

La lutte contre l'exclusion bancaire des particuliers

Une perspective franco-américaine

*Sophie TASQUE*¹

L'accessibilité des particuliers aux produits bancaires et financiers est une préoccupation assez récente dans les pays développés. La prise de conscience des conséquences économiques et sociales du problème particulier d'un nonaccès aux services bancaires, c'est-à-dire d'une exclusion bancaire, a contraint progressivement la plupart des pouvoirs publics à intervenir. L'objet de cet article est d'apporter un éclairage sur ce phénomène encore peu connu de l'exclusion bancaire en se focalisant non pas sur ses mécanismes mais en privilégiant l'angle comparatif des solutions mises en œuvre pour le combattre et donc de présenter à grands traits un panorama des solutions les plus emblématiques aux Etats-Unis et en France, que celles-ci soient de nature législative ou pas. Les réponses apportées varient considérablement dans les deux pays, révélant des approches et des sensibilités différentes au phénomène de l'exclusion bancaire ainsi que des objectifs dissemblables.

Alors que la France a opté pour l'inscription dans la loi d'un droit au compte pour tous, reconnaissant dans son nonaccès un élément constitutif du phénomène plus large de l'exclusion sociale, le législateur américain, quant à lui, a surtout privilégié un encadrement des pratiques bancaires pour un élargissement du crédit par l'entremise de la loi sur le Réinvestissement communautaire ou Community Reinvestment Act. Malgré l'adoption de cette loi, qui revêt par certains aspects un caractère unique, en particulier celui de contraindre les banques à rendre compte de la politique qu'elles

1. Docteur en économie et auteur d'une thèse de doctorat consacrée à l'analyse comparée des politiques de lutte contre l'exclusion bancaire et financière aux Etats-Unis et en France, Sophie Tasqué est conseiller technique auprès d'une confédération syndicale. Elle y couvre notamment les domaines relatifs à la fiscalité, aux finances publiques et à la lutte contre la pauvreté.

mènent sur leurs territoires, plusieurs millions d'Américains demeurent totalement en dehors du circuit bancaire, dans des proportions et sous des formes inconnues en France. Une exclusion totale à laquelle a notamment répondu un marché non bancaire par une offre de services de paiement alternative, chère et peu réglementée. Si, en France, il n'existe aucune loi similaire, quelques institutions historiques, comme les Caisses d'épargne et la Banque postale, dans la droite ligne d'une tradition qui remonte au XIX^e siècle, sont encore les institutions les plus engagées dans l'accessibilité bancaire en offrant des solutions de bancarisation à une clientèle fragile.

Dans une première partie, nous verrons quelles sont les raisons qui ont conduit les pouvoirs publics à s'emparer de la question de l'exclusion bancaire de manière très différente aux États-Unis et en France. Nous examinerons ensuite quelles ont été les solutions législatives adoptées face aux banques, avant d'apporter un éclairage, dans un dernier temps, sur la nature des autres réponses qui ont émergé de part et d'autre de l'Atlantique.

I. L'exclusion bancaire, la montée en puissance d'un phénomène complexe

Si, tendanciellement, la demande de produits bancaires et financiers a crû très fortement, les conditions d'accès à ces produits sont dans le même temps devenues plus restrictives, excluant une partie des ménages du système bancaire. Ces formes d'exclusion, très différentes d'un pays à l'autre (I.2), sont partout identifiées par les pouvoirs publics (I.1), qui tentent d'y apporter des réponses variables.

1.1. Une prise de conscience unanime, des réactions différenciées

Plusieurs raisons ont amené les pouvoirs publics tant en Europe continentale que dans les pays anglo-saxons à s'emparer du problème de l'accessibilité des services bancaires. Il s'agit tout d'abord de la prise de conscience de l'ignorance ou de la mise à l'écart par le secteur bancaire de certaines catégories de population, à l'origine de ce phénomène nouveau que l'on appelle « l'exclusion bancaire et financière ». Il s'agit aussi de la reconnaissance de ses conséquences économiques et sociales, en particulier de celles liées à ses formes les plus dures, à savoir l'absence de compte et de moyens de paiement. Ne pas détenir de compte courant est en effet très lourd de conséquences non seulement au quotidien mais également à plus long terme. Cela signifie ne pas pouvoir percevoir de revenus sous forme électronique (salaire, pensions de retraite, allocations sociales), ne pas pouvoir déposer son argent dans un lieu sûr mais également ne pas pouvoir bénéficier des moyens de paiement scripturaux qui lui sont associés. Cela signifie aussi ne pas pouvoir bénéficier des autres produits pour lesquels la

détention d'un compte constitue le point d'entrée, comme le crédit ou les produits d'épargne, des éléments aujourd'hui essentiels. Les conséquences strictement économiques du non-accès aux services financiers s'accompagnent par contrecoup d'effets sociaux car ceux-ci sont devenus non seulement un préalable à toute inclusion économique mais également une condition de citoyenneté. Ainsi la privation ou simplement la difficulté à accéder à un bien devenu essentiel peut être à l'origine d'une situation de stigmatisation, de marginalisation quand ce n'est pas même l'estime de soi qui en est altérée.

Si l'exclusion bancaire ne peut être détachée du contexte national dans lequel elle naît, son émergence en tant que phénomène social doit aussi être mise en lien avec une tendance majeure de nos sociétés, celle de la « financiarisation des rapports sociaux », au sein de laquelle l'usage incontournable des services financiers a rendu obligatoire le passage par l'intermédiaire bancaire (Servet, 2000). Aussi l'accès aux services financiers présente-t-il cette particularité d'avoir imposé la médiation d'un tiers dont les conditions d'exercice ont été ces dernières décennies profondément modifiées. Les nouvelles technologies de l'information et de la communication ont joué un rôle important dans cette mutation marquée par la maîtrise des risques et la contraction des coûts en permettant aux banques d'opérer une segmentation accrue de leurs clients par le biais notamment d'une politique d'offre et de prix standardisée et différenciée selon les segments de clientèle. Pour la moins favorisée, cela s'est traduit par une réduction de l'offre de prestations relationnelles et personnalisées et le traitement de son risque par des techniques statistiques, automatisant ainsi la connaissance de cette clientèle pour la fonder sur des critères de plus en plus objectifs. Conjuguées à des changements de tarification – comme une augmentation des commissions et des frais ou encore la fin des subventions croisées permettant jusque-là de compenser la faible rentabilité de certains comptes par d'autres plus rémunérateurs –, ces évolutions ont finalement rendu plus difficiles les conditions de bancarisation des catégories les plus modestes, celles qui présentent notamment une faible valeur ajoutée. Le paysage bancaire offre au final cette situation paradoxale d'avoir permis une bancarisation de masse accompagnant une demande croissante en produits bancaires et financiers mais en les dotant dans le même temps de conditions d'accès plus restrictives. La distorsion fondamentale entre le besoin accru de lisibilité des banques pour un calcul et une gestion contrôlée des risques et les mutations socio-économiques génératrices d'instabilité et d'incertitude expliquent en partie cet état de fait. C'est une distorsion que traduit d'ailleurs l'exercice difficile et difficilement assumé par les pouvoirs publics de l'interpellation des banques quant à leur rôle à jouer dans la société face à leur liberté contractuelle fondamentale et à leur nécessaire rentabilité.

Outre ces tendances profondes de l'industrie bancaire, d'autres, liées aux contextes institutionnels et socio-économiques nationaux, ont favorisé l'opportunité d'une intervention publique. En Europe par exemple, à l'origine de l'intérêt croissant porté au problème du nonaccès aux services bancaires, il y a le constat par des géographes, à partir des années 1990, d'un retrait physique d'infrastructures bancaires dans certains quartiers défavorisés du Royaume-Uni qui reconnaissait pour la première fois une inégalité des populations dans l'accès à la banque. Aux États-Unis, si une réorganisation d'ampleur de l'industrie bancaire s'est opérée, conduisant à une division par deux du nombre de banques locales traditionnellement impliquées dans leur environnement immédiat, ce sont moins les conséquences de cette vague de concentration que les formes prises par le phénomène de l'exclusion bancaire qui ont motivé une action du législateur. Aux États-Unis en effet, c'est pour lutter contre une exclusion systématique de populations de quartiers spécifiques, participant alors du processus plus large de discrimination raciale et du « décrochement » de certains quartiers – on parle de *redlining* pour désigner le caractère systématique de l'exclusion par les banques de certains quartiers – que ceux-ci se sont d'abord saisis, et bien avant les Européens, du problème de l'inégalité d'accès aux services bancaires. Pour le législateur américain, il s'agissait de combattre l'exclusion systématique des Noirs et de leurs quartiers dans la perspective plus globale de la lutte contre les discriminations raciales et pour viser un objectif plus large que l'exclusion bancaire, celui de la lutte contre la pauvreté. Le contexte des années 1960 et 1970, un contexte de fortes tensions raciales, est à cet égard important pour comprendre la portée du cadre légal américain. Ces années ont été celles en effet de l'émergence, de la part d'activistes communautaires, du concept d'*empowerment* appelant à la prise en main de leur destin par les « communautés » elles-mêmes et de l'idée devenue plus tard une doctrine, celle « d'une culture de la pauvreté » associant la pauvreté à une responsabilité essentiellement individuelle. Ces deux notions participent du contexte politique et intellectuel qui a vu naître à la fois la loi sur le réinvestissement communautaire (CRA) dont il est question plus loin mais également l'impulsion donnée au mouvement financier communautaire constitutif aujourd'hui d'une architecture bancaire qualifiée de « solidaire »².

2. L'industrie des *community development financial institutions* (CDFI) prend forme à la fin des années 1960 pour mettre fin au « *capital gap* » et à la spirale de désinvestissement touchant certains quartiers. Il se compose aujourd'hui de plusieurs centaines d'intermédiaires financiers privés ou CDFI divers tant dans leur statut, leur taille que dans leur mode de financement, mais tous sont orientés, par le caractère territorialisé de leur action, vers le développement économique et social des « communautés ». Parmi celles-ci, les coopératives de développement communautaire ou *community development credit unions* (CDCU) sont dédiées à la fourniture des services bancaires de base. Pour l'heure, leur petite taille et leur petit nombre les empêchent de prendre une place significative dans les dispositifs de lutte contre l'exclusion bancaire.

