procédure du rétablissement personnel, fait l'objet d'un suivi spécifique dans le cadre de la commission Canivet. Par ailleurs, le développement du microcrédit, qui déborde le contexte des très petites entreprises pour prendre une dimension personnelle et sociale nouvelle, en partenariat avec des associations caritatives et humanitaires, bénéficie désormais du soutien décisif du Fonds de cohésion sociale.

Si l'on se concentre sur les actions engagées dans le cadre du CCSF depuis un an et demi, plusieurs lignes de force apparaissent :

- une volonté consensuelle d'éradiquer l'exclusion bancaire ;

- le souci d'agir, à cet égard, dans le cadre d'une modernisation des services bancaires bénéficiant à tous ;
- et, enfin, un objectif d'élargissement responsable de l'accès au crédit.

Éradiquer l'exclusion bancaire

Éradiquer l'exclusion bancaire constitue l'un des objectifs centraux des deux plans d'action complémentaires adoptés dans le cadre des CCSF du 9 novembre 2004 et du 30 janvier 2006. Le résultat de ces discussions constitue nécessairement un compromis qui ne peut pas satisfaire complètement les différentes parties prenantes, mais ce compromis est, dans les deux cas, marqué par un volontarisme exigeant en ce qui concerne tant les résultats à atteindre que les délais fixés pour les obtenir.

En outre, on observe l'implication personnelle des ministres en charge dans la définition, la présentation et la mise en œuvre de ces deux plans d'action. S'agissant du plan d'action de janvier 2006, il a été également l'œuvre, aux côtés du ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, de la ministre déléguée à la Cohésion sociale et à la Parité et le Premier ministre a joué un rôle personnel d'impulsion et d'arbitrage.

Les principales mesures de ces plans portent sur les actions suivantes.

L'effectivité du droit au compte pour tous

La réforme du droit au compte s'est faite en deux temps, sans conduire à

l'instauration d'un service bancaire universel (SBU) qui ne faisait pas l'unanimité. Le Minéfi et la Fédération bancaire française (FBF) ont d'abord développé massivement l'information sur la démarche à suivre, qui a été simplifiée, pour bénéficier du droit au compte et de son contenu, le SBB. Ces campagnes de sensibilisation, menées également par certaines associations de consommateurs, ont été particulièrement ciblées sur les acteurs en relations avec les personnes défavorisées : associations caritatives et humanitaires, travailleurs sociaux et collectivités locales. Les banques se sont également engagées à mener des actions de formation du personnel des agences.

Dans un second temps, il a été décidé que le droit au compte pourrait désormais être activé en 24 heures et que les banques se chargeraient de toutes les formalités auprès de la Banque de France à la place des clients concernés.

Cette nouvelle procédure entrera en vigueur le 3 avril 2006. En outre, le décret du 17 janvier 2001 sur le SBB sera modifié, afin que le SBB inclue toujours une carte de paiement à autorisation systématique.

La garantie d'un accès gratuit aux espèces

Pour les personnes disposant d'une carte bancaire ou d'une carte de paiement à autorisation systématique, le retrait d'argent reste gratuit au distributeur automatique de billets (DAB) de la banque ou de la caisse de l'établissement teneur du compte.

Les personnes ne disposant pas,

ou ne souhaitant pas disposer, d'une carte bancaire trouveront toujours dans leur agence un moyen de retirer gratuitement des espèces. Le choix du moyen est laissé à la discrétion de la banque en fonction de son organisation et de son offre, par exemple :

- un retrait gratuit au guichet de leur agence (service de caisse) ;
- une carte à retrait unique dans leur agence, délivrée gratuitement ;
- une carte de retrait à autorisation systématique ou équivalente utilisable au moins dans leur agence, délivrée gratuitement.

L'assistance aux personnes en difficulté (personnes âgées, handicapées, malvoyantes...) est renforcée : en cas de difficultés, elles seront aidées par leur agence bancaire à accéder et à utiliser les DAB.

Un accès pour tous à des moyens de paiement modernes

Pour les clients privés de chéquier, toutes les banques ont mis en place, chacune en ce qui la concerne, à un tarif forfaitaire mensuel modéré (de l'ordre de 3 euros par mois en moyenne) et à compter du 1^{er} octobre 2005, une « gamme de moyens de paiement alternatifs » (GPA).

Cette gamme, propre à chaque établissement, comprend un nombre adapté d'opérations effectuées par virements, prélèvements, titres interbancaires de paiement, ainsi qu'une carte de paiement à autorisation systématique (CPAS).

Dans un second temps, il a été décidé de donner à tous les clients qui le souhaitent un accès à une carte de

paiement à autorisation systématique et les banques se sont engagées à accélérer la diffusion des gammes alternatives de paiement et des autres offres comprenant une carte aux clients sans chéquier.

