

Rapport annuel de l'Observatoire de l'inclusion bancaire

2018

*N*otre pays a confié à la Banque de France la mise en œuvre, dès les années 1980, du droit au compte, puis le dispositif de traitement et de prévention du surendettement des ménages, le suivi de la mise en place de l'Observatoire de l'inclusion bancaire en 2013 et le déploiement des actions d'éducation financière. De ce fait, la France a été précurseur à bien des égards pour édifier les trois piliers sur lesquels se fondent les politiques d'inclusion bancaire : accès aux services bancaires de base, règles de protection du consommateur dans le domaine bancaire et financier, programmes d'éducation financière. L'inclusion bancaire en France est au premier rang des pays de l'OCDE mais de nouveaux défis se font jour : les frais d'incidents bancaires peuvent affecter significativement certains clients en situation de fragilité financière ; le risque d'exclusion financière n'est pas lié uniquement au revenu, mais à de multiples critères, et mieux identifier les personnes en situation de fragilité financière est une priorité partagée.

L'enjeu n'est pas uniquement financier et économique : l'inclusion financière, en permettant des actes élémentaires tels que recevoir un salaire sur un compte courant ou signer un chèque pour régler des frais de scolarité, fait partie des éléments qui fondent l'appartenance à la société.

C'est donc très naturellement que la Banque de France s'engage résolument, au travers des travaux de l'Observatoire de l'inclusion bancaire, que j'ai l'honneur de présider, mais aussi par son action propre, à renforcer l'inclusion bancaire. Les progrès insuffisants suite à la loi de 2013 avaient conduit l'Observatoire à tirer la sonnette d'alarme sur le montant des frais d'incidents et la diffusion de l'offre spécifique destinée aux clients en situation de fragilité financière. Une réponse forte a été donnée, sous forme d'engagements des banques de plafonner à un montant maximum les frais d'incidents facturés aux clients financièrement fragiles, et à un montant encore inférieur pour ceux souscrivant à l'offre spécifique. L'Observatoire a constaté de réels progrès, dont ce rapport fait état.

Nos concitoyens attendent des avancées concrètes dans ce domaine. Je tiens à rendre hommage aux forces rassemblées dans l'Observatoire à cette fin – associations, banques et pouvoirs publics –, et à remercier les équipes de la Banque de France qui les appuient. Ce rapport annuel en est la preuve : nous demeurons collectivement engagés pour que progresse l'inclusion bancaire, et avec elle la cohésion sociale.

*François Villeroy de Galhau
Gouverneur de la Banque de France
Président de l'Observatoire de l'inclusion bancaire*

Repères 2018

La fragilité financière



- 3,4** millions de clients fragiles à fin 2018, détectés principalement par le surendettement, l'inscription au fichier central des chèques, la récurrence des incidents de paiement, ou la faiblesse des ressources
- 384 000** clients bénéficiant de l'offre spécifique à fin 2018 (+ 10% depuis 2017), soit un taux d'équipement des personnes fragiles de 11 %
- 300** euros en moyenne par an de frais de toutes natures pour les personnes fragiles
- 140** euros en moyenne par an de commissions d'intervention pour les personnes qui en paient
- 210** euros en moyenne par an de frais de rejet pour les personnes qui en paient
- 25** euros par mois, le plafonnement fixé par le Président de la République et le ministre de l'Économie pour les frais d'incident touchant les personnes fragiles, et 20 euros par mois ou 200 euros par an pour les bénéficiaires de l'offre spécifique
Engagement de la profession bancaire à plafonner ces frais d'incident dès début 2019
- 45 000** désignations d'établissements de crédit pour les personnes physiques agissant à des fins non professionnelles dans le cadre de la procédure de droit au compte
- 88 200** nouvelles situations de surendettement, niveau très en deçà des 142 000 primodépôts enregistrés lors du pic de 2011
- 2,44** millions de personnes inscrites au fichier des incidents de remboursement des crédits aux particuliers (FICP), et 1,04 million au fichier central des chèques (FCC)

Le microcrédit



- 1 359** millions d'euros d'encours restant à fin 2018, pour 244 000 microcrédits
- 11 700** euros de montant moyen d'un microcrédit professionnel classique
- 7 900** euros de montant moyen d'un microcrédit professionnel en fonds propres
- 2 800** euros de montant moyen d'un microcrédit personnel

En 2018, l'Observatoire a tenu 3 réunions plénières et 5 réunions de son conseil scientifique. La collecte d'informations a été menée auprès de 570 établissements de crédit.

1.	Les particuliers en situation de fragilité financière sont mieux identifiés, et mieux protégés	9
1.1	Des progrès engagés sous l'égide de l'Observatoire de l'inclusion bancaire	9
1.2	La profession bancaire renforce ses engagements : limitation des frais bancaires, promotion renforcée de l'offre spécifique	20
2.	Une approche globale de l'inclusion bancaire : droit au compte, traitement du surendettement, microcrédit	23
2.1	Le droit au compte est moins sollicité et le surendettement enregistre une forte baisse	23
2.2	Le microcrédit accompagné continue sa progression	32
3.	Compléments thématiques : éducation financière, Outre-mer	41
3.1	L'éducation financière est un pilier de l'inclusion bancaire et financière	41
3.2	L'inclusion bancaire en Outre-mer	44
	Annexes	47
A1	L'action de la Banque de France et de l'Observatoire de l'inclusion bancaire	47
A2	Composition de l'Observatoire de l'inclusion bancaire	51
A3	Composition du conseil scientifique de l'Observatoire de l'inclusion bancaire	53
A4	Rappel des compléments thématiques dans les derniers rapports depuis 2017	55
A5	Cadre juridique	57

L'annexe consolidée relative au cadre juridique de l'inclusion bancaire est disponible sur le site internet de la Banque de France : <https://publications.banque-france.fr/>

1

Les particuliers en situation de fragilité financière sont mieux identifiés, et mieux protégés

1.1. Des progrès engagés sous l'égide de l'Observatoire de l'inclusion bancaire

Animer le dialogue entre les représentants bancaires, associatifs et publics

Afin de disposer d'un cadre de référence, l'Observatoire a adopté une définition de l'inclusion bancaire : « *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.* »

L'Observatoire, créé en 2013, est chargé de définir et d'analyser des indicateurs sur les conditions d'accès aux services bancaires, de collecter des informations quantitatives et qualitatives, et d'animer un dialogue entre les différents

acteurs (pouvoirs publics, banques, et associations) impliqués dans ce domaine¹. Il collecte ainsi les informations nécessaires à l'exercice de ses missions auprès des établissements de crédit, mais également auprès d'autres acteurs, notamment associatifs. L'Observatoire peut également formuler des recommandations et faire état de bonnes ou de mauvaises pratiques des établissements de crédit.

Définir la fragilité financière pour adapter les offres de services

La diversité des situations de fragilité financière

La fragilité financière recouvre des situations diverses, ce qui impose de penser plusieurs indicateurs pour détecter à la fois la fragilité avérée, et de manière préventive les signes de difficultés avant qu'elles ne soient durablement installées. Ainsi, si la faiblesse des revenus est souvent à l'origine

des difficultés financières et des incidents de paiement, le lien n'est pas systématique ; par ailleurs, si le cumul d'incidents de paiement exprime une fragilité avérée, ces derniers sont souvent une manifestation visible mais retardée d'une fragilité qui existait en amont. C'est pourquoi seule une approche multicritère permet de représenter au mieux cette réalité.

Le principal facteur de fragilité financière, commun à toutes les approches, est l'insuffisance des flux créditeurs, eux-mêmes indicateurs du niveau de ressources. En 2016, 8,8 millions de personnes vivaient en France au-dessous du seuil de pauvreté monétaire, qui s'élevait à 1 026 euros par unité de consommation et par mois – par convention internationale, ce taux de pauvreté est fixé à 60 % du niveau

¹ Voir annexe A1 pour des précisions sur la création de l'Observatoire et sur l'action de la Banque de France, et annexe A2 pour la composition de l'Observatoire.

de vie médian de la population. Le taux de pauvreté en 2016 était donc de 14,0 % (après 14,2 % en 2015)². La pauvreté reste très liée au statut d'activité, puisque 38,3 % des chômeurs vivent au-dessous du seuil de pauvreté, contre 6,4 % des salariés ; elle dépend aussi de la situation familiale, 34,8 % des familles monoparentales étant ainsi pauvres en 2016³.

Sans travail de définition et d'identification de la fragilité financière, l'accompagnement adapté des personnes physiques agissant à des fins non professionnelles en situation de fragilité financière est rendu très difficile. Le groupe de travail « Inclusion bancaire et lutte contre le surendettement », en 2012, concluait ainsi que l'absence d'identification de la fragilité financière impliquait une prise en charge moins adaptée, quant à la nature de produits et au montant des frais. C'est pourquoi la loi du 26 juillet 2013 de séparation et de régulation des activités bancaires a introduit à l'article L. 312-1-3 du Code monétaire et financier la notion de « *personnes physiques n'agissant pas pour des besoins professionnels qui se trouvent en situation de fragilité* », en prévoyant pour celles-ci des règles protectrices particulières – à l'image de l'accès

à une offre spécifique de nature à limiter certains frais d'incident.

Les critères d'identification de la fragilité financière, avérée et précoce

La fragilité financière est appréciée par des critères minimaux de portée réglementaire. Ceux-ci garantissent une démarche généralisée à tout le système bancaire tout en conférant aux banques les marges nécessaires pour définir une mise en œuvre adaptée à chaque situation, afin de permettre une détection tant curative que préventive. L'article R. 312-4-3 du Code monétaire et financier établit ainsi la fragilité financière sur trois fondements, alternatifs :

- i) **des critères dont les paramètres s'imposent à tous les établissements**, que sont l'inscription « *pendant trois mois consécutifs au fichier de la Banque de France centralisant les incidents de paiement de chèques* » – le fichier central des chèques, ou FCC – ainsi que la recevabilité de la demande des débiteurs « *tendant au traitement de leur situation de surendettement* » ;
- ii) **des critères dont les paramètres sont laissés à la main des établissements**, que sont « *l'existence d'irrégularités de fonctionnement du compte ou*

d'incidents de paiement ainsi que leur caractère répété constaté pendant trois mois consécutifs », ou encore le « *montant des ressources portées au crédit du compte* » ; pour ces critères, le nombre d'incidents ou encore le montant des flux portés au crédit du compte pris en considération sont fixés par les établissements, et font partie des données à transmettre à l'Observatoire dans le cadre de la collecte annuelle ;

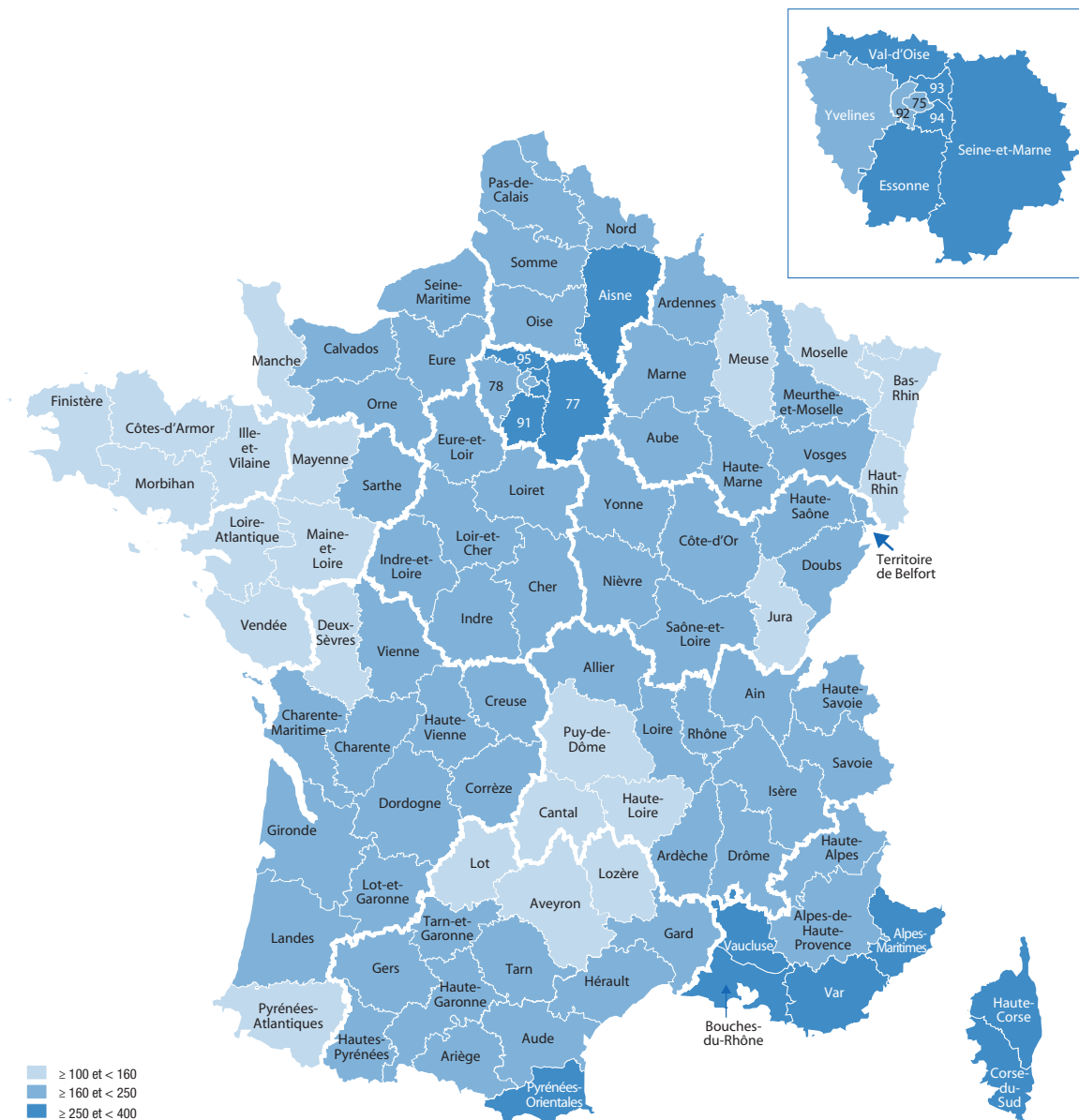
- iii) **des critères dont la condition et les paramètres relèvent de l'initiative des établissements**, dès lors que « *dans son appréciation, l'établissement peut également prendre en compte les éléments dont il aurait connaissance et qu'il estime de nature à occasionner des incidents de paiement, notamment les dépenses portées au débit du compte* ». Ces derniers critères, développés par certains établissements, peuvent être des critères d'alerte intégrés à un mécanisme de détection précoce de la fragilité financière, en amont de la survenance des irrégularités répétées de fonctionnement du compte.

² Champ : France métropolitaine, personnes vivant dans un ménage dont le revenu déclaré au fisc est positif ou nul et dont la personne de référence n'est pas étudiante.

³ Cf. Insee (2018), « Les niveaux de vie en 2016 », *Insee Première*, n° 1710, septembre.

C1 Personnes inscrites au fichier central des chèques

(nombre pour 10 000 habitants de 15 ans et plus)



La détection de la fragilité financière a fait l'objet de discussions au sein de l'Observatoire, et de préconisations émises à destination des établissements bancaires, en décembre 2017 ; dans le cadre de leur action préventive, les établissements sont ainsi incités, d'une part à utiliser toute méthode

scientifique permettant notamment d'inférer de l'historique des flux ou d'autres événements pertinents une probabilité élevée d'incidents futurs et, d'autre part à tenir compte de la connaissance personnelle du client par son conseiller afin de détecter une situation en voie de dégradation. Ce travail, prévu d'ailleurs par

la charte professionnelle d'inclusion bancaire et de prévention du surendettement, était déjà effectué par beaucoup d'établissements. Enfin, une réflexion sur les critères de détection de la fragilité a été menée (cf. encadré 2, *Faut-il faire converger les critères de détection de la fragilité financière ?*).

Encadré 1

La faible représentativité des clients financièrement fragiles au sein des détenteurs de livrets A et de LEP

Le livret A et le livret d'épargne populaire (LEP), livrets d'épargne réglementée, visent à offrir à chacun des solutions d'épargne liquide ; par ailleurs, les intérêts versés sur ces produits sont exonérés d'impôts et de prélèvements sociaux. Si le livret A est un produit très accessible – chacun peut en détenir un, avec un plafond de collecte de 22 950 euros (hors intérêts capitalisés) et un taux d'intérêt annuel de 0,75 %¹ –, le LEP est un produit qui vise à offrir à une population à la situation financière modeste une rémunération attractive de son épargne. En 2018, étaient éligibles au LEP les ménages au revenu fiscal inférieur à 19 468 euros pour une personne seule ou à 29 863 euros pour un couple, se voyant offrir la possibilité de placer jusqu'à 7 700 euros (hors intérêts capitalisés) à un taux de

50 points de base supérieur au taux du livret A², soit actuellement 1,25 %.

La population en situation de fragilité financière possède peu de livrets A, et encore moins de livrets d'épargne populaire. Ainsi, les établissements de crédit ne reportent à l'Observatoire à fin 2018 que 778 000 livrets A et 104 000 LEP détenus par des clients en situation de fragilité financière ; 23 % des clients fragiles sont donc dotés d'un livret A, et 3 % d'un LEP. Le faible taux de souscription du LEP, notamment au sein de la population fragile éligible, peut s'expliquer par sa difficulté à épargner, mais justifie néanmoins la mise en œuvre d'actions en faveur de son développement et de sa promotion, détaillées dans le rapport annuel de l'Observatoire de l'épargne réglementée.