En France, c'est au contraire à la faveur de la reconnaissance du caractère multidimensionnel du phénomène de l'exclusion et de ses conséquences tant individuelles que collectives en termes de rupture du lien social qu'a été mis en place un dispositif de lutte contre l'exclusion appréhendant plusieurs dimensions du phénomène et celui notamment de l'accès aux services financiers. Au-delà de cet aspect, le nouveau positionnement concurrentiel d'acteurs historiquement proches d'une clientèle moins favorisée, les secteurs mutualistes et postaux notamment, voire leur changement de statut, a fourni un motif supplémentaire d'intervention. Alors qu'ils étaient traditionnellement engagés auprès d'une clientèle modeste voire pauvre, la banalisation de la plupart des services financiers postaux en Europe voire même leur complète privatisation a contraint les pouvoirs publics à se saisir de la problématique de l'accessibilité bancaire comme dans certains pays – la Suède, le Royaume-Uni ou la Belgique par exemple – où l'action publique a obligé l'acteur postal historique à fournir un service universel bancaire³.

1.2. L'exclusion bancaire et financière aux Etats-Unis et en France : des réalités différentes

L'exclusion bancaire est un problème difficile à appréhender car complexe dans ses mécanismes. Comme pour celui de l'exclusion sociale auquel il est étroitement lié, l'exclusion bancaire est un phénomène relatif. Les individus sont exclus par rapport à des normes, à des pratiques en vigueur. La première conséquence de cette relativité est que l'exclusion bancaire et financière n'a pas la même signification ni les mêmes répercussions, tant objectives que subjectives, selon les pays, en particulier selon leur degré de bancarisation et leurs pratiques bancaires et financières. Aussi, selon la définition du Centre Walras traditionnellement retenue en France : « Une personne se trouve en situation d'exclusion bancaire et financière lorsqu'elle subit un degré d'entrave dans ses pratiques bancaires et financières qui ne lui permet plus de mener une vie sociale normale dans la société qui est la sienne. »⁴ Cette définition implique également que l'exclusion bancaire se présente sous des aspects différents et à des degrés divers, ce qui rend son chiffrage particulièrement difficile (Gloukoviezoff, 2005). Sur un plan au moins conceptuel – en pratique, c'est moins évident –, on distingue les difficultés d'accès qui vont du non-accès pur et simple à l'accès différencié, sans oublier les difficultés d'usage liées, quant à elles, aux conséquences sociales négatives qu'entraîne une mauvaise utilisation des produits bancaires.

Cette distinction permet de différencier au sein même d'une population dite « exclue bancaire » celle qui est non bancarisée, c'est-à-dire qui ne

3. Le passage pour la plupart des Postes en Europe du statut d'administration d'Etat au statut de société anonyme s'est accompagné d'une diversification des services financiers postaux. Plus ceux-ci se sont étoffés et diversifiés, plus les liens avec l'opérateur postal historique se sont distendus *via* une filialisation de ceux-ci jusqu'à même, dans certains cas, leur privatisation totale.

4. Définition élaborée collectivement au sein du Centre Walras, Université Lyon 2.

détient aucun compte (couramment désignée dans les pays anglo-saxons sous le terme « *unbanked* »), de celle dite sous-bancarisée (« *underbanked* ») par le caractère limité du choix ou de l'utilisation des produits bancaires, ou encore de celle qui est mal bancarisée par une utilisation inadéquate de ceux-ci à des besoins spécifiques. Alors que les États-Unis expérimentent dans des proportions très importantes ces deux formes d'exclusion, l'exclusion bancaire en France se présente essentiellement sous la forme d'un accès restreint à certains produits et services bancaires ⁵.

Aux États-Unis, contrairement à la France, l'exclusion bancaire se présente sous sa forme la plus dure, à savoir l'absence totale de compte bancaire quel qu'il soit, et en particulier l'absence de *checking account* donnant droit à des moyens de paiement scripturaux. Près de 8 % (7,7 %) des ménages américains sont touchés par cette mise à l'écart totale du circuit bancaire, soit environ neuf millions de ménages considérés comme « *unbanked* » (FDIC, 2009). En outre, plus de 10 % des familles (10,3 %) ne possèdent pas de « compte courant » (*checking account*), soit quelque 12 millions de ménages supplémentaires. Au total, cette forme la plus dure de l'exclusion toucherait près de 21 millions de ménages américains. La majorité de ces ménages se situent au niveau du seuil de pauvreté. Ainsi, près des deux tiers des ménages dépourvus de *checking account* se situent dans le premier quintile de revenus – une situation qui concerne 70 % des ménages sans aucun compte bancaire (Bucks *et al.*, 2009). Beaucoup plus touchées que les Blancs par la pauvreté, les minorités ethniques sont également surreprésentées dans cette population – comme elles l'étaient déjà dans la clientèle *subprimes* –, particulièrement si elles ont de bas revenus. Ainsi 21,7 % des ménages noirs et 19,3 % des ménages hispaniques ne possèdent aucun compte bancaire, contre 3,3 % pour les ménages blancs (FDIC, 2009).

En outre, lorsqu'elle possède un compte bancaire, cette population utilise dans des proportions importantes les services de paiement proposés par le secteur financier alternatif. L'intermédiation proposée par ce secteur est un phénomène assez récent mais néanmoins important pour les populations exclus bancaires mais également pour celles qui, bien que possédant un compte courant ou un compte d'épargne, utilisent les services financiers alternatifs (voir *infra*). Le chiffre « officiel » de cette population considérée comme « sous-bancarisée » ou « *underbanked* » est lui aussi récent. D'après le FDIC (2009), quelque 17,9 % des ménages, soit 21 millions de ménages, sont à considérer comme « sous-bancarisés », c'est-à-dire possèdent un *checking account* ou un compte d'épargne (*saving account*) mais utilisent, auprès d'acteurs non bancaires, les services de paiements tels que les mandats (*money orders*), les services d'encaissement de chèques (*check*

5. La quantification du problème de l'exclusion bancaire par la statistique nationale est récente : l'Insee ne publie de chiffres que depuis 2010 ; quant aux États-Unis, c'est sur le constat de l'absence de données harmonisées que le FDIC a commandité une grande étude en janvier 2009.

cashng services), les « prêts d'avances sur salaires » (*payday loans*) ou les prêts sur gage (*pawn shops*)⁶. Les Noirs, les Hispaniques et les Native Americans (Indiens et Américains d'Alaska) constituent plus des trois quarts de cette population contre respectivement 14,9 % de Blancs et 7,2 % d'Asiatiques. A cette composante raciale, dont le rôle est déterminant dans l'exclusion bancaire américaine, s'ajoute également dans le cas américain une composante géographique liée quant à elle au profil socio-économique des quartiers. Aussi observe-t-on dans certaines villes américaines, parmi les plus grandes, comme New York, Los Angeles ou Chicago, combien la variable ethnique, plus précisément sa composition noire et hispanique, ne joue pas uniquement à l'échelle individuelle mais aussi à celle du quartier. Des travaux ont en effet mis en évidence de quelle manière la caractéristique raciale du quartier peut accroître sensiblement la probabilité pour chacun d'être bancarisé ou de ne pas l'être (Vermilyea *et al.*, 2002).

En Europe continentale – l'Europe du Sud mise à part –, l'exclusion bancaire totale touche une infime partie de la population – entre 2 % et 6 %⁷. En France, à peine 1 % des ménages est concerné par cette forme dure de l'exclusion bancaire (Dauphin, 2011). L'exclusion bancaire s'y présente moins sous les traits d'un problème de non-accès que d'un problème d'accès restreint à certains services bancaires. Une utilisation limitée d'un compte, comme l'impossibilité de bénéficier de découverts, de faire des retraits auprès de tous les réseaux bancaires, ou une utilisation inégale ou limitée des moyens de paiement, en particulier scripturaux, peuvent être très handicapants au quotidien et considérés par ailleurs comme de véritables marqueurs sociaux. Pour apprécier une partie du phénomène, l'Insee propose dans une publication très récente la notion de « faible recours aux services bancaires » défini comme la non-utilisation du minimum de services bancaires gratuits définis par la loi du droit au compte (voir *infra*). Aussi, en vertu de cette définition dont l'institut rappelle qu'elle est difficile à approcher statistiquement, 11 % des ménages, soit environ 2,9 millions de ménages (quelque 5 millions de personnes) sont concernés, c'est-à-dire qu'ils n'ont pas de compte et/ou de moyens de paiement associés ou n'ont l'utilisation que d'un seul moyen de paiement (chéquier, carte de retrait, carte de paiement) (Dauphin, 2011). Une situation qui peut résulter d'un choix individuel, être la conséquence d'une situation de surendettement ou

6. Ce chiffre surestime le phénomène de la « sous-bancarisation » en englobant dans la population sous-bancarisée celle qui utilise les services alternatifs non bancaires seulement de façon occasionnelle. Une limitation à la seule population qui les utilise de façon régulière et en distinguant l'utilisation exclusive de l'utilisation mixte (c'est-à-dire avec un recours à la banque) aurait permis de mieux apprécier le phénomène.

7. L'Europe du Sud (Portugal, Grèce, Italie, dans une moindre mesure l'Espagne) présente des taux de non-détention de compte bancaire allant de 18 % à 19 % de la population adulte au Portugal et en Italie et jusqu'à même 36 % pour la Grèce (European Commission, 2008).

d'interdiction bancaire mais qui apparaît surtout liée à la pauvreté⁸. Ainsi, plus de 80 % des ménages qui ont un « faible recours aux services bancaires » n'avaient aucun crédit un an auparavant alors qu'un tiers d'entre eux sont pauvres. En France, les ménages en situation de pauvreté et notamment la population des allocataires sociaux se distinguent clairement par un équipement plus faible en moyens de paiement scripturaux : 32 % des ménages bénéficiaires de *minima* sociaux n'ont ainsi pas de chéquier (94 % de la population totale en ont un) et 12 % de l'ensemble des ménages en situation de pauvreté ne possèdent même ni chéquier, ni carte de paiement contre moins de 2 % pour l'ensemble de la population. En outre, quand ils possèdent une carte de retrait, la moitié d'entre eux sont contraints à ne pouvoir l'utiliser que dans leur réseau bancaire (Jauneau, Olm, 2010).

