

Avis du Comité consultatif du secteur financier

Sur la consultation publique relative à la mission d'accessibilité bancaire confiée à La Banque Postale

Préambule

Dans le cadre de la procédure de pré-notification à la Commission européenne du service d'intérêt général d'accessibilité bancaire confié à La Banque Postale (LBP) par les autorités françaises, celles-ci ont lancé une consultation publique, après approbation par la Commission européenne, auprès du Comité consultatif du secteur financier (CCSF) dont la composition, permet de garantir une parfaite représentativité des différentes parties concernées par les sujets d'accessibilité bancaire et d'inclusion. Cette consultation publique auprès des membres du CCSF doit vérifier l'existence à ce jour d'un besoin de service public non satisfait spontanément par le marché, en en précisant les principales caractéristiques. La consultation vise également à interroger les parties sur le rôle spécifique que doit jouer, à terme, le livret A distribué par La Banque Postale en matière d'inclusion et d'accessibilité bancaire pour des populations spécifiques. Les cinq questions posées par la Consultation et la note de présentation ont été remises aux membres et sont, en outre, en ligne sur le site du CCSF.

Éléments de contexte juridique

Sur le plan juridique, la mission d'accessibilité bancaire de La Banque Postale s'appuie sur plusieurs dispositions, articulées entre elles comme suit.

Ainsi, l'article L. 518-25 du Code monétaire et financier (CMF) dispose que « *Dans les domaines bancaire, financier et des assurances, La Poste¹ propose des produits et services au plus grand nombre, notamment le Livret A* ».

L'article L. 221-2 du CMF dispose également que : « *L'établissement de crédit mentionné à l'article L. 518-25-1 ouvre un livret A à toute personne mentionnée à l'article L. 221-3 qui en fait la demande* ».

La mission confiée à La Banque Postale se caractérise ainsi en premier lieu par son universalité. Une convention entre La Poste et La Banque Postale *précise les conditions dans lesquelles tout déposant muni d'un livret A ouvert auprès de cet établissement peut effectuer ses versements et opérer ses retraits dans les bureaux de poste dûment organisés à cet effet.* ».

Des obligations spécifiques sont ensuite mises à la charge de LBP au titre de cette mission d'intérêt général d'accessibilité bancaire :

- en termes de montants : l'article R. 221-3 du CMF précise que le montant minimum des opérations individuelles de retrait ou de dépôt en espèces est fixé à 1,50 euro pour LBP (contre 10 euros pour les livrets A détenus par les autres établissements de crédit) ;

- en termes d'opérations mises en place : l'article R. 221-5 du CMF précise les opérations qui sont obligatoirement mises en place sur le livret A distribué par LBP, alors que ces opérations sont

¹ Au travers de sa filiale établissement de crédit La Banque Postale.

facultatives pour les autres établissements distribuant également le livret A. il s'agit des opérations suivantes :

- le virement ;
- des prestations sociales versées par les collectivités publiques et les organismes de sécurité sociale ;
- des pensions des agents publics ;
- le prélèvement ;
- de l'impôt sur le revenu, de la taxe d'habitation, des taxes foncières ou de la redevance audiovisuelle ;
- des quittances d'eau, de gaz ou d'électricité ;
- des loyers dus aux organismes d'habitation à loyer modéré et aux sociétés d'économie mixte gérant des logements sociaux.

- en termes de prix : la convention signée entre l'État et LBP prévoit la gratuité de toutes les opérations imposées à LBP au titre de cette mission ainsi que la gratuité des services complémentaires suivants : la délivrance de chèque de banque, dès lors qu'il est tiré au profit du titulaire du livret A, de son représentant légal ou du titulaire d'une procuration sur le livret et la mise à disposition d'une carte de retrait utilisable dans les distributeurs automatiques de billets et guichets de LBP.

Pour ces obligations, l'État verse à LBP une compensation forfaitaire annuelle en application de l'article R. 221-8-1 du code monétaire et financier.

Éléments de contexte social et de marché

La mission d'accessibilité bancaire reposant sur le livret A de LBP consiste à offrir gratuitement un produit ayant des caractéristiques spécifiquement imposées à LBP, différentes de celles imposées aux autres réseaux distributeurs du livret A. Cette mission vise un objectif d'insertion bancaire et sociale permettant à certaines populations (notamment populations en grande difficulté sociale telles que sans-domicile fixe, migrants, demandeurs d'asile, personnes analphabètes, non francophones...), dont les besoins spécifiques en termes de moyens de paiement, d'utilisation du compte et de relation humaine ne sont pas couverts par les autres dispositifs, d'avoir accès à un support bancaire simple à utiliser assorti d'un nombre limité d'opérations essentielles.

Le Comité a entendu la présentation de sa mission par La Banque Postale, dont il ressort que, au-delà des textes, le comportement spécifique des populations cibles implique, en pratique, un nombre élevé d'opérations et une utilisation très fréquente du guichet pour des opérations en espèces de petit montant.

Sa mission spécifique d'accessibilité bancaire se traduit concrètement par la nécessité pour LBP de disposer d'un service de caisse dans l'ensemble des presque 10 000 bureaux de poste, afin de permettre des opérations de retraits et dépôts d'espèces au guichet, les utilisateurs ne recourant pas aux automates bancaires.

