

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 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'inclusion et d'accessibilité bancaires. Cette consultation des membres du CCSF doit vérifier l'existence à ce jour d'un besoin de service public non satisfait spontanément par le marché, 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 bancaires. Les cinq questions posées par la Consultation et la note de présentation ont été remises aux membres.

Dans son Avis du 12 juillet 2016, le Comité s'était déclaré favorable au maintien du dispositif d'accessibilité bancaire justifiant la mission particulière confiée à LBP au travers du livret A pour 2015-2020. L'échéance de la mission arrivant, il est proposé au CCSF de se prononcer de nouveau.

Éléments de contexte juridique

Le législateur a confié au groupe La Poste quatre missions de service public¹, dont la mission d'accessibilité bancaire (MAB)². La Poste assure cette mission par l'intermédiaire de LBP qui a l'obligation législative ou réglementaire :

- d'ouvrir gratuitement un livret A (i) à toute personne physique, (ii) à toute association, (iii) aux organismes d'habitation à loyer modéré et (iv) aux syndicats de copropriétaires, qui en font la demande, selon un principe dit « d'universalité » ;
- d'effectuer gratuitement les opérations de dépôt et de retrait d'espèces à partir de 1,5 euro (contre 10 euros dans les autres réseaux) dans tous les bureaux de poste où elle permet ces mêmes opérations aux titulaires d'un CCP ;
- d'autoriser les opérations de domiciliation sur le livret A³ suivantes :
 - le virement : des prestations sociales versées par les collectivités publiques et les organismes de sécurité sociale, et des pensions des agents publics,

¹ Les trois autres missions de service public confiées à La Poste sont le service universel postal, la contribution à l'aménagement du territoire ainsi que le transport et la distribution de la presse écrite.

² Articles L.221-2, L. 518-25, L. 518-25-1, R. 221-3, R. 221-5 du Code monétaire et financier.

³ Dans les conditions prévues par la réglementation générale : décision de caractère général n° 69-02 du Conseil national du crédit et arrêtés du 4 décembre 2008 et du 14 mai 2010 du ministre chargé de l'Économie.

- le prélèvement : de l'impôt sur le revenu, de la taxe d'habitation, des taxes foncières, des quittances d'eau, de gaz et d'électricité et des loyers dus aux bailleurs sociaux ;
- de proposer gratuitement les services complémentaires suivants :
 - le virement sur le compte à vue du titulaire du livret A, de son représentant légal ou de son mandataire, quel que soit l'établissement teneur de compte ;
 - les chèques de banque tirés au profit du titulaire du livret A, de son représentant légal ou de son mandataire ;
- de mettre à disposition une carte de retrait utilisable dans les DAB/GAB de LBP.

Éléments de contexte social

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, sans frais et assorti d'un nombre limité d'opérations essentielles.

Les données de La Banque Postale montrent que, sur 63 millions d'opérations (hors interrogations de compte) effectuées au guichet par 8,8 millions de clients, 40 % sont effectuées sur le livret A et 90 % sont des opérations de retraits/dépôts d'espèces.

Ainsi, en 2019, les opérations sur le livret A concentraient :

- 40 % des opérations au guichet soit plus de 25 millions d'opérations annuelles ;
- 41 % des opérations de versement et retraits d'espèces au guichet ;
- 71 % des consultations de comptes au guichet.

Ces opérations sont réalisées à 74 % dans les bureaux à priorité sociétale et 1,5 million de personnes, bénéficiaires de l'accessibilité bancaire, en ont un usage particulièrement intensif puisqu'ils réalisent 70 % de la totalité des opérations de guichet sur le livret A, soit plus d'une opération au guichet par mois en moyenne (hors rendez-vous et conseil). Environ 200 000 détenteurs réalisent plus de 36 retraits par an sur le livret A.

Une étude qualitative portant sur les usages, besoins et caractéristiques des détenteurs d'un livret A de LBP a été menée par BVA en 2018 à la demande de la Direction générale du Trésor. Elle a permis de mieux qualifier les caractéristiques des bénéficiaires de la mission d'accessibilité bancaire, et notamment la difficulté de maîtrise de la langue française écrite ou parlée pour plus de 50 % de ses clients, la difficulté d'usage des outils numériques pour près de la moitié qui n'ont pas d'accès à internet, la faible surface financière (75 % des clients ont des revenus inférieurs à 1500 euros par mois) et l'usage fréquemment quotidien qu'ils ont du livret A (entre 73 % et 94 % des clients).