Que l'on soit en France ou aux États-Unis, une même probabilité d'être à la marge des services financiers ou d'en être complètement exclu se retrouve donc dans les mêmes groupes de population, ceux-là mêmes qui sont aussi les plus exposés aux risques de pauvreté et d'exclusion sociale⁹. Hormis ces populations éconduites ou fortement incitées à s'adresser à un autre établissement, plusieurs recherches menées au niveau international ont montré que l'exclusion bancaire est toutefois, et souvent moins, le fruit d'une décision de refus d'ouverture ou de fermeture de compte, c'est-à-dire d'une sélection directe, que la conséquence d'une sélection indirecte génératrice de comportements d'auto-exclusion. Plusieurs raisons tant objectives que subjectives et non exclusives les unes des autres sont avancées pour justifier ces comportements. Si elles se déclinent et se combinent différemment selon les profils des exclus mais également selon les caractéristiques des systèmes bancaires nationaux, il n'en reste pas moins que certaines se détachent nettement. Aux États-Unis par exemple, il est avéré que le caractère élevé des frais bancaires, comme l'exigence d'un solde minimal pour ouvrir et maintenir un compte ou le coût dissuasif des incidents de paiement constituent des obstacles importants à une bancarisation. Une partie de la population américaine, la moins favorisée, n'ayant pas ou n'estimant pas avoir les moyens suffisants de détenir un compte bancaire, peut trouver rationnel et logique de rester en dehors du circuit bancaire traditionnel, d'autant plus qu'il existe l'alternative du secteur non bancaire de la *fringe bank* (Dunham, 2001). D'autres éléments participent également à la mise à l'écart du système bancaire, qui peut être totale ou partielle, prenant alors la forme de la sous-bancarisation par laquelle le

8. La France compte en 2010 1,63 million d'« interdits bancaires » fichés dans le Fichier central des chèques et 2,53 millions de personnes inscrites au Fichier national des incidents de remboursement des crédits aux particuliers (FICP).

9. D'autres qui présentent un mauvais « historique de crédit » ou qui ont eu par le passé des difficultés à faire face à un découvert, une catégorie qui toutefois ne se compose pas uniquement de ménages modestes, ont également, et plus que les autres, de la peine à maintenir leur compte ou à en ouvrir un.

phénomène de l'exclusion bancaire se manifeste le plus souvent en France. Ainsi, un manque de transparence dans la tarification des services, en particulier la difficulté à connaître le coût d'éventuels incidents, une mauvaise expérience passée, la non-maîtrise, voire l'incompréhension du fonctionnement bancaire en général sont autant de barrières à une inclusion normale et pérenne (Gloukoviezoff, 2002). De plus, d'autres facteurs plus subjectifs, de nature psychologique et culturelle, peuvent intervenir ; ils sont amplifiés par des caractéristiques socio-économiques « pénalisantes », comme un faible niveau d'éducation ou des barrières langagières. Parmi ces facteurs, une impression de ne pas pouvoir être conseillé, ni même écouté et qui peut générer un sentiment de méfiance envers l'institution bancaire (Gloukoviezoff, 2002). Ces nombreux paramètres établissent le caractère cumulatif de l'exclusion bancaire, qui n'est donc pas qu'un état mais le produit d'une dynamique, en lien avec l'exclusion sociale, et au travers de laquelle ces facteurs s'assemblent diversement selon le profil des populations touchées pour produire des formes et des degrés d'exclusion variés.

En matière de crédit, la comparaison quantitative et qualitative des populations qui en sont exclues n'est pas une opération aisée pour différentes raisons. Tout d'abord parce que, parmi les personnes qui ne recourent pas au crédit, un certain nombre d'entre elles, non déterminé et difficilement déterminable, n'en veut pas ou n'en a pas besoin. Aussi, quand bien même l'estimation globale de la population qui n'a pas de crédit reste possible, elle ne permet pas de donner d'indication sur celle qui en est véritablement écartée. Ensuite parce que la notion même de crédit est différente selon les pays et que les formes prises par ce dernier peuvent être extrêmement variables d'un pays à un autre. L'emploi du terme « carte de crédit » pour désigner notamment des réalités différentes est une illustration de ces acceptions proprement nationales ¹⁰. Enfin, une comparaison pertinente nécessiterait que soient non seulement prises en compte la dimension de l'accès mais également celle des conditions de cet accès au crédit – la crise des *subprimes* en fournit une illustration. Aussi, en raison du peu d'informations quantitatives comparables, on ne peut ici que déplacer sur un autre plan la comparaison en soulignant la faiblesse de l'endettement des ménages français comparativement à leurs homologues américains. La moitié seulement des ménages français, contre plus des trois quarts des ménages américains, ont recours au crédit ; quant au taux d'endettement, il est également très contrasté puisqu'il s'élève en moyenne à 80 % du revenu disponible brut (RDB) pour les ménages français contre 146 % du RDB des ménages américains (157,6 %) ¹¹.

10. Ainsi, en France, le terme « carte de crédit » correspond en fait aux cartes de débit américaines (*debit card*) adossées à un compte bancaire, alors que la « carte de crédit » aux Etats-Unis désigne des cartes délivrées par des magasins ouvrant droit à des lignes de crédits renouvelables (*crédit revolving*) et constitue l'essentiel du marché du crédit à la consommation.

11. Chiffres Banque de France, 3^e trimestre 2011.

II. L'Etat législateur face aux banques

Face à l'exclusion bancaire, les pouvoirs publics étasuniens et français ont instauré des mécanismes radicalement différents : les Etats-Unis ont mis l'accent sur l'accès au crédit, en réglementant l'implication du secteur bancaire (II.1), tandis que la France a instauré le droit d'accès à une bancarisation minimale (II.2).

II.1. Le crédit, une priorité américaine au cœur d'un dispositif législatif ambitieux

Depuis plus de trente ans, il existe aux Etats-Unis un cadre légal qui vise à réguler l'accès rationné au crédit. Née de l'interdiction de pratiques discriminatoires envers les ménages les plus modestes et surtout les minorités ethniques, la loi sur le réinvestissement communautaire (Community Reinvestment Act, CRA) est sans nul doute la plus emblématique de ce dispositif.

Arsenal législatif et contexte socio-politique

Lorsque la loi sur le réinvestissement communautaire est promulguée en 1977, elle vient compléter un dispositif légal déjà mis en place et toujours en vigueur aujourd'hui, visant à interdire les pratiques bancaires de nature discriminatoire, c'est-à-dire à assurer un accès aux services financiers égal pour tous en dehors de toutes considérations de couleur, de sexe, d'âge, d'origine nationale, ou encore de situation familiale ¹². Parmi celles-ci, la Home Mortgage Disclosure Act (HMDA ou « loi sur la transparence des prêts hypothécaires ») exige depuis 1975 des institutions de dépôts réglementées au niveau fédéral ainsi que de certaines sociétés de crédit spécialisées de fournir aux régulateurs des données statistiques annuelles sur leur activité de prêt immobilier. Ces lois, dont l'objet est d'assurer le *fair lending*, s'inscrivent alors dans un ensemble de lois plus vaste – qui dépasse largement la sphère financière – mises en place dans le contexte politique des années 1960, qui a vu naître d'importants mouvements raciaux, révélant alors le problème majeur de la ségrégation urbaine. C'est dans un contexte de dégradation des centres-villes (*inner cities*) et après des années de protestation d'activistes et de responsables communautaires des quartiers les plus défavorisés que le problème particulier de l'assèchement en crédit de ses habitants a été pris en compte par le CRA ¹³.

12. Ainsi en est-il du Fair Housing Act qui, dès 1968, interdisait toute pratique discriminatoire en matière de prêt immobilier ou de l'Equal Credit Opportunity Act, qui a élargi cette interdiction à d'autres types de crédit.

13. Le CRA s'inscrit en outre dans le cadre plus large d'une politique publique du logement visant à faire de la société américaine « une société propriétaire ». Depuis les années 1930, il existe un système subventionné de garanties offertes aux organismes de prêts privés. Pièce maîtresse de cette organisation américaine du crédit immobilier et futur talon d'Achille de celle-ci, un vaste marché secondaire organisant la vente et le rachat des prêts hypothécaires dont la liquidité *via* la titrisation était notamment assurée par les fameuses Fannie Mae (créée en 1938) et Freddie Mac (créée en 1970) mis sous tutelle publique depuis l'éclatement de la crise.

La loi sur le réinvestissement communautaire, un instrument de lutte contre l'exclusion systématique par les banques de certains quartiers

L'objet premier de la loi sur le réinvestissement communautaire a été de combattre les pratiques bancaires dites de *redlining* qui consistaient à refuser des prêts aux habitants, non pas sur des critères individuels de solvabilité et de risque mais sur la base de leur domiciliation et d'une appréciation générale du risque du quartier. Une pratique jugée d'autant plus inacceptable que les banques continuaient à y collecter leur épargne. Tel que défini par le Congrès américain en 1977, le CRA prévoit donc l'obligation formelle et permanente pour les institutions financières de satisfaire les besoins en crédit des communautés locales dans lesquelles elles sont établies. Il impose également aux organes bancaires de régulation d'encourager les institutions qu'elles supervisent à remplir ladite obligation. Les quatre instances bancaires fédérales se voient ainsi chargées d'évaluer les résultats de l'institution financière dans sa capacité à répondre aux besoins de crédit de l'ensemble de sa communauté, y compris donc de ceux des ménages et zones à revenus faibles et modestes (RFM), en concordance avec une gestion sûre et saine de l'institution de crédit¹⁴. Il est important en effet de noter que la loi n'exige pas de quotas en matière d'offre de crédit. Elle n'exige pas non plus de vendre à perte puisque les institutions financières concernées doivent s'y soumettre de façon « *consistent with safe and sound practices* » (compatible avec des pratiques de prêt saines). La loi oblige les banques à démontrer qu'elles satisfont les besoins de services financiers dans des quartiers habituellement pas ou peu servis, et qu'elles le font de façon rentable, sans remettre en cause les principes de contrôle des risques auxquels elles sont tenues. Les banques conservent donc la possibilité de refuser des prêts. Toutes les institutions financières ne sont pas concernées par le CRA. Ainsi, le secteur coopératif (*credit unions*) et les institutions spécialisées sur le prêt hypothécaire (*mortgage companies*) ne rentrent pas dans son champ d'application. Seules les institutions de dépôts assurées par le fonds de garantie des dépôts bancaires (FDIC) le sont, à savoir les banques et les caisses d'épargne.

