



COMMISSION EUROPÉENNE

DG Marché intérieur et services

INSTITUTIONS FINANCIÈRES

Opérations avec les particuliers, politique des consommateurs et systèmes de paiement

Bruxelles, 6 février 2009

MARKT/H3/MI D(2009)

INCLUSION FINANCIERE: GARANTIR L'ACCES A UN COMPTE BANCAIRE DE BASE DOCUMENT DE CONSULTATION

1. INTRODUCTION

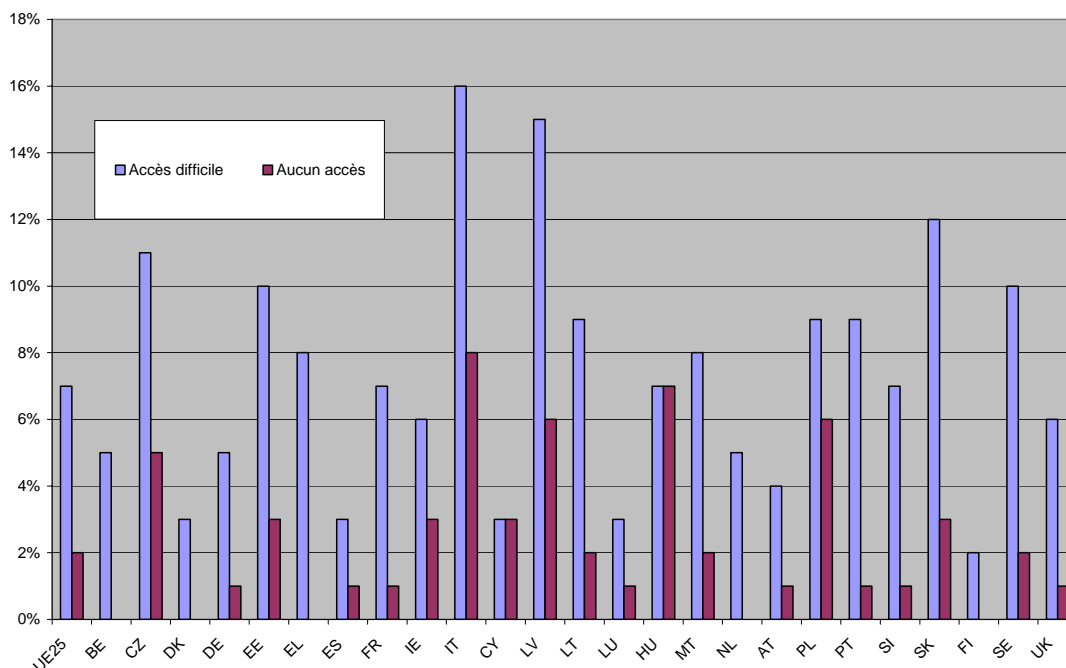
Au cours des dernières décennies, l'accès aux services financiers de base est devenu indispensable pour participer pleinement à la vie économique et sociale de nos sociétés modernes. En particulier, l'accès et le recours à un compte bancaire permettant d'effectuer des transactions de base sont devenus essentiels pour l'intégration sociale. L'utilisation des espèces recule, le paiement des salaires, des allocations sociales et des services d'utilité publique étant de plus en plus effectué via des comptes bancaires. Par ailleurs, la carte bancaire rencontre un succès croissant pour le paiement des biens et des services. Pourtant, il apparaît qu'un grand nombre d'Européens subissent encore une exclusion financière, qui augmente le risque d'exclusion sociale. L'exclusion financière peut aussi représenter une entrave au marché intérieur de l'UE. Il semble qu'actuellement, il existe, au moins dans une certaine mesure, des entraves à l'accès transfrontalier à un compte bancaire de base dans l'UE, puisque les non-résidents ne peuvent pas toujours ouvrir un compte bancaire dans un autre État membre.

L'exclusion financière peut avoir de nombreuses facettes. La présente consultation concerne uniquement les comptes bancaires de base, même si ultérieurement, d'autres services financiers jouant également un rôle en matière d'exclusion financière pourront également être pris en considération. On entend ici par compte bancaire de base un compte bancaire offrant des services tels que l'émission et la réception de paiements électroniques pour des biens et des services (transferts, virements automatiques, ordres de virement permanents...) et les retraits, à l'exclusion des autorisations de découvert.

Selon un sondage Eurobaromètre de 2007¹, l'accès à un compte bancaire de base est jugé difficile par 7 % des personnes interrogées, tandis que 2 % n'y ont pas accès du tout.

¹ Sondage Eurobaromètre 260 *L'opinion des consommateurs sur les services d'intérêt général* (juillet 2007), qui couvre l'ensemble de l'UE à l'exception de la Bulgarie et de la Roumanie.

