



# Y A-T-IL UNE RÉPONSE COLLECTIVE POSSIBLE FACE À UN RISQUE INDIVIDUEL D'EXCLUSION BANCAIRE ?

MARIE-EVE BOUTIN\*

La France sort d'un long débat sur la mise en place d'un service bancaire de base qui a duré plus de deux ans, entre septembre 1998 et janvier 2001, et qui a été initié lors des travaux du comité « Jolivet »<sup>1</sup>.

Un décret récent a fixé les modalités et les conditions d'attribution de ce service, qui est minimum, pour un public restreint, celui des personnes morales ou physiques n'ayant pas accès à un compte, et sans contrepartie contributive pour les bénéficiaires<sup>2</sup>. On peut considérer que le débat est clos. L'objet de cet article n'est donc pas de le relancer, il n'est pas non plus de décrire ce service et la situation française qui en est à l'origine.

Il est de mettre en perspective la problématique qui la sous-tend : la prise en compte collective du risque de non bancarisation d'individus.

Autrement dit, les exigences de rentabilité des banques leur permettent-elles de ne pas prendre en compte leurs responsabilités « citoyennes » ? Certains établissements ont-ils à accueillir des clients que d'aucuns ne souhaitent pas ? Est-ce la concurrence qui est la meilleure garante de l'offre la plus large et la plus accessible ? Quelles seraient les perspectives d'évolution de réglementations qui ne laisseraient pas leur place aux développements des nouvelles technologies ?

Cette problématique globale risque de réapparaître au niveau européen à l'occasion de l'élargissement de l'Union. Elle suscite dans plusieurs pays d'Europe des réflexions de fond sur leur système bancaire et le positionnement d'établissements spécifiques. Elle a généré aux États-Unis des expériences incitatives dont on peut s'inspirer. Enfin, elle pourrait être à l'origine de propositions à terme touchant des lois bancaires nationales.

\* Responsable du Service prospectives des services financiers, du réseau, et des nouvelles technologies à la Direction de la stratégie et de la planification de La Poste.

Les propos de cet article n'engagent que l'auteur et non nécessairement l'institution à laquelle il appartient.

Pour illustrer ces propos, l'article s'appuie sur un travail récent<sup>3</sup> sur les notions de service universel, service de base ou mission d'intérêt général appliquées au secteur bancaire. Ces notions sont analysées d'abord au niveau des textes européens. Ensuite, les exemples de l'Allemagne, de l'Autriche et de la Suède ont été retenus pour leur défense vis-à-vis de la Communauté européenne d'une fourniture sur leur territoire d'un service d'intérêt général d'infrastructure financière. Enfin, les cas des États-Unis, de la Grande-Bretagne et de la Finlande sont cités : les deux premiers du fait de leur problématique d'exclusion financière, le troisième pour son contexte d'avance technologique.

*LA LÉGISLATION EUROPÉENNE INTRODUIT  
PROGRESSIVEMENT DES NOTIONS PLUS SOCIÉTALES  
DANS LES DÉFINITIONS DE SERVICE UNIVERSEL  
OU DE MISSIONS D'INTÉRÊT GÉNÉRAL.  
COMMENT UN SECTEUR LIBÉRALISÉ COMME LE SECTEUR  
BANCAIRE PEUT-IL EN ÊTRE CONCERNÉ ?*

Une étude succincte de l'évolution des concepts au niveau européen est fondamentale pour comprendre les compromis nécessaires à terme entre l'application des règles de concurrence et la défense d'une cohésion sociale dans les réglementations nationales concernant le secteur bancaire.

*L'introduction de concepts sociétaux*

Le concept d'intérêt général a longtemps été attaché essentiellement aux missions d'entreprises relevant de secteurs déréglementés. Il a permis de « justifier », sous conditions, des limites à l'exercice de la concurrence, et donc d'en réguler l'exception. Progressivement cependant, à l'occasion de textes, de communications de la Commission ou de réponses à des interrogations sur des applications de textes, ce concept est devenu plus évolutif et sociétal.

