



# LE FINANCEMENT DES SERVICES BANCAIRES DE BASE

JEAN-CHARLES ROCHET\*

**L**e mouvement général de libéralisation des industries de réseau, commencé au début des années 1980 aux USA et qui s'est étendu depuis à la plupart des pays (industrialisés ou non) s'est accompagné de la définition d'Obligations de service universel (OSU). Ces OSU, qui sont très largement défendues (à la fois par les régulateurs, les associations de consommateurs et les entreprises du secteur) représentent une part essentielle de l'intervention des régulateurs dans ces industries désormais ouvertes à la concurrence (le cas des télécommunications aux USA et en Grande-Bretagne en est une excellente illustration). Le principe de ces OSU est l'obligation faite à certains des opérateurs du réseau de fournir à tous les usagers un ensemble de services de base<sup>1</sup>, de « bonne qualité » et à des prix « abordables ».

241

Dans bien des cas, l'absence de discrimination tarifaire est une exigence supplémentaire : l'opérateur n'est pas autorisé à différencier ses prix en fonction de la localisation ou du « type » de l'utilisateur (par exemple entreprise ou ménage). De toute façon, l'OSU doit s'accompagner de restrictions sur la tarification (prix maxima) sans quoi elle resterait symbolique. La notion de prix « abordable » doit donc être précisée, ainsi que celle de « bonne qualité » des services.

Les principales justifications de l'OSU sont liées à la volonté de lutter contre l'exclusion de certaines catégories d'utilisateurs, qui peuvent être les catégories à revenus modestes et/ou les catégories à coût de fourniture élevé, comme les habitants des zones rurales pour les services de télécommunication. Cette lutte contre l'exclusion se justifie à la fois par des considérations éthiques ou politiques et par des arguments d'externalités positives de réseau<sup>2</sup>. Dans le domaine bancaire par exemple, il est clair que l'intérêt général commande que l'ensemble des ménages français disposent d'un compte bancaire, ne serait-ce que pour faciliter les opérations de paiement concernant ces ménages.

\* GREMAQ et IDEI, Université de Toulouse.



L'accès de l'ensemble des ménages au système des paiements est donc parfaitement justifié par des arguments d'efficacité économique : chaque entreprise et même chaque ménage doit pouvoir (s'il le souhaite) effectuer des opérations de paiement (dans les deux sens) avec n'importe quelle entreprise ou ménage.

Malheureusement, il est difficile de proposer des arguments économiques quantitatifs permettant de délimiter l'organisation et le périmètre de ce service universel. Par exemple, doit-on envisager un « panier » de services bancaires de base, accessibles à tous sans conditions de ressources, ou bien réserver ce panier de services aux plus démunis ? De même, comment délimiter l'ensemble de ces services de bases ? En réalité, il faut sans doute considérer la délimitation de ce périmètre comme une décision essentiellement politique. On peut faire un parallèle avec le système de santé : aux USA, l'assurance maladie publique ne concerne que certaines catégories (les pauvres et les retraités) ; dans la plupart des autres pays occidentaux, la très grande majorité de la population a accès à une couverture publique qui peut être complétée par une assurance privée. Même si l'on peut critiquer l'un ou l'autre système, il semble bien qu'ils correspondent chacun à une solution adaptée à des préférences politiques différentes.

Dans les industries de réseau, l'essentiel du débat à propos de l'OSU a concerné la façon de la financer. En effet, la notion même *d'obligation de fournir* le service universel à un prix « abordable » 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.

Plusieurs systèmes sont envisageables : une péréquation tarifaire, une subvention directe financée ou non par une contribution spécifique, ou un système d'adjudication par appels d'offre.

Après avoir analysé les services bancaires de base (partie 2), nous présenterons les différents systèmes de financement de l'OSU dans les industries de réseau (partie 3), puis nous étudierons dans quelle mesure ces systèmes peuvent s'appliquer au cas bancaire (partie 4).