Un bilan de l'équipement des clients concernés sera effectué semestriellement au CCSF à partir de juin 2006.

Ce dispositif s'accompagne d'une démarche personnalisée en direction des publics en difficulté.

Ainsi, les banques se sont engagées à contacter de manière personnalisée, à partir de février 2006 à fin juin 2006, tous leurs clients actuellement interdits de chéquier qui n'ont pas de moyens de paiement modernes, soit plus de 1 million de personnes.

En outre, la lettre d'injonction (qui accompagne la demande de restitution du chéquier et annonce l'inscription au FCC) sera complétée par une information concernant les moyens alternatifs de paiement accessibles au client et encourageant la prise de contact, à partir d'avril 2006.

Par ailleurs, l'accompagnement social des personnes en difficulté comprendra désormais un volet consacré à la lutte contre l'exclusion bancaire.

Il s'agit de créer des synergies aux niveaux national et local pour étendre l'accompagnement social à la lutte contre l'exclusion bancaire : les acteurs sociaux et les banques seront mis en réseau pour favoriser des échanges dans les deux sens. D'un côté, la capacité des conseillers bancaires à orienter les clients en difficulté vers les associations de travailleurs sociaux sera développée. De l'autre, l'expertise des travailleurs sociaux sur les dispositifs existants

(droit au compte, solde bancaire insaisissable...) sera améliorée.

C'est ainsi qu'est prévue la signature d'une convention entre la FBF et les associations représentant les organismes de formation des travailleurs sociaux, pour développer la formation des travailleurs sociaux aux questions bancaires et aux dispositifs existants afin de mieux aider les personnes en difficulté à faire valoir leurs droits.

Une étude du Credoc (Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie), commandée par le ministère délégué à la Cohésion sociale et à la Parité, sur le fonctionnement du dispositif du solde bancaire insaisissable du point de vue des publics concernés sera présentée au CCSF fin mai 2006.

Une nouvelle tarification des incidents de paiement

Chaque banque a mis en place, en juillet 2005, un forfait, dont elle a défini le montant, pour tout chèque sans provisions, comprenant l'ensemble des facturations d'incidents et de régularisations.

De plus, la banque prévient désormais son client par tout moyen (lettre, SMS, e-mail...) que son compte est en dépassement, qu'il dispose d'un bref délai pour le régulariser (jusqu'à 7 jours), du montant qui sera facturé du fait de cet incident, et de la date de son prélèvement.

Cet avertissement préalable sur les facturations d'incidents est également reporté sur la lettre d'alerte avant l'inscription au FCC prévue par la réglementation.

Moderniser les services bancaires pour tous

L'originalité des plans d'action précités réside dans ce qu'il s'agit d'inscrire la lutte contre l'exclusion bancaire dans une modernisation des services bancaires au service de toute la population. Il n'est pas question, pour répondre aux besoins des populations les plus défavorisées, de mettre en place un dispositif spécifique, qui serait ségrégatif, de type « banque des pauvres ». L'objectif est de faciliter l'intégration de toute la population, y compris les personnes les plus démunies, au droit commun des services bancaires. Ceux-ci sont adaptés en conséquence, mais on reste dans un système fluide, concurrentiel, de marché, où les services ne sont pas gratuits, sauf exception (SBB). Ainsi, la carte de paiement à autorisation systématique (CPAS) est une carte bancaire comme les autres, utilisable pour les retraits et les paiements, qui assure un service de plus, la demande d'autorisation avant paiement.

En même temps, la modernisation liée au modèle français d'intégration bancaire bénéficie à l'ensemble des clients des banques. Aussi, par exemple, les plans d'action de 2004 et 2006 réservent-ils une place de choix à la généralisation de l'acceptation des moyens de paiement dans les services publics de proximité.

Il s'agit de faire, avec les collectivités locales, du développement des moyens de paiement modernes (carte, prélèvement, TIP...) un axe majeur de modernisation des services publics locaux (cantines scolaires, crèches municipales, loyers HLM...). Toutes

les collectivités qui souhaitent mettre en place des moyens de paiement modernes se verront apporter une réponse par le Trésor public. L'expérimentation menée avec succès dans deux départements (Sarthe et Seine-Saint-Denis) a été étendue au niveau national sous l'égide du Trésor public et accompagnée d'un effort de l'État sur le commissionnement (réduit de moitié) des paiements par carte bancaire et sur le déploiement des terminaux de paiement (financement du tiers du coût d'acquisition des 1 000 premiers terminaux mis en place par les collectivités locales).