L'article 7d du traité d'Amsterdam<sup>4</sup> en est l'exemple le plus frappant, il précise ainsi :

« Sans préjudice des articles 73, 86 et 87, et eu égard à la place qu'occupent les services d'intérêt économique général parmi les valeurs communes de l'Union ainsi qu'au rôle qu'ils jouent dans la promotion de la cohésion sociale et territoriale de l'Union, la Communauté et ses États membres, chacun dans les limites de leurs compétences respectives et dans les limites du champ d'application du présent traité, veillent à ce que ces services fonctionnent sur la base de principes et dans des conditions qui leur permettent d'accomplir leurs missions ».

L'article 10 de la communication de la Commission sur les services



d'intérêt général en Europe du 20/09/2000 va jusqu'à énumérer, dans sa traduction française, des besoins qui concernent des « utilisateurs », des « consommateurs », des « citoyens ». C'est un contrepoint aux obligations de respect de concurrence ou de règles du jeu entre entreprises.

Le contenu de cet article est le suivant :

« Les besoins des utilisateurs doivent être définis de façon large. Ceux des consommateurs jouent de toute évidence un rôle important. À la base de leurs besoins se trouvent la garantie d'accès universel, une qualité élevée et des prix abordables (...). Le champ des préoccupations des citoyens est également plus vaste. Ceux-ci souhaitent notamment : la prise en compte des besoins spécifiques de certaines catégories de la population, telles que les personnes handicapées et les personnes à bas revenus, une couverture territoriale complète, y compris dans des zones éloignées ou inaccessibles, pour les services essentiels ».

Il est clair que l'objectif est maintenant au niveau européen de protéger des consommateurs autant que des entreprises en situation particulière de mutation.

Cette évolution sémantique n'a pas d'incidence quant aux domaines d'intérêt général couverts c'est-à-dire la sécurité d'approvisionnement, la protection de l'environnement, la solidarité économique et sociale, l'aménagement du territoire, la promotion des intérêts des consommateurs. Elle ne change ni les principes de fonctionnement essentiels du service universel, qui sont la continuité, l'égalité d'accès, l'universalité, et la transparence ; ni les règles de tarification, de financement ou de contrôle par des instances distinctes des opérateurs.

### *L'application de ces concepts au secteur bancaire serait difficile*

Celui-ci a déjà fait l'objet d'harmonisations au niveau européen, pour l'accès et les conditions d'exercice de la profession (fonds propres, ratios, libertés de prestation de services et d'établissement...), des activités bancaires spécifiques (particularités du crédit à la consommation) ou des aspects contractuels horizontaux et d'environnement (publicité mensongère par exemple). Ce positionnement concurrentiel peut d'ailleurs rendre la notion d'intérêt général « suspecte » dans une application au secteur bancaire car pouvant entraver la libre circulation des produits et services, comme le montre le texte d'interprétation<sup>5</sup> qui a été nécessaire lors de la deuxième directive bancaire<sup>6</sup>.

Compte tenu de cette pression concurrentielle, certains pays ont pourtant souhaité une reconnaissance de leurs particularités dans ce secteur lors de la signature du traité d'Amsterdam<sup>7</sup>, soit l'Allemagne et l'Autriche, pour ce qu'ils considéraient comme une mission économique d'intérêt général. Il s'agit d'une obligation de présence physique pour des établissements spécifiques (les Caisses d'épargne allemandes et

autrichiennes) sans contrepartie financière. En Suède, existe une obligation de fourniture d'un service de caisse à l'échelon national pour un établissement subventionné dans les zones non desservies par la concurrence. Même dans ces cas, la Commission européenne se réserve d'en vérifier la compatibilité avec les règles de concurrence<sup>8</sup>.

Les différentes directions de la Commission ont elles-mêmes des positions différentes, selon leurs tendances consuméristes, sociales ou concurrentielles. Ces divergences et l'opposition farouche entre la Commission et l'Allemagne, à propos du problème des garanties publiques, expliquent ainsi que la dernière communication sur l'intérêt général n'ait établi aucun principe sur un service universel bancaire.

La seule certitude actuelle porte donc sur l'intérêt croissant de la Commission pour les problématiques d'exclusion, avec une volonté de développer un programme ambitieux, sans viser plus particulièrement le secteur bancaire. On peut considérer cependant comme une incitation nouvelle à des mesures nationales, pour éviter un phénomène d'exclusion, l'allusion, dans la deuxième communication sur les services d'intérêt général, à des « mécanismes du marché (qui) pourraient ne pas être à même d'assurer une fourniture satisfaisante de ces services »<sup>9</sup>.

