



La Banque de France et l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution au service de l'inclusion bancaire des particuliers

Intervention de Frédéric Visnovsky,
Coordonnateur Banque de France / ACPR pour le suivi des engagements
des banques sur le plafonnement des frais bancaires

Table ronde sur « L'inclusion bancaire et financière, vecteur d'inclusion sociale »
Centre des professions financières, Bordeaux, le 6 décembre 2019

L'inclusion bancaire participe au processus d'inclusion dans la vie économique et sociale. Elle permet à une personne physique d'accéder durablement à des produits et services bancaires adaptés à ses besoins non professionnels et de les utiliser.

La Banque de France est un acteur clé : c'est une mission originale parmi les banques centrales, et qui a une utilité sociale majeure. C'est une mission rendue possible par l'action de son réseau avec une présence sur tous les territoires et grâce à des échanges réguliers avec de nombreux partenaires associatifs, institutionnels et professionnels.

L'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR), dont l'une des missions est d'assurer la protection de l'ensemble de la clientèle, doit de son côté contrôler la mise en œuvre des dispositifs d'inclusion bancaire institués par la loi de 2013, précisés par la Charte d'inclusion bancaire et de prévention du surendettement (homologuée par un arrêté du 5 novembre 2014). Les thèmes de la vulnérabilité et de l'inclusion bancaire constituent une des priorités de contrôle pour l'ACPR afin de couvrir les différents aspects de la mise en œuvre opérationnelle des dispositifs relatifs à l'inclusion bancaire.

1 - L'approche de l'inclusion a connu trois grandes phases en France, avec une priorité donnée au traitement du surendettement :

- une série de loi depuis la Loi Lagarde de 2010 pour protéger, accélérer et simplifier les procédures ;
- la charte de l'inclusion de 2014 et la création de l'Observatoire de l'inclusion bancaire (OIB) pour une approche globale de l'inclusion ;
- le développement des actions d'accompagnement.

Le dispositif d'inclusion bancaire repose désormais sur deux piliers opérationnels et un pilier préventif :

- l'accès au compte et aux services bancaires avec le droit au compte, l'offre spécifique clientèle fragile et le microcrédit ;
- la protection du consommateur de services financiers avec le traitement du surendettement et la gestion des fichiers d'incidents ;
- l'accompagnement avec l'éducation financière et les Points Conseils Budget (PCB).

Grâce aux actions engagées, la France connaît une quatrième année consécutive de **baisse du surendettement** : en 2018, 88 200 primo dépôts ont été reçus, au plus bas depuis 1990. Avec les re-dépôts, qui baissent eux aussi significativement, 163 000 personnes ou ménages ont sollicité l'intervention d'une commission de surendettement en 2018, soit une diminution de près de 30 % des situations soumises aux commissions depuis 2014 avec une poursuite de la tendance en 2019 (baisse de 12 % sur les 9 premiers mois de l'année).

La procédure de **droit au compte** est également moins sollicitée : en 2018, 56 000 désignations d'établissements de crédit dans le cadre du droit au compte, dont 86 % concernent des personnes physiques, soit une baisse de 19 % des désignations entre 2015 et 2018 et à nouveau - 5,4 % à fin septembre 2019.

Le **microcrédit** également constitue un levier d'insertion économique et sociale de personnes en situation de fragilité financière : 65 % des microcrédits professionnels soutiennent la création d'entreprises et 85 % des microcrédits personnels financent la formation ou un moyen de transport nécessaire à l'emploi.

Le microcrédit accompagné illustre un partenariat exemplaire entre emprunteurs, associations et établissements de crédit et, en 2018, la dynamique du microcrédit accompagné se poursuit avec 1 359 millions d'euros d'encours à fin 2018 (+ 4 % en un an) et 556 millions d'euros accordés en 2018, pour 70 000 microcrédits.

La Banque de France est mobilisée pour faire mieux connaître et valoriser le microcrédit pour en accroître la diffusion, elle le fait via son réseau de succursales, dans la continuité des rencontres régionales du microcrédit, pour sélectionner et valoriser des projets dans le cadre des prix du microcrédit attribués par la Banque de France. Il s'agit également de fiabiliser la collecte de statistiques et de réfléchir à la possibilité de diffusion de statistiques au niveau régional afin d'accroître la notoriété du microcrédit.