### LES SERVICES BANCAIRES DE BASE

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 réseau (poste, télécommunications, chemins de fer, distribution d'eau et d'électricité). La définition précise de ce service universel varie d'un pays à l'autre et d'une industrie à l'autre, mais son principe est toujours le même : il s'agit de fournir à l'ensemble des usagers un certain nombre de prestations, considérées comme essentielles, à un prix « abordable » et avec une « bonne » qualité de



service. L'obligation de service universel définit les conditions dans lesquelles certains opérateurs s'engagent à fournir ces services. Dans cette partie, nous présentons successivement les justifications de cette obligation de Service universel (partie 2.1), puis leur transposition au contexte bancaire à travers la charte des services bancaires de base (partie 2.2). Enfin, nous analysons l'adéquation de cette charte aux objectifs du service universel en matière de moyens de paiement (partie 2.3).

### *Les justifications de l'obligation de service universel*

La principale justification à l'obligation de service universel est la crainte que la déréglementation tarifaire n'entraîne l'exclusion de certaines catégories d'usagers : d'une part, ceux dont les revenus sont faibles, et d'autre part, ceux pour lesquels les coûts de fourniture du service sont élevés (par exemple les habitants des communes rurales) dans le cas des postes et télécommunications.

Remarquons qu'il convient de distinguer deux conséquences bien distinctes de cette exclusion :

- l'une en termes d'équité, dans la mesure où elle pénalise encore plus les ménages à faibles revenus, et à ce titre, accroît les inégalités sociales ;
- l'autre en termes d'efficacité, dans la mesure où cette exclusion va à l'encontre des externalités positives de réseau, c'est-à-dire du fait que l'ensemble des usagers bénéficie potentiellement de la participation au réseau de chaque usager individuel. Autrement dit, l'accès de tous au réseau bénéficie potentiellement à chacun.

Toutefois, les gains (non contestables) associés à cette universalité d'accès doivent être comparés avec le coût (parfois non négligeable) de fourniture de cette universalité. Du point de vue de l'équité par exemple, l'exclusion du réseau n'est que la conséquence de la trop grande inégalité des revenus et des patrimoines : le renforcement et l'élargissement des prestations sociales aux plus démunis sont un moyen alternatif, plus direct, de lutter contre l'exclusion sociale. Il faut donc comparer le bénéfice social apporté par un euro supplémentaire affecté au financement de l'OSU à son coût d'opportunité, c'est-à-dire au bénéfice social apporté par une aide directe du même montant, versée aux plus défavorisés.

De la même façon, si l'on adopte le point de vue des gains d'efficacité procurés par l'universalité d'accès au réseau, il n'est pas sûr que ces gains ne soient pas inférieurs au coût de fourniture du service pour certaines catégories d'usagers.

Dans le domaine bancaire, l'argument d'équité concerne l'ensemble des services bancaires (moyens de paiement, épargne, crédit) alors que l'argument d'efficacité ne s'applique *stricto sensu* qu'aux services bancaires de base, que nous présentons maintenant.

*La Charte des services bancaires de base*

La Charte des services bancaires de base, établie et adoptée par le comité consultatif du Conseil national du crédit a reçu en juin 1992 l'approbation du Conseil de l'Association française des banques, qui a invité les membres de l'AFB à « appliquer, dans un esprit positif, les règles de la Charte ». Les principales dispositions de cette Charte sont les suivantes :

a) Les établissements de crédit adhérant à cette Charte s'engagent à offrir des services de base à tous, à des conditions qui en permettent l'accès aux personnes les plus modestes.

b) Ces services bancaires de base concernent exclusivement les moyens de paiement, dans l'esprit du « droit au compte » défini par l'article 58 de la loi bancaire (loi n° 84-46 du 24 janvier 1984) et rappelé dans l'article 137 de la loi sur l'exclusion (loi n° 98-657 du 29 juillet 1998).