En conclusion, on ne voit pas comment un texte européen pourrait porter de façon générale sur le secteur bancaire sans risque majeur de contradiction entre, d'une part, la liberté de contractualiser et, d'autre part, le respect de droits fondamentaux non définis, et en l'absence d'une situation de carence de marché. Il semble que ce débat de principe anticipe en fait des situations potentielles, dues à l'élargissement de l'Union, que l'initiative pourrait partir des États eux-mêmes autant que de la Commission. Celle-ci, à ce stade, semble plutôt attendre, de la part des établissements de crédit, le volontariat. Les études par pays en sont d'autant plus nécessaires.

*PARALLÈLEMENT À CETTE ÉVOLUTION DES TEXTES,  
LE DÉVELOPPEMENT DE LA CONCURRENCE  
REMET EN CAUSE EN EUROPE LE RÔLE SPÉCIFIQUE  
DE CERTAINS ÉTABLISSEMENTS EN MATIÈRE  
DE BANCARISATION ET DE FOURNITURE DE SERVICES  
D'INTÉRÊT GÉNÉRAL : EXEMPLES DE L'ALLEMAGNE,  
DE L'AUTRICHE ET DE LA SUÈDE*

L'Allemagne a été le premier État-membre à demander, lors de la signature du traité d'Amsterdam, la reconnaissance des services d'intérêt économique général assurés par les établissements de droit public, qui sont d'offrir « une infrastructure financière efficace couvrant l'ensemble



du territoire ». L'Autriche et le Luxembourg ont fait la même demande pour des établissements ayant une « structure organisationnelle comparable ». À la suite de cette déclaration, le Conseil européen a demandé une enquête sur le sujet, ce qui a fait l'objet d'un rapport<sup>10</sup>. La Suède a souhaité dans cette enquête faire état du fait qu'elle « impose à un établissement de crédit particulier d'exploiter un service de base au niveau national ».

L'analyse des situations par pays montre que la fourniture de ces services est de fait fortement menacée.

### *Allemagne et Autriche : le cas des caisses d'épargne*

Dans ces deux pays, les particularités régionales expliquent une problématique plus proche de celle d'une couverture géographique et d'un manque de concurrence en matière d'offre que d'un service universel. Aucune obligation de contenu, de bénéficiaire et de prix n'existe en effet pour les établissements cités.

En Allemagne, le poids des Caisses d'épargne qui représentent presque la moitié du secteur bancaire (40 % des dépôts), leurs liens avec les *länder*, la renonciation de la Postbank à ses missions d'intérêt général expliquent leur mission particulière en matière de fourniture d'infrastructure. Les Allemands et les pouvoirs publics y sont très attachés. En Autriche, les Caisses d'épargne ont un positionnement différent, leur activité étant restreinte du fait de leur statut, ce qui n'est pas le cas en Allemagne.

Ces établissements bénéficient en Allemagne d'une garantie publique, qui n'a pas été notifiée comme une contrepartie à leur obligation de présence lors de la déclaration d'Amsterdam. Compte tenu de leur insertion complète dans le domaine concurrentiel, cette garantie est à l'origine d'une plainte des concurrents et d'une analyse de la Commission européenne. Le conflit est ouvert avec celle-ci. Si la garantie publique des Caisses d'épargne était condamnée, malgré les efforts du gouvernement pour trouver une solution, il est vraisemblable que non seulement leur obligation de couverture du territoire serait remise en cause, mais aussi la structure de tout le système bancaire allemand. Il n'est pas certain que le secteur concurrentiel en soit le grand gagnant.

En Autriche, les menaces ne viennent pas à court terme de la contestation de garanties dont bénéficient également les Caisses d'épargne, mais plutôt du nombre très important de comptes anonymes (4 par habitant), et du soupçon d'outil de blanchiment de l'argent qui pèse sur eux. Leur dénonciation récente et l'engagement des pouvoirs publics de remédier à cette situation entraîneront de nécessaires rééquilibrages, sachant que la forte détention de comptes d'épargne pourrait expliquer pour partie la bancarisation largement assurée dans ce pays. Le règle-



ment du conflit entre l'Allemagne et la Commission aurait également des retombées.