1 Le taux du livret A est gelé jusqu'au début de l'année 2020. Sa formule de calcul prévoit une indexation sur l'inflation et l'Eonia (*Euro OverNight Index Average*), afin de garantir une rémunération attractive pour l'épargnant et liée à l'inflation, sans pour autant que cette rémunération soit décorrélée des taux de marché – un plancher a été fixé à 0,5 %.

2 Et toujours supérieur ou égal à l'inflation.

La loi de modernisation de l'économie du 4 août 2008 a confié à La Banque Postale une mission d'intérêt général d'accessibilité bancaire en lien avec le livret A.

Aux termes de l'article L. 518-25 du Code monétaire et financier, « dans les domaines bancaire, financier et des assurances, La Poste propose des produits et services au plus grand nombre, notamment le livret A ». Cette mission consiste notamment à offrir gratuitement à toute personne qui lui en fait la demande un livret A, avec des caractéristiques particulières : i) retrait et dépôt à partir de 1,50 euro ; ii) domiciliation de certaines

opérations (virement de prestations sociales versées par les collectivités publiques et les organismes de sécurité sociale, prélèvement des impôts, des quittances d'eau, d'électricité et de gaz, des loyers dus aux organismes d'HLM et aux sociétés d'économie mixte (SEM) gérant des logements sociaux) ; iii) mise à disposition gratuite de chèques de banque tirés au profit du titulaire du livret, de son représentant légal, ou du titulaire d'une procuration sur le livret ; (iv) mise à disposition gratuite d'une carte de retrait utilisable dans les DAB/GAB de La Banque Postale.

Faire de la détection de la fragilité financière une composante à part entière de la gouvernance de la banque de détail

L'engagement des organes dirigeants des banques

Les préconisations émises par l'Observatoire de l'inclusion bancaire le 19 décembre 2017 ont notamment porté sur la place que la fragilité financière doit occuper dans la gouvernance des groupes bancaires, pour être traitée de manière idoine. Au cours des derniers mois, de nombreux réseaux bancaires ont fait évoluer leur gouvernance : par exemple, certains ont créé un comité dédié

à la fragilité financière, directement rattaché au conseil de surveillance, et d'autres ont mis ce sujet à l'ordre du jour des organes exécutifs avec adoption de plans d'action dédiés, régulièrement suivis par un membre des organes exécutifs.

Les données 2018 de la collecte de l'Observatoire : panorama de la fragilité financière

Le nombre de personnes détectées en situation de fragilité financière se stabilise en 2018, après sa forte progression en 2017. Ainsi, à fin 2018, les établissements de crédit ont déclaré à l'Observatoire 3,4 millions de clients en situation de fragilité financière, soit une baisse de 6 % entre 2017 et 2018

(3,6 millions à fin 2017). Cette baisse est imputable à une déclaration surévaluée en 2017, due à une erreur informatique de comptabilisation de la part d'un groupe bancaire. Sans l'impact estimé de cette erreur, la progression de la population financièrement fragile aurait été de 3 % entre 2017 et 2018. En 2018, 3,3 millions de comptes sont associés à ces personnes.

La fragilité financière est majoritairement détectée sur la base des critères dont les paramètres sont laissés à l'appréciation des établissements. Au cours de l'année 2018, 47 % de la clientèle en situation de fragilité financière ont, à titre principal, été détectés sur la base de leur inscription au FCC ou

de la recevabilité de leur dossier en procédure de surendettement ; 44 % ont été détectés à titre principal par la récurrence de leurs incidents de paiement ou par la modestie des flux portés au crédit de leur compte ; et enfin 9 % ont été détectés sur les autres critères internes fixés par les établissements. Dans l'ensemble, les établissements déclarent comme montant moyen mensuel des flux portés au crédit des comptes en situation de fragilité financière le montant de 1 600 euros par compte.

Les procédures visant à la détection des personnes en situation de fragilité financière s'améliorent. D'un point de vue opérationnel, les banques ont généralement développé des approches mixtes, combinant une analyse du conseiller clientèle et des éléments d'appréciation automatisés. À des indicateurs financiers (nombre d'opérations débitrices sur le mois,

nombre de jours créditeurs sur une année glissante, épargne disponible, etc.), ou encore liés à l'endettement d'une personne (nombre de prêts, apparition de nouveaux prêts, demande du client visant à alléger la charge du crédit, etc.), sont parfois adjoints des éléments liés à la situation professionnelle (précarité professionnelle, retraite, etc.), ou encore à la situation familiale⁴.

L'Observatoire favorise le partage de bonnes pratiques au sein des grands établissements de crédit, s'agissant de la détection de la fragilité financière, et identifie des pistes d'amélioration. Même si les banques utilisent les critères d'identification réglementaires de la population en situation de fragilité financière, les modalités concrètes d'application varient, notamment pour les combinaisons de facteurs. Certains cumuls de critères ont pour conséquence de

restreindre le nombre de clients détectés comme financièrement fragiles ; les groupes concernés ont entamé un état des lieux de leur dispositif de détection afin de les aménager en 2019. À l'inverse, diverses pratiques s'avèrent particulièrement pertinentes du point de vue de l'inclusion ; ainsi un premier modèle permet de combiner irrégularités de compte, solde moyen du compte, et caractéristiques socio-professionnelles du client (comme l'âge ou la CSP), et un second établit les seuils de détection à des niveaux « inclusifs » en tenant compte du nouveau plafond de frais d'incident des engagements professionnels.

⁴ Le rapport annuel 2017 de l'Observatoire fait mention d'une étude concluant que les comptes n'ayant qu'un unique titulaire ont cinquante fois plus de probabilité que les comptes joints d'être des comptes de clients fragiles.

Encadré 2

Faut-il faire converger les critères de détection de la fragilité financière ?

La question d'une convergence, voire d'une harmonisation des critères d'identification de la fragilité financière entre les différents établissements, a été étudiée en 2018 par l'Observatoire.

L'hétérogénéité de la détection de la clientèle en situation de fragilité financière entre les établissements bancaires porte sur les critères – avec une répercussion sur la population prise en compte – ou encore sur la fréquence de détection. S'agissant de la périodicité de la détection, si la grande majorité des établissements procède à une détection mensuelle, certains pratiquent une détection quotidienne ou, à l'inverse, trimestrielle – cette dernière n'étant pas recommandée par l'Observatoire, car susceptible de laisser se développer des situations naissantes de fragilité financière. Les critères mêmes de détection peuvent varier : le nombre d'incidents ou encore le montant mensuel de flux à partir desquels la fragilité financière est constatée diffèrent selon les établissements ; le seuil minimal de flux portés au crédit du compte suivi par les établissements dépend fortement du profil moyen de clientèle et oscille selon les déclarations faites à l'Observatoire entre 1 000 euros et 1 800 euros.

Pourtant, si la convergence des critères peut paraître séduisante de prime abord, elle est porteuse de risques d'inadaptation aux structures de la clientèle,

à la diversité des territoires, et à celle des systèmes d'information de chaque établissement. En premier lieu, un consensus s'est dégagé en faveur de la flexibilité actuellement laissée aux établissements s'agissant des seuils. Ainsi, après discussions, il apparaît en effet extrêmement difficile de choisir, et plus encore de justifier des seuils uniques d'incidents ou de flux portés au crédit du compte à partir desquels la fragilité financière serait établie. Par exemple, pour le niveau de flux, le seuil de pauvreté est jugé trop bas par certaines associations, et un seuil unique ne permettrait pas de prendre en compte la diversité des profils des ménages composant la clientèle des établissements. Dans le même esprit, la normalisation des seuils au sein de la profession bancaire conduirait pour beaucoup d'acteurs à une automatisation de la détection qui nuirait à l'étude des cas individuels, complément essentiel en matière de détection des difficultés. En second lieu, ces constats sur les seuils n'interdisent toutefois pas des convergences sur l'application des critères réglementaires : peuvent ainsi être cités en exemple le périmètre de la population à laquelle sont appliqués les critères de détection, ou encore la périodicité de la détection.

L'Observatoire a décidé d'approfondir ces analyses dans le contexte de mise en œuvre des plafonds de frais d'incident aux clients en situation de fragilité financière. Il en examinera les résultats au second semestre 2019.

Promouvoir l'offre spécifique, dédiée à la population en fragilité financière

Le cadre et les caractéristiques de l'offre spécifique

L'offre spécifique doit être proposée à toute personne détectée comme étant en situation de fragilité financière. Ainsi, aux termes de l'article L. 312-1-3 du Code monétaire et financier, « les établissements de crédit proposent aux personnes physiques n'agissant pas pour des besoins professionnels qui se trouvent en situation de fragilité, eu égard, notamment, au montant de leurs ressources, une offre spécifique qui comprend des moyens de paiement, dont au moins deux chèques de banque par mois, et des services appropriés à leur situation et de nature à limiter les frais supportés en cas d'incident ».

Le contenu de l'offre spécifique comprend au moins les services suivants :

- la tenue, la fermeture et, le cas échéant, l'ouverture du compte de dépôt ;
- une carte de paiement à autorisation systématique (CPAS) ;
- le dépôt et le retrait d'espèces dans l'agence de l'établissement teneur du compte ;

- quatre virements mensuels SEPA, dont au moins un virement permanent, ainsi que des prélèvements SEPA en nombre illimité ;
- deux chèques de banque par mois ;
- un moyen de consultation du compte à distance ainsi que la possibilité d'effectuer à distance des opérations de gestion vers un autre compte du titulaire au sein du même établissement ;
- un système d'alerte sur le niveau du solde du compte ;
- la fourniture de relevés d'identité bancaire ;
- le plafonnement spécifique des commissions d'intervention prévu à l'article R. 312-4-2 (soit actuellement 4 euros par opération et 20 euros par mois) ;
- un changement d'adresse une fois par an.

L'offre spécifique est une offre dont le coût maximal est réglementé, et le fait d'être bénéficiaire de l'offre spécifique permet en outre d'être protégé par des plafonnements sur certains frais d'incident (aux termes des articles R. 312-4-2 et R. 312-4-3 du Code monétaire et financier). Ainsi, l'offre spécifique est proposée pour un tarif ne pouvant dépasser trois euros par mois – même si ce

montant peut être revalorisé annuellement en fonction de l'indice Insee des prix à la consommation hors tabac. Surtout, les commissions d'intervention – c'est-à-dire, selon les termes de l'article D. 312-1-1 du Code monétaire et financier, les « *sommes perçues par l'établissement pour l'intervention en raison d'une opération entraînant une irrégularité de fonctionnement du compte nécessitant un traitement particulier (présentation d'un ordre de paiement irrégulier, coordonnées bancaires inexactes, absence ou insuffisance de provision...)* » – sont plafonnées à 4 euros par opération et 20 euros par mois. Ces plafonds sont très protecteurs en comparaison des plafonds sur les commissions d'intervention pour les non-bénéficiaires de l'offre spécifique, qui s'établissent à 8 euros par opération et 80 euros par mois, selon l'article R. 312-4-1 du Code monétaire et financier. Les autres frais d'incident ne font pas l'objet d'un plafonnement spécifique lié à la fragilité financière, et seuls les frais de rejet d'un chèque⁵ ou

⁵ Aux termes de l'article D. 131-25 du Code monétaire et financier, « les frais bancaires perçus par le tiré à l'occasion du rejet d'un chèque ne peuvent excéder un montant de 30 euros pour les chèques d'un montant inférieur ou égal à 50 euros et un montant de 50 euros pour les chèques d'un montant supérieur à 50 euros ».

d'un autre moyen de paiement⁶ sont plafonnés pour l'ensemble des personnes physiques.

La diffusion de l'offre spécifique a progressé en 2018 mais reste un enjeu majeur

Des préconisations ont été émises par l'Observatoire de l'inclusion bancaire le 19 décembre 2017⁷.

Ces préconisations portent sur cinq thèmes, que sont : i) le recensement de la population éligible, incluant la détection préventive et la proposition de l'offre spécifique, de façon éventuellement transitoire, en cas de fragilité naissante ; ii) la fiabilité des chiffres ; iii) la gouvernance, en faisant de la fragilité financière un thème systématiquement piloté et suivi par les directions générales des groupes ; iv) la visibilité, l'accessibilité et le contenu de l'offre ; et v) la formation des conseillers clientèle et des acteurs de la sphère sociale.

En 2018, un travail animé par la Banque de France a permis de mieux comprendre les freins à une diffusion renforcée de l'offre spécifique et d'envisager des solutions.

Un point d'étape de la mise en œuvre de ces préconisations a été conduit par l'Observatoire

lors de la séance du 3 mai 2018.

L'Observatoire a constaté une mobilisation forte des groupes bancaires, qui se traduit notamment par une amélioration sensible de la gouvernance de la fragilité financière, et par la mise en œuvre d'initiatives en faveur de plans d'action pour la promotion de l'offre spécifique ou la formation des conseillers clientèle ; toutefois, des disparités significatives dans l'identification de la fragilité financière demeurent – que ce soit pour les critères ou encore la fréquence de détection –, des lacunes locales dans la promotion de l'offre spécifique, et la question des frais d'incident. Les engagements pris par les banques au second semestre 2018 ont apporté des compléments de réponse à ces thématiques. Le réseau de la Banque de France a organisé au premier trimestre 2019 une information des acteurs bancaires et associatifs de chaque département sur l'ensemble de ces thèmes afin de multiplier les relais auprès des publics concernés.

Les données 2018 de la collecte de l'Observatoire : le stock et les flux d'offres spécifiques

L'offre spécifique continue de progresser. À fin 2018, les établissements de crédit ont déclaré

à l'Observatoire le nombre de 384 000 bénéficiaires de l'offre spécifique, contre 250 000 à fin 2016 et 351 000 à fin 2017. Par ailleurs, collectés pour la première fois, les chiffres des ouvertures et des fermetures nouvelles d'offres spécifiques indiquent un fort taux de renouvellement : sur l'ensemble de l'année 2018, il y a ainsi eu 110 000 souscriptions à l'offre spécifique, contre 71 000 sorties.

Compte tenu de ce rapport entre souscriptions et sorties, la proportion de clients en situation de fragilité financière ayant souscrit à l'offre spécifique progresse mais demeure faible. Avec 3,4 millions de clients en situation de fragilité financière et 384 000 bénéficiaires de l'offre spécifique à fin 2018, le taux d'équipement s'établit à 11 %, soit une très légère hausse par rapport à 2016 et 2017 où il s'établissait à 10 %. Cette progression est aussi le fruit des efforts

⁶ Aux termes de l'article D. 133-6 du Code monétaire et financier, « pour les incidents de paiement autres que le rejet d'un chèque, les frais perçus par le prestataire de services de paiement du payeur au titre d'un incident ne peuvent excéder le montant de l'ordre de paiement rejeté, dans la limite d'un plafond de 20 euros ».

⁷ Les préconisations ont été publiées en annexe A4 du rapport 2017 de l'Observatoire.

menés en 2017, l'Observatoire ayant déjà relevé l'existence d'un « effet retard » entre la détection de la fragilité et la souscription d'une offre spécifique. Surtout, les progrès quantitatifs sont sensibles, avec une progression entre 2017 et 2018 de 33 000 comptes bénéficiaires, ce qui traduit l'engagement des réseaux bancaires tant sur le plan de la gouvernance que de la formation des conseillers clientèle. La collecte au 31 mars 2019 organisée auprès des grands groupes bancaires confirme la dynamique de commercialisation, avec une croissance au premier trimestre 2019 de 5 % des comptes bénéficiaires d'offres spécifiques par rapport à fin 2018.

Des bonnes pratiques, s'agissant de la diffusion de l'offre spécifique, ont été partagées au sein de l'Observatoire. Deux réseaux ont ainsi inséré un message d'information

sur l'offre spécifique directement dans les relevés de compte de leurs clients éligibles, et un autre réseau a porté le nombre d'informations sur l'offre spécifique à quatre par an – au lieu d'une unique occurrence pour la majorité des réseaux. Par ailleurs, un réseau a entièrement repensé ses pages Internet dédiées à la fragilité financière, pour les rendre plus lisibles, et plus accessibles.

