



RAPPORT ANNUEL SUR L'INCLUSION FINANCIERE EN BELGIQUE 2018

**Auteurs :
Lise Disneur
Julien Collinet**



Table des matières

1	Introduction.....	5
1.1	Objet du rapport et méthodologie.....	5
1.2	Définition de l'inclusion financière.....	7
2	L'accès à un compte de paiement assorti de prestations de base.....	9
2.1	État des lieux.....	9
2.1.1	L'accès au service bancaire de base (SBB) garanti en Belgique depuis 2003.....	9
2.1.2	En 2008, près de 95.000 personnes n'ont pas de compte bancaire en Belgique.....	12
2.1.3	Fin 2017, le nombre total de SBB existants est le plus bas jamais enregistré, le nombre d'ouvertures annuelles diminue de 20 %.....	13
2.1.4	En 2017, 7 plaintes relatives aux SBB sont déposées auprès de l'Ombusfin, elles concernent souvent des immigrés et la validité de leurs documents d'identification.....	14
2.1.5	Offre de produits complémentaires au SBB par Belfius : En 2017, chute de 48 % du nombre de comptes d'aide sociale pour les bénéficiaires des CPAS, explosion du nombre d'EasyCard offertes par Fedasil aux demandeurs d'asile.....	15
2.2	Analyse critique : transposition « a minima » de la Directive européenne sur l'accès à un compte de paiement assorti de prestations de base, lacunes dans l'exécution et la mise en œuvre du droit au SBB en Belgique.....	23
2.2.1	Élargissement minimum des services compris dans le SBB.....	25
2.2.2	Nombre d'opérations manuelles comprises dans le forfait et prix du SBB inchangés depuis 2003.....	28
2.2.3	Existence d'une discrimination fondée sur l'existence de contrats de crédit dans le chef du consommateur.....	33
2.2.4	Choix des documents d'identité requis pour les consommateurs sans adresse fixe, demandeurs d'asile ou qui n'ont pas de permis de séjour mais dont l'expulsion est impossible laissée à l'appréciation des banques.....	35
2.2.5	Procédures de plaintes inadaptées aux spécificités du SBB.....	47
2.2.6	Absence de mesures adéquates pour faire connaître au public l'existence des comptes SBB.....	55
2.3	Synthèse et recommandations concernant l'accès à un compte de paiement assorti de prestations de base.....	59
3	L'accès à une agence bancaire et à des distributeurs de billets.....	70
3.1	État des lieux.....	70
3.1.1	Diminution de 22 % du nombre d'agences en Belgique par rapport à 2010.....	70
3.1.2	La Région flamande dispose de 2 fois plus d'agences pour 10.000 résidents que Bruxelles et de 1,6 fois plus que la Wallonie.....	72
3.1.3	Densité géographique des agences par 100 km ² : 3,5 fois plus d'agences en Flandre et 27,8 fois plus à Bruxelles qu'en Wallonie.....	74
3.1.4	Corrélation positive entre le niveau de richesse par habitant d'une commune et le nombre d'agences bancaires par habitant.....	75
3.1.5	Des communes totalement désertées par les banques commerciales ou même sans aucun distributeur de billets.....	76
3.1.6	Obligation de Bpost de garantir l'accès au service bancaire de base et la présence d'un distributeur de billets dans chaque commune.....	76

3.2	Analyse critique : Reportage à Molenbeek-Saint-Jean et à Gouvy, désertées par Les banques.....	77
3.3	Synthèse et recommandations concernant l'accès à une agence bancaire et à des distributeurs de billets.....	81
4	L'accès à une diversité de moyens de paiement à un coût raisonnable..	85
4.1	État des lieux.....	85
4.1.1	Forte tendance à la numérisation des opérations bancaires.....	85
4.1.2	Augmentation du coût des services bancaires tels que les retraits aux distributeurs d'une autre enseigne ou les virements papiers.....	87
4.1.3	La fracture numérique (individus qui n'ont jamais utilisé internet) touche 1/5ème de la population dont le ménage dispose d'un faible revenu et 1/4 des personnes ayant un faible niveau d'éducation et des 55-74 ans.....	88
4.2	L'informatisation des moyens de paiements problématique pour les migrants, personnes handicapées, âgées, à bas revenus et surendettées.....	90
4.3	Reportage : Les personnes précarisées particulièrement impactées par la politique de digitalisation et l'augmentation des frais bancaires.....	92
4.4	Synthèse et recommandations concernant l'accès à des moyens de paiement adaptés à un coût raisonnable.....	94
5	Synthèse générale et conclusions.....	97
6	ANNEXES.....	104

1 Introduction

1.1 Objet du rapport et méthodologie

Depuis de nombreuses années, la société belge n'a cessé de se «financiariser» : les produits et services financiers (services bancaires de base, crédit à la consommation, épargne et assurance) deviennent de plus en plus omniprésents et presque ou totalement incontournables pour accomplir des actes essentiels de la vie quotidienne.

Depuis 2011, le rapport annuel de Financité s'intéresse aux différentes facettes de l'inclusion financière¹ : les services de paiement, dont le service bancaire de base, le crédit, l'épargne et l'assurance. Il a pour objectif de compiler les données disponibles (statistiques, enquêtes, rapports annuels, études ponctuelles) permettant de documenter la situation belge en la matière. Les rapports annuels 2011 à 2017 opèrent la mise à jour et l'analyse et de différents indicateurs afin de donner une image synthétique de l'inclusion financière et de pointer des difficultés qu'il serait utile de résoudre dans chacune de ses dimensions.

Rompant avec cette logique, cette édition 2018 du rapport sur l'inclusion financière se focalise entièrement sur la dimension de l'inclusion financière relative à l'accès et l'usage des comptes de paiements assorti de prestations de base en Belgique.

Ce choix est opéré en vue de pouvoir analyser de manière extensive les développements significatifs survenus récemment en la matière que constituent :

- le tout nouveau cadre légal belge applicable depuis le 1^{er} février 2018 au comptes de paiements assorti de prestations de base ;
- la modification structurelle de l'offre générale de service de paiement en Belgique (diminution du nombre d'agences, numérisation et augmentation des prix des services) qui semble s'accélérer ces dernières années.

Cette analyse a pour objectif de mettre en lumière les enjeux considérables que ces développements récents recèlent et leur impact sur l'accès et l'usage de comptes de paiements assorti de prestations de base en Belgique.

Le rapport se penche successivement sur les différents aspects de l'inclusion financière relative au comptes de paiements assorti (ou non) de prestations de base suivants:

¹ Voir définition *infra*.

- l'accès à un compte de paiement assorti de prestations de base,
- l'accès à une agence bancaire et à des distributeurs de billets,
- l'accès à des moyens de paiement adaptés à un coût raisonnable.

Pour chacun de ces aspects, le rapport procède tout d'abord à un état des lieux qui présente et analyse les données quantitatives pertinentes disponibles en la matière et leur évolution dans le temps, lorsque cela est possible afin de décrire au mieux la situation actuelle.

Pour chacun des aspects analysés, le rapport procède ensuite à une analyse critique afin de tenter de déterminer dans quelle mesure la situation identifiée dans l'état des lieux permet ou non, aujourd'hui, en Belgique, à une personne d'accéder à et/ou utiliser des services de paiement de base proposés par des prestataires « classiques », adaptés à ses besoins et lui permettant de mener une vie sociale normale dans la société à laquelle elle appartient .

Afin de documenter le caractère approprié ou non des services offerts aux besoins des usagers et d'identifier les éléments problématiques, le rapport se base sur d'autres sources, de nature qualitative, telles que les plaintes relatives au service bancaire de base déposées auprès de l'Ombudsfin², des enquêtes qualitatives déjà menées par Financité sur le sujet ou encore des témoignages de citoyens ou d'associations en contact avec des publics que nous avons recueilli aux fins de la réalisation du présent rapport.

Pour chaque aspect de l'inclusion financière relative au compte de paiement assorti (ou non) de prestations de base analysé, l'état des lieux et l'analyse critique sont ensuite suivis d'une synthèse assortie de recommandations en vue d'améliorer la situation actuelle.

Enfin, le rapport se clôture par une synthèse générale et une conclusion qui mettent en lien les trois aspects analysés et soulignent l'importance d'agir sur chacun d'eux concomitamment afin que le dispositif du service bancaire de base garantisse de manière effective le droit pour tout consommateur en Belgique d'accéder à et/ou utiliser des services de paiement de base proposés par des prestataires « classiques », adaptés à ses besoins et lui permettant de mener une vie sociale normale dans la société à laquelle il appartient.

² Service de médiation des services financiers.

1.2 Définition de l'inclusion financière

L'inclusion financière fait référence à un processus par lequel une personne peut accéder à et/ou utiliser des services et produits financiers proposés par des prestataires « classiques », adaptés à ses besoins et lui permettant de mener une vie sociale normale dans la société à laquelle elle appartient.³

A contrario, on parle d'« exclusion financière » lorsqu'une personne se trouve dans une situation où il lui est impossible d'accéder à de tels services, ou lorsque les services auxquels elle a accès ne sont pas adaptés à ses besoins, ou ne sont pas offerts par des prestataires « classiques ».

Possibilité d'accéder à des produits et services financiers adaptés...

Outre le fait que l'utilisation de services financiers fait de plus en plus partie de la vie normale, la manière d'y accéder et de les utiliser pose des exigences toujours plus strictes d'un point de vue géographique, technique, culturel, éducationnel, en matière de garantie ou à cause de critères liés à l'analyse du risque. Ces exigences peuvent générer une série de difficultés d'accès et d'utilisation profondément ancrées dans la structure du marché de chaque pays.

Les produits et services financiers sont considérés comme « adaptés » lorsque leur offre, leur structure et leurs coûts ne posent pas de difficultés d'accès et/ou d'utilisation au client. Ces difficultés sont provoquées simultanément par les caractéristiques des produits et par la manière dont ils sont vendus (côté offre) ainsi que par la situation et la capacité financière du client (côté demande). L'analyse de chaque structure (côté offre et côté demande) peut, pour chaque pays, mettre en lumière la manière dont l'offre rencontre la demande ainsi que son degré d'adaptation.

... proposés par les « prestataires de services financiers classiques »...

Les « prestataires de services financiers classiques » peuvent se définir comme étant des fournisseurs de services financiers non stigmatisants dans les pays étudiés et par opposition aux prestataires qui réserveraient leurs services au segment de la population la plus défavorisée. Une grande part de l'exclusion financière semble

³ Cette définition se base sur celle de l'exclusion financière du rapport publié dans le cadre d'un projet européen dirigé par le Réseau Financement Alternatif, mars 2008, *Offre de services financiers et prévention de l'exclusion financière VC/2006/0183*, Commission européenne, Direction générale de l'Emploi, des Affaires sociales et de l'Égalité des chances Unité E2, Bruxelles.

http://www.fininc.eu/connaissances-et-donnees/papers-reports/final-report-and-executive-summary_fr_43.html

résulter de l'incapacité des prestataires de services commerciaux, que nous qualifierons ci-après de « classiques », à proposer une gamme de produits et de services adaptés aux besoins de toutes les franges de la société.

... lui permettant de mener une vie sociale normale dans la société à laquelle elle appartient.

Il est généralement admis que l'exclusion financière entretient un lien étroit avec l'exclusion sociale, phénomène plus large affectant certains groupes qui n'ont pas accès à des services de qualité essentiels, comme l'emploi, le logement, l'éducation ou les soins de santé.

L'exclusion financière entretient un lien étroit avec l'exclusion sociale. Ainsi, l'exclusion financière renforce le risque d'exclusion sociale : si cette dernière mène pratiquement automatiquement à la première, l'exclusion financière fait partie d'un processus qui renforce le risque d'être confronté à l'exclusion sociale. Être objectivement exclu ou avoir le sentiment subjectif d'être exclu peut entraîner ou être renforcé par des difficultés d'accès à ou d'utilisation des services financiers.

L'inclusion financière parfaite pourrait, par conséquent, se décrire comme la capacité d'accéder aux et d'utiliser les services financiers adaptés proposés par les prestataires de services financiers classiques. Cependant, il peut exister un « second meilleur choix » adéquat, consistant à acquérir des services adaptés proposés par des fournisseurs « alternatifs » se conformant aux règles et réglementations et qui n'exploitent pas les personnes à bas revenus. Pour le moins, un prestataire de services réputé « social » peut donner une image suffisamment sécurisante/positive pour permettre aux personnes exclues d'essayer une fois encore des services financiers qui pourraient, ensuite, constituer le premier pas vers l'inclusion financière auprès de prestataires de services financiers classiques.

L'édition 2018 du rapport sur l'inclusion financière se focalise sur la dimension de l'inclusion financière relative à l'accès et l'usage des comptes de paiements assorti de prestations de base en Belgique.

Celui-ci a donc pour objectif de tenter de répondre aux questions suivantes :

- Dans quelle mesure, une personne peut elle, aujourd'hui, en Belgique, accéder à et/ou utiliser un compte de paiement assorti de base proposé par des prestataires « classiques », adaptés à ses besoins et lui permettant de mener une vie sociale normale dans la société à laquelle elle appartient ?
- Dès lors que des lacunes/des problèmes relatifs à l'accès et l'usage en Belgique des comptes de paiements assorti de prestations de base sont identifiés, que doit-on faire en vue d'y pallier /d'y remédier ?

2 L'accès à un compte de paiement assorti de prestations de base

2.1 État des lieux

2.1.1 L'accès au service bancaire de base (SBB) garanti en Belgique depuis 2003

Accéder à un compte bancaire constitue aujourd'hui un élément indispensable à une pleine intégration dans notre société. Se loger, percevoir un salaire ou des prestations sociales peut s'avérer très difficile sans compte bancaire. Ne pas détenir de compte courant signifie aussi ne pas pouvoir payer ses factures au moyen de virements et ne pas pouvoir conserver son argent en lieu sûr. Enfin, cela signifie également ne pas pouvoir bénéficier des autres produits pour lesquels un compte bancaire constitue le point d'entrée, comme le crédit à court terme (facilités de découverts, crédit à la consommation) et les produits d'épargne – des produits bancaires pourtant essentiels pour faire face à des situations d'urgence et se projeter dans l'avenir.

En Belgique, l'accès à un service bancaire de base est garanti depuis 2003⁴. La loi belge, qui faisait œuvre de pionnière à l'époque, avait été adoptée à l'unanimité à la suite du constat posé, en 2001, que l'exclusion bancaire⁵ en Belgique touchait une population estimée à 40 000 personnes⁶.

Afin de se mettre en conformité avec le droit européen⁷ (voir paragraphe suivant), la loi du 22 décembre 2017⁸, entrée en vigueur le 1^{er} février 2018, vient de modifier le contenu et les modalités du service bancaire de base.

Ces nouvelles règles sont reprises au chapitre 8 du titre 3 Services de paiement, articles VII.56/1 à VII.59/3 du livre VII du Code de droit économique.

Il s'agit d'un compte à vue qui permet de réaliser plusieurs types d'opérations bancaires, telles que dépôts et retraits d'argent, virements, ordres permanents ou encore domiciliations et l'exécution d'opérations de paiement par le biais d'une carte de paiement ou d'un dispositif similaire. Le tout pour un montant annuel forfaitaire maximum fixé par la loi. Si ces opérations se font de manière électronique, leur nombre est illimité.

Si elles se font manuellement (un retrait d'argent au guichet ou l'exécution manuelle d'un virement), le service bancaire de base comprend un forfait de 36 opérations manuelles par an.

En outre, les frais d'ouverture, de gestion et éventuellement de clôture du compte à vue sont également compris dans le prix. Les frais d'extraits de compte sont également inclus dans le montant forfaitaire. Ces derniers peuvent être obtenus par voie électronique en nombre illimité, ou alors ils peuvent être mis manuellement à la disposition du bénéficiaire, au moins une fois toutes les deux semaines.⁹

⁴ La loi du 24 mars 2003 instaurant le service bancaire de base a été abrogée et est désormais reprise au chapitre 8 du titre 3 Services de paiement du livre VII du Code de droit économique du 28 février 2013 (Articles VII 57, 58 et 59 du Code de droit économique).

⁵ *Exclusion bancaire* est le terme utilisé pour désigner le processus par lequel une personne rencontre des difficultés d'accès et/ou d'usage dans ses pratiques bancaires et qu'elle ne peut plus mener une vie normale dans notre société.

⁶ Voir les résultats de l'étude *Élaboration d'un service bancaire universel* menée par Financité (alors dénommée Réseau Financement Alternatif) en 2001.

⁷ Directive 2014/92/UE sur la comparabilité des frais liés aux comptes de paiement, le changement de compte de paiement et l'accès à un compte de paiement assorti de prestations de base.

⁸ Loi du 22 décembre 2017 portant modification et insertion de dispositions en matière de comptes de paiement et de services de paiement dans différents livres du code de droit économique, *Moniteur Belge* du 12.01.2018 p.1481.

⁹ Ces modalités sont fixées dans l'Arrêté royal du 7 septembre 2003 portant certaines mesures d'exécution de la loi du 24 mars 2003 instaurant un service bancaire de base, qui demeure en vigueur jusqu'à son abrogation expresse malgré l'abrogation de la loi du 24 mars 2003, en vertu de l'article 54§1er de la loi du 19 avril 2014 portant insertion du livre VII « services de paiement et de crédit dans le Code de droit économique.

Selon la loi, le service bancaire de base doit être offert à toute personne qui le demande explicitement, dès lors :

- qu'il s'agit d'un consommateur résidant légalement dans un État membre
- qu'elle remplit toutes les conditions suivantes :
 - elle ne dispose pas encore du service bancaire de base ou d'un autre compte à vue, même dans une autre banque ;
 - elle ne possède pas un montant égal ou supérieur à 6.000 euros déposé sur un compte à vue ou d'épargne, même sur des comptes auprès d'autres banques ;
 - elle n'a pas commis une escroquerie, un abus de confiance, une banqueroute frauduleuse, un faux en écriture ou un blanchiment de capitaux.

La banque ouvre le service bancaire de base ou rejette l'ouverture sans délai indu et au plus tard dans les dix jours ouvrables après la réception du formulaire de demande complet. Dans les cas où la banque refuse, elle doit vous informer immédiatement après sa décision de refus.

La banque peut également résilier le service bancaire de banque si :

- le consommateur est condamné pour escroquerie, abus de confiance, banqueroute frauduleuse, faux en écriture, ou qu'il a délibérément utilisé son compte de paiement, dans le cadre du service bancaire de base, à des fins illégales ;
- s'il n'y a eu aucune opération de paiement sur le compte de paiement concerné pendant plus de vingt-quatre mois consécutifs ;
- si le consommateur a fourni des informations inexactes pour obtenir un service bancaire de base, alors que des informations exactes auraient conduit à l'absence d'un tel droit au service bancaire de base ;
- si le consommateur n'est plus une personne résidant légalement dans un État membre ;
- si le consommateur a, en Belgique, un autre compte de paiement avec lequel avec lequel il peut utiliser les services bancaires ou un compte dont le solde créditeur cumulé moyen annuel dépasse 6.000 euros.

La décision de refus ou de résiliation se fait par écrit et gratuitement.

La banque est tenue de motiver et justifier sa décision (sauf si cela est contraire à la législation relative à la lutte contre le terrorisme et le blanchiment de capitaux). La banque doit mentionner également les procédures de plainte et d'appel extrajudiciaires qui sont ouvertes avec le nom complet, l'adresse, le numéro de téléphone et l'adresse électronique de l'organisme compétent.

Cette obligation s'impose à tous les établissements de crédit qui, en Belgique, proposent un compte à vue aux consommateurs. Les banques doivent à cet effet, mettre à disposition du consommateur gratuitement de manière claire et à un endroit apparent et nettement visible, des informations sur le service bancaire de base disponibles, au moins sur support papier dans les locaux accessibles au public. Si l'établissement de crédit est disponible via un site web, cette information est en outre placée de manière claire et à un endroit bien visible pour le consommateur sur ce site internet. En outre, l'établissement de crédit met gratuitement à la disposition du consommateur une assistance gratuite.

Le service bancaire de base doit être offert pour un prix maximum forfaitaire, adapté à l'indice des prix à la consommation, fixé à 15,76 euros à partir du 1er janvier 2018¹⁰.

2.1.2 En 2008, près de 95.000 personnes n'ont pas de compte bancaire en Belgique

Les données les plus récentes que nous disposons sur l'ampleur du phénomène d'absence d'accès à un compte de paiement sont celles collectées en 2008 à l'occasion du module spécifique de l'enquête Survey on Income and Living Conditions¹¹ portant sur le surendettement et l'exclusion financière.

¹⁰ L'information mise à jour est disponible sur : <http://www.etaamb.be/fr/2016011492.html>

¹¹ SILC est l'acronyme de *Survey on Income and Living Conditions*, soit « enquête sur le revenu et les conditions de vie ». L'instrument EU-SILC est la source de référence européenne en matière de statistiques comparées sur la répartition des revenus et l'inclusion sociale au niveau européen. Il fournit deux types de données annuelles pour les pays de l'Union européenne, l'Islande et la Norvège : des données transversales concernant un moment donné ou une période donnée, avec des variables relatives au revenu, à la pauvreté, à l'exclusion sociale et à d'autres conditions de vie ; des données longitudinales concernant des évolutions dans le temps au niveau individuel, observées régulièrement sur une période de quatre ans. L'EU-SILC se fonde sur l'idée d'un cadre commun et non plus d'une enquête commune. Le cadre commun définit les listes harmonisées de variables cibles primaires (annuelles) et secondaires (tous les quatre ans ou moins) à transmettre à Eurostat ; des lignes directrices et des procédures communes ; des concepts communs (p. ex. : ménage et revenu) ; et des classifications visant à assurer la plus grande comparabilité de l'information produite. »

Selon ce sondage, 0,89 % des répondants appartenait alors à un ménage dont aucun membre ne dispose d'un compte à vue¹². Une extrapolation à l'échelle belge des répondants au SILC 2008 nous amenait à évaluer à 40.669¹³ le nombre de ménages ne disposant pas de compte bancaire, soit 94.935 personnes.

Ce nombre reflète seulement l'absence de compte bancaire, mais ne tient pas compte des difficultés d'usage que pourraient rencontrer, par exemple, les personnes âgées, handicapées, à bas revenus, surendettées, ou encore les migrants face à l'automatisation des banques.

2.1.3 Fin 2017, le nombre total de SBB existants est le plus bas jamais enregistré, le nombre d'ouvertures annuelles diminue de 20 %

Seules les banques offrant un compte à vue aux particuliers sont tenues de proposer un service bancaire de base (SBB). A contrario, les banques d'investissement et les banques réservées aux clients « corporate » et institutionnels ne doivent pas proposer ce service.

Le nombre de banques qui ont enregistré une demande relative à un service bancaire de base est passé de 13 en 2016 à 12 en 2017. Ceci est exclusivement dû à la fusion entre ABK Bank et Bank J. Van Breda.

Figure 1- Évolution du service bancaire de base (SBB), 2007 – 2017

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Nombre de banques ayant enregistré des SBB	7	12	16	/	12	18	17	14	14	13	12
Nombre de SBB ouverts	1.855	1.085	1.228	/	1.095	1.145	1.165	1.457	1.211	1.545	1.248
Nombre total de SBB existants	9.861	8.472	9.089	8.491	8.605	9.528	9.406	8.796	8.596	8.645	8.454
Nombre d'ouvertures de SBB refusées	290	164	82	/	8	1	6	6	2	3	0
Nombre de SBB fermés	2.186	1.276	801	/	981	1.100	957	1.422	1.411	1.496	1.439

Sources : Rapports annuels Ombudsfin¹⁴ 2017 et précédents

¹² Pour une analyse sur ce sujet voir, Olivier Jérusalmy, « Inclusion bancaire en Belgique : les apports de l'enquête européenne », Réseau Financité, Namur, février 2010.

¹³ Soit 0,89 % des 4 569 519 ménages fin 2008.

¹⁴

En 2017, on observe une diminution sensible du nombre total de bénéficiaires de SBB par rapport à la situation de 2016 (– 2,21%) .

Avec 8.454 unités, le nombre total de SBB existants fin 2017 est le plus bas depuis l’instauration en 2007 de l’obligation pour les établissements de crédit de livrer tous les 6 mois un rapport à ce sujet.

On constate par ailleurs une très nette diminution du nombre de SBB ouverts pour l’année 2017, (-19,22%) avec 1.218 ouvertures contre 1.545 ouvertures en 2016 . Ce nombre est à combiner avec les 1.439 SBB fermés au cours de la même année, soit une évolution de -3,81 % par rapport à l’année précédente.

À ce stade, si nous ne pouvons nous réjouir de cette évolution, il ne nous est pas possible d’en fournir une explication claire.

2.1.4 En 2017, 7 plaintes relatives aux SBB sont déposées auprès de l’Ombudsfin, elles concernent souvent des immigrés et la validité de leurs documents d’identification

L’Ombudsfin, est un organe de médiation qui traite gratuitement les plaintes des consommateurs relatives aux institutions financières. Il est chargé de recevoir les plaintes des consommateurs relatives à l’ouverture et la clôture du SBB.

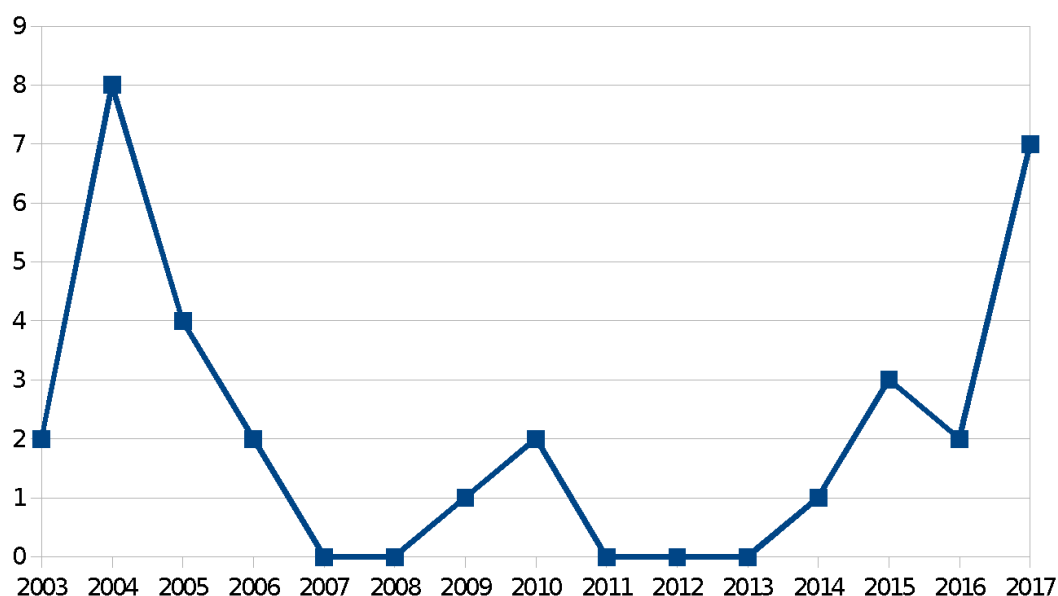
Il n’a reçu aucune plainte relative aux SBB entre 2011 et 2013, une en 2014, trois en 2015 et deux en 2016.

En 2017, 7 plaintes relatives au SBB ont été déposées. Même si le nombre de plainte demeure faible dans l’absolu, cela représente toutefois une forte hausse par rapport aux années précédentes.

Selon le rapport annuel de l’Ombudsfin, « ces plaintes concernent souvent des immigrés et la validité des documents d’identification présentés ». Ce fait confirme qu’il existe bel et bien un problème quant à l’application pratique au sein des agences des dispositions relatives au contrôle de la validité des documents d’identifications demandés en vue de l’ouverture d’un service bancaire de base.

Toujours selon ce rapport, le délai moyen de traitement de toutes les plaintes recevables clôturées en 2017 est de 59 jours calendrier.

Figure 2- Nombre de plaintes SBB recevables déposées (2003 – 2017)



Sources : Rapports annuels Ombudsfin¹⁵ 2017 et précédents

Ce faible nombre de plaintes peut selon nous être le signe de la difficulté de mise en œuvre d'une plainte pour le consommateur ou encore d'une méconnaissance de ses droits.

2.1.5 Offre de produits complémentaires au SBB par Belfius : En 2017, chute de 48 % du nombre de comptes d'aide sociale pour les bénéficiaires des CPAS, explosion du nombre d'EasyCard offertes par Fedasil aux demandeurs d'asile

Depuis des années, Belfius se profile comme le prêteur et le partenaire des Centres publics d'action sociale (CPAS) des communes belges et d'autres types d'institutions sociales, organismes qui sont en contact régulier avec des personnes à la limite de l'inclusion financière. Belfius offre une série de produits à leur intention, dont des comptes d'aide sociale, qui sont exclusivement utilisés via les CPAS.