### *La Suède : le nécessaire relais aux obligations de la poste*

Au niveau concurrentiel, la Suède se caractérise par une forte concentration bancaire, une stratégie internationale des banques sur un marché de départ nordique, une très forte réduction d'agences due à la crise immobilière de 1990, et une avance technologique importante. En ce qui concerne les transactions financières de la clientèle privée, 80 % se font en dehors des agences, c'est-à-dire en utilisant des moyens électroniques. Postgirot, filiale jusqu'à une époque récente de PostenAB a un poids prépondérant dans les paiements des factures<sup>11</sup> avec 60 à 65 % des opérations.

Dans ce pays, un mécanisme de service universel de caisse reposait jusqu'à présent sur le réseau postal, régi par l'acte sur les services postaux de 1993. Il consistait seulement à pouvoir recevoir et émettre des paiements, ce qui explique que l'obligation pèse concrètement sur Postgirot dont c'est l'activité principale<sup>12</sup>. Une compensation était versée par l'État, destinée à compenser cette obligation d'offre de la filiale financière de la poste, dans les zones non couvertes par le marché, et non rentables. Cette compensation a été régulièrement réduite, elle représentait 200 millions de couronnes dans les deux dernières années, et ne couvrait pas les coûts de l'offre en zones non rentables.

Cette insuffisance de compensation versée par l'État, et le fait que la part des revenus issus des services financiers effectués avec Nordbanken était de moins en moins importante, ont motivé les décisions récentes de la poste suédoise de se retirer des services financiers en vendant Postgirot, en rompant son accord de distribution avec Nordbanken en mars 2001 et de fermer des bureaux de poste<sup>13</sup>.

L'accord avec Nordbanken<sup>14</sup> concernait la distribution de produits standards destinés à des familles à revenus moyens. L'offre était ciblée sur l'argent au quotidien, des produits d'épargne et de crédit sous la marque Postbanken.

Cette situation nouvelle a fait surgir dans un pays très égalitaire un risque nouveau d'exclusion, qui dépasse le domaine financier, et qui pourrait être aggravé pour les populations n'ayant pas accès aux nouvelles technologies, et (ou) vivant dans des zones isolées. Elle est d'autant plus sensible que les bureaux de poste servent également de lieux de vote.

Face à cette situation, les pouvoirs publics ont mis pour condition de vente de Postgirot l'engagement de réflexions sur les services de caisse. Parallèlement, des travaux sur l'accès à des canaux alternatifs sont en cours, avec éventuellement une modification de la loi bancaire. Il est



certain en tout état de cause qu'un nouvel équilibre entre la poste suédoise et le secteur concurrentiel bancaire est à trouver en matière de règlements courants pour des populations souhaitant un accès financier physique.

### *La recherche d'un consensus sous le regard de l'État*

Pour ces trois pays, une remise en cause des missions de ces établissements spécifiques est donc inéluctable, dès à présent en Suède, et dans un terme rapproché pour l'Allemagne. Elle entraîne une réflexion sur la prise en charge de la bancarisation de tous par l'ensemble de la profession, et non par quelques-uns, et sur le développement de solutions alternatives à la présence physique qui sont des voies d'avenir. Dans ces pays à forte bancarisation, la prise de conscience d'un risque nouveau d'exclusion se traduit par la recherche d'un consensus.

On peut citer ainsi en Allemagne la recherche de définition de règles concernant la profession avec le respect d'un code de bonne conduite applicable à l'ensemble des établissements de crédit, l'incitation à la mise en œuvre d'une offre de base concurrentielle comme le « compte courant pour tous », qui concerne actuellement plus d'un million de personnes, à tarification libre.

En Suède, des solutions alternatives sont recherchées comme la création d'un compte à usage unique pour les versements de Sécurité sociale aux non bancarisés, des alliances entre commerces et banques. Des travaux sont également en cours, qui pourraient aboutir à une révision de la loi bancaire, sans qu'on en sache plus pour l'instant. Parallèlement, l'État exerce une pression sur la poste, dans l'attente d'autres solutions, pour un maintien des bureaux de poste et du service, ce qui ne semble pas une voie d'avenir pour résoudre une problématique d'équilibre qui semble vraisemblablement structurelle. A moins de vouloir, par un développement d'accords commerciaux, « étaler » sur un plus grand nombre d'établissements de crédit une charge de service de caisse qui, pour PostenAB, ne semblait plus supportable. Les résultats seront d'autant plus intéressants à observer que la Grande-Bretagne est sur la même tendance.

