



# Groupe de travail “Inclusion bancaire et lutte contre le surendettement”

Responsable du  
groupe de travail :  
François Soulage

Rapporteuse :  
Laure Becqué-Corcus

conférence  
nationale  
contre  
la pauvreté  
et pour  
l'inclusion  
sociale



**Conférence nationale  
Lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale**

**10 et 11 décembre 2012**

**RAPPORT DE MONSIEUR FRANÇOIS SOULAGE  
PRESIDENT DU GROUPE DE TRAVAIL  
« INCLUSION BANCAIRE ET LUTTE CONTRE LE  
SURENDETTEMENT »**

**Rapporteur : Laure Becqué-Corcus**

**Novembre 2012**

## SOMMAIRE

Introduction .....	5
<b>I. CONSTATS.....</b>	<b>7</b>
1. Accès au compte et autres services bancaires .....	7
<i>Accès au compte bancaire et aux moyens de paiement : des difficultés résiduelles .....</i>	<i>7</i>
<i>Les difficultés d'usage : des frais d'incident parfois très importants qui pèsent lourdement sur les ménages les plus modestes .....</i>	<i>12</i>
2. Prévention du surendettement et accompagnement des personnes surendettées.....	15
<i>L'augmentation des contraintes budgétaires depuis plusieurs années.....</i>	<i>15</i>
<i>Le malendettement se développe.....</i>	<i>16</i>
<i>Le surendettement continue à progresser.....</i>	<i>16</i>
<i>L'absence de politique de prévention du surendettement.....</i>	<i>18</i>
<i>L'absence de politique d'accompagnement des personnes surendettées .....</i>	<i>19</i>
3. Accès au crédit et microcrédit .....	20
<i>Les difficultés de certaines populations à accéder au crédit ou à un crédit adapté .....</i>	<i>21</i>
<i>Le microcrédit personnel : un outil à développer.....</i>	<i>21</i>
<i>Le micro crédit professionnel : un outil efficace.....</i>	<i>23</i>
<b>II. PRINCIPALES EXPERIMENTATIONS INNOVANTES .....</b>	<b>25</b>
1. Dispositifs de détection et de traitement précoces des difficultés financières .....	25
<i>Dispositif mis en place par un établissement de crédit (Cetelem).....</i>	<i>25</i>

2. Dispositifs d'orientation et d'accompagnement des personnes rencontrant des difficultés financières, pour prévenir le surendettement .....	27
<i>Association Cresus : la plateforme partenariale d'entraide et de prévention active du surendettement</i> .....	27
<i>Points Passerelle du Crédit Agricole</i> .....	28
<i>La Banque Postale : le projet Reflex et l'expérimentation ABRI</i> .....	30
<i>La « plateforme budget » du CCAS de Grenoble</i> .....	30
<i>Le « Money Advice Budgeting Service » (MABS) en Irlande</i> .....	32
3. Accompagnement des personnes surendettées .....	33
<i>Crédit Municipal de Paris : le "Point Solutions surendettement"</i> .....	33
4. Accès au crédit et microcrédit .....	35
<i>Accès au crédit des populations atypiques : l'expérimentation de Cetelem en faveur des personnes en CDD ou intérimaires</i> .....	35
<i>Crédit Coopératif : expérimentation du microcrédit pour l'amélioration énergétique de l'habitat des personnes à revenus faibles</i> .....	36
III. PROPOSITIONS .....	37
ANNEXES .....	49
- Lettre de mission de MM. Pierre Moscovici et Benoit Hamon à M. François Soulage	
- Composition du groupe de travail	
- Propositions des membres du groupe de travail	

## Introduction

Le Gouvernement a souhaité élaborer un plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale. À cette fin, une conférence est organisée préalablement autour de sept thèmes parmi lesquels figurent l'inclusion bancaire et la lutte contre le surendettement.

Préalablement à la conférence, un groupe de travail que je présidais, a été chargé de dresser un constat et de faire des propositions sur ce thème. Il était composé de représentants du monde associatif, de personnes en situation de pauvreté, d'opérateurs du secteur financier et des institutions publiques. Il a établi un constat partagé et fait des propositions dans trois domaines : améliorer l'accès aux comptes et aux autres services bancaires pour les populations fragiles ou en voie de fragilisation, réduire le surendettement, développer le microcrédit.

Dans ces trois domaines le groupe de travail a recherché les meilleures solutions à mettre en œuvre. Dans une discussion largement ouverte, il n'a pas toujours conclu de manière unanime mais les discussions ont cependant montré un large consensus sur les constats. Les propositions qui en résultent sont celles du Président du groupe de travail. Elles seront présentées comme telles lors de la conférence nationale. Dans la partie de ce rapport consacré aux propositions, il a été indiqué celles qui font consensus et celles pour lesquelles, certains participants émettaient des réserves.

Les principales conclusions et propositions du groupe de travail se résument de la manière suivante :

Pour ce qui concerne l'accès aux comptes et aux autres services bancaires, il faut se donner les moyens de repérer les populations fragiles ou en voie de fragilisation du fait d'incidents répétés qui engendrent des frais très nombreux et coûteux, de crédits mal attribués ou mal utilisés, des découverts à répétition onéreux, une information très insuffisante et mal commode pour les utilisateurs. Face à cela il convient de mieux faire connaître les pratiques bancaires. Cette fonction de repérage doit se compléter par une politique d'information du public sur l'évolution des pratiques des banques en ce domaine. C'est la raison de la proposition de création d'un « Institut pour l'Inclusion Bancaire. »

Pour réduire le surendettement il faut intervenir de manière précoce à la fois sur les crédits obtenus et utilisés mais aussi sur les dettes sociales. Cela conduit à reconnaître le lien qui existe entre ces situations de surendettement et l'aggravation des situations de pauvreté. Il faut, également, insister plus fortement sur la nécessité de l'accompagnement des personnes, tout en respectant leur propre volonté. Il faut éviter que face à la dégradation de la situation économique et financière des personnes, le surendettement ne conduise à une dégradation irréversible de leur situation. Il en résulte la proposition de créer un réseau de « Points Conseils Budgets». Le groupe de travail propose également une série d'améliorations dans le domaine de la prévention et du traitement du surendettement, ainsi que sur une meilleure diffusion de la gamme de paiement alternatif qui apparaît au groupe comme un outil essentiel de sauvegarde de la situation des personnes les plus fragiles.

Pour développer le microcrédit, qu'il s'agisse du microcrédit personnel ou professionnel, il faut d'abord que celui-ci ne soit pas considéré comme la panacée mais rendu plus facilement accessible et, surtout, être mieux utilisé en fonction des besoins réels des personnes. Devant la complexité de ce sujet, le groupe de travail n'a pas pu formuler de propositions très novatrices car il faut, au préalable se doter d'indications complémentaires à partir de recherches qui ne sont pas encore achevées.

Pour mettre en œuvre les différentes propositions contenues dans ce rapport, nous proposons de revoir assez profondément les missions, le fonctionnement, la gouvernance et le financement du Fonds de Cohésion Sociale pour que celui-ci soit le « bras financier » de la politique mise en œuvre dans le cadre du plan pluriannuel.

En mettant l'accent sur un petit nombre de mesures, à la fois dans le court terme et dans le moyen terme, mais qui touchent la vie quotidienne des personnes fragiles, le groupe de travail estime qu'il fournit aux ministres concernés l'essentiel d'une politique visant à améliorer, pour toute la population, l'utilisation des outils bancaires et de crédit nécessaires à la vie quotidienne.

François SOULAGE

## I. CONSTATS

Toute personne dans une situation déjà précaire ou fragile, traversant une période d'instabilité financière ou personnelle, est concernée par le risque d'exclusion bancaire : bénéficiaires de minima sociaux, demandeurs d'emploi, personnes en difficulté de santé, personnes handicapées, familles monoparentales, jeunes, personnes en situation de travail précaire (CDD, temps partiel, intérim). Mais sont aussi potentiellement concernés les ménages issus des classes moyennes qui sont dans une situation de « malendettement » et voient leur situation se dégrader fortement à la suite d'un accident de la vie (séparation, perte d'emploi, décès...) ou du fait de la fragilisation de leurs ressources financières. Cela rend particulièrement délicat la définition de critères précis et objectifs permettant d'identifier les populations concernées ou potentiellement concernées, pourtant élément clé pour prévenir les difficultés.

L'exclusion bancaire elle-même peut être définie comme « *le processus par lequel une personne rencontre de telles difficultés bancaires d'accès et/ou d'usage qu'elle ne peut plus mener une vie normale dans la société qui est la sienne* » (G. Gloukoviezoff).

Outre les conséquences financières par définition liées aux difficultés d'accès ou d'usage des services bancaires – par exemple diminution du « reste pour vivre » en raison de frais bancaires – cette exclusion peut se traduire par le non financement de certains besoins ou projets fondamentaux et plus généralement mal-être personnel et familial (conséquences psychologiques, sur la santé, conflits familiaux pouvant déboucher sur une séparation du fait des tensions liés à l'argent).

### 1. Accès au compte et autres services bancaires

L'accès à un compte bancaire et aux services bancaires qui y sont attachés, en particulier les moyens de paiement, est indispensable à la vie quotidienne d'un ménage. Pour les personnes en situation de grande pauvreté, l'accessibilité bancaire est d'autant plus nécessaire qu'elle permet de sécuriser le paiement des allocations et minima sociaux et qu'elle facilite la réinsertion sur le marché du travail et le paiement du salaire.

*Accès au compte bancaire et aux moyens de paiement : des difficultés résiduelles*

La France s'est dotée d'un dispositif de droit au compte permettant de garantir aux personnes exclues du système bancaire d'accéder à un panier gratuit de services bancaires de base (voir encadré). Le dispositif du droit au compte a fait la preuve de son efficacité. En effet, les études récentes réalisées tant au niveau communautaire qu'au niveau français, montrent que la France est très peu concernée par les difficultés d'accès à un compte bancaire. En particulier, une étude réalisée pour la Commission européenne en 2008 montrait que la France se situe au deuxième rang sur 27 après les Pays Bas en ce qui concerne le pourcentage « d'inclusion financière ».

Une étude du CREDOC sur les conditions d'accès aux services bancaires des ménages vivant sous le seuil de pauvreté réalisée pour le Comité consultatif du secteur financier, publiée en avril 2010, montre que le taux de bancarisation de la population française est supérieur à 99%.

**Le dispositif existant en matière d'accès aux services bancaires de base repose principalement sur deux piliers : le droit au compte et les services bancaires de base**

1° Le droit au compte : L'article L 312-1 du code monétaire et financier établit un droit au compte qui permet à toute personne physique ou morale domiciliée en France, dépourvue d'un compte de dépôt, d'obtenir l'ouverture d'un tel compte dans un établissement de crédit. Une personne à qui une agence bancaire refuse l'ouverture d'un compte doit s'adresser à la Banque de France qui désigne, dans un délai de 24h, un établissement à laquelle obligation est faite de lui ouvrir un compte de dépôt. Si le demandeur le souhaite, l'établissement qui a refusé l'ouverture peut se charger de la démarche auprès de la Banque de France. Une attestation de refus d'ouverture de compte fournie par l'établissement de crédit doit obligatoirement figurer parmi les pièces transmises à la Banque de France pour bénéficier du dispositif (de même qu'un justificatif d'identité en cours de validité et un justificatif de domicile de moins de trois mois).

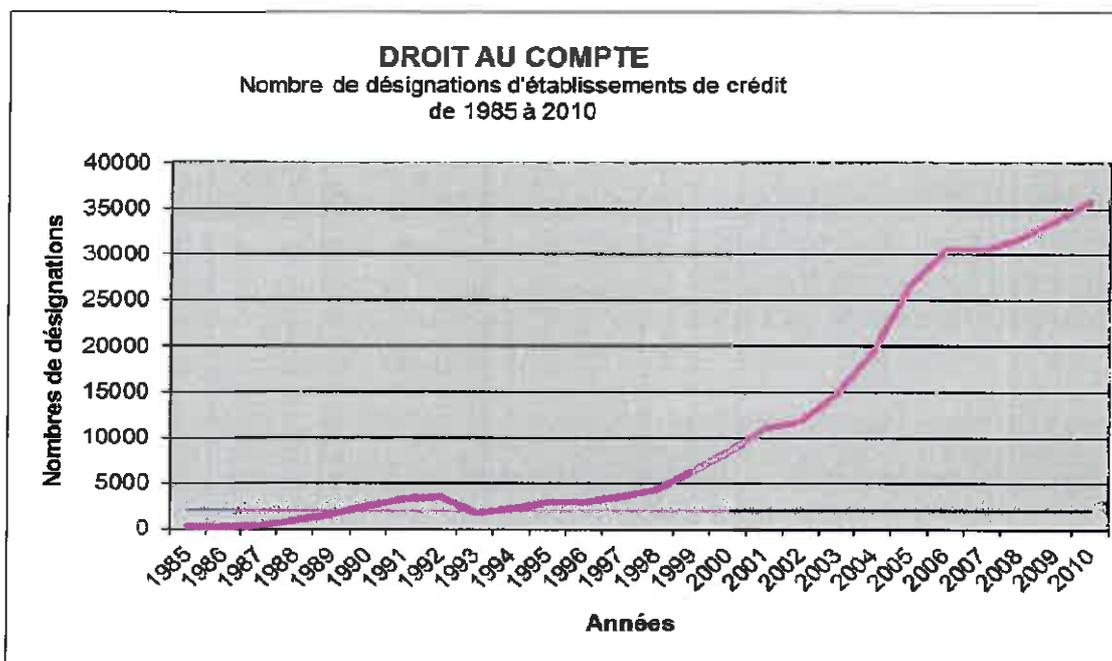
Par ailleurs, toute décision de clôture de compte par un établissement de crédit désigné par la Banque de France doit faire l'objet d'une notification écrite et motivée au client et à la Banque de France pour information. Les comptes ouverts au titre de la procédure de droit au compte ne peuvent être clos dans un délai inférieur à 60 jours suivant l'ouverture effective.

En outre, une charte d'accessibilité bancaire pour renforcer l'effectivité du droit au compte a été adoptée par l'Association française des établissements de crédit et des entreprises d'investissement et homologuée par arrêté du ministre chargé de l'économie.