c) Il n'y a pas de « droit au chéquier ».

d) Les services bancaires de base comportent :

- une carte de retrait,
- l'accès aux paiements à distance (virements, avis de prélèvement ou titres interbancaires de paiement),
- des relevés d'identité bancaire,
- des formules de chèques, éventuellement limitées en nombre en fonction de la situation du client.

e) L'ouverture du compte principal ne doit pas être conditionnée à un apport initial minimal, la souscription d'un produit d'épargne ou d'assurance ou à l'achat d'une carte de crédit.

f) Il n'y a pas de « menu type » : les services bancaires de base peuvent être différents d'un établissement de crédit à l'autre.

g) Les éléments constitutifs du service bancaire de base peuvent être gratuits ou payants, mais les établissements s'engagent à en permettre l'accès aux personnes les plus modestes.

h) L'établissement s'engage à « appliquer ses conditions habituelles de facturation » pour un certain nombre de services (délivrance d'un chèque certifié, envoi de relevés, recherche d'une écriture...) et la gratuité pour les retraits dans les DAB de son réseau.

Nous discutons maintenant de l'adéquation de cette Charte aux objectifs de service universel dans le domaine bancaire.

*Adéquation de la Charte des services bancaires de base aux objectifs du service universel*

Commençons par l'universalité d'accès : celle-ci est affirmée, sous des formes légèrement différentes, en plusieurs points de la Charte. Le point



a) insiste sur les « conditions qui permettent l'accès aux personnes les plus modestes ». Le point e) précise que cet accès doit être inconditionnel. Le point h) garantit la gratuité des retraits dans les DAB du réseau de l'établissement en question. Le point g) est plus ambigu : « les établissements s'engagent à permettre l'accès aux personnes les plus modestes » (redite du point a) sans toutefois s'engager sur la gratuité, ce qui paraît difficile à concilier. En réalité, il semblerait souhaitable que les établissements s'engagent précisément sur un sous-ensemble de services gratuits (retraits, relevés d'identité bancaire), complétés par un engagement de prix sur un autre sous-ensemble de services (paiements à distance, formules de chèques), jugés moins essentiels.

Le point b) est fondamental : les services bancaires de base concernent exclusivement les moyens de paiement, ce qui montre que les arguments d'efficacité ont prévalu sur les arguments d'équité présentés plus haut.

Même si certaines organisations revendiquent un hypothétique « droit au crédit » comme instrument de lutte contre l'exclusion, on peut penser que les banques commerciales ne sont sans doute pas les organismes les mieux placés pour remplir cette fonction, en tout cas de façon systématiques. Comme le montre l'histoire économique, ainsi que les expériences en cours dans certains pays en voie de développement (comme celle de la banque Grameen au Bangladesh) des établissements de crédit à but non strictement lucratif, issus de certains mouvements associatifs, sont mieux à même que des entreprises capitalistes de fournir l'accès au crédit aux plus démunis.

Par ailleurs, pour revenir au cas précis de la France, l'accroissement inquiétant du surendettement des ménages les plus défavorisés suggère qu'il faudrait plutôt dans certains cas limiter l'octroi de crédits par les banques commerciales, car celles-ci n'internalisent pas les coûts sociaux durables de ce surendettement. Autrement dit, il semble bien que certains établissements, préoccupés uniquement par leur part de marché et/ou leur rentabilité à court terme, n'octroient parfois des crédits à des ménages déjà très endettés, dont la probabilité de défaut est élevée.

### *LE FINANCEMENT DE L'OBLIGATION DE SERVICE UNIVERSEL DANS LES BANQUES*

Dans cette partie, nous analysons, sur les plans théorique et pratique, les différentes méthodes qui ont été proposées pour financer l'obligation de service universel dans les industries de réseau. Nous commençons par le cas le plus simple d'un opérateur unique (partie 3.1) puis nous étudions le cas plus complexe de plusieurs opérateurs concurrentiels (partie 3.2).