¹⁵ L'Ombudsfin est un organe de médiation qui traite gratuitement les plaintes des consommateurs relatives aux institutions financières.

Depuis 2000, le compte d'aide sociale est un produit offert par la Banque Belfius aux CPAS en vue de les soutenir dans leur mission première. Conçu par la banque afin d'aider les organes publics locaux à offrir un accès aux services bancaires aux personnes défavorisées, il constitue un élément important pour la description du contexte belge favorisant l'inclusion financière dans le domaine des transactions bancaires.

Il s'agit d'un compte à vue spécialement destiné au paiement du revenu d'intégration sociale ou de toute autre forme d'aide octroyée par les CPAS à des personnes privées (assistance psychologique, judiciaire, médicale ou en matière de règlement de dettes...).

Ce compte, bien qu'ouvert au nom du bénéficiaire de l'aide et géré exclusivement par ce dernier, ne peut être accordé qu'à la demande du CPAS. Une carte de débit est d'office liée à ce compte. Elle permet au bénéficiaire non seulement de retirer son argent à tout moment aux distributeurs de billets, mais également d'effectuer facilement ses paiements (au même titre que n'importe quel autre consommateur). Pour permettre au bénéficiaire d'obtenir la totalité de son solde lors d'un retrait d'espèces à un automate Self-Service Banking lorsque celui-ci est inférieur à 10 euros, une avance de 9,99 euros maximum lui est accordée sans frais. Pour le bénéficiaire, le compte est entièrement gratuit : ni frais d'ouverture, ni frais de carte, ni frais de comptabilisation des opérations.

Le forfait annuel, comprenant opérations courantes, carte et comptes est pris en charge par le CPAS à hauteur de 25 euros par an et par compte. Ce montant a plus que doublé en 2015, de manière à mieux couvrir les frais du service d'après Belfius, mais en le rendant plus coûteux pour les CPAS.

Le compte propose les opérations gratuites suivantes : ouverture, gestion et fermeture du compte, transferts d'argent et paiements (par voie électronique), ordres permanents et domiciliation (par voie électronique), retraits d'argent avec une carte de paiement qui donne accès au Self-Service Banking (SSB) et qui permet d'effectuer des paiements Bancontact/MisterCash/Maestro, extraits de compte à retirer au SSB, possibilité de Belfius Direct Phone à la demande du CPAS. En outre, une avance de 9,99 euros est accordée sur chaque compte, uniquement pour les opérations de retraits de liquidités aux SSB afin de permettre au titulaire de retirer via ces appareils la totalité de l'argent auquel il a droit. Aucun intérêt débiteur n'est comptabilisé. Si en fin de mois le compte présente un solde débiteur, ce solde sera compensé par le nouveau versement.

Il convient de noter que, dès que le titulaire du compte ne dépend plus d'un CPAS, le compte est soit clôturé, soit converti en compte ordinaire Belfius (compte aux conditions normales), au choix du titulaire.

Au vu de ce qui précède, nous considérons que le produit compte d'aide sociale offert par la banque à ses clients institutionnels constitue une bonne pratique émanant du secteur financier.

Nous considérons que ce produit participe pleinement au processus d'inclusion bancaire en Belgique car, bien que destiné à un public ciblé, il est offert par une banque classique sans générer de stigmatisation liée à la situation particulière des bénéficiaires. Il permet aux usagers de bénéficier gratuitement de fonctionnalités identiques à celles comprises dans le pack SBB. Du fait de sa transformation possible en compte ordinaire une fois que le titulaire du compte ne dépend plus d'un CPAS, il peut aussi devenir un tremplin vers l'usage d'un compte classique.

Ce produit est donc un outil bien construit, complet, gratuit pour le bénéficiaire, qui joue un rôle complémentaire au service bancaire de base en vue de favoriser l'inclusion bancaire.

Fin 2017, 9.219 personnes bénéficient des comptes d'aide sociale, ce qui représente une baisse de -48% entre 2016 et 2017. Il s'agit du score le plus faible observé depuis huit ans¹⁶.

En 2010, le nombre de personnes bénéficiant des comptes d'aide sociale s'élevait à 41.102. et il s'élevait encore à 17.611 bénéficiaires en 2016. Alors que ce produit représentait 21 % du total des différents comptes ouverts par Belfius pour des personnes assistées par des CPAS en 2010, on passe désormais à 5 % en 2017.

Selon Belfius, : « *cette diminution est liée notamment au fait que, de plus en plus, l'aide sociale est versée sur un compte ordinaire (les allocataires ont/ouvrent un compte ordinaire).* »

¹⁶ Voir figure 4 ci-après.

Le compte d'aide sociale est vu comme la solution dans les cas où l'allocataire n'est pas en mesure de faire les démarches lui-même pour avoir un compte ordinaire et le CPAS demande alors à Belfius de lui ouvrir un compte d'aide sociale.

Par ailleurs, les CPAS ont également procédé à une régularisation à ce sujet et demandé la fermeture d'une série de comptes qui n'avaient plus de fin sociale ».

Une autre raison pourrait être la nouvelle tarification du forfait annuel, qui a plus que doublé en 2015. Les budgets des CPAS n'étant pas extensibles, les services sociaux ont dû répondre négativement à des personnes qui voulaient bénéficier de ces comptes. Cette hypothèse est également confortée par la diminution constante des CPAS qui font appel à ce service, comme le montre le tableau ci-dessous.

Depuis l'augmentation importante du coût du produit, on a constaté, en 2016, une diminution de 15% du nombre de CPAS ayant recours au compte d'aide sociale. Le nombre de CPAS utilisant le produit est ensuite demeuré stable en 2017.

Figure 3- Nombre de CPAS ayant recours au compte d'aide sociale (2007 – 2017)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015 (nov)	2016	2017
# CPAS ayant recours au compte d'aide sociale	556	555	551	547	538	525	448	448

Source : François Bourdon, Banque Belfius, chiffres 2010-2017

Les CPAS ont donc désormais uniquement recours à l'ouverture d'un compte d'aide sociale chez Belfius dans les cas où l'allocataire n'est pas en mesure de faire les démarches lui-même pour avoir un compte ordinaire. Pour le surplus, l'aide sociale est désormais versée sur un compte ordinaire.

Le nombre mensuel moyen de bénéficiaires du revenu d'intégration n'ayant cessé d'augmenter depuis 2010¹⁷, on peut dès lors émettre l'hypothèse que, dans l'absolu, une plus grande proportion des allocataires sociaux a désormais accès à un compte bancaire classique.

Il nous est toutefois impossible de savoir à partir de quelle date la proportion d'allocataires sociaux bénéficiant d'un compte d'aide sociale a réellement diminué, faute de disposer d'un historique relatif au nombre d'ouvertures et de clôtures annuelles relatives à ce type de compte.

Comme mentionné plus haut, le compte d'aide sociale s'inscrit dans une gamme de produits sociaux proposée par Belfius aux CPAS. Ces produits sont destinés à appuyer les institutions à vocation sociale dans leur souci de favoriser l'accès aux services bancaires de base pour les personnes en difficulté.

Le nombre de CPAS ayant recours au compte d'aide sociale reste significatif par rapport à l'estimation du nombre d'exclus bancaires en Belgique (voir point ci-dessous). Le compte d'aide sociale reste donc un outil qui joue un rôle indéniable d'inclusion financière en Belgique en permettant à des personnes en situation précaire de devenir gratuitement titulaires d'un compte et d'une carte bancaire.

¹⁷ Source : SPP Intégration sociale, Bulletin statistique, n° 21, juillet 2018 https://www.mi-is.be/sites/default/files/statistics/mi-is_2018.2_bulletin_fr_0.pdf

Figure 4- Comptes ouverts par Belfius pour des personnes assistées par les CPAS (2010 – 2017)

Comptes ouverts par Belfius pour des personnes assistées par les CPAS								
Produits	2010	2011	2012	2013	2014	2015	fin 2016	fin 2017
Compte aide sociale	41 102	42 083	40 804	38 227	35 216	21 022	17.611	9219
Compte système I	32 966	31 450	30 117	29 219	28 255	28 123	23.428	23417
Compte gestion budgétaire	59 190	63 112	66 021	69 305	70 404	73 604	72.624	72513
Compte médiation de dettes	3 925	4 372	4 825	5 334	5 655	5 866	5.726	5727
Compte pour la reconstitution d'une garantie locative	2 964	3 268	3 419	3 677	3 860	4 144	4.537	4604
Compte garanties locatives centralisées associées à une entité PWB (bailleur) non CPAS (sociétés de logement en général)	10 380	10 482	11 210	11 670	11 995	13 863	14.960	14994
Comptes retraits	42 793	44 871	46 339	48 302	48 777	49 634	42.360	42427
Compte garanties locatives centralisées associées à un CPAS (bailleur)	2 442	2 113	1 932	1 887	1 817	1 746	2.133	2154
Compte garanties de séjour	0	1 490	2 267	2 978	3 531	4 421	6.239	6357
Total	195 762	203 241	206 934	210 599	209 510	202 423	189.618	181.412

Source : François Bourdon, Banque Belfius, chiffres 2010-2017

En 2017, le nombre de comptes à finalité sociale, destinés aux personnes assistées par les CPAS, est en diminution de 4,3% par rapport à 2016, s'élevant à 181.412. On assiste à une diminution constante de ce type de compte depuis 2013, où l'on avait observé le montant le plus élevé de ce type de comptes (210.599).

Parmi ces comptes sociaux, divers produits sont proposés. Les plus importants sont les comptes de gestion budgétaire (40 %), en légère diminution de 2016 à 2017 (0,15% de diminution) mais qui n'ont cessé d'augmenter de 2010 à 2015. Ces comptes apportent une aide à la gestion des comptes des personnes en difficultés financières. Viennent ensuite les comptes de retrait (22 %), qui sont des services additionnels conjoints aux comptes de médiation de dette. Signalons également les comptes systèmes I (12 %), où l'institution sociale gère les revenus et dépenses des personnes assistées et effectue aussi des transactions en leur nom. Enfin, il y a les autres produits financiers, parmi lesquels on trouve les comptes d'aides sociales, les comptes de médiation de dettes, les comptes pour la constitution d'une garantie locative ainsi que les comptes de médiation, qui représentent chacun moins de 10 % de la proportion des comptes totaux ouverts par Belfius pour les personnes assistées par les CPAS.

Comme souligné plus haut, l'évolution la plus marquante en 2017 est la chute impressionnante du nombre de comptes d'aide sociale, qui passe de 17.611 en 2016

à 9.219 fin 2017, soit une diminution de presque -48 %. Le nombre de compte d'aide sociale en 2017 est le plus bas jamais recensé, alors que le nombre de ce type de compte s'élevait encore à 41.102 en 2010 et 21.022 en 2015.

Enfin, il convient de noter que, dans sa démarche d'offre de produits sociaux aux CPAS, Belfius offre également, depuis 2007, un service de carte prépayée SSB.

Il s'agit d'une solution automatisée destinée à permettre aux CPAS d'octroyer de manière simple et sécurisée des allocations non récurrentes, par exemple une aide urgente, ou des aides financières à des personnes non bancarisées.

Grâce à cette carte, l'allocataire peut se rendre au guichet automatique de son choix et y retirer le montant prédéfini de la carte après introduction de son code secret. Une fois le montant délivré, la carte est avalée par l'appareil et ne peut plus être utilisée.

Ici, il s'agit principalement pour le CPAS de diminuer l'usage du cash dans sa politique d'octroi d'aides sociales. Ce n'est pas en soi un outil d'inclusion financière. Le but étant de favoriser le cash électronique au sein des centres pour diverses raisons (sécurité, facilité, traçabilité...).

Comme montré dans le tableau ci-dessous, les commandes et l'utilisation de ces cartes varient peu jusqu'en 2014. En 2015 on note une diminution de 25 % alors que le chiffre se stabilise pour 2016, avant de subir une baisse de 7% en 2017 avec 48.110 cartes utilisées.

Ces données sont difficilement interprétables car on ne sait pas combien de bénéficiaires différents ont reçu ces cartes car celles-ci sont anonymes : les cartes sont établies au nom du CPAS et remises aux personnes aidées sous la responsabilité de celui-ci dans le cadre de sa mission.

Figure 5- Nombre de cartes prépayées (2011 – 2017)

	2011	2012	2013	2014	2015	Fin 2015	2016	2017
carte prépayée SSB - # cartes commandées	84 336	88 475	82 748	91 557	67 809	81177	84620	79957
carte prépayée SSB - # cartes utilisées	51 443	57 596	54 413	54 182	37 126	47.142	51708	48110

Source : François Bourdon, Banque Belfius, chiffres 2011-2017

Depuis 2014, Belfius a créé une nouvelle carte prépayée pour les paiements récurrents, la Belfius EasyCard, configurée comme une carte de retrait et de paiement rechargeable.

Deux fonctionnalités principales différencient cette carte de la carte prépayée SSB : d'une part, la possibilité pour le CPAS de recharger le montant plusieurs fois et en temps réel via une interface web (BelfiusWeb) ; d'autre part, la possibilité pour le bénéficiaire, non seulement de retirer des espèces aux distributeurs (à certaines conditions), mais aussi d'utiliser la carte pour des paiements Bancontact/Mistercash/Maestro.

La carte coûte 2 euros à la création (frais payé 1 seule fois par carte) et 10 euros de frais de gestion / an (prorata temporis en fonction du nombre de mois où la carte a été active).

Depuis la fin de l'année 2015, Fedasil utilise également la Belfius EasyCard pour le paiement de l'aide financière que l'institution verse aux demandeurs d'asile.

Figure 6- Nombre de Belfius EasyCard (2014 – 2017)

Belfius EasyCard	2014	2015	2016	2017	20016-2017
CPAS	68	332	2.370	2.471	4%
Fedasil	0		493	4.911	896%
Autres utilisateurs	0	597	5.037	823	-84%
Total	68	929	7.900	8.205	4%

Source : François Bourdon, Banque Belfius, chiffres 2014-2017

En 2017, on comptait un total de 8.205 Belfius EasyCard en circulation, soit une augmentation de 4 % depuis 2016.

Parmi celles-ci, 2.471 étaient utilisées par des CPAS et 4911 par Fédasil, qui devient en 2017 le plus gros utilisateur de ce produit.

En effet, alors qu'en 2016, Fédasil utilisait 6% des Belfius EasyCard en circulation (soit 493 cartes) il utilise désormais 60 % des cartes émises en 2017. Selon notre contact chez Belfius, les centres Fédasil utilisent cette carte pour l'argent de poche qu'ils versent aux demandeurs d'asile qu'ils accueillent dans leurs centres.

Les autres utilisateurs sociaux de cette carte sont les CPAS qui versent des allocations à des personnes qu'ils ne savent pas payer sur compte¹⁸. Le nombre de ce bénéficiaires de Belfius EasyCard via le CPAS a augmenté de 4 % en 2017, pour totaliser 2.471 personnes.

La Belfius EasyCard constitue donc désormais un élément important du paysage de l'inclusion financière en Belgique. Elle est le premier produit bancaire qu'un demandeur d'asile reçoit en Belgique.

2.2 Analyse critique : transposition « a minima » de la Directive européenne sur l'accès à un compte de paiement assorti de prestations de base, lacunes dans l'exécution et la mise en œuvre du droit au SBB en Belgique

Onze ans après l'instauration de la loi belge sur les services bancaires de base, les institutions européennes sont également parvenues à un accord pour imposer l'accès à un compte de paiement assorti de prestations de base dans les pays membres de l'Union européenne.

Adoptée en mai 2014, la Directive 2014/92/UE sur la comparabilité des frais liés aux comptes de paiement, le changement de compte de paiement et l'accès à un compte de paiement assorti de prestations de base entend favoriser « la création d'un véritable marché unique pour les services financiers de détail apportant de

¹⁸ Les cartes restantes sont destinées à des types de clients plus divers, comme carte professionnelle remise à un employé par exemple.

nombreux avantages aux citoyens de l'UE en leur fournissant un droit à un compte de paiement de base indépendamment de leur lieu de résidence ou de leur situation financière».

Elle consacre une série de grands principes qui doivent sous-tendre la mise en œuvre de l'accès à un compte de paiement assorti de prestations de base par les états membres.

La transposition de la Directive en droit belge a été opérée par le biais de la loi du 22 décembre 2017 entrée en vigueur le 1^{er} février 2018.

Malheureusement, lorsqu'on analyse le SBB nouvelle mouture au regard des principes, exigences et des options pour les mettre en œuvre offertes par la Directive, force est de constater que le législateur Belge s'est borné à réaliser une transposition « ad minima », en rajoutant au dispositif existant les obligations supplémentaires imposées par la directive.

Le législateur n'a en effet pas touché au service bancaire de base établi en 2003, et aucune modification n'a été opérée en vue d'adapter ce service aux besoins actuels des consommateurs vulnérables et aux pratiques actuelles en terme d'offre de services bancaires sur le marché. Il s'est également bien gardé de se montrer innovant, alors que certaines options suggérées par l'Europe sont de nature à considérablement améliorer la portée du service bancaire de base.

Enfin, et c'est inadmissible, les effets de certains principes qui ont bien été transposés dans la loi sont amoindris, voire anéantis en pratique en raison de l'absence totale, de l'inadéquation ou du caractère obsolète des mesures d'exécution nécessaires à les mettre en œuvre.

Voici, listés ci-dessous, six dimensions pour lesquelles le service bancaire de base nouvelle mouture présente des faiblesses significatives de nature à diminuer sa pertinence, son effectivité et sa capacité à réellement adresser les besoins essentiels des consommateurs sans compte de paiement de base en Belgique aujourd'hui.

2.2.1 Élargissement minimum des services compris dans le SBB

Afin de respecter la directive¹⁹, la loi belge a dû élargir la gamme des prestations offertes dans le cadre du service bancaire de base, en particulier :

¹⁹ Article 17 de la directive 2014/92/EU sur la comparabilité des frais liés aux comptes de paiement, le changement de compte de paiement et l'accès à un compte de paiement assorti de prestations de base.

1. en prévoyant l'obligation d'offrir des opérations de paiement au moyen d'une carte de paiement, y compris les paiements en ligne ; le régime légal du service bancaire de base belge prévoyait la possibilité pour l'établissement de crédit d'offrir un compte assorti ou non d'une carte de débit, ce qui contrevient au prescrit de la Directive. Dans la pratique, presque tous les comptes bancaires de base offerts étaient assortis d'une telle carte, mais il convenait néanmoins de supprimer complètement l'autre option.
2. En offrant la possibilité de retirer des espèces dans l'Union à partir d'un compte de paiement et d'effectuer dans l'Union les opérations de paiement suivantes : les prélèvements, les opérations de paiement au moyen d'une carte de paiement, y compris les paiements en ligne, et les virements, y compris les ordres permanents ;
3. En offrant des services permettant les virements (y compris les ordres permanents) effectués, lorsqu'ils sont disponibles, aux terminaux, aux guichets et par l'intermédiaire des services en ligne de l'établissement de crédit ; la directive précise toutefois qu'« un compte de paiement assorti de prestations de base ne devrait pas être utilisable uniquement en ligne, car cela constituerait un obstacle pour les consommateurs qui n'ont pas accès à internet »²⁰.

Pour ce faire, le législateur belge a fait le strict nécessaire, l'article VII.57 §1er du code de droit économique prévoyant désormais que :

- *Le service bancaire de base est un service de paiement disponible au sein de l'Union européenne qui comprend les services visés à l'article I. 9, 1°, a) à c), à l'exception de toute opération de paiement différée à l'aide d'un instrument de paiement, et l'inscription en compte des chèques.*

Selon l'article I.9,1, a) à c) du code de droit économique, la définition du service de paiement est la suivante : tout service offert en vente dans le cadre d'une activité professionnelle, mentionnés ci-après :

- *a) les services permettant de verser des espèces sur un compte de paiement et toutes les opérations qu'exige la gestion d'un compte de paiement;*
- *b) les services permettant de retirer des espèces d'un compte de paiement et toutes les opérations qu'exige la gestion d'un compte de*

²⁰ Considérant (44) de la directive 2014/92/EU sur la comparabilité des frais liés aux comptes de paiement, le changement de compte de paiement et l'accès à un compte de paiement assorti de prestations de base.

- paiement;*
- *c) l'exécution d'opérations de paiement, y compris les transferts de fonds sur un compte de paiement auprès du prestataire de services de paiement de l'utilisateur ou auprès d'un autre prestataire de services de paiement :*
 - l'exécution de domiciliations;*
 - l'exécution d'opérations de paiement par le biais d'un instrument de paiement;*
 - l'exécution de virements, y compris d'ordres permanents de paiement;*
- *Les services permettant de placer ou de retirer des espèces sur un compte sont possibles au guichet ou aux distributeurs automatiques pendant les heures d'ouverture de l'établissement de crédit ou en dehors de celles-ci.*
 - *Il est possible d'effectuer des opérations de paiement au moyen d'une carte de paiement, y compris les paiements électroniques.*
 - *Il est possible d'effectuer les virements, y compris d'ordres permanents de paiement, lorsqu'ils sont disponibles, aux automates, aux guichets et par l'intermédiaire des services en ligne de l'établissement de crédit.*
 - *Le service bancaire de base est au moins proposé en euros.*
 - *Les alinéas 2 et 3 s'appliquent dans la mesure où l'établissement de crédit propose ces possibilités déjà au consommateur titulaire d'un compte de paiement autre qu'un compte de paiement dans le cadre du service bancaire de base.*
 - *Le Roi peut étendre le service bancaire de base aux services supplémentaires qui sont jugés essentiels pour le consommateur compte tenu des pratiques courantes.*

Nous sommes donc en présence d'un service bancaire de base nouvelle mouture qui, certes, respecte le prescrit de la directive mais qui, à notre avis, est en défaut d'adresser certains besoins essentiels des consommateurs à notre époque.

L'article 17 alinéa 8 de la directive prévoit ainsi que les États membres peuvent autoriser les établissements de crédit à accorder, à la demande du consommateur, une facilité de découvert liée à un compte de paiement assorti de prestations de base. Les États membres peuvent définir la durée maximale et le montant maximal d'une telle facilité de découvert.

Ce type de facilité pourrait s'avérer intéressante pour certaines catégories de bénéficiaires.

Citons, par exemple, à cet égard les comptes sociaux offerts par Belfius aux destinataires des aides dispensées par les CPAS, qui accordent sans frais une avance de 9,99 euros maximum pour permettre au bénéficiaire d'obtenir la totalité de son solde lors d'un retrait d'espèces à un automate Self-Service Banking lorsque celui-ci est inférieur à 10 euros²¹.

Mais le législateur a fait le choix de ne pas transposer cet article 17, alinéa 8, de la directive. Un amendement au projet de loi²² tendait pourtant à préciser, en ce qui concerne le service bancaire de base, que le Roi peut autoriser les établissements de crédit à accorder, à la demande du consommateur, une facilité de découvert liée à un compte de paiement assorti de prestations de base. Cet amendement a été rejeté au motif «qu'il faut veiller, dans le cadre de la lutte contre le surendettement, à ce qu'une ouverture de crédit supplémentaire ne soit conclue, ce qui aggraverait encore les problèmes du consommateur».

Si, de manière générale, les ouvertures de crédit, compte tenu de la sous-estimation du taux de défaillance, doivent, par mesure de précaution, toujours être considérées comme un crédit dangereux pour les publics vulnérables²³, il n'en demeure pas moins que, dans des cas précis comme celui mentionné plus haut, ce type de facilité peut s'avérer intéressante pour certaines catégories de bénéficiaires.

Alors que la possibilité lui était offerte par la Directive, il est dommage que le législateur n'ait pas profité de l'occasion qui leur était offerte pour baliser les contours d'un crédit responsable pour le de public bénéficiaire du service bancaire de base²⁴.

2.2.2 Nombre d'opérations manuelles comprises dans le forfait et prix du SBB inchangés depuis 2003

En ce qui concerne le prix du service bancaire de base, l'article 18 alinéa 4 de la directive prévoit que les États membres peuvent exiger des établissements de

²¹ Voir infra, point 2.3 du présent rapport.

²² DOC 54 2772/002, amendement numéro 4.

²³ Voir à ce sujet le Rapport sur l'inclusion financière 2017 de Financité
https://www.financite.be/sites/default/files/references/files/rif_2017_master_20171219comv2.pdf

²⁴ Bernard Bayot, Services bancaires de base renforcés ? Les obligations de la transposition de la directive et Services bancaires de base renforcés ? Les options de la transposition de la directive, Réseau Financité, décembre 2017.

crédit qu'ils mettent en œuvre des systèmes de tarification différents en fonction du niveau d'inclusion bancaire du consommateur, de sorte notamment à pouvoir offrir des conditions plus favorables aux consommateurs vulnérables non bancarisés. Dans ce cas, les États membres veillent à ce que les consommateurs obtiennent des orientations ainsi que des informations adéquates concernant les options disponibles.

Le considérant 46 précise que, pour encourager les consommateurs vulnérables non bancarisés à prendre part au marché de la banque de détail, les États membres devraient pouvoir prévoir que des comptes de paiement assortis de prestations de base doivent être proposés à ces consommateurs à des conditions particulièrement avantageuses, par exemple à titre gratuit.

Lors de la transposition de la directive en droit belge, l'article VII.57 §3 du code de droit économique qui prévoit que « *Le forfait maximal pour le service bancaire de base ne peut excéder le montant de 12 euros par an* » n'a pas été modifié .

Un amendement²⁵ au projet de loi précisait pourtant, en ce qui concerne le service bancaire de base, que « *le Roi peut exiger des établissements de crédit qu'ils mettent en œuvre des systèmes de tarification différents avec des conditions plus favorables aux consommateurs vulnérables* ». Il n' a pas été retenu, le vice-premier ministre répondant que le projet de loi n'exclut pas que le Roi puisse abaisser certains tarifs mais qu'une somme de 15,44 euros lui semble en outre raisonnable pour un paquet de base assez étendu.

La nouvelle loi a ainsi inséré un paragraphe qui stipule que « *le Roi peut adapter le tarif en tenant au moins compte des niveaux des revenus nationaux et des frais moyens pour les services proposés en liaison avec un compte de paiement* ».

²⁵ DOC 54 2772/002, amendement numéro 5.

La transposition de la Directive en droit belge n'a donc donné lieu à aucune réflexions sérieuses sur l'adéquation du prix forfaitaire du service bancaire de base (fixé à 12 euros en 2003) aux besoins actuels des consommateurs vulnérables et à sa pertinence tenant compte des pratiques actuelles en terme d'offre de services bancaires sur le marché.

Il est essentiel de mener cette réflexion, en parallèle des réflexions relatives aux type et nombre d'opérations minimum comprises dans le forfait (voir infra).

Il convient d'exercer la faculté prévue dans la loi d'adapter le tarif du service bancaire de base au moyen d'un nouvel Arrêté Royal afin qu'il soit offert à des conditions particulièrement avantageuses, voire gratuitement, aux consommateurs vulnérables non bancarisés, quitte à ce que cela nécessite la création de systèmes de tarification différents.

Cette définition devra se faire sur base d'une analyse approfondie du profil des personnes non bancarisées, de leurs besoins et de la manière dont l'offre de compte bancaires telle qu'elle existe aujourd'hui répond ou non à ceux-ci, au regard, notamment, de la tendance générale à l'augmentation des frais bancaires et de leur impact sur les personnes en situation de précarité.

Cette tendance et ses conséquences sont développées plus amplement dans le chapitre du présent rapport relatif à l'accès à des moyens de paiement adaptés à un coût raisonnable.

En ce qui concerne le nombre d'opérations comprises dans le prix forfaitaire du service bancaire de base, en ligne avec le prescrit des articles 17 et 18 de la Directive, un §4 a été rajouté à l'article VII.57 du code de droit économique concernant le nombre d'opération : « *Le service bancaire de base offre au consommateur la possibilité d'effectuer un nombre illimité d'opérations en rapport avec les services visés au § 1er.*

Le Roi peut cependant déterminer qu'un nombre minimum d'opérations en rapport avec les services visés à l'article VII.57, § 1er, sont gratuites et qu'un nombre minimum de virements papier sont disponibles à un prix raisonnable, en veillant à ce que le nombre minimum d'opérations soit suffisant pour couvrir l'usage personnel du consommateur, en tenant compte du comportement de celui-ci et des pratiques commerciales courantes.