Ce document précise les conditions à respecter d'une part par les demandeurs, d'autre part par les établissements financiers dans la procédure du droit au compte, il rappelle la réglementation en vigueur et présente l'intérêt d'énoncer clairement les droits et les devoirs, à la fois des demandeurs et des établissements, et d'être largement diffusable. Le contrôle du respect de cette charte est assuré par l'Autorité de Contrôle Prudentiel, sous peine de sanctions prévues par la loi.

2° Les services bancaires de base : En application de l'article D 312-5 du code monétaire et financier, les services bancaires de base comprennent la tenue du compte de dépôt, des moyens de paiement (encaissement des chèques et des virements, dépôts et retraits d'espèces au guichet de l'organisme teneur de compte, paiements par prélèvement, titre interbancaire de paiement ou virement, carte de paiement à autorisation systématique et deux formules de chèques de banque par mois ou équivalent) et des moyens d'information du client (mise à disposition de relevés d'identité bancaire en cas de besoin, envoi mensuel d'un relevé d'opérations, consultation à distance du solde du compte). Ces services bancaires de base sont fournis gratuitement à toute personne bénéficiant de la procédure du droit au compte.

Le recours au dispositif – évalué au regard du nombre de désignations effectué par la Banque de France - a crû régulièrement depuis sa création en 1984 :



La distinction établie depuis août 2008 entre les désignations réalisées pour les personnes physiques et celles réalisées pour les personnes morales montrent que les personnes physiques représentent en moyenne un peu moins des trois quart des désignations :

	2008 *	2009	2010	2011	En cumul à fin septembre 2012
Désignations d'établissements droit au compte pour les personnes physiques	10 428	26 760	27 993	28 301	22 891
Désignations d'établissements droit au compte pour les personnes morales	2 709	6 913	7 698	8 383	6 388

\* A partir d'août 2008, soit une période de référence de 5 mois.

Pour autant, l'accès aux services bancaires et surtout leur usage demeurent difficiles pour certains, comme cela est indiqué régulièrement par les associations de solidarité qui reçoivent les personnes en difficulté. Il existe de ce point de vue une réelle difficulté liée à l'absence de données chiffrées précises, exhaustives, objectives et reconnues comme telles par l'ensemble des parties prenantes pour évaluer le phénomène d'exclusion bancaire.

A la demande du Comité consultatif du secteur financier, le CREDOC a réalisé une étude sur les conditions d'accès aux services bancaires des ménages vivant sous le seuil de pauvreté (2010) sur la base de l'interrogation d'un échantillon de ménages (base déclarative, échantillon de 2597 ménages dont 1792 ménages en situation de précarité financière). Les principaux résultats de cette étude - qui repose sur les déclarations des intéressés, ce qui peut être une limite - montrent des progrès indéniables en termes de bancarisation et de diffusion des moyens de paiement mais qu'il subsiste encore des difficultés d'accès et d'usage pour les ménages pauvres ou les bénéficiaires de minima sociaux (voir encadré).

**Principaux résultats de l'étude du CREDOC sur les conditions d'accès aux services bancaires des ménages vivant sous le seuil de pauvreté réalisée pour le CCSF (2010)<sup>1</sup>**

Moins de 1% de la population générale et environ 1% des ménages en situation de pauvreté ne dispose pas de compte bancaire. En revanche, 4% des bénéficiaires de minima sociaux étaient dans cette situation en 2009 (3% n'ont pas de compte de dépôt mais ont un livret A qu'ils utilisent probablement comme compte de dépôt), malgré une progression ces dernières années (8% en 2001).

32% des bénéficiaires de minima sociaux et 27% des ménages en situation de pauvreté ne possèdent pas de chéquier contre 6% de la population générale. 9% des ménages en situation de pauvreté et 11% des bénéficiaires de minima sociaux non seulement n'ont pas de chèquiers mais n'en n'ont jamais eu.

8% des bénéficiaires de minima sociaux et 6% des ménages en situation de pauvreté (respectivement 5% et 4% n'en n'ont jamais eu) contre 4% de la population générale n'ont ni carte de paiement ni carte de retrait. 13% des ménages en situation de pauvreté et 12% des bénéficiaires de minima sociaux ne disposent que d'une carte de retrait contre 3% de la population générale.

24% des ménages vivant sous le seuil de pauvreté payent essentiellement en espèces (contre 8% de la population générale). 29% de ces ménages, lorsqu'ils sont équipés d'une carte de paiement, ne l'utilisent jamais comme mode de paiement principal, contre 14% de l'ensemble des ménages.

6% des ménages en situation de pauvreté et 5% des bénéficiaires de minima sociaux citent les mandats postaux parmi les moyens de paiement principalement utilisés, contre 1% de la population générale.

71% des ménages en situation de pauvreté, 72% des bénéficiaires de minima sociaux et 75% de la population générale ayant un compte de dépôt ont une autorisation de découvert. Respectivement 22%, 19% et 14% déclarent avoir dépassé leur découvert autorisé au cours des trois dernières années.

De son côté, l'Observatoire de l'épargne réglementée (OER) présente chaque année dans son rapport annuel des données relatives à l'accessibilité bancaire<sup>1</sup> – droit au compte, services bancaires de base, nouvelles gammes de paiement alternatifs aux chèques (GPA), détention de cartes de paiement à autorisation systématiques, microcrédit, présence dans les zones urbaines sensibles et dans les zones rurales et de façon plus qualitative sur les actions menées par les établissements de crédit en faveur de l'accessibilité bancaire - qui sont régulièrement enrichies. Cependant, les travaux de l'OER ne permettent pas d'évaluer de manière assez précise l'évolution des pratiques de chaque établissement de crédit en matière d'accessibilité bancaire et, surtout, ne procède pas à une analyse par type de clientèle, en particulier concernant les clientèles fragiles ou en voie de fragilisation.

Selon le dernier rapport de l'OER, en 2011, 10 477 nouveaux services bancaires de base ont été mis en place, portant à 42 770 le total des services bancaires de base en cours d'utilisation. Par ailleurs, au 31 décembre 2011, 5,6 millions de cartes à autorisation systématique étaient en circulation, dont 1,8 million émises en 2011.

Il subsiste néanmoins quelques difficultés, en particulier pour des personnes en situation de fragilité, dans la mise en œuvre du dispositif du droit au compte et des services bancaires de base qui lui sont associés, constatés par les associations familiales et de consommateurs mais également par l'Autorité de contrôle prudentiel dans le cadre des contrôles qu'elle réalise : la procédure reste complexe pour les demandeurs et la procédure de saisine directe de la Banque de France par les établissements de crédit qui refusent l'ouverture d'un compte ne s'est pas développée (environ 4% des demandes des personnes physiques), certains demandeurs rencontrent des difficultés pour obtenir de la part de l'établissement de crédit l'attestation de refus d'ouverture qui constitue un document obligatoire pour faire valoir le droit au compte, une fois l'établissement de crédit désigné par la Banque de France et malgré l'obligation qui lui ait faite d'ouvrir le compte, il existe parfois des délais plus ou moins longs avant que le compte ne soit effectivement ouvert (demandes de pièces justificatives supplémentaires, réticences...) qui entraînent la nécessité pour la Banque de France de relancer l'établissement, enfin, une fois le compte ouvert, il est parfois clôturé au bout de deux/trois mois.

Quant aux produits et services bancaires associés, alors que les services bancaires de base sont gratuits pour les bénéficiaires du droit au compte, les établissements de crédit proposent parfois des packages payants qui, s'ils peuvent effectivement offrir des services supplémentaires, ne sont pas toujours adaptés aux besoins des personnes concernées pour lesquelles les services bancaires de base seraient suffisants.

---

<sup>1</sup> Le suivi du développement de l'accessibilité bancaire figure parmi les missions confiées explicitement par la loi de modernisation de l'économie à l'Observatoire de l'épargne réglementée (Article L.221-9 du CMF) : « il est créé un Observatoire de l'épargne réglementée chargé de suivre la mise en œuvre de la généralisation de la distribution du livret A, notamment son impact sur l'épargne des ménages, sur le financement du logement social et sur le développement de l'accessibilité bancaire ».

*Les difficultés d'usage : des frais d'incident parfois très importants qui pèsent lourdement sur les ménages les plus modestes*

Les difficultés d'usage se traduisent souvent par une multiplication et une accumulation de frais d'incident qui peuvent représenter des montants importants au regard des revenus des personnes concernées. Elles peuvent également se traduire par une inscription au Fichier central des chèques (FCC) en cas d'incidents de chèques (chèques impayés et non régularisés). Au 31 décembre 2011, 1,5 millions de personnes étaient inscrites au FCC (source : Banque de France).

#### **Les principaux frais d'incident bancaire**

*Les frais pour incidents de paiement (rejet d'une opération) sont plafonnés dans la loi.*

Un incident de paiement survient lorsqu'une irrégularité se présente dans le règlement d'une transaction. Lorsque celui-ci est de la responsabilité de titulaire du compte (ex. chèque sans provision), des frais sont facturés par la banque au client. Ils sont encadrés par la loi.

Pour les chèques, les frais perçus à l'occasion du rejet d'un chèque pour défaut ou insuffisance de provision sont plafonnés (art. L. 131-73 CMF) et définis réglementairement (à l'art. D. 131-25) ; ils comprennent l'ensemble des sommes facturées par le tiré au titulaire du compte, quelles que soient la dénomination et la justification de ces sommes (c'est-à-dire, y compris frais d'information du titulaire du compte). Ces frais ne peuvent excéder 30 EUR pour les chèques d'un montant inférieur ou égal à 50 EUR et un montant de 50 EUR pour les chèques d'un montant supérieur à 50 EUR. Un chèque présenté au paiement à plusieurs reprises et rejeté fait l'objet d'un unique incident de paiement dans les 30 jours suivants le premier rejet. Pour les incidents de paiement autres que le rejet d'un chèque (prélèvement sur un compte non provisionné par exemple), les frais sont plafonnés dans des conditions fixées par décret, en fonction de la nature et du montant de l'incident, sans excéder en tout état de cause le montant réglé (art. L. 133-26 du code monétaire et financier). De façon similaire au chèque, les frais pour incidents sont plafonnés au montant de l'opération dans la limite de 20 EUR (art. D. 133-6), quelle que soit la dénomination des sommes.

*Les commissions d'interventions, perçues en cas de paiement en l'absence de provision suffisante, ne sont pas réglementées.*

Les commissions d'intervention sont débitées par la banque à chaque émission de créance depuis un compte non provisionné. Elles rémunèrent l'analyse par la banque de la situation individuelle du consommateur en cas de demande de paiement en l'absence de provision suffisante sur le compte (la conduisant à effectuer le paiement dans 90% des cas, ex. règlement d'une facture énergétique depuis un compte non provisionné).

Le rapport de MM. Pauget et Constans sur la tarification des services bancaires (juillet 2010) a constaté que l'accumulation des frais d'incidents constitue une difficulté pour les consommateurs fragiles. D'après le rapport, environ 1% des clients font face à un nombre important d'incidents de paiement – pouvant aller jusqu'à plusieurs dizaines par mois - et donc à des frais d'incidents élevés, notamment en raison de l'absence de mécanismes de prévention adaptés.

### **Les constats de l'Observatoire des tarifs bancaires (rapport annuel publié en novembre 2011)**

#### *Commissions d'intervention*

On constate en juillet 2011 un tarif moyen pondéré par la part de marché des comptes de dépôt des particuliers de 8,29 euros contre 8,23 euros en 2009, soit une légère hausse de 0,7 % sur la période. Un dispositif de limitation de ces commissions existe, qui est calculé selon des modalités variables par plafond journalier ou mensuel avec des écarts très significatifs selon que le plafond est seulement journalier, seulement mensuel ou bien journalier et mensuel.

En juillet 2011 :

- 79 établissements (63 %) appliquent un plafond journalier, équivalent en moyenne à 3,05 commissions unitaires ;
- 68 établissements (54 %) appliquent un plafond mensuel, équivalent en moyenne à 21,62 commissions unitaires ; en moyenne pondérée, les plafonds mensuels s'établissent à 163,85 euros ;
- on note une progression des dispositifs de limitation journalière et mensuelle des commissions d'intervention qui apparaissent pour presque la totalité des établissements du panel.
- Les écarts pour ce type de services sont très importants, les plafonds mensuels allant de 48 euros à 390 euros et les plafonds journaliers variant entre 10,10 euros et 55,80 euros.

Depuis mi-2011, la clientèle fragile bénéficiaire d'une GPA dispose d'un plafonnement spécifique inférieur.

#### *Coût des GPAs*

Le prix médian annuel s'établissait en juillet 2011 à 39,30 euros. On note une forte concentration des offres autour de 3 euros par mois.

De leur côté, l'UFC-Que Choisir (mai 2010) et la CLCV (2012) ont réalisé des enquêtes concernant les tarifs bancaires et plus particulièrement les frais liés aux incidents. Les principales conclusions de ces enquêtes figurent dans l'encadre ci-dessous.

Si le pourcentage de personnes concernées est faible par rapport à l'ensemble de la clientèle bancaire, il représente néanmoins une part importante dans les populations les plus fragiles, ce qui aggrave une situation financière déjà précaire.

A la suite de ce rapport, dans le cadre du Comité consultatif du secteur financier, plusieurs mesures ont été décidées, en particulier :

- un suivi des tarifs bancaires dans le cadre de l'Observatoire des tarifs bancaires. Concernant les frais d'incident bancaire, le premier rapport annuel publié en novembre 2011 comporte des informations sur le montant des commissions d'intervention et sur le coût des Gammes de moyens de paiement alternatifs au chèque - GPAs (voir encadré) ;
- des engagements des banques sur l'enrichissement et la promotion des GPAs. Ces engagements se sont traduits sous forme de bons usages professionnels de la Fédération bancaire française, applicables à compter du 30 juin 2011 afin de faire évoluer un certain nombre de critères relatifs à la GPA (voir encadré). Il est difficile actuellement de faire le bilan de l'application de ces nouveaux usages.

#### **Les Gammes de moyens de paiement alternatifs au chèque (GPAs)**

Selon la définition du glossaire établi par le CCSF, Ensemble de moyens de paiements proposés par une banque à un client à qui elle ne fournit pas de chéquier pour un tarif forfaitaire mensuel modique. Cette gamme varie d'une banque à l'autre. Elle comprend des opérations effectuées par virements, prélèvements, TIP et une carte de paiement à autorisation systématique.

