



**Avis n° 05-A-08 du 31 mars 2005  
relatif à une demande d'avis de la Confédération  
de la Consommation, du Logement et du Cadre de Vie portant  
sur les conditions dans lesquelles pourrait être envisagée la mise  
en place d'un service bancaire de base**

Le Conseil de la concurrence (commission permanente),

Vu la saisine enregistrée le 5 janvier 2005 sous le numéro 05/0003 A par laquelle la Confédération de la Consommation, du Logement et du Cadre de Vie (CLCV) a sollicité l'avis du Conseil de la concurrence sur les conditions dans lesquelles pourrait être envisagée la mise en place d'un service bancaire de base ;

Vu l'article 86 du traité instituant la Communauté européenne ;

Vu le livre IV du code de commerce relatif à la liberté des prix et de la concurrence et le décret 2002-689 du 30 avril 2002 fixant ses conditions d'application ;

Vu le code monétaire et financier ;

Vu la communication COM/2000/580 de la Commission européenne du 20 septembre 2000 sur les services d'intérêt général en Europe ;

Vu la loi n° 98-657 du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions ;

Vu la loi n° 2001-1168 du 11 décembre 2001 et notamment son article 13-I-1 ;

Vu les autres pièces du dossier ;

La rapporteure, le rapporteur général, le commissaire du Gouvernement et les représentants de la Confédération de la Consommation, du Logement et du Cadre de Vie (CLCV) entendus lors de la séance du 8 mars 2005 ;

Les représentants de la Banque de France, de La Poste et de la Fédération Bancaire Française (FBF) entendus sur le fondement des dispositions de l'article L. 463-7 du code de commerce ;

Est d'avis de répondre dans le sens des observations qui suivent :

## I. Introduction

1. Par lettre enregistrée le 25 novembre 2005 sous le numéro 05/0003 A, la Confédération de la Consommation, du Logement et du Cadre de Vie (CLCV) insiste sur l'obligation pour tout consommateur d'avoir en pratique recours à des services bancaires et devant les difficultés toujours rencontrées par certains tant pour ouvrir un compte que pour le faire fonctionner. La CLCV fait le constat de l'existence en France d'un important phénomène d'exclusion bancaire.
2. En application des dispositions de l'article L. 462-1 du code de commerce, elle sollicite plus particulièrement l'avis du Conseil de la concurrence sur les « *conditions dans lesquelles pourrait être envisagée la mise en place d'un service bancaire de base au même titre qu'il existe un service universel des télécommunications ou de l'électricité* ».
3. A titre liminaire, le Conseil rappelle que, lorsqu'il est consulté en application de l'article L. 462-1 du code de commerce, il ne peut se prononcer que sur des questions générales de concurrence. Il ne lui appartient pas de se prononcer sur la définition et l'opportunité d'instaurer un service universel dans un secteur économique donné, en l'espèce dans le secteur bancaire. Il revient, en effet, au pouvoir législatif de déterminer le contenu, l'étendue ainsi que le tarif d'un éventuel service universel bancaire. Ainsi, le Conseil n'a compétence que pour traiter la question de savoir si serait compatible avec les règles de concurrence l'instauration éventuelle d'obligations de service universel.

### A. SUR LA NOTION DE SERVICE UNIVERSEL

4. Le service universel est un mode particulier de prestation de services d'intérêt économique général. La question de l'instauration d'un service universel ne se pose donc que lorsque les pouvoirs publics estiment que certains services sont d'intérêt général et que l'accès à ces services doit vérifier des caractéristiques particulières. Ainsi, selon la Commission européenne (Livre Vert de la Commission sur les services d'intérêt général, 21.5.2003 COM(2003) 270), « *la notion de service universel porte sur un ensemble d'exigences d'intérêt général dont l'objectif est de veiller à ce que certains services soient mis à la disposition de tous les consommateurs et utilisateurs sur la totalité du territoire d'un État membre, indépendamment de leur position géographique, au niveau de qualité spécifié et, compte tenu de circonstances nationales particulières, à un prix abordable* ». Les points essentiels qui ressortent de cette définition sont donc l'accès de chacun à certains services jugés essentiels, la couverture de l'ensemble du territoire, la spécification d'un niveau de qualité et enfin la notion de prix abordable.
5. Dans l'espace communautaire, la définition de l'intérêt général revient aux Etats membres : « *Il relève essentiellement de la responsabilité des pouvoirs publics au niveau approprié : local, régional ou national, de définir, dans la plus grande transparence, les missions des services d'intérêt général* ». Dans les domaines qui ne sont pas spécifiquement couverts par le droit communautaire, les Etats membres bénéficient donc d'une latitude importante pour définir l'intérêt général et concevoir leurs politiques, la seule limite étant le contrôle effectué par la Commission pour vérifier qu'il n'y a pas d'erreur manifeste.