L'identification des personnes financièrement fragiles et les nouvelles souscriptions d'offres spécifiques seront suivies trimestriellement en 2019. L'Observatoire examinera plus particulièrement deux sujets : i) les progrès de diffusion de l'offre spécifique ; ii) la capacité des dispositifs d'évaluation de la fragilité financière à identifier ces personnes conformément aux objectifs de prévention qui sont poursuivis. Des travaux seront notamment menés pour faire

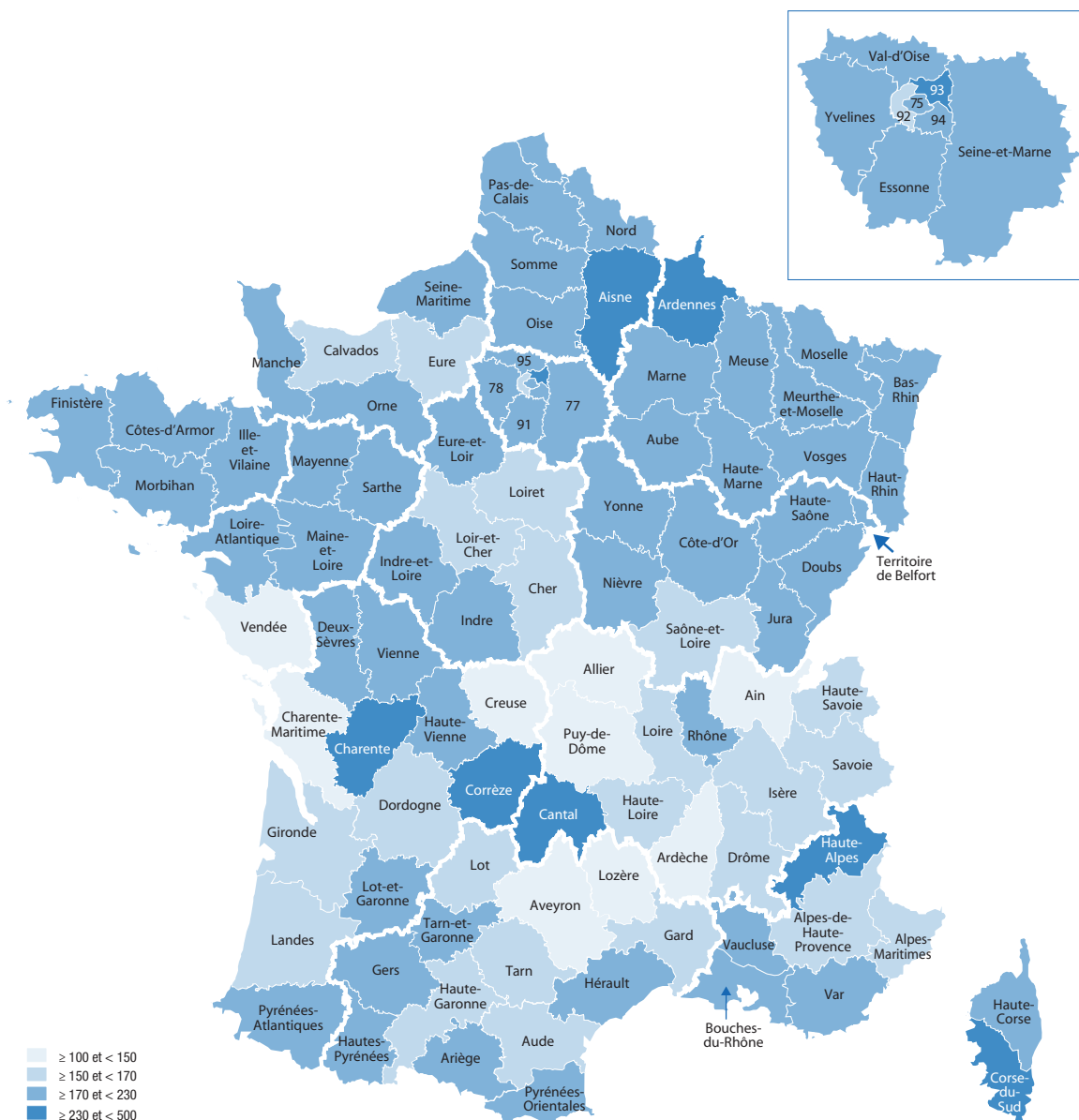
progresser la connaissance des paramètres permettant une détection précoce robuste dans la détermination de la fragilité financière, en amont de la survenance des irrégularités répétées de fonctionnement du compte.

Les données 2018 de la collecte de l'Observatoire : la diffusion territoriale des CPAS

S'agissant en particulier des cartes de paiement à autorisation systématique (CPAS) leur répartition apparaît toutefois inégale sur le territoire national. Au 31 décembre 2018, on dénombre ainsi 9,4 millions de CPAS, dont 3,6 millions distribuées sur l'année 2018 ; leur répartition géographique est indiquée sur la carte suivante, la moyenne nationale étant de 188 CPAS pour 1 000 habitants en âge d'en détenir.

C2 Cartes de paiement à autorisation systématique

(nombre pour 1 000 habitants de 15 ans et plus)



1.2. La profession bancaire renforce ses engagements : limitation des frais bancaires, promotion renforcée de l'offre spécifique

Des frais bancaires contenus pour les personnes en situation de fragilité financière

Pour les seuls frais d'incident, et s'agissant des personnes en situation de fragilité financière qui en ont effectivement payé, le montant moyen annuel des commissions d'intervention⁸ s'élève à 140 euros par an, et celui des frais de rejet⁹ à 210 euros¹⁰; ces montants sont en baisse par rapport à ceux de 2017, lorsqu'ils s'établissaient à respectivement 150 et 230 euros par an¹¹.

En matière de fonctionnement du compte, les comptes détenus par des personnes en situation de fragilité financière connaissent de nombreuses irrégularités. Ainsi, les établissements de crédit ont déclaré en 2018 que 95 % des comptes fragiles ont enregistré au moins un découvert durant l'année, pour un découvert journalier moyen de 195 euros – pour les

seuls comptes en découvert. Par ailleurs, ils ont déclaré que 65 % des comptes fragiles ont connu au moins un incident de paiement dans l'année, pour un nombre moyen annuel d'incidents de paiement pour les comptes susmentionnés de 11 incidents par an¹².

L'offre spécifique a un effet protecteur en matière de frais bancaires. Alors que le montant annuel de l'ensemble des frais liés aux comptes financièrement fragiles s'élève à 300 euros (contre 320 en 2017), celui appliqué aux seuls comptes bénéficiaires de l'offre spécifique atteint 185 euros.

De nouveaux engagements des banques pour une meilleure protection des personnes financièrement fragiles

Engagements de la profession bancaire sur les frais d'incident et la diffusion de l'offre spécifique

La profession bancaire s'est engagée à plafonner dès 2019 l'ensemble des frais d'incident, pour les bénéficiaires de l'offre spécifique d'une part, pour l'ensemble de la clientèle fragile d'autre part. Le 3 septembre 2018, la profession bancaire s'est engagée, sous

l'égide du ministre de l'Économie, à plafonner les frais d'incident pour les seuls bénéficiaires de l'offre spécifique, ce plafonnement, laissé à discrétion des établissements mais ne pouvant dépasser 20 euros par mois et 200 euros par an (selon les termes du ministre de l'Économie), s'applique au plus tard fin juin 2019. Le 11 décembre 2018, la profession bancaire, réunie par le Président de

8 Voir définition en page 16.

9 Aux termes de l'article D. 312-1-1 du Code monétaire et financier, donne lieu à un frais de rejet pour défaut de provision la situation où « le compte est débité des frais perçus par la banque quand le solde disponible du compte est insuffisant pour régler le montant du [prélèvement ou chèque] présenté au paiement par le créancier et que l'opération est rejetée ».

10 De manière schématique, dans le cas d'un prélèvement sur un compte dont le solde est insuffisant, seront d'abord payées i) des commissions d'intervention, la banque facturant au client le travail créé par cette irrégularité de fonctionnement du compte, puis ii) des frais divers (lettre d'information, etc.), et iii) des frais de rejet si le prélèvement est rejeté, ou des intérêts débiteurs (agios) si le prélèvement est accepté et crée de ce fait un découvert.

11 Ces montants ne peuvent être strictement comparés à ceux publiés en 2016, en raison d'un changement méthodologique.

12 Un incident de paiement constitue, aux termes de l'article D. 133-5 du Code monétaire et financier, « tout rejet d'un ordre de paiement reçu par le prestataire de services de paiement du payeur en raison d'un défaut ou d'une insuffisance de provision, quel que soit le moyen de paiement utilisé ».

la République, s'est de plus engagée à plafonner ces mêmes frais, pour l'ensemble de la population financièrement fragile ; également fixé par les établissements, ce plafonnement ne peut toutefois excéder 25 euros par mois (selon les termes de l'annonce faite par la Présidence de la République) et est entré en vigueur dès le 1^{er} février 2019, voire dès le 1^{er} janvier pour certains établissements. Les délais et modalités de mise en œuvre sont variables selon les systèmes d'information de chaque réseau bancaire.

Le périmètre des frais d'incident ainsi plafonnés, tant pour l'engagement en faveur des personnes fragiles que pour celui en faveur des seuls bénéficiaires de l'offre spécifique, comprend notamment neuf catégories de frais qualifiés par la profession de « frais d'incident de paiement et d'irrégularité de fonctionnement du compte ». Identifiés parmi l'ensemble des frais bancaires possibles, définis à l'article D. 312-1-1 du Code monétaire et financier, leur liste est la suivante :

- commissions d'intervention ;
- frais de lettre d'information préalable pour chèque sans provision ;
- frais de lettre d'information pour compte débiteur non autorisé ;

- forfait de frais par chèque rejeté pour défaut de provision ;
- frais de rejet de prélèvement pour défaut de provision ;
- frais de non-exécution de virement permanent pour défaut de provision ;
- frais suite à notification signalée par la Banque de France d'une interdiction d'émettre des chèques ;
- frais pour déclaration à la Banque de France d'une décision de retrait de carte bancaire ;
- frais d'opposition (blocage) de la carte par la banque ;
- plus généralement, tout frais qui pourrait être créé et associé aux incidents de paiement et aux irrégularités de fonctionnement du compte.

Outre les engagements afférents aux frais d'incident, les banques se sont également engagées à mieux diffuser l'offre spécifique. Le 3 septembre 2018, les banques se sont ainsi engagées à faire progresser de manière significative le nombre de nouveaux clients souscrivant l'offre spécifique en 2019. L'objectif annoncé par le ministère de l'Économie est d'au moins 30 % par rapport au nombre de 2017, et les banques ont affirmé partager cette ambition.

La mise en œuvre de ces engagements est suivie par l'Observatoire de l'inclusion bancaire et contrôlée par l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR). Ainsi, le communiqué conjoint de la Banque de France et de l'ACPR du 28 septembre 2018 dispose que « *l'ACPR va renforcer ses contrôles qui veillent au strict respect des textes* » mais aussi que « *l'Observatoire de l'inclusion bancaire, appuyé par les contrôles de l'ACPR, exercera un suivi particulièrement attentif du plein respect des engagements pris. Il confirme qu'il fera part publiquement, l'année prochaine, d'éventuelles mauvaises pratiques individuelles concernant des clients en situation de fragilité financière. Les établissements concernés seront cités* ». Lors de sa réunion du 16 mai 2019, l'Observatoire a examiné les résultats du suivi des engagements applicables au 1^{er} février 2019 : cet examen fait apparaître une forte mobilisation de la profession pour mettre rapidement en place ce dispositif de plafonnement. Certains établissements ont même été opérationnels dès le mois de janvier. Les engagements pris par les banques sont donc appliqués.

Une extension de la collecte de l'Observatoire

L'extension de la collecte de l'Observatoire poursuit trois objectifs :

- i) suivre les effets des engagements de la profession bancaire ;
- ii) compléter la mesure des frais bancaires payés par les personnes en situation de fragilité financière ;
- iii) mesurer l'effet protecteur de l'offre spécifique.

Dès la collecte annuelle 2018, puis pleinement dès la collecte annuelle 2019, de nouveaux indicateurs seront fournis par la profession bancaire. En 2018, ont été demandés le montant annuel de l'ensemble des frais liés aux comptes bénéficiaires d'une offre spécifique – complétant l'information disponible sur ce segment –, les intérêts débiteurs payés par les clients fragiles et les bénéficiaires

de l'offre spécifique, ainsi que le nombre d'ouvertures et de fermetures d'offres spécifiques sur l'année. En 2019, seront ajoutés des indicateurs sur les frais d'incident (tant pour les personnes fragiles que pour les bénéficiaires de l'offre spécifique). Par ailleurs, une collecte trimestrielle adressée aux grands groupes a été mise en place en 2019 pour suivre la mise en œuvre de leurs engagements.

2

Une approche globale de l'inclusion bancaire : droit au compte, traitement du surendettement, microcrédit

2.1 Le droit au compte est moins sollicité, et le surendettement enregistre une forte baisse

Le droit au compte est un dispositif important d'inclusion bancaire

La procédure de droit au compte

Créée en janvier 1984, la procédure de droit au compte donne notamment à toute personne physique ou morale domiciliée en France, dépourvue d'un compte de dépôt, le droit à l'ouverture d'un tel compte. Créée par la loi du 24 janvier 1984 relative à l'activité et au contrôle des établissements de crédit, la procédure de droit au compte est aujourd'hui régie par l'article L. 312-1 du Code monétaire et financier. Aux termes de ce dernier, « *a droit à l'ouverture d'un compte de dépôt dans l'établissement de crédit de son choix, sous*

réserve d'être dépourvu d'un tel compte en France, toute personne physique ou morale domiciliée en France, toute personne physique résidant légalement sur le territoire d'un autre État membre de l'Union européenne n'agissant pas pour des besoins professionnels ainsi que toute personne physique de nationalité française résidant hors de France ».

La procédure de droit au compte, dispositif important d'inclusion bancaire, consiste en la désignation par la Banque de France d'un établissement de crédit qui sera tenu d'ouvrir un compte de dépôt à une personne dont la première demande a été rejetée. D'abord, l'établissement qui refuse une demande d'ouverture de compte de dépôt doit fournir à la personne dont la demande est rejetée une lettre de refus, et l'informer de l'existence de cette procédure. Ensuite, cette personne « *peut saisir la*

Banque de France afin qu'elle lui désigne un établissement de crédit situé à proximité de son domicile ou d'un autre lieu de son choix, en prenant en considération les parts de marché de chaque établissement concerné ». L'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR) est en charge de veiller au respect de ces obligations, sur le fondement de l'article L. 612-31 du Code monétaire et financier.

Les personnes physiques n'agissant pas pour des besoins professionnels ont alors droit à bénéficier des services bancaires de base, qui comprennent (article D. 312-5 du Code monétaire et financier) :

- l'ouverture, la tenue et la clôture du compte ;
- un changement d'adresse par an ;
- la délivrance à la demande de relevés d'identité bancaire ;
- la domiciliation de virements bancaires ;

- la fourniture mensuelle d'un relevé des opérations effectuées sur le compte ;
- l'encaissement de chèques et de virements bancaires ;
- les paiements par prélèvements SEPA, titre interbancaire de paiement SEPA ou par virement bancaire SEPA, ce dernier pouvant être réalisé aux guichets ou à distance ;
- des moyens de consultation à distance du solde du compte ;
- les dépôts et les retraits d'espèces au guichet ou aux distributeurs automatiques de l'organisme teneur de compte ;
- une carte de paiement permettant notamment le paiement d'opérations sur Internet et le retrait d'espèces dans l'Union européenne.

Le développement de la procédure de droit au compte entre 1998 et 2016 s'est accompagné d'un effort d'ajustement permanent des dispositions légales et réglementaires applicables. Pour fluidifier la mise en œuvre du dispositif et faciliter l'accompagnement des personnes qui en demandaient le bénéfice, les mesures suivantes ont été prises :

- la loi du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions a établi la possibilité de déclencher la procédure au premier refus d'ouverture de compte ;

- la loi du 4 août 2008 de modernisation de l'économie a créé la procédure simplifiée et a fixé le délai maximum d'un jour ouvré pour le traitement des demandes par la Banque de France ;
- la loi du 26 juillet 2013 de séparation et de régulation des activités bancaires oblige les établissements de crédit à remettre systématiquement et sans délai une lettre de refus, ainsi qu'à ouvrir le compte dans un délai de trois jours à réception de l'ensemble des justificatifs. Cette loi a permis à certains organismes habilités et à des associations ou fondations agréées de transmettre elles-mêmes les demandes de personnes physiques à la Banque de France ;
- l'ordonnance du 22 décembre 2016 relative à l'accès à un compte de paiement assorti de prestations de base¹³ a introduit l'obligation faite à la profession bancaire, depuis 2017, de proposer l'offre spécifique à la clientèle identifiée comme fragile dès l'entrée en relation.

Une nouvelle baisse des procédures de droit au compte

Avec 48 000 désignations pour les personnes physiques, l'année 2018 marque une troisième année de diminution

du nombre total de désignations d'établissements de crédit dans le cadre de la procédure de droit au compte. 56 000 désignations ont ainsi été conduites au total (personnes physiques et personnes morales), contre 60 100 en 2017, 66 000 en 2016 et 69 000 en 2015. Dans le détail, celles-ci se répartissent en 48 000 pour les personnes physiques¹⁴ (en recul de près de 5 % en 2018, contre près de 10 % en 2017) et 8 000 pour les personnes morales (en recul de près de 20 %, après une légère augmentation de 3 % en 2017). Le développement de nouvelles offres, comptes de paiement et offres spécifiques, a pu avoir un effet sur le nombre de désignations dans le cadre de la procédure de droit au compte pour les particuliers :

- **sur les comptes de dépôt, il est probable que des arbitrages ont conduit à privilégier des offres à distance par rapport au droit au compte, malgré des différences**

¹³ Cette ordonnance, entrée en vigueur le 23 juin 2017, a transposé la directive 2014/92/UE relative aux comptes de paiement, dite directive PAD. (*Payment Account Directive*).

¹⁴ Ces 48 000 désignations se décomposent elles-mêmes en 45 000 pour des particuliers et 3 000 pour des personnes physiques agissant à titre professionnel.

significatives entre les prestations¹⁵. Les chiffres avancés par certains acteurs des services de paiement semblent indiquer un développement significatif de l'ouverture de comptes de paiement. Or, la typologie de la clientèle ayant recours à ce type de produit recoupe, pour partie, celle des

usagers demandant le bénéfice de la procédure de droit au compte ;

- **sur l'offre spécifique, l'obligation faite à la profession bancaire de proposer l'offre spécifique à la clientèle identifiée comme fragile dès l'entrée en relation aurait déjà eu pour effet de ralentir le recours à la procédure de droit au**

compte. Au regard de l'entrée en vigueur récente du dispositif, aucune statistique disponible ne permet à ce jour de confirmer ou d'infirmer ces retours de la profession bancaire.