### *FACE À UNE VÉRITABLE PROBLÉMATIQUE D'EXCLUSION, DEUX PAYS PARMIS LES PLUS LIBÉRAUX FONT EUX-MÊMES APPEL À DES SOLUTIONS DE RESPONSABILITÉ COLLECTIVE : GRANDE-BRETAGNE ET ÉTATS-UNIS*

La Grande-Bretagne est actuellement dans une situation très difficile. Ce sont en effet à la fois des non décisions (principe de libéralisme) et des décisions récentes des pouvoirs publics qui sont à l'origine d'une

prise de conscience de l'ampleur et des conséquences de l'exclusion dite financière. Les États-Unis, pour leur part, ont une plus grande « expérience » de ce sujet douloureux puisque la prise de conscience date au moins des événements sociaux des années 1960.

*La Grande-Bretagne :  
des obligations collectives pour une situation extrême*

Des études qui se recoupent donnent pour ce pays un chiffre de l'ordre de 11 % des personnes de plus de 20 ans n'ayant pas de compte du tout, c'est-à-dire ni épargne, ni compte à vue. La non-détention recouvre des situations très différentes, qui vont du motif de fraude fiscale à la crainte d'un découvert à des taux prohibitifs, jusqu'au refus d'ouverture de compte pur et simple de la part des établissements financiers pour des raisons discriminatoires.

Le rapport Cruikshank sur la concurrence dans l'industrie bancaire publié en mars 2000 a condamné des pratiques bancaires non concurrentielles qui auraient abouti à une rente de monopole évaluée entre 3-5 milliards de livres annuels, liée aux systèmes de paiements pour les particuliers et aux relations avec les PME. Ce rapport fait état d'une défaillance de marché dans l'offre de comptes courants aux catégories à faibles revenus.

Un mois avant la sortie de ce rapport final, Pricewaterhouse Coopers soulignait les contradictions que les pouvoirs publics auraient à résoudre pour permettre une « inclusion » sociale<sup>15</sup>, c'est-à-dire la bancarisation de populations démunies. Trois d'entre elles méritent particulièrement d'être citées. La première est une contradiction entre un impératif de concurrence et une politique sociale : l'élimination de subventions croisées entre clients serait au détriment des plus démunies. La seconde concerne le développement des nouvelles technologies : les catégories les plus vulnérables souffrent le plus de la fermeture de points physiques. La troisième porte sur les conditions de stabilité financière liées aux systèmes de paiement : une concurrence exacerbée pourrait accentuer un risque systémique.

Dans ce contexte, la poste britannique jouait donc, jusqu'à une période récente, le rôle de « refuge » pour les personnes recevant des prestations sociales ou désirant, à moindre frais, effectuer des règlements courants concernant notamment des factures : 2/3 des allocations de Sécurité sociale sont payés aux bureaux de poste alors que 80 % des bénéficiaires ayant recours à cette modalité de paiement ont des comptes en banque ; 6 millions d'utilisateurs y paient leurs factures.

La décision des Pouvoirs publics de dématérialiser les versements de prestations sociales entre 2003-2005, c'est-à-dire après l'automatisation complète des opérations prévue par la poste, et d'effectuer des virements



sur des comptes bancaires, a rendu la situation intenable pour la poste, et pour les bénéficiaires. La perte de revenu potentielle pour le réseau a été estimée à 400 millions de livres annuels. C'est dans ce climat que la poste britannique a fait l'objet d'une réforme, avec l'adoption d'une nouvelle loi-cadre fin juin 2000 consécutive à la nécessité de transposer la directive postale, et la transformation en société anonyme.

Pour essayer de résoudre cette problématique d'exclusion, deux mesures majeures ont été prises sur l'initiative des Pouvoirs publics. La première concerne la création d'une banque universelle qui constitue le cœur du dispositif envisagé ; elle recouvre une notion de « banque des pauvres » qui risque d'accentuer le fossé social entre clients « désirables » et « non désirables », et de renforcer le manque d'intérêt du secteur commercial vis-à-vis de ces dernières populations. La seconde est une incitation à une offre de services bancaires aux clients de banques, là où elles ne sont pas présentes : il s'agirait d'accords commerciaux entre les banques et la poste britannique. Comme pour la Suède, on imagine mal ce que cela pourrait être spontanément.