6. Le marché étant néanmoins en mesure de satisfaire, sans intervention réglementaire, nombre de besoins fondamentaux tels l'alimentation ou l'habillement, la mise en place d'un service universel portant sur certains services d'intérêt général ne peut être justifiée que lorsque « *les mécanismes du marché pourraient ne pas être à même d'assurer une fourniture satisfaisante de ces services* » (Communication de la Commission, Les services d'intérêt général en Europe, 20.9.2000, COM/2000/580). Les pouvoirs publics peuvent alors « *établir un certain nombre de prestations de services spécifiques destinées à répondre à ces besoins sous forme d'obligations de services d'intérêt général. [...] Le cas le plus classique est l'obligation de service universel* ».
7. La non-satisfaction de la demande, au niveau, au prix et selon les modalités requis par les pouvoirs publics, par les seuls mécanismes de marché conditionne donc l'instauration d'un service universel.
8. L'incapacité du marché à fournir les services essentiels à tous les consommateurs peut résulter de différentes défaillances. Ainsi, pour une qualité minimale du service considéré fixée, la mise en œuvre d'un service universel devient nécessaire dès lors que le « *coût de service*», c'est à dire le prix concurrentiel demandé par le prestataire, de certains consommateurs est trop élevé au regard de leurs capacités financières. Ce cas de figure peut se produire, soit dans le cas où la couverture de tout le territoire est attendue mais que le coût de service de certains consommateurs est très élevé du fait de leur isolement (service universel dit géographique), soit lorsque la capacité financière de certains consommateurs est trop faible pour accéder au service au prix du marché mais que leur exclusion n'est pas socialement acceptable (service universel dit social). Aucun prix concurrentiel ne peut alors couvrir le coût de service de ces consommateurs tout en leur permettant de consommer : ceux-ci se retrouvent exclus du marché. Si les pouvoirs publics n'interviennent pas, la fourniture de ce bien à l'ensemble des consommateurs ne sera pas satisfaite par le marché. Le prix abordable de service universel est alors défini par les pouvoirs publics de façon à permettre à tous de consommer au plus à ce prix : il sera par conséquent inférieur au coût de service de certains consommateurs.
9. Au niveau européen et à la différence des services de réseau (télécommunications, énergie, courrier), la Commission n'a pris aucune initiative générale concernant le service universel dans le secteur bancaire. Par conséquent, la mise en place d'obligations de service universel bancaire est renvoyée vers les Etats membres. Trois notifications récentes (n° N514/2001 Royaume Uni, n° N650/2001 Irlande, n° N749/2001 Suède) ont porté sur le financement par des Etats membres de services d'intérêt économique général dans le secteur bancaire, définis comme « *un accès sur tout le territoire en services de paiements et de caisse (dépôt et retrait d'espèces) au moyen des guichets postaux* ». Les aides publiques ont été, dans ces trois espèces, considérées comme compatibles avec le marché commun dans la mesure où les compensations accordées étaient proportionnées aux obligations et ne permettaient pas aux opérateurs du service d'intérêt général public de dégager une surcompensation.
10. En conclusion, l'avis du Conseil en réponse à la question posée par la CLCV sur la mise en place d'un service universel bancaire repose sur une double hypothèse : il suppose que les pouvoirs publics aient préalablement décidé d'ériger certains services bancaires en services économiques d'intérêt général mais également qu'ils auraient considéré que le secteur bancaire, lorsqu'il fonctionne selon un mode purement concurrentiel, ne réussit pas assurer une fourniture satisfaisante des besoins en termes de couverture géographique, de qualité et de prix abordable.

11. Seule une appréciation négative au terme de cette évaluation peut justifier l'instauration d'un service universel. A cet égard, le Conseil de la Concurrence a pris note des éléments, fournis par la CLCV, qui soulignent la défaillance du marché à assurer cette couverture des besoins. Il a également entendu les représentants de la Fédération bancaire française, qui ont fait part d'une appréciation différente.

## **B. SUR L'EXCLUSION BANCAIRE**

12. L'exclusion bancaire, qui n'est pas une notion juridiquement définie, part toujours du constat qu'une vie sociale normale n'est pas possible sans accès aux services bancaires. Ainsi, le Centre Walras, de l'Université Lumière Lyon 2, propose la définition suivante : « *Une personne se trouve en situation d'exclusion bancaire lorsqu'elle subit un degré d'entrave dans ses pratiques bancaires qui ne lui permet plus de mener une vie sociale normale dans la société qui est la sienne* ».
13. Les entraves peuvent concerner des difficultés d'accès ou d'usage. Un consommateur peut être totalement exclu lorsque le fait même d'ouvrir un compte ne lui est pas possible. C'est l'exclusion d'accès. Mais il peut aussi subir une forme atténuée d'exclusion lorsqu'il ne peut utiliser normalement certains moyens de paiements. Le consommateur dispose alors d'un compte mais pas des services bancaires lui permettant de l'utiliser pleinement. C'est l'exclusion d'usage.

## **II. Sur la situation française actuelle**

### **A. SUR L'EXCLUSION D'ACCÈS**

14. En France, le processus de bancarisation de la population, à l'œuvre depuis une quarantaine d'années, a conduit les services bancaires à devenir un élément important de l'intégration au sein de la société. La place centrale des services bancaires dans la société française résulte des évolutions des pratiques sociales et des réformes institutionnelles qui se sont succédées depuis la fin des années soixante. Ces évolutions et réformes furent extrêmement efficaces : alors qu'en 1966 seuls 16 % des ménages détenaient un compte, ils étaient 92 % en 1984 et sont désormais 99 %, ce taux de bancarisation incluant, sans distinction, les comptes de dépôt et comptes sur livret, notamment le livret A.
15. Le taux de bancarisation français est très important. Son obtention résulte autant, voire plus, du jeu des mécanismes institutionnels et d'une politique volontariste des pouvoirs publics que des mécanismes de marché. Ainsi, l'article L. 112-6. du code monétaire et financier dispose que « *les règlements qui excèdent la somme de 750 € [...] doivent être effectués par chèque barré, virement ou carte de paiement* » et que « *le paiement des traitements et salaires est soumis aux mêmes conditions au-delà d'un montant fixé par décret* ». Ce montant est actuellement fixé à 1 500 € net par mois, le versement d'un montant inférieur étant possible en espèces. On relèvera également que nombre de prestations sociales ne sont payables que sur un compte bancaire.

16. Un taux de bancarisation aussi élevé fait courir un risque d'exclusion grave à qui n'a pas accès au réseau des banques. C'est pourquoi le législateur a considéré qu'un droit d'accès était nécessaire et la loi du 29 juillet 1998 sur la lutte contre les exclusions confirmée par la loi du 11 décembre 2001 (loi n° 2001-1168 publiée au J.O. du 12 décembre 2001, code monétaire et financier, partie législative, article L. 312-1) a instauré un droit au compte pour toute personne physique ou morale dépourvue d'un compte de dépôt.
17. Les personnes ayant ouvert un compte dans ce cadre bénéficient d'un service bancaire de base constitué de prestations, excluant l'émission de chèques et le droit au crédit, dont la liste a été établie par le décret du 17 janvier 2001. Ce service comprend :
- l'ouverture, la tenue et la clôture du compte ;
  - un changement d'adresse par an ;
  - la délivrance à la demande de relevés d'identité bancaire ou postale ;
  - la domiciliation de virements bancaires ou postaux ;
  - l'envoi mensuel d'un relevé des opérations effectuées sur le compte ;
  - la réalisation des opérations de caisse ;
  - l'encaissement de chèques et de virements bancaires ou postaux ;
  - les dépôts et les retraits d'espèces au guichet de l'organisme teneur de compte ;
  - les paiements par prélèvement, titre interbancaire de paiement ou virement bancaire ou postal ;
  - des moyens de consultation à distance du solde du compte ;
  - une carte de paiement à autorisation systématique, si l'établissement de crédit est en mesure de la délivrer ou, à défaut, une carte de retrait autorisant des retraits hebdomadaires sur les distributeurs de billets de l'établissement de crédit ;
  - deux formules de chèques de banque par mois ou des moyens de paiement équivalents offrant les mêmes services.