Les engagements pris par les banques applicables depuis le 30 juin 2011 :

- l'intégration d'un nombre minimum d'alertes sur le niveau du solde ;
- l'intégration d'un tarif limité pour les frais d'incident, notamment les commissions d'intervention, celui-ci devant être établi à 50 % du tarif précédemment proposé ou à un niveau modeste ;
- l'intégration d'un plafonnement du nombre d'occurrences par jour et/ou par mois des frais d'incident ;
- la promotion de leur offre de manière appropriée auprès de leurs clients concernés (clients connaissant un grand nombre d'incidents).

Si le public principalement visé à l'origine était les personnes qui ne disposent pas de chéquier, la GPA a désormais vocation à être proposée à toute personne dont la situation financière est fragile, ainsi qu'à toute personne dont le dossier de surendettement a été déclaré recevable.

Il n'existe à ce jour pas d'information précise sur le nombre de GPAs distribuées.

### Principaux résultats des enquêtes réalisées par l'UFC-Que Choisir et la CLCV sur les frais d'incident

Le plafonnement des frais de rejet d'un chèque ou d'un prélèvement en 2008 ont entraîné un effet pervers, la quasi-totalité des banques s'étant alignées sur les plafonds ;

Les plafonds sont en eux-mêmes élevés pour des personnes ayant peu de ressources ;

En outre, ces frais peuvent rapidement être conséquents lorsqu'ils s'accumulent, les personnes en difficulté étant très rapidement confrontées au rejet des différents chèques et prélèvements qu'elles émettent ;

Les commissions d'intervention, qui représentent une part significative des frais d'incident, ne sont pas plafonnées. Leur tarif varie de manière significative d'une banque à l'autre, y compris au sein d'un même réseau. Selon l'enquête de la CLCV, le coût moyen sur l'ensemble des banques étudiées s'élève au 1er février 2012 à 8.60 euros, cette moyenne cachant des écarts importants. Ces tarifs sont à moduler en fonction des plafonds journaliers et/ou mensuels pratiqués par les établissements. Pour autant, les frais facturés à la journée ou au mois peuvent vite s'avérer très élevés. Par exemple, le maximum par mois est fixé à 300 euros ou 350 euros dans certains établissements. De même, si la limite est fixée à 5 commissions par jour, les frais sur le mois deviennent considérables.

D'autres frais parfois importants en eux-mêmes ou qui peuvent le devenir en cas d'accumulation s'ajoutent à ces frais et ne sont également pas régulés :

- Frais appliqués en cas de saisie ou avis à tiers détenteur : selon l'enquête de la CLCV, le coût moyen d'une saisie pour une créance de 120 euros s'élève pour les établissements analysés à 90.87 euros, somme qui alourdit largement la facture et dont le montant peut être supérieur à celui saisi ;
- Frais d'envoi des lettres d'information pour compte débiteur non autorisé.

## 2. Prévention du surendettement et accompagnement des personnes surendettées

### *L'augmentation des contraintes budgétaires depuis plusieurs années*

L'accroissement des contraintes budgétaires correspond dans le budget des ménages les plus modestes à une forte augmentation de la part des dépenses pré-engagées, c'est-à-dire des dépenses difficilement renégociables à court terme : loyers et charges relatives au logement, abonnements téléphoniques et télévisuels, assurances, services financiers, cantine, dont le coût a augmenté plus que les revenus des ménages les plus modestes, en particulier ceux qui ne disposent que des minima sociaux.

Outre les évolutions des habitudes de consommation, la situation s'explique par la conjugaison de revenus faibles (emplois précaires, chômage important, pensions de retraites insuffisantes) et de charges contraintes croissantes (hausse des loyers et de l'énergie en particulier). Le moindre accident de parcours se traduit inévitablement par un déséquilibre du budget et entraîne fréquemment des impayés. La part des dépenses pré-engagées dans le budget des ménages du quintile le plus modeste est passée de 52 % à 74 % entre 2001 et 2006 (Source : enquêtes Budget de famille de l'INSEE).

### *Le malendettement se développe*

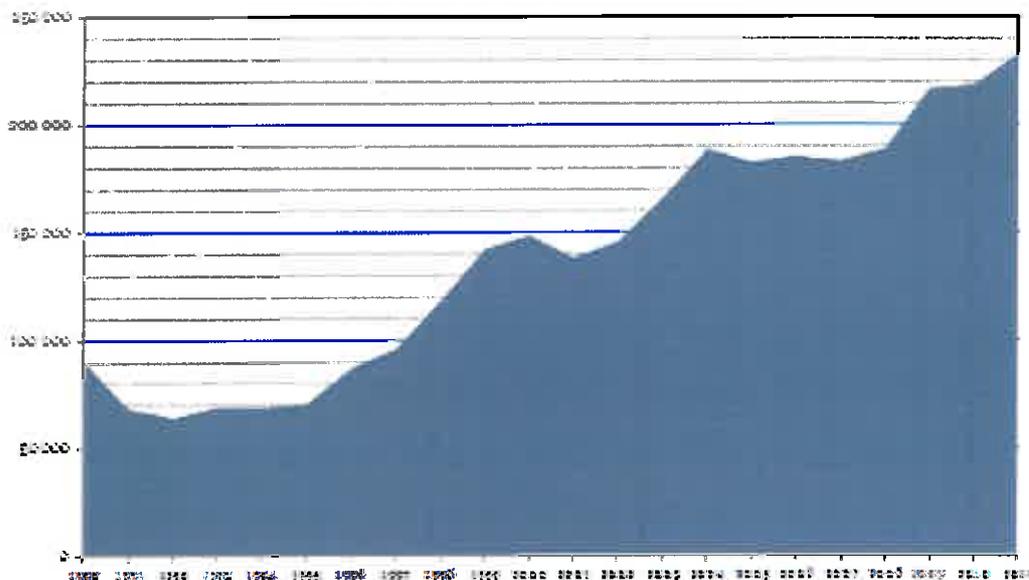
Le malendettement peut être défini comme la situation dans laquelle le niveau de charges d'une personne ou d'un ménage endetté n'est pas adapté à son niveau de revenus soit parce qu'il est structurellement mal engagé (trop de crédits ou crédits avec une durée mal adaptée et des échéances trop importantes) soit parce qu'il devient trop important à la suite d'une baisse des revenus, d'une hausse des charges ou les deux ou d'une insuffisance durable des ressources (*définition proposée par le cabinet Athling*). Selon le cabinet Athling, le nombre de nouveaux ménages malendettés peut être estimé à 750 000 par an, soit près de 3% des ménages. Le malendettement peut entraîner une inscription au Fichier national des incidents de remboursement des crédits aux particuliers (FICP) pour cause d'impayés d'échéances de crédit ou, à plus ou moins long terme, par le dépôt d'un dossier de surendettement lorsque les difficultés deviennent trop importantes.

### *Le surendettement continue à progresser*

Le phénomène du surendettement tel que mesuré par le nombre de dossiers déposés auprès des commissions de surendettement ne cesse d'augmenter depuis la mise en place de la première procédure de traitement des situations de surendettement par la loi Neiertz de 1989.



## Croissance et fluctuations des dépôts de dossiers



207 700 dossiers ont été déposés en moyenne au cours des 5 dernières années, dont 35% à 40% de dépôts successifs.

Sur la base des données inscrites dans le Fichier des incidents de remboursement des crédits aux particuliers (FICP) au titre du surendettement, en juin 2012, 757 000 ménages étaient en cours de désendettement (c'est-à-dire ayant bénéficié d'une procédure de traitement du surendettement au cours des 5 à 8 dernières années selon les cas).

Il existe un débat récurrent sur les causes du surendettement (excès de crédit, faiblesse des ressources, « accidents de la vie » tels que divorce, perte d'emploi ou maladie, etc.), alimenté par le fait qu'il n'existe actuellement aucune étude détaillée et objective analysant ces causes. Une telle étude nécessiterait en effet une analyse de l'évolution de la situation des personnes surendettées avant le dépôt d'un dossier.

Les données chiffrées qui figuraient dans le passé dans l'enquête typologique triennale de la Banque de France et en particulier la distinction entre « surendettement actif » et « surendettement passif » ont en effet été très vivement critiquées par la Cour des Comptes dans son rapport public 2010. En tout état de cause, ces chiffres reposaient uniquement sur les déclarations des personnes surendettées.

Les données collectées et publiées par la Banque de France portent sur le nombre et les caractéristiques des dossiers déposés et/ou déclarés recevables par les commissions de surendettement.

L'enquête typologique 2011 (réalisée sur la base des données contenues dans les dossiers déclarés recevables du 1er janvier au 31 octobre 2010<sup>1</sup>) montre que le phénomène du surendettement se situe de plus en plus au croisement des problématiques sociales et financières :

- Une part croissante des situations de fragilité personnelle et/ou professionnelle : 65% de personnes seules ; 50% de personnes sans emploi ;
- Une tendance à la baisse des ressources et des capacités de remboursement : 54% des surendettés ont des ressources inférieures au SMIC, 12% ont des ressources inférieures au RSA (socle 2 personnes), une absence de capacité de remboursement est constatée dans plus d'un dossier sur deux ;
- La part des propriétaires et accédants à la propriété diminue (7,5%) et est inférieure notamment à celles des occupants à titre gratuit (11%) ; La part des tranches d'âge les plus élevées est en augmentation : 23% plus de 55 ans, 8% plus de 65 ans, 2% plus de 75 ans ;

---

<sup>1</sup> C'est-à-dire avant l'entrée en vigueur de la loi n° 2010-737 du 1er juillet 2010 portant réforme du crédit à la consommation qui a profondément modifié la procédure de traitement des situations de surendettement.

- La typologie de l'endettement<sup>1</sup> traduit des problèmes de liquidité et de solvabilité : un endettement moyen de 37 500 euros ; un endettement mixte (crédits à la consommation présents dans 88% des dossiers / 4,6 dettes en moyenne/encours moyen de 23 100 euros ; dettes de charges courantes présentes dans 77,4% des dossiers /3,9 dettes en moyenne/encours moyen de 4 600 euros).

### *L'absence de politique de prévention du surendettement*

Malgré une croissance du nombre de dépôt de dossiers de surendettement qui ne se dément pas, l'accent mis sur le traitement des situations de surendettement et l'absence de politique de prévention est régulièrement dénoncé depuis de nombreuses années, notamment par la Cour des Comptes dans son rapport public 2010.

En effet, pour reprendre le constat fait par le CCAS de Grenoble qui a débouché sur la mise en place de la plate-forme budget (voir II. les expérimentations existantes, source CCAS de Grenoble et ANSA), un public de plus en plus nombreux est confronté à des difficultés budgétaires, passagères ou structurelles, générant des impayés - notamment de loyers et de charges courantes.

Ces situations prises en compte insuffisamment tôt peuvent aboutir à une dégradation irréversible de la situation financière de la famille avec les conséquences sociales que cela implique. Or, une partie du public confrontée à ces situations se retrouve isolée face à ses difficultés et, ne trouvant pas d'autres alternatives, aggrave sa situation : augmentation de leur autorisation de découvert bancaire, sollicitation d'un crédit à la consommation supplémentaire, mauvaise priorisation des charges au détriment du loyer, etc.

Les raisons qui peuvent expliquer cette absence de politique générale de prévention du surendettement, et qui constituent des difficultés à prendre en compte pour la mise en place d'une telle politique, sont de divers ordres.

En premier lieu, les acteurs concernés sont multiples : acteurs sociaux d'une part, créanciers d'autre part.

L'accompagnement social en général est très éclaté sur le territoire et relativement spécialisé. Il s'organise « en tuyaux d'orgue », en fonction du domaine par lequel la personne concernée entre dans un dispositif, notamment :

- les CAF (qui disposent d'un important budget d'action sociale) pour les besoins liés à la famille,
- le Conseil général (et le cas échéant Pôle emploi si la personne est dans une filière « insertion professionnelle ») pour les bénéficiaires du RSA,
- le Fonds de solidarité logement pour les problèmes liés au logement.

---

<sup>1</sup> Source : baromètre du surendettement de juin 2012 de la Banque de France.

Les Comités communaux d'action sociale (CCAS) sont les structures de proximité à vocation plus généraliste. Il existe par ailleurs tout le réseau associatif, plus ou moins spécialisé, dont la présence territoriale, les compétences et l'efficacité sont très variables, de même que leur implication.

Il existe un réel manque de moyens des acteurs sociaux locaux pour intervenir de manière préventive sur cette thématique. Les intervenants spécialisés sont peu nombreux et souvent surchargés. Les travailleurs sociaux sont peu formés aux questions d'argent (budget, dettes) – par exemple, 10 heures de formation sur les questions de « consommation – budget » sur un totale de 540 heures de cours théoriques et 560 heures de stage sur un an pour les conseillers en économie sociale et familiale spécialisés en théorie sur les questions budgétaires - et peuvent avoir des réticences à aborder ces questions.

Côté créanciers, les interlocuteurs sont également multiples, y compris si l'on ne retient que les principaux : bailleurs (sociaux ou privés), fournisseurs d'énergie, opérateurs de téléphonie mobile, organismes publics locaux (cantines, crèches, hôpitaux...), établissements de crédit.

Si certains ont pu mettre en place ponctuellement des mécanismes de détection de difficultés, en vue notamment de prévenir les impayés ou de trouver rapidement une solution, il n'y a aucune mise en commun de l'ensemble de ces informations.

Il existe en outre encore une méconnaissance et une difficulté dans le dialogue entre les deux sphères, la sphère sociale et celle des créanciers, notamment les établissements de crédit.

Enfin, du côté des personnes concernées, l'ensemble des parties prenantes souligne le déficit d'éducation et d'accompagnement budgétaires. En outre, certains publics ne poussent pas la porte des services sociaux par méconnaissance, persuadés qu'il n'y a pas de solutions pour eux ou par fierté par exemple. Les personnes cherchent le cas échéant une solution à leurs difficultés que lorsque leur situation est déjà très dégradée.

Il convient donc de mettre en place une véritable politique nationale de prévention du surendettement.

#### *L'absence d'accompagnement des personnes surendettées*

L'absence de politique générale d'accompagnement des personnes surendettée est elle aussi régulièrement critiquée, bien que les besoins soient importants et relativement identifiés (voir encadré).