¹⁵ Les services bancaires de base sont mis à disposition gratuitement et les frais pour incidents sont, sous certaines conditions, plafonnés.



56 000
désignations d'établissements
de crédit dans le cadre du droit
au compte



86%
des désignations
concernent des
personnes physiques

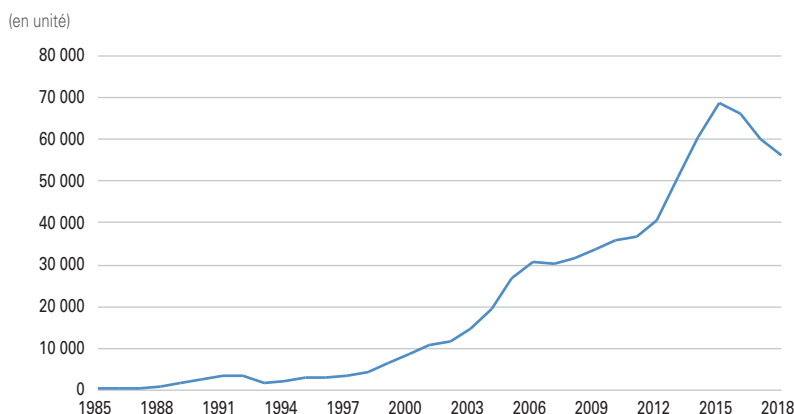


+ 125%
la progression des désignations
entre 2006 et 2015



- 19%
la baisse des désignations
entre 2015 et 2018

G1 Désignations d'établissements droit au compte pour les personnes physiques de 1985 à 2018

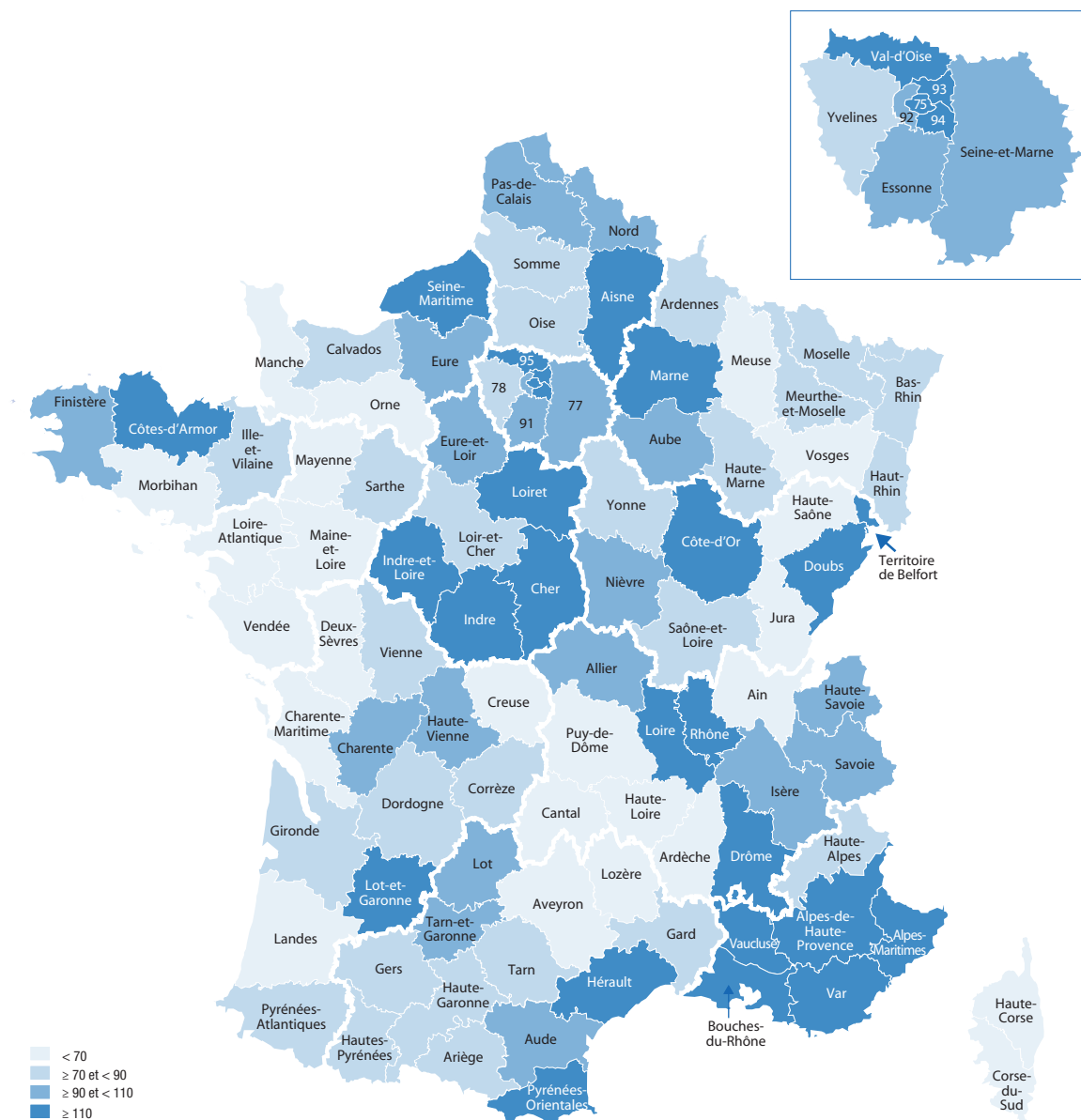


Source : Banque de France.

En 2018, la procédure de droit au compte demeure inégalement utilisée sur le territoire national. Cette distribution recoupe les observations réalisées lors des précédents exercices : un axe nord-sud concentre l'essentiel des désignations réalisées dans le cadre de la procédure du droit au compte, alors que les régions situées sur la façade ouest et au nord-est du territoire apparaissent nettement comme les moins en demande de la mise en œuvre du dispositif.

C3 Désignations d'établissements droit au compte pour les personnes physiques

(nombre pour 100 000 habitants de 15 ans et plus)



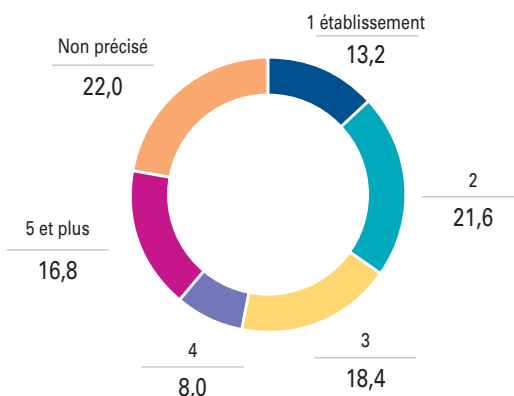
La transmission de demandes de droit au compte par des tiers demandeurs reste peu utilisée.

La procédure simplifiée – transmission de la demande à la Banque de France par l'établissement de crédit qui a refusé l'ouverture au nom de la personne physique –, reste peu utilisée puisqu'elle ne représente que 5,4 % des procédures¹⁶. De la même façon, les organismes publics – à l'image des centres communaux d'action sociale (CCAS) – ainsi que les associations et fondations à but non lucratif¹⁷ habilités à transmettre des demandes de droit au compte à la Banque de France pour le compte de particuliers participent toujours de manière anecdotique au dispositif : ainsi, seules deux désignations ont été réalisées par ce canal sur l'exercice 2018 malgré 460 sessions de sensibilisation sur l'inclusion bancaire réalisées auprès de 5 700 intervenants sociaux. De nouvelles actions vont être engagées en direction de ces différents acteurs de manière à identifier les freins au développement du dépôt de demandes de droit au compte pour le compte de tiers et proposer des solutions adaptées.

La procédure de droit au compte continue toutefois de rencontrer des difficultés de mise en œuvre, notamment au niveau de

G2 Nombre d'établissements sollicités par les personnes ayant connu une difficulté à obtenir une lettre de refus

(répartition en %)



Source : Banque de France.

l'obtention d'une lettre de refus pour un tiers des demandeurs.

Les difficultés identifiées dans la mise en œuvre de la procédure de droit au compte représentent environ 2 200 cas en 2018, soit 4 % du total des désignations. Si le nombre de problèmes liés à l'exercice du droit au compte reste faible, il a toutefois doublé en proportion par rapport à l'exercice 2017. Ces difficultés peuvent avoir lieu à divers stades, mais la majorité de celles-ci apparaissent en phase d'ouverture et recouvrent notamment des incidents liés au délai d'ouverture de compte, aux refus de justificatifs d'identité et de domicile, à des contentieux sur un précédent compte ou au comportement du client. Par ailleurs, une enquête

réalisée en 2018 par la Banque de France¹⁸ auprès de personnes physiques demandant le bénéfice de la procédure de droit au compte montre que les difficultés peuvent également survenir avant même la mise en œuvre de la procédure de droit au compte. Ainsi, 35 % des demandeurs interrogés ont déclaré avoir rencontré des difficultés pour obtenir une lettre de refus de la

¹⁶ En 2016, 10 % des désignations avaient été réalisées au moyen de la procédure simplifiée.

¹⁷ Neuf associations sont inscrites auprès de la Banque de France pour intervenir dans ce cadre.

¹⁸ L'enquête réalisée aux guichets des succursales de la Banque de France entre début mars et mi-avril 2018 porte sur 900 questionnaires, soit près 13 % des demandes reçues sur cette période.

part des établissements ayant refusé de leur ouvrir un compte, certains faisant face à un refus par cinq établissements ou davantage. Ces difficultés résulteraient d'une méconnaissance des procédures de demande d'ouverture de compte, et de l'incomplétude des dossiers déposés par les clients, ne permettant pas leur instruction.

Une baisse parallèle du nombre de comptes associés à la procédure

Déclarées pour les seules personnes physiques agissant à des fins non professionnelles, les statistiques de l'Observatoire de l'inclusion bancaire relatives au droit au compte montrent également une régression en 2018 du nombre d'ouvertures de comptes associés à cette procédure. Ainsi, à fin 2018, les établissements de crédit ont déclaré détenir 190 000 comptes actifs dans le cadre de cette procédure, dont 39 % ouverts depuis 2 ans au plus (74 000 comptes), 31 % ouverts depuis plus de 2 ans et moins de 4 ans (59 000 comptes), et 30 % ouverts depuis plus de 4 ans (57 000 comptes) ; cela représente une hausse relative de 11 % depuis 2017, le nombre de comptes concernés étant en 2017 de 171 000 comptes. Pour l'année 2018 seule, le nombre

de comptes ouverts dans le cadre de cette procédure s'établit à 41 000, contre 45 000 en 2017.

Les statistiques de l'Observatoire montrent que la procédure de droit au compte et les services bancaires de base associés sont majoritairement souscrits de manière temporaire. Ainsi, le nombre de clients qui bénéficiaient des services bancaires de base à début 2018 et qui ont renoncé à ces services en cours d'année s'établit à 18 000. La démarche active des conseillers clientèle est matérialisée par le nombre annuel de contacts proposés à ces clients afin d'évaluer si une autre offre serait plus adaptée, nombre qui ressort à 203 000 dans l'année (soit plus d'un contact annuel par compte) ; la renonciation se fait au bénéfice de services bancaires variés.

La lutte contre le surendettement est l'objet d'une attention particulière de la Banque de France

Une simplification de la procédure de traitement du surendettement

La lutte contre le surendettement constitue une préoccupation majeure de la Banque de France, qui assure le secrétariat des commissions de surendettement des particuliers. Deux mesures de

simplification sont entrées en vigueur en janvier 2018 : elles permettent aux commissions départementales d'imposer plus rapidement une solution, en limitant les négociations aux situations dans lesquelles le ménage surendetté est propriétaire d'un bien immobilier, et en supprimant la phase d'homologation des mesures par le juge d'instance en contrepartie d'un allongement des délais de contestation. On peut estimer que, dès la première année de leur mise en œuvre, elles ont permis de faire diminuer de deux mois et demi la durée de la procédure pour les situations orientées vers le rétablissement personnel, procédure destinée aux ménages dont la situation financière est la plus précaire. Deux nouvelles améliorations sont attendues en 2019 en matière de prévention des expulsions locatives et de traitement de la situation des anciens travailleurs indépendants. La loi Élan¹⁹ permettra de mieux articuler situation de surendettement et procédure de résiliation du bail.

Le développement des Points conseil budget (PCB)

Expérimenté depuis 2016 dans le cadre du Plan pluriannuel de

¹⁹ Loi portant évolution du logement et aménagement numérique (promulguée le 23 novembre 2018).

lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale 2013-2017, le label PCB, désormais pérennisé, identifie une structure répondant à des impératifs d'accueil et d'accompagnement budgétaire. Ainsi, pour être labellisée comme PCB, une structure publique (telle qu'un CCAS) ou privée doit mettre en œuvre des moyens d'accueil, d'écoute, d'information et d'accompagnement budgétaire, y compris à la procédure de traitement des situations de surendettement si nécessaire ; ses agents doivent suivre un socle commun de formation ; et elle doit s'inscrire dans le maillage territorial de l'accès au droit et à l'inclusion bancaire. Chaque PCB sera financé à hauteur de 15 000 euros par an au titre de sa labellisation. La stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté de septembre 2018 prévoit le déploiement d'un réseau de 400 PCB d'ici à 2020 ; actuellement, une cinquantaine de PCB sont déployés dans le Grand Est, les Hauts-de-France, l'Île-de-France et l'Occitanie²⁰.

Depuis 2015, la Banque de France s'est impliquée avec constance et conviction dans le projet des PCB piloté par le ministère des Solidarités et de la Santé avec le soutien du ministère de

l'Économie et des Finances. Afin de contribuer au succès de l'expérimentation réalisée en 2016 et 2017 dans quatre régions, la Banque de France a participé à la promotion de la cinquantaine de PCB labellisés sur le portail de la stratégie nationale d'éducation financière « Mes questions d'argent »²¹ (MQDA), elle a mis à disposition des intervenants sociaux sur ce même portail des ressources pédagogiques sur sept thèmes (surendettement, fichiers d'incidents, inclusion bancaire, compte bancaire, crédit, assurances, réclames). Elle a rencontré chacun des PCB une à deux fois par an pour présenter ces ressources pédagogiques afin que les intervenants sociaux puissent les utiliser efficacement au bénéfice des personnes qu'ils accompagnent. Par ailleurs, la Banque de France s'est engagée à participer, en qualité d'expert, au comité national de pilotage ainsi qu'aux comités départementaux de suivi, et à poursuivre ses actions de sensibilisation et d'information auprès des intervenants sociaux.

Un nouveau recul des primodépôts de dossiers de surendettement

Avec 88 187 nouvelles situations de surendettement en 2018, le

nombre de primodépôts revient à un niveau proche de celui de 1990, première année de mise en œuvre de la loi Neiertz sur le surendettement. La diminution des primodépôts s'est amorcée dès l'été 2012 après la mise en œuvre effective de la loi du 1^{er} juillet 2010 sur le crédit à la consommation, qui a notamment entraîné un net recul de l'encours des crédits renouvelables dans le surendettement. Le nombre total de situations soumises aux secrétariats des commissions en France (primodépôts et redépôts) s'est inscrit en baisse pour la quatrième année consécutive. Sur l'ensemble de l'année 2018, 162 936 dossiers ont été déposés, marquant une baisse de 29 % par rapport à 2014 et de 10 % par rapport à 2017.