L'ensemble de ces services est entièrement gratuit.

18. Le mécanisme d'attribution et de financement du dispositif de droit au compte est précisé par la loi du 11 décembre 2001 : *« L'ouverture d'un tel compte intervient après remise auprès de l'établissement de crédit d'une déclaration sur l'honneur attestant le fait que le demandeur ne dispose d'aucun compte. En cas de refus de la part de l'établissement choisi, la personne peut saisir la Banque de France afin qu'elle lui désigne soit un établissement de crédit, soit les services financiers de La Poste »*. Tous les établissements de crédit et les services financiers de La Poste sont ainsi désignés conjointement prestataires de ce service très voisin du service universel. La Banque de France est seule responsable de la répartition des bénéficiaires du droit au compte entre les établissements bancaires. Lors de l'entrée en vigueur de la première loi instituant le droit en compte en 1984, le choix a été fait de confier à ses succursales la gestion des demandes de droit au compte et la désignation des établissements bancaires. Chaque succursale, conformément aux instructions générales qui lui ont été adressées, s'efforce de répartir les bénéficiaires du droit au compte entre les différents établissements bancaires au prorata de l'estimation des parts de marché locales. La répartition induite par cette politique sur le plan national respecte globalement les parts de marché.

19. Cette définition du service bancaire de base répond aux critères de qualité minimale spécifiée et de prix abordable (gratuité). Cependant, ce service bancaire de base n'est pas accessible à tous : toute personne détenant déjà un compte ne peut bénéficier du service bancaire de base. Il permet donc, en droit, de résoudre les cas d'exclusion bancaire liés aux difficultés d'accès mais pas ceux liés aux difficultés d'usage. Les consommateurs, disposant d'un compte mais pas des moyens de paiement associés, ne peuvent bénéficier de ce service bancaire de base.
20. En outre, le service bancaire de base semble, en pratique, ne pas être à même de résoudre toutes les difficultés d'accès : seule une fraction marginale de la population a, de fait, recours à ce service. Ainsi, en 2003, le service bancaire de base n'a profité qu'à 14 784 personnes selon la Banque de France. Il pourrait atteindre 20 000 en 2004. Même si elle connaît une sensible progression depuis sa création, la procédure de droit au compte ne concerne qu'une fraction minime de la population devant faire face à des difficultés de paiement. On peut, par exemple, rapprocher cette population de celle des interdits bancaires (en fait les interdits de chéquiers) estimée à 2 millions de personnes.
21. Selon la Banque de France, les personnes concernées par le droit au compte vivent souvent en marge de la société ou connaissent des difficultés de domiciliation (demandeurs de droit d'asile, détenteurs d'un visa temporaire...) et près de 30 % d'entre elles sont des personnes morales, pour la plupart des micro-entreprises dont l'activité est jugée risquée par les établissements bancaires, au risque de les entraîner dans des contentieux (tels des risques de fraude fiscale, de blanchiment d'argent...). Ainsi, le chiffre de 15 000 à 20 000 bénéficiaires ne recouvre que pour partie des personnes physiques visées par la loi de lutte contre les exclusions.
22. Ce rapport de un à cent entre le nombre des bénéficiaires du droit au compte et des interdits de chéquier permet d'évaluer l'effet incitatif de la gratuité du droit au compte sur le comportement des établissements bancaires. Une banque est, en effet, placée devant le choix de fournir gratuitement l'ensemble des services les plus courants, sauf le chéquier, au titre du droit au compte ou de fournir, aux prix en vigueur, pratiquement les mêmes services à son client simplement privé de chéquier. Le choix ne dépend que d'elle : pour imposer la seconde solution, il lui suffit de refuser à son client la fermeture de son compte. Le client n'a pas la possibilité de s'adresser à un concurrent pour faire jouer son droit au compte gratuit car il doit certifier dans ce cas qu'il ne dispose pas déjà d'un compte.
23. Ainsi, le fait qu'aucune rémunération spécifique du service bancaire de base ne soit prévue et que son coût de fourniture soit financé par les établissements bancaires a des conséquences sur la régulation du système. Cette non-rémunération du droit au compte peut, en effet, inciter les établissements bancaires à agir pour éviter que les consommateurs y aient accès, par exemple en conservant des consommateurs défailants à qui ils ont retiré l'usage du chéquier et en leur facturant les moyens de paiement dont ils continuent de bénéficier, plutôt que de prendre le risque d'être obligés de leur offrir les mêmes services à titre gratuit.
24. Enfin, le droit au compte est essentiellement un phénomène urbain, concentré sur Paris, la région parisienne et les grandes agglomérations de province. Il semble, également, que la condition préalable pour accéder à ce droit, à savoir l'obtention d'une lettre de refus d'ouverture de compte, ne soit réellement accessible que dans certaines zones où les agences bancaires sont familières de cette procédure. Il n'est donc pas assuré que, dans les faits, la couverture géographique nationale de ce droit d'accès soit satisfaisante.

25. Enfin, si le droit au compte est destiné à résoudre les difficultés d'accès aux services bancaires, cette mission est également remplie de fait par le livret A, principalement le livret A de la Poste. Cet instrument joue actuellement un rôle particulier : si, à l'origine, il n'était destiné qu'à permettre l'épargne, il est désormais devenu un outil de bancarisation pour les plus démunis. Le livret A sert de porte-monnaie et de compte principal à nombre de consommateurs bien qu'il ne permette pas de disposer de moyens de paiements. En outre, une obligation d'ouverture d'un livret A à toute personne en faisant la demande pesant sur La Poste, nombre de consommateurs optent pour cette solution plutôt que d'avoir recours au droit au compte. Ainsi, si un service universel bancaire devait être envisagé, cette forme d'utilisation du livret A devrait être prise en compte à la fois au stade du diagnostic et à celui des conditions de mise en oeuvre envisagées.