### *États-Unis : des solutions pragmatiques*

Les États-Unis ont vécu des situations de violence et d'émeutes dans les années 1960 et 1970 qui ont nécessité une politique active pour redonner vie et espoir à des communautés délaissées et à des zones ignorées des investisseurs. Dans ce pays de contradictions, il n'y pas de fatalité de l'exclusion, et les entreprises privées sont appelées à combler les lacunes du marché.

L'organisation locale et régionale du secteur bancaire, le rôle primordial du crédit dans la société américaine, la réglementation fondée sur les principes de droits et obligations réciproques entre institutions financières et clients, le principe de non discrimination essentielle à la Constitution sont autant d'éléments qui ont favorisé les initiatives.

Ainsi, pour faciliter la réinsertion sociale, et éviter des discriminations régionales, les banques sont soumises à une réglementation les incitant à réinvestir dans les régions ou vers les communautés défavorisées (*Community Reinvestment Act*, appelé CRA). C'est en fonction de la « note » obtenue dans ce domaine que les projets de fusion/acquisition sont appréciés. Cette loi, qui date de 1977, a été constamment améliorée ; en 2000 a été lancé un projet<sup>16</sup> d'application du CRA à tous les affiliés de banques qui effectuent des prêts ou offrent des services bancaires, établissements de crédit immobilier, compagnies d'assurance et sociétés de Bourse.

Parallèlement, des approches de service bancaire de base ou économiques existent également dans certains États<sup>17</sup>, ainsi que des expériences de détention de comptes d'épargne assistée. Le nombre de foyers n'ayant



pas de comptes bancaires est passé de 13 % à 10 % entre 1992 et 1998, mais cette initiative ne semble pas avoir été probante : 15 États ont fait adopter un plafond pour la facturation des comptes de base, mais souvent ce plafond est au-dessus des taux de marché.

Enfin, la décision de paiement des allocations de Sécurité sociale par transfert électronique a été accompagnée par les Pouvoirs publics. Des comptes spécifiques (*Electronic Transfert Accounts*), sans moyens de paiement, ont été mis en place en 1999, le Trésor prenant en charge les frais d'ouverture. La détention d'un compte bancaire n'étant pas obligatoire, et malgré l'aide du Trésor pour combler les pertes, ce programme ne rencontre cependant pas un grand succès : à l'issue d'une campagne d'information touchant plus d'un million de personnes, 2 500 comptes seulement avaient été ouverts, pour une centaine d'établissements de petite taille.

De fait, c'est le CRA qui représente la voie la plus pertinente. Une étude du *Federal Reserve Board* publiée en avril 2000 donne à ce sujet ces résultats : les prêts ont augmenté de 80 % pour la période 1993-1998, dans 84 % des régions étudiées, la proportion relative des emprunteurs couverts par le CRA s'est accrue sensiblement, la plupart des prêts sont rentables, les progrès les plus importants ont été effectués dans les régions où le plus grand nombre d'accords entre banques et organismes sociaux économiques ont été signés.

#### LA FINLANDE : UN EXEMPLE DE CRÉATIVITÉ RÉGLEMENTAIRE ?

L'existence d'un niveau de technologie très élevé, dû aux grandes distances géographiques et aux niveaux de salaire, avec une utilisation familière des ordinateurs et des téléphones, a facilité l'utilisation d'autres points d'accès à la banque que le réseau physique. Il n'en a pas été la cause, mais permet de comprendre les évolutions possibles en Finlande.

Une situation de crise financière majeure dans les années 1990 a, en effet, nécessité une véritable intervention de sauvetage du secteur bancaire par l'État, dans un contexte de libéralisation totale. En contrepartie, les banques ont réduit leurs coûts, le nombre d'employés et d'agences : le nombre d'agences par 1 000 habitants est passé de 0,7 en 1990 à 0,3 en 1998, et le nombre d'employés de 10 à 5 dans la même période.