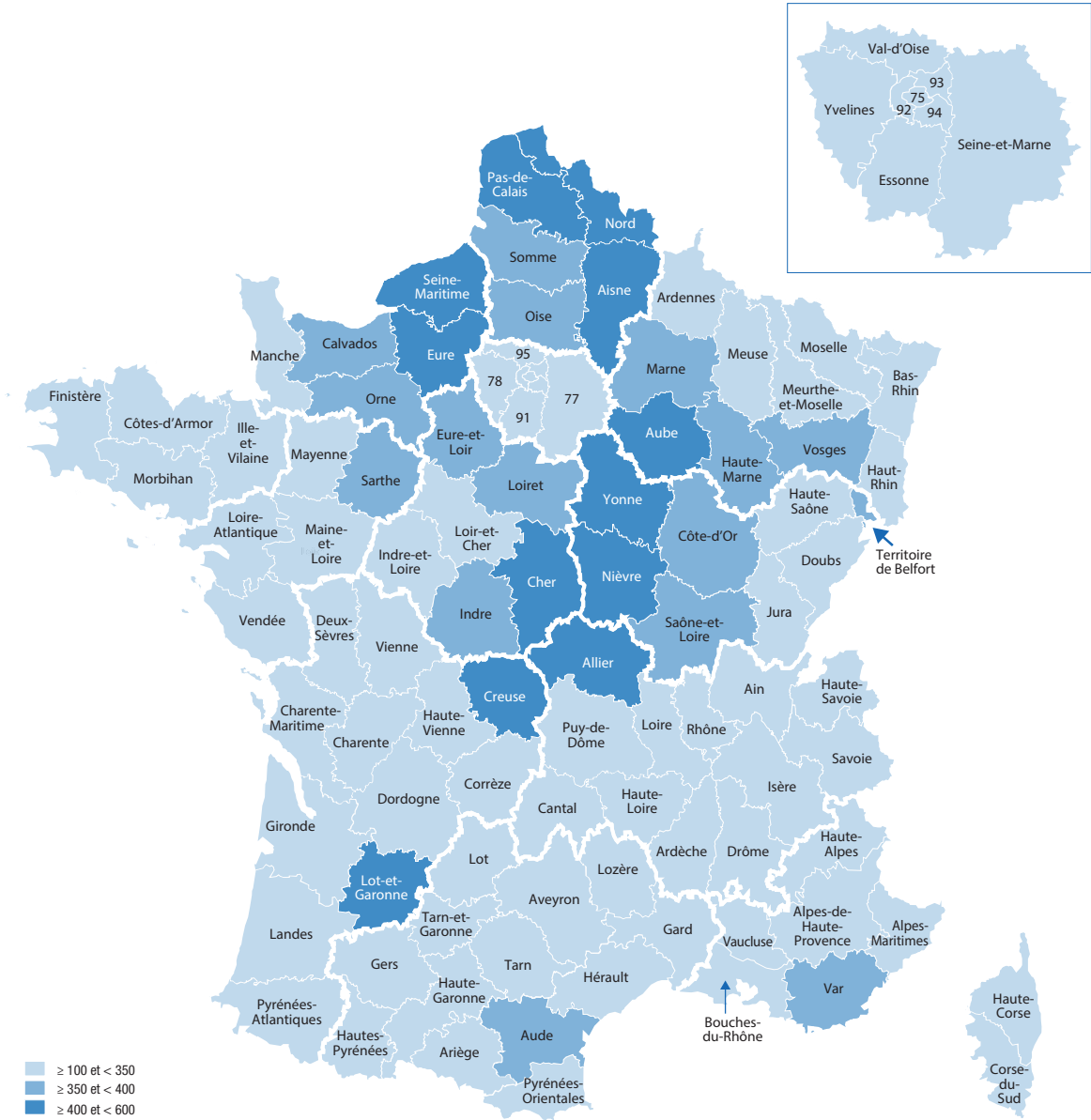
En un an, l'encours de toutes les catégories de dettes a diminué. L'endettement global des ménages en situation de surendettement est en recul de 8,8 %, à 6,6 milliards d'euros. Dans 60 % des mesures prises par les commissions et acceptées par les débiteurs,

²⁰ La liste complète des PCB est disponible sur le site internet du ministère des Solidarités et de la Santé.

²¹ <https://www.mesquestionsdargent.fr/>

C4 Situations de surendettement

(nombre pour 100 000 habitants de 15 ans et plus)



Source : Banque de France.

l'absence ou l'insuffisance de capacité de remboursement des ménages conduit à un effacement partiel ou total de leurs dettes. Sur l'ensemble de la dette des ménages surendettés, 30 % est effacée. La maîtrise du surendettement lié à l'excès de dettes à la consommation a pour effet de concentrer la mise en œuvre de la procédure sur des personnes en situation de vulnérabilité : plus des deux tiers des débiteurs sont isolés, sans conjoint ou séparés ; la moitié des personnes surendettées vit au-dessous du seuil de pauvreté. Quant aux femmes, surreprésentées dans les situations monoparentales, elles sont plus exposées que les hommes au risque de surendettement²².

Les données 2018 de la collecte de l'Observatoire : informations sur les crédits des personnes en situation de fragilité financière

En 2018, l'Observatoire s'est attaché à distinguer les crédits des établissements teneurs de compte de dépôt de ceux octroyés par des établissements non teneurs de compte de dépôt. En effet, alors que les établissements teneurs de compte de dépôt – à l'image des grands réseaux bancaires – identifient les personnes fragiles sur

la base de l'ensemble des critères réglementaires, les établissements non teneurs de compte de dépôt ne peuvent que difficilement suivre, pour leurs clients, la survenance d'irrégularités dans le fonctionnement de ces comptes, les flux portés à leur crédit, ou encore l'inscription au fichier central des chèques (FCC). De fait, ces établissements considèrent comme fragiles leurs clients qui sont en situation d'impayés avérés ou potentiels, notamment sur la base de la déclaration volontaire des clients. Le lien entre les deux populations fragiles est donc réel, mais flou²³.

En matière de crédit, et pour les seuls établissements teneurs de compte, un client en situation de fragilité financière sur quatre a un crédit, pour un encours moyen de 18 200 euros. Un client en situation de fragilité financière sur vingt a un crédit immobilier (soit 166 000 crédits immobiliers) et un sur cinq a un crédit à la consommation (soit 644 000 crédits à la consommation, dont 261 000 crédits renouvelables). Les encours moyens restants par emprunteur, pour les seuls crédits détenus par des établissements teneurs de compte, s'établissent à 66 800 euros pour les crédits immobiliers et à 5 700 euros pour

les crédits à la consommation. Ces chiffres évoluent peu par rapport à 2017, avec une légère progression des crédits à la consommation (617 000 en 2017), une légère baisse des crédits immobiliers (171 000 en 2017), dont l'encours diminue (80 000 euros en 2017).

Par ailleurs, les établissements de crédit non teneurs de compte déclarent, pour leur seule population fragile, selon leur approche, 115 000 crédits immobiliers et 1 275 000 crédits à la consommation (dont 731 000 crédits renouvelables), pour des encours moyens restants s'établissant à 78 000 et 6 000 euros respectivement.

²² Cf. Banque de France (2019), *Enquête typologique 2018 sur le surendettement des ménages*. <https://particuliers.banque-france.fr/enquete-typologique-2018-sur-le-surendettement-des-menages>

²³ Aux 3,4 millions de clients fragiles détectés par les établissements de crédit teneurs de compte de dépôt s'ajoutent plus d'un million de clients fragiles déclarés par les établissements non teneurs de compte de dépôt. De fait, ces derniers ne sont pas comptés par l'Observatoire dans le calcul des clients en situation de fragilité : en effet, dès lors que la détention d'un compte de dépôt est obligatoire pour percevoir un crédit, une addition des deux populations conduirait à une création de doublons quasi systématique.

2.2 Le microcrédit accompagné continue sa progression

Le modèle français du microcrédit accorde une grande importance à l'accompagnement des emprunteurs, et bénéficie d'une grande diversité d'acteurs

Le microcrédit en France doit être onéreux, limité dans son objet, son échéance et son montant, et faire l'objet d'un suivi et de garanties. Ainsi, aux termes de l'article R. 518-61 du Code monétaire et financier, sont qualifiées de microcrédit les opérations de prêt qui satisfont notamment aux conditions suivantes :

- le prêt est effectué à titre onéreux ;
- le prêt, s'il est à motif professionnel, ne peut être alloué à des entreprises employant plus de trois salariés ;
- le prêt, s'il est à motif personnel, est destiné à participer au financement d'un projet d'insertion sociale ou d'accès, de retour ou de maintien dans l'emploi, et est accordé à une personne physique, confrontée à des difficultés de financement, dont les capacités de remboursement de ce prêt sont jugées suffisantes par les associations ou les fondations et qui bénéficient d'un accompagnement social ;

- le prêt doit être remboursé dans un délai maximum de cinq ans ;
- le prêt ne peut excéder 12 000 euros par participant et par entreprise pour un projet de création ou de développement d'entreprise, et 5 000 euros par personne physique pour la réalisation d'un projet d'insertion ;
- le prêt fait l'objet d'un suivi financier pendant sa durée ;
- le prêt doit bénéficier d'une garantie apportée par un fonds de garantie ou de cautionnement agréé, par un établissement de crédit ou par une société de financement.

Les acteurs du microcrédit

Le microcrédit, selon qu'il est personnel ou professionnel, permet à des personnes en situation de fragilité financière d'entreprendre une insertion ou une réinsertion sociale et professionnelle. Le microcrédit offre une possibilité de financement aux populations qui n'auraient pas ou peu d'accès au crédit traditionnel, à condition qu'elles présentent une probabilité appropriée de remboursement, dans le cadre d'un dialogue, d'un accompagnement du débiteur et d'un partenariat entre associations, structures publiques et établissements de crédit. Le

microcrédit peut être personnel, s'il a vocation à financer des projets d'accès à un emploi salarié ou d'insertion sociale, ou professionnel, s'il a pour objet la création, le rachat ou la consolidation d'une petite entreprise artisanale ou commerciale, permettant à son dirigeant de créer ou conforter son propre emploi.

Le modèle français du microcrédit, qui fait de l'accompagnement une caractéristique essentielle, nécessite l'intervention de plusieurs acteurs impliqués dans la sélection et le financement des projets. Qu'il soit personnel ou professionnel, le microcrédit en France repose sur l'accompagnement de l'emprunteur ; dès lors, il conjugue le travail d'associations, d'établissements publics de proximité tels que les CCAS, de banques, d'institutions de microfinance et des structures spécialisées dans la sélection, l'accompagnement et le conseil aux débiteurs. On peut distinguer, schématiquement, trois catégories d'acteurs :

- **les associations sans but lucratif et les fondations reconnues d'utilité publique, en charge de la sélection, de l'accompagnement et, pour certaines, de la gestion des microcrédits.** Elles sélectionnent les emprunteurs,

les accompagnent tout au long du microcrédit, et procèdent à des prêts, sur le fondement de mesures législatives dérogatoires. Ainsi, si aux termes de l'article L. 511-5 du Code monétaire et financier, « *il est interdit à toute personne autre qu'un établissement de crédit ou une société de financement d'effectuer des opérations de crédit à titre habituel* », l'article L. 511-6 du Code monétaire et financier dispose que « *l'interdiction relative aux opérations de crédit ne s'applique pas [...] aux associations sans but lucratif et aux fondations reconnues d'utilité publique accordant sur ressources propres et sur ressources empruntées des prêts pour la création, le développement et la reprise d'entreprises dont l'effectif salarié ne dépasse pas un seuil fixé par décret ou pour la réalisation de projets d'insertion par des personnes physiques* »²⁴. Par ailleurs, elles font l'objet d'une habilitation délivrée par l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution²⁵. Enfin, des structures publiques font également partie des structures accompagnantes, à l'image des CCAS, dans le cadre de leur mission de prévention et de développement social local ;

- **les acteurs de financement, au premier rang desquels figurent les établissements de crédit.**

Ce sont ces structures qui vont prêter des fonds aux associations et fondations, en vue de leur utilisation en faveur des emprunteurs ;

- **les organismes apportant des garanties publiques, en charge de garantir les microcrédits.**

S'agissant du microcrédit personnel, le Fonds de cohésion sociale (FCS), fonds sans personnalité morale, est géré par la Caisse des dépôts et consignations²⁶. Dans le cas du microcrédit professionnel, le FCS abonde des fonds de garantie gérés par France Active, que sont le Fonds solidaire pour l'entreprenariat féminin et l'insertion (Fogefi), les fonds territoriaux « Loi Galland » et les fonds régionaux d'investissement solidaire (Fris). Enfin, Bpifrance et le Fonds européen d'investissement peuvent intervenir en garantie ou contregarantie sur le microcrédit professionnel.

Le microcrédit personnel

Le microcrédit personnel est destiné à financer un projet d'insertion sociale en faveur de personnes exclues ou ayant des difficultés d'accès aux crédits bancaires classiques. Le prêt, généralement accordé par une banque, a pour objet de financer un projet visant à favoriser le maintien ou le

retour à l'emploi, et sans condition de ressources, mais en appréciant la capacité de remboursement sur la base d'un diagnostic budgétaire mensuel. Les taux d'intérêt sont librement fixés par les prêteurs dans le respect de la réglementation de l'usure pour les prêts à la consommation.

Les microcrédits personnels accompagnés bénéficient de la garantie apportée par l'État, à travers le Fonds de cohésion sociale (FCS). Ainsi, l'article 80 de la loi n° 2005-32 de programmation pour la cohésion sociale, à son alinéa III.2.a., dispose notamment que « *les prêts garantis par le fonds sont les prêts destinés à participer au financement de*

²⁴ L'article L. 511-6 dispose que les associations et fondations susmentionnées « *peuvent financer leur activité par des ressources empruntées auprès des établissements de crédit, des sociétés de financement et des institutions ou services mentionnés à l'article L. 518-1. Elles peuvent également financer leur activité par des ressources empruntées, à titre gratuit et pour une durée qui ne peut être inférieure à deux ans, auprès de personnes morales autres que celles mentionnées au présent alinéa ou auprès de personnes physiques, dûment avisées des risques encourus* ».

²⁵ Cf. article R. 518-57 du Code monétaire et financier.

²⁶ En 2019, la gestion du FCS doit être transférée à Bpifrance.

projets d'insertion accordés à des personnes physiques confrontées à des difficultés de financement, dont les capacités de remboursement de ces prêts sont jugées suffisantes par les prêteurs et qui bénéficient d'un accompagnement social. Ces prêts sont accordés afin de permettre l'accès, le maintien ou le retour à un emploi. [...] Ces prêts peuvent également être accordés pour la réalisation de projets d'insertion sociale qui ne sont pas directement liés à un objectif professionnel ». Le FCS apporte ainsi sa garantie aux banques et aux instituts de microfinance à hauteur de 50 % des encours de microcrédit accordés, dont les montants unitaires ne peuvent excéder 5 000 euros.

Le microcrédit professionnel

Le microcrédit professionnel est destiné à financer un projet de création ou de reprise d'une entreprise en faveur d'entrepreneurs exclus ou ayant des difficultés d'accès aux crédits bancaires classiques. En cela, le microcrédit professionnel participe à l'insertion

financière et économique des entrepreneurs et peut contribuer à bancariser le bénéficiaire dans le cas de projets très modestes. Il ne peut concerner que des entreprises n'employant pas plus de trois salariés, avec généralement un chiffre d'affaires ou un total de bilan inférieur à 2 millions d'euros. Afin de soutenir le développement du microcrédit professionnel, le ministre de l'Économie et des Finances a assoupli ses conditions d'octroi en élargissant l'accès au microcrédit à l'ensemble des entreprises n'ayant pas accès au crédit classique, quel que soit leur âge²⁷.

Les microcrédits professionnels accompagnés bénéficient de la garantie apportée par l'État, à travers le FCS qui abonde les différents fonds gérés par France Active. France Active apporte sa garantie aux banques et aux instituts de microfinance à hauteur de 50 % des encours de microcrédit accordés, dont les montants unitaires ne peuvent excéder 12 000 euros. Bpifrance intervient également pour garantir

les microcrédits en fonds propres proposés par le réseau Initiative France.

Le microcrédit professionnel peut prendre deux formes : un prêt classique ou un apport de fonds propres. En particulier, si les microcrédits classiques – pour lesquels l'Association pour le droit à l'initiative économique (Adie) est le principal prêteur – viennent en substitution d'un prêt bancaire classique, les microcrédits en fonds propres – pour lesquels Initiative France est le principal apporteur – viennent davantage en complément d'un prêt bancaire classique en offrant un effet de levier pour l'obtention de ce dernier. À ces deux formes s'ajoutent les garanties apportées par France Active, qui permettent également de faciliter l'obtention d'un prêt bancaire classique.

²⁷ Cf. décret n° 2018-950 du 31 octobre 2018 modifiant les conditions d'octroi de microcrédits professionnels par les associations et fondations habilitées.

Encadré 4

Les offres de microépargne

La microépargne vise à inciter les personnes en situation de fragilité à mieux concevoir leur budget et à envisager leurs ressources sur le temps long grâce à une épargne faible mais régulière. Le conseil scientifique de l'Observatoire a bénéficié d'une présentation le 4 juillet 2018 par divers acteurs bancaires de Bretagne et des Pays de la Loire ; celle-ci portait sur les solutions de microépargne que ces acteurs proposent, et sur leurs effets en faveur de l'inclusion bancaire. Les offres présentées au Conseil consistent en des livrets à taux bonifié, avec de faibles planchers d'encours et de dépôt (pour l'un des réseaux bancaires, ces planchers sont ainsi fixés à un euro chacun). L'incitation à épargner régulièrement est créée soit par un abondement volontaire d'un centre communal d'action sociale (CCAS) pour chaque épargne réalisée, soit par l'association d'une microépargne à un microcrédit, les échéances du microcrédit étant légèrement majorées pour que le surplus soit fléché vers le livret de microépargne.

Si ses effets sont encore peu évalués, la microépargne semble renforcer la vigilance et la gestion budgétaire des personnes fragiles, mais n'influencerait pas significativement leur propension à épargner. Elle a bénéficié d'un programme d'expérimentation puis d'évaluation européen entre 2011 et 2013, en Belgique, en France et en Hongrie, le projet étant baptisé *Social innovation and mutual learning on micro-saving in Europe*, ou SIMS. En France, l'évaluation de ce programme a été conduite par le Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie (Crédoc), qui conclut à une vigilance accrue des bénéficiaires à l'égard de leur gestion budgétaire – notamment en vérifiant leur compte plus régulièrement –, mais à une propension à l'épargne qui n'augmente pas significativement. Il y a donc une synergie positive entre microépargne et éducation financière via l'exercice de planification budgétaire plus fine associée à la démarche d'épargne.