## **B. SUR L'EXCLUSION D'USAGE**

26. Le service bancaire de base tel que défini actuellement par la loi ne concernant que les difficultés d'accès au secteur bancaire, il ne permet pas de résoudre toutes les formes d'exclusion bancaire. Si les pouvoirs publics décident que les difficultés d'usage doivent être également considérées, alors le droit au compte ne peut suffire à répondre à cette exigence et ce, d'autant plus que les comportements des établissements bancaires l'ont cantonné à ne s'appliquer qu'à un nombre très réduit de cas. Si les pouvoirs publics reconnaissaient que la mise à disposition de moyens de paiement doit faire partie des services essentiels dont les consommateurs doivent disposer, alors il leur revient de définir quels seront les moyens de paiement nécessaires pour répondre aux besoins essentiels et quel en sera le prix acceptable.
27. Puis, dans la perspective de la résolution des difficultés d'usage, la question de la capacité du marché à fournir ces moyens de paiement essentiels à un prix abordable devra également être posée. En effet, la nécessité de l'instauration d'un service universel assurant l'accès de tous à une gamme de moyens de paiements est, comme il a été dit plus haut, directement en lien avec la capacité du marché à fournir à tous les consommateurs des moyens de paiements suffisants à un prix jugé acceptable. Si les pouvoirs publics estiment que les tarifs pratiqués sont trop élevés, ils peuvent instaurer un service universel bancaire avec spécification du prix abordable auquel devra être disponible la gamme de moyens de paiement jugés essentiels.
28. A l'automne 2004, des discussions entre les pouvoirs publics et les établissements bancaires ont permis d'évoquer les moyens envisageables pour remédier à l'exclusion bancaire d'usage, qui concerne les personnes disposant déjà d'un compte mais dont les besoins en terme de moyens de paiement ne sont pas satisfaits. Au terme de cette réflexion, les banques se sont engagées à offrir une gamme de moyens de paiements alternatifs qui comprendra un nombre adapté d'opérations effectuées par virements, prélèvements et titres interbancaires de paiements ainsi qu'une carte de paiement de type autorisation systématique (c'est-à-dire dépourvue de crédit). Cette gamme de moyens de paiement devrait être disponible à partir de l'été 2005 pour un tarif forfaitaire mensuel annoncé comme modéré, sans que l'on puisse donner, à ce stade, une indication précise sur les tarifs qui seront retenus par les différentes banques.
29. Cette proposition constitue une réponse du marché au problème de l'exclusion d'usage, dont le caractère suffisant doit être apprécié par les pouvoirs publics. S'ils considèrent que le prix modéré proposé par les banques constitue un prix suffisamment abordable et que le

nombre d'opérations permises est adapté, il n'y aura pas lieu d'instaurer un service universel bancaire ; dans le cas contraire, un tel service universel peut demeurer nécessaire. Dans cette seconde hypothèse, il conviendra également de s'interroger sur le financement de ce service puisque le prix jugé abordable se trouvera par définition en dessous du prix de marché, voire même en dessous du coût de fourniture du service. L'exemple du droit au compte, offert à un prix nul et donc totalement à la charge de l'établissement assurant le service, montre que le refus de prendre clairement en compte les coûts d'un service universel conduit à des comportements d'évitement qui ne facilitent pas sa mise en œuvre.

30. La couverture géographique d'un éventuel service universel bancaire devra également être étudiée. En effet, si disposer d'un compte et de moyens de paiement constitue l'aspect principal du service universel bancaire tel qu'il est communément entendu, encore faut-il s'assurer que l'accès à ce service est assuré en tout point du territoire.
31. A titre incident, le Conseil observe que la proposition des banques d'offrir une gamme de moyens de paiements alternatifs à un prix modéré à l'issue d'une concertation avec les pouvoirs publics devrait elle-même être appréciée sous l'angle de la concurrence. Dans son avis n° [01-A-13](#), le Conseil s'est ainsi prononcé sur la possibilité d'une concertation sur le contenu des services proposés aux consommateurs en matière bancaire et a précisé que « *la définition par la voie de la concertation d'un contenu minimal est envisageable, à condition que l'accord ne conduise pas à restreindre les moyens par lesquels les entreprises peuvent différencier leur offre* ». La gamme de moyens de paiement alternatifs proposée par les banques pourrait donc ne pas présenter de caractère anti-concurrentiel à condition que les banques ne s'interdisent pas « *de proposer également pour un prix éventuellement plus bas, le même service avec un contenu moins riche* ». En ce qui concerne les tarifs, tout prix imposé ou prix minimum seraient considérés comme faisant obstacle à la fixation des prix par le libre jeu de la concurrence. De plus, le Conseil rappelle également que « *rien, dans la jurisprudence, ne permet de penser qu'un prix maximal concerté dans le cadre d'une entente horizontale serait licite ; une telle pratique limite, en effet, la liberté commerciale des offreurs dans des conditions dont il n'est pas certain que les consommateurs bénéficient* ».

### **III. Sur la position d'autres pays européens quant à la mise en place d'un service universel bancaire**

32. D'autres pays européens se sont d'ores et déjà posés la question de la mise en place d'une couverture bancaire de leurs consommateurs. Cependant, deux approches très différentes peuvent être relevées. Pour certains pays, seule l'accessibilité physique à des guichets en tout point du territoire a été prise en compte. Pour d'autres, le point central concerne la mise à disposition d'un compte et de services bancaires pour tout consommateur.
33. La Suède et l'Irlande ont assuré l'accès de tous aux services bancaires mais en des termes géographiques : ces pays ont instauré une politique de couverture du territoire national en guichets. De plus, le choix du prestataire de ce service d'intérêt économique général s'est porté sur l'opérateur historique postal, en charge par ailleurs du service universel postal : An Post en Irlande et Posten en Suède. Tant la Suède que l'Irlande ont choisi de financer

leur service universel bancaire au moyen de subventions de l'Etat. La Commission européenne a autorisé dans ces deux cas ce mécanisme d'aides.