Le caractère coercitif du CRA s'exerce à deux niveaux. Il réside tout d'abord dans sa possibilité de sanctionner les banques par la prise en compte, par les autorités compétentes, de la performance de celles-ci, et ce dans toutes les procédures d'évaluation, pour des demandes d'ouverture et/ou de relocalisation d'agences, d'assurance des dépôts, de fusion et de développement de nouvelles activités. En cas de manquement, les banques peuvent se voir infliger comme sanction un arrêt temporaire des opérations de fusion, une amende, la perte de l'assurance FDIC, voire la

14. Il s'agit de l'Office of the Comptroller of the Currency (OCC), du Federal Reserve Board of the Governors, du Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC) et enfin de l'Office of Thrift Supervision (OTS).

Encadré

Le CRA en pratique

L'une des particularités du CRA est d'évaluer les performances des banques sur la base de zones géographiques – identifiées comme le secteur où les banques possèdent des agences bancaires, collectent les dépôts et accordent une part substantielle de leurs prêts. Dans ses premières années, les critères d'évaluation de la loi se regroupaient en cinq catégories : l'analyse des besoins de financement de la communauté, les produits de crédit offerts et leur publicité, la distribution géographique des demandes et des refus de crédits ainsi que celle de leurs agences, les pratiques discriminatoires et illégales, et enfin l'implication des banques dans la communauté. A partir de ces renseignements, l'institution financière devait soumettre à son autorité de régulation un plan comportant un diagnostic des besoins de la communauté – diagnostic quantitatif et qualitatif réalisé à partir de contacts auprès de ses membres –, le choix des objectifs opéré sur la base d'une large consultation, et enfin la mise en place d'une stratégie permettant de réaliser ces objectifs en relation avec les organisations communautaires. En 1995, une étape importante est franchie lorsqu'il a été décidé que les banques seraient évaluées sur la base de leurs résultats effectivement atteints et non plus sur celle de leurs engagements ¹.

L'appréciation des performances se fait dorénavant selon trois critères dont l'importance est modulée selon la taille des établissements : la *lending test* examine le volume total des prêts distribués, leur distribution géographique ainsi que les caractéristiques des emprunteurs en termes de revenus ; la *service test* évalue les services offerts comme la distribution géographique des agences, le mode de distribution et la gamme des services offerts ; enfin, la *investment test* évalue à un degré supérieur l'implication des banques dans le développement économique et social des quartiers (financement des petites entreprises, du développement communautaire...). Un *reporting* des engagements pris par la banque et un contrôle des résultats atteints dans chacun de ces tests par les régulateurs fonde l'appréciation finale du régulateur, une appréciation dont le caractère subjectif est parfois mis en cause. D'une façon générale, c'est à partir des données issues de ces trois tests, combinés ou pas selon le type de banques, que les autorités de contrôle identifient les pratiques discriminatoires de ces dernières qui peuvent être de trois types : la discrimination patente, le traitement différencié et l'impact inégal ².

1. Certaines institutions financières ont gardé la possibilité de soumettre de leur propre chef un plan stratégique sur cinq ans, négocié avec les responsables communautaires, et détaillant la façon dont elles rempliraient leurs obligations à l'égard du CRA, au moyen d'objectifs chiffrables notamment.

2. Par discrimination patente, on entend des actes ou des procédures ouvertement discriminatoires. Le traitement différencié décrit un comportement qui réserverait un traitement de faveur à certains emprunteurs. L'impact inégal concernerait plutôt le comportement d'une banque qui afficherait un objectif non discriminatoire mais qui en fait le serait.

perte du refinancement auprès de la Réserve fédérale. En outre, la décision au début des années 1990 de soumettre à l'opinion publique la performance des banques au titre du CRA a constitué un niveau supplémentaire

de contraintes. Cette transparence ainsi exigée des banques s'est par ailleurs trouvée renforcée par la décision concomitante de rendre également publiques les informations fournies par ces dernières au titre de la loi HMDA. Celle-ci se montrait déjà plus contraignante en obligeant les banques rétives à publier des informations désormais élargies aux caractéristiques socio-économiques des emprunteurs – appartenance ethnique, sexe, revenus –, et, plus récemment, aux taux d'intérêt pratiqués, en raison notamment de l'inquiétude suscitée par la croissance du marché du *subprime lending*.

Le CRA après la crise des subprimes

Quels constats peut-on dresser du CRA ? En premier lieu, et les observateurs européens que nous sommes peuvent l'accueillir avec méfiance, la loi a voulu interpellé les banques quant à leur responsabilité sociale, quant au rôle qu'elles jouent dans les quartiers et auprès des populations qui y vivent, notamment modestes. L'obligation faite aux banques de modifier leurs pratiques dans un sens plus inclusif fait du CRA un dispositif unique. Il est ainsi assez largement admis que l'obligation pour les banques de prendre en compte les besoins de catégories sociales traditionnellement non servies a signifié pour elles l'obligation de développer des programmes spéciaux de marketing, de nouvelles méthodes d'analyse et de gestion du risque (Barr, 2005)¹⁵. De ce point de vue, on peut considérer que le CRA a constitué pour les banques un outil d'apprentissage forcé de la clientèle, un moyen, pour les pouvoirs publics, de contraindre les banques à rechercher, produire et analyser les informations nécessaires à la bancarisation d'une clientèle non traditionnelle. En d'autres termes, un moyen de réduire leurs imperfections informationnelles (Tasqué, 2008).

Cette obligation s'est par ailleurs accompagnée de ce qui fonde l'une des autres singularités de la loi et qui a contribué pour beaucoup d'observateurs à une meilleure connaissance de sa clientèle fragile par les banques : un mode de fonctionnement territorialisé avec implication, au côté des banques, d'organisations communautaires locales, en particulier financières. Le développement du secteur communautaire a constitué en effet un des autres objectifs originels du CRA au travers duquel les établissements sont d'ailleurs tous notés. Aujourd'hui, ce secteur financier communautaire, fort de plus d'un millier d'intermédiaires financiers parmi lesquels des banques coopératives, des fonds de garantie ou encore des fonds de capital risque constitue avec le CRA une autre composante importante de l'architecture bancaire américaine au service des publics et des territoires défavorisés, et plus largement du développement économique local.

15. Une obligation qui s'est traduite notamment par la reconnaissance organisationnelle du problème de l'exclusion bancaire, c'est-à-dire par la dotation de structures humaines et techniques dédiées. Ainsi, un grand nombre d'institutions ont développé des départements spécifiques chargés de la question des services financiers auprès des populations modestes appelés, selon les banques et leur taille, « *CRA Compliance* », « *Community Development* » ou « *Affordable Lending* ».

S'agissant plus spécifiquement de l'accès aux prêts des ménages RFM (aux revenus faibles et modestes) et en particulier des prêts immobiliers – les seuls à propos desquels le *reporting* quantitatif et « qualitatif » à l'échelon national est obligatoire (par la loi HMDA) –, celui-ci s'est clairement accru et de façon importante, voire très importante pour les minorités ethniques, notamment sur la période 1993-2000 – de l'ordre de 94 % pour les emprunteurs noirs (The Joint Center for Housing Studies, 2002). L'essentiel de la croissance des prêts consentis à ces ménages, par des prêteurs soumis au CRA, ont été des *prime loans*. A l'inverse, les prêts consentis aux ménages et zones RFM par les prêteurs non soumis au CRA ont surtout été, sur cette même période, des prêts de seconde catégorie, des prêts *subprimes*. Contestant formellement l'idée d'une responsabilité directe du CRA dans la crise des *subprimes* – une responsabilité imputée notamment par les ultra-libéraux qui ont toujours fustigé le CRA en tant qu'outil de régulation publique nécessairement nuisible –, une publication récente des Réserves fédérales de Boston et Chicago montre que seulement 6 % des prêts *subprimes* ont été accordés par des prêteurs soumis au CRA (Chakrabarti *et al.*, 2009). La prédominance de la caractéristique raciale dans la probabilité d'obtenir un prêt *subprime* – indépendamment des caractéristiques de solvabilité et de risque –, attestée par plusieurs travaux, semble témoigner au contraire d'un certain échec de la loi. Celle-ci n'aura pas réussi à contrecarrer la segmentation sociale et ethnique de la bancarisation américaine, dont le secteur des *subprimes* a été le révélateur, comme l'est également le secteur moins connu de la *fringe bank* pour une clientèle confrontée cette fois aux formes les plus dures de l'exclusion bancaire.

II.2. Une bancarisation a minima pour tous : un principe français

Contrairement aux Etats-Unis, qui ont préféré concentrer l'action réglementaire sur le rationnement du crédit par l'implication réglementée du secteur bancaire et non sur l'accessibilité au compte ¹⁶, la France, par la procédure du « droit au compte », a opté pour une solution sensiblement différente en inscrivant dans la loi le droit d'accéder à un compte bancaire et à ses moyens de paiement. En France en effet, le principal outil de lutte contre l'exclusion bancaire réside dans la mise en œuvre d'un droit d'accès à une bancarisation minimale. Par ce moyen, associé à la création du micro-crédit social, la France a voulu doter les populations les plus fragilisées de conditions minimales d'accès, sortes de « filets de sécurité », à des services de base. Ainsi en est-il du compte et de ses moyens de paiement dont la détention est devenue un droit, mais également du crédit dont l'accès a été

16. A l'échelon fédéral, l'un des rares dispositifs visant à promouvoir l'accessibilité au compte bancaire réside dans la subvention de comptes bancaires de base spécifiquement destinés à la domiciliation des prestations sociales fédérales. Il s'agit des Electronic Transfer Accounts (ETA) qui, bien que créés en 1999, ne concernaient en 2008 que 2 % de la population des allocataires sociaux visée.

facilité pour certaines catégories de population lorsqu'il s'agit pour elles d'enrayer un processus d'exclusion ou de favoriser au contraire une dynamique d'inclusion sociale.