### *Le cas d'un opérateur unique*

Dans le cas d'un opérateur unique, il y a essentiellement deux façons de financer l'obligation de service universel : la péréquation tarifaire et la subvention directe, financée par le budget général de l'Etat. Dans le contexte actuel de lutte contre les déficits publics et de recherche d'une diminution du taux des prélèvements obligatoires, seule la première solution semble envisageable. Elle consiste à autoriser l'opérateur à compenser le déficit lié aux activités de service universel par une surtarification d'autres services. Ces subventions croisées engendrent des distorsions dans les choix des ménages, qui sont incités à surconsommer les services subventionnés et au contraire, découragés d'utiliser les services surtarifiés : la théorie économique a étudié en détail la façon la moins distorsive d'équilibrer le budget des monopoles soumis à l'équilibre budgétaire : c'est la tarification de Ramsey-Boiteux.

Dans la pratique, la détermination des prix des différents services offerts par l'opérateur résulte en fait d'une négociation globale avec l'autorité de régulation. Dans tous les cas, les enseignements à tirer pour l'industrie bancaire sont limités, car celle-ci relève bien sûr du deuxième paradigme que nous allons maintenant présenter, à savoir celui d'opérateurs multiples en situation de concurrence.

246

### *Le cas d'opérateurs multiples en situation de concurrence*

Dans le cas d'opérateurs multiples, d'autres mécanismes de financement de l'OSU sont envisageables, mais l'analyse est plus complexe, du fait de contraintes supplémentaires créées par la concurrence. Il faut en fait que le financement de l'OSU soit obtenu de façon à minimiser les distorsions de concurrence. Pour analyser ces distorsions, commençons par le cas le plus simple où les opérateurs de service universel sont désignés à l'avance par l'autorité de régulation (dans le domaine des télécommunications, il s'agit souvent de l'opérateur historique). Comme dans le cas du monopole, le mécanisme le plus naturel de financement de l'OSU est d'autoriser les opérateurs de service universel à des péréquations tarifaires, en sur-tarifant les activités hors service universel afin de compenser le déficit des activités de service universel. Comme on l'a vu, ceci engendre des distorsions dans les choix des usagers. Cependant, d'autres distorsions plus graves apparaissent dans un contexte concurrentiel, dans la mesure où les opérateurs non soumis à l'obligation de service universel ont la possibilité « d'écramer » le marché, en offrant les prestations hors service universel à un prix inférieur à celui des opérateurs de service universel. Ceci peut d'une part menacer la survie financière de ces derniers, et d'autre part encourager l'entrée de nouveaux opérateurs aux coûts de productions plus élevés (et donc moins



efficaces que les opérateurs en place) mais ne devant pas subir les déficits liés à l'activité de service universel.

Une façon imparfaite de résoudre ces difficultés est d'octroyer aux opérateurs de service universel un secteur réservé, c'est-à-dire un ensemble de produits et services, susceptibles de leur rapporter un bénéfice, et dont ils ont l'exclusivité. Dans le domaine bancaire par exemple, ceci consisterait à accorder l'exclusivité de la distribution de certains produits d'épargne (livret A, Codevi) ou de crédit (prêts conventionnés) en contrepartie de l'obligation de service universel. La théorie économique est assez réservée sur ce type de solutions, dans la mesure où elle montre que, à recette globale fixée, les distorsions créées par les surtarifications sont d'autant plus faibles que le sous-ensemble des biens et services soumis à ces surtarifications, est plus vaste. Autrement dit, il est beaucoup moins inefficace de financer l'OSU par une taxe assise sur *l'intégralité* des produits bancaires que par une rente octroyée sur un petit groupe de ces produits.