Graphique n° 1: Pourcentage de la population qui juge difficile ou impossible l'accès au système bancaire via un compte courant



Source: Eurobaromètre spécial 260 – *L'opinion des consommateurs sur les services d'intérêt général* (2007).

Dans la plupart des pays, un grand nombre de personnes sont victimes d'exclusion financière; en d'autres termes, il leur est difficile d'accéder ou de recourir à un compte bancaire de base sur le marché conventionnel. Très souvent, elles sont socialement vulnérables par ailleurs: personnes à revenus faibles, chômeurs, parents seuls, bénéficiaires d'aides sociales, retraités ou immigrés. On peut donc dire que l'exclusion financière est l'un des éléments d'une exclusion sociale beaucoup plus générale à laquelle font face certaines catégories de la population, qui ne disposent pas d'un accès suffisant au logement, à l'éducation, aux soins de santé ou à l'emploi.

Le nombre de personnes touchées risque en outre d'augmenter en conséquence de la crise actuelle. L'accès aux services financiers de base pourrait devenir plus difficile dans la mesure où la capacité du secteur bancaire à répondre aux besoins des consommateurs se réduira, ce qui est susceptible d'accroître le nombre de personnes exclues des services financiers conventionnels.

La Commission estime qu'il faut améliorer la situation et qu'à terme, tous les Européens doivent se voir garantir un accès approprié à un compte bancaire de base. Cette conviction a été exprimée dans de nombreuses déclarations récentes de la Commission sur la nécessité de renforcer le poids et le pouvoir des consommateurs².

² Livre vert sur les services financiers de détail, COM(2007) 226, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52007DC0226:FR:NOT>.
 Communication sur l'éducation financière, COM(2007) 808, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0808:FIN:FR:PDF>.
 Stratégie pour la politique des consommateurs 2007-2013, COM(2007) 99, http://ec.europa.eu/consumers/overview/cons_policy/doc/FR_99.pdf.

Recommandation de la Commission du 3 octobre 2008 relative à l'inclusion active des personnes

Plus précisément, dans le document de travail de ses services consacré aux initiatives à prendre dans le domaine des services financiers de détail³, qui accompagne la communication intitulée *Un marché unique pour l'Europe du 21^e siècle*⁴ adoptée en novembre 2007, la Commission a invité toutes les parties concernées à réfléchir aux possibilités de faire en sorte qu'à une date donnée, plus personne ne se voie refuser l'ouverture d'un compte bancaire de base. Cet objectif est réitéré dans l'agenda social renouvelé⁵ adopté en juillet 2008.

2. L'EXCLUSION FINANCIERE, UN PROBLEME PERSISTANT

En dépit des nombreuses mesures positives adoptées tant par les autorités nationales que par les prestataires de services financiers, il s'avère que des efforts considérables doivent encore être faits dans l'ensemble de l'UE pour garantir à tous l'accès à des services de transaction bancaire. Aujourd'hui, nombreux sont ceux qui, dans l'UE, ne peuvent profiter de tous les avantages du marché unique, voire qui se trouvent dans une situation d'exclusion sociale ou financière. Dans une économie de marché, les prestataires de services financiers se concentrent souvent sur les consommateurs les plus intéressants commercialement. De ce fait, les utilisateurs vulnérables n'ont pas accès à une gamme aussi large de produits et ils ne disposent d'aucun moyen de faire valoir leurs intérêts. Des efforts sont nécessaires pour garantir l'accès effectif à un compte bancaire de base pour un coût raisonnable.

Les services bancaires se sont dépersonnalisés en devenant de plus en plus électroniques, ce qui les rend difficiles d'accès pour de nombreuses personnes. La population non bancarisée doit être mieux ciblée et orientée vers les produits et les services appropriés. Le compte bancaire peut être considéré comme une voie d'accès vers d'autres produits tels que l'épargne, l'assurance et le crédit, la disponibilité de services bancaires de base jouant un rôle essentiel dans la lutte contre le chômage et en faveur du logement, de l'éducation et des soins de santé. En outre, l'accès à un compte bancaire de base peut bénéficier à l'ensemble de la société puisqu'il est susceptible de réduire le coût de la prestation de nombreux types d'aides sociales.

Une coopération entre toutes les parties concernées sera nécessaire pour trouver des moyens de remédier à la situation. Les turbulences financières actuelles ont montré, plus que jamais, qu'il était nécessaire d'assurer une gestion financière efficace, et que la sensibilisation au problème de l'inclusion financière devait être renforcée dans toute l'UE. Ces objectifs pourraient aller à l'encontre de la «fuite vers la sécurité» des prestataires de services financiers, qui, dans le contexte actuel, risquent d'être particulièrement enclins à privilégier les clients présentant un risque faible.

exclues du marché du travail, 2008/867/CE,
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:307:0011:0014:FR:PDF>.