Ainsi, le ministre a signé, le 30 janvier 2006, des conventions partenariales avec l'Association des maires de France (AMF) et l'Assemblée des départements de France (ADF), prévoyant la mise en place dans chaque département d'un plan d'action sous l'égide du Trésor public, associant notamment les comités régionaux de la FBF, afin d'appuyer les collectivités locales dans le choix et la mise en œuvre des moyens de paiement modernes.

Enfin, on peut rappeler que le premier des deux plans d'action comporte plusieurs volets essentiels à une relation banque client moderne. Le premier volet porte sur la refondation des relations contractuelles entre la banque et son client sur la base de la convention de compte de dépôt, rendue obligatoire par la loi pour tous les nouveaux clients et généralisée progressivement par chaque banque à tous ses clients. Le contrat écrit que la convention de compte de dépôt sort la relation bancaire du monde des initiés ; il rétablit l'équilibre entre les deux signataires de la convention ; les droits

et les devoirs de chaque partie sont clairs. Le deuxième volet porte sur l'amélioration des conditions de la concurrence : transparence tarifaire obligatoire en agence et sur Internet, relevés de compte clarifiés, comparaisons plus aisées, suppression des frais de clôture pour la fermeture de tous les comptes à vue et assimilés, mobilité facilitée pour changer de banque...

L'ensemble de ces engagements et de ces mesures est entré en application à partir du 1^{er} janvier 2005 et le suivi de chaque mesure fait l'objet d'un bilan concerté régulier au sein du CCSF.

Élargir de façon responsable l'accès au crédit

À l'heure de la rédaction de cet article, le chantier de l'élargissement responsable de l'accès au crédit n'est pas encore achevé au sein du CCSF, mais il s'agit, bien entendu, d'un aspect important de la lutte contre l'exclusion financière.

Sur le plan des principes, le développement de l'accès au crédit pour les personnes auxquelles on refuse un crédit, ou qui rencontrent des difficultés pour en obtenir un, n'est pas toujours bien compris. Certes, l'utilité du crédit n'est pas niée en France, mais en même temps, au plan culturel, le développement du crédit se heurte à des réticences qu'on ne rencontre pas dans tous les autres pays européens. La principale réticence tient, sans doute, au risque de surendettement qui tend souvent à être surestimé.

Aussi, importe-t-il que tout développement de l'accès au crédit pour

répondre aux besoins des clientèles moins favorisées se fasse sur des bases saines et responsables en veillant à prévenir l'augmentation du surendettement. C'est ainsi que le professeur Babeau, dans le cadre du rapport précité du Bipe réalisé pour le CCSF, a proposé plusieurs orientations, en ce qui concerne les « ajustements nécessaires pour répondre à la demande des ménages en matière de crédit ».

On peut, à cet égard, citer certains extraits de la conclusion de ce rapport :

- « La France possède, depuis plusieurs décennies, un savoir-faire indiscutable en matière de construction et d'utilisation de modèles de scores permettant de préciser avec quel risque telle ou telle demande de prêt peut être acceptée. Tout à fait déterminants dans les établissements spécialisés, ces modèles sont maintenant, dans les banques universelles, utilisés conjointement avec les informations possédées en interne sur les clients demandeurs. Les modèles usuels orientent vers la clientèle dite « prime » qui correspond *grosso modo* aux 8 millions de ménages qui utilisent aujourd'hui le crédit à la consommation. Ils contribuent au maintien, en France, des phénomènes du surendettement dans des ordres de grandeur qui ne sont peut-être pas très différents de ceux que l'on observe à l'étranger. Toutefois, plusieurs établissements de crédit ont récemment entrepris d'explorer ces clientèles un peu plus modestes, encore que tout à fait solvables, auxquelles il a été fait référence ci-dessus. Certaines modifications ont été introduites dans les modèles de scores utilisés et les taux moyens d'intérêt consentis à ces nouvelles clientèles se situent au-dessus de

ceux qui caractérisent les différents types de clientèle dite « prime ». De telles adaptations ouvrent, à coup sûr, des perspectives intéressantes ».

- « Pour permettre à ces adaptations de se développer dans un environnement économique et financier moins rigide, il est nécessaire de revoir assez profondément ce que nous appelons réglementation de l'usure qu'il serait bien préférable d'appeler réglementation des taux plafonds. Celle-ci n'a, en effet, pas été modifiée depuis plusieurs décennies. Outre une clarification du mode de calcul des taux moyens observés, s'impose une réflexion sur les différentes catégories de taux retenues, sur la pertinence du coefficient multiplicateur à appliquer à ces différentes catégories et sur l'éventuelle création d'une catégorie spécifique pour les prêts de petits montants (par exemple, inférieurs à 500 euros). Une telle réforme, appuyée sur des simulations expérimentales, devrait permettre de satisfaire de nouvelles clientèles et, ce faisant, de contribuer à réduire, au moins pour une partie d'entre elles, le recours à des circuits parallèles ».