Le microcrédit a poursuivi sa croissance en 2018

Une dynamique liée à l'adaptation de l'offre et ses relais

À fin 2018, l'encours restant des microcrédits accompagnés a progressé de près de 4 % pour s'établir à 1 359 millions d'euros, pour 244 000 microcrédits ; le

microcrédit professionnel classique en représente la majorité. Cela fait suite à une augmentation de 6 % en 2016 et de 8 % en 2017. Dans le détail :

- les microcrédits professionnels dits « classiques » progressent en 2018 de 5 %, à 742 millions d'euros d'encours restant à fin 2018, contre 708 millions en 2017, pour 73 000 microcrédits ; ils restent donc

majoritaires dans l'encours total, à 55 % ;

- les microcrédits professionnels en fonds propres progressent également, de 2 %, pour un encours restant 545 millions d'euros à fin 2018 (533 millions fin 2017) et 126 000 microcrédits ; ils représentent, en encours, la deuxième catégorie de microcrédits en France, avec 40 % du total, mais

sont majoritaires pour le nombre de microcrédits, avec 52 % du total ;

- les microcrédits personnels sont très dynamiques, avec une progression de 5 % en 2018, atteignant 71 millions d’euros d’encours restant à fin 2018 (64 millions en 2017) et 46 000 microcrédits. Ils représentent, en encours, la troisième catégorie de microcrédits en France, avec 5 % du total, et figurent pour 19 % du nombre de microcrédits. Une révision du niveau des encours a été menée en 2018 (cf. encadré 5 en fin de chapitre).

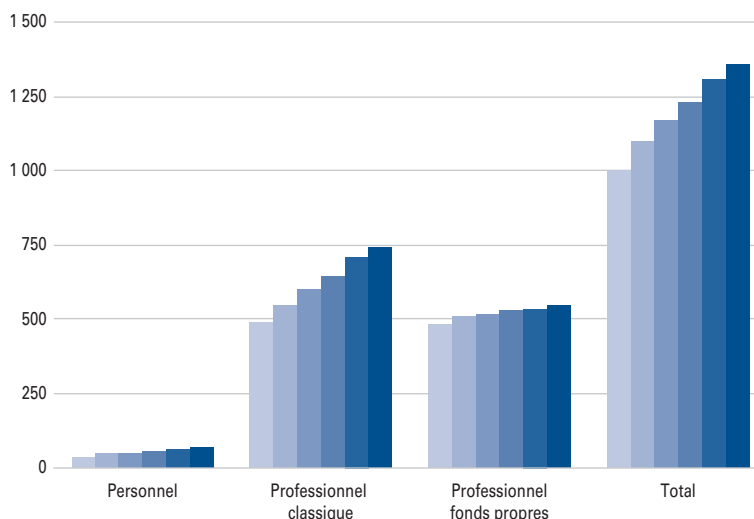
70 000 nouveaux microcrédits, pour un total de 556 millions d’euros, ont été accordés en 2018, niveau stable par rapport à 2017 (555 millions d’euros). Dans le détail :

- le flux de nouveaux microcrédits professionnels classiques en 2018 atteint 282 millions d’euros (– 4 %, contre + 17 % en 2017), pour 24 000 microcrédits, soit un montant moyen de 11 700 euros ;
- le flux des nouveaux microcrédits professionnels en fonds propres atteint 226 millions d’euros (+ 4 % en 2018, contre – 4 % en 2017), pour 29 000 microcrédits, soit un montant moyen de 7 900 euros ;
- le flux des nouveaux microcrédits personnels a atteint 48 millions d’euros (+ 6 %, contre + 14 % en 2017), pour 17 000 microcrédits, soit un montant moyen de 2 800 euros.

G3 Microcrédits personnels et professionnels de 2013 à 2018

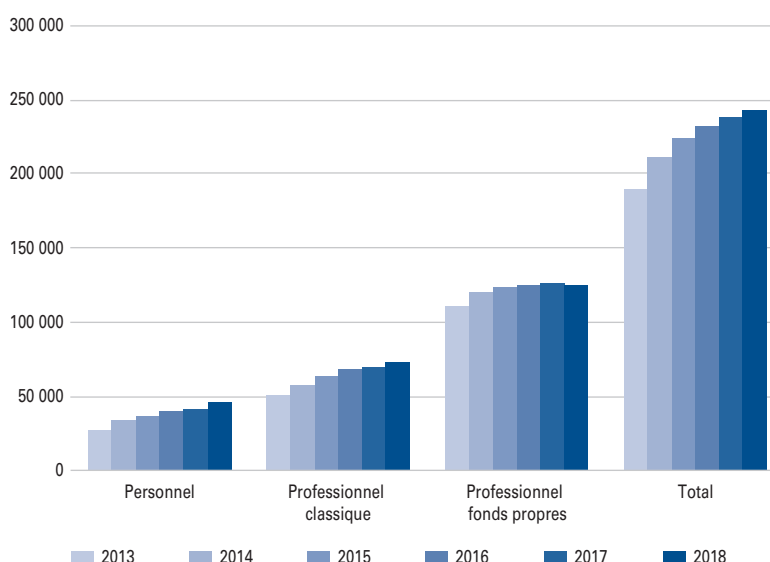
a) Encours

(en millions d’euros)



b) Nombre

(en unité)



Source : Banque de France.

Le développement régulier du microcrédit en France s'explique par l'implication des banques, des réseaux associatifs et des collectivités locales, de nouvelles formes de partenariat, des offres mieux adaptées aux bénéficiaires potentiels, et le soutien financier public qui reste indispensable à l'équilibre du dispositif. L'offre évolue régulièrement, en fonction des expériences acquises. Ainsi, le FCS a décidé en décembre 2018 de proroger d'un an l'expérimentation du « microcrédit stabilité »²⁸, lancée au début de l'année 2017, au vu de l'intérêt exprimé par certains réseaux accompagnants et certaines banques pour cette forme de microcrédit.

Des caractéristiques détaillées qui se confirment pour chaque type de microcrédit

Le microcrédit professionnel classique est majoritairement un crédit inférieur à 10 000 euros, à taux élevé, de plus de deux ans, au profit de la création ou de la reprise d'une activité de moins d'un an :

- durée initiale : 82 % des microcrédits professionnels classiques, représentant 98 % de l'encours restant, ont des échéances initiales supérieures à deux ans ;

- cycle de vie : 65 % des microcrédits, représentant 56 % de l'encours restant, financent une création d'entreprise (soit 413 millions d'euros), quand 11 % des microcrédits, représentant 35 % de l'encours restant, financent la reprise ou la transmission d'une activité, le reste portant sur le développement d'une activité ;

- ancienneté de l'activité financée : 96 % des microcrédits et de l'encours restant à fin 2018 financent une création ou une activité de moins d'un an ;

- statut juridique, les entreprises individuelles représentent 29 % des microcrédits et 20 % de l'encours, les autoentrepreneurs 26 % des microcrédits mais seulement 7 % de l'encours, et les EURL 11 % des microcrédits pour 17 % de l'encours ;
- en termes de secteur d'activité, la construction et les services représentent chacun 26 % de l'encours ; l'industrie apparaît pour 16 % des encours mais 7 % des microcrédits, alors que le commerce ressort à 9 % des encours et 23 % des microcrédits.

Les chiffres des nouveaux microcrédits professionnels classiques pour l'année 2018 suivent des tendances similaires. Parmi ceux-ci, les crédits aux autoentrepreneurs

sont en progression (38 % des nouveaux microcrédits, pour 11 % de l'encours concerné), tout comme ceux en faveur des commerces (35 % des nouveaux microcrédits, pour 29 % de l'encours concerné). Par ailleurs, les taux d'intérêt proposés par les instituts de microfinance sont assez élevés, souvent entre 5 % et 7 %.

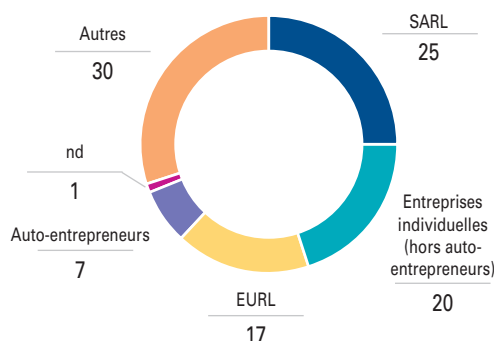
Le microcrédit professionnel en fonds propres présente les mêmes caractéristiques que le microcrédit professionnel classique, signe que le premier vient souvent en complément du second. Ainsi, tant sur le plan de l'échéance que de l'ancienneté, de l'activité financée ou du statut juridique des bénéficiaires, le microcrédit professionnel en fonds propres se rapproche des microcrédits professionnels classiques. Toutefois, deux différences de proportion sont notables. En premier lieu, le microcrédit professionnel

²⁸ Le microcrédit stabilité, forme de microcrédit personnel, a pour objet le financement de certaines dettes pour autant que ce financement soit de nature à stabiliser la situation d'endettement, voire à l'améliorer, pour offrir au bénéficiaire une meilleure chance d'inclusion sociale ou professionnelle. Au 30 septembre 2018, 731 microcrédits stabilité avaient été décaissés, portés par deux grands réseaux bancaires et celui des crédits municipaux.

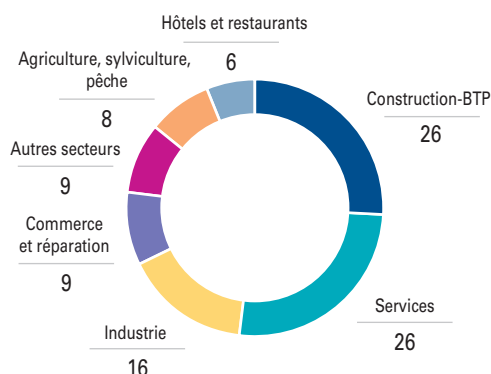
G4 Encours restant à fin 2018 des microcrédits professionnels classiques

(en %)

a) Selon le statut juridique



b) Selon le secteur d'activité



Source : Banque de France.

en fonds propres se situe à 75 %, tant en part d'encours qu'en nombre de crédits, octroyé pour créer une activité, et seulement un cinquième de l'encours et des microcrédits sert à financer une reprise ou une transmission. Le profil des associations contributrices, très orientées vers l'entrepreneuriat, à l'image d'Initiative

France ou de Réseau Entreprendre, explique ceci. En second lieu, le secteur de la construction a un poids moins important, la part relative des commerces apparaissant plus importante.

Les chiffres des nouveaux microcrédits professionnels en fonds

propres pour l'année 2018 suivent des tendances similaires à ceux des microcrédits plus anciens. Les microcrédits professionnels en fonds propres sont des prêts d'honneur, remboursables sans intérêts.

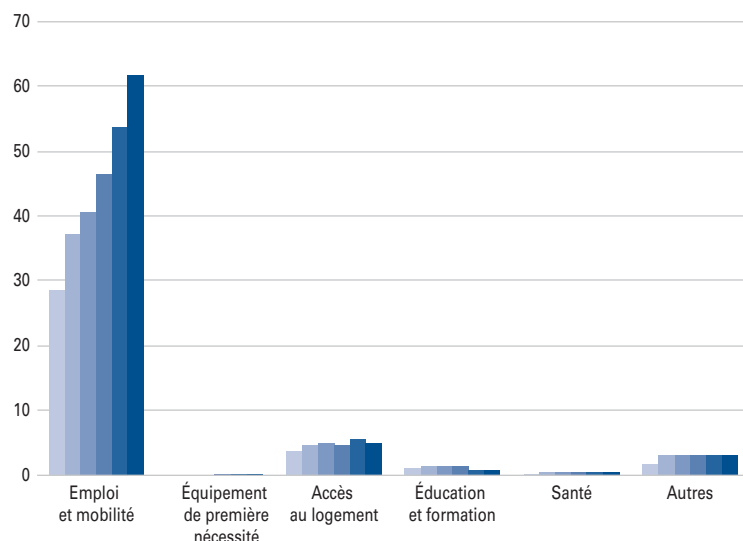
Les microcrédits personnels sont majoritairement supérieurs à 1 000 euros, d'une durée initiale inférieure à trois ans, afin de financer un projet d'emploi ou de mobilité, et souscrits par des salariés :

- montant : 50 % de l'encours et 63 % des microcrédits sont compris entre 1 000 et 3 000 euros ; 48 % de l'encours et 31 % des microcrédits excèdent 3 000 euros ;
- durée initiale : 84 % des microcrédits personnels, représentant 79 % de l'encours restant, ont des échéances initiales inférieures à trois ans ;
- objet financé : 84 % des microcrédits et 87 % de l'encours financent un projet d'inclusion dans l'emploi ou de mobilité professionnelle ; le reste concerne principalement l'accès au logement (8 % des microcrédits et 7 % de l'encours) ;
- souscription : la moitié des microcrédits personnels sont souscrits par des salariés, devant les bénéficiaires de minima sociaux et les personnes sans emploi.

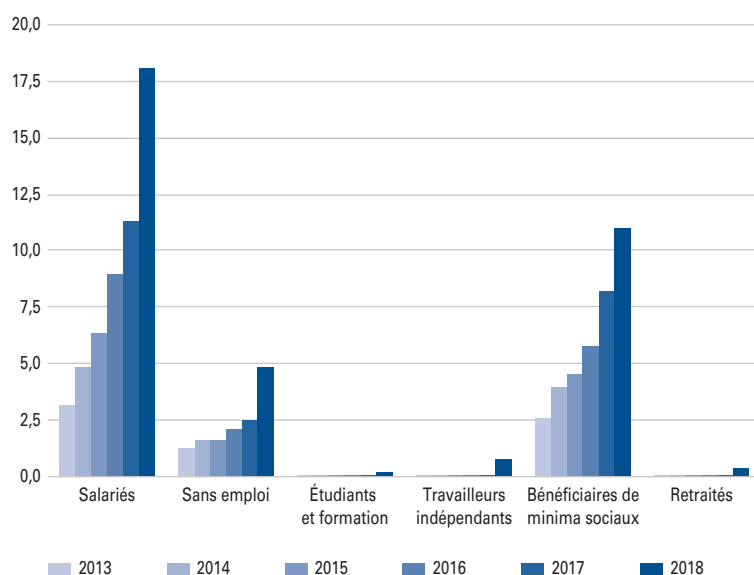
G5 Encours restant des microcrédits personnels en fin d'année

(en millions d'euros)

a) Selon l'objet financé



b) Selon le statut économique de l'emprunteur



Source : Banque de France.

Les chiffres des nouveaux microcrédits personnels pour l'année 2018 suivent des tendances similaires aux microcrédits plus anciens. Les taux d'intérêt proposés sont assez élevés, les instituts de microfinance proposant souvent entre 4 et 7 %.

Les actions du réseau de la Banque de France en faveur du microcrédit

La Banque de France accompagne l'ensemble des acteurs en les mettant en relation, au sein des territoires. En 2018, la Banque de France a organisé les Rencontres du microcrédit, dans l'objectif de promouvoir ce type de prêt et d'accompagner les initiatives des acteurs. Ces journées, organisées au niveau régional ou départemental, ont réuni plus de 1 600 participants issus du secteur public ou de la sphère sociale et associative, ainsi que des banques, des organismes professionnels et des réseaux d'accompagnement des TPE, des étudiants et des enseignants. Les échanges, souvent enrichis de témoignages, ont mis en exergue l'utilité du microcrédit dans des parcours d'insertion sociale, professionnelle, ainsi que la complémentarité des différents acteurs.

La Banque de France a inclus le microcrédit dans sa stratégie d'éducation financière. Dans le cadre de la mise en œuvre de la stratégie nationale d'éducation économique et financière des publics, la Banque de France mène des actions de sensibilisation auprès des travailleurs sociaux. Le

portail « Mes questions d'argent » permet d'informer les bénéficiaires potentiels du microcrédit de l'existence et de l'utilité de ce mode de financement.

La Banque de France accompagne financièrement l'expansion du microcrédit, après en avoir fait

un élément de sa responsabilité sociale. Enfin, en 2018, la Banque de France a réalisé, en accord avec le ministre de l'Économie et des Finances, une dotation exceptionnelle de 5 millions d'euros au Fonds de Cohésion Sociale, conférant une marge supplémentaire de développement du microcrédit.

Encadré 5

La révision opérée sur les données relatives aux microcrédits personnels

Les chiffres relatifs au microcrédit personnel publiés antérieurement correspondaient à un cumul des flux, de 2013 à 2017. Les chiffres communiqués antérieurement dans les rapports annuels de l'Observatoire et relatifs au microcrédit personnel donnaient donc une indication de la production brute de microcrédits personnels, sans prise en compte des remboursements intervenus au cours des différents exercices.

La chaîne de traitement a été révisée pour prendre en compte les remboursements et restituer un encours net comptable. Les corrections apportées aux années 2013

à 2018 sont croissantes, en conséquence notamment de cumuls de remboursements non pris en compte ; une rétopolation sur l'ensemble de la série temporelle a été effectuée (cf. graphique 3 *supra*).

Le taux corrigé de croissance des encours de microcrédit personnel s'établit en moyenne annuelle à 15 % sur la période, contre 40 % avec l'indicateur de production brute. Si la croissance du microcrédit personnel ralentit (11 % entre 2017 et 2018), la production brute conserve sa dynamique (45 millions d'euros en 2017, 48 millions en 2018).