Parallèlement à ce désengagement, la poste finlandaise continuait d'offrir des services financiers dans son réseau, en partenariat avec Léonia<sup>18</sup>. Il s'agissait des produits les plus simples et les moins rentables de cette banque. Les revenus issus de vente de produits financiers à travers le réseau postal finlandais représentaient pourtant 50 % des revenus des bureaux de poste et 5 % de ceux de la poste en 1998.



Après avoir réduit progressivement le nombre de points dans lesquels ses produits étaient offerts<sup>19</sup>, puis contesté et réduit le coût d'utilisation du réseau<sup>20</sup>, cet établissement a décidé fin 1999 de ne pas renouveler cet accord à son échéance. La stratégie de Léonia est désormais de développer sa part de marché dans les prêts à l'habitat, la banque virtuelle et les produits liés aux nouvelles technologies<sup>21</sup>.

Dans ce contexte, la poste finlandaise a dû renoncer à distribuer des services financiers, et a engagé une réflexion sur la structure nécessaire à ses activités de base. Cette situation nouvelle a fait surgir dans le pays, d'une part, un débat sur la nécessité de prestations financières locales de base, et d'autre part une menace de fermeture de la moitié des bureaux de poste risquant d'entraîner l'isolement de certaines régions, de certaines populations comme les personnes âgées, ou un déséquilibre entre le nord et le sud du pays. Un débat sur le rôle de la poste finlandaise dans ces domaines est donc incontournable. Il n'est pas dans l'objet de cet article de le traiter.

Par contre, les propositions pour répondre aux besoins de paiement courants des individus, contenues dans un rapport intérimaire de l'année dernière initié par le ministère des Finances, sont intéressantes par les perspectives qu'elles ouvrent. Partant du constat admis selon lequel les banques réduisent leur présence physique, un groupe de travail a été monté pour étudier un amendement de la législation finlandaise sur les banques de dépôt.

Les principes retenus seraient les suivants :

- d'autres organisations pourraient recevoir des dépôts de leurs clients sur un compte spécifique ou en échange d'un titre de paiement prépayé ;
- des institutions de paiement, limitant leurs opérations à l'émission de moyens de paiement prépayés (argent électronique notamment) et aux transferts d'argent, pourraient recevoir des dépôts sans les couvrir par une garantie et sans faire de prêts ;
- des organisations pourraient être autorisées à fournir des moyens de paiement prépayés et recevoir des fonds du public sans licence d'institution de paiement, sous réserve d'utilisation dans un groupe limité de compagnies liées entre elles ;
- les banques pourraient externaliser la distribution de leurs services.

Ces principes, s'ils étaient adoptés, pourraient ouvrir des perspectives en Europe. Ils préjugent en effet d'une modification des relations entre les banques et leurs clients dans l'accès à l'argent au quotidien, et relativisent l'importance d'un point bancaire physique dans cette relation. Ils n'imposent rien en matière de couverture géographique, laissant la porte ouverte à tous les canaux alternatifs de vente, et au développement des nouvelles technologies.



Quatre questions ont été posées en introduction, auxquelles cette conclusion doit répondre.

Cet article montre d'abord que les particularités du secteur bancaire, notamment en matière prudentielle, n'exonèrent pas ce secteur de ses responsabilités dans la bancarisation du plus grand nombre. L'accès à un compte devient une condition d'existence financière pour un individu, d'autant plus forte que la dématérialisation de ses revenus et de ses dépenses s'impose à lui. Tous les exemples cités montrent ainsi l'importance d'une prise en compte de ce phénomène par l'ensemble des acteurs du monde bancaire, sous peine de rupture d'un lien social et de marginalisation des individus.

Cet article montre aussi que, de façon générale, face au développement de la concurrence et aux exigences de rentabilité qu'elle génère, des établissements spécifiques par leur statut (caisses d'épargne) ou par leur positionnement (postes) peuvent de moins en moins assumer dans le domaine des services financiers aux particuliers des missions de nature « sociale », au sens où elles sont économiquement non rentables. L'Europe en est un exemple flagrant. Le secteur financier concurrentiel privé est donc, lui aussi, pleinement concerné par la bancarisation des individus. C'est la réponse à la seconde question.