### **Les différents besoins d'accompagnement social des personnes surendettées**

Plusieurs besoins peuvent a priori être distingués :

- Une aide en amont permettant d'orienter la personne vers le dispositif le plus approprié, procédure de surendettement ou autre dispositif (par exemple impayés de loyers => FSL) : un tel dispositif, qui permettrait d'effectuer un « filtre » préalable au dépôt d'un dossier de surendettement, nécessite des compétences généralistes et renforcées de la part des travailleurs sociaux concernés ;
- Une aide pour la constitution et le dépôt du dossier : pas besoin de compétences particulières du travailleur social en matière budgétaire et financière ;
- Un accompagnement pendant la procédure elle-même : pas besoin de compétences particulières du travailleur social en matière budgétaire et financière ;
- Un accompagnement pour la mise en œuvre des mesures elles-mêmes (comprendre les mesures et leurs conséquences, mettre en place les prélèvements en cas de plan par exemple) : un minimum de compétences budgétaires et financières est être utile (relations avec les banques notamment) mais pas indispensable ;
- Un accompagnement plus large avec pour objectif d'aider la personne à mieux gérer son budget compte tenu des mesures de traitement mises en place : nécessite de la part des travailleurs sociaux des compétences spécifiques.

Cette absence d'accompagnement - budgétaire ou plus global en cas de difficultés sociales qui vont au-delà des seules difficultés financières - ne permet pas de limiter voire d'éviter les redépôts de dossiers de surendettement – qui constituaient en moyenne ces dernières années près de 40% du total des dépôts de dossiers – ni les risques de basculement dans la pauvreté des personnes surendettées qui doivent vivre pendant plusieurs années avec un « reste à vivre » réduit.

Les difficultés identifiées se rapprochent de celles mentionnées ci-dessus : manque de moyens et de compétences spécialisées de nombreux acteurs sociaux, absence de définition de l'accompagnement social pertinent et diversité des approches.

### **3. Accès au crédit et microcrédit**

Un parcours de réinsertion réussi peut être conditionné par l'obtention d'un crédit pour permettre de créer son propre emploi dans le cadre d'un projet professionnel ou, par exemple, pour l'achat d'un véhicule d'occasion pour se rendre sur le lieu d'un nouvel emploi.

Pour les ménages en situation de pauvreté, l'accès au crédit peut également permettre l'équipement élémentaire du foyer ou la réalisation de travaux permettant de réaliser des économies sur sa facture énergétique.

#### *Les difficultés de certaines populations à accéder au crédit ou à un crédit adapté*

Il n'existe pas actuellement d'indicateurs ou d'autres données chiffrées pour évaluer très précisément et de façon exhaustive l'accès au crédit – et quelles catégories de crédit dans quelles conditions - de telle ou telle type de population. Le constat est néanmoins partagé sur les difficultés rencontrées par certaines populations dites « atypiques », par exemple au regard de l'emploi (CDD, intérimaires, jeunes actifs) d'accéder au crédit alors qu'elles sont solvables.

Par ailleurs, dans de nombreux cas, les personnes en fragilité financière peuvent accéder au crédit mais seulement au crédit renouvelable, pas toujours adapté et source de risque de surendettement s'il en est fait un usage intensif notamment en tant que substitut de revenus pour faire face à des dépenses contraintes, ce qui arrive de plus en plus fréquemment.

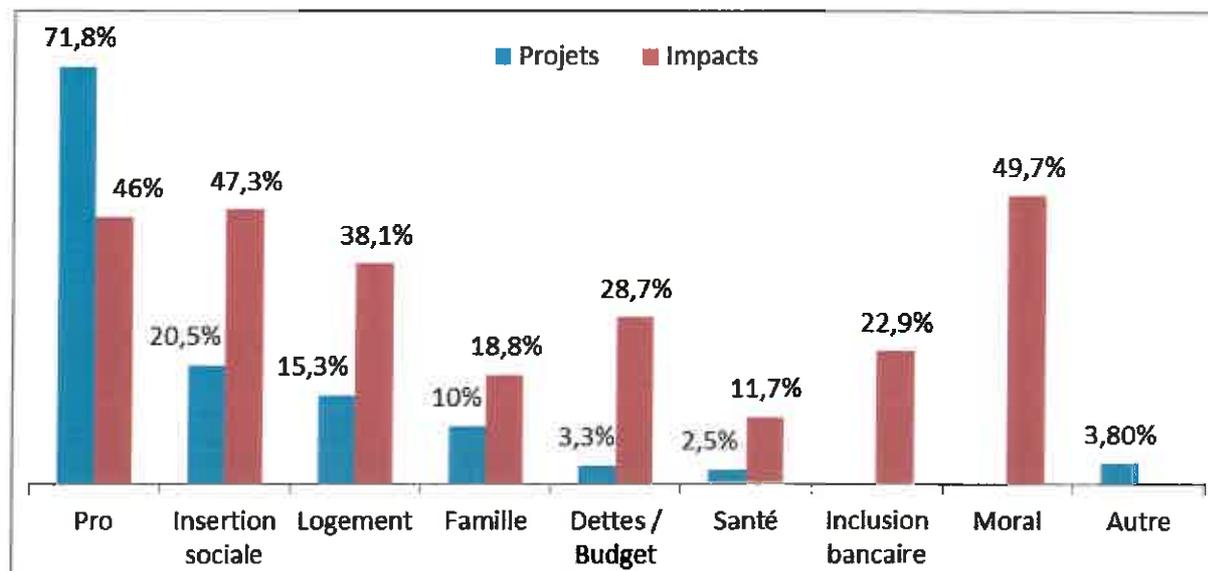
#### *Le microcrédit personnel : un outil à développer*

Le microcrédit, parce qu'il est associé à un accompagnement de la personne ayant obtenu le crédit, est souvent considéré comme le bon outil permettant aux personnes en situation de fragilité financière de financer un projet, soit de création d'emploi (microcrédit professionnel), soit d'insertion sociale (microcrédit personnel).

De l'avis de la plupart des acteurs bancaires comme associatifs du microcrédit, le microcrédit et notamment le microcrédit personnel dont il est plus particulièrement question ici, a des impacts très positifs, même s'ils ne sont pas toujours là où on pouvait les attendre.

D'un point de vue général, tous les acteurs soulignent que le dispositif a permis de faire travailler ensemble les acteurs bancaires et les acteurs sociaux qui ont appris à un peu mieux se connaître. Il a constitué une sorte de « laboratoire » des partenariats entre ces deux mondes qui a suscité d'autres initiatives, par exemple pour la prévention des difficultés financières et l'accompagnement des personnes concernées.

Selon les premiers résultats d'une étude (non encore publiée) sur l'impact du microcrédit personnel garanti réalisée pour le compte de la Caisse des dépôts et consignation par Georges Gloukoviezoff (2G Recherche) et Nicolas Rebière (Comptrasec - Université Bordeaux IV), le microcrédit a eu un impact positif - estimé par les personnes concernées elles-mêmes – bien au-delà de l'objet qui avait motivé la demande de microcrédit et même si l'objectif initial n'a pas été atteint (voir graphique ci-dessous).



Le microcrédit personnel reste toutefois un outil limité. Selon le rapport 2011 de l'Observatoire de l'épargne réglementée, à fin décembre 2011, 28 734 microcrédits personnels avaient été octroyés représentant un encours de 45 millions d'euros. Concernant les seuls microcrédits personnels bénéficiant de la garantie du Fonds de cohésion sociale, 10 000 microcrédits personnels ont été garantis en 2011.

Il est néanmoins difficile d'estimer le volume des besoins de microcrédit non satisfaits. Il existe un réel problème de *sourcing* afin de mieux faire connaître l'offre et d'orienter vers elles les publics pour lesquels le microcrédit personnel est une réponse adaptée. Un des freins identifié à la diffusion du microcrédit vient par exemple du fait que beaucoup de travailleurs sociaux sont mal à l'aise avec le crédit donc ne prescrivent pas comme solution possible face à un projet. Les campagnes d'information publique lancées par certains acteurs du microcrédit n'ont, de leur propre constat, que faiblement augmenté la demande.

En tout état de cause, un développement « massif » du microcrédit se heurte à des limites non négligeables liées à son modèle économique et aux moyens (humains, financiers) disponibles pour l'accompagnement. En effet, il s'agit d'un dispositif complexe (notamment pour les microcrédits bénéficiant d'une garantie du Fonds de cohésion sociale), coûteux et non rentable (les estimations tournent autour d'un coût de 1000 euros pour un microcrédit de 1000 euros). Il est estimé que le coût de l'accompagnement représente environ 80% du coût du microcrédit.

Se pose également la question de la définition de l'accompagnement, qui est actuellement très variable selon les réseaux. Trois étapes peuvent être distinguées dans l'accompagnement : l'instruction du dossier en aval du microcrédit, la phase de négociation avec la banque et en amont de l'octroi du microcrédit le suivi pour que la mise en œuvre se déroule bien. C'est en particulier sur cette dernière phase, pourtant essentielle au succès de l'opération, qu'il existe une forte diversité entre les réseaux accompagnants, certains se contentant de fournir un numéro de téléphone à contacter en cas de difficulté pour faire face à une échéance tandis que d'autres prévoient des contacts réguliers avec le bénéficiaires, à distance voire en face à face.

Enfin, les critères posés dans le cadre du Fonds de cohésion sociale ne permettent de financer avec sa garantie qu'un nombre limité de projets. Une réflexion est en cours sur un élargissement éventuel de l'objet des prêts, notamment aux problématiques liées à la précarité énergétique.

*Le micro crédit professionnel : un outil efficace*

Le micro crédit professionnel a connu, grâce à l'action d'associations spécialisées telles que l'ADIE, appuyées très fortement sur les garanties fournies par le fonds de cohésion sociale, un assez fort développement. Cela a permis de créer plusieurs milliers de petites entreprises, mais repose sur un modèle économique non pérenne, puisqu'il dépend de subventions accordées aux associations pour assurer l'accueil et l'accompagnement des créateurs d'entreprises.

Au fil des 10 années d'existence de ce micro crédit professionnel, il est possible de tirer des conclusions positives quant au taux de sinistres qui se révèle assez faible. Par contre, et cela explique la faible mobilisation des banques, le coût de gestion par rapport au montant du prêt demeure très élevé.

Le fonds de cohésion sociale joue un rôle important dans l'évaluation de ce dispositif et jouera un rôle important dans son éventuel développement.



## II. PRINCIPALES EXPERIMENTATIONS INNOVANTES

Si, sur les principales problématiques identifiées par le groupe de travail liées à la prévention et l'accompagnement du surendettement ainsi que sur l'accès au crédit des populations « atypiques » ou peu solvables, il n'existe pas de politique globale, couvrant l'ensemble des acteurs et du territoire, il existe de nombreux dispositifs ou expérimentations lancés à l'initiative de certains acteurs.

Ainsi, la très grande majorité des établissements de crédit ont mis en place, selon des modalités diverses, des dispositifs de détection précoce des difficultés financières de leur clients et des mécanismes destinés à trouver des solutions afin que ces difficultés ne s'aggravent pas, ainsi que, en partenariats avec des associations, des dispositifs permettant d'apporter des réponses plus globale lorsque les difficultés des personnes ne relèvent pas seulement d'une approche bancaire mais plus globale (logement, famille, emploi, insertion sociale en général).

Certains autres types de créanciers, parmi les bailleurs sociaux par exemple, ont mis localement en place des dispositifs internes ou noué des partenariats pour prévenir ou traiter le plus rapidement possible les impayés.

Un grand nombre de CCAS ou de conseils généraux ont mis en place des dispositifs plus ou moins ciblés et développés.

Des associations familiales et de consommateurs (telles que la CLCV ou l'UNAF), des associations de lutte contre l'exclusion et des associations spécialisée comme Crésus (surendettement) ou La Finance pour tous (éducation financière) agissent également pour favoriser l'accès et l'usage des services bancaires, l'accès au microcrédit ou la prévention du surendettement.

Les expérimentations identifiées comme les plus innovantes et les plus intéressantes au regard des problématiques posées et des solutions à envisager sont décrites ci-dessous.

### 1. Dispositifs de détection et de traitement précoces des difficultés financières

#### *Dispositif mis en place par un établissement de crédit (Cetelem)*

Depuis 1989, année de la 1ère loi Neiertz sur le surendettement, les établissements de crédit ont élaboré des outils de sélection (scores) pour tenter de repérer, au moment de l'octroi d'un crédit, la probabilité qu'un consommateur aurait de se retrouver en situation de surendettement. Ces outils n'ont pas permis d'endiguer le phénomène et le nombre de dossiers déposés en procédure de surendettement n'a cessé d'augmenter. Un constat s'est imposé : aucun outil ne peut, au moment de l'octroi d'un crédit, prédire efficacement un accident de la vie (chômage, divorce, maladie, décès...).

Face à ce constat, Cetelem a engagé fin 2010 l'expérimentation d'un dispositif relationnel et opérationnel de détection et d'accompagnement de ses clients en difficultés. Ce dispositif a comme principe directeur l'anticipation des situations à risque et la réduction de leurs impacts. L'enjeu de ce dispositif est d'apporter une solution concrète à un maximum de clients dont la situation de fragilité a été pressentie puis confirmée par un diagnostic.

Les difficultés pouvant être rencontrées par les clients sont nombreuses et de natures très différentes : revenus qui diminuent (chômage, retraite...), nécessité de faire face à des dépenses importantes (réparation voiture, naissance ...), mensualité devenue trop importante par rapport au budget, situation personnelle dégradée : divorce, maladie, décès, etc. L'objectif du dispositif est d'apporter le plus en amont possible des solutions concrètes et adaptées aux difficultés rencontrées.

La fragilité de la situation du client est pressentie à travers la qualification par un « score de fragilité », basé sur des indicateurs socio-démographiques, de risque, et de comportement d'utilisation du compte de crédit renouvelable (ex : nombre de crédits actifs, taux d'utilisation du crédit renouvelable, montant maximal du total dû en crédit renouvelable etc...). Ce score identifie un risque de retard de deux paiements ou plus sur les trois à six prochains mois.

Parallèlement, la fragilité peut être détectée lors des contacts spontanés des clients par téléphone ou par courrier.

Le dossier des clients dont la fragilité est pressentie est alors transféré à une cellule dédiée composée de conseillers spécialisés. Cette cellule dédiée procède à l'identification des clients en difficultés et des principaux motifs de fragilité lors d'entretiens téléphoniques : un bilan budgétaire et l'évaluation des difficultés permettent de réaliser un diagnostic et de qualifier ou non la fragilité. Des solutions adaptées à la situation du client lui sont alors proposées pour traiter durablement la fragilité :

- Des aménagements ponctuels sur les produits détenus par les clients : par exemple le report de mensualité, le changement de date de prélèvement, le changement de RIB, etc.
- Des produits de réaménagement de crédit pour équilibrer durablement le budget du client : par exemple baisse ou modification des mensualités, blocage et/ou baisse du montant consenti du crédit renouvelable, etc.