³ SEC(2007) 1520, http://ec.europa.eu/citizens_agenda/docs/sec_2007_1520_en.pdf.

⁴ COM(2007) 724,
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52007DC0724:FR:NOT>.

⁵ COM(2008) 412,
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0412:FIN:FR:PDF>.

3. OBJECTIF ET PORTEE DE LA CONSULTATION

L'objectif de la présente consultation est de recueillir le point de vue de toutes les parties concernées afin de déterminer comment l'inclusion financière pourrait être améliorée, et, plus spécifiquement, comment garantir qu'à une date donnée, tous les citoyens et résidents de l'UE auront accès à un compte bancaire de base.

En particulier, les services de la Commission souhaitent recueillir des points de vue sur la manière la plus efficace dont les responsabilités et les compétences pourraient être réparties entre les autorités publiques et le secteur privé, et plus généralement entre les échelons national et européen, afin de lutter contre l'exclusion financière, et sur les instruments qui pourraient être utilisés.

La portée de la présente consultation se limite aux comptes bancaires de base qui, comme décrit plus haut, comprennent des services tels que les paiements et les retraits, mais non les autorisations de découvert. D'autres services financiers tels que l'épargne, l'assurance, la retraite et le crédit pourront être examinés lors d'une étape ultérieure.

Les parties concernées sont invitées à envoyer leurs réponses aux questions posées dans le présent document, au plus tard le 6 avril 2009, à l'adresse markt-retail-consultation@ec.europa.eu. Les réponses seront publiées sur le site Web de la Commission, sauf indication contraire expresse des parties concernées dans leur réponse. Pour plus de détails sur la manière de soumettre vos contributions, veuillez consulter le site web de la direction générale Marché intérieur et services, à l'adresse

http://ec.europa.eu/internal_market/consultations/2009/financial_inclusion_annex_en.htm.

Question 1: Êtes-vous d'accord avec l'objectif général de la Commission de garantir qu'à une date donnée, tous les citoyens et résidents de l'UE pourront accéder à un compte bancaire de base? Quelles seraient les principales difficultés à surmonter pour atteindre cet objectif?

4. SITUATION ACTUELLE DANS LES ETATS MEMBRES

En 2008, la Commission a publié une étude intitulée *Financial services provision and prevention of financial exclusion* («prestation de services financiers et prévention de l'exclusion financière») portant sur la situation actuelle dans l'UE, 14 pays ayant fait l'objet d'une analyse plus approfondie⁶. Cette étude fournit des données sur les niveaux, les causes et les conséquences de l'exclusion financière dans les États membres. Elle décrit aussi la diversité des mesures adoptées pour y faire face dans ces États membres en ce qui concerne les services bancaires de base, le crédit et l'épargne.

Les résultats de l'étude ont été présentés le 28 mai 2008 lors d'une conférence à haut niveau⁷ organisée par la Commission, qui a réuni plus de 400 participants provenant de toutes les catégories de parties concernées: autorités publiques, représentants du secteur financier, associations de consommateurs, organisations non gouvernementales et chercheurs. La principale conclusion de la conférence est que si des marchés efficaces sont de puissants moteurs d'intégration sociale, ils peuvent s'avérer insuffisants, à eux seuls, pour remédier à l'exclusion financière, et que des politiques structurelles adaptées sont donc nécessaires. La conclusion de la conférence est que les autorités publiques, tant au niveau national qu'Européen, doivent garantir que tous les Européens peuvent accéder à des services financiers de base et les utiliser d'une manière appropriée.

4.1. Niveaux d'exclusion financière dans l'UE

Bien que les statistiques sur la population non bancarisée ne permettent pas, à elles seules, d'établir une vue d'ensemble de l'exclusion financière étant donné que l'attitude traditionnelle à l'égard des institutions financières diffère selon les pays, elles sont néanmoins un indicateur fiable de l'exclusion financière. Selon un sondage Eurobaromètre, 10 % des adultes (personnes âgées de 18 ans ou plus) des pays UE-15 (pays ayant adhéré à l'UE avant mai 2004) et 47 % des adultes des pays UE-10 (pays ayant adhéré à l'UE en mai 2004) ne disposaient d'aucun compte bancaire fin 2003. Par ailleurs, 8 % des personnes interrogées dans les pays UE-15 et 6 % dans les autres États membres ne disposaient que d'un compte de dépôt sans carte de paiement ni chéquier. Enfin, 7 % des adultes dans les pays UE-15 et 34 % dans les autres États membres ne disposaient ni d'un compte permettant d'effectuer des transactions, ni d'un compte de dépôt, ni d'un crédit permanent, ni d'épargne.