Elle implique en outre la gestion quotidienne d'un grand nombre d'opérations sur le livret A que les titulaires concernés utilisent pour réaliser leurs opérations courantes et pallier leurs difficultés d'usage d'un compte courant classique et des moyens de paiement dématérialisés. Ainsi, en 2014, sur 47 millions d'opérations effectuées sur les comptes d'épargne aux guichets des bureaux de poste, 25 millions (soit 53 %) concernaient des opérations de retrait et de dépôt en espèces sur le livret A. 2 millions de livrets totalisent 70 % des opérations en espèces effectuées au guichet.

Ces opérations se concentrent sur des livrets disposant d'un faible encours (75 % sur les livrets dont l'encours est inférieur à 1 500 € et 53 % sur les livrets dont l'encours est inférieur à 150 €) et sur

certaines territoires. En 2015, plus des deux tiers de ces opérations sont réalisées dans environ 2 500 bureaux de poste, dont 650 (soit 26 %) desservant des Zones urbaines sensibles (ZUS). Le dernier tiers est réparti sur l'ensemble du territoire.

Ce dispositif se distingue des autres dispositifs d'accessibilité ou d'inclusion bancaire par le faible montant de beaucoup d'opérations et surtout la réticence très marquée des titulaires à utiliser les moyens de paiement électroniques et les automates bancaires qui les conduit à privilégier les opérations au guichet. De ce fait, il couvre des besoins auxquels ne répondent pas les autres dispositifs (droit au compte, offre spécifique, compte de paiement etc.).

C'est en effet l'utilisation du livret A comme un quasi compte courant qui en fait un produit d'accessibilité bancaire lorsqu'il est distribué par LBP et non sa nature juridique². L'universalité de ce produit, offert à tous types de populations, permet au demeurant d'éviter toute stigmatisation, le livret A étant distribué par LBP dans ses agences postales multi-services et d'accès libre.

Le livret A de LBP complète ainsi le dispositif du droit au compte, institué par l'article L. 312-1 du CMF et celui de l'offre spécifique, encadré par l'article L. 312-1-3 du CMF, en venant principalement répondre aux difficultés d'usage de certains clients, moins à l'aise avec un compte courant et privilégiant les opérations en espèces pouvant nécessiter un accompagnement par une personne physique pour réaliser leurs opérations au guichet.

À l'issue de la réunion du 12 juillet 2016 et après en avoir débattu, le CCSF a adopté l'Avis suivant :

Considérant qu'il existe aujourd'hui un besoin pour les populations les plus exclues du système bancaire (par exemple, sans domicile fixe, demandeurs d'asile) d'un produit bancaire offrant gratuitement les prestations spécifiques permettant notamment des opérations de dépôt et retraits d'espèces, y compris pour de très faibles montants, auprès de guichets et non d'automates bancaires, au sein d'un réseau dense,

Considérant que l'accès de tous, gratuitement et sans condition, à ce produit, la réalisation d'opérations en espèces aux guichets, des domiciliations limitées aux créances essentielles ci-dessus mentionnées, une large implantation d'agences, sont pour le CCSF des caractéristiques nécessaires pour répondre au besoin défini ci-dessus,

Considérant que les produits fournis à ce jour par les offres commerciales des banques de la place, y compris le Droit au compte ou l'offre spécifique réservée aux populations en situation de fragilité financière, participent aux actions de l'ensemble des banques en matière d'accessibilité et d'inclusion bancaire mais ne couvrent pas certaines exigences spécifiques des populations visées par la mission confiée à LBP,

Considérant que, compte tenu des spécificités de cette clientèle, il est préférable à moyen terme de conserver comme support de la mission d'accessibilité bancaire un produit familier, rassurant et efficace, sans que sa nature de compte d'épargne rémunéré puisse constituer un obstacle,

Considérant, que la fourniture gratuite par toutes les banques de la place d'un nouveau produit d'accessibilité bancaire ainsi que les services associés à toute personne qui en ferait la demande, ne paraît pas au Comité une réponse pertinente, étant donné la spécificité des utilisations des populations visées par la mission confiée à LBP.

² Le livret A est le produit d'épargne le plus détenu par les ménages, quel que soit leur niveau de revenu. De fait, les livrets A distribués par LBP ayant des soldes moyens supérieurs à 3 000 euros connaissent un type d'utilisation conforme à leur nature de produit d'épargne et ne marquent pas de différence sensible avec les livrets A distribués par les autres établissements.

Le Comité est favorable au maintien du dispositif d'accessibilité bancaire justifiant la mission particulière confiée à LBP au travers du Livret A pour 2015-2020, à l'unanimité de ses membres, avec l'abstention, s'agissant d'un établissement concurrent, des représentants des banques, de celle de la Fédération Bancaire Française dont La Banque Postale est l'un des adhérents, et du représentant des intermédiaires en opérations de banque et services de paiement. Cette mission constitue en effet une réponse équilibrée à des exigences d'usage spécifiques et concrètes exprimées par des populations très spécifiques, en situation parfois d'extrême précarité qui ne sont pas couvertes par les autres dispositifs d'accessibilité.

Pour les périodes postérieures, le CCSF souhaite que des réflexions soient lancées dès que possible dans les instances *ad hoc* sur des dispositifs envisageables à l'issue de cette nouvelle période de 6 ans. L'articulation avec les projets en cours en matière d'éducation budgétaire et financière constituera une piste.