Les frais facturés pour les opérations au-delà du nombre minimum d'opérations ne sont jamais plus élevés que ceux facturés dans le cadre de la politique tarifaire

habituelle de l'établissement de crédit ».

Malheureusement, force est de constater que l'impact de cet article est fortement limité en pratique.

En effet, si la loi a belle et bien été modifiée pour introduire les exigences de la Directive, on n'a, par contre, pas encore touché à l'arrêté Royal du 7 septembre 2003²⁶, qui a été pris en exécution du service bancaire de base ancienne mouture et fixe le prix forfaitaire et le nombre d'opérations comprises dans le forfait.

Cet Arrêté Royal est dès lors toujours d'application mais son contenu est difficilement compréhensible car il fait référence à la description du service bancaire de base issue de la loi du 24 mars 2003 qui est abrogée depuis le 29 mai 2014.

L'arrêté royal prévoit en son article 3 que *« Lorsqu'une carte de débit, destinée uniquement à l'utilisation en Belgique et limitée ou non aux automates privatifs de l'établissement qui gère le compte, est mise à la disposition du titulaire du service bancaire de base, les opérations comprises dans le forfait visé à l'article 3, § 3, de la même loi sont les suivantes :*

- *1° l'ouverture, la gestion ou la clôture du compte à vue concerné;*
- *2° la mise à disposition électronique des extraits de compte en Belgique; lorsqu'il n'y a pas de mise à disposition électronique d'extraits de compte, des extraits de compte sont au moins mis à disposition tous les quinze jours au bureau de domiciliation ou à l'agence;*
- *3° 36 opérations manuelles de débit par an;*
- *4° un nombre illimité des autres opérations visées par l'article 3, § 2, de la même loi. »*

Or, selon l'arrêté Royal, par opérations manuelles de débit on entend :

- le retrait d'argent au guichet visé à l'article 3, § 2, 5°, de la loi du 24 mars 2003 instaurant un service bancaire de base,
- et l'exécution manuelle d'un virement visé à l'article 3, § 2, 2°, de la même loi.

²⁶ Arrêté royal du 7 septembre 2003 portant certaines mesures d'exécution de la loi du 24 mars 2003 instaurant un service bancaire de base, *Moniteur Belge* du 15.09.2003, p.45858.

Les virements par le titulaire du service bancaire de base de son compte à vue vers son compte d'épargne auprès du même établissement de crédit n'y sont pas compris.

Selon une interprétation stricte des termes de l'arrêté Royal, ne sont donc pas considérés comme des opérations pouvant être réalisées gratuitement dans la limite de 36 opérations par an :

- les domiciliations,
- le dépôt d'espèce
- et les inscriptions en compte de chèques qui se feraient manuellement, via l'intermédiaire d'un agent.

Celles-ci devraient donc être considérées comme des « *autres opérations* » dont un nombre illimité est compris dans le forfait.

Dans la pratique, l'interprétation de cet arrêté Royal et son application est tout à fait inégale.

Ainsi, le site du SPF économie²⁷ indique que toutes les opérations qui se font manuellement (et non pas électroniquement) sont limitées à 36 opération par an.

Chez Dexia et BNP Paribas Fortis, la documentation mise à disposition sur le site internet de l'institution bancaire précise que : « le service bancaire de base donne droit à 36 opérations manuelles/an: virements sur papier, dépôts et retraits au guichet en Belgique²⁸ ».

ING reprend quant à elle sur son site la formulation issue de l'Arrêté royal, à savoir « 36 opérations manuelles de débit par an » dans son document qui présente les informations générales relatives aux cartes et aux comptes »²⁹

²⁷ Pour ce montant maximum, vous pouvez effectuer dans l'Union européenne, de manière illimitée certaines opérations :
des dépôts ;
des inscriptions en compte de chèques ;
des retraits d'argent ;
des virements ;
des ordres permanents ;
des domiciliations.

Si ces opérations se font électroniquement, leur nombre est illimité.

Si elles se font manuellement (un retrait d'argent au guichet par exemple), vous avez droit à 36 opérations manuelles.

<https://economie.fgov.be/fr/themes/services-financiers/services-de-paiement/service-bancaire-de-base> consulté le 12/11/2018

²⁸ <https://www.belfius.be/retail/fr/produits/paiement/compte-bancaire/service-bancaire-de-base/index.aspx>, consulté le 15/11/2018

²⁹ Arrêté royal du 7 septembre 2007 portant certaines mesures d'exécution de la loi du 24 mars 2003 instaurant un service bancaire de base, *Moniteur Belge* du 15.09.2003 p. 45858.

La transposition de la Directive dans notre droit belge n'a pas été suivie d'une modification de l'arrêté Royal déterminant le nombre minimum d'opérations en rapport avec les services visés à l'article VII.57, § 1er, qui sont gratuites.

La définition des opérations qui sont gratuites car comprises dans le prix forfaitaire du SBB figure dans un arrêté Royal datant de 2007 qui n'est plus lisible. Elle est dès lors mal interprétée en pratique, tant par les banques que par le SPF lui-même.

La Directive et désormais la loi belge imposent que l'arrêté Royal déterminant le nombre minimum d'opérations gratuites comprises dans le service bancaire de base et le nombre minimum de virements papier disponibles à un prix raisonnable, veille à ce que le nombre minimum d'opérations soit suffisant pour couvrir l'usage personnel du consommateur, en tenant compte du comportement de celui-ci et des pratiques commerciales courantes.

Or, l'arrêté Royal de 2007 prévoit que 36 opérations manuelles de débit par an sont comprises dans le forfait, soit trois opérations par mois. Plus de dix ans se sont écoulés depuis que ce nombre a été fixé. Tant le comportement du consommateur que les pratiques commerciales courantes ont indéniablement depuis lors.

Il est essentiel de redéfinir au moyen d'un nouvel Arrêté Royal tant le type d'opérations minimum comprises dans le forfait que leur nombre en tenant compte du comportement du consommateur susceptible de solliciter un service bancaire de base et des pratiques commerciales courantes d'aujourd'hui.

Cette définition devrait se faire sur base d'une analyse approfondie du profil des personnes non bancarisées, de leurs besoins et de la manière dont l'offre de compte bancaires telle qu'elle existe aujourd'hui répond ou non à ceux-ci, au regard, notamment, de la tendance générale à la numérisation des opérations bancaires et à l'augmentation du coût de certains moyens de paiement.

Ces éléments seront abordés de manière extensive dans les chapitres du présent rapport relatifs à l'accès à des moyens de paiement adaptés à un coût raisonnable.

2.2.3 Existence d'une discrimination fondée sur l'existence de contrats de crédit dans le chef du consommateur

L'article 15 de la directive traite quant à lui de la non-discrimination.

Un article VII.56/1 a désormais été inséré dans le code de droit économique, qui stipule que « *Lors de la demande, de l'accès ou de la détention d'un compte de paiement auprès de l'institution de crédit, le consommateur ne subit pas de discrimination fondée sur la nationalité, le lieu de résidence ou sur tout autre motif visés dans la loi du 30 juillet 1981 tendant à réprimer certains actes inspirés par le racisme ou la xénophobie* ».

Par ailleurs, le considérant 35 de la Directive précise à ce sujet : « En outre, les États membres devraient assurer l'accès aux comptes de paiement assortis de prestations de base quelle que soit la situation financière du consommateur, telle que son statut professionnel, son niveau de revenu, son historique de crédit ou sa faillite personnelle. »

Or, la loi belge tant dans son ancienne que dans sa nouvelle mouture prévoit expressément la possibilité pour les banques d'exclure des demandeurs du service bancaire de base sur la base du montant cumulé de leur épargne.

En effet, l'ancien article VII.58. du Code de droit économique stipulait que « Le consommateur qui demande un service bancaire de base ne peut déjà bénéficier d'un service bancaire de base, d'un autre compte de paiement ou d'un compte dont le solde créditeur cumulé moyen annuel dépasse 6.000 euros. ».

Désormais, l'article VII.58. du Code de droit économique est supprimé et le nouvel article VII.59. § 1er prévoit ce qui suit : « L'établissement de crédit peut refuser la demande si le consommateur a, en Belgique un autre compte de paiement avec lequel il peut utiliser les services de paiement mentionnés à l'article VII.57, § 1er , ou un compte dont le solde créditeur cumulé moyen annuel dépasse 6.000 euros. »

Contrairement au prescrit exprès de la Directive, la loi belge n'assure donc pas un accès aux comptes de paiement assortis de prestations de base quelle que soit la situation financière du consommateur puisque les consommateurs disposant d'un solde moyen cumulé de plus de 6.000€ sur un compte d'épargne.

En outre, l'article 6 de l'arrêté royal du 7 septembre 2003, tel que modifié par l'arrêté royal du 1er avril 2007, toujours d'application à ce jour³⁰, précise que sont compatibles pour l'octroi ou le maintien du service bancaire de base :

« 1° des comptes, ..., si le solde créditeur cumulé moyen annuel ne dépasse pas 6.000 euros; pour la détermination du montant maximum de 6.000 euros, les garanties locatives ne sont pas prises en considération; 2° des assurances ; 3° des contrats de crédit visés par la loi du 12 juin 1991 relative au crédit à la consommation dans la mesure où le solde des comptes visés au 1° augmenté du montant du crédit ne dépasse pas 6.000 euros ».

Cet Arrêté Royal induit donc également une discrimination d'accès dans le chef du consommateur qui fait la demande d'un service bancaire de base, fondée sur l'existence de contrats de crédits que les demandeurs du service bancaire de base auraient souscrits.

Un amendement n° 2 au projet de loi avait pourtant bien tenté de préciser, en ce qui concerne le service bancaire de base, que les institutions de crédit ne peuvent pas refuser une demande du service bancaire de base sur la base de la situation financière du consommateur, telle que son statut professionnel, son niveau de revenus, son historique de crédit ou sa faillite personnelle.³¹ Cet amendement n'a toutefois pas été adopté au motif que cela figure dans l'exposé des motifs de la loi et que, pour le reste, l'article VII.57 §2 alinéa 2 précise que « *les conditions applicables à la détention d'un service bancaire de base ne sont en aucun cas discriminatoires* ».

Une sécurité juridique élémentaire nécessitait toutefois de le prévoir dans la loi elle-même, a fortiori lorsque, comme c'est le cas aujourd'hui, il existe toujours un arrêté royal qui opère bel et bien une discrimination se basant sur la situation financière du consommateur et son historique de crédit en indiquant expressément qu'il faut prendre en considération le montant des crédits à la consommation éventuels pour juger de l'octroi ou le maintien du service bancaire de base.

Afin d'assurer effectivement le principe de non discrimination, il convient d'abroger dans l'arrêté Royal d'exécution de la loi la disposition qui crée une discrimination d'accès dans le chef du consommateur qui fait la demande d'un service bancaire de base, fondée sur l'existence de contrats de crédits que les demandeurs du service bancaire de base auraient souscrits.

³⁰ Arrêté royal du 7 septembre 2007 portant certaines mesures d'exécution de la loi du 24 mars 2003 instaurant un service bancaire de base, *Moniteur Belge* du 15.09.2003 p. 45858.

³¹ DOC 54 2772/002.

2.2.4 Choix des documents d'identité requis pour les consommateurs sans adresse fixe, demandeurs d'asile ou qui n'ont pas de permis de séjour mais dont l'expulsion est impossible laissé à l'appréciation des banques

La transposition en droit belge de la directive européenne a également eu un impact significatif en termes de personnes qui peuvent désormais solliciter un service bancaire de base, car la directive précise en son article 16 que les consommateurs résidant légalement dans l'Union (...) ont le droit d'ouvrir un tel compte, ce droit s'appliquant indépendamment du lieu de résidence du consommateur.

La directive définit comme suit la notion «résidant légalement dans l'Union»: lorsqu'une personne physique a le droit de résider dans un État membre en vertu du droit de l'Union ou du droit national, en ce compris les consommateurs qui ne possèdent pas d'adresse fixe et les demandeurs d'asile au titre de la convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés, de son protocole du 31 janvier 1967 et des autres traités internationaux pertinents . »

Le considérant 39 de la directive précise en outre que les États membres devraient pouvoir mettre en place des mécanismes destinés à aider les consommateurs n'ayant pas d'adresse fixe, aux demandeurs d'asile et aux consommateurs qui se voient refuser un titre de séjour mais dont l'expulsion est impossible pour des raisons juridiques ou pratiques, à bénéficier pleinement de la présente directive.

L'article VII.57 §2 du code de droit économique prévoit donc désormais que « *Tout établissement de crédit doit offrir le service bancaire de base. Tout consommateur résidant légalement dans un État membre a droit au service bancaire de base* ».

Un article 33/9° est également inséré dans le code de droit économique afin d'introduire la définition suivante : «*consommateur résidant dans un état membre : toute personne physique ayant le droit de résider dans un État membre en vertu de la législation européenne ou nationale, en ce compris les consommateurs qui ne possèdent pas d'adresse fixe, les consommateurs qui n'ont pas de permis de séjour, mais dont l'expulsion est impossible pour des raisons légales ou pratiques et les demandeurs d'asile au titre de la convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés, de son protocole du 31 janvier 1967 et des autres traités internationaux pertinents* ».

Par ailleurs, les travaux préparatoires de la loi précisent toutefois que :

« Cette notion de “résidant légalement dans l’Union” est donc très large puisqu’elle vise et intègre de nombreuses personnes. Cela peut conduire, pour déterminer quelles sont les personnes qui sont visées par les notions de consommateurs sans adresse fixe dans l’Union européenne, de demandeurs d’asile ou de consommateur qui n’ont pas de permis de séjour mais dont l’expulsion est impossible pour des raisons légales et pratiques, à ce que l’établissement de crédit doive se référer à de nombreux autres textes légaux, comme par exemple, l’arrêté royal du 8 octobre 1981 concernant l’accès au territoire et ses différentes annexes, la loi du 18 septembre 2017 relative à la prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme et à la limitation de l’utilisation des espèces, la circulaire CBFA 2010-09 du 6 avril 2010³² qui précise quels sont les documents qui peuvent être utilisés en vue de procéder à l’identification et au contrôle de l’identité des consommateurs dans le cadre de la loi du 18 septembre 2017 précitée. Sur ces bases pourront par exemple être visés par ces notions: les demandeurs d’asile titulaires d’une annexe 26 (demande d’asile) ou 35 (recours en annulation d’une décision), les apatrides dont la procédure est toujours en cours, les mineurs étrangers non accompagnés, les personnes en procédure de regroupement familial (annexe 19 ou annexe 19ter, attestation d’immatriculation, annexe 35), les victimes de la traite des êtres humains dont la procédure est en cours, les étrangers dont la demande de régularisation est basée sur des raisons médicales, les personnes avec une annexe 15, ce qui recouvre plusieurs situations (par exemple des personnes qui demandent un changement de statut ou dont la procédure est encore en cours: entre autres un étudiant qui demande le statut de travailleur après ses études).

Là où la notion de raison “légales” peut être facilement contrôlée par l’établissement de crédit, la notion de raisons “pratiques” est plus difficile à comprendre.

Les situations suivantes peuvent être considérées comme des raisons pratiques qui peuvent empêcher une expulsion:

- une personne gravement malade qui n’a pas les soins adaptés à son état dans son pays d’origine ou qui n’est pas capable de voyager pour raison de santé,
- des personnes sans carte d’identité, dont l’ambassade du pays d’origine ne délivre pas de document d’identité ou de laissez-passer,
- des personnes qui ne peuvent être expulsés en raison d’une situation de guerre dans le pays;
- certains pays qui ne coopèrent pas en ce qui concerne les expulsions de leurs ressortissants pour des raisons diplomatiques,

³² Selon, le point 4.2.4.1.2. de la circulaire, l’identité des personnes de nationalité étrangère peut être valablement vérifiée au moyen du document qui leur est délivré par les autorités belges en fonction de leur statut sur le territoire belge (carte d’identité, certificat d’inscription au registre des étrangers, ainsi que les différentes annexes à l’AR du 8 octobre 1981). Cette disposition vise notamment à ne pas exclure les personnes en situation précaire sur le territoire belge de l’accès aux services financiers.

— les personnes dont l'expulsion vers le pays d'origine est une violation de l'article 3 de la CEDH (traitement inhumain et dégradant) ou de l'article 8 de la CEDH (droit à la vie privée et familiale) ».

Les travaux préparatoires de la loi précisent donc que, dans le cadre de la loi du 18 septembre 2017 relative à la prévention du blanchiment de capitaux, pour procéder à l'identification et au contrôle de l'identité des consommateurs sans adresse fixe dans l'Union européenne, aux demandeurs d'asile ou aux consommateurs qui n'ont pas de permis de séjour mais dont l'expulsion est impossible pour des raisons légales et pratiques, les établissements de crédit doivent se baser sur de nombreux textes légaux, comme par exemple, l'arrêté royal du 8 octobre 1981 concernant l'accès au territoire et ses différentes annexes et la circulaire CBFA 2010-09 du 6 avril 2010.

Ce faisant, les travaux préparatoires mettent le doigt sur la problématique de l'identification du contrôle de l'identité des consommateurs qui constitue le nœud du problème concernant les difficultés d'accès aux services bancaires (de base ou non) pour les demandeurs d'asile et les consommateurs qui n'ont pas de permis de séjour mais dont l'expulsion est impossible pour des raisons légales et pratiques.

Dans son rapport «La migration en chiffres et en droits 2015»³³, Myria (institution publique indépendante qui analyse la migration, défend les droits des étrangers et lutte contre la traite et le trafic des êtres humains) mettait déjà en évidence que :

«Si l'ouverture d'un compte en banque reste une mission quasiment impossible pour les personnes en séjour irrégulier, elle semble également de plus en plus difficile pour les personnes qui sont en séjour légal mais temporaire. Les institutions bancaires bloquent de plus en plus souvent les comptes en banque de personnes dont la situation de séjour change. ».

Fin 2016, Myria, soulignait que nombre de problèmes surviennent dans le cadre de l'obligation d'identification imposée par la réglementation nationale et internationale relative aux pratiques de blanchiment de capitaux et au financement du terrorisme.³⁴ : « les banques l'interprètent de différentes façons. Leur politique d'acceptation de clients n'est pas transparente et elles invoquent leur liberté contractuelle. Certaines banques semblent s'appuyer sur des obligations anti blanchiment de capitaux afin de justifier le refus de

³³ La migration en chiffres et en droits 2015 (Myria-Centre fédéral Migration), septembre 2015, disponible sur <http://www.myria.be/fr/publications/la-migration-en-chiffres-et-en-droits-2015>

³⁴ Voir MyriaDocs #2 Être étranger en Belgique en 2016, décembre 2016, disponible sur https://www.myria.be/files/Etre_etranger_en_2016-final.pdf

clients peu intéressants sur le plan financier. Elles ne doivent pas motiver leur refus, ce qui souvent rend les potentiels clients impuissants ».

Mais quels sont donc les documents d'identification nécessaires aujourd'hui pour avoir accès à un service bancaire en Belgique, de base ou non?

La réponse à cette question se trouve dans la loi relative à la prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme et à la limitation de l'utilisation des espèces du 18 septembre 2017³⁵, qui impose aux établissements de crédit et aux succursales en Belgique d'établissements de crédit de droit étranger une obligation légale d'identifier leurs clients et de vérifier leur identité au moyen d'un document probant dont il est pris copie lorsqu'ils nouent des relations d'affaires qui feront d'eux des clients habituels.

Celle-ci prévoit en son article 26§1 et §2 1° que, lorsque l'obligation d'identification porte sur une personne physique, afin de satisfaire à leur obligation, les entités assujetties recueillent « son nom, son prénom, ses lieu et date de naissance et, dans la mesure du possible, son adresse ».

La loi transpose ainsi la quatrième directive anti-blanchiment 2015/849³⁶ qui fixe un nouveau cadre pour la lutte contre les pratiques de blanchiment de capitaux et les obligations pour les banques en découlant.

Une des évolutions les plus importantes du cadre normatif européen, consiste dans la mise en exergue du recours à une approche fondée sur les risques comme la pierre angulaire des mécanismes de prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme (BC/FT).

Au niveau belge, cette exigence a notamment été transposée, pour ce qui concerne les mesures de prévention à mettre en œuvre par les entités assujetties, dans l'obligation de réaliser une évaluation des risques à un double niveau, à savoir :

- *une évaluation globale des risques auxquels elles sont exposées,*
- *une évaluation des risques associés à chaque client.*

³⁵ *Moniteur Belge*, 6 octobre 2017

³⁶ Directive 2015/849 du Parlement européen et du Conseil du 20 mai 2015 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux ou du financement du terrorisme, modifiant le règlement (UE) n° 648/2012 du Parlement européen et du Conseil et abrogeant la directive 2005/60/CE du Parlement européen et du Conseil et la Directive 2006/70/CE de la Commission.

L'article 16 de la Loi anti-blanchiment prévoit que les entités assujetties sont tenues de prendre des mesures appropriées et proportionnées à leur nature et à leur taille pour identifier et évaluer les risques de BC/FT auxquels elles sont exposées.

Cette approche fondée sur les risques s'applique à toutes les obligations de vigilance qui incombent aux établissements de crédit, et donc également à l'obligation d'identification et de vérification de l'identité, conformément à l'article 19 de la Loi anti-blanchiment.

Il s'agit d'une modification substantielle par rapport à la loi du 11 janvier 1993, qui adoptait une approche « *rule based* » et énumérait les informations devant être obtenues et vérifiées dans tous les cas afin de satisfaire à l'obligation d'identification et de vérification et énumérait les dispenses légales d'identification.

Désormais, ni la nouvelle loi anti-blanchiment, ni le Règlement de la Banque Nationale de Belgique anti-blanchiment n'énumèrent les documents probants ou sources fiables et indépendantes d'informations auxquels il peut ou doit être recouru pour satisfaire à l'obligation de vérification de l'identité des personnes impliquées.

Les informations à obtenir pour identifier une personne et à vérifier pour s'assurer de son identité doivent être déterminées par chaque institution financière en fonction du risque qu'elle a identifié.

En conséquence, il appartient à chaque institution financière assujettie d'intégrer dans sa politique de gestion des risques de BC/FT un cadre de référence adéquat pour l'application de l'approche fondée sur les risques qu'elle met en œuvre en matière d'identification et de vérification de l'identité des personnes impliquées.

Ce cadre de référence doit être établi en tenant pleinement compte de l'analyse globale des risques et de la classification des risques de l'institution financière. Ce cadre de référence doit ensuite servir de base pour l'établissement des procédures internes de l'institution financière en la matière.

À cette fin, la Banque Nationale Belge (BNB), chargée du contrôle de la bonne exécution de la loi, recommande que la procédure relative aux mesures de vigilance à l'égard de la clientèle et des opérations (volet « identification et vérification de l'identité des clients, mandataires et bénéficiaires effectifs ») inclut, d'une part, un tableau de correspondance des documents probants admis par classe de risque et, d'autre part, la liste des circonstances dans lesquelles certains documents probants

peuvent ne pas être produits.

Concernant ce dernier point, la BNB précise qu'« à titre d'exemples, des documents présentant une valeur probante faible pourraient être admis lorsque l'une des mesures permettant de réduire les risques de BC/FT reprises ci-dessous s'appliquent, dans le cadre d'une relation d'affaires présentant des risques de BC/FT faibles :

- l'exclusion de toute opération impliquant la manipulation d'espèces,
- l'exclusion des transferts de fonds transfrontaliers,
- l'autorisation des mouvements de fonds uniquement à destination ou en provenance d'un unique compte ouvert au nom du même client auprès d'un établissement de crédit belge ou européen,
- le plafonnement par période et/ou par opération du montant des mouvements de fonds autorisés,
- une forte limitation de l'offre d'instruments de paiement liés au compte,
- etc. »

Elle indique à cet égard que, « en outre, des mesures de restrictions sont également prévues dans la législation sur les services bancaires de base (chapitre 8 du titre 3 du livre VII du Code de droit économique) ».

La BNB considère que, de part les restrictions prévues par la loi sur le SBB, celui-ci présente une forte limitation de l'offre d'instruments de paiement liés au compte et peut dès lors être considéré comme une relation d'affaires présentant des risques de BC/FT faibles, pour laquelle des documents présentant une valeur probante faible pourraient dès lors être admis.

Par ailleurs, la BNB indique plus loin sur son site³⁷ qu'« il va de soi que l'ensemble des documents probants et sources d'informations fiables et indépendantes que l'institution financière recense comme éligibles pour procéder à la vérification de l'identité des personnes impliquées dans une relation d'affaires ou une opération occasionnelle présentant un risque standard (cf. supra) sont aussi éligibles dans les situations de risques faibles.

Toutefois, lorsque l'évaluation individuelle des risques de BC/FT conclut que le niveau de ces risques est faible, les institutions financières peuvent qualifier d'éligibles certains documents dont ils estiment la valeur probante insuffisante pour être acceptés dans des situations de risque standard et, a fortiori, dans des situations de risques élevés.

³⁷ <https://www.nbb.be/fr/supervision-financiere/prevention-du-blanchiment-de-capitaux-et-du-financement-du-terrorisme-48>

Ainsi, par exemple, lorsqu'une personne de nationalité étrangère est établie en Belgique sans disposer d'une carte d'identité ou d'un certificat d'inscription au registre des étrangers, et compte tenu de la nécessité d'éviter d'exclure les personnes en situation précaire sur le territoire belge de l'accès aux services financiers, la BNB considère qu'il peut être admis de procéder à la vérification de son identité au moyen d'un des documents visés aux différentes annexes à l'arrêté royal du 8 octobre 1981 concernant l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, qui seraient jugés ne présenter qu'un faible degré de fiabilité lorsque des mesures appropriées d'encadrement de la relation d'affaires ou de l'opération souhaitée permettent de réduire le niveau des risques de BC/FT qui y sont associés.

Selon la BNB, les documents visés aux différentes annexes à l'arrêté royal du 8 octobre 1981 concernant l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers peuvent donc être admis afin de procéder à la vérification de l'identité d'une personne de nationalité étrangère lorsque des mesures appropriées d'encadrement de la relation d'affaires ou de l'opération souhaitée permettent de réduire le niveau des risques de BC/FT qui y sont associés.

La BNB renvoie notamment à cet égard à l'avis de l'Autorité Bancaire Européenne (ABE) du 12 avril 2016³⁸, qui fournit des directives à l'intention des banques européennes à la suite de l'afflux massif de nouveaux arrivants en Europe (demandeurs d'asile et réfugiés issus de pays présentant un risque accru en termes de pratiques de blanchiment des capitaux et de financement du terrorisme).

Elle y affirme que le refus d'ouvrir un compte à un demandeur d'asile ne peut reposer sur le simple fait qu'il provient d'un pays ou d'un territoire à plus grand risque, ni sur le fait que ce demandeur ne serait pas en mesure de fournir une preuve d'identité suffisamment robuste, ce qui est bien souvent le cas et pour des raisons légitimes, lorsque l'on provient de tels pays. Une telle approche serait en effet incompatible avec la Directive sur les services de paiement et l'approche basée sur le risque mise en place dans la Directive sur le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme (BC/FT).

En contrepoint, toutefois, L'ABE affirme que l'institution financière peut proposer des aménagements proportionnés, au cas par cas, quant aux transactions et opérations que ce compte serait à même d'opérer.

³⁸ European Banking Authority, 12 April 2016, Opinion of the EBA on the application of customer due diligence measures to customers who are asylum seekers from higher-risk third countries or territories, available on : <https://www.eba.europa.eu/documents/10180/1359456/EBA-Op-2016-07+28Opinion+on+Customer+Due+Diligence+on+Asylum+Seekers%29.pdf>

Ces limitations pourraient inclure, par exemple, l'absence de faculté de découvert, une limite mensuelle de turnover, des limites quant au montant des transferts de personne à personne, des limites du montant des transactions vers et depuis les pays tiers qui présentent un risque BC/FT élevé, des limites quant à la taille des dépôts et transferts de parties tierces non identifiées, l'interdiction de retrait du cash depuis des pays tiers.

L'avis de l'ABE précise également que lorsque les établissements de crédits décident de refuser ou de limiter les services d'un compte de paiement de base pour des motifs de conformité à la réglementation BC/FT, elles devraient documenter leur motivations et se tenir prêts à démontrer auprès de leur autorité compétente que ces démarches étaient appropriées et proportionnées au risque de BC/FT associé à la relation d'affaire individuelle envisagée.

Mais comment ces nouvelles obligations se traduiront-elles dans les procédures et les pratiques bancaires et quel est le processus de contrôle mis en place ?