34. La Belgique a, quant à elle, mis en place un service bancaire de base qui garantit l'accès de tous à un compte. La loi du 24 mars 2003 qui instaure un service bancaire de base est entrée en vigueur en septembre 2003 (l'arrêté royal du 7 septembre 2003 définit les mesures d'exécution de la loi) : tout établissement de crédit qui propose des comptes à vue doit offrir ce service bancaire de base ; tout consommateur ne disposant pas encore d'un compte à vue ou d'un service bancaire de base y a droit.
35. Ainsi, de façon similaire à la procédure de droit au compte française, seuls les consommateurs dépourvus de compte sont concernés. La définition du contenu est également assez proche du service bancaire de base français. La mise à disposition d'une carte de retrait ou de paiement n'est cependant pas inscrite dans la loi. Seule est (36 opérations manuelles par an ou 72 si une carte de débit n'est pas mise à la disposition du titulaire). Contrairement au cas français, le service bancaire de base belge n'est pas nécessairement gratuit : le forfait maximal ne peut cependant excéder 12 €/an indexé sur l'indice des prix à la consommation. Si un consommateur dépasse le nombre d'opérations entrant dans le forfait, la banque peut lui facturer les services supplémentaires.
36. Le mécanisme de financement belge repose sur un fonds de compensation créé par la loi du 24 mars 2003 et géré par la Banque nationale de Belgique. Chaque établissement bancaire doit contribuer à ce fonds selon des modalités déterminées par loi réglementaire. Tout établissement de crédit devant offrir le service bancaire de base, s'il gère, en pourcentage, un nombre de services bancaires de base proportionnellement supérieur à son importance économique sur le marché belge, il peut demander l'intervention du fonds de compensation et être indemnisé. La Banque nationale de Belgique détermine, chaque année, la part contributive et la part attribuée à chaque banque sur la base de la différence entre les coûts réels des banques et le forfait maximal exigible.
37. Au Royaume-Uni, le service universel bancaire combine les deux dimensions présentées ci-dessus. En effet, il comprend à la fois un accès dans les bureaux de poste aux comptes courants bancaires de base proposés par les banques et un compte à carte « *Post Office* ». Ce compte à carte n'est attribué qu'aux seuls bénéficiaires d'allocations qui sont soit dans l'incapacité, soit ne veulent pas ouvrir un compte bancaire de base. Il ne permet aux bénéficiaires que de retirer en liquide leur allocation aux guichets de poste.
38. Pour sa part, le compte courant bancaire de base permet les opérations bancaires standards : les versements peuvent être effectués en liquide, par chèques ou par virements automatiques. Tous les comptes bancaires de base permettent le retrait de liquide aux distributeurs au moyen d'une carte bancaire de retrait. La plupart accordent également une carte de débit ainsi que le droit d'effectuer des prélèvements bancaires pour les paiements réguliers. Il ne permet pas de disposer d'un carnet de chèques.
39. Le service de base n'autorise cependant pas les opérations qui engendrent un solde débiteur : le service ne comprend pas le droit au crédit. Le compte de base est conçu pour empêcher le consommateur de dépenser l'argent qu'il ne possède pas : les cartes bancaires de retrait ou de débit disponibles sont spécialement conçues pour vérifier le solde du compte avant d'accepter toute opération bancaire. Contrairement aux autres comptes, le compte de base n'est pas rémunéré. L'accès à ce compte peut être réalisé via le réseau de guichets de « *Post Office* » Ainsi, la définition britannique du contenu du compte courant bancaire de base est assez proche de la définition française mais les établissements de

crédit disposent, au Royaume-Uni, de plus de liberté dans le choix des prestations liées à ce compte.

40. En ce qui concerne le mécanisme de financement, les coûts induits pour Post Office par ce service universel bancaire sont comptabilisés séparément et subventionnés par le gouvernement et l'ensemble des institutions financières sur la base du volontariat. En effet, en 2001, un « *Memorandum of Understanding* » a été négocié et signé par le Gouvernement et onze institutions financières majeures. Celles-ci se sont entendues avec le Gouvernement pour apporter une contribution volontaire de 180 millions de £ entre 2003 et 2008 comme preuve de leur responsabilité sociale. Le Gouvernement s'est, pour sa part, engagé à verser 270 millions £ pour soutenir les réseaux urbains et ruraux. En février 2002, la Commission européenne a autorisé ce mécanisme d'aides (« *State Aid clearance* »).
41. Cependant, le conseil national des consommateurs (NCC, National Consumer Council) souligne dans un rapport sur le service universel bancaire que les banques promeuvent peu les comptes bancaires de base et que, de ce fait, le public dispose d'une mauvaise information : des bénéficiaires potentiels ne connaissent pas le système mis en place. Le NCC critique également la façon dont le Gouvernement finance le service bancaire universel. En effet, comme il s'agit d'un arrangement négocié entre le Gouvernement et les banques, aucune obligation de financement ne pèse sur les banques. Le NCC est inquiet quant au financement du compte à carte proposé par Post Office après 2008. De plus, les comptes bancaires de base proposés par les institutions financières n'ont pas non plus de caractère obligatoire et causent une perte estimée à 10 £ par an et par compte aux banques. Par conséquent, d'après le NCC, si le Gouvernement ne met pas en place d'obligations, la pérennité des comptes de base n'est pas assurée.

#### **IV. Sur la mise en place d'un service universel bancaire au regard du droit de la concurrence**

42. L'instauration d'un service universel n'est pas incompatible avec les règles de la concurrence tant que les mécanismes d'attribution et de financement ne provoquent pas de distorsions concurrentielles. Ainsi selon la Commission dans son Livre Vert sur les services d'intérêt général (21.5.2003 COM(2003) 270 final), « *s'agissant de l'organisation de la fourniture d'un service d'intérêt économique général, les États membres sont libres de décider du mode de fonctionnement du service pour autant, toutefois, que les règles communautaires soient respectées* ».
43. Tout d'abord, la transparence doit être assurée : « *pour que les services publics concernés puissent remplir leur mission, il est nécessaire qu'ils agissent dans le cadre d'une totale transparence, en définissant avec une certaine précision les besoins des usagers pour lesquels les services d'intérêt général ont été créés, l'entité qui est chargée de déterminer les obligations qui en découlent et de veiller à leur respect ainsi que la manière dont ces obligations devront être remplies* ». Ainsi la mise en place, d'un régulateur en charge de surveiller comment sont remplies les obligations imposées au marché est clairement envisagée.