Non exemptes de contraintes légales, comme celle de fournir un service bancaire de base, et incitées en outre à offrir des services plus adaptés aux besoins de populations fragiles, comme celles en particulier qui ont eu à connaître des incidents bancaires, les banques françaises ne sont cependant pas encore soumises, contrairement à leurs homologues américaines, à l'obligation d'intégrer à leur activité des préoccupations plus sociétales. La loi sur les nouvelles régulations économiques (NRE), qui comprend des dispositions en matière de responsabilité sociale des entreprises, en fournit une illustration ¹⁷. Depuis le vote de cette loi en 2001 et la parution de son décret d'application en février 2002, les banques, comme toutes les entreprises françaises cotées, sont tenues d'inclure dans leur rapport de gestion la manière dont elles prennent en compte « les conséquences sociales et environnementales » de leurs activités. Elles sont ainsi contraintes de publier annuellement des informations relatives à leur impact social, territorial et environnemental. Bien que novateur sur le principe de la transparence de l'entreprise en direction de ses différentes parties prenantes (clients, actionnaires, fournisseurs, société civile), ce qui constitue même le fondement premier de la démarche RSE, cet article de loi ne contient pour autant aucun indicateur d'évaluation spécifique aux différents secteurs d'activité. Ainsi les banques se voient-elles responsabilisées, comme toutes les autres entreprises concernées, dans des domaines touchant à leur politique commerciale, salariale, environnementale ou encore à la qualité de leur dialogue social, mais très peu ou de manière imprécise, comparativement au CRA, à leur stratégie en matière d'inclusion sociale. Aucun objectif ne leur est par exemple assigné concernant leur politique de prêt proprement dite.

La France : un des premiers pays à ériger en droit l'accès au compte bancaire

En imposant la domiciliation des revenus sur un compte bancaire, l'Etat français a rendu obligatoire pour mener une vie normale la détention d'un compte comme celle de moyens de paiement. Aussi a-t-elle été un des premiers pays à ériger en droit l'accès à un compte bancaire. Cela fait en effet presque trente ans qu'existe dans la loi ¹⁸ un droit permettant à tout individu qui aurait essuyé un refus d'ouverture et qui ne posséderait aucun autre compte, d'obtenir par l'intervention de la Banque de France l'ouverture d'un compte de dépôt. Plusieurs fois modifié depuis son inscription dans la loi de 1984, ce droit trouve son fondement actuel dans l'article L. 312-1

17. Article 116, L. 225-102-1 de la loi NRE.

18. Loi n° 84-46 du 24 janvier 1984 relative à l'activité et au contrôle des établissements de crédit, dite loi bancaire.

du Code monétaire et financier en vertu duquel : « Toute personne physique ou morale domiciliée en France, dépourvue d'un compte de dépôt, a droit à l'ouverture d'un tel compte dans l'établissement de crédit de son choix ». A deux reprises, les pouvoirs publics ont cherché à améliorer ce dispositif du « droit au compte » qui, jusqu'à peu, était très confidentiel¹⁹. Une première fois en 1999, en cherchant à le transformer en un service bancaire de base (SBB). Deux ans d'après discussions dans le cadre du Comité consultatif du Conseil national du crédit – et du Comité Jolivet en particulier – n'auront pas suffi aux parties concernées pour s'entendre sur la définition du périmètre du SBB et sur son prix²⁰. L'impossibilité de trouver un accord a finalement abouti à la publication d'un décret définissant les contours du SBB associé au droit au compte. Toutefois les limites vite apparues de ce service bancaire de base, imputables en partie à l'échec des négociations, sont à l'origine d'autres actions pour lutter contre l'exclusion bancaire. Celles-ci, prises dans le cadre du vote de la loi sur la cohésion sociale en 2005, ont abouti à améliorer le droit au compte et sa procédure. En vertu de ce droit, une personne qui à une agence bancaire s'est vu refuser l'ouverture d'un compte peut s'adresser à la Banque de France qui désigne, dans un délai de 24 heures, un établissement à laquelle l'obligation est faite de lui ouvrir un compte. Si le demandeur le souhaite, cette démarche peut incomber à ladite banque.

Ce droit au compte comporte un certain nombre de services bancaires de base fournis gratuitement à tous ses bénéficiaires. Ils comprennent principalement la tenue du compte de dépôt, des opérations de caisse telles que des dépôts et des retraits d'espèces au guichet teneur de compte, l'encaissement de chèques et des moyens de paiement parmi lesquels une carte de paiement à autorisation systématique, des paiements par prélèvements (titre interbancaire de paiement, virement) et deux formules de chèques de banques. Ils ne comprennent donc pas de chéquiers, ni la possibilité de disposer d'un découvert. Des moyens d'information du client sont également inclus avec un relevé mensuel d'opérations, la mise à disposition de relevés d'identité bancaire en cas de besoin, un changement d'adresse ainsi que la consultation à distance du solde.

Parce que jusque-là, le problème principal de la procédure du droit au compte résidait dans la méconnaissance de ceux qui pouvaient y avoir recours, les pouvoirs publics, par l'intermédiaire d'une charte d'accessibilité

19. Selon une étude de la Drees, à peine un cinquième des allocataires sociaux déclarait en 2003 connaître le droit au compte et moins de 10 % d'entre eux seulement savaient que celui-ci permettait de bénéficier de services bancaires gratuits.

20. Devait-on le rendre accessible à la seule population relevant du droit au compte, c'est-à-dire celle qui a essuyé un refus d'ouverture et qui ne dispose donc d'aucun type de compte ? Cela signifiait alors laisser de côté tous ceux qui ne détenaient qu'un compte d'épargne par exemple. Ou bien devait-on l'élargir à certains groupes de population comme celle des allocataires sociaux en proie à des problèmes de sous-accès aux moyens de paiement scripturaux ? Ou bien encore devait-on le rendre accessible à tous, sans conditions ?

bancaire signée par l'Association française des établissements de crédit en décembre 2008, ont de nouveau enjoint le secteur bancaire à faire connaître ce droit à sa clientèle. Cette « pression » faite aux banques a vraisemblablement joué favorablement dans l'augmentation du nombre de bénéficiaires de ce droit (tableau 1).

Tableau 1. Evolution du nombre de bénéficiaires du droit au compte

1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
6 368	8 525	10 955	11 735	14 784	19 425	22 144	30 500	30 463	32 070	33 673	35 691

Source : Banque de France.

La population des interdits bancaires a également fait l'objet d'une attention particulière de la part des pouvoirs publics. Sous la pression publique, les banques se sont ainsi engagées en 2006 à proposer à leur clientèle frappée d'interdiction bancaire une gamme de moyens de paiement alternatifs (GPA), notamment une carte de retrait à autorisation systématique, et ce pour un prix « modéré ». Aujourd'hui, une part non négligeable de cette population utilise ces moyens de paiement. En témoigne d'ailleurs l'augmentation importante du nombre de cartes à autorisation systématique en circulation, passé de 5,5 millions en 2004 à 8,5 millions en 2008 (Pauget, Constans, 2010). L'offre de ces cartes à la population frappée d'interdiction bancaire mais pas uniquement semble être une pratique bancaire relativement répandue, à l'exception toutefois de la population des *minima* sociaux moins dotée que le reste de la population. Les établissements bancaires se sont par ailleurs engagés à accompagner personnellement cette clientèle, comme plus largement l'ensemble des personnes en difficulté. S'il est difficile d'évaluer la réalité de cet accompagnement, d'autres engagements pris par les banques en matière de tarification des incidents de paiement peinent à être respectés. C'est ce que montre un rapport récent commandé par Christine Lagarde, alors ministre de l'Economie, qui, s'il constate le plafonnement des incidents de paiement, ce qui aura permis d'éliminer les « abus », constate également toujours des « phénomènes de cascades de frais » liés à ces incidents de paiement.

Parallèlement à l'amélioration des conditions d'accès à un compte et aux moyens de paiement, le législateur français s'est aussi intéressé à un aspect important de l'exclusion bancaire, la relation bancaire, en organisant notamment la médiation bancaire. Ainsi, l'un des volets de la loi MURCEF votée en 2001 donne la possibilité de rétablir un dialogue parfois rompu avec les établissements de crédit en obligeant ceux-ci à désigner un ou plusieurs médiateurs en vue de proposer une solution alternative à un

contentieux judiciaire²¹. Si le dispositif de médiation bancaire n'a pas pour ambition première de lutter contre l'exclusion, il est aujourd'hui admis que cette médiation peut améliorer la qualité de la relation, un facteur important des mécanismes de l'exclusion bancaire.

Au-delà du compte, la question d'élargir l'accès au crédit s'est également posée en France mais en des termes bien différents qu'aux Etats-Unis. Par la création du Fonds de cohésion sociale en 2005, il s'est agi de faciliter l'accès au crédit de populations vulnérables dans un souci d'employabilité ou plus fondamentalement d'inclusion sociale²².

Faciliter l'accès au crédit pour favoriser l'inclusion sociale

Le Fonds de cohésion sociale (FCS) est un fonds de garantie créé par la loi de programmation sur la cohésion sociale en janvier 2005²³. Il est destiné à garantir des prêts, plus exactement des micro-crédits professionnels et des micro-crédits personnels accordés par des établissements bancaires, des établissements financiers ou des associations spécialisées.

Par la garantie qu'il offre, son rôle est de faciliter l'accès au financement bancaire des petites et micro-entreprises créées par des publics en difficulté comme des chômeurs ou des titulaires de *minima* sociaux (micro-crédits professionnels) et de favoriser ensuite, par la distribution de « micro-crédits personnels »²⁴, l'employabilité, la conservation d'un emploi et au-delà, l'insertion sociale de certains publics (chômeurs, allocataires sociaux, travailleurs précaires, étudiants ou « accidentés de la vie »).