La loi du 18 septembre 2017 relative à la prévention du blanchiment de capitaux est entrée en vigueur le 16 octobre 2017, soit il y a un peu plus d'un an.

Afin de satisfaire à leurs obligations légales et réglementaires en matière d'évaluation globale des risques, les institutions financières sont tenues de compléter et transmettre à la BNB les deux documents suivants :

- Un tableau récapitulatif qui donne un aperçu général – sous une forme synthétique et simplifiée – de l'évaluation globale des risques réalisée par l'institution.
- Un document qui comprend une série de questions ponctuelles portant sur la manière dont le processus d'évaluation globale des risques s'est opéré.

Ce document comprend notamment les questions suivantes : Indiquez si votre établissement dispose de lignes de conduite, de mesures de contrôle interne et/ou de procédures internes adéquates établies par écrit pour l'identification et l'authentification des clients, de leurs mandataires et de leurs bénéficiaires effectifs ; Les procédures internes de votre établissement déterminent-elles concrètement, et en tenant compte de la classification des risques du client, les documents à soumettre par le client, ou les autres documents probants à recueillir par votre établissement, qui sont nécessaires pour vérifier l'identité du client ?

Le processus de contrôle par la BNB³⁹ n'implique donc pas un contrôle du contenu des procédures internes mais bien de l'existence de ces dernières.

Par ailleurs, le tableau de correspondance des documents probants admis par classe de risque et, d'autre part, la liste des circonstances dans lesquelles certains documents probants peuvent ne pas être produits constitue un document interne à chaque établissement de crédit auquel les tiers ne peuvent avoir accès et qu'il nous est dès lors impossible de nous procurer afin d'en vérifier le contenu.

En septembre 2015, suite aux préoccupations exprimées par les ONG et les organisations d'assistance sur le terrain à propos du fait qu'il existe certaines imprécisions concernant le service bancaire de base pour les demandeurs d'asile et les réfugiés, Febelfin⁴⁰ a rédigé, en concertation avec ses membres, l'autorité de contrôle et la Agentschap Integratie en Inburgering (Agence Intégration et intégration civique), un FAQ tenant lieu de fil conducteur dans le cadre de l'offre du service bancaire de base aux réfugiés et aux demandeurs d'asile.

Ce FAQ⁴¹ énumère les documents que le client peut présenter pour satisfaire au devoir d'identification en se référant à la liste des annexes à l'AR du 8 octobre 1981⁴².

Notons que si le FAQ a bien été adapté depuis la modification de la loi sur le service bancaire, son disclaimer⁴³ se réfère toujours à la loi du 11 janvier 1993 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme, qui a depuis lors été abrogée et remplacée par la loi du 18 septembre 2017. Il conviendrait que celui-ci soit modifié

³⁹ Dans le cadre de la première mise en œuvre du processus d'évaluation globale des risques suivant l'entrée en vigueur de la Loi anti-blanchiment, il est demandé aux institutions de fournir à la BNB une version définitive de ces documents pour le 15 juillet 2018 au plus tard, puis de mettre les documents précités à jour chaque fois que l'évaluation globale des risques est ajustée et, le cas échéant, de transmettre la nouvelle version mise à jour à la BNB et ce, au plus tard, le 30 juin de chaque année

⁴⁰ Fédération belge du secteur financier qui défend les intérêts du secteur bancaire.

⁴¹ <https://www.febelfin.be/fr/publications/le-service-bancaire-de-base-pour-les-demandeurs-dasile-et-les-refugies-questions>

⁴² Arrêté royal du 8 octobre 1981 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers.

⁴³ « Ce document Q&A vise uniquement à donner une réponse à quelques questions fréquemment posées concernant le service bancaire de base et n'a donc nullement la primauté sur les dispositions légales telles que figurant au Livre VII du Code de Droit économique, sur les dispositions légales et réglementaires de la Loi 11 janvier 1993 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme (ou toute réglementation analogue de droit étranger), ni sur les circulaires et recommandations des autorités de surveillance compétentes à cet égard. »

en tenant compte des nouvelles dispositions légales en vue de ne pas prêter à confusion.

Par ailleurs, malgré l'existence de ce FAQ, le rapport annuel de l'Ombudsfin 2017 met en évidence que, le nombre de plaintes relatives au service bancaire de base a fortement augmenté⁴⁴ et que « ces plaintes concernent souvent des immigrés et la validité des documents d'identification présentés ». Ce fait confirme qu'il existe bel et bien un problème quant à l'application pratique au sein des agences des dispositions relatives au contrôle de la validité des documents d'identification demandés en vue de l'ouverture d'un service bancaire de base.

L'Autorité Européenne de Supervision (ESA)⁴⁵, chargée de superviser la mise en place de cette nouvelle réglementation a identifié⁴⁶ une série de raisons au défaut dans la mise en œuvre stricte des contrôles en matière de lutte contre le terrorisme et blanchiment.

L'une d'entre elle est les coûts significatifs induits par ces contrôles, d'autant plus difficiles à couvrir que l'entreprise financière est petite. Le rapport indique que dans une série de cas, elle pourra même décider d'éviter les clients aux profils risque élevés, car générant trop de coûts à l'entrée sans garantie de rentabilité sur le moyen terme⁴⁷.

De son côté, l'industrie financière a également exprimé son opinion au sujet de ces contrôles dans une enquête⁴⁸ qui révèle que ces mesures coûtent cher, prennent du temps, et qu'il manque toujours des procédures, claires et solides de gestion, de surveillance et de rafraîchissement des contrôles relatifs en matière de lutte contre le terrorisme et blanchiment.

L'entrée en vigueur des deux nouvelles lois est relativement récente : le 16 octobre 2017 pour la loi relative à la prévention du blanchiment de capitaux et le 1^{er} février 2018 pour les nouvelles dispositions relatives au service bancaire de base.

Les établissements de crédits sont donc actuellement dans une phase de mise en œuvre en interne de ce nouveau cadre légal.

⁴⁴ Voir infra, point 2.2.5

⁴⁵ L'ESA est composée des trois entités suivantes : EBA – European Banking Authority, ESAM – European Securities and Markets Authority et EIOPA - European Insurance and Occupational Pensions Authority.

⁴⁶ Joint Committee of the European Supervisory Authorities, Joint Opinion « on the risks of money laundering and terrorist financing affecting the Union's financial sector.

⁴⁷ Lire à cet égard l'analyse Financité « Connaître ses clients, une tâche coûteuse pour les banques », Olivier Jerusalmy, mars 2018.

⁴⁸ Thomson Reuters, 2017, «KYC compliance : the rising challenge for financial institutions

En ligne avec l'avis de l'Autorité Bancaire Européenne, la Banque Nationale de Belgique considère que, de part les restrictions prévues par la loi sur le SBB, celui-ci présente une forte limitation de l'offre d'instruments de paiement liés au compte et peut dès lors être considéré comme une relation d'affaires présentant des risques de BC/FT faibles, pour laquelle des documents présentant une valeur probante faible pourraient dès lors être admis.

En vertu de la directive et de l'interprétation par la Banque nationale de la loi BC/FT, les établissements de crédits ont donc la possibilité de se baser sur les documents visés aux différentes annexes à l'arrêté royal du 8 octobre 1981 concernant l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers afin de procéder à la vérification de l'identité d'une personne de nationalité étrangère lorsque des mesures appropriées d'encadrement de la relation d'affaires ou de l'opération souhaitée permettent de réduire le niveau des risques de BC/FT qui y sont associés.

Mais il ne s'agit en effet que d'une possibilité qui leur est offerte, et les informations à obtenir pour identifier une personne et à vérifier pour s'assurer de son identité devant désormais être déterminées par chaque institution financière en fonction du risque qu'elle a identifié. De plus, le processus de contrôle par la BNB du respect des obligations légales relatives au BC/FT n'implique pas un contrôle du contenu des procédures internes mais bien de l'existence de ces dernières.

Dès lors que les établissements de crédit sont désormais libres de définir dans leur procédures internes les documents qui sont nécessaires pour vérifier l'identité du client, en tenant compte de la classification des risques du client, rien ne garantit qu'ils ne vont pas continuer à établir celle-ci de manière à éviter l'accueil de clients qu'ils pourraient considérer comme peu rentables, au vu en particulier des coûts liés à l'identification d'une part et des bénéfices attendus sur l'achat et l'utilisation par ces nouveaux clients des produits et services de la banque, d'autre part.

Nous recommandons donc de ne pas laisser aux seuls établissements de crédit le soin d'évaluer le niveau de risque de BC/FT associé au service bancaire de base et d'établir le tableau de correspondance des documents probants admis pour celui-ci et la liste des circonstances dans lesquelles certains documents probants peuvent ne pas être produits.

Les travaux parlementaires de la nouvelle loi sur le service bancaire de base précisent quant à eux que, dans le cadre de la loi du 18 septembre 2017 relative à la prévention du blanchiment de capitaux, pour procéder à l'identification et au contrôle de l'identité des consommateurs sans adresse fixe dans l'Union européenne, aux demandeurs d'asile ou aux consommateurs qui n'ont pas de permis de séjour mais dont l'expulsion est impossible pour des raisons légales et pratiques, les établissements de crédit doivent se baser sur de nombreux textes légaux, comme par exemple, l'arrêté royal du 8 octobre 1981 concernant l'accès au territoire et ses différentes annexes.

Afin de s'en assurer, un nouvel arrêté Royal pris en exécution de la loi sur le service bancaire de base devrait prévoir que l'autorité de contrôle (la BNB) est chargée d'exercer un contrôle systématique et périodique du contenu des procédures internes des établissements de crédit dans le cadre de l'ouverture d'un SBB afin s'assurer qu'elles déterminent bien les documents à soumettre par le client, ou les autres documents probants à recueillir par l'établissement, nécessaires pour vérifier l'identité du client, en faisant référence aux différentes annexes à l'arrêté royal du 8 octobre 1981 concernant l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers.

2.2.5 Procédures de plaintes inadaptées aux spécificités du SBB

Le considérant 52 de la Directive stipule que : « les consommateurs devraient avoir accès à des procédures effectives et efficaces de règlement extrajudiciaire des litiges résultant des droits et obligations établis par la présente directive. En ce qui concerne les litiges contractuels, cet accès leur est déjà garanti par la directive 2013/11/UE du Parlement européen et du Conseil. Il convient néanmoins que cet accès leur soit également garanti en cas de litiges précontractuels relatifs aux droits et obligations établis par la présente directive, par exemple lorsqu'un compte de paiement assorti de prestations de base leur est refusé. La présente directive prévoit en conséquence que les consommateurs devraient avoir accès à des procédures de règlement extrajudiciaire des litiges portant sur les droits et obligations établis par la présente directive, qu'il s'agisse de litiges contractuels ou précontractuels. Ces procédures de règlement extrajudiciaire des litiges et les entités qui les proposent devraient être conformes aux exigences de qualité définies par la directive 2013/11/UE ».

La loi sur le service bancaire de base dispose que l'établissement de crédit rejette l'ouverture du service bancaire de base sans délai indu et au plus tard dans les dix jours ouvrables après la réception du formulaire de demande complet.

La loi désigne également un organisme compétent pour traiter d'une procédure de plainte et impose que l'établissement de crédit communique sa décision de refus ou de résiliation sans délai, par écrit et gratuitement à celui-ci, qui peut annuler la décision de l'établissement de crédit ou imposer la prise en charge du service bancaire de base par un autre établissement de crédit, aux conditions qu'il détermine. La décision est contraignante pour l'institution de crédit.

Les conditions auxquelles doit répondre cet organisme sont fixées dans un Arrêté Royal ⁴⁹. C'est l'asbl Ombudsfin, qui est compétente pour traiter les plaintes à l'encontre des institutions financières affiliées chez elle en ce qui concerne le service bancaire de base.

Le règlement de procédure d'Ombudsfin⁵⁰ prévoit que ; « *avant de s'adresser à Ombudsfin, le consommateur doit s'adresser par écrit au service compétent de l'institution financière pour tenter de régler le litige à l'amiable.*

⁴⁹ Arrêté royal du 16 février 2015 précisant les conditions auxquelles doit répondre l'entité qualifiée visée au livre XVI du Code de droit économique, Moniteur Belge du 25 02 2015.

⁵⁰ Disponible sur <https://www.ombudsfin.be/sites/default/files/R%C3%A8glement%20de%20proc%C3%A9dure%20v.%2006.2018.pdf>

Ombudsfin traite la plainte si le consommateur estime ne pas avoir obtenu de réponse satisfaisante de l'institution financière, ou si celle-ci ne répond pas dans un délai raisonnable à apprécier par Ombudsfin en conformité avec les codes de conduite applicables (disponibles sur le website). En principe, ce délai est fixé à un mois mais celui-ci peut être plus court ou plus long lorsque la législation prévoit une dérogation expresse ».

Dès lors, à défaut de disposition spécifiques à ce sujet dans la loi sur le SBB, En cas de refus d'octroi du SBB, le consommateur qui s'estime lésé doit donc introduire une plainte auprès du service de plainte de la banque, qui dispose alors d'un délai de 30 jours pour répondre. En cas de non réponse ou de réponse insatisfaisante, il convient alors de saisir l'ombudsfin.

Une fois celui-ci saisi, il dispose d'un délai de trois semaines suivant la date de réception de la demande complète pour informer les parties de la décision de poursuivre ou de refuser le traitement de la demande et le règlement du litige se fait dans les 90 jours calendrier qui suivent la réception de la demande complète.

Dans le cas où le plaignant porte plainte immédiatement, et pour peu que service de plainte de la banque et l'Ombudsman aient fait usage de l'entièreté du délai qui leur est imparti, le plaignant est certain de voir la procédure de plainte aboutir dans un délai de 120 jours. Ce délai est selon nous inacceptable dès lors qu'on est en présence d'une demande qui porte sur l'accès à service bancaire garanti par la loi reconnu comme essentiel.

Selon le rapport annuel de l'Ombudsfin, le délai moyen de traitement de toutes les plaintes recevables clôturées en 2017 est de 59 jours calendrier.

L'adéquation de la procédure de plainte au type de public visé (public vulnérable, peu aguerri à défendre ses droits quand bien même il les connaîtrait) et aux objectifs prévus par la loi est à remettre en question.

L'adéquation de la procédure de plainte au type de public visé (public vulnérable, peu aguerri à défendre ses droits quand bien même il les connaîtrait) et aux objectifs prévus par la loi est à remettre en question.

On peut légitimement s'interroger sur le bien-fondé de la procédure de plainte, qui impose à la personne lésée de formuler une première plainte en interne auprès de la banque concernée et puis seulement, en cas non-satisfaction ou de non réponse dans les 30 jours, d'introduire une seconde plainte auprès de l'Ombudsfin.

À titre d'exemple, début octobre 2018, un centre de la Croix-rouge établi en Wallonie nous a fait part du refus systématique et non motivé par une banque de leur localité d'ouvrir un service bancaire de base pour les personnes migrantes assistées par le personnel du centre. Le centre de la Croix-Rouge explique que soit l'accès au SBB est explicitement refusé par le gérant de l'agence sans même fournir de justificatif, soit le rendez-vous en vue de demander l'ouverture du compte n'est possible que des semaines après la demande, «faute de disponibilités dans l'agenda ».

Financité a donc contacté par téléphone le service général de plainte de cette grande banque belge afin de connaître la procédure à suivre dans un tel cas de refus d'ouverture de compte SBB.

Il nous a alors été indiqué que la plainte auprès du service interne de la banque doit être communiquée par courriel, adressé au siège de la banque, et nécessite que la personne qui se considère lésée puisse communiquer les informations suivantes : son identité, l'adresse e-mail ou elle peut être jointe, l'adresse de l'agence, le nom de la personne au guichet, la date de la demande qui a été faite, le motif du refus qui lui a été opposé, ainsi qu'une copie de son document d'identité.

Lorsque nous avons demandé si il était possible qu'une tierce personne porte plainte en nom et pour compte de la personne lésée auprès du service, il nous a été indiqué que cette éventualité n'était pas prévue et devra faire l'objet d'une vérification auprès de juristes en interne.

Pourtant, dans le cas qui nous occupe, la personne lésée ne parle pas français, ne possède pas d'adresse e-mail et se trouve dans l'impossibilité de défendre elle-même ses droits. Il est donc essentiel que celle-ci puisse se faire représenter par un tiers dans la procédure de plainte.

L'article 8 de la directive 2013/11/UE prévoit pourtant expressément à cet égard que les États membres veillent à ce que les procédures de règlement extrajudiciaires des litiges ne prive pas les parties de leur droit à un avis indépendant ni de leur droit de se faire représenter ou assister par un tiers à tous les stades de la procédure.

Après avoir sollicité auprès du service interne de la banque la procédure à suivre en vue de porter plainte auprès de cette dernière, nous avons transmis ces informations à la personne en charge au Centre de la Croix-Rouge.

Toutefois, vu l'urgence et en raison de la lourdeur et la durée de cette procédure de plainte et du fait qu'elle ne constitue peut-être qu'un préalable à une seconde plainte qui devra être portée auprès de l'Ombudsfin, le centre en question a préféré ne pas porter plainte et s'adresser à une autre institution financière, en dehors de la localité, afin d'ouvrir un compte SBB aux bénéficiaires.

Cette expérience témoigne du fait que la procédure de plainte est inadaptée et que les sept plaintes portées auprès de l'Ombudsfin en 2017 qui « concernent souvent des immigrés et la validité des documents d'identification présentés » sont sans doute que la pointe émergée de l'iceberg. En effet, si même une structure de soutien aux bénéficiaires se trouve découragée devant la procédure en place en vue de porter plainte afin de faire valoir le droit au SBB, que dire des potentiels bénéficiaires qui ne font pas l'objet d'un soutien de la part d'une structure d'appui !

Outre le fait qu'il génère un délai pour le traitement de la plainte tout à fait inadapté au vu du besoin essentiel que représente l'accès à un SBB, ce système de double niveau de plainte est également inadéquat au regard du profil des personnes pour lesquelles le législateur a voulu garantir ce service.

En effet, les personnes susceptibles de souffrir d'exclusion bancaire se trouvent bien souvent dans des situations personnelles précaires et ne sont bien souvent pas suffisamment informées, armées sur le plan communicationnel ou outillées sur le plan matériel pour se lancer dans un processus de plainte par e-mail long et complexe en vue de réclamer ce à quoi elles devraient en réalité avoir droit.

Serait-il possible de supprimer ce système de double plainte au vu des Règles Européennes applicables en la matière ? A notre sens, la réponse est oui :

Selon le considérant 52 de la Directive sur le l'accès à un compte de paiement assorti de prestations de base, les consommateurs devraient avoir accès à des procédures effectives et efficaces de règlement extrajudiciaire des litiges, conformes aux exigences de qualité définies par la directive 2013/11/UE.

Or, celle-ci n'impose nullement aux états de mettre en place un double système de

plainte dans l'ensemble des litiges. En effet, le considérant 50 de la directive prévoit que : « Afin d'éviter d'imposer des charges inutiles aux entités de règlement extrajudiciaire des litiges (REL), les États membres devraient encourager les consommateurs à contacter le professionnel pour tenter de régler le problème de façon bilatérale avant d'introduire une plainte auprès d'une entité de REL. Dans de nombreux cas, les consommateurs parviendraient ainsi à régler leurs litiges rapidement et à un stade précoce.

Selon la Directive 2013/11/UE sur le règlement extrajudiciaire des litiges (Article 5 4.), les États membres peuvent, s'ils le souhaitent, autoriser les entités de REL à maintenir et introduire des règles de procédure qui leur permettent de refuser de traiter un litige donné, au motif que le consommateur n'a pas tenté de contacter le professionnel concerné afin de discuter de sa plainte et de chercher, dans un premier temps, à résoudre le problème directement avec celui-ci.

Il s'agit donc d'une faculté laissée aux États membres, qui sont donc libres de la mettre en œuvre ou non.

Ce double niveau de plainte ne se justifie pas selon nous dès lors qu'il s'agit ici, selon les propres termes de la Directive, de la fourniture d'un service de paiement qui se veut « universel » et qui « doit tenir compte des besoins des consommateurs les plus vulnérables »⁵¹.

L'accès au service bancaire de base ne devrait pas dépendre de la personnalité des individus, de leur capacité à se montrer pugnaces, ou au contraire résignés, à adopter des attitudes revendicatrices à l'égard de ce qui est initialement conçu comme un droit. En l'état actuel, les personnes les plus vulnérables et fragilisées, démunies sur le plan communicationnel face aux démarches administratives auront moins de chance d'accéder *in fine* à ce service si il leur est injustement refusé, alors que c'est paradoxalement à ces derniers qu'il s'adresse en priorité.

Le double niveau de plainte mis en place est donc un facteur de discrimination d'autant plus pernicieux et discret qu'il s'applique à une échelle personnelle et que l'offre de services d'information et de soutien dans l'exercice de ce droit est faible.

Au contraire, la directive qui énonce en son considérant 39 que « les États membres devraient pouvoir mettre en place des mécanismes destinés à aider les consommateurs n'ayant pas d'adresse fixe, aux demandeurs d'asile et aux

⁵¹ Considérant 3 de la Directive

consommateurs qui se voient refuser un titre de séjour mais dont l'expulsion est impossible pour des raisons juridiques ou pratiques, à bénéficier pleinement de la présente directive ».

Afin de lever les obstacles à l'exercice de leur droit au service bancaire de base liés aux délais et au processus de plainte actuel qui sont inadaptés, il serait utile qu'un Arrêté Royal d'exécution de la loi ordonne la mise en place d'un mécanisme spécifique de plainte à disposition du consommateur lésé en cas de non respect des obligations qui s'imposent aux établissements de crédit en vertu de la loi.

Ce mécanisme devrait permettre au plaignant de porter directement plainte gratuitement auprès de l'organisme indépendant compétent désigné par la loi (Ombudsfin) sans devoir passer par l'étape préalable de plainte auprès de l'établissement de crédit incriminé.

Considérant l'urgence du besoin, il convient également de prévoir dans cet arrêté Royal un délai maximal de traitement de la plainte par Ombudsfin nettement inférieur à 90 jours calendrier de nature à permettre au plaignant de pouvoir rapidement ouvrir le SBB auquel il a droit, le cas échéant.

Enfin, au vu du profil des personnes qui pourraient être lésées dans leur droit au SBB, il convient de créer un mécanisme de soutien destiné à les aider à en bénéficier pleinement. Ce mécanisme devrait assurer que des structures indépendantes des établissements de crédit, en contact avec les bénéficiaires potentiels du SBB, puissent jouer le rôle de médiateur et les aider, le cas échéant, à porter plainte.

Ce système viendrait s'ajouter au mécanisme de règlement extra-judiciaire des litiges et son fonctionnement serait, comme ce dernier, financé par le secteur bancaire lui-même.

Complémentairement au mécanisme de plainte extra-judiciaire, le considérant 51 de la Directive prévoit que les États membres devraient désigner les autorités compétentes habilitées à assurer l'application de la présente directive, et veiller à ce qu'elles soient investies de pouvoirs d'enquête et d'exécution et qu'elles disposent des ressources nécessaires à l'accomplissement de leurs missions.

À cet égard, les dispositions légales belges sur le SBB ⁵² prévoient expressément que « *ceux qui, de mauvaise foi, commettent une infraction aux dispositions des*

⁵² Art XV.87 et XV.70 de la loi

articles VII.56/1 à VII.59/1 du Code de droit économique sont punis d'une sanction du niveau 3, à savoir une amende pénale de 26 à 25.000 euros.

Sans préjudice des compétences des fonctionnaires de police de la police locale et fédérale, ce sont les agents commissionnés par le ministre de l'économie qui sont compétents pour rechercher et constater les infractions au code de droit économique ».

La personne qui souhaite signaler un problème ou déposer une plainte concernant le non respect des dispositions légales relatives au service bancaire de base peut s'adresser à la Direction générale de l'Inspection économique. Le site du SPF Économie⁵³ renvoie pour ce faire au site www.pointdecontact.belgique.be où il est possible d'introduire par écrit une plainte contre une entreprise.

Nous avons testé ce système de plainte en ligne afin d'examiner si celui-ci était adapté en vue de recevoir des plaintes concernant des manquements par les banques aux dispositions du code de droit économique concernant le droit service bancaire de base. Force est de constater que rien de spécifique n'est mis en place concernant le service bancaire de base.

Le site propose au plaignant de choisir entre différents scénarios afin d'orienter et affiner sa plainte. Lorsqu'on sélectionne la catégorie paiement-crédit, on alors le choix entre les propositions suivantes : mails non sollicités, spam, phishing, spam sur le crédit, fraude à l'acompte, crédit à la consommation: droit de rétractation, remboursement anticipé d'un crédit à la consommation, je ne peux plus payer mon crédit, résilier ouverture de crédit, (fiché) à la Banque nationale, frais à payer selon le moyen de paiement choisi, lettre de mise en demeure d'une agence de recouvrement/avocat/huissier de justice ou encore aucun / autre problème.

Aucune catégorie proposée par le point de contact ne fait donc référence à la loi sur le service bancaire de base, ni aux obligations qui en découlent pour les établissements de crédit dont le non respect pourraient faire l'objet d'une plainte auprès du point de contact.

Après avoir cherché sans succès le scénario « service bancaire de base », le plaignant doit donc obligatoirement, pour poursuivre sa démarche, sélectionner le scénario « Aucun / autre problème ».

Il lui est alors demandé de répondre aux questions suivantes :

- Dans quel pays la partie adverse est-elle établie ?
- Avez-vous acheté quelque chose?

⁵³ <https://economie.fgov.be/fr/themes/services-financiers/services-de-paiement/service-bancaire-de-base>

- Quel est votre préjudice financier ? (en euros)
- Veuillez décrire votre problème de manière précise. Le cas échéant, n'oubliez pas de mentionner le numéro de facture et la description du produit. Fournissez également les données du vendeur/de l'autre partie ainsi que la date et l'heure de la transaction. Si votre problème implique différentes parties adverses, veuillez le mentionner dans le champ « remarques » de l'avant-dernière page.

Les questions concernant l'achat d'un bien et l'évaluation du préjudice financier en euros et la référence au numéro de facture et à la date et l'heure de la transaction ne sont pas du tout pertinentes au regard des différentes obligations qui découlent de la loi sur le service bancaire de base.

Par contre, sur base de situations rapportées par le terrain, il est possible de proposer différents scénarios spécifiques reprenant différents agissements des établissements de crédit dans lesquels il y aurait lieu de porter plainte : l'établissement de crédit ne fournit pas d'information sur le service bancaire de base dans ses locaux ou l'assistance gratuite auquel il est tenu, il ne remet pas de formulaire justifiant son refus, il refuse de donner un rendez-vous au demandeur pour l'ouverture du compte SBB dans un délai raisonnable,...

Nous avons expressément interrogé le service point de contact via cet outil afin de savoir si des plaintes avaient été formulées via ce canal et si des infractions à ces dispositions avaient été établies et ont déjà donné lieu à des sanctions mais n'avons pas, reçu de réponse au stade de boucler la présente étude.

Afin de permettre effectivement aux personnes victimes d'un manquement aux dispositions légales relatives au SBB incombant aux établissements de crédit de signaler un problème ou déposer une plainte à la Direction générale de l'Inspection économique, il est essentiel d'adapter l'outil de plainte en ligne www.pointdecontact.belgique.be afin d'y intégrer un scénario spécifique concernant les plaintes relatives au SBB qui rappelle les obligations des banques à cet égard et propose au plaignant des questions qui font référence aux agissements des établissements de crédit qui constituent une infraction à la loi.

Par ailleurs, au vu du profil des personnes qui pourraient être lésées, il est essentiel de prévoir également l'accès à une assistance téléphonique qui informe les plaignants potentiels et les redirige, si nécessaire, vers un organisme médiateur ayant pour rôle d'aider les usagers à porter plainte.

2.2.6 Absence de mesures adéquates pour pour faire connaître au public l'existence des comptes SBB

La directive prévoit par ailleurs en son article 20 que les États membres veillent à ce que des mesures adéquates soient prises pour faire connaître au public l'existence des comptes de paiement assortis de prestations de base, leurs conditions tarifaires générales, les procédures à suivre pour exercer le droit d'accès à un compte de paiement assorti de prestations de base et les voies d'accès aux procédures de règlement extrajudiciaire des litiges. Les États membres veillent à ce que les mesures de communication soient suffisantes et bien ciblées, et touchent en particulier les consommateurs non bancarisés, vulnérables et mobiles.

Le considérant 48 de la directive prévoit également que « Les établissements de crédit devraient mettre activement à la disposition des consommateurs des informations accessibles et une assistance appropriée portant sur les spécificités des comptes de paiement assortis de prestations de base qui leur sont proposées, sur les frais associés à ces comptes et sur les conditions d'utilisation, ainsi que sur la marche à suivre par les consommateurs pour exercer leur droit à l'ouverture d'un tel compte ».