Ainsi, la solution préconisée par la théorie économique est celle d'un fonds de service universel financé par une taxe sur le chiffre d'affaires des opérateurs qui ne sont pas soumis à l'OSU. Toutefois, des gains d'efficacité peuvent être engendrés en donnant à tous les opérateurs la possibilité de fournir les services de base en échange d'une exonération de la taxe : c'est ce que les Anglo-Saxons appellent le *pay or play*. L'avantage d'un tel système est qu'il empêche les opérateurs de service universel de gonfler artificiellement leurs coûts, par crainte de susciter l'entrée d'autres opérateurs dans la fourniture du service universel. Par contre, un tel système est plus coûteux pour le régulateur, car il l'oblige à vérifier que tous les opérateurs qui ont opté pour la fourniture du service universel (et qui sont ainsi dispensés du paiement de la redevance) procurent effectivement ce service dans des conditions d'accès et de qualité acceptables.

Un substitut au système de *pay or play* est l'adjudication du service universel, c'est-à-dire un mécanisme d'enchères qui se déroule de la façon suivante : le régulateur définit précisément les conditions de fourniture de l'OSU et organise un appel d'offres (qui peut être local ou national) par lequel les entreprises doivent stipuler la compensation financière qu'elles requièrent pour assurer l'OSU pendant une période donnée. L'OSU est alors adjugée au moins-disant et le financement est assuré comme ci-dessus au moyen d'une contribution spécifique. Ce système d'adjudication présente *a priori* un certain nombre d'avantages

- il tend à octroyer la fourniture du service universel à l'opérateur le plus efficace ;
- la charge pour la collectivité est proche du coût réel du service, en tout cas si l'appel d'offres est organisé dans de bonnes conditions



(nombre suffisant de participants, absence de collusion) ;  
- il ne nécessite pas l'évaluation du coût du service par le régulateur comme c'est le cas si l'ensemble des opérateurs fournit le service universel et reçoit en échange une compensation de la part du régulateur. En effet, le mécanisme de l'enchère permet de faire révéler par les opérateurs leur coût de fourniture du service universel.

### *QUELS ENSEIGNEMENTS POUR LE FINANCEMENT DES SERVICES BANCAIRES DE BASE ?*

Jusqu'ici, la fourniture du service bancaire de base, équivalent du service universel des industries de réseau, semble s'être faite sur la base du consentement volontaire d'un certain nombre de banques, signataires de la Charte des services bancaires de base. Dans son avis du 29 juin 1992, le comité consultatif du CNC « recommande que tous les réseaux teneurs de compte de dépôts de fonds à vue... adhèrent à cette Charte ». On peut penser que ce consentement volontaire risque de voler en éclats à partir du moment où les établissements pourront se faire librement concurrence sur la tarification des opérations et la rémunération des dépôts. Il faudra donc très vraisemblablement que le législateur définisse une obligation de service universel et ses modalités de financement de façon précise. Dans un tel contexte, l'absence de « menu type » (point f) et la liberté (même relative) de tarification (point g) ne paraissent pas tenables. L'obligation de service universel et l'évaluation de la compensation requise par l'établissement passent par la définition précise d'un ensemble de services de base à des conditions de tarif données<sup>3</sup>.

Venons-en maintenant au financement proprement dit de l'OSU. Comme nous l'avons vu, la méthode de péréquation tarifaire présente un certain nombre d'inconvénients. L'imposition de prix plus élevés que les coûts marginaux (pour certains usagers ou certains services) entraîne des distorsions dans les choix de consommation et donc des inefficacités dans l'allocation des ressources. Nous savons que, dans un contexte de monopole, ces distorsions peuvent être un moindre mal, compte tenu des contraintes budgétaires de l'entreprise réglementée. C'est ce raisonnement qui sous-tend la tarification de Ramsey-Boiteux. Cependant, dans un contexte de concurrence, ces péréquations présentent un inconvénient supplémentaire : elles ouvrent de plus la porte à un comportement d'écroulement de la part de certains opérateurs. Ces stratégies consistent à décourager, par des moyens plus ou moins détournés, les usagers attirés par les services de base (déficitaires) et au contraire à attirer les autres usagers par des tarifs plus avantageux (car non soumis au financement d'activités déficitaires). Dans un contexte concurrentiel, le seul mode de financement véritablement souhaitable est donc l'imposition d'une redevance spécifique, par exemple sous forme de taxe assise sur le