Enfin, la diffusion de l'offre spécifique au bénéfice des **personnes en situation de fragilité financière** a progressé grâce à la mobilisation des réseaux bancaires, sous l'impulsion de l'OIB : environ 3,4 millions de personnes sont en situation de fragilité financière. L'offre spécifique qui doit leur être proposée est une solution protectrice à 3 euros par mois pour accéder à des services bancaires de base assortis de frais d'incident plafonnés avec un effet prouvé sur le nombre et le coût des incidents de paiement. À fin juin 2019, on recense 435 000 bénéficiaires (+ 24 % en 18 mois) contre 250 000 fin 2016 avec des banques investies dans une dynamique commerciale évidente (110 000 souscriptions en 2018 et 71 000 sorties).

2 – Les engagements pris par les banques sur le plafonnement des frais d’incidents bancaires constituent un élément clé de l’inclusion bancaire

L’inclusion ne peut être favorisée que si l’on évite les excès. De ce point de vue, les engagements de **plafonnement des frais d’incidents bancaires** pris par les banques fin 2018 constituent des avancées concrètes pour 1 million de personnes.

Deux engagements sont appliqués par les banques grâce à une forte mobilisation de la profession début 2019 :

- pour l’offre spécifique, un plafond de 20 euros par mois et 200 euros par an au maximum ;
- pour l’ensemble de la clientèle fragile, un plafond de 25 euros par mois au maximum, pour plus de 3 millions de Français, depuis février 2019 (engagements de la profession de décembre 2018)

Cela représente **un gain de pouvoir d’achat** pour les Français les plus fragiles, puisqu’au 1er semestre 2019, ce sont 1 million de personnes qui ont bénéficié de l’application effective de l’un de ces plafonds (c’est-à-dire que sans les engagements pris par les banques, ils auraient payé des montants plus élevés).

Pour autant, de nouvelles améliorations sont attendues en 2020 pour **mieux cerner la population en situation de fragilité** : celle-ci est définie

- à partir de critères « réglementaires » : chèque impayé ou déclaration de retrait de carte bancaire inscrit pendant 3 mois consécutifs au fichier de la Banque de France ; demande de traitement de la situation de surendettement déclarée recevable ;
- à partir de critères « modulables » par les banques : existence d’irrégularités de fonctionnement du compte ou d’incidents de paiement ainsi que leur caractère répété constaté pendant trois mois consécutifs ; montant des ressources portées au crédit du compte ; possibilité de prendre en compte

des éléments de nature à occasionner des incidents de paiement, notamment les dépenses portées au débit du compte.

Les constats faits à l'issue de contrôles de l'ACPR et des échanges au sein de l'OIB ont montré une grande hétérogénéité des pratiques de détection, des écarts importants dans les taux de clients identifiés comme fragiles par chaque banque, une répartition très inégale de la clientèle fragile entre banques et le poids variable des critères « réglementaires » ou « modulables ».

Fort de ces constats, **4 mesures ont été annoncées le 16 octobre** pour promouvoir les pratiques de nature à clarifier les dispositifs d'inclusion et les conditions d'accès au plafonnement des frais d'incidents bancaires, renforçant ainsi la cohérence des résultats en matière de détection.

La **1^{ère} mesure** concerne le cas des clients recevables à la procédure de surendettement pour lesquels il apparaît :

- une détection limitée au flux de dossiers recevables, le statut de surendetté n'implique pas d'être identifié comme fragile ;
- les conditions de sortie de la clientèle fragile, non explicitement définies par le décret, sont variables selon les établissements ;
- dans tous les cas, le client surendetté n'est pas protégé dans la durée.

Il est demandé aux banques de conserver un client identifié comme fragile du fait de sa recevabilité à la procédure de surendettement durant toute sa durée d'inscription au Fichier des Incidents de remboursements des Crédits aux Particuliers (FICP).