Or, depuis la mise en place du service bancaire de base en Belgique, un des points faibles de la loi est précisément le faible niveau de connaissance de l'existence de ce produit auprès des bénéficiaires potentiels et le peu de mesures ciblant directement les publics vulnérables ayant été effectivement mises en place par les pouvoirs publics en la matière.⁵⁴

Un amendement n° 3 au projet de loi prévoyait d'insérer un paragraphe supplémentaire à l'article VII.59/3 : « Lors de chaque ouverture de compte, en agence ou en ligne, l'établissement de crédit examine la situation individuelle du consommateur. Lorsqu'il remplit les conditions d'accès au service de base, l'établissement de crédit met activement à sa disposition les informations accessibles et l'assistance appropriée portant sur les spécificités des comptes de paiement assortis de prestations de base, sur les frais associés à ces comptes et sur les conditions d'utilisation, ainsi que sur la marche à suivre pour exercer son droit à l'ouverture d'un tel compte ».⁵⁵ Cet amendement n'a pas été adopté au motif que l'article VII.59/3 proposé serait suffisant pour protéger même les consommateurs les plus fragiles.

⁵⁴ Annika Cayrol, Olivier Jérusalmy et Mélanie Noyal, Rapport sur l'inclusion financière, Réseau Financité, 2016.

⁵⁵ DOC 54 2772/002.

Il s'agit là clairement d'une occasion manquée alors même que le public vulnérable est insuffisamment informé de l'existence du service de base et que celui-ci n'est absolument pas promu de manière active au niveau des établissements de crédit actuellement.

En effet, le nouvel article VII.59/3 du code de droit économique prévoit désormais ce qui suit :

« L'établissement de crédit met gratuitement de manière claire et à un endroit apparent et nettement visible, à la disposition du consommateur des informations sur le service bancaire de base disponibles, au moins sur support papier dans les locaux accessibles au public. Si l'établissement de crédit est disponible via un site web, cette information est en outre placée de manière claire et à un endroit bien visible pour le consommateur sur ce site internet. En outre, l'établissement de crédit met gratuitement à la disposition du consommateur une assistance gratuite.

Les informations et l'aide portent sur les caractéristiques spécifiques du service bancaire de base, sur les frais y associés, sur les conditions d'utilisation, les procédures à suivre pour exercer le droit d'accès au service bancaire de base et les voies d'accès aux procédures de règlement extrajudiciaire des litiges. Il ressort clairement des informations que l'accès à un service bancaire de base n'est pas dépendant de l'achat de services supplémentaires. »

Comme on le voit, cette disposition vise exclusivement à mettre des informations et une assistance gratuite sur le service bancaire de base à la disposition des consommateurs en général.

Ce faisant, la loi belge ne transpose donc pas adéquatement la directive car elle ne prévoit aucune mesure de communication suffisante, bien ciblée et active, qui touche en particulier les consommateurs non bancarisés, vulnérables et mobiles.

Par ailleurs, on peut émettre de sérieux doutes sur le fait que toutes les agences bancaires aient effectivement fait le nécessaire, depuis l'entrée en vigueur de la loi le 1^{er} février 2018, afin de mettre à disposition des clients de la documentation sur le service bancaire de base de manière claire et à un endroit apparent et nettement visible dans les locaux accessibles au public. Il en va de même pour la mise à disposition systématique d'une assistance gratuite.

Il convient donc que les services compétents de la Direction générale de l'Inspection économique. fassent le nécessaire, en ayant recours le cas échéant à en des moyens d'investigation type « mystery shopping » afin de s'assurer que les agences mettent bien en oeuvre leurs obligations en la matière.

Le considérant 41 de la Directive indique par ailleurs que, afin que les utilisateurs de comptes de paiement assortis de prestations de base bénéficient de services appropriés, les États membres devraient exiger des établissements de crédit qu'ils veillent à ce que le personnel concerné soit dûment formé et que d'éventuels conflits d'intérêts n'aient pas d'incidences négatives pour ces consommateurs.

Cette proposition n'a pas été suivie par le législateur belge, et aucune exigence à l'égard des établissements de crédit n'existe comme telle à ce jour.

La loi impose aux établissements de crédit la mise à disposition systématique d'une assistance gratuite sur le service bancaire de base.

Afin que cette obligation soit effective, il est indispensable que le personnel amené à être en contact avec le consommateur qui pourrait bénéficier du service bancaire de base soit correctement et complètement informé du service et de ses droits et obligations en la matière.

Le service bancaire de base doit devenir une matière imposée dans le cadre des formations et recyclages dispensées aux intermédiaires en services bancaires et en services d'investissement qui sont encadrées par la FSMA.

À cette fin, il convient de prévoir dans l'arrêté royal d'exécution de la loi que le service bancaire de base constitue une matière obligatoire qui doit être suivie par tous les agents bancaires susceptibles en contact avec les consommateurs qui pourraient en bénéficier.

Par ailleurs, le considérant 39 de la Directive stipule que « les États membres devraient pouvoir mettre en place des mécanismes destinés à aider les consommateurs n'ayant pas d'adresse fixe, aux demandeurs d'asile et aux consommateurs qui se voient refuser un titre de séjour mais dont l'expulsion est impossible pour des raisons juridiques ou pratiques, à bénéficier pleinement de la présente directive ».

Le considérant 49 de la directive stipule quant à lui que « les États membres devraient promouvoir des mesures qui sont de nature à améliorer les connaissances des consommateurs les plus vulnérables en leur fournissant orientation et aide pour une gestion responsable de leurs finances. Il est également nécessaire de fournir des informations relatives aux conseils que les organisations de consommateurs et les autorités nationales peuvent fournir aux consommateurs. En outre, les États membres devraient soutenir les initiatives des établissements de crédit visant la fourniture conjointe d'un compte de paiement assorti de prestations de base et de services d'éducation financière indépendants. »

En effet, une fois levée la barrière relative à l'accès à un compte bancaire, subsistent bien souvent, une série d'autres barrières et freins relatifs à l'usage du compte bancaire qui peuvent générer des problèmes non négligeables pour le bénéficiaire (liés à la compréhension et/ou à l'utilisation des outils, à la fracture numérique, à la gestion financière en tant que telle...).

Ainsi que le propose la directive, lier le dispositif d'octroi d'un service bancaire de base à un dispositif d'éducation financière des publics vulnérables permettrait d'augmenter considérablement l'impact de la mesure en termes d'inclusion financière et sociale des bénéficiaires⁵⁶.

Cette option n'a pas été retenue dans la loi et l'on ne peut qu'espérer que des initiatives soient prises à l'avenir pour qu'une offre de services d'éducation financière indépendants puisse accompagner ou intégrer le service bancaire de base.

La création par les autorités fédérales d'un d'un Fonds de compensation⁵⁷ pour la fourniture de services bancaires de base, abondé par l'ensemble des établissements de crédit, permettrait toutefois la mise en place et le financement d'un dispositif d'éducation financière des publics vulnérables.

2.3 Synthèse et recommandations concernant l'accès à un compte de paiement assorti de prestations de base

En Belgique, l'accès à un service bancaire de base est garanti depuis 2003. Afin de se mettre en conformité avec le droit Européen (voir paragraphe suivant), la loi du 22 décembre 2017, entrée en vigueur le 1er février 2018, vient de modifier le contenu et les modalités du service bancaire de base.

Selon les derniers chiffres dont on dispose, (enquête EU-SILC), en 2008, près de 95.000 personnes n'ont pas de compte bancaire en Belgique.

En 2017, le nombre total de SBB existants tombe à 8.454 unités, ce qui constitue son niveau le plus bas depuis l'instauration en 2007 de l'obligation pour les établissements de crédit de livrer tous les 6 mois un rapport à ce sujet.

On constate par ailleurs une très nette diminution du nombre de SBB ouverts pour l'année 2017, (-19,22%) avec 1.218 ouvertures contre 1.545 ouvertures en 2016.

Faute de données actualisées concernant le nombre de personnes non bancarisées aujourd'hui, rien ne permet de penser que les reculs observés reflètent une baisse de

⁵⁶ Lise Disneur, Quand l'Union européenne renforce le service bancaire de base belge, Réseau Financité, décembre 2015.

⁵⁷ Voir infra point 3,3, synthèse et recommandations concernant l'accès à une agence bancaire et à des distributeurs de billets,

la demande plutôt qu'une baisse de l'offre.

En 2017, sept plaintes relatives au SBB ont été déposées auprès de l'Ombudsfin. Même si le nombre de plainte demeure faible dans l'absolu, cela représente toutefois une forte hausse par rapport aux années précédentes. Le délai moyen de traitement de toutes les plaintes recevables clôturées en 2017 est de 59 jours calendrier. Les plaintes concernent souvent des immigrés et la validité des documents d'identification présentés. Ce fait confirme qu'il existe un problème quant à l'application pratique au sein des agences des dispositions relatives au contrôle de la validité des documents d'identifications demandés en vue de l'ouverture d'un service bancaire de base.

Fin 2017, 9.219 personnes bénéficient des comptes d'aide sociale offerts par Belfius aux CPAS qui en font la demande, ce qui représente une baisse de -48% entre 2016 et 2017. Il s'agit du score le plus faible observé depuis huit ans. Ce produit est un outil bien construit, complet, gratuit pour le bénéficiaire, qui joue un rôle complémentaire au service bancaire de base en vue de favoriser l'inclusion bancaire. Les CPAS ont désormais uniquement recours à l'ouverture d'un compte d'aide sociale chez Belfius dans les cas où l'allocataire n'est pas en mesure de faire les démarches lui-même pour avoir un compte ordinaire. Belfius assume donc pleinement une politique de réduction de l'offre relative à ce produit.

En 2017, on comptait un total de 8.205 Belfius EasyCard en circulation, soit une augmentation de 4 % depuis 2016. Parmi celles-ci, 2.471 étaient utilisées par des CPAS et 4.911 par Fedasil, qui devient en 2017 le plus gros utilisateur de ce produit. La Belfius EasyCard constitue donc désormais un élément important du paysage de l'inclusion financière en Belgique. Elle est le premier produit bancaire qu'un demandeur d'asile reçoit en Belgique.

Le service bancaire de base nouvelle mouture garanti-il de manière effective le droit pour tout consommateur en Belgique d'accéder à et/ou utiliser des services de paiement de base proposés par des prestataires « classiques », adaptés à ses besoins et lui permettant de mener une vie sociale normale dans la société à laquelle il appartient ?

Lorsqu'on analyse le droit au SBB au regard des principes, exigences et des options pour les mettre en œuvre offertes par la Directive Européenne, force est de constater que le législateur Belge s'est borné à réaliser une transposition « ad minima », en rajoutant au dispositif existant les obligations supplémentaires imposées par la directive.

En dehors de ces ajouts imposés par la directive, aucune modification n'a été opérée

au dispositif établi en 2003 afin de l'adapter aux besoins actuels des consommateurs vulnérables et aux pratiques actuelles en terme d'offre de services bancaires sur le marché.

Le législateur belge s'est également bien gardé de se montrer innovant, alors que certaines options suggérées par l'Europe sont de nature à considérablement améliorer la portée du service bancaire de base.

Enfin, et c'est inadmissible, les effets de certains principes qui ont bien été transposés dans la loi sont amoindris, voire anéantis en pratique en raison de l'absence totale, de l'inadéquation ou du caractère obsolète des mesures d'exécution nécessaires à les mettre en œuvre.

- 5- Problématique de l'identification des demandeurs d'asile et les consommateurs sans permis de séjour dont l'expulsion est impossible en vue de l'accès au SBB

Conformément au prescrit de la directive, les nouvelles dispositions légales sur le SBB stipulent tout consommateur résidant légalement dans un État membre a droit au service bancaire de base . Cela vise toute personne physique ayant le droit de résider dans un État membre en vertu de la législation européenne ou nationale, en ce compris les consommateurs qui ne possèdent pas d'adresse fixe, les consommateurs qui n'ont pas de permis de séjour, mais dont l'expulsion est impossible pour des raisons légales ou pratiques et les demandeurs d'asile au titre de la convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés, de son protocole du 31 janvier 1967 et des autres traités internationaux pertinents ».

L'application de ces dispositions se heurtent toutefois à l'application de la toute nouvelle réglementation belge relative à la prévention du blanchiment de capitaux en vigueur depuis le 16 octobre 2017 qui transpose la quatrième directive anti-blanchiment. Désormais, en vertu de ce nouveau cadre légal, les informations à obtenir pour identifier une personne lors de l'ouverture d'un compte bancaire doivent être déterminées par chaque institution financière en fonction du risque qu'elle a identifié.

Ni la nouvelle loi ni le Règlement de la Banque Nationale de Belgique anti-blanchiment n'énumèrent les documents probants ou sources fiables et indépendantes d'informations auxquels il peut ou doit désormais être recouru pour satisfaire à cette l'obligation de vérification d'identité.

Toutefois, en ligne avec l'avis de l'Autorité Bancaire Européenne, la Banque Nationale de Belgique considère que, de part les restrictions prévues par la loi sur le SBB, celui-ci présente une forte limitation de

l'offre d'instruments de paiement liés au compte et peut dès lors être considéré comme une relation d'affaires présentant des risques de BC/FT faibles, pour laquelle des documents présentant une valeur probante faible pourraient dès lors être admis.

Les établissements de crédits ont donc la possibilité de se baser sur les documents visés aux différentes annexes à l'arrêté royal du 8 octobre 1981 concernant l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers afin de procéder à la vérification de l'identité d'une personne de nationalité étrangère lorsque des mesures appropriées d'encadrement de la relation d'affaires ou de l'opération souhaitée permettent de réduire le niveau des risques de BC/FT qui y sont associés.

Mais il ne s'agit malheureusement que d'une possibilité qui leur est offerte, et les informations à obtenir pour identifier une personne et à vérifier pour s'assurer de son identité devant désormais être déterminées par chaque institution financière en fonction du risque qu'elle a identifié. De plus, le processus de contrôle par la BNB du respect des obligations légales relatives au BC/FT n'implique pas un contrôle du contenu des procédures internes mais bien de l'existence de ces dernières.

Dès lors que les établissements de crédit sont désormais libres de définir dans leur procédures internes les documents qui sont nécessaires pour vérifier l'identité du client en tenant compte de la classification des risques du client, rien ne garantit qu'ils ne vont pas continuer à établir celle-ci de manière à éviter l'accueil de clients qu'ils pourraient considérer comme peu rentables, au vu en particulier des coûts liés à l'identification d'une part et des bénéfices attendus sur l'achat et l'utilisation par ces nouveaux clients des produits et services de la banque, d'autre part.

Nous avons ainsi identifié six dimensions dans lesquelles le service bancaire de base nouvelle mouture présente des faiblesses significatives de nature à diminuer sa pertinence, son effectivité et sa capacité à réellement adresser les besoins essentiels des consommateurs sans compte de paiement de base en Belgique aujourd'hui. Elles sont présentées ci-dessous, ainsi que nos recommandations en vue de pallier à ces insuffisances et résoudre les problèmes identifiées.

- 1- Nécessité d'élargir le type de services compris dans le SBB
L'élargissement des services compris dans le SBB est insuffisant ;

- À l'instar de ce qui est proposé par la Directive, il convient d'inclure dans le SBB une facilité de découvert encadrée pour éviter le

surendettement et baliser les contours d'un crédit responsable pour le de public bénéficiaire du service bancaire de base

- 2- Nécessité d'adapter le prix du SBB

La transposition de la Directive en droit belge n'a donné lieu à aucune réflexion sérieuse sur l'adéquation du prix forfaitaire du SBB (fixé à 12 euros en 2003) aux besoins actuels des consommateurs vulnérables et à sa pertinence tenant compte des pratiques actuelles en terme d'offre de services bancaires sur le marché.

Cette réflexion doit être menée en parallèle des réflexions concernant le type et nombre d'opérations minimum comprises dans le forfait.

- Il convient d'adapter le tarif du SBB au moyen d'un nouvel Arrêté Royal afin qu'il soit offert à des conditions particulièrement avantageuses, voire gratuitement, aux consommateurs vulnérables non bancarisés, quitte à ce que cela nécessite la création de systèmes de tarification différents.

- 3- Nécessite d'adapter le nombre minimum d'opérations gratuites comprises dans le prix forfaitaire du SBB.

La transposition de la Directive dans notre droit belge n'a pas été suivie d'une modification de l'arrêté Royal déterminant le nombre minimum d'opérations gratuites car comprises dans le prix forfaitaire du SBB.

La définition des opérations qui sont gratuites selon l'arrêté Royal datant de 2007 n'est plus lisible et est dès lors mal interprétée en pratique, tant par les banques que par le SPF lui-même. Il prévoit que 36 opérations manuelles de débit par an sont comprises dans le forfait, soit trois opérations par mois. Or, plus de dix ans se sont écoulés depuis que ce nombre a été fixé. Tant le comportement du consommateur que les pratiques commerciales courantes ont indéniablement changé en dix ans.

- Il est convient de redéfinir au moyen d'un nouvel Arrêté Royal tant le type d'opérations minimum comprises dans le forfait SBB que leur nombre. Cette définition doit se faire sur base d'une analyse approfondie du profil des personnes non bancarisées, de leurs besoins et de la manière dont l'offre de compte bancaires telle qu'elle existe aujourd'hui répond ou non à ceux-ci, au regard, notamment, de la tendance générale à la numérisation des opérations bancaires et à l'augmentation du coût de certains services (voir infra).

- 4- Discrimination d'accès fondée sur l'existence de crédit du demandeur

Conformément au prescrit de la directive, les nouvelles dispositions légales relatives au SBB prévoient que, lors de la demande, de l'accès ou de la détention d'un compte de paiement auprès de l'institution de crédit, le consommateur ne subit pas de discrimination fondée sur la nationalité, le lieu de résidence ou sur tout autre motif visés dans la loi du 30 juillet 1981 tendant à réprimer certains actes inspirés par le racisme ou la xénophobie.

- Afin d'assurer effectivement le respect de ce principe, il convient d'abroger l'arrêté Royal de 2007 qui crée une discrimination d'accès dans le chef du consommateur qui fait la demande d'un SBB fondée sur l'existence de contrats de crédits que les demandeurs auraient souscrits.

La problématique de la difficulté d'accès au SBB liée aux documents d'identification requis par les établissements de crédit en vue de l'ouverture d'un SBB est dénoncée depuis de nombreuses années par les organisations de terrain. Le rapport 2017 de l'Ombudsfin précise quant à lui que les sept plaintes relatives au SBB « concernent souvent des immigrés et la validité des documents d'identification présentés ».

La toute récente situation de refus systématique et non motivé par une banque de leur localité d'ouvrir un service bancaire de base pour les personnes migrantes qui nous a été rapportée par le personnel d'un centre de la Croix-rouge établi en Wallonie confirme que, suite aux récentes modifications législatives relatives au sujet du SBB et du BC/FT, cette problématique n'est pas résolue et laisse penser que le nombre de plaintes portées auprès de l'Ombudsfin à ce sujet ne représente en fait que la partie émergée de l'iceberg.

Les travaux préparatoires de la loi modifiant le SBB précisent pourtant que, dans le cadre de la loi du 18 septembre 2017 relative à la prévention du blanchiment de capitaux, pour procéder à l'identification et au contrôle de l'identité des consommateurs sans adresse fixe dans l'Union européenne, aux demandeurs d'asile ou aux consommateurs qui n'ont pas de permis de séjour mais dont l'expulsion est impossible pour des raisons légales et pratiques, les établissements de crédit doivent se baser sur de nombreux textes légaux, comme par exemple, l'arrêté royal du 8 octobre 1981 concernant l'accès au territoire et ses différentes annexes et la circulaire CBFA 2010-09 du 6 avril 2010.

Nous recommandons de ne pas laisser aux seuls établissements de crédit le soin d'évaluer le niveau de risque de BC/FT associé au SBB et d'établir comme bon leur semble le tableau de correspondance des documents probants admis pour celui-ci et la liste des circonstances dans lesquelles certains documents probants peuvent ne pas être produits.

- Il convient qu'un nouvel arrêté Royal pris en exécution de la loi sur le SBB stipule que les procédures internes des établissements de crédit relatives au SBB doivent définir les documents nécessaires pour vérifier l'identité du client en faisant expressément référence aux différentes annexes à l'arrêté royal du 8 octobre 1981 concernant l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers.
- Il convient également que l'autorité de contrôle (la BNB) soit chargée d'exercer un contrôle systématique et périodique du contenu des procédures internes des établissements de crédit dans le cadre de l'ouverture d'un SBB afin de s'assurer qu'elles respectent bien cette obligation.
- 6-Procédures de plainte auprès de l'Ombudsfin et via www.pointdecontact.belgique.be adaptées aux spécificités du droit au SBB.

Conformément au prescrit de la Directive, la loi désigne un organisme compétent pour traiter des procédures de plaintes relatives au SBB. Il s'agit de l'Ombudsfin.

À défaut de disposition spécifiques à ce sujet dans la loi sur le SBB, c'est le règlement général édicté par l'Ombudsfin qui s'applique aux plaintes relatives au SBB. Celui-ci prévoit qu'en cas de refus d'octroi du SBB, le consommateur qui s'estime lésé doit introduire une plainte auprès du service de plainte de la banque, qui dispose alors d'un délai de 30 jours pour répondre. En cas de non réponse ou de réponse insatisfaisante, il convient alors de saisir l'Ombudsfin. Une fois celui-ci saisi, le règlement du litige se fait ensuite dans les 90 jours calendrier qui suivent la réception de la demande complète.

Pour peu que service de plainte de la banque et l'Ombudsfin aient fait usage de l'entièreté du délai qui leur est imparti, le plaignant et certain de voir la procédure de plainte aboutir dans un délai de 120 jours. Ce délai est inacceptable dès lors qu'on est en présence d'une demande qui porte sur

l'accès à service bancaire reconnu comme essentiel et pour lequel l'accès est garanti par la loi.

En outre, ce système de double niveau de plainte est également inadéquat au regard du profil des personnes pour lesquelles le législateur a voulu garantir ce service. En effet, les personnes susceptibles de souffrir d'exclusion bancaire se trouvent bien souvent dans des situations personnelles précaires et ne sont bien souvent pas suffisamment informées, armées sur le plan communicationnel ou outillées sur le plan matériel pour se lancer dans un processus de plainte par e-mail long et complexe en vue de réclamer ce à quoi elles devraient en réalité avoir droit.

Le choix du personnel du centre de la Croix-rouge établi en Wallonie de ne finalement pas porter plainte pour une situation de refus systématique et non motivé par une banque d'ouvrir un service bancaire de base pour les personnes migrantes dont il s'occupe illustre pleinement le problème. En effet, si même une structure de soutien aux bénéficiaires se trouve découragée devant la procédure en place en vue de porter plainte afin de faire valoir le droit de ces derniers au SBB, que dire des potentiels bénéficiaires qui ne font pas l'objet d'un soutien de la part d'une structure d'appui.

- Afin de lever les obstacles à l'exercice du droit au SBB liés délai et au processus de plainte actuel qui sont inadaptés, il convient qu'un Arrêté Royal d'exécution de la loi établisse un mécanisme spécifique de plainte à disposition du consommateur lésé en cas de non respect des obligations qui s'imposent aux établissements de crédit.
- Ce mécanisme doit permettre au plaignant de porter directement plainte gratuitement auprès de l'organisme indépendant compétent désigné par la loi (Ombudsfin) sans devoir passer par l'étape préalable de plainte auprès de l'établissement de crédit incriminé.
- Considérant l'urgence du besoin, il convient également de prévoir dans cet arrêté Royal un délai maximal de traitement de la plainte par Ombudsfin nettement inférieur à 90 jours calendrier de nature à permettre au plaignant de pouvoir rapidement ouvrir le SBB auquel il a droit, le cas échéant.
- Enfin, au vu du profil des personnes qui pourraient être lésées dans l'exercice de leur droit au SBB, il convient de créer un mécanisme de soutien destiné à les aider à en bénéficier pleinement. Ce mécanisme devrait assurer que des structures indépendantes des établissements de

crédit, en contact avec les bénéficiaires potentiels du SBB, puissent jouer le rôle de médiateur et les aider, le cas échéant, à porter plainte. Ce système viendrait s'ajouter au mécanisme de règlement extra-judiciaire des litiges et son fonctionnement serait, comme ce dernier, financé par le secteur bancaire lui-même.

Par ailleurs, à côté du service de plainte extra-judiciaire assuré par l'Ombudsfine qui se charge des plaintes liées au refus d'ouverture et à la clôture du SBB, la loi prévoit que, sans préjudice des compétences des fonctionnaires de police de la police locale et fédérale, ce sont les agents commissionnés par le ministre de l'économie qui sont compétents pour rechercher et constater les infractions à la loi.

La personne qui souhaite signaler un problème ou déposer une plainte concernant le non respect des dispositions légales relatives au SBB peut s'adresser à la Direction générale de l'Inspection économique. Le site du SPF Économie⁵⁸ renvoie pour ce faire au site www.pointdecontact.belgique.be ou il est possible d'introduire par écrit une plainte contre une entreprise.

Or, contrairement aux autres législations dont le SPF est chargé de constater des infractions, cet outil ne prévoit rien de spécifique concernant le SBB et les questions posées au plaignant sont inadaptées aux plaintes relatives à celui-ci. Pourtant, sur base de situations rapportées par le terrain, il est possible de proposer différents scénarios spécifiques reprenant différents agissements des établissements de crédit dans lesquels il y a lieu de porter plainte : l'établissement de crédit ne fournit pas d'information sur le service bancaire de base dans ses locaux ou l'assistance gratuite auquel il est tenu, il ne remet pas de formulaire justifiant son refus, il refuse de donner un rendez-vous au demandeur pour l'ouverture du compte SBB dans un délai raisonnable,...

- Il convient donc d'adapter l'outil de plainte en ligne www.pointdecontact.belgique.be afin d'y intégrer un scénario spécifique concernant les plaintes relatives au SBB qui rappelle les obligations des banques à cet égard et propose au plaignant de répondre à des questions qui font référence aux agissements des établissements de crédit qui constituent une infraction à la loi.
- Par ailleurs, au vu du profil des personnes qui pourraient être lésées, il convient également de prévoir l'accès à une assistance téléphonique en

⁵⁸ <https://economie.fgov.be/fr/themes/services-financiers/services-de-paiement/service-bancaire-de-base>

plus de la procédure en ligne, qui informe les plaignants potentiels et les redirige, si nécessaire, vers un organisme médiateur ayant pour rôle d'aider les usagers à porter plainte.

- 7-Absence de mesures adaptées en vue d'informer le public concerné de l'existence du SBB.

Depuis la mise en place du SBB en Belgique, un des points faibles de la loi est le faible niveau de connaissance de l'existence de ce produit auprès des bénéficiaires potentiels et le peu de mesures ciblant directement les publics vulnérables effectivement mises en place par les banques et les pouvoirs publics en la matière. La question de la méconnaissance de ce service par le public concerné est plus que jamais d'actualité.

Les nouvelles dispositions légales belges ne transposent pas adéquatement le prescrit de la directive à cet égard car elles ne prévoient aucune mesure de communication suffisante, bien ciblée et active, qui touche en particulier les consommateurs non bancarisés, vulnérables et mobiles. Elles se bornent à indiquer que les établissements de crédit sont tenus de mettre à disposition des clients de la documentation sur le service bancaire de base de manière claire et à un endroit apparent et nettement visible dans les locaux accessibles au public et de mettre à disposition une assistance gratuite, sans préciser la portée de cette dernière.

On peut par ailleurs émettre de sérieux doutes sur le fait que toutes les agences bancaires aient effectivement fait le nécessaire, depuis l'entrée en vigueur de la loi le 1^{er} février 2018 pour se conformer à ces exigences.

- Il convient que les services compétents de la Direction générale de l'Inspection économique exercent le contrôle qui leur échoit, en ayant recours si nécessaire à des moyens d'investigation type « mystery shopping » afin de s'assurer que les agences mettent bien à disposition des clients de la documentation sur le service bancaire de base de manière claire et à un endroit apparent et nettement visible dans les locaux accessibles au public ainsi qu'une assistance gratuite.

La Directive indique par ailleurs que, afin que les utilisateurs de comptes de paiement assortis de prestations de base bénéficient de services appropriés, les États membres devraient exiger des établissements de crédit qu'ils veillent à ce que le personnel concerné soit dûment formé et que d'éventuels conflits d'intérêts n'aient pas d'incidences négatives pour ces consommateurs. La loi impose par ailleurs aux établissements de crédit

la mise à disposition systématique d'une assistance gratuite sur le SBB.