Pour les clients en situation particulièrement délicates et complexes, l'établissement de crédit propose un accompagnement par une association spécialisée avec laquelle il a noué un partenariat. L'association partenaire prend alors le relais de l'établissement de crédit en proposant au client une intermédiation financière et un dispositif d'accompagnement budgétaire dans la durée (3 à 24 mois).

S'ajoutent à cela l'accompagnement et l'apport de conseils auprès des clients en difficultés (informations sur le crédit, pédagogie/éducation budgétaire).

Les résultats de l'expérimentation menée montrent un flux mensuel de 8500 nouveaux clients éligibles au score, sur lesquels 1500 établissent un contact avec la cellule dédiée, dont 800 sont diagnostiqués comme étant en difficulté. Parmi ces derniers, 7 sur 10 acceptent une solution d'accompagnement par l'établissement de crédit ou l'association partenaire, soit environ 500 personnes par mois.

Les causes de fragilité identifiées lors des tests réalisés en 2012 sont multiples :

- 53% sont liées à un changement de situation (vie personnelle, changement professionnel) qui a déséquilibré le budget,
- 27% sont liés à des dépenses imprévues, un besoin d'agir dans l'urgence (ex: deuil, grosses réparations),
- 14% sont liées à des problèmes de santé,
- 6% proviennent d'une mauvaise gestion du budget (structurelle et ancienne).

## **2. Dispositifs d'orientation et d'accompagnement des personnes rencontrant des difficultés financières, pour prévenir le surendettement**

*Association Crésus : la plateforme partenariale d'entraide et de prévention active du surendettement*

La Fédération Française des associations CRESUS est née en Alsace à partir d'un modèle d'accompagnement des ménages surendettés créé il y a 20 ans, reconnu Mission d'Utilité publique. Elle a lancé en 2011 une plate-forme commune expérimentale avec certains établissements de crédit afin de prévenir le surendettement.

Les établissements de crédit ayant conclu avec CRESUS une convention de partenariat d'accompagnement et de prévention – qui fixe les modalités et les règles de coopération – détectent les clients concernés (clients en situation de difficultés financières) et leur proposent une mise en relation avec l'association CRESUS afin qu'ils puissent bénéficier d'un accompagnement dont l'objectif est de les aider à retrouver un équilibre budgétaire. Lorsque le client accepte la mise en relation, les référents de l'établissement de crédit concerné fixent directement un rendez-vous téléphonique du client avec CRESUS via un extranet.

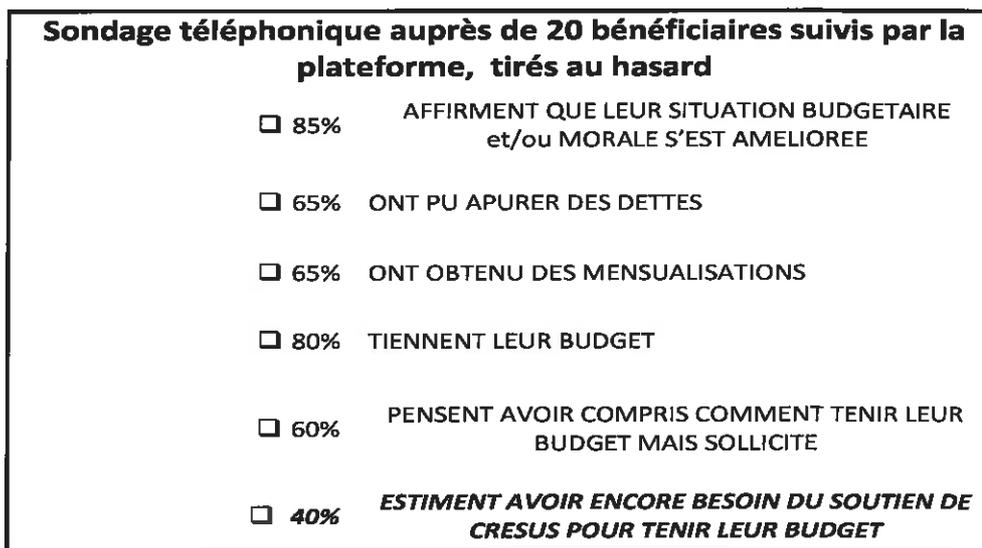
L'accompagnement par CRESUS est entièrement gratuit, confidentiel et sans limitation de durée. Une charte d'accompagnement durable est signée par chaque bénéficiaire et vient formaliser l'étendue et le contenu de la mission de CRESUS ainsi que les garanties morales et engagements respectifs.

Les bénévoles de la plateforme CRESUS sont issus de l'environnement bancaire et financier, garantissant une expertise complétée par une formation interne aux outils d'accompagnement sociaux, juridiques et psychologique des publics fragilisés.

Deux niveaux d'intervention peuvent être proposés :

- un accompagnement budgétaire en cas de difficultés « mineures » par des points budgets et un suivi durable, qui comprend notamment un soutien moral et psychologique, la mise en place d'un budget et un apprentissage de la maîtrise des dépenses, des conseils et recommandations budgétaires, une optimisation des charges, la mise en place d'une épargne de précaution. Le suivi par le réseau CRESUS est mensuel puis trimestriel puis annuel.
- une intermédiation financière par CRESUS en cas de multi détention de crédits, avec un accompagnement budgétaire : un bilan global et transparent du budget et des engagements des ménages est réalisé, ainsi que la détermination de la capacité de remboursement et du reste à vivre, un rééchelonnement de chaque créance (durée, taux, etc...) est simulé et une proposition de réaménagement est envoyée aux référents de chaque établissement financier et bancaire associé à la démarche.

Les enseignements que l'on peut dégager des premiers dossiers d'intermédiation et/ou d'accompagnement orientés vers la plateforme CRESUS (une évaluation qualitative mensuelle est réalisée) attestent d'un rééquilibrage du budget des ménages.



#### *Dispositif Point Passerelle du Crédit Agricole*

Les Caisses régionales du Crédit Agricole ont mis en place un dispositif de détection et de soutien baptisé Point Passerelle. Il s'agit d'une structure qui vise à « remettre en selle » des personnes fragilisées par un accident de la vie (surendettement, insolvabilité, maladie grave, accident, décès d'un proche, divorce, perte d'un emploi etc.).

Le dispositif a pour vocation d'accompagner des personnes en difficulté aussi bien sur un plan humain et personnel que budgétaire et financier.

Pour bénéficier d'un accompagnement de Passerelle, les personnes aidées doivent avoir la volonté de se prendre en charge, condition essentielle pour qu'elles puissent résoudre leurs difficultés. Les personnes en difficulté sont orientées vers le Point Passerelle par :

- les collaborateurs des agences ou services du siège de la Caisse régionale du Crédit Agricole,
- les Administrateurs d'une Caisse locale du Crédit Agricole,
- mais également les personnes des services sociaux et associations du département.

Structure d'accompagnement distincte de l'agence bancaire, le Point Passerelle est un lieu fixe d'accueil et de médiation. C'est un service gratuit, animé par des conseillers spécialisés et des accompagnants bénévoles (administrateurs, clients, salariés retraités), tous recrutés sur la base de compétences particulières : qualité d'écoute, savoir-faire bancaire avec une expérience en économie des ménages. Souvent, des conseils de gestion suffisent à pallier un manque d'information en la matière.

Les conseillers permanents et expérimentés ont plus précisément les missions suivantes :

- instaurer une relation de confiance fondée sur l'écoute,
- établir un diagnostic personnel et financier de la personne,
- proposer rapidement des solutions sociales et/ou financières,
- encourager la personne à prendre des décisions, entreprendre des démarches,
- l'orienter vers des structures compétentes,
- dans certains cas, intervenir directement auprès de divers organismes.

A l'issue d'un ou plusieurs entretiens, le requérant et le conseiller se mettent d'accord sur des solutions sociales et/ou financières, par exemple négociations amiables avec les créanciers ou aide à la constitution du dossier de surendettement Banque de France. Le Point Passerelle aide le requérant à acquérir des capacités pérennes pour mieux gérer son argent, apprendre à organiser son budget avec des outils adaptés et se donner des priorités et répartir sur des bases saines.

Le Point Passerelle peut apporter des solutions concrètes telles que des restructurations/rachats de dettes, des microcrédits personnels, des avances remboursables, des prêts solidaires. Il peut aider à effectuer les démarches pour des demandes d'aides.

En novembre 2012 il existe 65 Points Passerelle, répartis dans 29 Caisses régionales, couvrant les trois quarts du territoire français. Environ 115 responsables et conseillers Point Passerelle ainsi que plus de 500 accompagnateurs bénévoles (administrateurs, retraités et clients du Crédit Agricole) sont mobilisés dans le dispositif Point Passerelle.

Entre 8 000 à 10 000 personnes en difficulté sont accompagnées chaque année. Grâce au dispositif Passerelle, 73 % des requérants sont remis en selle ou en cours de remise en selle. 75 % de ces "remises en selle" sont d'ordre social (médiation, orientation, conseils éducatifs et budgétaires...) et 25 % d'ordre financier (offres de rachat de crédit, de microcrédit...).

*La Banque Postale : le projet REFLEX et l'expérimentation ABRI*

La Banque Postale et l'UNCCAS se sont associées, en 2006, pour améliorer sur le terrain l'information, le conseil et l'orientation des personnes en situation d'exclusion bancaire. Ce partenariat s'est étoffé en 2010 puisque que La Banque Postale et l'UNCCAS sont engagés dans le projet REFLEX (Réagir Ensemble et Fédérer la Lutte contre l'Exclusion) en cours de déploiement et avec de premières réalisations à Grenoble et Montpellier. Ce projet vise à coordonner les actions respectives de La Banque Postale (à la fois Centres Financiers et Bureaux de Poste) et des CCAS, en direction des clients de La Banque Postale en situation de fragilité financière, de manière à encourager et faciliter leur « rebond ».

La finalité de ce projet est de détecter les situations des clients fragiles de La Banque Postale et leur proposer un suivi budgétaire auprès de leur CCAS. Lorsque La Banque Postale est contactée par un client dans ce cas de figure, et selon l'évaluation de la situation par le chargé de clientèle, elle lui propose de s'adresser au CCAS pour rencontrer une Conseillère spécialisée. Si la personne accepte, La Banque Postale lui adresse un courrier avec les coordonnées pertinentes (la plateforme budget à Grenoble) pour qu'elle prenne directement rendez-vous.

En outre, la Banque Postale a lancé l'expérimentation d'une plateforme d'intermédiation et d'orientation pour permettre de prévenir les fragilités bancaires et financières ou leur aggravation (Projet ABRI\* = \*Accompagnement Bancaire et Recherche d'Intermédiaires). Les objectifs sont les suivants :

- Accompagnement budgétaire et bancaire
- Mise en relation avec des associations ou des services sociaux pour développer l'accès aux droits ou à des tarifs spéciaux (lutte contre le non recours)
- Accès à des offres adaptées aux besoins des clients en situation de fragilité financière (ex. optique solidaire)

*Plate-forme Budget du CCAS de Grenoble (source : CCAS de Grenoble et ANSA)*

La plateforme budget mise en place par le CCAS de Grenoble est un point d'accueil gratuit, professionnalisé et connu, pour les usagers qui ont des difficultés budgétaires. Elle constitue également un centre de ressources pour les professionnels de l'action sociale.

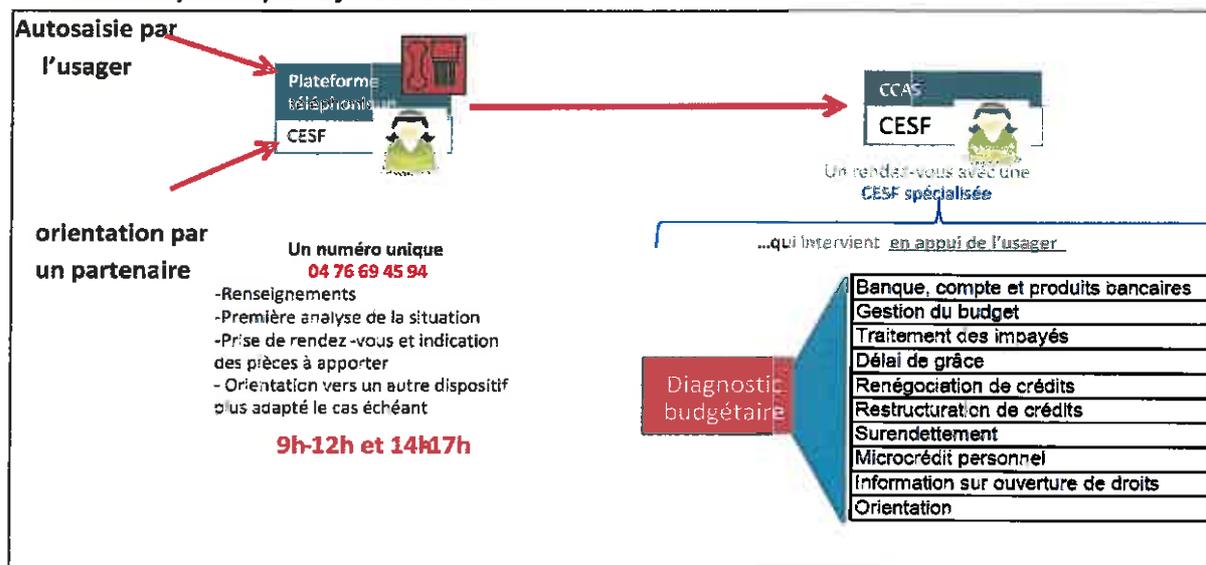
Elle cherche à répondre aux objectifs suivants :

- prévenir et traiter le surendettement,
- accompagner individuellement les ménages Grenoblois en difficultés économiques par des actions concrètes liées au budget,
- détecter des nouveaux publics touchés par des difficultés financières.