3

Compléments thématiques : éducation financière, Outre-mer

3.1 L'éducation financière est un pilier de l'inclusion bancaire et financière

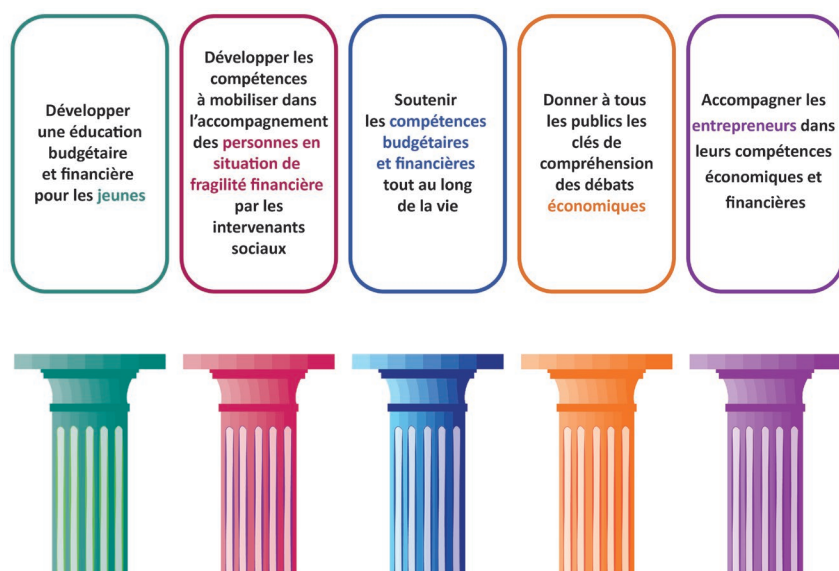
La Banque de France est opérateur national de l'éducation financière

L'éducation financière a pour objectif central de développer les compétences financières du public tout au long de la vie, et celles des personnes mobilisées en faveur de l'accompagnement des personnes en situation de fragilité financière. Elle contribue ainsi, aux côtés de la régulation et de la supervision, à permettre à ce que chacun puisse disposer de la possibilité d'avoir un compte bancaire et une offre de services adaptée à sa situation. Sur la base des travaux du G20 et de l'OCDE,

le gouvernement français a décidé en 2016 de se doter d'une stratégie nationale d'éducation financière afin de fédérer l'ensemble des acteurs au sein d'orientations communes permettant de créer des synergies, de maximiser l'impact des messages d'éducation financière et de donner de la visibilité aux actions proposées.

La Banque de France a été désignée opérateur national de la stratégie nationale d'éducation économique, budgétaire et financière, ce qui lui confère un rôle d'animation et un rôle d'action. La Banque doit promouvoir la coopération entre les autorités publiques (par exemple, le ministère de l'Éducation nationale), des associations de défense des consommateurs ou de personnes en difficulté, ou encore des organisations professionnelles.

En parallèle, la Banque de France réalise elle-même de nombreuses actions d'éducation économique et financière selon une stratégie développée en 2017 autour de quatre piliers, correspondant à quatre publics : i) les jeunes, pour les sensibiliser dès le plus jeune âge ; ii) les intervenants sociaux, pour leur permettre d'accompagner au mieux les personnes en situation de fragilité financière ; iii) chaque Français en tant qu'individu, pour l'aider à gérer au mieux son budget et ses projets ; et iv) chaque Français en tant que citoyen, pour mieux comprendre les débats économiques. En 2018, le ministre de l'Économie et des Finances a enrichi la stratégie d'un nouveau pilier dédié à un public de professionnels : v) les entrepreneurs, pour les guider dans la création puis dans la gestion de leur activité.



Concrètement, la Banque agit par Internet, par des actions de sensibilisation menées par son réseau, et par une approche **partenariale**. Ainsi, la Banque de France a :

- **créé un portail internet dédié, « Mes questions d'argent »**²⁹. Ce dernier propose au grand public, ainsi qu'aux travailleurs sociaux, aux associations et aux enseignants, des supports adaptés sur un grand nombre de sujets économiques, financiers et budgétaires. En 2018, la fréquentation du site a atteint 1,3 million de pages vues ;

- **réalisé dans tout le pays, grâce à son implantation dans les territoires, des actions de sensibilisation aux enjeux de l'éducation financière**, et animé des sessions d'information auprès d'enseignants, de travailleurs sociaux et de bénévoles d'associations sur certains sujets pour lesquels elle dispose d'une expertise (par exemple, la prévention et le traitement du surendettement, l'inclusion bancaire, ou encore le microcrédit). En 2018, près de 15 000 bénévoles ou travailleurs sociaux et près de 2 500 enseignants ont bénéficié de ces sessions ;

- **mené à bien divers projets avec l'Éducation nationale**, car la lutte contre l'exclusion bancaire et l'apprentissage des connaissances pratiques en matière financière commence dès l'école. Elle a ainsi contribué à la réalisation de supports pédagogiques avec l'Éducation nationale à destination des élèves de primaire et de collèges. Elle est aussi l'opérateur-relais en France de la Semaine de l'argent (*Global Money Week*), lancée par l'organisation non gouvernementale *Child & Youth Finance international* pour sensibiliser les jeunes à l'éducation budgétaire ;

- **élargi son action en 2018 en y incluant les petits entrepreneurs et porteurs de projets**. La Banque de France a ainsi lancé au printemps un portail d'information dédié à ce public. Elle a également créé un jeu de plateau, *#AventureEntrepreneur*, permettant d'approvoiser et de mieux maîtriser certains concepts inhérents à la vie d'une petite entreprise, comme l'analyse financière ou encore certains aspects commerciaux.

²⁹ <https://www.mesquestionsdargent.fr/>

Encadré 6

L'application PiloteBudget

Pédagogique et intuitive, PiloteBudget est une application conçue pour gérer son budget. Entièrement anonyme, confidentielle et gratuite, non connectée au compte bancaire, PiloteBudget permet d'établir son budget et de calculer son reste à vivre une fois retranchées les charges fixes. Le concept de PiloteBudget a été initié en 2015 par SOS Famille Emmaüs Nanterre et l'association Cerise; il est à présent piloté par l'Agence nouvelle des solidarités actives et soutenu par la Fondation Cetelem sous l'égide de la Fondation de France, Finances & Pédagogie, Logirep, La Banque Postale, le Crédit Municipal de Paris, Les Clés de la Banque (service de la Fédération bancaire française) et la Banque de France.

PiloteBudget est une application à destination de la clientèle en situation de fragilité financière, mais aussi à l'intention des intervenants sociaux. Ainsi, afin de favoriser l'accès aux droits, l'application renvoie vers des sites ressources comprenant des informations et des présentations pédagogiques. Les intervenants sociaux sont également invités à l'utiliser auprès des personnes qu'ils accompagnent, à des fins pédagogiques.



L'action des acteurs bancaires et associatifs

Les associations axent leur action, d'une part sur la formation de leurs membres et, d'autre part, sur la mise en place d'un lien permettant d'aborder les questions financières avec les populations fragiles. Beaucoup d'associations ont mis au point des formations ou des actions d'information à destination de leurs membres (par exemple dans les revues internes de leurs réseaux). Par ailleurs, envers les populations fragiles, les associations se positionnent en

médiateur ou en appui à la reconstruction d'une relation bancaire. S'agissant de l'offre spécifique, de nombreux clients la percevant dans un premier temps comme une sanction, le dialogue est essentiel et la pédagogie déterminante.

Outre les efforts de détection de la fragilité financière et de diffusion de l'offre spécifique mentionnés ci-dessus, l'Observatoire relève de bonnes pratiques au sein des grands établissements de crédit sur l'éducation financière, le microcrédit, et l'accompagnement

des personnes en situation de fragilité financière.

- **Des solutions d'accompagnement budgétaire et financier.** Ainsi, un réseau bancaire a mis en place un programme de structures physiques d'accompagnement budgétaire et de prévention du surendettement, avec des agents formés pour mener des actions de pédagogie en partenariat avec des écoles ou des associations, et accompagner les personnes en situation de fragilité financière (certaines structures de ce programme ont d'ailleurs été labellisées Point

conseil budget – PCB). Un autre réseau a développé un dispositif d'accompagnement budgétaire et bancaire par téléphone, proposant aux clients rencontrant des difficultés financières passagères ou durables un diagnostic budgétaire afin d'analyser les solutions pouvant augmenter leurs ressources, diminuer leurs dépenses, ou les orienter vers un partenaire en cas d'endettement important (à l'image de Crésus ou Créatis) ou de besoins sociaux particuliers (vers les centres communaux d'action sociale ou diverses associations) : ce réseau a ainsi accompagné près de 130 000 clients depuis 2013 ;

- **Des actions en faveur de l'éducation financière.** Ainsi, divers réseaux organisent, en partenariat avec des associations, des actions de formation et de pédagogie financière. Entrent dans ce cadre des participations à l'opération « J'invite 1 banquier(e) dans ma classe » organisées par la Fédération bancaire française dans les écoles depuis cinq ans, ou encore diverses séances de formation utilisant des ressources pédagogiques ludiques, telles que le jeu Dilemme développé par Crésus ;

- **Des actions de promotion du microcrédit.** De fait, de nombreux réseaux déclarent avoir noué des relations avec des associations en lien avec le microcrédit, qu'il soit personnel ou professionnel (par exemple, en

lien avec l'Adie, Créasol, ou Initiative France). Les retombées de ces partenariats sont parfois importantes, avec une forte augmentation des encours et du nombre de microcrédits des associations bénéficiant du partenariat, surtout lorsque l'association peut s'appuyer sur les agents des réseaux bancaires pour identifier les potentiels bénéficiaires et proposer des microcrédits. Quelques réseaux déclarent également avoir développé des solutions internes de crédit solidaire, ne faisant pas l'objet d'une garantie publique par la Caisse des dépôts et consignations ; les opérations citées sont généralement à faible capital, à des taux minorés ou nuls, et visent à offrir à des clients traversant des aléas de la vie une solution adaptée, car temporaire et souple.

3.2 L'inclusion bancaire en Outre-mer

Les Instituts d'émission se mobilisent pour agir en faveur des personnes en situation de fragilité financière résidant en Outre-mer

Un cadre juridique afférent à la fragilité financière qui couvre l'Outre-mer

Les dispositifs de détection, de prévention et de traitement de la

fragilité financière s'appliquent à l'intégralité de l'Outre-mer. Ainsi, les textes légaux et réglementaires qui régissent la définition et la détection de la fragilité financière, l'offre spécifique, les plafonnements des commissions d'intervention et des frais de rejet des chèques, ou encore le contenu et les modalités de la collecte de l'Observatoire, sont applicables à l'ensemble des DOM et des COM habités³⁰.

Le rôle de l'IEDOM et de l'IEOM

Agissant au nom de la Banque de France, l'Institut d'émission des départements d'outre-mer (IEDOM), est chargé, dans les départements de Guadeloupe, Guyane, Martinique, Mayotte et La Réunion, ainsi que dans les collectivités de Saint-Barthélemy,

³⁰ Dans le détail, ces textes sont applicables aux DOM grâce au principe d'identité législative et réglementaire posé à l'article 73 de la Constitution, aux COM qui ont un principe d'identité législative et réglementaire posé par des dispositions organiques (respectivement L.O. 6213-1, L.O. 6313-1 et L.O. 6413-1 du code général des collectivités territoriales pour Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon), et grâce à des dispositions législatives et réglementaires dédiées pour les COM régies par le principe de spécialité législative et réglementaire (articles L. 743-2 et R. 743-1 du Code monétaire et financier pour la Nouvelle-Calédonie, articles L. 753-2 et R. 753-1 du Code monétaire et financier pour la Polynésie française, articles L. 763-2 et R. 763-1 du Code monétaire et financier pour Wallis-et-Futuna).

Saint-Martin et de Saint-Pierre-et-Miquelon, de l'exécution des opérations afférentes aux missions du Système européen de banques centrales (SEBC). L'État a également confié à l'IEDOM des missions de service public. Il assure ainsi le secrétariat des commissions de surendettement et la mise en œuvre du droit au compte. Par ailleurs un Observatoire des tarifs bancaires mis en place en 2009 est chargé de publier périodiquement des relevés portant sur l'évolution des tarifs et services bancaires des établissements relevant de la zone d'intervention de l'IEDOM.

L'Institut d'émission d'outre-mer (IEOM) met en œuvre les missions de banque centrale des collectivités du Pacifique (la Nouvelle-Calédonie, la Polynésie française et les îles Wallis-et-Futuna). En particulier, le dispositif de prévention et de traitement du surendettement ainsi que celui du droit au compte ont été étendus aux collectivités du Pacifique. Selon les dispositions du Code monétaire et financier, un Observatoire des tarifs bancaires a également été créé au sein de l'IEOM.

Dans leurs zones d'intervention respectives, L'IEDOM et l'IEOM

déclinent également la stratégie nationale d'éducation économique, budgétaire et financière des publics mise en place par la Banque de France.

Dans les territoires ultramarins, l'inclusion bancaire se trouve face à des défis spécifiques

Une détection plus difficile des fragilités financières

L'Outre-mer est caractérisé par des spécificités structurelles, à l'image de la taille limitée des marchés locaux ou de la faible concurrence des acteurs économiques et financiers, et par des fragilités plus marquées se traduisant par des taux de chômage et de pauvreté élevés. Si l'ancrage des départements et collectivités d'outre-mer (DCOM) à la métropole compense, au moins partiellement, ces particularismes, l'inclusion bancaire est confrontée à des défis spécifiques, dont le premier d'entre eux concerne l'identification des populations en situation de fragilité financière.

En effet, la détection des personnes en situation de fragilité financière pourrait se révéler plus difficile en Outre-mer qu'en France métropolitaine, alors même que

la population cible pourrait y être proportionnellement plus élevée. Ainsi, plusieurs facteurs d'ordre socioéconomique et socioculturel rendent plus difficile la détection, comme une moindre bancarisation, une forte solidarité et entraide familiale, et des difficultés et réticences vis-à-vis de la procédure de surendettement. Par ailleurs, la population cible de l'inclusion bancaire pourrait être proportionnellement plus élevée dans les DCOM qu'en Métropole, au regard de la population totale de chaque bassin. En effet, les taux de pauvreté³¹ ultramarins sont nettement plus élevés que ceux observés dans la Métropole : le taux de pauvreté défini sous le seuil local s'élève à 19,4 % en Guadeloupe (2011), 44,3 % en Guyane (2011), 22 % en Nouvelle-Calédonie (2008) et 19,7 % en Polynésie française³². Le taux de pauvreté défini sous le seuil

³¹ Selon les données de l'Insee, une personne est considérée comme pauvre lorsque son niveau de vie est inférieur au seuil de pauvreté, fixé à 60 % du niveau de vie médian. Sont distingués le seuil de pauvreté local (60 % du revenu médian local) et le seuil de pauvreté national (60 % du revenu médian métropolitain).

³² Part de la population vivant avec un revenu inférieur à 50 % du revenu médian par unité de consommation en 2009 (Îles du Vent uniquement).

national, indicateur utilisé pour la Martinique, La Réunion et la France Métropolitaine, s'établit respectivement à 30,9 %, 40,4 % et 14,2 % en 2015. Enfin, si la proportion de personnes en situation de précarité varie au sein de l'Outre-mer, ces situations sont à rapprocher des taux de chômage élevés des géographies ultramarines. Ainsi, à l'exception de Saint-Pierre-et-Miquelon (4,9 %) et de la Nouvelle-Calédonie (11,6 %), les taux de chômage des DCOM sont au moins deux fois plus élevés qu'en Métropole : ils s'échelonnent de 17,8 % en Martinique à 35 % à Mayotte (contre 8,5 % en France métropolitaine à fin décembre 2018).

Un moindre accès aux services financiers

Sur le plan financier, les principaux indicateurs de bancarisation – comme le nombre de comptes ordinaires ou de cartes bancaires par habitant – révèlent

globalement un moindre accès aux services financiers dans les Outre-mer par comparaison avec le territoire métropolitain.

S'il n'existe pas, à ce jour, de mesure de la population fragile dans l'ensemble de l'Outre-mer, l'IEDOM a récemment mené une enquête auprès des établissements de crédit de La Réunion³³ – où vit près d'un Ultramarin sur trois – en vue de mesurer la population du département se trouvant en situation de fragilité financière. Les résultats indiquent que 17 000 personnes ont été détectées en 2018 comme financièrement fragiles à La Réunion, soit 3 % de la population de plus de 15 ans. Cette proportion, relativement faible au regard du taux de pauvreté de l'île, peut s'expliquer en partie par les comportements prudents des ménages modestes, afin d'éviter notamment les irrégularités et les incidents susceptibles d'intervenir sur leurs comptes bancaires. Par exemple, de nombreux

allocataires de minimas sociaux retirent immédiatement, en espèces, les sommes qui leur sont versées sur leur compte bancaire. Ces ménages gèrent ensuite leur budget au fil de l'eau avec ces espèces, car son utilisation offre plus de flexibilité et d'accessibilité que d'autres moyens de paiement, tout en restant gratuite. Ce comportement est mis en évidence par l'importance des prélèvements au guichet de l'IEDOM en début de mois, qui coïncident avec les périodes de versement des prestations sociales.

Les engagements pris par la profession bancaire en septembre et décembre 2018 s'agissant des départements d'outre-mer sont de nature à favoriser l'inclusion bancaire.

³³ Pour une présentation détaillée des résultats de cette enquête, voir IEDOM (2018), « L'inclusion bancaire à La Réunion – Une fragilité bancaire à accompagner », Note expresse, n° 539, décembre.