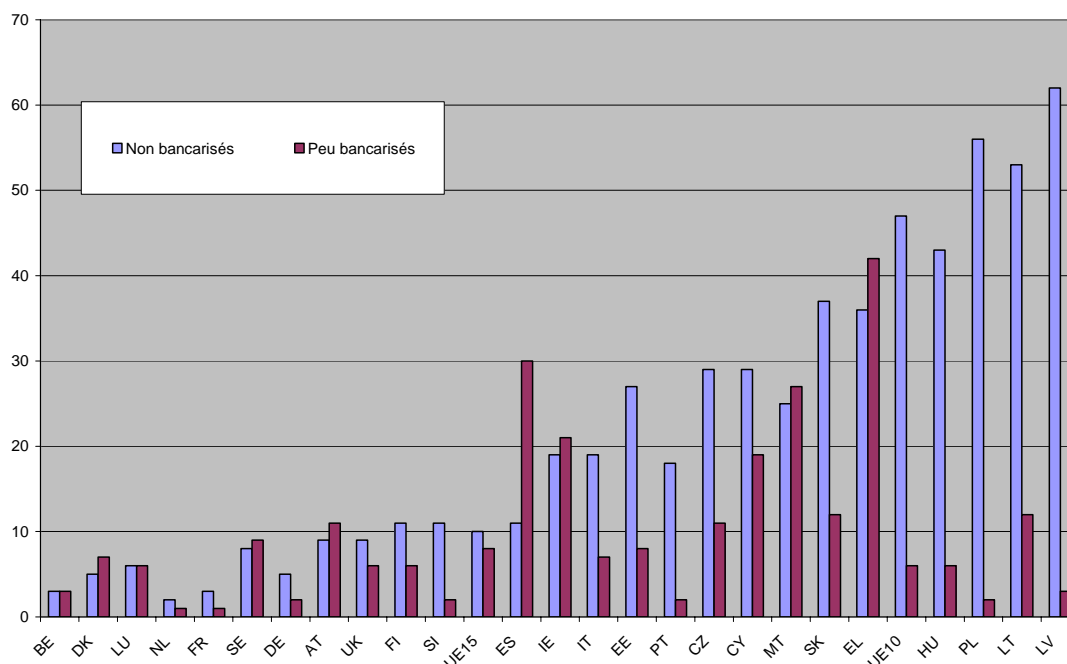
La proportion d'adultes exclus de l'accès à un compte permettant d'effectuer des transactions varie fortement selon les pays, puisqu'elle va de 2 % aux Pays-Bas à 62 % en Lettonie⁸. Les personnes les plus exposées à l'exclusion financière appartiennent à des catégories vulnérables (personnes à faibles revenus, chômeurs, parents seuls, personnes handicapées) ou vivent dans des zones où il n'existe pas d'offre de services financiers.

⁶ http://ec.europa.eu/employment_social/spsi/docs/social_inclusion/2008/financial_exclusion_study_en.pdf et http://www.fininc.eu/index_fr.html.

⁷ http://ec.europa.eu/employment_social/spsi/events_fr.htm#financial_exclusion

⁸ Sondages Eurobaromètre 60.2 (UE-15) et 2003.5 (UE-10), effectués fin 2003.

Graphique n° 2: Pourcentage de la population n'ayant pas accès à un compte courant de base (non bancarisée) ou n'ayant qu'un accès limité (peu bancarisée)



Source: *Financial services provision and prevention of financial exclusion*, Luisa Anderloni, Bernard Bayot, Piotr Błędowski, Małgorzata Iwanicz-Drozdowska et Elaine Kempson, 2008.

4.2. Causes de l'exclusion financière

Toute une palette de facteurs sociologiques influent sur l'accès aux services financiers de base et leur utilisation. L'exclusion financière est influencée par des évolutions démographiques telles que le vieillissement et le fait que les jeunes tendent à quitter le domicile familial plus tard, ce qui les rend moins susceptibles d'ouvrir un compte bancaire. Les règles plus strictes en matière de blanchiment d'argent, mises en œuvre à la suite des attentats terroristes, ont aussi rendu plus difficile l'accès aux services étant donné que certaines personnes sont dans l'incapacité de satisfaire les exigences d'identification, ce qui les empêche pratiquement d'ouvrir un compte bancaire de base.

En outre, de nombreux aspects de l'exclusion financière sont liés à la disponibilité et à la demande de services. Les conditions et les coûts élevés liés aux comptes bancaires ont un effet dissuasif tant en ce qui concerne l'ouverture d'un compte que son utilisation. Mais il existe aussi un effet d'auto-exclusion, certaines catégories, notamment les personnes âgées, les immigrés et les personnes à faibles revenus, évitant de recourir à des services bancaires par méfiance envers les établissements financiers, par peur d'une perte de contrôle de leurs finances ou simplement parce qu'elles ne disposent pas d'un accès à l'internet.