Dans tous les pays analysés, les difficultés des populations, lorsqu'elles existent, tournent autour de l'accès à leur compte, et de l'absence d'une concurrence permettant le choix entre plusieurs offres au meilleur prix. Quel que soit le taux de bancarisation, il est difficilement compréhensible que certains paient plus que d'autres pour accéder à leurs dépôts. L'organisation de la concurrence est donc garante de l'offre la plus large et la plus accessible, sa responsabilité relève de la tutelle du secteur bancaire dans plusieurs pays étudiés. Lorsque la concurrence n'est plus une solution, c'est l'État qui est sollicité de plus en plus pour une aide au bénéfice de consommateurs et non au bénéfice d'entreprises.

Enfin, face aux risques à la fois de diffusion des nouvelles technologies et de fermetures de guichets, une grande prudence dans le choix des solutions d'avenir et une véritable capacité d'anticipation sont indispensables. Les stratégies dépendantes de mesures étatiques ou d'évolutions technologiques extérieures fragilisent en effet les réseaux concernés. Le fait de considérer des lieux d'achats de la vie quotidienne comme des points d'accès physiques à un compte courant, comme en Finlande et en Suède, relativiserait à l'inverse l'importance des fermetures de guichets, puisque ceux-ci ne constitueraient plus un canal exclusif. Un assouplissement des lois bancaires nationales pourrait dédramatiser un sujet que les générations futures auront peut-être du mal à comprendre.



Y A-T-IL UNE RÉPONSE COLLECTIVE POSSIBLE FACE À UN RISQUE INDIVIDUEL  
D'EXCLUSION BANCAIRE ?

*NOTES*

1. Ses travaux devaient être consacrés « au partenariat entre les banques et leur clientèle, en particulier en matière de rémunération des dépôts à vue et d'équilibre de la gestion des comptes ». Un an après sa constitution une nouvelle lettre de mission précisait « l'ensemble de la clientèle, et notamment la plus fragile, doit se voir offrir, par l'ensemble des établissements de crédit, un service de qualité et accessible ».
2. Décret du 17 janvier 2001 pris pour l'application de l'article L.312-1 du Code monétaire et financier.
3. Ce travail mené sous la responsabilité de M-E Boutin a consisté en interviews de personnalités concernées ou en analyses de documents effectuées dans la langue d'origine par O.Pilley, C.Brand, I.Graasvoll.
4. Article 16 dans la nouvelle numérotation.
5. Communication interprétative de la Commission : liberté de prestation de services et intérêt général dans la deuxième directive bancaire( 97/C 209/04).
6. Directive 89/646/CEE du Conseil, visant à la coordination des dispositions législatives, réglementaires et administratives concernant l'accès à l'activité des établissements de crédit et son exercice.
7. Déclaration d'Amsterdam du 18 juin 1997.
8. Rapport de la Commission européenne au Conseil des ministres sur les services d'intérêt économique général dans le secteur bancaire.
9. Article 14 de la communication du 20 septembre 2000 sur les services d'intérêt général en Europe.
10. Rapport de la Commission européenne au Conseil des ministres sur les services d'intérêt économique général dans le secteur bancaire.
11. Traditionnellement, les Suédois reçoivent leurs salaires sur un compte en banque, puis virent sur leur compte Postgirot les montants nécessaires pour payer leurs factures.
12. Postgirot n'a que 5 % de part de marché en dépôts.
13. En 1998, 1023 des points de vente de la poste suédoise étaient des bureaux à part entière alors que 778 étaient des kiosques en magasin ; ce sont les bureaux de poste traditionnels qui vont disparaître progressivement.
14. Issu d'une première fusion, fin 1970, entre la Caisse d'épargne postale et une banque d'Etat, et d'une seconde fin 1980 avec une banque privée Nordbanken, avec une intervention de sauvetage de l'Etat en 1992 sans précédent.
15. The Breaking Wave- PCW Février 2000.
16. CRA modernisation Bill 2000 (H R 4893 to enhance the availability of capital and credit to all communities for all citizens as a result of the enactment of Gramm Leach Bliley Act).
17. Illinois, New Jersey, New York, Vermont, Minnesota...
18. Établissement issu de fusions successives de banques et de la banque postale créée en 1970.
19. 477 bureaux sur 1601 en 1998 pour 705 en 1996.
20. 480 millions en 1998, 225 millions pour l'an 2000.
21. Porte-monnaie électronique, vente par téléphones, signature digitale.