Afin que cette obligation soit effective, il est indispensable que le personnel amené à être en contact avec le consommateur qui pourrait bénéficier du SBB soit correctement et complètement informé au sujet du service.

- À cette fin, il convient de prévoir dans l'arrêté royal d'exécution de la loi que le SBB constitue une matière imposée dans le cadre des formations et recyclages dispensées aux intermédiaires en services bancaires et en services d'investissement encadrées par la FSMA, devant être suivie par tous les agents bancaires susceptibles d'être en contact avec les consommateurs qui pourraient en bénéficier.

Enfin, une fois levée la barrière relative à l'accès à un compte bancaire, subsistent bien souvent, une série d'autres barrières et freins relatifs à l'usage du compte bancaire qui peuvent générer des problèmes non négligeables pour le bénéficiaire (liés à la compréhension et/ou à l'utilisation des outils, à la fracture numérique, à la gestion financière en tant que telle...).

- Ainsi que le propose la directive, afin d'augmenter l'impact de la mesure en termes d'inclusion financière et sociale des bénéficiaires, il convient de lier le dispositif d'octroi d'un SBB à un dispositif d'éducation financière des publics vulnérables leur permettant d'accéder à une offre de services d'éducation financière assurée par des opérateurs indépendants des banques.
- La création par les autorités fédérales d'un d'un mécanisme de compensation⁵⁹ pour la fourniture des SBB, abondé par l'ensemble des établissements de crédit, permettrait d'assurer la mise en place et le financement d'un tel dispositif d'éducation financière.

3 L'accès à une agence bancaire et à des distributeurs de billets

Comme le stipulent les dispositions légales applicables au service bancaire de base, les services permettant de placer ou de retirer des espèces sur un compte sont possibles au guichet ou aux distributeurs automatiques pendant les heures

⁵⁹ Voir infra point 3.3, synthèse et recommandations concernant l'accès à une agence bancaire et à des distributeurs de billets,

d'ouverture de l'établissement de crédit ou en dehors de celles-ci. Il est possible d'effectuer des opérations de paiement au moyen d'une carte de paiement, y compris les paiements électroniques. Il est possible d'effectuer les virements, y compris d'ordres permanents de paiement, lorsqu'ils sont disponibles, aux automates, aux guichets et par l'intermédiaire des services en ligne de l'établissement de crédit.

Encore faut-il que chacun ait accès à une agence.

La présence physique d'agences favorise l'accès à un certain nombre de services bancaires. Ce contact est essentiel : contrairement à la banque par Internet, les relations interpersonnelles – avec les employés de la banque – permettent un service de meilleure qualité, car pouvant s'adapter à la situation de chacun.

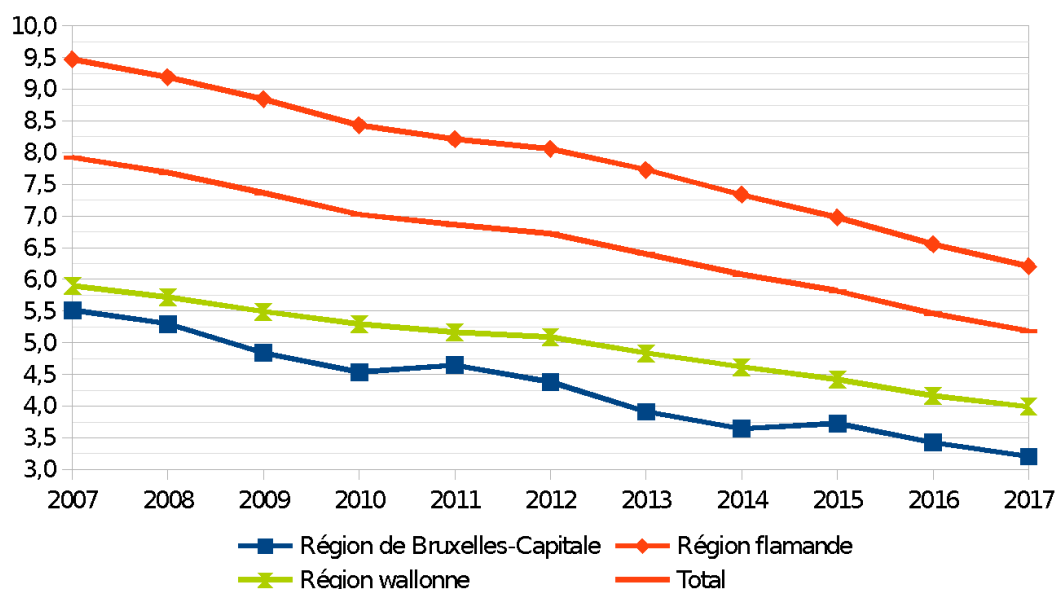
3.1 État des lieux

3.1.1 Diminution de 22 % du nombre d'agences en Belgique par rapport à 2010

Le graphique ci-dessous présente le nombre d'agences bancaires par région⁶⁰. La présence physique d'agences favorise l'accès à un certain nombre de services bancaires. Ce contact est essentiel : contrairement à la banque par Internet, les relations interpersonnelles – avec les employés de la banque – permettent un service de meilleure qualité, car pouvant s'adapter à la situation de chacun.

⁶⁰ Les données 2010-2017 par région et par province sont présentées dans le tableau 1, annexe 1.

Figure 7- Évolution du nombre d'agences bancaires (2007-2017, par région)



Sources : Febelfin et Statbel, calculs Réseau Financité, données fin 2007 à fin 2017

Entre 2010 et 2017, on observe une diminution graduelle du nombre d'agences sur l'ensemble du territoire belge. À une échelle nationale, ce nombre a diminué de 22,1 %.

Cette tendance s'est poursuivie en 2017, avec la fermeture de 286 agences soit 86 agences de moins que pour 2016. Au niveau des régions, le nombre de fermetures pour 2017 est proportionnellement le plus élevé dans la Région de Bruxelles-Capitale (6% en moins en 2017) , suivie par la Région flamande (5 % en moins en 2017), puis la Région wallonne (environ 4 % de moins dans ces deux Régions).

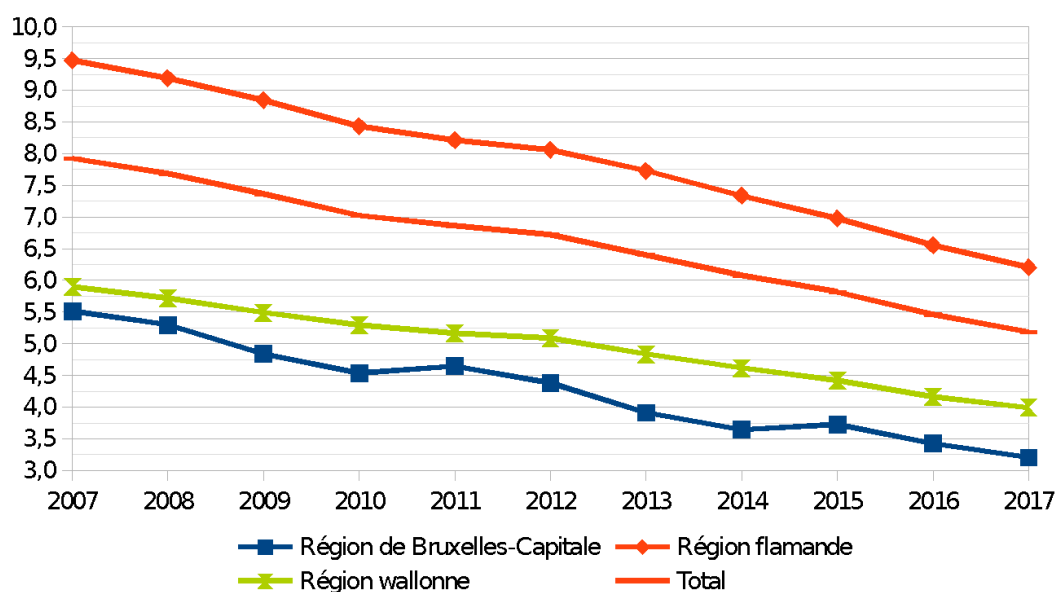
On peut s'attendre à ce que cette diminution du nombre d'agences se poursuive à long terme. En effet, la numérisation croissante du secteur bancaire et sa popularité auprès du public entraînent une baisse de la fréquentation des agences bancaires.

BNP Paribas Fortis vient pour sa part d'annoncer la fermeture de 62 nouvelles agences bancaires en 2019⁶¹.

⁶¹ La Libre, 25 octobre 2018 <http://www.lalibre.be/economie/libre-entreprise/62-agences-bnp-paribas-fortis-vont-fermer-en-2019-la-votre-est-elle-dans-la-liste-5bd1855bcd70e3d2f6529327>

3.1.2 La Région Flamande dispose de 2 fois plus d'agences pour 10.000 résidents que Bruxelles et de 1,6 fois plus que la Wallonie

Figure 8- Évolution du nombre d'agences bancaires pour 10 000 résidents (2007-2017, par région)



Sources : Febelfin et Statbel, calculs Réseau Financité, données fin 2007 à fin 2017

Ce graphique présente le nombre d'agences bancaires rapporté au nombre de résidents par région.

Cette dimension nous informe sur la prise en charge offerte par les agences bancaires. Ainsi, entre 2010 et 2017, le nombre d'agences bancaires pour 10.000 habitants a diminué de 26 % sur l'ensemble du territoire belge, avec une baisse de 29% au sein de la Région de Bruxelles-Capitale, 26,5% en Région flamande et 24,5 % en Région wallonne.

On observe de grandes disparités interrégionales : pour 10.000 résidents, tant les régions de Wallonie et de Bruxelles-Capitale disposent de moins d'agences bancaires que leur voisine flamande.

En effet, le Nord du pays dispose de près du double du nombre d'agences pour 10.000 habitants par rapport à Bruxelles et de 1,6 fois plus que la Wallonie⁶².

En 2017 il y avait en effet 5,2 agences pour 10.000 habitants en Belgique, dont 3,2 à Bruxelles, 6,2 en Flandre et 4 en Wallonie. On observe une baisse de ce nombre dans tout le pays : -10 % en Wallonie, -11 % en Flandre, et jusqu'à presque -14 % à Bruxelles qui observait pourtant une hausse du nombre d'agences bancaire de 2 % de 2014 à 2015.

Cela donne une diminution de 11 % sur la Belgique entière (soit 5 % d'agences en moins par 10.000 habitants de plus que l'année précédente).

Ces disparités régionales quant au nombre d'agence par 10.000 habitants peuvent elles-être mises en corrélation avec le nombre de personnes en situations de fracture numérique n'ayant pas accès à internet dans chacune des régions ?

Selon l'enquête des Technologies de l'information et de la communication menée par le SPF Économie, 12 % de la population entre 16 et 74 ans en Région wallonne n'a jamais employé d'ordinateurs, contre 10 % en Flandre et 9 % à Bruxelles⁶³.

Or, la Flandre continue de disposer du réseau bancaire le plus dense du pays, densité qui n'est visiblement pas maintenue pour servir des clients (plus nombreux) qui n'utiliseraient pas l'Internet banking.

Dès lors, d'autres facteurs sont à envisager pour expliquer ces disparités. On peut mettre en avant les revenus moyens par habitant selon les régions.

La Flandre étant la région présentant les revenus les plus élevés, on peut poser l'hypothèse que les agences sont encore aujourd'hui nécessaires pour accueillir des rendez-vous commerciaux (proposition de produits, services, assurances) et d'investissements (conseil en placements), qui sont moins aisément traités par des services informatisés.

⁶² Annexe 1, tableau 2

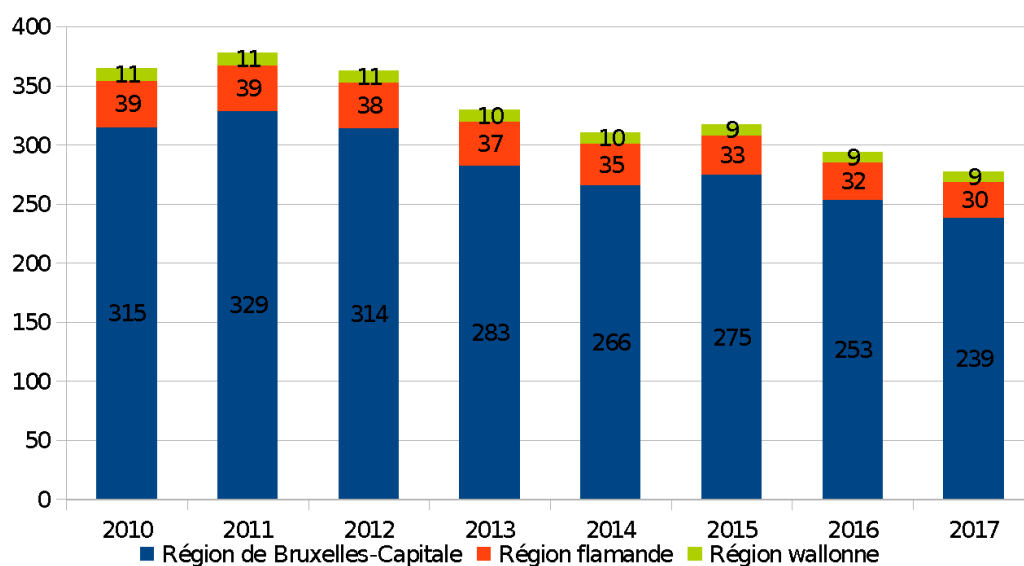
⁶³ http://www.luttepauvrete.be/chiffres_fosse_numerique.htm

3.1.3 Densité géographique des agences par 100 km² : 3,5 fois plus d'agences en Flandre et 27,8 fois plus à Bruxelles qu'en Wallonie

Les données ci-dessus ne tiennent pas compte de la densité géographique moyenne couverte par les agences bancaires. Or, la proximité géographique impacte directement l'accessibilité des agences bancaires en Belgique, à travers les difficultés que des personnes non véhiculées peuvent rencontrer.

Il existe de très fortes disparités entre les régions. Le nombre d'agences bancaires par 100 km² nous renseigne sur cette proximité géographique des agences bancaires. Cet indicateur permet également de compléter l'information fournie dans les tableaux précédents.

Figure 9 - Évolution du nombre d'agences bancaires par 100 km² (2007-2017, par région)



Sources : Febelfin et Statbel, calculs Réseau Financité, données fin 2007 à fin 2017

À l'examen de l'analyse inter-régionale du nombre d'agences, nous nous attendons logiquement à observer une tendance similaire concernant la densité géographique des agences par habitant. Et, effectivement, au sein de la capitale le réseau bancaire est le plus dense avec 238,5 agences pour 100 km², suivi par celui de la Flandre (30 agences pour 100 km²) puis celui de la Wallonie (8,5 agences pour 100 km²).

Entre 2010 et 2017, on observe une diminution de 23,3 % dans l'ensemble du pays. Cette évolution à la baisse du nombre d'agences s'est opérée dès l'année 2012 : -1,5 % entre 2011 et 2012 contre -4,3 % entre 2012 et 2013. Cette baisse a continué jusqu'en 2015, hormis pour Bruxelles qui connaît une variation positive de 3,3 % entre 2014 et 2015. De 2015 à 2016 la tendance à la baisse s'est confirmée avec une diminution globale de 5,7 % et une diminution sensiblement plus élevée (-7,7%) pour la Région de Bruxelles-Capitale.

De 2016 à 2017, la tendance à la baisse s'est confirmée mais avec toutefois une évolution légèrement à la baisse par rapport à l'année précédente, avec une baisse globale de 4,6 %, une diminution de 5,9 % en Région De Bruxelles-Capitale, de 4,8 % en Région Flamande et de 3,9 % en Flandres.

Le constat est particulièrement alarmant en Wallonie : par 100 km², on trouve 3,5 fois plus d'agences en Flandre et 27,8 fois plus à Bruxelles. La situation est doublement pénalisante : d'une part, les Wallons doivent, en moyenne, parcourir une plus longue distance pour se rendre à une banque et, d'autre part, une banque située en Wallonie prend en charge un nombre plus élevé de clients, ce qui porte préjudice à la qualité des services prodigués.

3.1.4 Corrélation positive entre le niveau de richesse par habitant d'une commune et le nombre d'agences bancaires par habitant

Tout récemment, le journal Le Soir⁶⁴ a mesuré l'évolution de l'ensemble du réseau bancaire belge sur trois années (à partir d'une photographie instantanée du réseau au début du mois de novembre issue de Guide-épargne.be) et croisé ces données avec celles de la densité de population (SPF Economie) par région, province et commune, ainsi qu'avec le revenu net moyen imposable par zone géographique (SPFEconomie).

Ce croisement de données lui a permis de tirer des conclusions intéressantes pour chaque subdivision territoriale, notamment le ratio d'agences par habitant corrélé au niveau de richesse d'une zone donnée.

Il apparaît ainsi que : « *entre les communes de la capitale, les différences en termes de services bancaires fournis sont même criantes.*

A Molenbeek-Saint-Jean, il y a aujourd'hui neuf agences bancaires, soit un bureau

⁶⁴ « L'agence bancaire, un service de plus en plus réservé aux plus riches », Le Soir, 10 novembre 2018

pour... 9.545 habitants (il était d'un bureau pour 6.320 personnes en 2015) ! A Uccle ou à Ixelles, si là aussi des points de contact bancaires ont été fermés ces derniers mois, ce même ratio s'établit à, respectivement, une agence pour 2.539 habitants et une agence pour 2.413 habitants.

Même constat d'inégalité de couverture si l'on compare les entités les mieux loties du pays aux moins aisées. A Schilde, dans la province d'Anvers, par exemple – la commune est la sixième plus riche de Belgique –, on compte aujourd'hui une agence pour 1.305 habitants. A Dison, sixième commune la plus pauvre, 5.122 personnes se partagent un bureau bancaire.

La facilité d'accès aux agences dépend donc surtout de la santé financière de la zone où on habite. ».

3.1.5 Des communes totalement désertées par les banques commerciales ou même sans aucun distributeur de billets

Toujours selon cette récente enquête menée par le journal le soir⁶⁵.

« Des communes – on en a compté 47 début novembre, dont 45 en Wallonie – ont été totalement désertées par les banques commerciales. Soit dix-sept de plus (et une située en Flandre de plus) qu'il y a 3 ans. Elles sont majoritairement situées en provinces du Luxembourg et de Liège, dans des zones rurales surtout.

Par ailleurs, toujours selon le soir, six communes wallonnes sont actuellement sans distributeurs de billet.

3.1.6 Obligation de Bpost de garantir l'accès au service bancaire de base et la présence d'un distributeur de billets dans chaque commune

En vertu de l'actuel contrat de gestion de Bpost, l'exécution des opérations relatives au service bancaire de base tel que défini par le Code de droit économique font partie de l'assortiment complet de services que doit proposer un bureau de poste dans le cadre des services d'intérêt économique général attribués à Bpost.

Or, Bpost doit garantir une présence postale d'au moins 650 bureaux de poste, dont au moins un bureau de poste dans chacune des 589 communes.

⁶⁵ « L'agence bancaire, un service de plus en plus réservé aux plus riches », Le Soir, 10 novembre 2018

Par ailleurs, Bpost est également tenu de maintenir minimum 350 distributeurs de billets dans les bureaux de poste et d'assurer la présence de cet équipement sur toutes les communes où ce service n'est pas offert actuellement par une autre institution financière.

En vertu de l'article 14 de la loi du 26 janvier 2018 relative aux services postaux,

1. Bpost preste le service universel jusqu'au 31 décembre 2018.
2. À l'expiration de ce délai, Bpost continue à prester le service universel sur la base d'un contrat de gestion conclu entre l'État fédéral et Bpost pour une durée de cinq ans.

Le contrat de gestion actuel étant d'application jusqu'en 2020, les autorités ont opté pour la rédaction d'un avenant. C'est ainsi que, le 19 octobre 2018, le conseil des ministres a approuvé un avenant au contrat de gestion de Bpost, entérinant le principe du service universel postal pendant la période allant du 1er janvier 2019 au 31 décembre 2023.

Il semblerait que le nouveau contrat de gestion de Bpost, qui doit être débattu dans les prochaines semaines au parlement, ne modifie pas les obligations de l'opérateur postal en matière « bancaire ».

Interrogé au sujet de l'absence de distributeur à Gouvy, le service postal nous a répondu que « *cela sera réglé dans les prochains mois. C'est dans le planning.* »

3.2 Analyse critique : Reportage à Molenbeek-Saint-Jean et à Gouvy, désertées par les banques

Afin de documenter ces constats, Financité s'est rendu récemment à Molenbeek-Saint-Jean et à Gouvy en vue d'y récolter des témoignages de nature à illustrer la situation en ce qui concerne l'accès aux agences bancaires et aux distributeurs de Billets.

Les résultats de cette investigation sont parlants. Ils sont présentés sous forme journalistique en vue de leur parution dans le Financité Magazine de décembre 2018⁶⁶ consacré à la réduction de l'accessibilité et l'augmentation des frais bancaires

⁶⁶ Financité Magazine n°52, Décembre 2018, Quand la Banque abandonne ses clients
https://www.financite.be/sites/default/files/references/files/financitemagazine-52-web_0.pdf

et leur impact sur les clients les plus fragiles. Les voici :

À quelques mètres de la maison communale de Molenbeek, devant cette ancienne agence BNP Fortis, une longue file s'est formée. Une vingtaine de femmes font la queue afin de retirer de l'argent. Si l'agence a fermé ses portes, deux distributeurs automatiques sont eux, restés actifs. Yasmine a 25 ans, elle vient d'Anderlecht. Elle a l'habitude de venir faire ses courses dans ce quartier très commerçant. « *C'est l'enfer, parfois on patiente jusqu'à 30 minutes avant de pouvoir retirer. Il n'y a pas assez de banques ici* » proteste-t-elle.

Ce quartier est l'un des plus pauvres de Belgique. Il n'existe aucune enseigne traditionnelle ayant pignon sur rue. La seule à subsister étant la banque Attijariwafa, une banque marocaine. « *On offre avant tout un service à notre communauté* » explique son directeur d'agence. À l'inverse, à deux kilomètres d'ici toujours sur la commune, mais dans un quartier un peu plus huppé et moins « connoté », tout près du cimetière de Molenbeek, on retrouve pas moins de trois agences (Belfius, ING, BNP) les unes à côté des autres.

De là à affirmer que les établissements financiers privilégient les quartiers les plus fortunés, il n'y a qu'un pas. Toutefois, à titre de comparaison, Ixelles, commune où le revenu moyen est de 15.745 € par habitant, possède quatre fois plus d'agences par habitant que Molenbeek où le revenu moyen n'est que de 10.210 € par habitant.

Les territoires ruraux ne sont donc pas en reste puisque, selon le journal le Soir, parmi les 47 communes qui ne possèdent pas d'agence, la plupart se situent dans des zones rurales, précisément là où les transports en commun sont les moins développés. Si la région bruxelloise possédait, en 2016, 253 agences pour 100km², ou la province d'Anvers 38,3, la province du Luxembourg recensait 3,3 faméliques agences pour 100 km².

Symbole de la désertification des territoires ruraux par les banques, la commune de Gouvy dans la province du Luxembourg a vu ses deux agences, fermer coup sur coup.

Au cœur de l'automne, un épais brouillard recouvre le clocher du petit village ardennais de Gouvy qui s'apprête à affronter les premiers épisodes de grand froid de la saison. Frigorifié, un cycliste néerlandais cherche désespérément à se réchauffer dans un café. « *Le seul bistrot du village est ouvert tous les 36 du mois* » ironise la caviste de la rue principale. « *Quand j'étais petite il y a eu jusqu'à huit cafés dans la commune. On laisse mourir nos villages* » se désespère-t-elle.

Symbole de ce passé révolu à quelques numéros plus loin, l'ancienne agence BNP Fortis qui a fermé ses portes il y a un an est désormais à vendre. Seul vestige de cet établissement bancaire, un autocollant déchiré promettant une banque « accessible à

tout moment » pour ses clients.

Pourtant, les habitants de la commune s'étaient fortement mobilisés pour conserver cette agence. « *Elle aurait dû fermer en 2015, on a fait une pétition, des manifestations et on a gagné* » se remémore Didier Laurant, l'un des leaders du mouvement. « *Et puis en 2017, patatras, ce n'était en fait qu'un sursis. On les alors menacé de déménager chez Record Bank, mais cela n'a pas suffi.* » Il existe en effet une autre agence bancaire dans le village. Sauf qu'en mai dernier, celle-ci ... baisse le rideau à son tour.

Toujours en place, le distributeur est désormais condamné. Une affichette précise que cette fermeture fait suite à une décision d'ING.

Pascal Godefroid est assureur indépendant. Sa société qui a toujours pignon sur rue accueillait l'agence Record Bank. Sauf que Record a été récemment absorbé par ING, qui pour motif de restructuration a fermé une partie du réseau. « *À l'époque, une matinée comme celle-ci, il y avait 80 personnes qui poussaient la porte du bâtiment. Ce matin il y en a eu moins de dix* » explique l'assureur. Celui-ci craint pour l'activité de son entreprise qui pâtit de cette fermeture. « *Le chiffre d'affaire en souffre fortement, car cela nous amenait de la clientèle. Pour l'instant j'ai réussi à recaser tous les employés, mais on va être obligé d'ouvrir moins souvent.* » Depuis cet été, il a démarché des enseignes bancaires afin de reprendre cette activité. Les principales lui ont toutes adressé une fin de non recevoir.

« *ING n'a jamais écouté mes arguments* » regrette-t-il. « *Nous, on a aidé les banques quand elles ont fait des bêtises en 2008. Et aujourd'hui elles nous abandonnent. Il faut qu'elles arrêtent de tout considérer comme de vulgaires lignes comptables que l'on peut rayer comme ça. La banque ça reste de l'humain, ce n'est pas faire du profit sur les faibles à tout prix. Une société c'est un ensemble de personnes avec leurs forces ou leurs faiblesses. Comment va-t-on créer de la cohésion avec de telles décisions ?* »

Désormais, les habitants de Gouvy sont obligés de se rendre à Vielsalm ou Houffalize, à environ 20 minutes de route, pour se rendre dans une agence bancaire. « *Avant, je n'avais qu'à traverser la rue pour déposer l'argent de la caisse* » explique Valérie, pharmacienne. « *Maintenant l'aller-retour à la banque me prend 45 minutes. Et vous croyez que c'est rassurant de se balader avec autant de cash dans sa voiture ?* » s'empporte-t-elle. « *Le pire c'est que pour certains papiers, on m'a dit d'aller jusqu'à Malmedy, 1 h 30 de route ! On nous parle de transition écologique de moins utiliser la voiture. Moi je veux bien, mais pourquoi fait-on tout à l'envers alors ? On se sent complètement déconsidérés.* »

Surtout la situation pose un problème pour les personnes les plus âgées. Surtout que les distances peuvent être bien plus longues pour cette vaste commune qui s'étend sur pas moins de 23 villages et hameaux.

« *C'est un vrai problème* » proteste une employée du CPAS chargée de la livraison de plateaux repas. « *Les gens sont démunis, beaucoup de ceux que je visite ne sont pas véhiculés. Je viens de livrer un monsieur, son fils est désormais pensionné dans le Sud de la France. Il effectue régulièrement des allers-retours pour payer les factures de son père car il est incapable de faire un virement en ligne.* »

Désormais, les habitants se mobilisent pour qu'au moins un distributeur de billet soit ouvert sur la commune. Par son contrat de gestion, Bpost est en effet tenu d'assurer la présence de cet équipement sur toutes les communes où ce service n'est pas offert actuellement par une autre institution financière.

Toutefois celui-ci tarde à venir. « *Ils nous ont promis de le faire pour 2019* » décrit Claude Leruse, alors bourgmestre PS de Gouvy. Contacté par nos soins, l'entreprise confirme l'information par la voix de son responsable des affaires publiques Walter Van Wolputte. « *Ce sera fait l'an prochain. Quand le dernier distributeur a fermé en mai, tous nos budgets étaient bouclés. C'est un peu difficile à prévoir, on beaucoup d'autres choses à faire que d'installer des automates.* » Pas d'urgence donc. Précisons tout de même que Bpost a réalisé un chiffre d'affaires en 2017 de 3 milliards d'euros (+25% par rapport à 2016) et que selon Le Figaro, un distributeur coûtait il y a quelques années 35 000€⁶⁷.