Le tableau ci-après synthétise les informations recueillies dans 14 pays. Il montre que certaines des principales causes de l'exclusion financière sont les changements démographiques et du marché du travail, le fossé technologique, le risque perçu et les considérations commerciales ainsi que le coût des services.

Tableau 1: Causes de l'exclusion financière dans 14 pays européens

	Types de facteurs	Nombre de pays où l'existence du facteur d'exclusion financière a été constatée
Facteurs sociaux	Évolutions démographiques, fossé technologique	10/14
	Évolution du marché du travail	8/14
	Inégalités de revenus	8/14
	Libéralisation des marchés, moindre attention portée aux segments marginaux du marché	6/14
	Libéralisation des marchés, disparition des établissements ciblant les faibles revenus	5/14
	Aide sociale	5/14
	Évolutions démographiques, surendettement	4/14
	Règles antiblanchiment, vérifications d'identité	3/14
	Politique fiscale	3/14
	Évolutions démographiques, jeunes	2/14
	Évolutions démographiques, migrants/minorités	2/14
	Les espèces sont couramment employées	1/14
	Facteurs liés à l'offre	Risque perçu
Clientèle ciblée		8/14
Accès géographique		7/14
Conception des produits (conditions d'accès et d'utilisation)		7/14
Accès au service (notamment internet)		7/14
Complexité du choix		7/14
Prix		4/14
Type de produit		1/14
Facteurs liés à la demande	Inquiétudes quant au prix	8/14
	N'est pas pour les pauvres / manque de confiance en soi	8/14
	Crainte d'une perte de contrôle de l'argent	7/14
	Méfiance à l'égard des prestataires	7/14
	Préférence pour des prestataires alternatifs et facteurs culturels	4/14
	Religion	4/14
	Objections au recours à un compte	4/14
	Mauvaises expériences	1/14
	Peur des saisies	1/14

Source: *Financial services provision and prevention of financial exclusion*, Luisa Anderloni, Bernard Bayot, Piotr Błędowski, Małgorzata Iwanicz-Drozdowska et Elaine Kempson, 2008.

4.3. Conséquences de l'exclusion financière

L'exclusion financière a une incidence directe et indirecte sur la gestion financière individuelle. Mais elle fait aussi partie d'une exclusion sociale beaucoup plus large en ce qu'elle affecte la qualité de vie globale des individus – leurs modes de consommation, leur participation à des activités économiques ou leur accès à l'aide sociale et à la distribution des revenus et des ressources.

La transition généralisée des espèces vers les paiements électroniques aggrave la situation. En effet, l'impossibilité d'accéder à un compte bancaire renchérit le coût du règlement des factures car les services bancaires facturés séparément sont généralement plus onéreux que ceux qui sont fournis dans le cadre d'une relation stable avec une banque. En outre, de nombreuses entreprises de services publics proposent des tarifs plus avantageux aux clients payant par virement automatique, et de nombreux commerçants offrent des prix plus bas pour les biens et services réglés par carte de paiement. Enfin et surtout, dans la plupart des pays de l'UE, sans compte bancaire, il est presque impossible d'accéder à l'emploi, car la signature d'un contrat de travail est subordonnée à la fourniture d'un numéro de compte.

Outre les conséquences de nature financière, l'absence d'accès aux services bancaires, ou l'incapacité de les utiliser de manière adéquate, peut affecter la confiance en soi et entraîner un isolement social.

<p>Question 2: Êtes-vous d'accord avec la description des causes et des conséquences de l'exclusion financière? Veuillez fournir des informations supplémentaires le cas échéant.</p>
--

5. DIVERSITE DES REponses A L'EXCLUSION SOCIALE DANS L'UE

5.1. Niveau de débat au niveau national

Le niveau de sensibilisation et de débat sur les questions d'exclusion financière diffère fortement dans les pays de l'UE. La sensibilisation et le débat sont plus actifs et plus généralisés dans les pays qui étaient membres de l'UE avant 2004. De nombreux acteurs y participent: gouvernements nationaux, associations de consommateurs, organisations non gouvernementales actives dans le secteur social et chercheurs. En revanche, dans les autres États membres, le débat sur l'exclusion sociale a été limité ou inexistant jusqu'à présent. Mais au fur et à mesure que dans ces sociétés, les services financiers gagneront en importance dans la vie quotidienne, la nécessité de lutter contre l'exclusion financière s'imposera avec une acuité croissante.