44. Dans sa décision du 21 mai 2003 (Numéro 2003/707/CE [notifiée sous le numéro C (2003) 1536]), la Commission précise que « *la législation indique de façon détaillée les services concernés, le processus de désignation des opérateurs ayant des obligations spécifiques, et le cadre de financement des coûts nets relatifs à ces obligations de service imposées aux opérateurs* ». Ainsi, l'imposition par les pouvoirs publics de contraintes de service universel à des opérateurs du marché doit résulter de la loi. En outre, pour que l'exception prévue à l'article 86, paragraphe 2, soit applicable, la mission de service d'intérêt économique général doit être clairement définie et confiée explicitement par un acte de la puissance publique (Affaire C-159/94, EDF).
45. La question de la mise en œuvre d'un service universel a, d'ores et déjà, été abordée par le Conseil de la concurrence dans les secteurs des télécommunications et de la poste. Dans son avis n° [03-A-06](#) du 16 mai 2003, le Conseil s'est prononcé sur la définition d'un service universel non concurrentiel : « *le service universel non concurrentiel correspond à un service qui ne peut être rendu par le marché à un prix abordable pour l'ensemble de la population et répondant à certains critères qualitatifs. Cette carence justifie le recours à un financement public, normalement prohibé pour les entreprises opérant sur les marchés concurrentiels. Les questions essentielles relatives au service universel non concurrentiel sont donc d'abord la délimitation de son champ, puis la mesure de son coût et le choix de son mode de financement* ». Le service universel non concurrentiel peut donc échapper à certaines des règles de la concurrence notamment en ce qui concerne les aides d'Etat du fait de la protection partielle offerte par l'article 86. Néanmoins, les fournisseurs de service universel sont des entreprises et sont dès lors soumis aux règles de concurrence prévues aussi bien par le Traité européen que par le droit national. Les décisions d'accorder des droits spéciaux ou exclusifs aux fournisseurs ou de les favoriser par d'autres moyens peuvent donc constituer une violation des règles de concurrence.
46. La jurisprudence européenne indique que tel est le cas notamment lorsque les obligations de service public à remplir par le fournisseur de service ne sont pas spécifiées de façon adéquate, lorsque le fournisseur de service est manifestement incapable de répondre à la demande ou lorsqu'il existe pour remplir ces obligations un moyen moins préjudiciable à la concurrence.
47. Dans son avis n° [03-A-07](#), le Conseil rappelle « *que la mise en oeuvre d'obligations de service universel peut soulever des problèmes de concurrence, d'une part, lorsque le coût net de ces obligations est trop élevé ou son mécanisme de financement distorsif et, d'autre part, lorsque des prestations relevant du service universel peuvent être fournies dans des conditions identiques, voire à un tarif moindre, par d'autres opérateurs que ceux désignés pour les fournir* ».

**A. SUR L'IMPACT CONCURRENTIEL DE LA DÉFINITION DU SERVICE UNIVERSEL PAR LES POUVOIRS PUBLICS**

48. Si les pouvoirs publics décident d'établir un service universel bancaire, les conditions d'attribution de ce service universel aux consommateurs requerront un examen du point de vue concurrentiel. De ce point de vue, le champ des bénéficiaires du service est déterminant pour l'analyse.
49. Si le service universel tarifé à un prix abordable n'est accessible qu'à une certaine catégorie de consommateurs, sa mise en place entraînera la co-existence sur le marché de

deux groupes de consommateurs qui, pour le même bien, paieront des prix différents. Le bénéfice retiré de l'obtention du bien à moindre prix peut inciter le consommateur à essayer de répondre le plus longtemps possible aux conditions, toute mesure à effet de seuil entraînant des distorsions à la marge. De plus, la juxtaposition d'un groupe qui bénéficie du service universel et donc ne paye pas le service à son coût et d'un groupe qui achète une offre équivalente au prix du marché peut poser un problème de discrimination. Le choix des conditions d'attribution doit être effectué dans un objectif de transparence et de clarté.

50. Si, à l'opposé, le service bancaire universel était accessible à tous sans condition, il faudrait considérer les perturbations qui pourraient en résulter pour les offreurs présents sur le marché. L'étendue du service bancaire universel doit rester suffisamment limitée pour ne pas venir concurrencer les offres alternatives des établissements bancaires et ne pas risquer de compromettre la rentabilité des opérateurs présents sur le marché. Ainsi, l'inclusion dans le service universel d'une gamme trop large de services bancaires pourrait avoir des conséquences sur la concurrence et sur le prix des services à tarif non régulé.

## **B. SUR LES MODES D'ATTRIBUTION**

51. Lorsque les pouvoirs publics décident de l'instauration d'un service universel, il leur faut déterminer le mécanisme de mise en œuvre de ce service universel. Les pouvoirs publics peuvent imposer des obligations à l'ensemble des opérateurs ou désigner un seul prestataire ou un nombre limité de prestataires. Ainsi, l'attribution des obligations de service universel peut être effectuée :
- en désignant un unique opérateur ;
  - en mettant aux enchères la prestation du service universel ;
  - en instaurant un mécanisme optionnel, dit de « *pay or play* ».
52. La solution d'attribution à un unique prestataire ne doit être choisie que lorsqu'aucune autre possibilité ne permet d'accomplir de façon satisfaisante la mission d'intérêt général. En effet, elle n'assure ni concurrence sur le marché, ni concurrence pour le marché. En outre, dans le cas du service bancaire, elle conduit à attacher à la banque, dont l'activité serait centrée sur les personnes en difficulté, l'image de « *banque des pauvres* », ce qu'aucun établissement ne souhaite.
53. La solution de mise aux enchères possède de nombreux avantages. Dans son avis n° [03-A-07](#) relatif à un projet de loi relatif aux communications électroniques, le Conseil s'est prononcé favorablement sur l'utilisation d'enchères pour l'attribution des obligations de service universel en indiquant que : « *la mise en oeuvre de procédures d'enchères négatives est susceptible de promouvoir l'efficacité économique dans des secteurs où l'offre est, par définition, limitée* ».
54. La mise aux enchères, procédure de droit commun pour l'achat public, assure que les obligations de service public sont fournies par l'opérateur le plus efficace, contribue à révéler les coûts réels du service et permet d'éviter nombre de distorsions comme l'écrémage (sélection des meilleurs clients) ou le contournement. Elle ne nécessite pas

l'évaluation *ex ante* du coût du service universel par le régulateur et est donc peu exigeante en terme d'informations sur les coûts et la demande.