- « Il est probable que certaines autres réglementations sont ou seraient également susceptibles de constituer des freins au souhaitable développement du crédit à la consommation... S'agissant des dispositions caractérisant l'hypothèque rechargeable dans l'ordonnance en cours de préparation, la « recharge » devrait pouvoir constituer un intéressant levier de croissance du crédit à la consommation... ».

- « Un développement plus large du marché du crédit à la consommation n'est pas indépendant de l'amélioration de l'information possédée sur les

demandeurs. La Commission nationale de l'informatique et des libertés (Cnil) a, à plusieurs reprises, insisté sur les risques d'atteinte à la vie privée que constitue la mise en place d'un fichier dit « positif », c'est-à-dire comportant des informations détaillées sur le passif financier des ménages. En juillet 2004, le CCSF, lui-même, a émis un avis écartant la création d'un tel fichier. Sans sous-estimer la pertinence des mises en garde de la Cnil, ni le poids des arguments présentés dans le cadre du débat au CCSF et, notamment, le coût de la mise en œuvre d'un tel fichier, il nous paraît pourtant souhaitable de ne pas abandonner trop vite la réflexion dans ce domaine. Le recours à une centrale de crédits paraît, en effet, bien complémentaire de l'utilisation des modèles de scores : ceux-ci renseignent surtout sur les caractéristiques des ressources des demandeurs de crédit, alors que celle-là donne des informations précises sur la composition de leur passif. Outre qu'elle peut permettre d'éviter certains cas extrêmes de surendettement, une centrale de crédits peut aussi faciliter l'identification de clientèles à ressources sans doute inférieures à la moyenne, mais cependant capables de gérer un passif raisonnable. On notera d'ailleurs que certains parlementaires ont demandé la constitution d'une commission de réflexion sur ce sujet. Un bilan coûts/avantages devrait donc être dressé. Il est probable que ce bilan s'orientera plutôt vers une formule laissant, en ce domaine, l'initiative aux établissements prêteurs eux-mêmes, leur participation relevant du volontariat ».

- « Parallèlement, il paraît opportun d'accroître le rôle joué par les fichiers

dits « négatifs » et, plus précisément, par le FICP en le rendant plus préventif. Cette réorientation passe, sans doute, par une redéfinition des catégories d'incidents conduisant à une interdiction de crédit, par une amélioration des systèmes de collecte et de consultation et par la fixation de nouvelles règles de mémorisation des incidents ».

- « Enfin, une condition nécessaire à la mise en œuvre des différentes orientations décrites ci-dessus est le développement d'une meilleure information sur le phénomène de surendettement dans notre pays, afin d'éviter qu'il donne lieu à des commentaires parfois mal fondés. Le suivi permanent de l'encours de ménages, dont le dossier de surendettement a été accepté, constitue déjà un notable progrès de la connaissance. D'autres devraient suivre : en observant les précautions nécessaires, la proportion de 2,6 % de ménages considérés comme surendettés selon notre réglementation devrait pouvoir être comparée avec la situation observée, à cet égard, dans les différents pays européens. Par rapport au pourcentage des crédits impayés dans les encours de crédits à la consommation, il serait également souhaitable de savoir à quoi correspondent les dossiers de surendettement ».

- « Entre un développement du crédit à la consommation à l'anglo-saxonne et le dynamisme relativement faible que ce crédit manifeste actuellement en France, il y a de la place, croyons-

nous, pour une diffusion de l'offre qui satisfasse mieux les différents besoins de la population en ce domaine ».

- « Celle-ci peut être réalisée sans courir le risque d'accroître, dans notre pays, le phénomène du surendettement et sans mettre en danger l'équilibre des établissements prêteurs. Pour ce faire, il est nécessaire que notre réglementation et tous les acteurs, sans exceptions, progressent dans la bonne direction, c'est-à-dire celle qui permet d'aller vers un marché plus fluide, aussi bien informé que possible, capable d'apprécier à leur coût les risques encourus et faisant donc usage d'une segmentation plus fine des clientèles ».

La prise de conscience, qui s'est fait jour en France au cours des dernières années, de la nécessité de traiter efficacement et sans délai des problèmes d'exclusion bancaire et financière constitue un progrès sociétal et participe au développement durable du secteur financier.

Des réalisations, qui n'étaient guère envisageables il y a seulement quelques années, ont déjà abouti ou sont en cours, notamment dans le cadre des travaux du CCSF. Mais le chantier est considérable et exige une mobilisation de tous les acteurs sur une longue période. De plus, de grands progrès restent à accomplir pour pouvoir disposer d'outils de mesure, de suivi et d'évaluation fiables et reconnus par tous.