5.2. Rôle des prestataires de services financiers

Pour le secteur des services financiers, l'inclusion financière est à la fois un défi de société et une opportunité commerciale, et une situation gagnant-gagnant à long terme. Dans de nombreux pays, la responsabilité sociale de l'entreprise fait dorénavant partie des stratégies de développement, de marketing et de communication externe des établissements financiers. 'Responsabilité sociale de l'entreprise' est un terme générique qui couvre notamment l'intérêt porté à la clientèle marginale.

Les prestataires de services financiers ont besoin de clients bien informés, confiants et qui aient au moins accès à des services bancaires de base. Au fur et à mesure de sa meilleure intégration dans la société, la clientèle nouvellement bancarisée est susceptible de recourir à des services financiers supplémentaires, augmentant ainsi la taille du marché global. Cela permettra aussi d'abandonner progressivement les transactions financières sur papier en faveur des transactions électroniques, réduisant ainsi les coûts pour l'ensemble du secteur.

5.2.1. Activités menées par les prestataires de services financiers

Les prestataires de services financiers de l'UE ont adopté une large gamme de mesures pour rendre les services financiers plus accessibles et plus simples d'emploi:

- Développement de nouveaux produits et services

Certains prestataires (notamment en Allemagne, en Belgique, en Italie, en Irlande et au Royaume-Uni) se sont efforcés de trouver et de mettre en œuvre des solutions à l'exclusion financière dans différents domaines de la prestation de services financiers, notamment en développant des produits et services plus adaptés aux besoins des personnes en situation d'exclusion financière, en travaillant en partenariat avec des organismes à but non lucratif ou avec les autorités publiques afin de réduire les coûts des services bancaires et les entraves à leur accès, et en accroissant le niveau d'éducation financière afin de surmonter la réticence au recours aux services financiers.

Les prestataires commerciaux à vocation sociale, notamment les établissements d'épargne, les services postaux et les établissements coopératifs se sont montrés particulièrement actifs en ce qui concerne le développement de tels produits.

- Élaboration de chartes et de codes des bonnes pratiques

Les chartes et codes des bonnes pratiques volontaires visant à proposer des comptes bancaires de base, élaborés par les banques elles-mêmes via leurs associations professionnelles, sont une réponse courante à l'exclusion financière (notamment en Italie, en Allemagne, au Royaume-Uni et aux Pays-Bas). Souvent, les autorités publiques ont été à l'origine de cette démarche et elles l'ont soutenue⁹.

5.2.2. *Activités des prestataires commerciaux alternatifs et des établissements financiers à but non lucratif*

Les prestataires commerciaux alternatifs et les établissements à but non lucratif portent une attention particulière aux catégories marginales de la société (notamment les établissements de microcrédit en Belgique et en France et les coopératives de crédit au Royaume-Uni, en Irlande et en Pologne).

Ces prestataires ont mené une large gamme d'initiatives dans le domaine de l'éducation financière (notamment en Autriche, en Allemagne, en France et en Pologne) et du conseil en matière d'endettement (notamment au Royaume-Uni, en Allemagne, aux Pays-Bas et en Pologne).

Question 3: Pensez-vous que la nécessité légitime, pour les prestataires de services financiers, de dégager des bénéfices puisse être conciliée avec d'éventuelles obligations sociales qu'ils auraient à l'égard de catégories exclues? Les prestataires de services financiers devraient-ils jouer un rôle «social» plus important, notamment en luttant contre l'exclusion financière?

Question 4: D'après votre expérience, lorsque des codes volontaires de bonne conduite sont mis en place, sont-ils bien appliqués?

Question 5: Faut-il obliger tous les prestataires à proposer des comptes bancaires de base à tous les citoyens dans l'ensemble de l'UE?

Question 6: Les comptes bancaires de base doivent-ils être proposés sur une base commerciale ou sur une base non lucrative, c'est-à-dire gratuite? Dans ce dernier cas, qui devrait supporter les coûts?

Question 7: Le rôle des prestataires commerciaux alternatifs de services financiers et des établissements financiers à but non lucratif pourrait-il être renforcé en ce qui concerne la lutte contre l'exclusion financière? Comment pourrait-on inciter un plus grand nombre de tels prestataires à aider à fournir un accès à des comptes bancaires de base?

⁹ Selon l'étude mentionnée au point 4 du présent document, au Royaume-Uni, près de 1,6 million de personnes supplémentaires ont ouvert un compte de base depuis l'adoption du «Banking Code» en 2005, qui prévoyait de mettre un compte bancaire de base à la disposition de toutes les personnes susceptibles d'en avoir besoin. En 2007, 50 000 nouveaux comptes de base ont été ouverts chaque mois, avec un total de 2,4 millions de comptes actifs.