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 sur livret A et une utilisation très fréquente du guichet pour de nombreuses 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, quand bien même ils disposent de cartes de retrait.

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.

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, ce 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.) qui n'offrent pas les mêmes possibilités que le livret A proposé par LBP, notamment en matière d'accès et d'accompagnement aux services de guichet (accès aux espèces et accompagnement pour réaliser les opérations), ainsi que de protection totale contre les incidents bancaires.

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 juridique. L'universalité de ce produit permet au demeurant d'éviter toute stigmatisation, le livret A étant offert à tous types de populations par LBP et distribué dans ses agences postales multi-services et d'accès libre.

À l'issue de la réunion du 10 décembre 2019 et après en avoir débattu, le CCSF a adopté l'Avis suivant

Considérant que le besoin pour les populations les plus éloignées 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, reste manifeste, avec un nombre élevé de bénéficiaires potentiels.

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 le besoin d'accompagnement et de soutien des populations visées étant difficilement compatible avec la recherche d'un équilibre économique de leurs activités, les banques de la Place, même si elles participent aux actions de l'ensemble des banques en matière d'accessibilité et d'inclusion bancaires avec notamment le droit au compte ou l'offre spécifique pour les populations en situation de fragilité financière, ne peuvent répondre aux exigences posées 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.

Le Comité est favorable au maintien du dispositif d'accessibilité bancaire justifiant la mission particulière confiée à LBP au travers du livret A pour 2021-2026, 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.

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 aujourd'hui par les autres dispositifs d'accessibilité bancaire.

Toutefois, afin de limiter les risques d'exclusion, le Comité souhaite que La Banque Postale reste vigilante, dans l'exercice de sa mission, à une bonne adaptation des moyens de paiements

dématérialisés, si ceux-ci devaient se généraliser pour le paiement des dépenses courantes, pour les personnes bénéficiaires de la mission d'accessibilité bancaire.

Et face aux évolutions des moyens de paiements dématérialisés, le Comité souhaite que la liste limitative des prélèvements soit revue afin de permettre aux bénéficiaires de régler par prélèvement les charges essentielles, telles que le logement non social, lorsqu'il n'est pas possible de les régler en numéraire.

Questionnaire de la consultation

A. Existence d'un besoin réel

1) Existe-t-il aujourd'hui selon vous un besoin pour les populations les plus exclues du système bancaire d'un produit bancaire offrant gratuitement les prestations définies par la loi de modernisation de l'économie du 4 août 2008 instituant la mission d'accessibilité bancaire, permettant notamment des opérations de dépôt et retraits d'espèces auprès de guichets ?

B. Non-couverture du besoin par le marché : nécessité d'un service public

2) Pour quelles raisons ce besoin n'est-il pas satisfait par les prestations bancaires courantes proposées par les offres commerciales des banques de la place, notamment compte tenu de l'évolution récente du paysage bancaire, ou par les autres dispositifs d'inclusion (droit au compte et offre destinée aux personnes en situation de fragilité financière) ?

C. Caractéristiques de la mission

3) L'accès de tous, gratuitement et sans condition, au produit, la réalisation d'opérations en espèces aux guichets, y compris pour de très petits montants, la domiciliation limitée aux créances essentielles, la délivrance de chèques de banque, la remise d'une carte de retrait utilisable dans le réseau, une implantation d'agences adaptée aux besoins des populations, un accompagnement humain pour la réalisation des opérations sont-elles des caractéristiques nécessaires et suffisantes pour répondre au besoin défini au 1) ?

4) Estimez-vous que l'offre actuelle d'accessibilité bancaire doit évoluer à terme, et si oui de quelle manière ?

5) En particulier, pensez-vous qu'il faille conserver comme support de la mission d'accessibilité bancaire un compte d'épargne rémunéré ? Si non, vers quels dispositifs proposeriez-vous d'évoluer eu égard aux besoins des populations concernées ?