Il s'agit d'une démarche partenariale avec les acteurs de l'action sociale et avec l'ensemble organismes confrontés à des impayés : fournisseurs d'énergie, banques, bailleurs, équipements publics tels les crèches, centres de loisirs, cantines scolaires, etc.). L'objectif est d'associer l'ensemble des parties prenantes du budget des ménages afin que chacune : i) se mobilise pour détecter les situations (prévention), ii) soit mobilisable autour d'une situation pour apporter des solutions : approche globale et durable des situations.

La plateforme a vocation à s'adresser à tout type de public et notamment des personnes qui n'ont pas ou peu recours aux services sociaux (classes moyennes qui pensent ne pas avoir accès à certains dispositifs). L'enjeu pour le CCAS est de proposer une offre de services qui s'adresse à tous, indépendamment de son statut et de son niveau de ressources. Pour cela, il a fait le choix de développer un réseau de prescripteurs tant dans le champ de l'action sociale que dans des secteurs moins traditionnels tels que les fournisseurs d'énergie et les banques.

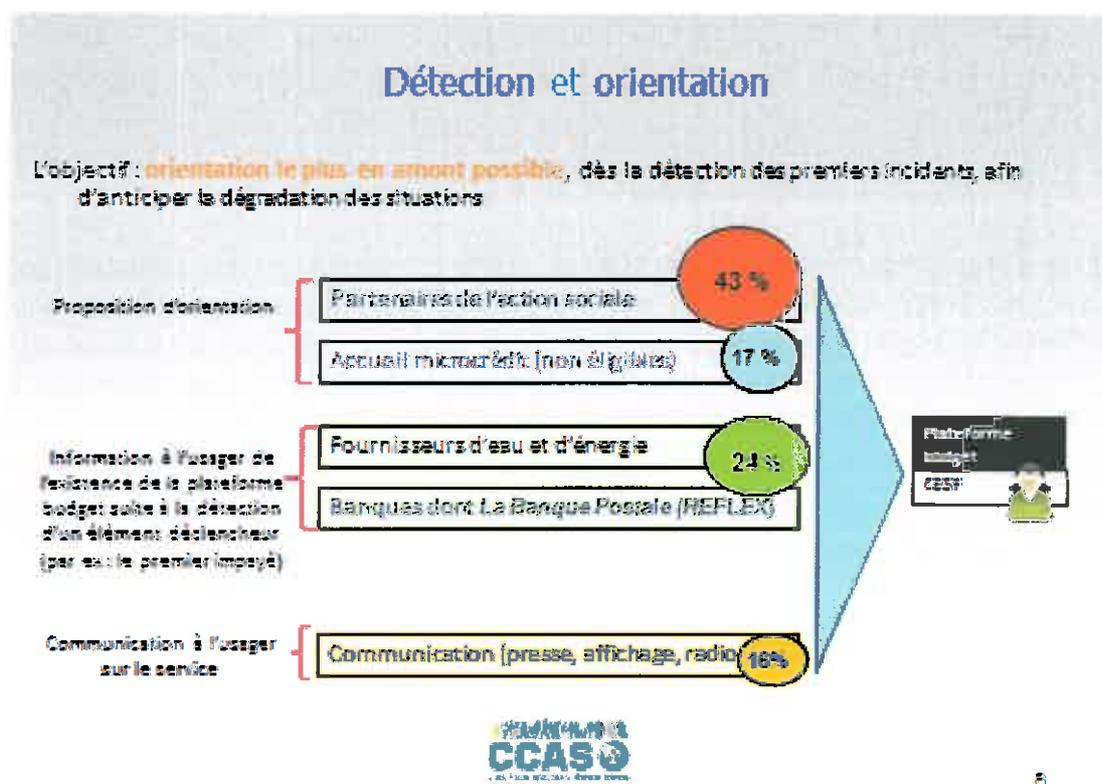
#### Schéma synthétique de fonctionnement



L'accompagnement budgétaire peut être ponctuel ou s'effectuer sur du plus ou moins long terme. La durée du suivi est déterminée à partir de l'évaluation du professionnel et en accord avec la personne. Il permet deux types d'intervention : i) sur les aspects techniques : étude du budget prévisionnel, mise à disposition d'outils de suivi du compte bancaire, ii) sur les aspects "comportementaux" : travail sur la relation à l'argent, la consommation, la gestion du budget, etc.

Aujourd'hui, la plateforme budget emploi deux conseillères en économie sociale et familiales (1,5 ETP) pour assurer son fonctionnement (accueil téléphonique, suivi du public, maintien et développement des partenariats, suivi d'activité et réalisation des bilans). Le fonctionnement de la plateforme budget repose en majeure partie sur la prescription du public par un partenaire mais aussi grâce aux actions de communication réalisées (voir graphique ci-dessous).

En deux ans, environ 400 personnes ont été reçues.



#### *Le Money Advice Budgeting Service » (MABS) en Irlande*

Le service irlandais d'aide financière et de lutte contre le surendettement (Money Advice and Budgeting Service ou MABS), indépendant, gratuit et confidentiel, a pour principal objectif d'aider les personnes à rembourser leurs dettes – l'ensemble de leurs dettes : loyer, énergie, crédits, etc. - et à gérer leur budget. Chacun peut y recevoir – en face à face ou à distance - des conseils personnalisés prodigués par un conseiller ayant suivi une formation appropriée, complétée par un manuel de conseils financiers rédigé par des acteurs de terrain. Ce service est accessible à toutes les personnes qui souhaitent recevoir de l'aide.

Le MABS entretient des relations privilégiées avec le réseau irlandais des « credit union » (qui touche quelque 60 % de la population), où les personnes endettées peuvent ouvrir un compte d'épargne et obtenir un crédit abordable. Le MABS ne rembourse pas les dettes de ses clients.

La structure du dispositif repose sur 271 conseillers et 78 salariés administratifs sur 60 sites administrés par un comité local réunissant collectivités locales, services sociaux, associations, créanciers. Le dispositif est coordonné et promu au niveau national par une tête de réseau. Le financement est assuré par le ministère irlandais des affaires sociales (18 M€ en 2011).

Le service, qui existe depuis 1992, reçoit près de 30 000 demandes d'aide chaque année. Les taux de satisfaction sont très élevés (voir encadré).

*Résultats en 2004 :*

73% des personnes avaient remboursé leurs dettes ou étaient en train de le faire  
 70% disaient qu'elles géraient mieux leur argent à l'issue de l'accompagnement  
 82% avaient retrouvé un état d'esprit plus serein  
 90% des parties prenantes (y compris les créanciers) sont satisfaits du travail réalisé par MABS

MABS a été reconnue unanimement comme une bonne pratique à étendre dans les autres pays lors d'une étude par les pairs de la Commission Européenne, ainsi que par un réseau européen d'associations de consommateurs qui luttent contre le surendettement (European Consumer Debt Network).

### 3. Accompagnement des personnes surendettées

*Crédit Municipal de Paris : le « Point solutions surendettement »*

L'expérimentation menée par le Crédit Municipal de Paris part du constat suivant : chaque année, la commission de surendettement de Paris traite environ 5.500 situations de particuliers. Parmi ces dossiers, environ 40% font suite à une 1ère saisine qui n'a pas permis d'aboutir à une solution durable. Certaines décisions prises par la commission sont provisoires (moratoire), pour suspendre les poursuites le temps que la personne réalise les actions à même de la sortir du surendettement (vente d'un bien, reprise d'un emploi...). D'autres ont en revanche vocation à régler définitivement la situation débitrice de la personne (plan de remboursement, effacement de dettes ou PRP).

Pourtant, ces solutions ne permettent pas toujours le rétablissement complet de la situation de la personne, qui est alors contrainte de renouveler le dépôt d'un dossier. C'est le plus souvent pour des raisons qui lui échappent (chômage, divorce...), mais parfois de son fait, si elle ne tire pas suffisamment partie de la décision.

Le rôle de la commission de surendettement se situe au plan administratif ; elle négocie avec les créanciers et le débiteur, en veillant au bon déroulement de la procédure. Il ne lui appartient pas d'aller au-delà.

Or, l'absence de suivi compte parmi les causes probables d'échec de la procédure de traitement du surendettement (traduit par le nombre de redépôts).

Le projet d'accompagnement des parisiens surendettés mené par le Crédit Municipal de Paris, intitulé le « Point solutions surendettement », s'inscrit dans le cadre d'une convention avec la Banque de France pour une durée de 3 ans, pendant laquelle seront évalués l'efficacité d'un tel dispositif et l'adhésion du public. Il a été lancé en avril 2012. Plusieurs associations ont déjà rejoint le dispositif, d'autres partenariats sont en passe d'être noués. Des présentations aux travailleurs sociaux ont lieu régulièrement.

Le principe est de proposer un accompagnement individuel à tous les débiteurs, à l'issue de la décision de la commission de surendettement (plan conventionnel de redressement, moratoire et procédure de rétablissement personnel).

Le rôle de la Banque de France, qui assure le secrétariat de la commission, est d'informer par courrier les débiteurs de l'existence de ce service spécifique (le numéro de téléphone et l'adresse électronique sont indiqués) ou de les inciter à reprendre contact avec leur référent social qui les a aidés à constituer leur dossier de surendettement.

Le « Point solutions surendettement » cible ainsi aussi les personnes peu enclines à solliciter un travailleur social, parmi lesquelles de nombreux représentants de « la classe moyenne ».

Le Crédit Municipal de Paris a créé une plate-forme d'accueil centralisée, qui reçoit les appels et les messages électroniques des débiteurs et peut, soit leur proposer des rendez-vous individuels au Crédit Municipal de Paris ou auprès d'un réseau de partenaires, soit les réorienter en dehors du dispositif.

L'accompagnement résulte d'une adhésion volontaire des personnes. Il peut être effectué par des bénévoles du Crédit Municipal de Paris ou par les partenaires.

Au 15 novembre 2012, 350 contacts avaient été reçus par la plateforme, 200 premiers rendez-vous avaient été pris dont les trois-quarts ont été honorés. A l'issue de ces premiers rendez-vous, un second rendez-vous téléphonique ou en face à face a été fixé dans les trois-quarts des cas, certaines personnes ayant par ailleurs été réorientée vers des partenaires du dispositif ou en dehors du dispositif.

Les motifs des contacts reçus ont été les suivants : 29% pour une explication de la décision, 20% pour la mise en place des paiements (échancier), 19% pour de l'information sur le dispositif ou sur la Banque de France, 14% pour du suivi bancaire ou budgétaire, 8% pour du conseil juridique, 6% pour des questions administratives et 1% pour du soutien.

#### 4. Accès au crédit et microcrédit

*Accès au crédit des populations « atypiques » - l'expérimentation de Cetelem en faveur des personnes en CCD ou intérimaires*

Partant du constat qu'aujourd'hui près de 20% des emplois sont sous forme de CDD et d'intérim, et notamment que trois jeunes sur quatre entrent sur le marché du travail via un CDD, alors que cette catégorie de population a difficilement accès au crédit (refus ou accès compliqué et dans des conditions qui ne correspondent pas nécessairement aux besoins exprimés) malgré une capacité de remboursement potentielle, Cetelem a lancé une offre de crédit amortissable spécifiquement dédiée aux salariés en CDD en juillet 2011. Il s'agit d'un processus commercial à part, assorti de conditions d'octroi spécifiques.

Initialement cette offre était réservée aux CDD de moins de 30 ans et servait à financer des voitures ou un pack d'installation dans un logement. Aujourd'hui, l'offre a été élargie au plus de 30 ans et peut financer tous types de projets (sauf réaménagement de créances).

Elle s'adresse à tous les types de contrat de travail à durée déterminée, y compris les contrats d'apprentissage et de professionnalisation, que le titulaire soit avec ou sans diplôme et quelle que soit la durée du contrat de travail et la durée restante.

L'objectif de cet élargissement était de capter un flux de demandes plus important afin d'enregistrer des données servant à l'élaboration d'un score spécifique pour les personnes en CDD. Cette initiative est en effet conçue comme une expérimentation visant à affiner l'offre par la suite.

26 millions d'euros ont été octroyés entre février et septembre 2012, avec un montant moyen financé de 5 500 € (contre 10190 € sur l'ensemble du portefeuille) et une durée moyenne de 38-40 mois. Le financement de voitures correspond à 60% des projets, contre 40% relatifs à des travaux ou aux loisirs.

Les principaux motifs de refus sont liés au budget du demandeur ou à son fichage.

<b>Volumétrie</b>	<b>Cumul de janvier à septembre 2012</b>	<b>Moyenne mensuelle</b>
Demandes totales	40337	4481
Demandes à étudier	34226	3802
Retours contrats	15400 (45%)	1711
Dossiers refusés	7700 (50%)	855
Dossiers financés	5698	633
% financés/ demandes	14%	

*Crédit coopératif : Expérimentation du microcrédit pour l'amélioration énergétique de l'habitat des personnes à revenus faibles*

Un nombre croissant de locataires et propriétaires vivent dans une situation de précarité énergétique : chaque année plus de 300 000 familles sollicitent une aide sociale pour le règlement de leur facture d'énergie, plus de 46 millions d'euros étant ainsi versés à ce titre. Il existe une forte disparité de la part des dépenses énergétiques selon les revenus : les ménages les plus pauvres consacrent 15 % de leur revenu aux dépenses énergétiques contre seulement 6% pour les plus riches. La pauvreté énergétique a des conséquences sur la santé des occupants et peut conduire à des solutions non appropriées qui se révèlent coûteuses ou dangereuses.

Partant de ce constat, le Crédit Coopératif a signé le 10 juin 2008 une convention avec l'association Gefosat pour la mise en place de microcrédits sociaux au profit de personnes en situation de précarité énergétique. La gestion des dossiers est assurée par la plateforme du Crédit Coopératif. Les autres partenaires de l'expérimentation sont la Caisse des Dépôts et Consignations et l'UDAF 34.

L'objectif est de financer des travaux en faveur des ménages « exclus » du système bancaire traditionnel, pour améliorer l'efficacité énergétique de leur logement. Les travaux se répartissent en 4 catégories : fourniture de matériel économe en énergie, réparation d'urgence, pose d'équipement et travaux de l'amélioration de l'habitat.

11 projets ont été financés pour un montant moyen des travaux de 10 800 euros. Le montant moyen des crédits s'établit à 2 062 euros sur une durée moyenne de 34 mois. Le nombre moyen de KWH économisé s'élève à 4724 Kwh/an, soit 558 euros par an ou 46 euros par mois, c'est-à-dire l'équivalent de 70% de la mensualité du prêt. Le revenu moyen des ménages concernés s'élève à 830 euros par mois.