Désormais le distributeur le plus proche se retrouve... de l'autre côté de la frontière. Gouvy n'est en effet situé qu'à quelque sept kilomètres du Luxembourg. Et là-bas, le contraste est saisissant, tranchant avec la faible activité économique de Gouvy. Dans un vaste centre commercial flambant neuf existe en effet un ATM.

« *Tout le monde va désormais faire ses courses au grand Duché, c'est une catastrophe, ça tue le village. Du coup on pousse les Belges à dépenser leur argent dans un paradis fiscal ?* » poursuit Valérie. Juste à côté une dame nettoie son trottoir et acquiesce. « *Ici les gens en ont ras-le-bol. Pour la ruralité il n'y a rien. On ne va quand même pas faire la révolution ?* »

3.3 Synthèse et recommandations concernant l'accès à une agence bancaire et à des distributeurs de billets

Comme le stipule les dispositions légales applicables au service bancaire de base, les services permettant de placer ou de retirer des espèces sur un compte sont possibles au guichet ou aux distributeurs automatiques pendant les heures d'ouverture de l'établissement de crédit ou en dehors de celles-ci. Il est possible d'effectuer des opérations de paiement au moyen d'une carte de paiement, y compris

⁶⁷ « Le distributeur automatique de billets, le maillon faible » Le Figaro, 15 décembre 2010.

les paiements électroniques. Il est possible d'effectuer les virements, y compris d'ordres permanents de paiement, lorsqu'ils sont disponibles, aux automates, aux guichets et par l'intermédiaire des services en ligne de l'établissement de crédit.

Encore faut-il que chacun ait accès à une agence.

La présence physique d'agences favorise l'accès à un certain nombre de services bancaires. Ce contact est essentiel : contrairement à la banque par Internet, les relations interpersonnelles – avec les employés de la banque – permettent un service de meilleure qualité, car pouvant s'adapter à la situation de chacun.

Entre 2010 et 2017, on observe une diminution graduelle du nombre d'agences sur l'ensemble du territoire belge. À une échelle nationale, ce nombre a diminué de 22,1 %.

Quand on affine les chiffres par commune, on se rend compte que la facilité d'accès aux agences dépend surtout de la santé financière de la zone où l'on habite. Alors qu'il y a une agence pour 1.305 habitants dans la riche commune anversoise de Schilde, il n'y en a qu'une seulement pour 5.122 habitants à Dison. Cette différence est parfois flagrante pour des communes proches géographiquement : il y a près de quatre fois plus d'agences bancaires par habitant à Ixelles qu'à Molenbeek.

Pour certaines communes, la situation est pire encore : début novembre, 47 communes belges, dont 45 en Wallonie, ne disposent d'aucune agence sur leur territoire. D'autres communes – on en a compté 47 début novembre, dont 45 en Wallonie – ont été totalement désertées par les banques commerciales. Soit dix-sept de plus (et une située en Flandre de plus) qu'il y a trois ans. Elles sont majoritairement situées en provinces du Luxembourg et de Liège, dans des zones rurales surtout.

Par ailleurs, six communes wallonnes sont actuellement sans distributeurs de billet.

Certes, en vertu de l'actuel contrat de gestion de Bpost, l'exécution des opérations relatives au service bancaire de base font partie de l'assortiment complet de services que doit proposer un bureau de poste dans le cadre des services d'intérêt économique général attribués à Bpost. Or, Bpost doit garantir une présence postale d'au moins 650 bureaux de poste, dont au moins un bureau de poste dans chacune des 589 communes.

Par ailleurs, toujours en vertu de son contrat de gestion, Bpost doit également maintenir minimum 350 distributeurs de billets dans les bureaux de poste et assurer la présence de cet équipement sur toutes les communes où ce service n'est pas offert actuellement par une autre institution financière.

Ce dispositif garanti donc une présence minimale d'agence bancaire et de distributeurs de billets sur le territoire, mais pose une double question :

- Bpost ne devient-il pas la « banque des pauvres », avec le caractère stigmatisant que cela implique, ce qui est contraire au principe même de l'inclusion financière qui suppose d'accéder à et utiliser des services et produits financiers proposés par des prestataires « classiques » ?
- Cette situation ne permet-elle pas au secteur bancaire de se défaire de sa responsabilité et faire supporter in fine la charge du service bancaire de base par l'État qui intervient financièrement en vue de couvrir les coûts nets évités encourus par Bpost pour le maintien du réseau de détail ?

La responsabilité sociale des institutions financières pourrait être améliorée grâce à la création d'un fonds de compensation qui éviterait de pénaliser certains acteurs du secteur, de fausser la concurrence et permettrait de devenir une opportunité de développement pour ceux qui font ce choix.

Le soutien financier à certaines banques par l'État en échange de la fourniture des services économiques d'intérêt général⁶⁸ est tout à fait envisageable. La Commission européenne autorise en effet ce type de mesure⁶⁹ (notamment pour le secteur bancaire) et régit les conditions dans lesquelles une compensation peut être acceptée⁷⁰. Les mécanismes de compensation peuvent être financés par les acteurs du marché eux-mêmes.

En Belgique, ce type de compensation existe en matière de crédit.

Le fonds budgétaire « Fonds de Traitement du Surendettement » a été créé afin de mettre à charge des établissements de crédit les honoraires, frais et émoluments des médiateurs de dettes qui n'ont pas été payés par le débiteur dans un délai raisonnable.

La Loi Programme II du 26 décembre 2015⁷¹ a supprimé ce Fonds, c'est désormais le SPF Économie de qui est chargé de verser les émoluments, les frais et les honoraires en tenant compte des dispositions légales. Il est également chargé de payer pour la mise en œuvre des mesures d'information et de sensibilisation

⁶⁸ SIEG (General interest economic services).

⁶⁹ Décision 2005/842/CE de la Commission du 28 Novembre 2005.

⁷⁰ À titre d'exemple, la Commission européenne a autorisé le Royaume-Uni à payer environ 1.383 million d'euros pour moderniser certains bureaux de poste et permettre à certaines agences – surtout dans les zones rurales – de rester ouvertes bien qu'elles n'étaient pas suffisamment rentables, afin de pouvoir garantir un service public minimum.

⁷¹ Loi Programme du 26 décembre 2015, *Moniteur belge* du 30 12 2015, section 4 articles 59 à 64.

concernant le surendettement.

Afin d'alimenter le SPF Économie, les prêteurs sont tenus de payer une cotisation annuelle. Le calcul du montant de cette cotisation s'effectue sur la base d'un coefficient appliqué sur le montant total des arriérés de paiement des contrats de crédits enregistrés au 31 décembre de l'année qui précède l'année où la cotisation est due, dans la Centrale des crédits aux particuliers gérée par la Banque nationale de Belgique. En d'autres termes, plus un prêteur octroie des crédits de manière inconsidérée, plus sa contribution au fonds est élevée.

Un montant maximal de 25 % des cotisations dues par les payeurs peut être utilisé pour le paiement de mesures d'information et de sensibilisation sur le surendettement.

Sur base du fait que tout établissement de crédit doit offrir le service bancaire de base, la loi du 24 mars 2003 instaurant un service bancaire de base prévoyait la création d'un Fonds de compensation pour la prestation du service bancaire de base géré par la Banque Nationale de Belgique.

Le principe était que tout établissement de crédit contribue au financement du Fonds et que celui qui gère, en pourcentage, un nombre de services bancaires de base proportionnellement supérieur à son importance économique sur le marché belge puisse demander l'intervention du Fonds de compensation.

Ce Fonds de compensation n'a jamais été mis en place et son principe même a été abandonné par la loi du 19 avril 2014 portant insertion du livre VII « Services de paiement et de crédit » dans le Code de droit économique.

L'évolution récente des pratiques bancaires en matière d'accès à une agence bancaire et à des distributeurs de billets justifie que ce mécanisme soit réintégré dans la loi.

- Il convient dès lors d'inclure, dans les dispositions légales relatives au service bancaire de base, la création d'un mécanisme de compensation pour la prestation du SBB abondé par l'ensemble des établissements de crédit et géré par la Banque Nationale de Belgique, afin que :
 - Tout établissement de crédit qui gère, en pourcentage, un nombre de SBB proportionnellement supérieur à son importance économique sur le marché belge puisse demander l'intervention du mécanisme de compensation ;
 - Tout établissement de crédit qui dispose, en pourcentage, d'un nombre d'agences bancaires proportionnellement supérieur à son importance

économique sur le marché belge puisse demander l'intervention du mécanisme de compensation ;

- Tout établissement de crédit qui dispose, en pourcentage, d'un nombre de distributeurs automatiques de billets proportionnellement supérieur à son importance économique sur le marché belge puisse demander l'intervention du mécanisme de compensation.
- Une proportion des cotisations des établissements de crédit dans le cadre du mécanisme de compensation est affectée à la mise en place et au financement d'un dispositif d'éducation financière des publics vulnérables leur permettant d'accéder à une offre de services d'éducation financière assurée par des opérateurs indépendants des banques.
- Une proportion des cotisations des établissements de crédit dans le cadre du mécanisme de compensation est également affectée à la mise en place et au financement d'un ou plusieurs organismes jouant le rôle de médiateur et ayant pour rôle d'aider les usagers à porter plainte dans le cas où leur droit au SBB n'est pas respecté.

4 L'accès à une diversité de moyens de paiement à un coût raisonnable

Les nouveaux moyens de paiement rassemblent les moyens de paiement qui requièrent la possession d'un compte bancaire (PC banking, self-banking, cartes de crédit). Contrairement au cash qui peut être détenu par absolument tout le monde (même des résidents illégaux, des mineurs...), ces moyens de paiement peuvent poser des problèmes d'accès.

Les nouveaux moyens de paiement ont des avantages (en termes de sécurité, de gestion budgétaire, d'autonomie, d'accessibilité, de faible coût pour l'utilisateur qui évite ainsi les services payants au guichet, etc.) au vu desquels il semble important de les favoriser et de les promouvoir auprès de l'ensemble de la population.

Cependant, leurs caractéristiques intrinsèques impliquent des difficultés d'accès et d'usage, et ce, en particulier auprès de publics vulnérables.

4.1 État des lieux

4.1.1 Forte tendance à la numérisation des opérations bancaires

La communication de Febelfin « *Le secteur financier en 2018, la banque au service de la société* » du 25 avril 2018⁷², commente la forte tendance à la numérisation des opérations bancaires :

« Dans notre société actuelle, les canaux numériques ne cessent de prendre de l'importance. Le rapport bancaire Gemalto Generation montre ainsi que 68% des jeunes ont opté pour la banque mobile. Mais le numérique ne séduit pas que cette génération : selon le Boston Consulting Group, plus de 70% des Belges effectuent des opérations numériques au moins 2 à 3 fois par mois.

L'interaction numérique entre la banque et le client se constate aussi au travers de la progression de la banque mobile et de la banque en ligne. En 2017, Febelfin comptait 5,88 millions de souscriptions à la banque mobile, ce qui revient à une hausse de 1,3 million par rapport à l'année précédente. Pour la banque en ligne, ce sont 12,1 millions de souscriptions qui ont été notées en 2017. 10 ans auparavant, ce chiffre était de 4,6 millions.

Pour faire en sorte de répondre aux attentes du consommateur d'aujourd'hui et de demain, les banques investissent massivement dans de nouvelles technologies et dans un service bancaire profitable au consommateur. La blockchain, l'intelligence artificielle et les services tels que Payconiq et itsme n'en sont que quelques exemples. ».

Le passage marqué au numérique pour les activités bancaires quotidiennes ne signifie toutefois pas que les opérations bancaires soient vouées à n'être plus que numériques. Les banques mettent ainsi à disposition en Belgique 8.235 distributeurs de billets prévoyant exclusivement une fonction de retrait d'argent. Le consommateur belge retire en moyenne 24 fois des espèces par an pour un montant de 143 EUR. Sur une base annuelle, il se classe, ce faisant, au-dessus de la moyenne européenne.

Le client belge peut aujourd'hui toujours se rendre dans de nombreuses agences bancaires, 5.896 en 2017 pour être précis. La Belgique connaît ainsi l'un des réseaux d'agences parmi les plus denses d'Europe : avec 603 agences par million

⁷² Le secteur financier en 2018, la banque au service de la société

d'habitants, elle n'est précédée sur ce plan que par l'Espagne et Chypre. Aux Pays-Bas, ce chiffre n'est que de 102. Toutefois, le nombre d'agences diminue également peu à peu en Belgique. L'an dernier, le réseau d'agences s'est ainsi réduit de 4,6%; cette diminution s'inscrit dans le prolongement de l'évolution des années précédentes. »

La forte tendance à la numérisation et la réduction allant de pair du nombre d'agences bancaires s'accompagnent d'une contraction de l'emploi. En 10 ans, 14.500 emplois ont ainsi disparu. Ceci ne veut cependant pas dire que dans l'avenir, le secteur financier cessera d'être un pourvoyeur d'emplois. Mais il est clair que de très nombreuses fonctions sont appelées à être réaménagées. Le secteur est donc confronté à un énorme défi en termes de recyclage et de réorientation d'une part importante de ses collaborateurs. En concertation avec les partenaires sociaux, il tient en priorité à relever ce défi ».

Selon le journal l'Écho, la numérisation représente l'un des principaux défis auxquels les banques sont confrontées. Mais son importance va bien au-delà, en raison de son impact considérable sur leur modèle économique. "L'impact économique de la numérisation est double", affirme ⁷³. "D'une part, elle peut contribuer à préserver la rentabilité d'une banque en apportant des gains d'efficacité. D'autre part, l'innovation numérique exige naturellement des investissements lourds et un modèle économique adapté. Les banques n'ont guère le choix, cependant: les clients attendent d'elles qu'elles suivent ce processus d'innovation."

4.1.2 Augmentation du coût des services bancaires tels que les retraits aux distributeurs d'une autre enseigne ou les virements papiers

Le SPF économie estime aujourd'hui à 51,6 € le montant moyen dépensé par les ménages belges en services bancaires. En Wallonie, il s'élèverait même à 72 € selon l'Office belge de statistique Statbel. En 1990, selon le journal l'Écho⁷⁴, ceux-ci leur coûtaient en moyenne seulement 200 francs belges, soit moins de 5 euros. En moins de 20 ans, le prix des services bancaires a donc été multiplié par dix.

À partir du 1er janvier prochain, les personnes titulaires d'un compte "gratuit" auprès de la banque ING paieront 50 centimes de frais à chaque retrait dans un

⁷³ La numérisation ne laisse pas le choix aux banques: elles doivent suivre la tendance, L'Écho
<https://www.lecho.be/connect/newtechnology/finance/La-numerisation-ne-laisse-pas-le-choix-aux-banques-elles-doivent-suivre-la-tendance/9867696>

⁷⁴ "Les frais bancaires ne cessent d'augmenter", L'Écho du 17 mars 2018.

distributeur d'une autre enseigne. En soi, cette décision n'est pas inédite puisque KBC et BNP tarifient déjà cet acte pour leurs clients possédant un compte gratuit, mais à un tarif moindre, respectivement de 0,20 € et 0,10 €. Précisons que lorsque les près d'un million de clients avaient souscrit à ce compte, ING leur promettait alors un retrait gratuit dans tous les distributeurs du pays. BNP Paribas Fortis, augmentera aussi ses tarifs en 2019, notamment sur le tarif mensuel des cartes de crédit.

Marie Huyghe en charge des relations avec les médias chez ING justifie cette décision en affirmant que *“ pour rester une banque durable et soutenir nos clients ainsi que l'économie, les prix actuels de certains produits et services devaient être adaptés. Par ailleurs, nos clients ont accès à environ 1 500 distributeurs ING. Ceci représente environ 18 % du parc belge de distributeurs de billets.”*

Cette affirmation est toutefois à remettre en perspective avec le phénomène de réduction du nombre d'agences bancaires, avant tout dans les territoires désignés comme les moins rentables pour les institutions bancaires tel que nous l'avons mis en évidence au chapitre précédent.

Si les banques dans leur communication proposent des produits a priori bon marché, il faut lire entre les lignes afin de déceler combien coûte exactement telle ou telle opération.

L'un des cas les plus marquant reste le coût demandé pour un virement papier. Alors que celui-ci a longtemps été gratuit, il est depuis quelques années facturé.

Chez ING, en consultant la grille tarifaire, il s'élève en apparence à 1 ou 2 euros selon le type de compte. Une discrète note de bas de page, précise cependant qu'un supplément de 9,68 € est appliqué lorsque l'opération est effectuée par un employé. Soit près de 12 € pour un simple virement. La plupart des banques facturent pourtant une opération similaire à des tarifs bien plus raisonnables (0,75 € chez Belfius par exemple).

Sans répondre à nos questions sur la raison d'une telle différence de prix avec la concurrence, ING nous a précisé que *“ Le traitement des paiements manuels demandait l'intervention de différentes parties prenantes dans les agences, au siège social, chez les fournisseurs, chez les tiers et dans les équipes responsables pour la gestion des produits. Et que l'utilisation de papier implique une infrastructure complexe et des coûts non applicables à la robotique ou aux solutions digitales.”*

4.1.3 la fracture numérique (individus qui n'ont jamais utilisé internet) touche 1/5ème de la population dont le ménage dispose d'un faible revenu et 1/4 des personnes ayant un faible niveau d'éducation et des 55-74 ans

Selon le Baromètre de l'économie numérique⁷⁵, l'utilisation de services bancaires sur internet occupe la quatrième place au classement des activités exercées par les personnes établies en Belgique qui ont utilisé internet au cours des trois derniers mois de 2017. En effet, 76 % des individus ayant utilisé internet ont utilisé des services bancaires en ligne. Cette activité se détache nettement des autres avec l'utilisation de l'e-mail (92%), la recherche sur internet d'informations sur des biens et services (84%) et la communication sur les réseaux sociaux(82%).

Cette évolution est favorable à une amélioration de la rentabilité des services numériques offerts par les banques. Elle s'inscrit dans une stratégie générale de réduction des coûts du secteur bancaire (voir ci-dessus) dont les marges ont diminué sur d'autres types de services (la rentabilité des crédits a diminué pour les taux actuels, historiquement faibles).

Toutefois, ce dernier point n'est pas sans impact social. Si l'apparition du PC-banking a facilité la gestion quotidienne des comptes pour la plupart des clients, cette dernière est plus compliquée pour les personnes exclues de cette technologie. En effet, le manque de compétence micro-informatique exclut une part de la société.

Or, toujours selon le Baromètre de l'économie numérique, en 2017, 9,8 % des individus de 16 à 74 ans établis en Belgique n'ont jamais utilisé internet ⁷⁶.

Le SPF Économie met en avant différents facteurs discriminants en terme de fracture numérique ⁷⁷ :

- Le niveau de revenu du ménage constitue un facteur discriminant : la fracture numérique (individus qui n'ont jamais utilisé internet) touche une personne sur cinq (21,5 %) de la population dont le ménage dispose d'un faible revenu (1^{er} quartile) contre à peine 1,9 % de la population dont le ménage dispose d'un revenu élevé (4^e quartile).
- La fracture numérique varie selon les tranches d'âge : elle a quasiment disparu chez les 16-24 ans (0,8 %) tandis qu'elle touche près d'un quart des

⁷⁵ Baromètre de la société de l'information (2018), SPF Economie, disponible sur <https://economie.fgov.be/fr/publications/barometre-de-la-societe-de>

⁷⁶ Idem.

⁷⁷ Données issues de l'enquête TIC ménages et individus (2017), SPF Economie - DG Statistique - Statistics Belgium.

55-74 ans (24 %). Si l'on examine les écarts hommes-femmes, l'écart le plus significatif se situe dans la tranche des 55-74 ans (les femmes étant plus touchées +4,8 points de pourcentage).

- Le niveau d'éducation constitue un autre facteur discriminant : la fracture numérique est quasi éradiquée de la population ayant bénéficié d'un niveau élevé d'éducation (1,2 %) tandis qu'elle est encore présente chez près d'un quart des personnes ayant un faible niveau d'éducation (24 %), les femmes étant à nouveau plus touchées que les hommes (+4,8 points de pourcentage).

Un autre point essentiel est celui de l'accès à Internet, indispensable à l'utilisation quotidienne des services de banques en ligne.

Or, toujours selon le Baromètre du SPF Économie, en 2017, 13,8 % des ménages ne disposent pas d'une connexion internet à leur domicile.

Parmi les raisons invoquées par ces ménages, plus d'un tiers (36 %) estime qu'internet n'est pas nécessaire au domicile familial. Par contre, trois de ces ménages sur dix (31 %) mettent en avant un manque de compétence pour se connecter à internet. 21 % de ces ménages avancent que le matériel est trop cher et 16 % que le coût de connexion est trop élevé.

Enfin, selon une enquête datée d'août 2016 menée auprès de 1015 personnes par l'asbl Gezinsbond, il ressort que la moitié des répondants ne sait pas effectuer des paiements en ligne et un quart est incapable de payer par carte de débit ou crédit.⁷⁸

Au-delà de ces soucis numériques, l'analphabétisme qui touche un adulte sur dix⁷⁹ entraîne également des conséquences discriminatoires au quotidien.

⁷⁸ Gezinsbond «Een bron van nieuw analfabetisme?» Septembre 2016, disponible sur https://www.gezinsbond.be/_publicaties/Gezinspolitiek/Digitalisering/

⁷⁹ http://www.belgium.be/fr/formation/formation_permanente/alphabetisation

4.2 L'informatisation des moyens de paiements problématique pour les migrants, personnes handicapées, âgées, à bas revenus et surendettées

En 2013, à l'occasion de son rapport annuel sur l'inclusion financière en Belgique⁸⁰, Financité a identifié cinq publics cibles particuliers susceptibles de rencontrer des problèmes liés à l'informatisation des moyens de paiement (*PC banking*, *self-banking*). Il s'agit des migrants, des personnes handicapées, âgées, à bas revenus et surendettées.

Afin de documenter le type d'obstacles que ces publics peuvent rencontrer dans un contexte de généralisation de ces nouveaux moyens de paiement, nous avons mené une série d'interviews avec des professionnels côtoyant au quotidien des personnes appartenant à un ou plusieurs de ces publics cibles.

L'enquête avait permis de mettre en évidence que l'informatisation des moyens de paiement posait différents problèmes :

- d'accès lié à un défaut d'équipement nécessaire : de nombreux usagers sont privés de l'accès au *PC banking* parce qu'ils ne sont tout simplement pas équipés d'un ordinateur et d'une connexion internet à domicile ; Ces équipements impliquent un coût supplémentaire pour les personnes non équipées au départ. Ce problème d'accès a été soulevé pour les cinq catégories de personnes identifiées dans le cadre des interviews. En outre, dans le cas des personnes surendettées, un problème spécifique lié à la possibilité d'être coupé d'internet en cas de factures en souffrance a été mis en évidence ;
- d'usage lié au manque de connaissances informatiques, tant au niveau de l'utilisation du *self-banking* qu'à celle du *PC banking*. Ce problème a spécifiquement été mis en évidence pour les personnes âgées, qui sont réellement peu familiarisées, sinon réfractaires, à l'informatique. Ce problème a également été identifié pour les personnes handicapées, les migrants ainsi que pour les personnes surendettées ;
- de maîtrise budgétaire : les nouveaux moyens de paiement dématérialisent les opérations. Pour un certain nombre de personnes, ce n'est culturellement pas adapté. Par exemple, les personnes âgées ont l'habitude de gérer leur budget sur la base de liquidités, de virements papier ou de chèques. Ces

⁸⁰ Financité, Rapport annuel sur l'inclusion financière 2013, <http://www.ecosocdoc.be/static/module/bibliographyDocument/document/003/2697.pdf>

moyens sont concrets, et permettent un contrôle, une prise de conscience de l'argent dépensé par la concrétisation matérielle des actes de dépenses.

Il avait par ailleurs été mis en évidence que les migrants ne connaissaient pas l'existence de certains moyens de paiement. La plupart aurait déjà vaguement entendu parler du *PC banking*, mais sont loin d'imaginer les possibilités qu'offre un tel système.

En outre, développement de nouveaux moyens de paiement est systématiquement conçu sur la base d'interfaces écrites. Leur utilisation requiert, dès lors, un certain nombre d'aptitudes et, notamment, des compétences en lecture et en écriture, ainsi que la connaissance d'une des langues dans lesquelles ses interfaces ont été conçues.

Ce qui pose donc un problème d'usage lié :

- à un faible niveau de scolarisation : les personnes handicapées mentales et les migrants sont nombreuses à être analphabètes ou très peu scolarisés ;
- à une méconnaissance des langues dans lesquelles ces interfaces sont développées. Ce problème est particulièrement présent chez les migrants, mais a également été mis en évidence chez les personnes à bas revenus et surendettées.

Enfin, l'enquête avait également démontré que, parallèlement au développement de nouveaux moyens de paiement, les banques avaient diminué les services offerts et augmenté le coût des services traditionnels.

Les interviews menées en 2013 dans le cadre de l'enquête au sujet de la situation des personnes âgées et handicapées ont également montré que, lorsqu'un accompagnateur se rend à la banque avec elles, il leur arrive de se voir refuser toute aide au guichet pour des services qui peuvent être effectués aux automates. Or, nous l'avons déjà mentionné, le recours aux automates pour des personnes accompagnées peut poser notamment des problèmes de confidentialité. Par ailleurs, le fait de demander de faire des virements aux guichets est également devenu payant à de nombreux endroits, tout comme l'utilisation de chèques et parfois même l'encaissement de *cash*. Ceci est problématique pour la grande majorité des publics visés ; cela a été identifié comme un désavantage pour les personnes âgées, surendettées et pour les migrants. En effet, ces personnes recourent très souvent à ce type de services et en supportent dès lors les coûts.

4.3 Reportage : les personnes précarisées particulièrement impactées par la politique de digitalisation et l'augmentation des frais bancaires

Afin de documenter ces constats, Financité a réalisé au cours de ces deux derniers mois une investigation en vue de récolter des témoignages de nature à illustrer la situation en ce qui concerne la politique de digitalisation de banques et d'augmentation des frais bancaires et leur impact sur les personnes précarisées.

Les résultats de cette investigation sont présentés sous forme journalistique en vue de leur parution dans le Financité Magazine de décembre 2018⁸¹ consacré à la réduction de l'accessibilité et l'augmentation des frais bancaires et leur impact sur les clients les plus fragiles. Les voici :

La politique de digitalisation des banques a des conséquences pour certaines personnes, notamment les plus fragiles. Les personnes âgées avant tout, sont souvent peu coutumières des nouvelles technologies.

Retraitée résidant à Namur, Monique Dessart-Lejeune se considère comme une *“analphabète numérique. Je suis incapable de faire un virement. Même sur papier, quand, il n'est pas pré-rempli, il m'arrive de me tromper”* explique-t-elle. *“ Les frais sont insidieux, on ne s'en rend pas compte, on ne sait jamais ce que l'on paie. Mon ancienne banque prenait 2 ou 3€ par virement, aujourd'hui j'ai un forfait pour cela, c'est moins coûteux. En fait, ils veulent que l'on fasse le travail à leur place.”* Les banques se déchargeraient-elles ainsi de leurs anciennes missions ?

Un avis partagé par Sarah Van Damme, médiatrice de dettes au Centre d'action sociale global Wolu-Services Asbl. *“ Il y a beaucoup de personnes âgées dans notre commune de Woluwe-Saint-Lambert, toute une population qui avait pour habitude d'aller au guichet de sa banque. Notre structure compte six assistants sociaux, on a l'impression de passer notre temps à faire du home-banking pour les gens, notamment leur virements en début de mois. Et pendant ce temps, nous n'avons pas le temps de remplir notre mission sociale ”* décrit-elle.

Le rôle de banquier aurait-il changé? Jean-Luc Revelard, employé chez Belfius et délégué syndical à la CNE le pense. *“On le voit sur les profils recherchés par les banques. Dans n'importe quel métier, l'expérience est importante. Dans le secteur bancaire, on sent que les employés les plus âgés sont poussés vers la sortie au profit de jeunes mieux formés aux nouvelles technologies”* raconte-t-il. *“En agence, on rabat au maximum les clients sur les machines. Et le client n'a rien à dire, il doit*

⁸¹ Financité Magazine n°52, Décembre 2018, Quand la Banque abandonne ses clients
https://www.financite.be/sites/default/files/references/files/financitemagazine-52-web_0.pdf

s'adapter. Mais une banque, c'est également servir le public et la population. Ce n'est pas uniquement faire de l'argent. On doit certes garantir l'épargne des clients en octroyant des crédits sérieux, mais ça n'empêche pas d'assurer sa mission."