L'intervention du FCS auprès des établissements prêteurs de micro-crédits personnels se fait de deux manières²⁵. Par la prise en charge, tout d'abord, de 50 % du risque de l'emprunteur ; par l'externalisation ensuite, auprès de structures associatives notamment, de l'instruction du dossier et du suivi social du bénéficiaire, l'accompagnement social étant obligatoire pour pouvoir bénéficier de la garantie du fonds. Ces structures accompagnantes (plus de 300 sur tout le territoire, organisées autour d'une dizaine de grands partenaires²⁶) se voient confier des tâches qui sont financées par le fonds de cohésion sociale et incombant traditionnellement à tout prêteur

21. Un autre volet important de la loi MURCEF a consisté à contractualiser la relation banque-client au moyen de la signature des conventions de compte obligatoires.

22. La lutte contre le surendettement a également mobilisé le législateur dès 1989 par le vote de la « loi Neiertz ».

23. La gestion et la surveillance des fonds du FCS ont été confiées à la Caisse des Dépôts et Consignations.

24. Le micro-crédit personnel doit être d'un montant inférieur à 3 000 euros et porter sur une durée inférieure à 36 mois.

25. S'agissant du micro-crédit professionnel, le rôle du FCS est de participer au financement de fonds de garantie déjà existants et d'agir en tant que fonds de fonds. En France, l'aide à la création d'entreprise bénéficie en effet d'un ensemble de dispositifs qui compte déjà des fonds de garanties gérés par quelques grandes associations comme France Active, l'Association pour le droit à l'initiative économique (Adie) ou France initiative réseau (FIR).

26. Parmi lesquels l'Union nationale des centres communaux d'action sociale (UNCCAS), l'Union nationale des associations familiales (UNAF), la Fédération nationale des associations de réinsertion sociale (FNARS), le Secours catholique, la Croix Rouge...

confronté à l'évaluation de la « qualité » de l'emprunteur et donc à sa sélection, avec néanmoins une spécificité, celle d'y intégrer un diagnostic social et la résolution des problèmes sociaux connexes.

Depuis 2005, la garantie du FCS a été apportée à une vingtaine d'établissements et seuls 11 500 micro-crédits personnels ont été distribués depuis cette date. En 2009, un peu moins de 6 000 prêts ont été accordés pour un montant moyen de 2 264 euros (Caisse des dépôts et consignations, 2009). Malgré l'incitation faite aux établissements bancaires de s'ouvrir davantage à des publics en difficulté par l'apport d'une garantie en cas de défaillance de l'emprunteur et l'activation de coopérations et de partenariats avec des structures d'accompagnement des emprunteurs, l'implication des grandes banques généralistes reste encore timide. Si l'un des objectifs d'origine du fonds s'inscrivait dans la volonté de ne pas voir émerger en France de banques spécialisées ou de « banques des pauvres », force est de constater que, parmi les établissements bancaires, seuls les crédits municipaux – des acteurs traditionnels de la lutte contre l'exclusion bancaire –, les banques mutualistes et la Banque postale²⁷ ont signé des conventions avec le Fonds de cohésion sociale pour distribuer ce type de prêts, la Fédération bancaire française n'ayant pris que très récemment l'engagement de le faire (Banque de France, 2010).

III. Les solutions mises en œuvre, emblématiques d'un clivage radical

Si les principes de base sur lesquels l'intervention législative se fonde aux Etats-Unis et en France sont très différents, les autres remèdes apportés à l'exclusion bancaire n'en sont pas moins également très dissimilaires : en France, l'Etat donne mandat pour agir au secteur mutualiste et surtout à la Banque postale (III.1) ; aux Etats-Unis, la population qui reste totalement exclue, malgré le CRA, de la bancarisation, se procure services de paiement et autres micro-prêts auprès d'un secteur non bancaire peu réglementé (III.2).

III.1. Les réponses institutionnelles en France : l'héritage du passé

Que ce soit par tradition historique ou pour répondre explicitement à une mission publique, le secteur mutualiste et les services financiers postaux occupent encore du point de vue de l'accessibilité bancaire une place singulière dans l'espace bancaire français. Créées pour satisfaire des besoins spécifiques de catégories sociales qui étaient alors largement exclues du champ de la clientèle bancaire traditionnelle, la clientèle paysanne et

27. Hormis BNP Grand Est et les organismes de prêt comme Cetelem, Laser Cofinoga et Cofidis.

ouvrière notamment, ces institutions, et avant tout l'établissement postal, accueillent encore une clientèle plus fragile qu'ailleurs.

En plus de s'impliquer dans le tissu économique local, le secteur mutualiste agit dans le domaine particulier de la lutte contre l'exclusion bancaire et de la promotion de l'accessibilité bancaire, notamment par le biais d'actions pédagogiques et préventives, essentiellement locales, dans le cadre de structures de proximité, à l'instar de l'association Finance et Pédagogie créée et financée par les Caisses d'épargne ou des Points Passerelles développés par le Crédit agricole. Créée en 1997 par la Caisse régionale du Crédit agricole Nord-Est, l'association des Points Passerelles vise à permettre un règlement amiable et équitable des désaccords, des litiges entre la banque et ses clients. Elle aspire aussi à un objectif plus ambitieux, celui de répondre par une écoute, des conseils, un accompagnement financier et humain, à des situations personnelles de détresse multiforme. L'efficacité de cette structure reposerait sur plusieurs éléments essentiels, parmi lesquels une écoute de la personne, une prise en compte globale de sa situation, une identification et un traitement précoce de sa fragilisation, éventuellement un accompagnement des personnes dans la durée et un travail en collaboration avec la plupart des acteurs sociaux.

La mise en œuvre par les Caisses d'épargne d'un certain nombre d'initiatives locales ou la création et le financement des associations Finance et Pédagogie et Parcours Confiance s'inscrivent dans la même perspective. Il s'agit de proposer à tous les publics (demandeurs d'emploi, *minima* sociaux, bénéficiaires de micro-crédit personnel, personnes surendettées mais également relais sociaux professionnels ou bénévoles..) des actions de formation et d'information en matière d'éducation financière et budgétaire, de prévention du surendettement, d'offrir un accompagnement et un suivi de la situation bancaire et financière. Dans le cadre des associations Parcours Confiance, une offre bancaire spécifique est proposée (compte, moyens de paiement et micro-crédits) de nature à aider à la restauration d'une situation financière le plus souvent dégradée, et ce dans le cadre d'une collaboration avec d'autres associations et des collectivités locales (UDAF, CCAS, Missions locales, Restos du Cœur, Croix Rouge, Secours Catholique...) ²⁸. Avec l'obtention du statut de banque coopérative en 1999, ce qui relevait autrefois de la tradition et qui portait la marque d'un attachement à certaines valeurs est devenu pour les Caisses d'épargne françaises une obligation publique, par la reconnaissance explicite d'une mission d'intérêt général dans la mise en œuvre de principes de solidarité et de lutte contre les exclusions. Depuis la fusion des Banques populaires et des Caisses d'épargne et la création du groupe BPCE en 2008, la lutte contre l'exclusion bancaire

28. Les difficultés des personnes bénéficiaires du programme Parcours Confiance sont généralement liées à des accidents de la vie, de faibles ressources ou un manque d'autonomie.

fait partie des trois domaines, avec la philanthropie et le développement durable, relevant de la responsabilité sociale des Caisses d'épargne au nom de laquelle celles-ci se sont engagées à y consacrer un engagement financier à hauteur de 1 % de leur produit net bancaire.

La mission de La Poste en faveur de la lutte contre l'exclusion bancaire ne relève d'une demande explicite du législateur que depuis peu. Par le vote de la loi sur la modernisation de l'économie en 2008, qui a notamment autorisé la distribution du Livret A à tous les établissements bancaires²⁹, la Banque postale s'est vu reconnaître la mission d'accessibilité bancaire et accorder à ce titre une compensation spécifique qui s'est élevée à 270 millions d'euros en 2010 (Observatoire de l'épargne réglementée, 2011). Jusqu'alors, son engagement s'inscrivait dans une tradition historique. L'histoire de La Poste est en effet indissociablement liée à l'idée qu'elle assure un service en direction de tous les publics. Sa vocation sociale en matière d'offre de services financiers remonte à la Troisième République, lorsque l'Etat lui confie la mission d'assurer pour tous un accès égal à l'épargne, en particulier dans les zones les plus reculées du territoire.

Aujourd'hui, la mission d'intérêt général d'accessibilité bancaire confiée à la Banque postale est fondée notamment sur le fait qu'elle a l'obligation d'ouvrir un Livret A à toute personne qui en fait la demande, d'accepter les dépôts et les retraits sur ces livrets dès 1,5 euro ainsi que la domiciliation de certaines opérations de virement et de prélèvement³⁰. Cette obligation qui reconnaît de fait l'utilisation, par une clientèle défavorisée, du Livret A comme compte de substitution reconnaît aussi son coût. En effet, la possibilité de l'ouvrir avec un seul euro – dans certains cas juste pour recevoir des prestations sociales, en accord avec les services sociaux –, sa liquidité ainsi que la gratuité des opérations bancaires qui y sont rattachées expliquent qu'il soit devenu un support bancaire de dernier recours pour des populations en difficulté qui peuvent l'utiliser en tant que véritable « porte-monnaie ». Le nombre de livrets rapporté à son encours total témoigne de cette réalité et du caractère modeste de ceux-ci. Ainsi, 60 % des livrets ouverts à la Banque postale (sur un total de 21,7 millions) représentent moins de 1 % de l'encours total (0,7). La Banque postale recenserait ainsi plus de 12 millions de livrets présentant un solde inférieur à 150 euros et générant plus de 44 % des opérations bancaires afférentes à ceux-ci, soit environ 50 % des coûts de gestion³¹. Au-delà de cette mission d'intérêt général, la Banque postale et, avant elle, La Poste, a toujours été « une banque

29. Avant le vote de la loi, la distribution des livrets défiscalisés faisait l'objet d'un monopole que se partageaient La Poste et les Caisses d'épargne pour le livret A et le Crédit mutuel pour le livret bleu.