A1

L'action de la Banque de France et de l'Observatoire de l'inclusion bancaire

Création et composition de l'Observatoire

L'Observatoire de l'inclusion bancaire a été créé par la loi de séparation et de régulation des activités bancaires du 26 juillet 2013, et il est réglementé par le décret du 30 juin 2014. La proposition de la création d'un tel organisme a été avancée par le groupe de travail « Inclusion bancaire et lutte contre le surendettement » lors de la présentation de son rapport en 2012¹. Ce groupe de travail, présidé par François Soulage, alors président du Secours catholique, préconisait ainsi de créer un « *Institut pour l'inclusion bancaire [chargé de] mettre en place un dispositif de collecte, d'évaluation et de certification des données quantitatives et qualitatives sur les pratiques des établissements de crédit [et de suivre la mise en place] au sein de tous les établissements de crédit des mécanismes de détection et de traitement précoces des difficultés financières* ».

L'Observatoire est un organisme tripartite, présidé par le gouverneur de la Banque de France. L'organisation et le fonctionnement de l'Observatoire sont régis par les articles R. 312-9 et suivants du Code monétaire et financier qui disposent que l'Observatoire est présidé par le gouverneur de la Banque de France et est composé de dix-huit membres appartenant à parts égales à des organismes publics, des associations et des établissements de crédit. Il se réunit au moins semestriellement, et est aidé dans ses missions par un conseil scientifique associant une vingtaine d'experts d'horizons divers. La composition de l'Observatoire ainsi que celle du conseil scientifique figurent en annexes A2 et A3 du présent rapport.

¹ Rapport préalable à la conférence nationale des 11 et 12 décembre 2002 contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale, et disponible à l'adresse suivante : https://solidarites-sante.gouv.fr/IMG/pdf/atelier_6_rapport_de_monsieur_francois_soulage_-_accès_aux_services_bancaires_et_lutte_contre_le_surendettement.pdf.

Les travaux de l'Observatoire sur l'année 2018

Au cours de l'année 2018, l'Observatoire de l'inclusion bancaire s'est réuni à trois reprises, les 3 mai, 28 septembre et 19 décembre 2018. Ses analyses et ses actions, détaillées dans ce rapport, se sont concentrées sur le suivi de la mise en œuvre des préconisations émises en faveur du développement de l'offre spécifique, les modalités de suivi des engagements de plafonnement des frais d'incident pour les bénéficiaires de l'offre spécifique et la clientèle fragile, et l'opportunité de faire converger les critères d'identification de la fragilité financière entre établissements bancaires.

Le conseil scientifique de l'Observatoire de l'inclusion bancaire a examiné des thèmes variés sur la base de présentations d'acteurs bancaires, associatifs et institutionnels; ont été étudiés l'inclusion bancaire des personnes âgées, les applications d'aide à la gestion de budget, la vision des services du Défenseur des droits en matière de discrimination à l'accès aux services bancaires, les frais bancaires payés par les personnes en situation de fragilité, le livret d'épargne populaire, des initiatives de microépargne, ou encore les indicateurs qui auront vocation à enrichir la collecte de l'Observatoire.

L'action de la Banque dans la tenue des fichiers FICP et FCC

La Banque de France, dans le cadre des missions qui lui sont confiées par les autorités publiques, gère deux grands fichiers nationaux d'incident de paiement : le fichier national des incidents de remboursement des crédits aux particuliers (FICP) et le fichier central des chèques (FCC). Le FICP recense d'une part les personnes dont un crédit consenti à titre personnel a fait l'objet d'un incident de paiement caractérisé, et d'autre part les personnes en situation de surendettement dès la date du dépôt du dossier auprès du secrétariat d'une commission de surendettement. Le FCC quant à lui recense à titre principal les personnes qui ont émis un chèque sans provision, l'inscription au fichier entraînant l'interdiction d'émettre des chèques pour tous les comptes bancaires du titulaire – on parle d'interdiction bancaire. Il enregistre aussi quelques rares cas d'interdiction judiciaire d'émettre des chèques et des cas de retraits de carte bancaire pour usage abusif.

Le nombre de personnes inscrites à ces fichiers baisse d'année en année. Pour le FICP, le nombre d'inscrits est passé de 2,52 à 2,44 millions entre 2017 et 2018. En 2018, le fichier comptait 925 000 personnes inscrites au titre du surendettement et 1,7 million au titre d'un incident de paiement caractérisé – une même personne pouvant être inscrite pour les deux motifs. Le flux annuel d'inscriptions diminue légèrement à 915 000, contre 936 000 en 2017 et même 1,2 million en 2011 avant l'entrée en vigueur de la loi dite Lagarde, de 2010, sur les crédits à la consommation. Pour le FCC, le nombre d'inscriptions est passé de 1,29 million en 2017 (dont 1,11 million

de personnes physiques) à 1,21 million en 2018 (dont 1,04 million de personnes physiques). Le flux annuel d'inscriptions diminue également, à 1,42 million, contre 1,5 million en 2017 et 1,78 million en 2011.

L'accueil du public par la Banque de France, pour plus d'inclusion bancaire

En modernisant l'accès à ses services, la Banque de France facilite la mise en œuvre des politiques à destination des personnes physiques en situation de fragilité financière. La Banque de France accueille ainsi annuellement 600 000 personnes à ses guichets, et répond également aux courriers de 150 000 personnes ou aux appels téléphoniques de 2 millions de personnes. Cet accueil est le visage physique des politiques de droit au compte, de lutte contre le surendettement, ou des fichiers comme le FCC, le FICP ou encore le fichier national des chèques irréguliers – FNCI, recensant notamment l'usage des chèques volés ou associés à un compte fermé.

Fin 2017 ont été mis en œuvre l'accueil sur rendez-vous dans les implantations de la Banque et la possibilité de faire ses démarches par Internet. En 2018, plus de 50 000 demandes ont ainsi été déposées sur le site de la Banque, auxquelles peuvent être rajoutés les 80 000 rendez-vous pris en ligne ; deux tiers des entretiens sont désormais préparés et réalisés sur rendez-vous.

Fin 2018, un premier centre de contacts a été ouvert dans la région Hauts-de-France pour répondre plus rapidement aux appels téléphoniques ou échanger par messagerie instantanée. Ces nouveaux canaux digitaux ne se substituent pas aux possibilités d'accueil des personnes dans les implantations territoriales de la Banque de France. Ils viennent en complément pour faciliter l'accès de chacun selon les modalités de son choix. Le canal Internet va être de nouveau enrichi en 2019 avec la mise à disposition des réponses directement sur l'espace personnel des demandeurs.

L'élaboration des statistiques d'inclusion bancaire

Le cadre statistique pour la mesure de l'inclusion bancaire et financière nécessite de combiner des données classiques de statistiques monétaires et financières, tirées de la comptabilité des banques, mais également de leurs données de gestion (par exemple le nombre de comptes, les frais bancaires associés à ces comptes) et de données sociodémographiques. Ces informations exploitent des données individuelles non nominatives des clients, et sont fournies sous forme agrégée par les banques. Celles-ci doivent donc mettre en place une organisation particulière de leurs traitements pour gérer de manière sûre les données nominatives qui en

constituent l'élément de base, et les combiner avec des critères de segmentation (fragilité financière ou non, âge, catégorie socioprofessionnelle, localisation géographique, etc.).

Leur dispositif doit en outre permettre de disposer de séries temporelles, nécessaires au suivi des trajectoires et à la calibration des modèles de détection de la fragilité financière.

Compte tenu de ces particularités, la Banque de France, avec l'appui du conseil scientifique de l'Observatoire de l'inclusion bancaire, organise des points avec la profession pour assurer une amélioration de la déclaration statistique.

Les données remises par la profession bancaire sont combinées chaque fois que possible par la Banque de France avec des informations collectées par ailleurs, comme les statistiques monétaires, les statistiques sur l'épargne réglementée, les résultats de l'enquête de l'Eurosystème sur le patrimoine financier des ménages, pour maîtriser la charge déclarative.

Ces statistiques doivent permettre de caractériser les populations financièrement fragiles et de suivre leur évolution dans le temps. L'identification des facteurs de fragilité permet de fonder la définition des politiques d'inclusion bancaire sur des éléments objectifs, et le suivi dans la durée permet d'évaluer l'efficacité de ces politiques.

La Banque de France inscrit sa démarche dans les recommandations de l'*Irving Fischer Committee*, sous l'égide de la Banque des règlements internationaux².

Pour la collecte annuelle 2018, ce sont près de 570 établissements qui ont contribué³, avec des données quantitatives et descriptives sur leur traitement de la fragilité financière et sur certaines caractéristiques des comptes de clients en situation de fragilité financière.

² IFC (2016), *Measures of financial inclusion – a central bank perspective*, juin, et IFC (2015), « Financial inclusion indicators », *IFC Bulletin*, n° 38, janvier.

³ Les détails sur la collecte menée pour le compte de l'Observatoire peuvent être consultés à la page internet suivante : <https://www.banque-france.fr/statistiques/espace-declarants/obligations-reglementaires/collecte-realisee-pour-le-compte-de-lobservatoire-de-linclusion-bancaire>

A2

Composition de l'Observatoire de l'inclusion bancaire

Membres de droit

- le gouverneur de la Banque de France, François Villeroy de Galhau, président de l'Observatoire
- la directrice générale du Trésor, Odile Renaud-Basso
- le directeur général de la Cohésion sociale, Jean-Philippe Vinquant
- le directeur général de la Caisse des dépôts et consignations, Éric Lombard
- la présidente du Comité consultatif du secteur financier, Corinne Dromer
- le président du Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, Étienne Pinte

Personnalités nommées par arrêté du ministre chargé de l'Économie, par l'arrêté du 20 novembre 2017 portant nomination à l'Observatoire de l'inclusion bancaire

En qualité de représentants des établissements de crédit, sur proposition du président de la Fédération bancaire française :

- Rosemarie Blavet, Société Générale
- Laurent Boucherat, La Banque Postale
- Édouard Delmon, Groupe BPCE
- Pascal Durand, Confédération nationale du Crédit mutuel
- Miguel Le Conte, Crédit Agricole
- Raphaële Leroy, BNP Paribas

En qualité de représentants des associations de lutte contre la pauvreté et l'exclusion, des associations de consommateurs et des associations de défense des intérêts des familles :

- Alain Bernard, Secours catholique
- Marie-Jeanne Eymery, Confédération de la consommation, du logement et du cadre de vie
- Philippe Fleuret, Union fédérale des Consommateurs – Que Choisir
- Morgane Lenain, Union nationale des associations familiales
- Hélène-Sophie Mesnage, Union nationale des centres communaux d'action sociale
- Soisic Rivoalan, Croix-Rouge française

A3

Composition du conseil scientifique de l'Observatoire de l'inclusion bancaire

Membre de droit

Delphine Moreau, Banque de France, présidente du conseil scientifique

Sur proposition du directeur général de l'Insee

- Valérie Albouy
- Laurence Rioux
- Lionel Wilner

Sur proposition du directeur de la Recherche, des Études, de l'Évaluation et des Statistiques placé auprès du ministre chargé des Affaires sociales (Drees)

- Patrick Aubert
- Pierre-Yves Cabannes
- Valérie Ulrich

Sur proposition du président de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale (ONPES)

- Jeanne Lazarus
- Nicolas Rebière
- Fabien Tocqué

Personnalités nommées par décision du président de l'Observatoire

- Pierre Bocquet, Fédération bancaire française
- Lionel Brunet, Banque de France
- Julien Demuynck, Banque de France
- Guy Lalanne, Direction générale du Trésor
- Paul Loridant, médiateur de la Fédération bancaire française
- Sébastien Poidatz, Caisse des dépôts et consignations
- Françoise Palle-Guillabert, Association française des sociétés financières
- Maxime Pekkip, Crésus
- Thierry Racaud, Association pour le développement de l'initiative économique
- Marie-Agnès de Cherade de Montbron, Banque de France
- Marc Schweitzer, Institut d'émission d'outre-mer
- Bernadette Sozet, Initiative France

A4

Rappel des compléments thématiques dans les derniers rapports depuis 2017

Rapport 2018

- L'éducation financière
- L'inclusion bancaire en Outre-mer

Rapport 2017

- L'inclusion numérique des personnes en situation de fragilité financière
- L'inclusion des personnes âgées
- En annexe figurent également les préconisations sur l'offre spécifique, adoptées lors de la réunion de l'Observatoire le 19 décembre 2017

A5

Cadre juridique

Textes de référence

Directive 2014/92/UE du 23 juillet 2014 sur la comparabilité des frais liés aux comptes de paiement, le changement de compte de paiement et l'accès à un compte de paiement assorti de prestations de base

Loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale

Loi n° 2010-737 du 1^{er} juillet 2010 portant réforme du crédit à la consommation

Loi n° 2013-672 du 26 juillet 2013 de séparation et de régulation des activités bancaires

Article 55 prévoyant l'adoption d'une charte d'inclusion bancaire et de prévention du surendettement

Article 56 prévoyant la création de l'Observatoire de l'inclusion bancaire

Ordonnance n° 2016-1808 du 22 décembre 2016 relative à l'accès à un compte de paiement assorti de prestations de base

Ordonnance n° 2017-1433 du 4 octobre 2017 relative à la dématérialisation des relations contractuelles dans le secteur financier

Décret n° 2013-931 du 17 octobre 2013 relatif au plafonnement des commissions d'intervention

Décret n° 2014-251 du 27 février 2014 relatif aux conditions d'exercice du droit au compte au nom et pour le compte du demandeur par les associations et fondations

Décret n° 2014-737 du 30 juin 2014 qui précise les modalités d'organisation et de fonctionnement de l'Observatoire de l'inclusion bancaire

Décret n° 2014-738 du 30 juin 2014 relatif à l'offre spécifique de nature à limiter les frais en cas d'incident

Décret n° 2016-1811 du 22 décembre 2016 relatif à l'accès à un compte de paiement assorti de prestations de base

Arrêté du 5 novembre 2014 portant homologation de la charte d'inclusion bancaire et de prévention du surendettement

Arrêté du 9 mars 2016 pris en application de l'article R. 312-13 du Code monétaire et financier et fixant la liste, le contenu et les modalités de transmission des informations transmises à l'Observatoire de l'inclusion bancaire

Articles relatifs à l'Observatoire de l'inclusion bancaire

Articles R. 312-10 à R. 312-17 du Code monétaire et financier, créés par le décret n° 2014-737

Arrêté du 9 mars 2016 pris en application de l'article R. 312-13 du Code monétaire et financier et fixant la liste, le contenu et les modalités de transmission des informations transmises à l'Observatoire de l'inclusion bancaire

Articles relatifs au droit au compte

Article 16 de la directive 2014/92/UE sur le droit d'accès à un compte de paiement assorti de prestations de base

Article L. 312-1 du Code monétaire et financier sur le droit d'ouverture d'un compte de dépôt

Article L. 612-31 du Code monétaire et financier, créé par l'ordonnance n° 2010-76

Articles D. 312-7 et D. 312-8 du Code monétaire et financier, créés par le décret n° 2014-251 sur l'intervention des associations ou fondations à but non lucratif

Articles relatifs à l'offre spécifique

Article L. 312-1-3 du Code monétaire et financier, créé par l'article 52 de la loi n° 2013-672

Article L. 312-1-1 A du Code monétaire et financier, créé par l'article 55 de la loi n° 2013-672

Articles R. 312-4-1 à R. 312-4-2 du Code monétaire et financier, créés par le décret n° 2013-931 sur le plafonnement des commissions d'intervention

Article R. 312-4-3 du Code monétaire et financier, créé par le décret n° 2014-738 sur la détection des clients fragiles et l'offre spécifique

Article 1 de l'arrêté du 5 novembre 2014 portant homologation de la charte d'inclusion bancaire et de prévention du surendettement

Articles relatifs aux services bancaires de base

Articles 17 à 20 de la directive 2014/92/UE sur les comptes de paiement assortis de prestations de base

Article D. 312-5 du Code monétaire et financier sur les prestations de base

Article D. 312-6 du Code monétaire et financier

Articles relatifs à la lutte contre le surendettement

Articles L. 711-1 à L. 711-4, L. 712-1 et L. 712-2, L722-2, L. 733-1, L. 733-4 du Code de la consommation

Articles relatifs au microcrédit

Article 80 de la loi n° 2005-35, III sur le fonds de garantie

Article L. 511-6 du Code monétaire et financier permettant à des associations sans but lucratif et des fondations reconnues d'utilité publique d'accorder des microcrédits

Article L. 511-4-1 du Code monétaire et financier, créé par la loi n° 2010-737

Article L. 522-5-1 du Code monétaire et financier, créé par la loi n° 2010-737

Article R. 518-61 du Code monétaire et financier, sur la définition du microcrédit

Le *Rapport de l'inclusion bancaire*
est en libre téléchargement sur le site internet
de la Banque de France (www.banque-france.fr).

Observatoire de l'inclusion bancaire

Président François Villeroy de Galhau

Secrétariat Delphine Moreau
Christophe Boillon
Stéphane Tourte

Éditeur

Banque de France
39 rue Croix-des-Petits-Champs
75001 Paris

Directeur de la publication

François Mouriaux

Secrétaire de rédaction

Didier Névonnic

Réalisation

Diadeis et
Direction de la Communication
de la Banque de France

Contact

Observatoire de l'inclusion bancaire
043-1415 Direction des Statistiques monétaires
et financières
31 rue Croix-des-Petits-Champs
75049 Paris Cedex 01
Courriel : 2503-OIB-UT@banque-france.fr

Impression

Stipa

Dépôt légal

Juin 2019
ISSN 2429-375X

Internet

<https://publications.banque-france.fr/>