55. Elle pose néanmoins le problème du découpage du territoire en zones géographiques pertinentes pour l'attribution de lots. Le Conseil s'est prononcé sur les limitations inhérentes à une enchère d'envergure nationale dans son avis n° [03-A-07](#) : « *du fait de l'obligation de couverture nationale,... seul l'opérateur historique peut assumer eu égard à l'antériorité de son déploiement dans les zones les moins rentables. [...] Il convient, par conséquent, d'introduire la plus grande souplesse dans le mécanisme de désignation des opérateurs chargés de fournir le service universel, de telle sorte que l'appel aux candidatures puisse être effectué selon une segmentation plus fine des prestations ou des territoires, suivant des modalités définies par le ministre chargé des télécommunications* ».
56. Dans le cas du secteur bancaire, la mise aux enchères en un seul lot de la totalité du territoire risque de restreindre les candidatures pour l'attribution du service universel. Avec un découpage plus fin du territoire, le mécanisme de mise aux enchères des obligations de service universel peut permettre à plusieurs opérateurs d'intervenir sur le marché non rentable. De plus, une concurrence comparative entre les différents prestataires de service universel pourrait alors être mise en oeuvre.
57. Dans le cas particulier du secteur bancaire, les enchères présentent cependant plusieurs inconvénients. En effet, la portabilité des comptes n'est pas possible sans d'importants coûts de transferts. Or, la mise aux enchères d'une zone unique, et plus encore de zones géographiques multiples, nécessairement effectuée de façon répétée pose le problème du transfert des consommateurs d'un opérateur bancaire à un autre et la question de l'information des consommateurs quant à l'identité du prestataire. En outre, les préférences des consommateurs en terme de proximité de l'agence ne peuvent être prises en compte alors qu'elles prennent une grande part dans l'utilité que retirent les consommateurs de l'usage du service bancaire. D'autres problèmes sont liés à la gestion du stock des comptes concernés par l'instauration du service universel. Ainsi, nombre de consommateurs qui pourraient bénéficier d'un service universel ont actuellement trouvé une solution alternative telle l'ouverture d'un livret A et leur cas devrait être pris en considération.
58. La solution par procédure d'option accorde à tout opérateur le droit de choisir d'assurer ou non le service des consommateurs dépendant du service universel. Il peut contribuer au financement des opérateurs responsables du service universel plutôt que de s'engager lui-même dans sa fourniture : c'est une régulation de type « *pay or play* ». Et si aucun opérateur ne veut desservir une zone donnée, alors un opérateur de dernier ressort est désigné mais il est financé par tous les autres. Le choix de l'opérateur de dernier ressort s'apparente à une procédure de désignation discrétionnaire.
59. Cette procédure d'option possède comme avantage principal d'améliorer l'efficacité dans le rendu du service et donc d'en diminuer les coûts. En effet, il devient difficile aux opérateurs en charge du service universel de surestimer les coûts induits dans la mesure où leurs concurrents peuvent choisir de « *jouer* » eux-même plutôt que de « *payer* » si la contribution qu'ils doivent verser pour le financement leur semble excessive. Ce mécanisme empêche donc les opérateurs de service universel de surestimer leurs coûts. Elle permet, de plus, à plusieurs opérateurs d'intervenir simultanément sur le marché non rentable et permet, par conséquent, de contourner les problèmes d'attribution et de

détermination des zones dans la mesure où toute institution financière peut désormais servir ses zones d'implantation naturelle.

60. Enfin, ce dispositif, fondé sur une participation volontaire des établissements, donne une plus grande garantie que la relation bancaire établie avec les personnes modestes bénéficiaires du service universel sera de qualité. Le respect de leur liberté commerciale permet aussi aux établissements qui le souhaitent de conserver la possibilité de choisir leur clientèle, tout en garantissant que les banques qui acceptent une large clientèle éligible au service universel ne seront pas seules à en supporter le coût, puisqu'elles seront subventionnées par leurs concurrentes.
61. Cependant, le mécanisme de « *pay or play* » est plus exigeant pour le régulateur car il l'oblige à surveiller plusieurs opérateurs de service universel : le régulateur doit vérifier que le service universel est fourni dans des conditions d'accès et de qualité acceptables par tous les opérateurs. Il nécessite également l'évaluation du coût du service universel.
62. Ainsi, ce dernier mode de gestion du service universel demande, plus que les autres, la désignation d'un régulateur sectoriel.

### C. SUR LES MODES DE FINANCEMENT

63. Dès lors que la mission d'intérêt général ne peut être fournie de façon rentable sur la base des seuls mécanismes du marché et que des obligations de service universel ont été instaurées par les pouvoirs publics, des dispositions spécifiques sont nécessaires pour assurer l'équilibre financier du ou des prestataire(s). En effet, la définition par les pouvoirs publics du prix acceptable de service universel conduisant à la mise sur le marché d'une offre tarifée en dessous de son coût, le coût net du service universel doit alors être financé pour permettre aux opérateurs de s'acquitter de leur mission.
64. Les mécanismes de financement pouvant être utilisés comprennent :
  - l'aide financière directe via le budget de l'État ;
  - les droits spéciaux ou exclusifs ;
  - les contributions des opérateurs du marché via un fonds de service universel ;
  - l'établissement de subventions croisées implicites.
65. Mais quel que soit le mécanisme choisi par les pouvoirs publics, ceux-ci doivent respecter le principe de proportionnalité qui découle de l'article 86 du traité CE et implique que les moyens utilisés pour remplir la mission d'intérêt général ne créent pas d'inutiles distorsions. Dans sa communication sur les services d'intérêt général en Europe, la Commission précise qu'elle « *exerce le contrôle de la proportionnalité sous le contrôle juridictionnel de la Cour de Justice de façon raisonnable et réaliste* ».
66. Le coût du service universel peut tout d'abord être assumé par l'Etat au moyen de subventions ou d'autres avantages financiers tels que les réductions d'impôt. Ce mode de financement externe étant celui qui entraîne le moins de distorsion, il représente donc, en principe, la meilleure solution possible en terme d'efficacité.