30. Il s'agit notamment du virement des prestations sociales, du prélèvement de l'impôt sur le revenu...

31. Contrat de service public entre l'Etat et La Poste, 2008-2012. Comme le souligne le rapport 2010 de l'Observatoire de l'épargne réglementée (2011), la part importante des opérations réalisées en espèces aux guichets est un trait spécifique de la clientèle de la Banque postale. En 2010, sur les 218 millions d'opérations effectuées dans les 17 000 points de contact de celle-ci, plus de la moitié ont été effectuées en espèces.

pas comme les autres ». Plusieurs éléments participent de cette singularité. Son maillage territorial tout d'abord, avec un réseau postal encore très dense (10 500 bureaux de poste et 17 000 points de contact), et notamment dans des zones où le secteur bancaire est moins présent comme les zones urbaines sensibles ou les zones rurales (Siblot, 2011)³². Il s'agit également et globalement d'une absence de sélection et de l'accueil d'une population financièrement fragile. Selon des chiffres postaux, plus de 45 % des allocataires sociaux y sont ainsi bancarisés, soit 1,65 million d'allocataires qui reçoivent leurs prestations sur un compte postal. A cette clientèle, La Poste a longtemps offert une facturation parmi la moins chère du marché, notamment pour les services les plus utilisés par cette population (retraits d'espèces aux guichets, frais pour rejet de chèque, frais pour rejet de prélèvement). Plus récemment, la Banque postale a développé une gamme de moyens de paiement alternatifs pour pallier une interdiction bancaire et signé une trentaine de partenariats avec des réseaux d'accompagnement pour distribuer des micro-crédits personnels et assurer l'accompagnement des personnes en situation de fragilité financière. Une autre particularité enfin de la relation bancaire postale réside dans la nature d'un certain type de prestations fournies aux guichets. Révélées par des enquêtes de terrain auprès des guichetiers et des usagers, ce sont des prestations d'écoute, de conseil et d'assistance en tous genres, liées aux problèmes financiers d'un public défavorisé mais pas uniquement et auxquels s'ajoutent souvent des difficultés cognitives et culturelles³³.

III.2. Aux États-Unis, un nouveau type d'intermédiation non bancaire

Malgré l'encadrement légal du CRA, l'inexistence aux États-Unis d'un droit légal d'accès à un compte comme il en existe en France laisse des millions d'Américains sans solutions de bancarisation. Ce « marché » de l'exclusion bancaire a constitué une brèche dans laquelle se sont engouffrés de nouveaux acteurs non bancaires aujourd'hui très présents sur le marché des services de paiements et des micro-prêts. Contre des tarifs souvent élevés, ceux-ci bancarisent une clientèle socialement et ethniquement marquée en permettant surtout à celle qui ne détient aucun compte bancaire de demeurer totalement à l'écart du système bancaire traditionnel. Si les deux tiers des *unbanked*, selon le FDIC (2009), ont recours à ce secteur (soit plus de 6 millions de ménages), et principalement pour des services de paiement, la non-détention de compte n'est pas la raison exclusive du recours au secteur de la *fringe bank*. D'autres, touchant à la nature de l'offre

32. Dans un très intéressant article, Siblot (2011) rend compte de la redéfinition par La Poste des services publics qu'elle rend dans ces zones urbaines sensibles.

33. Ces difficultés dépassent souvent le fonctionnement du compte. Ainsi, les guichetiers doivent parfois aider certains individus à comprendre des factures, des conditions de paiement, les aider à remplir des formulaires administratifs. Cela peut aller jusqu'à contacter des organismes sociaux et les organismes créditeurs et débiteurs du compte.

plus adaptée aux contraintes de gestion de la clientèle ou à des facteurs plus subjectifs, en lien avec des pratiques culturelles et relationnelles différentes de celles des banques, expliquent que ce secteur soit également utilisé par un grand nombre de ménages *underbanked*.

Ces acteurs non bancaires appartiennent à ce qu'est communément appelé aux Etats-Unis le marché alternatif des services financiers³⁴. On parle également de *fringe bank*, que l'on peut traduire littéralement par « banque à la marge »³⁵. Ces établissements ne sont pas habilités à ouvrir des comptes. Ils ne peuvent donc pas accepter les dépôts du public et ne sont pas assujettis à l'ensemble des lois fédérales encadrant les institutions financières. Leur réglementation relevant pour l'essentiel des Etats est d'abord locale et donc très variable. Il en résulte une réelle difficulté à chiffrer l'ampleur de ce secteur alternatif, d'autant plus que ces services sont proposés par de grandes chaînes dont c'est l'activité principale ou secondaire (supermarchés Wal Mart, 7-Eleven...), mais également par de très nombreux petits commerces tels que les épiceries ou les stations-service. En dépit de ces limites, il est largement admis que ce secteur alternatif a crû fortement ces quinze dernières années aux Etats-Unis, pour se concentrer sur quelques Etats seulement et principalement sur des quartiers à forte concentration ethnique. Plus de 30 000 « stores » proposeraient des services de paiement et en priorité des services d'encaissement de chèques ainsi que des « prêts d'avances sur salaire », selon les fédérations nationales de ces deux principaux acteurs que sont les *check cashing outlets* (CCO) et les *payday lenders*. Ces chiffres ne comptabilisent que les points de vente dont le *check cashing* et le *payday lending* sont les activités principales, et non les milliers d'autres guichets qui peuvent offrir de tels services dans d'autres commerces.

Les services offerts par ce secteur alternatif sont donc pour l'essentiel de deux sortes. Ce sont tout d'abord des services de paiement offerts par les *check cashing outlets* (CCO) ou « bureaux d'encaissement de chèques ». Comme leur nom l'indique, ceux-ci pratiquent contre commissions l'encaissement de chèques, principalement des chèques de salaires ou d'allocations sociales mais également des chèques personnels. Les CCO fournissent également d'autres services de paiement comme le paiement de factures *via* la vente de mandats notamment. Cette activité d'encaissement de chèques remonte aux années 1930 dans les villes de Chicago et de New York. C'est toutefois à partir de la fin des années 1970 que les *check cashing outlets* ont entamé leur croissance, profitant entre autres de l'utilisation croissante du chèque comme moyen de paiement des salaires et de l'augmentation des

34. Le secteur des « *alternative financial services* » est plus large que le seul segment qui bancarise les *unbanked* ou fournit des services aux *underbanked*. Il peut également désigner les services offerts par des banques par l'intermédiaire des nouveaux canaux de distribution comme les services sur mobile.

35. L'expression *fringe bank* s'est imposée après les travaux de l'universitaire John Caskey, initiateur de la recherche académique en la matière.

tarifs bancaires³⁶. D'abord limitée aux zones très urbanisées – Chicago et New York principalement –, leur activité a essaimé dans les années 1980 et 1990 dans le pays, mais pour rester concentrée dans certains États seulement, et plus spécifiquement dans certains quartiers à forte concentration ethnique³⁷. Si les services d'encaissement de chèques et de mandats sont les services de paiement les plus couramment usités par la population non bancarisée et que les CCO en sont les principaux vendeurs, il n'existe cependant pas de séparation stricte avec les pratiques bancaires de ceux qui détiennent un compte. Au-delà de la détention ou non d'un compte, ce qui joue le plus dans la probabilité de recourir aux services alternatifs des CCO est la faiblesse des revenus, la race et le quartier habité. Peu de données sont disponibles pour apprécier le marché. Selon des chiffres de l'association nationale des « *financial services centers* » regroupant principalement des CCO, on peut estimer à 170 millions le nombre de chèques traités par an pour un montant de 58 milliards (Financial Service Centers of America, 2007).

Le second grand type de services offerts par la *fringe bank* est celui des services de crédit de petits montants et disponibles quasi immédiatement. Contrairement au *check cashing*, ces offres de crédit sont réservées à une population qui doit être bancarisée et faire la preuve d'une domiciliation bancaire de ses revenus. Ces crédits sont principalement disponibles sous forme de *payday loans* ou « prêts d'avance sur salaire », auprès des CCO mais également plus récemment auprès des « prêteurs d'avance sur salaire » (*payday lenders*) dont c'est devenu l'unique activité³⁸. Les *payday loans* sont présentés comme des avances sur salaire et non comme des crédits, ce qu'ils sont de fait. Le principe de ces prêts est simple : le prêteur avance en espèces le montant d'un chèque post-daté, lequel ne sera encaissé qu'ultérieurement, le plus souvent le jour de paye du dépositaire du chèque. En général, les termes du prêt sont très courts, de une à deux semaines, et les montants prêtés sont faibles, entre 100 et 500 dollars. Le service est extrê-

36. On retrouve toutefois des traces de leurs antécédents historiques durant la période du Free Banking, c'est-à-dire dans la seconde moitié du XIX^e siècle, jusqu'à la création de la Réserve fédérale en 1913. L'émission libre de billets privés ou *bank notes*, caractéristique de cet épisode monétaire, et le risque de faillite auquel un tel système était exposé, avaient progressivement fait naître le besoin de pouvoir convertir ces billets privés en espèces par un tiers (les *broker notes*) autre que la banque émettrice, et ce au prix d'une commission.

37. Dans le comté de Los Angeles par exemple, les quartiers de la *fringe bank* comptent jusqu'à 76 % de minorités noires et hispaniques confondues, contre moins de 30 % (29 %) dans ceux qui privilégient le secteur bancaire. Ces mêmes quartiers où se concentrent les *fringe bankers* présentent des taux de pauvreté deux fois plus élevés que ceux des quartiers où les banques sont majoritaires (Temkin, Sawyer, 2004).