Dans les nombreux témoignages que nous avons récoltés, une constante demeure. Les personnes âgées sont bien souvent aidées par leurs proches afin d'effectuer leurs démarches. Cependant, un autre type de public, est sévèrement touché par l'augmentation des frais bancaires : les personnes en situation de précarité. Pour des raisons numériques notamment, car pour ceux-ci, s'équiper en matériel informatique et disposer d'une connexion internet peut être onéreux. *"Mais on rencontre beaucoup de gens qui ne sont pas derrière un ordinateur toute la journée, ils travaillent dans le bâtiment, le nettoyage"* raconte Yves Bayingana, travailleur social à Bruxelles au sein de l'association Espace social Télé-service. *"Même chez les plus jeunes, certains sont incapables d'utiliser un ordinateur. S'ils ne parlent pas à une vraie personne, ils ne peuvent pas faire leurs démarches bancaires, mais aussi administratives. Il y a une réelle fracture numérique."*

De surcroît, certains frais touchent spécifiquement cette population paupérisée. Un virement ou une domiciliation refusée car le solde d'un compte est insuffisant peut coûter jusqu'à 10 € chez Nagelmackers.

L'envoi d'un recommandé, 7,50 € pour la plupart des institutions. Les découverts peuvent aussi coûter cher. *"Lorsque cela vous arrive, c'est comme si vous contractez un emprunt"* poursuit Sarah Van Damme. *"Même moi je n'arrive pas à lire les conditions tellement elles sont écrites en petits caractères et sont difficiles à comprendre. Et les taux sont très élevés : entre 12 % et 16 % en général et cela monte à 21 %."*

Par ailleurs, lorsqu'une personne rencontre des difficultés financières, l'étude de sa situation budgétaire est alors souvent indispensable. *"Pour cela, les professionnels du crédit social accompagné ont besoin des extraits de compte de ces personnes parfois sur plusieurs années"* explique Marie Vandenbroeck, juriste et coordinatrice du centre de référence en médiation de dettes de pour la Province de Namur. *"Or, bien souvent, elles les ont perdus. Et pour les obtenir, cela coûte très cher."* En effet, chaque duplicata est généralement facturé entre de 10 € et 25 € selon les établissements.

4.4 Synthèse et recommandations concernant l'accès à des moyens de paiement adaptés à un coût raisonnable

On assiste actuellement à une numérisation croissante des opérations bancaires.

L'augmentation de l'interaction numérique entre la banque et le client se constate au travers de la progression significative de la banque mobile et de la banque en ligne.

À côté de ce phénomène de numérisation généralisé, on assiste également à une augmentation du coût des services bancaires tels que les retraits aux distributeurs d'une autre enseigne ou les virements papiers.

Globalement, la stratégie d'une partie du secteur bancaire paraît limpide : augmenter les tarifs de certaines opérations afin de dissuader les clients de les utiliser. Et notamment celles réalisées en agence et privilégier le PC banking ou le mobile Banking, à savoir la gestion et la réalisation d'opérations bancaires quotidiennes sur son ordinateur personnel ou son smartphone.

Au-delà du service rendu à une partie de la population, la migration d'une partie de ces tâches vers le numérique représente en effet une économie substantielle pour ces entreprises, puisqu'il leur est désormais possible de diminuer leur personnel et le nombre d'agences.

Selon le secteur bancaire, l'impact économique de la numérisation est double : elle peut contribuer à préserver la rentabilité d'une banque en apportant des gains d'efficacité mais exige également des investissements lourds et un modèle économique adapté. La forte tendance à la numérisation et la réduction allant de pair du nombre d'agences bancaires s'accompagnent ainsi d'une contraction de l'emploi.

Chez KBC, les effectifs sont passés de 59 000 en 2008 à 37 000 en 2017⁸². Fin 2016, ING annonçait se séparer de 3 300 équivalents temps plein d'ici 2020-2021. Ces réductions d'effectifs étaient alors jugées comme "nécessaires pour l'avenir des banques"⁸³ qui seraient donc en difficulté.

Pourtant, les entreprises belges qui réalisent actuellement le plus de bénéfices sont ... les banques elles-mêmes. En effet, en 2017, KBC, BNP Paribas Fortis et KBC Groep (holding de KBC) composaient le podium des trois entreprises Belges les plus rentables. KBC a même doublé son bénéfice, passant à 2,6 milliards € en une année. Belfius étant de son côté dans le top 10 et ING onzième.

Afin de mieux encadrer les frais bancaires, une directive européenne datant de 2014 impose aux États européens une série de mesures. Parmi-celles ci, la possibilité de changer de banque plus facilement et que les frais en résultant soient pris en charge par les établissements bancaires eux-mêmes.

Cette disposition est effective en Belgique depuis février dernier. Toutefois, comment peut-on changer de banque alors que les frais bancaires sont difficilement

⁸²En équivalent temps-plein. Source : IESEG School of Management.

⁸³Rik Vandenberghe alors CEO d'ING BELGIQUE lors de l'annonce du plan social en octobre 2016

comparables ? La loi belge transposée prévoit également d'obliger les banques à délivrer une meilleure information quant à ces frais. Mais alors que la directive européenne aurait dû être adoptée au plus tard pour septembre 2016, aucun arrêté royal n'a encore été déposé pour en préciser la forme exacte. La Journée sans crédit, une plateforme destinée à sensibiliser les consommateurs aux dangers du crédit facile a justement émis fin novembre une série de recommandations. Parmi elles, l'imposition d'une grille tarifaire standardisée qui serait identique pour tous les organismes bancaires.

Surtout, un plafonnement des frais bancaires semble indispensable afin que les plus pauvres ne paient pas pour les autres.

La fracture numérique (soit le nombre d'individus qui n'ont jamais utilisé internet) touche aujourd'hui un cinquième de la population dont le ménage dispose d'un faible revenu, un quart des personnes ayant un faible niveau d'éducation et un quart de personnes ayant entre 55 et 74 ans.

Si l'apparition du PC-banking a facilité la gestion quotidienne des comptes pour la plupart des clients, cette dernière est plus compliquée pour les personnes exclues de cette technologie. En effet, le manque de compétence micro-informatique exclut une part de la société.

Cinq publics cibles particuliers sont susceptibles de rencontrer des problèmes liés à l'informatisation des moyens de paiement (PC banking, self-banking). Il s'agit des migrants, des personnes handicapées, âgées, à bas revenus et surendettées.

Les caractéristiques intrinsèques des nouveaux moyens de paiement génèrent des difficultés d'accès et d'usage chez ces publics vulnérables :

- des difficultés d'accès et de sécurité pour certains publics (liées à l'infrastructure des agences bancaires et aux dispositifs de *self-banking* présents) menant à une perte d'autonomie ;
- des difficultés d'usage liées à l'informatisation des moyens de paiement (manque de connaissances informatiques ou linguistiques, absence de connexion internet et/ou d'un ordinateur à domicile, difficultés de lecture, difficulté d'accès pour les personnes malvoyantes...) menant à des problèmes de surcoût lorsque ces difficultés obligent la personne à faire ses opérations au guichet.

Avec les augmentations de la tarification des services en agences, cette partie vulnérable de la population s'expose une double peine. Elle subit à la fois le coût de la fracture numérique, et d'autre part, paie un surcoût pour les opérations réalisées avec une interface humaine.

Il convient donc que les banques fassent le nécessaire afin de :

- garantir un service minimal aux personnes qui ne seraient pas en mesure d'employer ces nouveaux moyens de paiements ;
- mieux concevoir l'infrastructure des agences pour ne pas en complexifier l'accès ;
- améliorer l'ergonomie des interfaces informatiques, de la banque par téléphone, des modalités d'identification à distance.
- former et aider les clients à adopter ces nouvelles technologies – en fournissant par exemple des explications aux clients afin de les rendre autonomes à l'utilisation des automates.

Il est évident qu'on ne peut compter sur la seule bonne volonté et proactivité des banques afin d'assurer à toute personne l'accès à une diversité de moyens de paiements adaptés à sa situation pour un coût raisonnable aujourd'hui en Belgique.

Il appartient aux pouvoirs publics de maintenir l'accès à un service bancaire minimum autre que numérique, à un coût raisonnable, pour tout client éprouvant des difficultés liés à l'usage des nouveaux moyens de paiement tels que le PC-banking ou le self banking.

- Il convient donc d'inclure dans les dispositions légales relatives au SBB l'obligation de principe pour les banques :
 - de concevoir des infrastructures qui ne complexifient pas l'accès aux self-banking (entre autres des personnes à mobilité réduite) ;
 - de maintenir un service minimum d'opérations manuelles, à un coût raisonnable, pour tout client éprouvant des difficultés à se servir des automates ou du PC-banking.
- Il convient également de redéfinir au moyen d'un nouvel Arrêté Royal tant le type d'opérations minimum comprises dans le forfait SBB que leur nombre, sur base d'une analyse approfondie du profil des personnes non bancarisées, de leurs besoins et de la manière dont l'offre de compte bancaires telle qu'elle existe aujourd'hui répond ou non à ceux-ci, au regard de la tendance générale à la numérisation des opérations bancaires et à l'augmentation du coût de certains services.

Enfin, les pouvoirs publics ont également un rôle à jouer en soutenant activement des initiatives ayant pour objectif le soutien aux publics précarisés en vue de leur permettre l'e-inclusion, l'utilisation des nouveaux moyens de paiement, la dextérité informatique ou encore la connaissance de la langue...

5 Synthèse générale et conclusions

Accéder à un compte bancaire constitue aujourd'hui un élément indispensable à une pleine intégration dans notre société. Cette année, cela fait 15 ans que l'accès à un service bancaire de base (SBB) est garanti en Belgique, notre législateur ayant alors fait œuvre de pionnier en la matière.

L'année 2018 marque également l'entrée en vigueur du nouveau régime légal belge applicable au SBB, adopté fin 2017 en vue d'opérer la transposition de la Directive Européenne garantissant l'accès à un compte de paiement assorti de prestations de base dans tous les pays membres de l'Union.

Ce « nouveau » SBB permet-il d'accéder à et/ou utiliser un compte de paiement proposé par des prestataires « classiques », adaptés aux besoins de son bénéficiaire et lui permettant de mener une vie sociale normale aujourd'hui, en Belgique ?

En 2017, le nombre total de SBB existants est à son niveau le plus bas depuis son recensement, 10 ans plus tôt et on constate une diminution de 20 % du nombre de SBB ouverts par rapport à 2016.

Faute de données actualisées concernant le nombre de personnes non bancarisées aujourd'hui, rien ne permet toutefois de penser que les reculs observés reflètent une baisse de la demande plutôt qu'une baisse de l'offre relative à ce service.

Ce faible nombre de SBB ouverts pourrait-il être le signe d'une difficulté pour certains publics d'y accéder ?

Le rapport met en évidence que ***le cadre légal actuel relatif au SBB ne garanti pas l'accès au SBB de manière optimale*** :

- En contradiction avec le droit Européen, il opère une discrimination fondée sur l'existence de contrats de crédits que les demandeurs auraient souscrits ;
- La problématique bien connue de la difficulté d'accès au SBB lié aux

documents d'identification requis par les établissements de crédit en vue de l'ouverture d'un SBB n'est pas résolue par la nouvelle loi.

La toute récente situation de refus systématique et non motivé par une banque de leur localité d'ouvrir un service bancaire de base pour les personnes migrantes qui nous a été rapportée par le personnel d'un centre de la Croix-rouge établi en Wallonie confirme que cette problématique perdure et laisse penser que le nombre de plaintes portées auprès de l'Ombudsfin à ce sujet ne représente en fait que la partie émergée de l'iceberg.

La nouvelle loi relative au Blanchiment d'argent et au financement du terrorisme laisse désormais le soin aux seuls établissements de crédit d'établir la liste des documents probants auxquels il doit être recouru pour satisfaire à l'obligation de vérification d'identité des demandeurs d'asiles et consommateurs qui n'ont pas de permis de séjour, mais dont l'expulsion est impossible.

Rien ne ne garantit dès lors qu'ils ne vont pas continuer à établir celle-ci de manière à éviter l'accueil de clients qu'ils pourraient considérer comme peu rentables, au vu en particulier des coûts liés à l'identification d'une part et des bénéfices attendus sur l'achat et l'utilisation par ces nouveaux clients des produits et services de la banque, d'autre part.

Or, si les travaux préparatoires de la nouvelle loi sur le SBB indiquent qu'il convient de se référer à l'arrêté royal du 8 octobre 1981 concernant l'accès au territoire et ses différentes annexes pour définir les documents qui doivent être acceptés, la loi n'impose pas que cela figure expressément dans les procédures internes des établissements de crédit relatives au SBB et aucun contrôle via les autorités en charge n'est prévu à cet effet.

- Les procédures de plainte auprès de l'Ombudsfin et via www.pointdecontact.belgique.be sont inadaptées aux spécificités du SBB.

Le système de double niveau de plainte (plainte introduite au préalable auprès du service ad hoc de l'établissement de crédit incriminé avant la plainte auprès de l'Ombudsfin) est inadéquat au regard du profil des personnes pour lesquelles le législateur a voulu garantir ce service et le délai de traitement, qui peut aller jusqu'à 120 jours est inacceptable.

Le choix du centre de la Croix-rouge établi en Wallonie de ne finalement pas porter plainte pour une situation de refus systématique et non motivé par une banque d'ouvrir un SBB pour les personnes migrantes dont il s'occupe illustre pleinement le problème.

Par ailleurs, l'outil www.pointdecontact.belgique.be qui doit permettre de signaler un problème ou déposer une plainte auprès de la Direction générale de l'Inspection économique concernant le non respect des dispositions légales relatives au SBB ne contient aucune information et prévoit pas de scénario spécifique concernant le SBB. Les questions posées au plaignant son inadaptées au SBB, alors qu'il serait possible de proposer différents scénarios spécifiques dans lesquels il y a lieu de porter plainte : l'établissement de crédit ne fournit pas d'information sur le SBB dans ses locaux ou l'assistance gratuite auquel il est tenu, il ne remet pas de formulaire justifiant son refus, il refuse de donner un rendez-vous au demandeur pour l'ouverture du compte SBB dans un délai raisonnable,...

Le faible nombre de SBB ouvert peut également être attribué à la méconnaissance de ce service par le public concerné, qui est plus que jamais d'actualité.

Depuis la mise en place du SBB en Belgique, un des points faibles de la loi est le peu de mesures ciblant directement les publics vulnérables mises en place par les banques et les pouvoirs publics.

- Les nouvelles dispositions légales belges ne transposent pas adéquatement le prescrit de la directive à cet égard car elles ne prévoient aucune mesure de communication suffisante, bien ciblée et active, qui touche en particulier les consommateurs non bancarisés, vulnérables et mobiles.
- On peut par ailleurs émettre de sérieux doutes sur le fait que toutes les agences bancaires aient effectivement fait le nécessaire, depuis l'entrée en vigueur de la nouvelle loi le 1^{er} février 2018 afin de respecter leur nouvelle obligation de mettre à disposition des clients de la documentation sur le SBB de manière claire et à un endroit apparent et nettement visible dans les locaux accessibles au public ainsi qu'une assistance gratuite. Il serait souhaitable que les services compétents de la Direction générale de l'Inspection économique exercent le contrôle qui leur échet à cet égard, en ayant recours si nécessaire à des moyens d'investigation type « mystery shopping » afin de s'assurer.
- La directive prévoit en outre que les États membres devraient exiger des établissements de crédit qu'ils veillent à ce que le personnel concerné soit dûment formé au sujet du service de paiement assorti de prestations de base et que d'éventuels conflits d'intérêts n'aient pas d'incidences négatives pour ces consommateurs. Ceci pourrait se faire en imposant à

tous les agents en contacts potentiel avec des bénéficiaires d'être formés au sujet du SBB dans le cadre des formations et recyclages dispensées aux intermédiaires en services bancaires et en services d'investissement encadrées par la FSMA, mais rien n'est prévu dans la loi à cet effet.

- La directive propose aussi de lier le dispositif d'octroi d'un SBB à un dispositif d'éducation financière des publics vulnérables leur permettant d'accéder à une offre de services d'éducation financière assurée par des opérateurs indépendants des banques, mais le législateur belge n'a pas saisi cette occasion.

Au delà de la question relative à l'accès au SBB et les problématiques et lacunes identifiées à cet égard, ***il convient également de s'interroger sur le caractère adapté ou non du SBB garanti aujourd'hui aux besoins des bénéficiaires potentiels de celui-ci.***

La nouvelle loi opère un élargissement des services offerts dans le cadre du SBB mais celui-ci est insuffisant: la Directive permettait d'inclure dans le SBB une facilité de découvert encadrée pour éviter le surendettement et baliser les contours d'un crédit responsable pour le public bénéficiaire mais le législateur ne s'en est pas saisi. du service bancaire de base

Par ailleurs, la transposition de la Directive en droit belge n'a donné lieu à aucune réflexion sérieuse sur l'adéquation du prix forfaitaire du SBB (fixé à 12 euros en 2003) aux besoins actuels des consommateurs vulnérables et à sa pertinence tenant compte des pratiques actuelles en terme d'offre de services bancaires sur le marché.

Le nombre minimum d'opérations gratuites car comprises dans le prix forfaitaire du SBB est quant à lui toujours défini par un arrêté Royal datant de 2007 qui n'est plus lisible et est dès lors mal interprétée en pratique, tant par les banques que par le SPF lui-même. Celui-ci prévoit que 36 opérations manuelles de débit par an sont comprises dans le forfait, soit 3 opérations par mois. Or, plus de 10 ans se sont écoulés depuis que ce nombre a été fixé. Tant le comportement du consommateur que les pratiques commerciales courantes ont indéniablement changé en 10 ans.

Cette définition doit se faire sur base d'une analyse approfondie du profil des personnes non bancarisées, de leurs besoins et de la manière dont l'offre de compte bancaires telle qu'elle existe aujourd'hui répond ou non à ceux-ci, au regard, notamment, de la tendance générale à la numérisation des opérations bancaires et à l'augmentation du coût de certains services.

On assiste en effet actuellement à une numérisation croissante des opérations

bancaires qui se constate au travers de la progression significative de la banque mobile et de la banque en ligne.

À côté de ce phénomène de numérisation généralisé, on assiste également à l'augmentation du coût des services bancaires tels que les retraits aux distributeurs d'une autre enseigne ou les virements papiers.

Or, la fracture numérique (soit le nombre d'individus qui n'ont jamais utilisé internet) touche aujourd'hui un cinquième de la population dont le ménage dispose d'un faible revenu, un quart des personnes ayant un faible niveau d'éducation et un quart de personnes ayant entre 55 et 74 ans.

Les caractéristiques intrinsèques des nouveaux moyens de paiement (PC banking, self-banking) génèrent des difficultés d'accès et d'usage, et ce, en particulier auprès de publics vulnérables tels que les personnes âgées, handicapées, à bas revenus, surendettées et les migrants :

- des difficultés d'accès et de sécurité pour certains publics (liées à l'infrastructure des agences bancaires et aux dispositifs de *self-banking* présents) menant à une perte d'autonomie ;
- des difficultés d'usage liées à l'informatisation des moyens de paiement (manque de connaissances informatiques ou linguistiques, absence de connexion internet et/ou d'un ordinateur à domicile, difficultés de lecture, difficulté d'accès pour les personnes malvoyantes...) menant à des problèmes de surcoût lorsque ces difficultés obligent la personne à faire ses opérations au guichet.

Avec les augmentations de la tarification des services en agences, cette partie vulnérable de la population s'expose une double peine. Elle subit à la fois le coût de la fracture numérique, et d'autre part, paie un surcoût pour les opérations réalisées avec une interface humaine.

Il appartient dès lors aux pouvoirs publics de maintenir l'accès à un service bancaire minimum autre que numérique, à un coût raisonnable, pour tout client éprouvant des difficultés liés à l'usage des nouveaux moyens de paiement tels que le PC-banking ou le self banking.

La Loi actuelle sur le service bancaire de base fait défaut à cet égard avec ses 36 opérations manuelles de débit par an comprises dans le forfait, soit 3 opérations par mois.

Enfin, ***afin de garantir un accès adapté au SBB, la présence physique d'agences est essentielle.***

Or, le nombre d'agences sur l'ensemble du territoire belge a diminué de 22 % entre 2010 et 2017. Quand on affine les chiffres par commune, on se rend compte que la facilité d'accès aux agences dépend surtout de la santé financière de la zone où l'on habite. Début novembre, 47 communes belges, dont 45 en Wallonie, ne disposent d'aucune agence sur leur territoire. Par ailleurs, 6 communes wallonnes sont actuellement sans distributeurs de billet.

Dans le cadre des services d'intérêt économique général attribués à bpost, le contrat de gestion de celle-ci garanti toutefois une présence minimale d'agence bancaire et de distributeurs de billets sur le territoire.

Cela pose cependant une double question :

- Bpost ne devient-il pas la « banque des pauvres », avec le caractère stigmatisant que cela implique, ce qui est contraire au principe même de l'inclusion financière qui suppose d'accéder à et utiliser des services et produits financiers proposés par des prestataires « classiques » ?
- Cette situation ne permet-elle pas au secteur bancaire de se défaire de sa responsabilité et faire supporter in fine la charge du service bancaire de base par l'État qui intervient financièrement en vue de couvrir les coûts nets évités encourus par Bpost pour le maintien du réseau de détail ?

Compte tenu de l'évolution récente des pratiques bancaires en la matière, la responsabilité sociale des institutions financières pourrait être améliorée grâce à la création dans la loi sur le SBB d'un mécanisme de compensation. Celui-ci permettrait d'éviter de pénaliser certains acteurs du secteur, de fausser la concurrence et deviendrait une opportunité de développement pour ceux qui font ce choix.

Ainsi, tout établissement de crédit qui gère, en pourcentage, un nombre de SBB, ou qui dispose, en pourcentage, d'un nombre d'agences bancaires ou d'un nombre de distributeurs automatiques de billets proportionnellement supérieur à son importance économique sur le marché belge pourrait ainsi demander l'intervention du mécanisme de compensation.

Une proportion des cotisations des établissements de crédit dans le cadre de ce mécanisme de compensation pourrait alors être affectée à la mise en place et au financement d'un dispositif d'éducation financière des publics vulnérables et une autre à la mise en place et au financement d'un ou plusieurs organismes jouant le rôle de médiateur et ayant pour rôle d'aider les usagers à porter plainte dans le cas où leur droit au SBB n'est pas respecté.

Il convient dès lors de remédier aux failles que présente aujourd'hui le SBB afin que celui-ci :

- garantisse effectivement l'accès au SBB de manière optimale,
- assure que le public cible soit informé de son existence,
- offre des services dont le contenu et le prix sont déterminés sur base d'une analyse approfondie du profil des personnes non bancarisées, de leurs besoins et de la manière dont l'offre de compte bancaires telle qu'elle existe aujourd'hui répond ou non à ceux-ci, au regard, notamment, de la tendance générale à la numérisation des opérations bancaires et à l'augmentation du coût de certains services,
- Favorise la responsabilité sociétale des banques via la mise en place d'un mécanisme de compensation abondé par l'ensemble des établissements de crédits qui intervient en faveur de tout établissement de crédit qui gère, en pourcentage, un nombre de SBB, ou qui dispose, en pourcentage, d'un nombre d'agences bancaires ou d'un nombre de distributeurs automatiques de billets proportionnellement supérieur à son importance économique sur le marché belge.

Faute pour le législateur et le pouvoir exécutif d'adresser concomitamment ces différents points complémentaires essentiels, le « nouveau » SBB belge demeurera une transposition ad minima de la réglementation Européenne à l'impact limité, ne pouvant certainement pas prétendre à un quelconque titre d'exemplarité en la matière.

6 ANNEXES

Tableau 1 - Nombre d'agences bancaires (2007-2017), par région et par province

Province/Région	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Région de Bruxelles-Capitale	578	566	527	507	529	506	455	428	442	408	384
Région flamande	5.835	5.705	5.529	5.317	5.212	5.143	4.954	4.725	4.519	4.270	4.066
- Anvers	1.427	1.394	1.350	1.303	1.283	1.261	1.188	1.148	1.099	1.044	997
- Brabant flamand	815	825	827	772	597	779	747	710	682	635	605
- Flandre occidentale	1.404	1.368	1.313	1.259	1.349	1.198	1.173	1.115	1.065	989	941
- Flandre orientale	1.528	1.492	1.437	1.375	758	1.344	1.296	1.228	1.172	1.119	1.067
- Limbourg	661	626	602	608	1.225	561	550	524	501	483	456
Région wallonne	2.038	1.988	1.921	1.866	1.832	1.811	1.729	1.657	1.593	1.504	1.446
- Brabant wallon	205	204	199	202	670	195	192	187	181	169	157
- Hainaut	766	738	711	685	537	656	621	585	566	528	509
- Liège	605	592	551	548	176	533	504	490	470	452	435
- Luxembourg	190	183	193	170	251	175	172	169	159	145	140
- Namur	272	271	267	261	198	252	240	226	217	210	205
Total	8.451	8.259	7.977	7.690	7.573	7.460	7.138	6.810	6.554	6.182	5.896

Sources : Febelfin et Statbel, calculs Réseau Financité, données fin 2010 à fin 2017

Tableau 2 - Nombre d'agences bancaires (par région et par province) par 10.000 résidents

Région ou Province	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Région de Bruxelles-Capitale	5,5	5,3	4,8	4,5	4,6	4,4	3,9	3,6	3,7	3,4	3,2
Région flamande	9,5	9,2	8,8	8,4	8,2	8,1	7,7	7,3	7,0	6,6	6,2
- Anvers	8,3	8,1	7,7	7,4	7,2	7,0	6,6	6,3	6,0	5,7	5,4
- Brabant flamand	7,7	7,7	7,7	7,1	5,5	7,1	6,7	6,4	6,1	5,6	5,3
- Flandre occidentale	12,2	11,8	11,3	10,8	11,5	10,2	10,0	9,5	9,0	8,3	6,3
- Flandre orientale	10,8	10,5	10,0	9,5	5,2	9,2	8,8	8,3	7,9	7,5	9,0
- Limbourg	8,0	7,5	7,2	7,2	14,4	6,6	6,4	6,1	5,8	5,6	5,2
Région wallonne	5,9	5,7	5,5	5,3	5,2	5,1	4,8	4,6	4,4	4,2	4,0
- Brabant wallon	5,5	5,4	5,2	5,3	17,4	5,0	4,9	4,7	4,6	4,2	3,9
- Hainaut	5,9	5,7	5,4	5,2	4,1	4,9	4,7	4,4	4,2	3,9	3,8
- Liège	5,7	5,6	5,2	5,1	1,6	4,9	4,6	4,5	4,3	4,1	3,9
- Luxembourg	7,2	6,9	7,2	6,3	9,2	6,3	6,2	6,1	5,7	5,1	4,9
- Namur	5,8	5,8	5,7	5,5	4,1	5,2	5,0	4,6	4,4	4,3	4,2
Total	7,9	7,7	7,4	7,0	6,9	6,7	6,4	6,1	5,8	5,5	5,2

Sources : Febelfin et Statbel, calculs Réseau Financité, données fin 2010 à fin 2017

Tableau 3 - Nombre d'agences bancaires par 100 km², par région et par province

Province ou Région	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Région de Bruxelles-Capitale	314,9	328,6	314,3	282,6	265,8	274,5	253,4	238,5
Région flamande	39,3	38,5	38,0	36,6	34,9	33,4	31,6	30,1
- Anvers	45,4	44,8	44,0	41,4	40,0	38,3	36,4	34,8
- Brabant flamand	36,7	28,3	37,0	35,5	33,7	32,4	30,2	28,7
- Flandre occidentale	40,0	42,9	38,1	37,3	35,5	33,9	31,5	29,9
- Flandre orientale	46,1	25,4	45,1	43,5	41,2	39,3	37,5	35,8
- Limbourg	25,1	50,6	23,2	22,7	21,6	20,7	19,9	18,8
Région wallonne	11,1	10,9	10,8	10,3	9,8	9,5	8,9	8,6
- Brabant wallon	18,5	61,4	17,9	17,6	17,1	16,6	15,5	14,4
- Hainaut	18,1	14,2	17,3	16,4	15,5	14,9	13,9	13,4
- Liège	14,2	4,6	13,8	13,1	12,7	12,2	11,7	11,3
- Luxembourg	3,8	5,7	3,9	3,9	3,8	3,6	3,3	3,2
- Namur	7,1	5,4	6,9	6,5	6,2	5,9	5,7	5,6
Total	25,2	24,8	24,4	23,4	22,3	21,5	20,3	19,3

Sources : Febelfin et Statbel, calculs Réseau Financité, données fin 2010 à fin 2017