Si cette expérimentation porte sur un très faible montant de projets, elle a pour intérêt de montrer que la solvabilité de l'emprunteur peut provenir des effets du projet financé. Sur les 11 projets, il y a eu très peu d'impayés et aucun appel en garanties. Comme pour l'ensemble des microcrédits personnels, les effets positifs du projet vont bien au-delà du seul objet financé, avec un impact sur la santé, la vie sociale, le mieux-être, etc.

### III. PROPOSITIONS

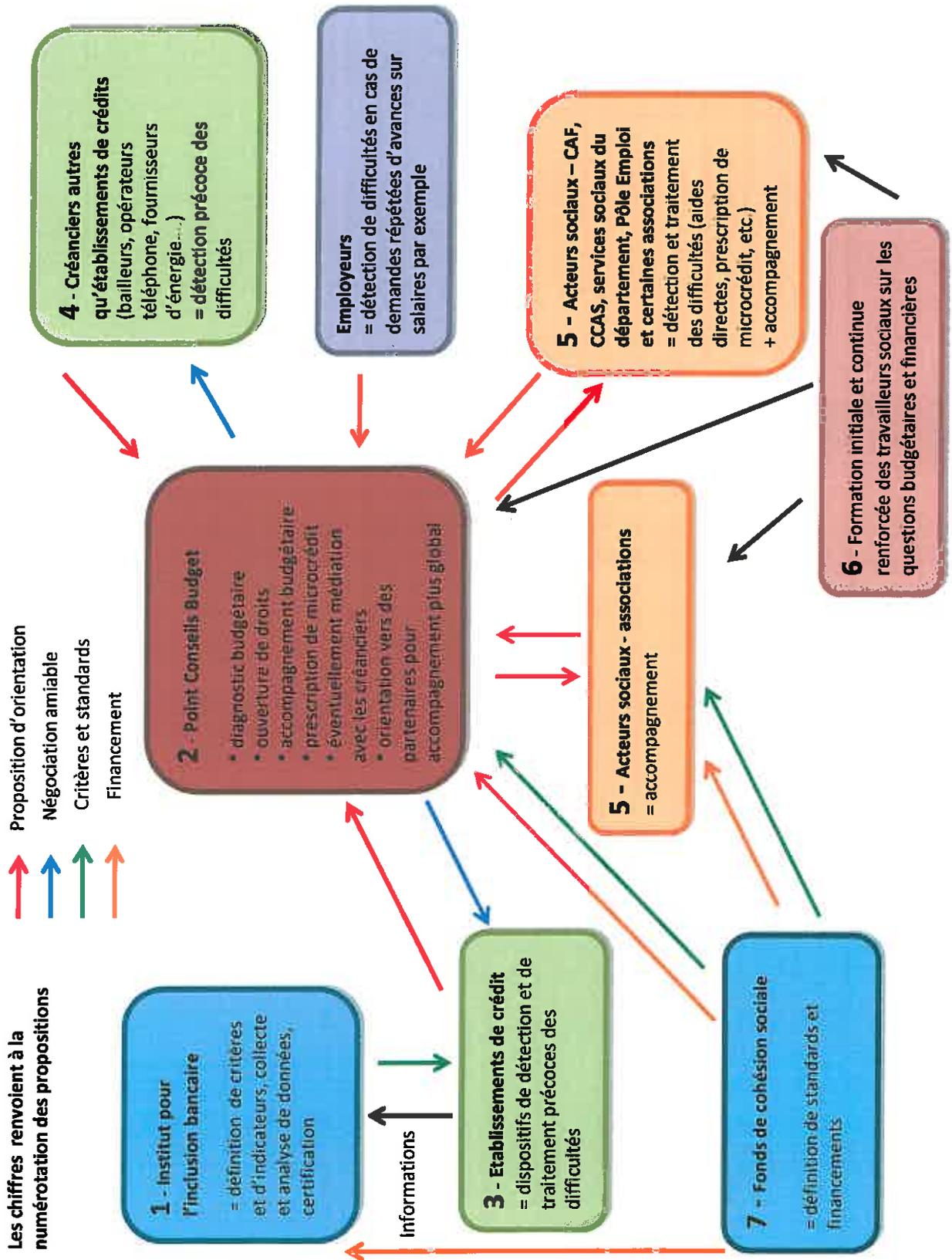
#### Les finalités des actions à entreprendre

A la lumière des constats et des expérimentations innovantes décrits dans les deux premières parties du présent rapport, il est proposé que l'action du Gouvernement et de l'ensemble des parties prenantes (collectivités locales, établissements de crédits, autres créanciers, acteurs sociaux, etc....) s'articule autour de **quatre grandes finalités** :

1. Améliorer les pratiques bancaires concernant les populations et les territoires servis et la prise en compte par les banques des clientèles fragiles ou en voie de fragilisation, remédier aux difficultés d'accès et aux difficultés d'usage liées aux produits et services bancaires ;
2. Renforcer et systématiser la proposition d'accompagnement des personnes en situation de fragilité budgétaires et financières ou d'exclusion bancaire ainsi que des personnes surendettées ;
3. Mettre en place une véritable politique nationale de prévention du surendettement ;
4. Mieux faire travailler ensemble les acteurs bancaires et les acteurs sociaux.

#### Le dispositif à mettre en place à moyen terme

Ces quatre finalités doivent pouvoir être atteintes à travers la mise en place d'un dispositif d'ensemble (voir schéma synthétique) qui s'articule autour de **huit grands objectifs de moyen terme**, qu'il conviendrait d'intégrer dans le plan quinquennal de lutte contre la pauvreté et les exclusions en les associant à des moyens à mettre en œuvre, des indicateurs de suivi et d'impact et un calendrier précis.



1. Mettre en place un dispositif de collecte, d'évaluation et de certification des données quantitatives et qualitatives sur les pratiques des établissements de crédit au regard des populations et des territoires servis. En effet, l'amélioration des pratiques des établissements passe par l'amélioration de l'information sur ces pratiques et sur leur évolution. Cette fonction sera assurée par un Institut pour l'Inclusion Bancaire, indépendant, qui serait notamment chargé :

- de la définition et de critères d'identification des personnes en situation de fragilité financière ou en voie de fragilisation,
- de la définition et du suivi des indicateurs d'inclusion bancaire,
- de la collecte et de l'analyse des données déjà existantes sur les pratiques bancaires (par exemple droit au compte et services bancaires de base, nombre de GPA distribuées, mécanismes de détection précoce des difficultés mis en place et réponses apportées, microcrédits accordés, crédits octroyés aux populations « atypiques », etc.) et, en cas de besoin, de la définition des nouvelles données pertinentes.
- de la certification des données mettant en évidence les évolutions enregistrées.

Il faut noter que, si tous les membres du groupe de travail approuvent l'objectif de disposer d'une information détaillée et objective sur les questions d'inclusion bancaire, la certification et la publicité de celle-ci n'a pas recueillie un avis unanime, certains membres doutent de l'opportunité de créer un nouvel organisme pour accomplir ces tâches.

2. Mettre en place des « Point Conseils Budget » sur l'ensemble du territoire, sur le modèle des expérimentations existantes telles que la plateforme budget du CCAS de Grenoble, les Points passerelle du Crédit Agricole ou la plateforme partenariale de l'association Crésus. Il s'agit de mettre en place un point de contact unique et chef de file sur un territoire donné pertinent (à définir, par exemple le bassin d'emplois), neutre, bien identifié, gratuit pour le demandeur et doté d'un personnel spécialisé :

- i) qui peut être saisi directement ou vers lequel les différents acteurs (bancaires, autres créanciers, acteurs sociaux) peuvent orienter les personnes qu'ils ont détectées comme étant en difficulté ;
- ii) dont les missions seraient les suivantes :
  - a. missions obligatoires :
    - i. diagnostic budgétaire
    - ii. ouverture de droits

- iii. mobilisation des dispositifs tels que les avances sur salaire et prêts des Caisses d'allocations familiales ou des CCAS lorsqu'ils sont disponibles localement
  - iv. accompagnement budgétaire
  - v. information sur les procédures de désendettement
  - vi. information sur le microcrédit personnel s'il est susceptible d'apporter une réponse à la situation de la personne
  - vii. si besoin orientation vers un accompagnement plus global. Cet accompagnement devra être effectué par des partenaires répondant à des standards définis par le Fonds de Cohésion Sociale et ayant contractualisé avec le Point Conseils Budget suite à un appel à projets.
- b. mission facultative : médiation avec les créanciers.

L'objectif est en outre de faciliter le dialogue et les échanges entre les établissements de crédit et autres créanciers d'une part, et les acteurs sociaux d'autre part, ce qui est, de l'avis de tous les membres du groupe de travail, un élément déterminant pour la prévention du surendettement. Bien évidemment, ce dispositif n'a pas vocation à se substituer à l'ensemble des dispositifs existants.

Tous les membres du groupe de travail approuvent cette proposition sur son principe, les modalités concrètes restant à préciser.

**3. Mettre en place au sein de tous les établissements de crédit des mécanismes de détection et de traitement précoces des difficultés financières** permettant de prévenir l'aggravation ou la pérennisation de la situation, comme il en existe déjà dans certains établissements. Ces mécanismes devront reposer notamment sur :

- une identification des personnes concernées sur la base des critères définis par l'Institut pour l'inclusion bancaire<sup>1</sup>,
- une prise de contact de l'établissement de crédit avec ces personnes pour leur proposer des solutions :
  - soit au niveau interne à l'établissement de crédit : adaptation des moyens de paiement (notamment proposition systématique de la GPA), remises de frais d'incident, adaptation du montant de l'autorisation de découvert ou du plafond du crédit renouvelable, report d'échéances voire rééchelonnement, etc.

---

<sup>1</sup> Parmi les critères d'identification des fragilités actuellement utilisés par les établissements de crédit figurent la fréquence des incidents de fonctionnement du compte, le montant mensuel des frais d'incident par rapport au niveau moyen du solde et/ou au montant des flux mensuels créditeurs du compte, le degré d'utilisation de l'autorisation de découvert / nombre de jours débiteurs par mois, la fréquence des retraits d'espèces aux DAB/GAB.

- soit, si la situation est plus complexe et dépasse le seul cadre de la relation bilatérale avec le client (multi-endettement, difficultés familiales, sociales, psychologiques, etc.), une orientation vers le Point Conseils Budget local ou éventuellement vers un partenaire social avec lequel l'établissement de crédit a conclu un partenariat spécifique.

4. Mettre en place des dispositifs de détection précoce des difficultés budgétaires chez les autres catégories de créanciers - bailleurs sociaux, fournisseurs d'énergie, opérateurs de téléphonie mobile, collectivités locales (cantines, crèches...), assurances, mutuelles, etc. – afin de leur permettre de mieux assurer une orientation vers les Points Conseils Budget.

Un tel dispositif pourrait notamment reposer sur les services de recouvrement amiable des difficultés qui existent dans de nombreuses structures.

Tous les membres du groupe de travail ont souligné la nécessité d'impliquer également les créanciers autres que les établissements de crédit, les difficultés budgétaires et les risques de surendettement provenant non seulement des dettes bancaires mais aussi, et de plus en plus, des dettes de la vie courante. A noter toutefois que ces autres catégories de créanciers n'étaient pas représentées au sein du groupe de travail.

5. Définir, sous l'égide du Fonds de Cohésion Sociale, les accompagnements nécessaires dans le cadre d'une contractualisation avec les Points Conseils Budget, pour garantir leur efficacité et leur homogénéité sur l'ensemble du territoire, en fonction des besoins et des demandes, variables selon les personnes accompagnées et le moment où il intervient (microcrédit, prévention, personnes surendettées, etc.).

Tous les membres du groupe de travail ont soutenu cet objectif et ont insisté sur son importance.

6. Renforcer la formation et la sensibilisation des travailleurs sociaux sur les questions budgétaires et bancaires afin de leur permettre de mieux détecter les difficultés et de proposer des solutions. Il est nécessaire en particulier de renforcer la place des questions budgétaires et financières dans les programmes de formation initiale et de formation continue des travailleurs sociaux, en particulier des conseillers en économie sociale et familiale.

Cet objectif est soutenu par tous les membres du groupe de travail. Le Conseil supérieur du travail social pourrait travailler à sa mise en œuvre.

7. Elargir les missions et le mode de financement du Fonds de Cohésion Sociale au-delà du seul microcrédit, pour soutenir et accompagner la mise en place des mesures proposées ci-dessus. Le Fonds de Cohésions Sociale sera ainsi le « bras financier » d'une politique d'inclusion bancaire et de prévention du surendettement.

Dans ce cadre, ses missions seraient notamment :

- La définition des standards minimum que les Points Conseils Budget devront respecter, ainsi que le financement du dispositif ;
- La définition des standards minimum que les réseaux accompagnants devront respecter pour contractualiser avec les Points Conseils Budget et le financement de cet accompagnement ;
- Le financement de l'Institut pour l'Inclusion Bancaire ;
- Le financement d'études, par exemple sur les causes du surendettement ou sur un bilan des dispositifs d'éducation budgétaire et financière.

L'élargissement des missions, et donc un financement accru du Fonds de Cohésion Sociale a fait l'objet de réserves de la part de certains membres du groupe de travail.

8. Améliorer l'éducation budgétaire :

- A certains moments particuliers de fragilité potentielle : dans le cadre de l'accompagnement des personnes surendettées, dans le cadre de l'accompagnement du microcrédit, à certaines étapes de la vie (début dans la vie active, proximité de la retraite, etc.)
- En introduisant dans les programmes de l'éducation nationale de données de base sur le budget, les moyens de paiement et le crédit, en fonction de certains moments clé de la vie de l'élève.

Si tous les membres du groupe de travail sont d'accord sur le principe, le contenu et les modalités de l'éducation budgétaire font l'objet d'approches différentes, qu'il convient d'approfondir.

### **Les mesures à mettre en place à court terme**

L'atteinte des objectifs de moyen terme mais également des améliorations rapides concernant les difficultés d'accès et d'usage des services bancaires, en particulier les frais d'incident, passent par une série de mesures qu'il est tout à fait envisageable de prendre à court terme.

1. **Prendre les dispositions législatives et réglementaires nécessaires à la création de l'Institut pour l'Inclusion Bancaire**, dont le fonctionnement opérationnel pourra monter en charge progressivement.