chiffre d'affaires ou sur les bénéfices de l'ensemble des entreprises du secteur. Ce faisant, on évite les distorsions qui seraient engendrées par un prélèvement assis uniquement sur les recettes associées aux moyens de paiement. On en arriverait ainsi à une formule analogue au système de la taxe d'apprentissage : chaque banque paierait un montant net égal à la différence entre une taxe proportionnelle à son chiffre d'affaires et une rémunération proportionnelle au nombre de ses clients de service universel. Le problème qui se pose est alors l'évaluation de la redevance nécessaire à compenser les opérateurs pour le coût du service universel. Venons-en pour terminer à l'organisation de la fourniture du service universel, celle-ci peut s'envisager de trois façons : l'obligation, le volontariat ou l'appel d'offres.

Si l'obligation de fourniture du service universel semble difficile à imposer à l'ensemble des banques, le recours au volontariat ne peut fonctionner, quant à lui, que si un nombre suffisant de banques acceptent de fournir le service universel, ce qui suppose des conditions de rétribution suffisamment larges. Par ailleurs, nous avons déjà signalé les problèmes liés à la difficulté d'obtenir l'information nécessaire à la bonne évaluation du coût du service universel. Pour ces raisons, le recours à un appel d'offres nous paraît être une bonne solution. Le mécanisme pourrait fonctionner de la façon suivante :

- 1<sup>ère</sup> étape : définition par le régulateur bancaire des caractéristiques précises du service de base et de sa tarification ;
- 2<sup>ème</sup> étape : soumission par les établissements bancaires intéressés d'offres de service. Ces soumissions pourraient comprendre le montant de la compensation  $c$  requise pour chaque client choisissant le service bancaire de base<sup>4</sup> ainsi qu'une seconde compensation, forfaitaire ou proportionnelle au nombre de guichets de l'établissement ;
- 3<sup>ème</sup> étape : choix par le régulateur bancaire des établissements sélectionnés ainsi que du montant des compensations pour ceux-ci, selon des modalités à définir<sup>5</sup>.

### NOTES

1. Par exemple en Grande-Bretagne, les services de base en matière de téléphone sont *basic telephony, message forwarding, directory and operator assistance, emergency services, phone book provision and the availability of public phones*.

2. Dans le langage de la théorie économique, on appelle externalité toute situation où l'action d'un agent économique (entreprise ou consommateur) a un impact direct sur l'utilité ou le profit d'un autre agent économique. Par exemple dans un réseau de télécommunications, chaque abonné au réseau réalise un gain (potentiel le plus souvent) chaque fois qu'un nouvel usager se raccorde au réseau, puisque ceci offre une nouvelle possibilité de communication à l'abonné initial. On parle alors d'externalité positive. Il existe aussi une externalité négative, liée à la possibilité de saturation du réseau, et dont nous ne parlerons pas ici.

3. La gratuité aurait le mérite de garantir véritablement l'accès universel. Par ailleurs, le risque de défaut de paiement est quasiment nul dans la mesure où le service de base ne comprend pas le droit au chéquier et où le retrait dans un DAB-GAB n'est autorisé qu'en cas de provision suffisante.



---

REVUE D'ÉCONOMIE FINANCIÈRE

---

4. Ce choix serait exclusif d'autres formules de compte, de façon à éviter les manipulations par les établissements ou les usagers.

5. Par exemple, choix des établissements les mieux classés selon un score défini à l'avance (tel que le coût total anticipé par client) puis compensation de tous les établissements sélectionnés selon la formule offerte par le moins-disant des établissements non sélectionnés (enchère au second prix).