5.3. Rôle des pouvoirs publics

Les pouvoirs publics ont également joué un rôle en ce qui concerne la garantie de l'accès à des services financiers de base. Ils se sont efforcés d'assurer un équilibre entre différents intérêts et de trouver les meilleures solutions possibles compte tenu de la situation nationale. Ils se sont employés à accroître la sensibilisation en la matière en élaborant des indicateurs clairs permettant de déterminer l'étendue du problème de l'exclusion financière. En outre, ils ont joué un rôle essentiel pour assurer l'existence d'un dialogue et de négociations entre les principales parties concernées afin de promouvoir un débat utile sur l'inclusion financière.

Les analyses indépendantes de la situation, financées par les pouvoirs publics, sont des outils irremplaçables pour alimenter et encourager le débat sur ce sujet. Les données recueillies grâce à l'étude financée par la Commission, *Financial services provision and prevention of financial exclusion*, montrent que l'inclusion financière est nettement meilleure dans les États membres où le sujet a fait l'objet d'un débat plus large au sein de la société.

Toutefois, les interventions publiques en faveur de l'inclusion financière diffèrent d'un pays à l'autre. Généralement parlant, les pouvoirs publics sont intervenus de deux manières: soit en tant que facilitateurs, soit en tant que législateurs.

5.3.1. Les pouvoirs publics en tant que facilitateurs

- Analyse du problème et évaluation des mesures envisageables

Certains gouvernements (notamment aux Pays-Bas, en Pologne, en Belgique, en Allemagne et au Royaume-Uni) ont soit commandé des projets de recherche, soit effectué eux-mêmes ces recherches afin de déterminer les causes de l'exclusion financière et de proposer des mesures pour la combattre. Ils ont lancé et financé des études et des dépouillements de données administratives et mis en place des task forces et des groupes d'experts pour analyser des problèmes particuliers et l'efficacité des initiatives publiques.

- Promotion et encouragement des initiatives sectorielles

Certaines autorités publiques (notamment au Royaume-Uni, en Allemagne, en Italie et en Autriche) encouragent les prestataires de services à proposer des comptes bancaires de base et à faciliter l'accès aux produits financiers de base offerts par les banques. Dans certains États membres (notamment en Allemagne, aux Pays-Bas et en Italie), la pression des autorités et l'opinion publique ont incité le secteur bancaire à adopter des chartes et des codes d'éthique volontaires, par lesquels les banques s'engagent à fournir des services bancaires de base.

- Contribution à la prestation de services financiers

Certaines autorités publiques (notamment au Royaume-Uni, en Belgique, aux Pays-Bas et en France) ont également contribué plus directement à la prestation de services financiers pour les personnes à faibles revenus. Cette contribution prend notamment la forme de fonds ou de garanties financières pour les organismes à but non lucratif qui ont pour vocation de satisfaire les besoins des personnes à faibles revenus en matière de services financiers.

- Sensibilisation

Les pouvoirs publics ont également contribué à la sensibilisation aux produits et services financiers au sein de la population cible afin de surmonter leur réticence à recourir aux services financiers, réduisant ainsi le nombre de personnes exposées à l'exclusion (notamment au Royaume-Uni, en Irlande, aux Pays-Bas, en Pologne, en Italie, en France et en Allemagne).

5.3.2. *Les pouvoirs publics en tant que législateurs*

Dans certains pays (notamment en France et en Belgique), une législation a été mise en place afin de garantir que tous les citoyens et habitants du pays peuvent avoir accès à des services bancaires de base. Les mesures législatives des pouvoirs publics peuvent agir directement ou indirectement sur l'exclusion financière. La législation directe consiste à imposer des obligations ou des interdictions aux prestataires de services financiers afin de garantir la prestation de certains types de services financiers, et à organiser, réglementer, surveiller ou contrôler la prestation de services financiers afin de garantir l'inclusion financière¹⁰.

La réglementation indirecte vise à supprimer les obstacles résultant de l'application de dispositions réglementaires qui n'ont pas d'incidence directe sur l'inclusion financière, mais qui, en pratique, empêchent certaines catégories de la population de participer au système bancaire. Parmi les obstacles de cette nature relevés par l'étude mentionnée plus haut, on peut citer: les obligations juridiques en matière d'identification du client et les effets de la réglementation en matière de blanchiment d'argent (notamment en Irlande, au Royaume-Uni, en Belgique et en Espagne) et les risques découlant de la saisie des revenus (notamment en Belgique)¹¹.

¹⁰ Selon l'étude mentionnée au point 4 du présent document, l'adoption de dispositions législatives de ce type en Belgique en 2004 a débouché, en 2005, sur l'ouverture de 50 000 comptes bancaires de base. L'introduction de l'obligation de proposer un compte bancaire de base a également eu un effet préventif, les banques conventionnelles proposant des comptes bancaires standard (sans autorisation de découvert) aux personnes demandant à ouvrir un compte bancaire de base. En France, fin 2005, après l'introduction des dispositions législatives, plus de 26 000 comptes bancaires de base avaient été ouverts, soit près de dix fois plus qu'en 1995.