38. D'autres possibilités de crédit sont également disponibles. Auprès des prêteurs sur gage (*pawn-brokers*) tout d'abord qui, à la différence de la plupart des pays en Europe, n'ont jamais fait aux États-Unis ni dans les autres pays anglo-saxons l'objet d'un monopole public. Des *rent-to-own lenders* ensuite, pratiquant la « location-vente d'appareils ménagers ». Enfin, des *refund anticipation lenders*, spécialisés sur le « prêt sur anticipation de remboursements fiscaux ». Cette activité totalement inconnue chez nous est proche de celle des *payday loans*. Il s'agit de prêts de court terme accordés à un ménage, en contrepartie du crédit d'impôt à venir, l'*Earned Income Tax Credit* (EITC).

mement simple et rapide : en moins de 15 minutes en effet, l'emprunteur peut donc obtenir jusqu'à 500 dollars, sans justification de destination, sans preuve aucune de solvabilité et sans pression moralisatrice. La publicité d'une des principales chaînes de *payday lending* résume le principe en ces termes : « Whatever the situation, getting a cash advance of 100\$ or more at National Cash Advance is quick, easy and hassle free. Simply write us a personal check. We'll advance you the cash today and hold your check until payday. »³⁹ Immédiatement disponibles, ces prêts sont prohibitifs avec un taux d'intérêt annuel moyen de 400 %, selon les chiffres de la fédération nationale des *payday lenders* elle-même. En dehors de ces taux usuriers régulièrement dénoncés par les associations de consommateurs et que les *payday lenders* tentent de justifier par la nature des risques qu'ils acceptent de prendre, face à des banques plus enclines selon eux au rationnement de ce type de clientèle, ce sont les multiples renouvellements ou *roll-over* autorisés pour un même emprunteur et souvent afin de rembourser *in fine* le prêt initial qui font l'objet des plus fortes critiques et controverses à l'endroit de cette industrie. Dans leur grande majorité en effet, les emprunteurs ne sont pas occasionnels, ils sont chroniques et deviennent captifs.

Quasi inexistants au début des années 1990, les prêteurs « d'avance sur salaire » ont connu une croissance extrêmement rapide, même s'il est difficile de l'estimer précisément. Beaucoup d'Etats en effet n'exigent pas de licence pour cette activité. Par ailleurs, la pratique consistant à déclarer une activité de *check cashing* pour du *payday lending* officieux n'est pas rare. Les données disponibles sont donc des données parcellaires, qui proviennent des Etats, et ce quand ils les réglementent. Aussi, selon l'association nationale des *payday lenders*, il existerait plus de 20 000 *stores* ou points de vente de *payday lending* (dont c'est l'activité principale) pour un volume de prêt de 29,2 milliards de dollars en 2010. Combiné avec les CCO, qui offrent également ces services de prêts, une autre étude du FDIC estime entre 42 et 48 milliards de dollars le volume de prêt généré (Bradley *et al.*, 2009). Pour illustrer la progression exponentielle de cette activité, il est intéressant de savoir que l'Etat de Caroline du Nord par exemple comptait en 2003 plus de *payday lenders* que de McDonalds et de Burger King réunis (Stegman, Faris, 2003) !

Alors qu'au niveau fédéral, les *payday lenders* ne sont assujettis qu'à la loi Truth in Lending Act (TILA), exigeant de ceux-ci une transparence des tarifs qui doit permettre aux consommateurs de faire des choix « éclairés », au niveau des Etats, les réglementations sont très disparates. Certains ont veillé à mettre fin à la spirale de l'endettement en instaurant des limites au nombre de renouvellements autorisés, d'autres ont cherché à limiter les taux d'intérêt pratiqués. Pour l'heure cependant, et en l'absence de

39. Cité dans Stegman, Faris (2003).

législation fédérale encadrant l'usure, la majorité des Etats continue d'autoriser le *payday lending* sans limitation de taux, acceptant ainsi le principe que ce secteur alternatif, en offrant des services de paiement et de crédit dissociés du compte bancaire, crée les conditions d'un autre mode d'accès à la monnaie, un accès stigmatisant et potentiellement dangereux.

Conclusion

Au terme de ce panorama rapide, il ressort tout d'abord que le phénomène de l'exclusion bancaire offre des visages radicalement différents de part et d'autre de l'Atlantique. Contrairement aux Etats-Unis où, malgré un interventionnisme fort des pouvoirs publics pour élargir l'accès aux services financiers, une mise à l'écart totale du système bancaire reste possible jusqu'à même être élevée, en France l'exclusion se présente davantage sous les traits d'une « exclusion de l'intérieur » par un accès limité et différencié aux services bancaires. La quasi-totalité de la population française étant incluse de droit dans le système, le phénomène se révèle davantage sous la forme d'une marginalisation bancaire au cœur même de l'institution sans prendre celle d'un véritable marquage social des pratiques monétaires, tel qu'il existe aux Etats-Unis. Ces visages se définissent dans des conceptions de politique de lutte contre l'exclusion bancaire différentes. Qu'il s'agisse en effet, aux Etats-Unis, du Community Reinvestment Act créé pour ouvrir à tous, sans discrimination ethnique ou sociale, un accès au crédit ou de la tolérance dont font preuve les pouvoirs publics à l'égard d'un secteur alternatif non bancaire comme la *fringe bank*, l'action du législateur américain s'inscrit dans cette volonté de rendre toujours accessibles les liquidités, quel qu'en soit le prix. Cette importance accordée au crédit trouve un écho dans une conception libérale et individualisante de la pauvreté où elle est principalement associée à un défaut d'autonomie ou d'indépendance économique. Cette idée transparait dans l'usage d'un vocabulaire spécifique. Il est en effet peu souvent fait référence à la notion d'exclusion aux Etats-Unis, alors que c'est à la France que l'on attribue la fondation du concept-même d'exclusion. Historiquement et idéologiquement appréhendée en termes de rupture de lien social – dont la signification est elle-même très différente dans ces deux pays –, la notion d'exclusion en France, comme en témoigne le cadre législatif destiné à l'endiguer, se perçoit comme le nonaccès ou la non-réalisation de droits sociaux fondamentaux qu'il revient au législateur de pallier par l'instauration d'un droit. Le droit au compte, grâce auquel en France personne ne se trouve totalement hors du circuit bancaire, contrairement aux Etats-Unis, joue un rôle important en ce qu'il permet également d'assurer un certain maintien de l'équilibre des responsabilités entre les intermédiaires financiers qui assument leur part sociale et les autres.

Références bibliographiques

- Banque de France (2010), *Rapport annuel 2009 de l'Observatoire de la microfinance*, 134 p.
- Barr M. (2005), « Modes of Credit Market Regulation », in Retsinas N.P., Belsky E.S., *Building Assets, Building Credit: Creating Wealth in Low-Income Communities*, Washington DC, Brookings Institution Press.
- Bradley C., Burhouse S., Gratton H., Miller R.A. (2009), « Alternative Financial Services: A Primer », *FDIC Quarterly*, vol. 3, n° 1, p. 39-47.
- Bucks B.K., Kennickell A.B., Mach T.L., Moore K.B. (2009), « Changes in US Family Finances from 2004 to 2007: Evidence from the Survey of Consumer Finances », *Federal Reserve Bulletin*, n° 95, A1-A55.
- Caisse des Dépôts et Consignations (2009), *Fonds de Cohésion Sociale – Rapport d'activité*, 52 p.
- Chakrabati P., Erickson D., Essene R.S., Galloway I., Olson J. (dir.) (2009), *Revisiting the CRA: Perspectives on the Future of the Community Reinvestment Act*, Federal Reserve Banks of Boston and San Francisco, 204 p.
- Dauphin L. (2011), « Endettement et recours aux services bancaires en 2008 », *INSEE Première*, n° 1352, mai.
- Dunham C.R. (2001), « The Role of Banks and Non Banks in Serving Low- and Moderate Income Communities », in Blanton J.L., Rhine S.L., Williams A. (dir.), *Changing Financial Markets and Community Development: A Federal Reserve System Research Conference*, Richmond, Federal Reserve Bank of Richmond, p. 31-58.
- European Commission (2008), *Financial Services Provision and Prevention of Financial Exclusion*, Direction générale de l'Emploi, des Affaires sociales et de l'Égalité des Chances.
- FDIC (2009), *National Survey of Unbanked and Underbanked Households*, décembre, 160 p.
- Financial Service Centers of America (FISCA) (2007), *Economic Inclusion: Meeting the Financial Needs of Low- and Moderate-Income Consumers Through Financial Service Centers*, rapport présenté au FDIC Advisory Committee on Economic Inclusion, 13 p.
- Gloukoviezoff G. (2002), « Des pratiques bancaires sources d'exclusion », in Servet J.-M., Guérin I., *Exclusion et Liens Financiers*, Rapport du Centre Walras, Paris, Economica, p. 217-232.
- Gloukoviezoff G. (2005), « Peut-on chiffrer l'exclusion bancaire des particuliers ? », *Rapport moral sur l'Argent dans le Monde 2005*, Paris, Association d'économie financière, p. 389-406.
- Jauneau P., Olm C. (2010), *Les conditions d'accès aux services bancaires des ménages vivant sous le seuil de pauvreté*, Rapport réalisé par le CREDOC pour le Comité consultatif du secteur financier, février, 221 p.
- Joint Center for Housing Studies (2002), *The 25th Anniversary of the Community Reinvestment Act: Access to Capital in an evolving Financial Services System*, Cambridge, Harvard University, 170 p.
- Observatoire de l'Épargne Réglementée (2011), *Rapport annuel 2010*, 68 p.

- Pauget G., Constans E. (2010), *Rapport sur la tarification des services bancaires*, 72 p.
- Servet J.-M. (2000), « L'exclusion, un paradoxe de la finance », *Revue d'économie financière*, n° 58, p. 17-28.
- Siblot Y. (2011), « Des guichets pour la banlieue ? », *La Vie des Idées*, 25 mars.
- Stegman M., Faris R. (2003), « Payday Lending: A Business Model that Encourages Chronic Borrowing », *Economic Development Quarterly*, vol. 17, n° 1, février, p. 8-32.
- Tasqué S. (2008), *L'Etat et le « marché » face à l'exclusion bancaire des particuliers : essai d'analyse comparée des solutions apportées aux Etats-Unis et en France*, Thèse de doctorat en sciences économiques, Paris 13, 383 p.
- Temkin K., Sawyer N. (2004), *Analysis of Alternative Financial Service Providers*, Fannie Mae Foundation/Urban Institute Metropolitan Housing and Communities Policy Center, 42 p.
- Vermilyea T., Wilcox J.A. (2002), *Who is Unbanked and why: Results from a Large New Survey of Low- and Moderate Income Adults*, Federal Reserve Bank of Chicago, Conference on Bank structure and Competition.