La **2^{ème} mesure** concerne le cas des clients inscrits au Fichier Central des Chèques pour lesquels :

- il existe un critère précis au niveau réglementaire (3 mois) mais il est appliqué de manière très différente selon les établissements ;
- une part importante de clients inscrits l'est encore au terme de la période de référence de 3 mois.

Il est demandé aux banques de prendre en compte plus rapidement, dans la détection des situations de fragilité, l'inscription d'un client au Fichier Central des Chèques (FCC).

La **3^{ème} mesure** porte sur la liste des frais d'incidents pris en compte pour la détection : l'engagement sur le plafonnement des frais s'applique à 9 types de frais d'incidents mais, les banques ne retenaient que les principaux frais (2 ou 3) dans leur système de détection des clients fragiles.

Pour mettre en cohérence le dispositif, il est demandé aux banques de mettre en œuvre un dispositif de nature à prendre en compte, au titre des incidents comptabilisés pour définir la clientèle fragile, directement ou indirectement, l'ensemble des 9 frais faisant l'objet des engagements de plafonnement pris par la Fédération bancaire française en septembre et décembre 2018.

La **4^{ème} mesure** vise à mieux objectiver les conditions de mise en œuvre des critères « modulables ». La réglementation prend en compte 3 notions de référence (les incidents ou irrégularités de fonctionnement du compte, une période de 3 mois et les ressources portées au compte) mais les banques ont des pratiques différentes en termes de durée de référence.

Il est demandé aux banques d'appliquer le dispositif aux incidents constatés en moyenne sur 3 mois.

Au total, il ressort clairement des premières données chiffrées que les banques ont bien respecté leurs engagements et ont fait des progrès significatifs envers les clients fragiles mais la mobilisation sera maintenue, du côté de l'OIB et de l'ACPR,

pour le suivi des engagements en matière de plafonnement et la bonne identification des clients fragiles.

3 - Le développement de l'éducation Financière renforce l'inclusion bancaire

La Banque de France est l'opérateur de la stratégie nationale d'éducation financière des publics. Elle contribue à la formation des intervenants sociaux qui accompagnent les personnes en situation de fragilité financière (près de 15 000 intervenants sociaux sensibilisés en 2018 sur des thèmes variés comme la procédure de surendettement, le dispositif d'inclusion bancaire, les fichiers d'incident,..).

En outre, les informations utiles sont accessibles le portail internet de l'éducation financière (<https://www.mesquestionsdargent.fr/>).

Un autre élément important pour l'accompagnement va être apporté par le déploiement des Points Conseil Budget. Ils ne constituent pas des structures nouvelles, il s'agit de CCAS, PIMMS, associations, UDAF, Conseils départementaux, Crédits municipaux... qui sont labellisés PCB sur la base d'un engagement de mettre en œuvre un dispositif d'accueil, de conseil et d'orientation, d'information, de diagnostic de l'accès aux droits et d'accompagnement notamment budgétaire.

Leur nombre doit ainsi passer d'une cinquantaine dans les 4 régions expérimentales (Ile de France, Hauts de France, Grand Est et Occitanie) à 150 en 2019 puis 400 sur l'ensemble du territoire 2020.

La Banque de France, déjà impliquée dans la phase d'expérimentation (information et sensibilisation des intervenants sociaux des PCB des 4 régions concernées depuis 2016), soutient ce projet. Elle aura une participation active aux Comités de pilotage (national/régional/départemental) et des actions d'information seront animées chaque année par les experts de la Banque de France pour les équipes des PCB dans le cadre de sa mission d'éducation financière du public.

*

La Banque de France et l'ACPR sont attentives à l'insertion sociale, elles agissent pour l'inclusion bancaire et financière en jouant un rôle central, auprès d'un système bancaire lui-même engagé sur le terrain. L'action collective a permis des progrès significatifs sur le droit au compte et le surendettement ; nous devons rester mobiliser sur les frais bancaires et nous engager résolument dans les actions d'accompagnement pour éviter les situations de fragilité plutôt que d'avoir à les gérer.