67. Ce système présente, cependant, un défaut lié à l'existence d'un coût d'opportunité et de transfert des fonds publics : les ressources fiscales qui sont dévolues à ce service universel ne sont plus disponibles pour d'autres activités de l'État.
68. Un autre mode de financement consiste en l'octroi d'une concession au prestataire du service universel. Ainsi, l'existence d'un monopole sur certaines activités d'un secteur permet au prestataire du service universel de financer, à partir de ses propres ressources, les coûts et les investissements nécessaires pour assurer ses obligations de service universel. C'est ce qu'on a appelé, pour les activités du courrier, le secteur réservé. Octroyer un secteur réservé aux opérateurs de service universel pourrait consister dans le secteur bancaire à accorder l'exclusivité de la distribution de certains produits ou de certains crédits en contrepartie de la prestation du service universel.
69. Cependant, cette solution crée des distorsions importantes en terme de prix. Il est plus efficace d'asseoir une taxe sur l'intégralité des produits bancaires que sur quelques-uns car les distorsions créées par les sur-tarifcations sont d'autant plus faibles que l'ensemble des produits sur-tarifés est vaste. De plus, mettre en place des monopoles sur certains produits n'est pas souhaitable d'un point de vue concurrentiel car l'institution d'une concession sur certaines activités du marché empêche les consommateurs situés dans ce secteur réservé de bénéficier de la concurrence. En outre, l'expérience montre que font concrètement problème même des concessions historiques comme celle concernant le livret A, par exemple.
70. Le coût du service universel peut être également financé par prélèvement sur les opérateurs du secteur. Dans ce cas, un fonds de financement du service universel est mis en place. Ce fonds est alimenté au moyen de contributions de tous les opérateurs. Il est utilisé pour effectuer des transferts à destination du ou des prestataires des obligations de service universel. La Commission précise clairement que, « *dans une telle situation, il est important que la part supportée par une entreprise soit proportionnelle à son activité sur le marché et nettement distincte des autres charges qu'elle doit supporter dans l'exercice normal de son activité* ».
71. Pour mettre en place un tel financement, deux modes de prélèvement de la contribution sont envisageables : par des taxes destinées exclusivement au financement des obligations de service universel ou par une contribution forfaitaire (abonnement fixe, droit d'entrée, participation volontaire des firmes). Les taxes spécifiques sont transparentes car elles séparent le financement du service public d'éventuelles autres opérations. Elles peuvent être proportionnelles à la quantité de bien vendue sur le marché (au nombre d'opérations bancaires réalisées par exemple), au profit réalisé ou encore au chiffre d'affaires. La deuxième possibilité correspond à des coûts irrécupérables qui ne modifient pas alors les conditions de la concurrence sur le marché une fois l'entrée réalisée. L'existence de coûts irrécupérables n'implique pas de distorsion des prix mais peut affecter la décision d'entrée de concurrents potentiels. Dans son avis n° [03-A-06](#), le Conseil s'est prononcé sur le mécanisme de financement par taxation proportionnelle au chiffre d'affaires qui lui « *paraît neutre sur le plan concurrentiel* ».
72. Enfin, la prestation et le financement du service universel peuvent être confiés à un opérateur sans compensation aucune. Il est alors autorisé à financer le coût du service universel au moyen de subventions croisées, c'est à dire de la sur-tarifcation de services non compris dans le service universel. Il est, cependant, à noter que ces subventions croisées engendrent des distorsions dans les choix de consommation : les produits subventionnés sont sur-consommés et les produits sur-tarifés sous-consommés. Dans le

secteur bancaire, de fait concurrentiel, la mise en place d'un tel mécanisme n'est pas envisageable car il entraînerait des phénomènes d'écrémage sur les produits sur-tarifés. L'opérateur en charge du service universel se verrait alors dans l'obligation de fournir le service universel sans aucune contrepartie financière.

## V. Conclusion

73. Il n'entre pas dans la compétence du Conseil de la concurrence de se prononcer sur l'opportunité de l'instauration d'un service universel bancaire. Il incombe, en effet, aux seuls pouvoirs publics de décider quel service doit être considéré comme un service d'intérêt général.
74. Mettre en place des obligations pour assurer la prestation d'un service d'intérêt général n'est cependant nécessaire que dans le cas où le marché est défaillant pour assurer la prestation de ce service. Une définition claire des services jugés essentiels, ainsi que du prix abordable auquel ces services doivent être disponibles aux consommateurs et le constat de la défaillance du marché pour en assurer la fourniture, sont donc les préalables nécessaires à l'instauration d'obligations de service universel. Un encadrement législatif semble de plus indispensable pour assurer la transparence du service universel tant vis-à-vis des consommateurs que vis à vis des règles communautaires.
75. En ce qui concerne les mécanismes de mise en œuvre de ces obligations de service universel, de nombreuses solutions pro-concurrentielles sont envisageables. Néanmoins, les particularités du secteur bancaire, telles l'existence d'un report des consommateurs vers le livret A ou encore le rôle spécifique actuellement joué par La Poste, devront être prises en considération lors d'un éventuel choix.
76. Le Conseil souligne que la mise en œuvre d'un service universel répond toujours à une défaillance du marché : au prix abordable imposé, le marché ne rend pas spontanément le service. Il importe donc d'organiser le financement du coût net du service universel restant à la charge du prestataire dans des conditions transparentes, objectives et non discriminatoires propres à rendre pro-concurrentiel ce financement. Le contre-exemple du droit au compte (service universel d'accès) illustre les dysfonctionnements que la négligence de cette question entraîne.
77. Le Conseil insiste sur le fait que si le sujet du service universel a été largement étudié par la théorie économique et que les principaux défauts des diverses solutions sont bien connus, il n'existe pas, pour autant, de modèle unique de service universel. Il est donc non seulement possible mais également souhaitable d'un point de vue de l'efficacité économique, d'adapter le dispositif aux conditions objectives du marché national et de faire preuve d'originalité, chaque fois que cela apparaît nécessaire, dans le choix des solutions retenues.

Délibéré sur le rapport oral de Mme Bourguignon, par M. Lasserre, président, M. Nasse et Mme Aubert, vice-présidents.

Le rapporteur général,

Pour le président empêché,  
Le vice-président

Thierry Dahan

Philippe Nasse

---

© Conseil de la concurrence