¹¹ En ce qui concerne les obligations juridiques, la situation s'est améliorée avec l'adoption et la mise en œuvre de la troisième directive antiblanchiment, qui autorise les gouvernements à mettre au point, en concertation avec les parties concernées, des solutions pratiques en faveur des personnes ne disposant pas des documents standard. En ce qui concerne les risques liés à la saisie des revenus, la législation belge a été modifiée afin de protéger spécifiquement la partie des revenus correspondant au revenu minimum garanti ne pouvant être saisie.

Question 8: Les autorités réglementaires devraient-elles avoir l'obligation de tenir compte de l'incidence de la réglementation sur les catégories de population menacées d'exclusion financière?

Question 9: Comment les pouvoirs publics peuvent-ils jouer le rôle le plus efficace possible dans la lutte contre l'exclusion financière: en fournissant des informations sur le problème, en évaluant l'efficacité des mesures publiques mises en œuvre et leurs effets sur l'inclusion financière, en promouvant et en appuyant les initiatives du secteur privé, en contribuant à la prestation de services financiers, en menant des actions de sensibilisation, en intervenant en cas d'exclusion (par des incitations fiscales, des subventions ou des sanctions réglementaires), en introduisant des dispositions législatives...?

6. RÔLE POSSIBLE DE L'UE EN CE QUI CONCERNE L'ACCÈS GARANTI À UN COMPTE BANCAIRE DE BASE

La Commission européenne a pour objectif de garantir que le marché bénéficie à tous les Européens. Sur la base de la stratégie pour les services financiers de détail exposée dans le Livre vert sur les services financiers de détail, la Commission a constaté que l'inclusion financière était un domaine où des initiatives sont requises pour améliorer la compétitivité et l'efficacité du marché européen des services financiers de détail, en veillant à respecter un équilibre entre les priorités sociales et économiques.

Bien que l'inclusion financière fasse l'objet de mesures nationales dans certains États membres et que différentes solutions aient été proposées, des mesures à l'échelon communautaire pourraient être envisagées afin d'aider les États membres à retenir les meilleures solutions possibles pour lutter contre l'exclusion. Le rôle de l'UE en ce qui concerne l'accès garanti à un compte bancaire de base devrait être défini avec soin. Les initiatives éventuelles ne doivent pas compromettre les solutions efficaces d'ores et déjà adoptées à l'échelon des États membres.

Il existe actuellement des entraves à l'accès transfrontalier à un compte bancaire de base dans l'UE, puisque les non-résidents ne peuvent pas toujours ouvrir un compte bancaire dans un autre État membre. La Commission enquête actuellement sur les entraves auxquelles font face les non-résidents lorsqu'ils souhaitent ouvrir un compte bancaire dans un autre État membre, et qui vont de l'application de tarifs et de conditions différents au refus pur et simple d'ouvrir un compte.

Outre cet aspect relatif au marché intérieur, et afin de définir le rôle de l'UE en ce qui concerne la question plus générale de l'exclusion financière, une ou plusieurs des options suivantes pourraient être envisagées:

- Promotion et échange des meilleures pratiques

La Commission pourrait envisager la création d'une plateforme européenne pour l'échange des meilleures pratiques par des moyens tels que des groupes d'experts et/ou des réseaux informels entre États membres.

- Incitation à l'autorégulation sectorielle

La Commission pourrait encourager l'autorégulation sectorielle avec un mécanisme de surveillance bien défini et efficace dans les pays où aucune disposition réglementaire n'est en place. Les initiatives possibles pourraient notamment consister en la coordination des efforts nationaux au moyen d'une base de données ou d'un code de bonne conduite européen.

- Instruments juridiques non contraignants

La Commission pourrait adresser aux États membres une recommandation ou une communication précisant les principes à respecter et les mesures à adopter afin de garantir que tous les citoyens et résidents de l'UE ont accès à un compte bancaire de base.

- Approche réglementaire

La Commission pourrait proposer des règles contraignantes obligeant les États membres à garantir l'accès à un compte bancaire de base. Une telle intervention réglementaire devrait être pleinement conforme au principe du 'mieux légiférer' et au principe de subsidiarité.

Question 10: L'inclusion financière devrait-elle faire l'objet d'une intervention au niveau communautaire? Quelle pourrait être la répartition des responsabilités et des compétences entre les États membres et l'UE? Quel serait le rôle de la Commission?

Question 11: Quelles solutions la Commission pourrait-elle apporter aux problèmes éventuels liés à l'ouverture transfrontalière de comptes bancaires de base?

Question 12: Le concept d'inclusion financière devrait-il aller au-delà de la fourniture de comptes bancaires de base?