Il conviendra de prévoir l'articulation de cet Institut avec les organismes existants, en particulier l'Observatoire de l'Épargne Réglementée et l'Observatoire de la Microfinance. L'Institut sera placé sous la supervision de la Banque de France ou de l'Autorité de Contrôle Prudentiel. Sa gouvernance devra garantir son indépendance par la représentation de toutes les parties prenantes. Son financement sera assuré par le Fonds de Cohésion Sociale. Il utilisera les données collectées auprès des établissements de crédit par la Banque de France.

2. **Modifier les règles relatives aux frais d'incident** :

1° *Prélèvement en une seule fois par mois et information préalable gratuite du client sur la nature et le montant des frais et sur les modalités par lesquelles il peut le cas échéant contacter sa banque pour en parler avant le prélèvement.*

Il faut noter que les banques représentées au sein du groupe de travail s'interrogent fortement sur le coût et l'utilité de la mise en œuvre de cette mesure.

2° *Limitation en nombre et en montant des commissions d'intervention pour les populations fragiles telles que définies par l'Institut pour l'inclusion bancaire et offre systématique de la GPA pour ces populations.*

Certains membres du groupe de travail souhaiteraient que cette limitation des commissions d'intervention soit généralisée à l'ensemble des clientèles et ne concerne pas uniquement les clientèles fragiles.

3° *Révision des plafonds existants sur les frais bancaires, par exemple en expertisant la proposition d'un plafonnement en fonction d'un pourcentage du montant des ressources qui transitent mensuellement sur le compte.*

4° *Plafonnement des frais pour saisies/ATD et dans tous les cas interdiction de prélever des frais supérieurs à la somme saisie.*

### 3. Mieux adapter les produits et services bancaires aux populations fragiles ou en voie de fragilisation :

- Demander au Comité consultatif du secteur financier (CCSF) d'étudier la question d'un éventuel plafonnement du montant de l'autorisation de découvert, sous réserve des ajustements nécessaires au regard de son utilisation par le client ou des besoins de ce dernier, selon des critères à définir tels que des agios importants. Le basculement automatique vers un découvert non autorisé en cas de prélèvement de frais tel qu'il se pratique actuellement devra être également examiné car il engendre des frais très lourds.
- Améliorer la diffusion de la GPA au sein des établissements de crédit et auprès des acteurs sociaux :

Au sein des établissements de crédit, il convient d'inciter les conseillers clientèle à proposer plus souvent la GPA dans des conditions commerciales normales – c'est-à-dire non stigmatisantes – et les obliger à la proposer aux personnes dont la situation de fragilité financière a été détectée et aux personnes ayant déposé un dossier de surendettement.

Du côté des acteurs sociaux, il convient, dans le cadre des actions de formation et de sensibilisation sur les questions budgétaires et financières, d'améliorer leur connaissance de la GPA et de les inciter à la faire connaître aux populations concernées comme un bon outil permettant de mieux gérer son budget et éviter les frais d'incident bancaires.

La « charte d'accessibilité bancaire » pourrait être modifiée afin d'y introduire des engagements des banques en matière de sensibilisation des acteurs sociaux sur la GPA.

Il convient toutefois de rappeler que le dispositif de la GPA ne peut être réellement effectif que si les moyens de paiement correspondant sont très largement acceptés, et notamment si l'absence de chéquier n'engendre pas des difficultés dans la vie quotidienne susceptibles d'alimenter une certaine forme d'exclusion sociale. En particulier, des progrès sont encore nécessaires en matière d'acceptation de moyens de paiement autres que le chèque par les services publics de proximité (cantines, crèches, écoles, etc.).

- Mettre en place un dispositif d'identification et de protection des sommes insaisissables afin d'en garantir l'insaisissabilité sur les comptes bancaires en dépit du principe de fongibilité. Le Président estime que l'hypothèse de création de « sous-comptes dédiés » doit être envisagée et faire l'objet d'une expertise technique.
- Prendre en compte la composition de la famille dans la fixation des montants de la quotité insaisissable du salaire

#### 4. Afin d'améliorer la prévention et le traitement du surendettement :

1° *Améliorer les dispositions législatives et réglementaires relatives à la procédure de traitement des situations de surendettement, en particulier :*

- Renforcer la priorité donnée au maintien dans le logement, tant pour les locataires que les personnes accédant à la propriété, en prévoyant notamment une meilleure articulation avec les procédures existantes en matière de logement (mise en œuvre de la clause résolutoire, protocoles de cohésion sociale, etc.).
- Renforcer l'effectivité de la protection des personnes surendettées et de leurs cautions en améliorant l'information des « tiers » à la procédure, par exemple les huissiers.
- Systématiser l'accompagnement des personnes surendettées qui redéposent un dossier de surendettement après une procédure de rétablissement personnel.

2° *Améliorer la connaissance du phénomène du surendettement en lançant une étude sur les processus qui mènent au surendettement.*

3° *Améliorer le contenu des courriers envoyés par les commissions de surendettement afin de les simplifier et de faciliter leur compréhension par les personnes surendettées concernées.*

4° *Concernant le registre national des crédits aux particuliers, qui a fait l'objet d'une longue discussion au sein du groupe de travail, le Président propose qu'il soit instauré, en reprenant les conclusions du comité chargé d'en préfigurer la création, pour permettre une information sur l'endettement lié au crédit, les seuls relevés de compte ne pouvant donner une bonne information sur ce type d'endettement.*

Certains membres du groupe ont estimé nécessaire de rendre obligatoire la remise des trois derniers relevés du compte sur lequel sont domiciliés les revenus, parmi les pièces justificatives qui doivent corroborer la fiche de dialogue lors de la demande d'un crédit à la consommation sur le lieu de vente ou à distance au-delà d'un certain plafond. Ainsi une information sur les charges et les éventuelles dettes de la vie courante de l'emprunteur pourrait être fournie au prêteur. Cette solution se heurte toutefois à trois difficultés : le risque d'intrusion dans la vie privée, la difficulté d'avoir à sa disposition ses bulletins sur le lieu de vente et la non fiabilité de la détention de ses bulletins en cas de multi-bancarisation ou simplement de l'existence de plusieurs comptes joints.

Il conviendrait par ailleurs d'abaisser le plafond des crédits concernés par l'obligation de corroborer la fiche de dialogue par des pièces justificatives à 1000 euros contre 3000 actuellement.

**5. Créer dès janvier 2013 cinq groupes de travail afin de préparer la mise en œuvre des objectifs à moyen terme définis ci-dessus dont la complexité justifie une réflexion plus approfondie.**

Les groupes de travail proposés devront recevoir un cahier des charges clair et précis sur les résultats attendus, avec un calendrier de travail prédéterminé (six mois si possible, fin 2013 maximum), dans le cadre du plan quinquennal de lutte contre la pauvreté et les exclusions. Ils devront déboucher sur des conclusions opérationnelles.

*1° Mettre en place un groupe de travail sur les mécanismes de détection précoce des difficultés et la prévention du surendettement, chargé notamment de réfléchir sur :*

- La détection et le traitement précoces des difficultés par chaque acteur concerné (créanciers, acteurs sociaux...) à partir d'un historique des incidents<sup>1</sup> et de la définition d'indicateurs pertinents,
- La mise en commun des informations ainsi détectées,
- La mise en place des Points Conseils Budget.

*2° Mettre en place un groupe de travail sur la définition et le recensement des bonnes pratiques en matière d'accompagnement budgétaire et social permettant de définir des critères/un cahier des charges que les structures d'accompagnement devront remplir si elles veulent être partenaires des Points Conseils Budget et participer aux dispositifs d'accompagnement des bénéficiaires d'un microcrédit personnel.*

*3° Mettre en place sous l'égide du Fonds de Cohésion Sociale :*

- i) *un groupe de travail chargé d'approfondir la réflexion sur le microcrédit personnel, notamment :*
  - l'identification et la mobilisation des prescripteurs potentiels,

---

<sup>1</sup> La question de la « profondeur historique » des données enregistrées dans le Fichier national des incidents de remboursement des crédits aux particuliers (FICP) pourra notamment être discutée dans ce groupe de travail.

- le « sourcing » par nature de projet, à l'instar de l'expérimentation en matière de précarité énergétique du Crédit coopératif : la solvabilité de l'emprunteur se fait par la valeur apportée par le projet en sus de ses revenus ou allocations,
  - l'élargissement des objets des prêts pouvant bénéficier de la garantie du Fonds de Cohésion Sociale,
  - les modalités selon lesquelles les procédures pourraient être simplifiées et accélérées.
- ii) *un groupe de travail chargé d'approfondir la réflexion sur le microcrédit professionnel reprenant des préoccupations analogues à celles du microcrédit personnel concernant le « sourcing » et les procédures. L'attention se portera également sur l'avenir du dispositif Nacre.*

*4° Mettre en place un groupe de travail sur l'éducation budgétaire.*



# ANNEXES





LE MINISTRE DE L'ECONOMIE ET DES FINANCES

LE MINISTRE DELEGUE AUPRES DU MINISTRE DE L'ECONOMIE  
ET DES FINANCES, CHARGE DE L'ECONOMIE SOCIALE ET SOLIDAIRE  
ET DE LA CONSOMMATION

Paris, le **22 OCT. 2012**

Monsieur le Président,

Dans le contexte marqué par l'augmentation du niveau de pauvreté que connaît notre pays, le gouvernement a décidé d'élaborer un plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale dans les prochains mois.

En préalable, pour associer l'ensemble des acteurs à la définition des actions à entreprendre, le gouvernement a souhaité organiser une Conférence qui se tiendra les 10 et 11 décembre prochains. La conférence sera organisée autour de sept ateliers, présidés par les ministres les plus directement concernés par les domaines étudiés. Nous présiderons conjointement l'atelier consacré à l'inclusion bancaire et à la lutte contre le surendettement.

Cet atelier sera préparé par un groupe de travail dont, en accord avec le Premier ministre, nous avons souhaité que la présidence vous soit confiée. Vos compétences et votre expérience reconnues par tous seront particulièrement utiles pour mener ce travail important dans des délais relativement contraints. Le groupe de travail, dont la composition est annexée à ce courrier, comporte une quinzaine de représentants du monde associatif, des personnes en situation de pauvreté, des opérateurs, des collectivités locales, des institutions publiques telles que la Banque de France ou la Caisse des Dépôts, ainsi que des travailleurs sociaux et des experts.

Sans préjuger des propositions nouvelles que vous voudrez bien apporter dans l'exercice de votre mission, nous souhaiterions que notre atelier, et donc le groupe de travail, puisse s'articuler autour des trois grandes problématiques suivantes :

**L'accès aux comptes et autres services bancaires**

L'accès à un compte bancaire et aux services bancaires qui y sont attachés, en particulier les moyens de paiement, est en effet indispensable à la vie quotidienne

Monsieur François SOULAGE  
Président du Secours catholique  
106 rue du Bac,  
75341 PARIS cedex 07

  
**MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE  
ET DES FINANCES**

139 rue de Bercy - Télédéc 181 - 75572 Paris cedex 12

d'un ménage. Pour les personnes en situation de grande pauvreté, l'accessibilité bancaire est d'autant plus nécessaire qu'il permet de sécuriser le paiement des allocations et minima sociaux et qu'il facilite la réinsertion sur le marché du travail et le paiement du salaire. La France s'est dotée d'un dispositif de droit au compte permettant de garantir aux personnes exclues du système bancaire d'accéder à un panier gratuit de services bancaires de base. Pour autant, l'accès à ces services et leur usage demeurent difficiles pour certains. Le groupe de travail fera en conséquence le point sur les dispositions législatives existantes, analysera les moyens de les rendre plus opérantes et fera si besoin de nouvelles propositions afin de les compléter.

La prévention du surendettement, y compris l'accompagnement social des personnes surendettées.

Le groupe de travail effectuera un état des lieux de la situation du surendettement et de ses causes, avant d'envisager les mesures visant à sa prévention, par exemple un traitement plus précoce des difficultés budgétaires des ménages pour éviter le basculement dans le surendettement, ou un meilleur encadrement de l'accès au crédit. L'accompagnement social des personnes surendettées sera particulièrement étudié comme une des solutions pour prévenir le basculement vers la pauvreté.

Accès au crédit dont notamment le microcrédit personnel et professionnel.

Un parcours de réinsertion réussi peut être conditionné par l'obtention d'un crédit pour permettre de créer son propre emploi dans le cadre d'un projet professionnel ou, par exemple, par l'achat d'un véhicule d'occasion pour se rendre sur le lieu d'un nouvel emploi. Pour les ménages en situation de pauvreté, l'accès au crédit peut également permettre l'équipement élémentaire du foyer, ou la réalisation de travaux permettant de réaliser des économies sur sa facture énergétique. Le groupe de travail aura pour objectif de faire le point sur les offres de crédits responsables existantes pour les ménages modestes. Il abordera également la question du « microcrédit » qu'il soit utilisé à des fins personnelles ou professionnelles.

A l'issue des travaux que vous conduirez, vous produirez, en vous appuyant sur les travaux du groupe et les contributions des administrations, un document constitué des principaux constats, des propositions chiffrées avec l'identification d'éventuelles sources de financement, des pistes d'action de moyen terme et de la présentation d'expérimentations innovantes. Ce document servira de base aux débats de la conférence et alimentera le contenu du plan pluriannuel qui sera annoncé avant la fin de l'année 2012.

Nous savons pouvoir compter sur votre engagement pour formuler des propositions ambitieuses et réalistes, qui contribueront à améliorer le quotidien des personnes en situation de pauvreté.

Je vous prie de croire, Monsieur le Président, à l'expression de notre sincère considération.



Pierre MOSCOVICI



Benoît HAMON

**Composition du groupe de travail**

**Président : François Soulage, président du Secours Catholique**

**Membres :**

**Micheline Adobatti**, ATD Quart Monde

**Mona Aoun**, La Banque Postale

**Jean-Louis Bancel**, Président-directeur général du Crédit coopératif

**Pierre Bocquet**, Fédération bancaire française

**Maela Castel**, Union nationale des centres communaux d'action sociale (UNCCAS)

**Ludovic Chausse**, 8<sup>e</sup> collègue du CNLE

**Maxime Chipoy**, UFC Que Choisir

**Emmanuel Constans**, Comité consultatif du secteur financier

**Camille Feffer**, Les Restaurants du Coeur

**Georges Gloukoviezoff**, Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale (ONPES)

**Florence Delamoye**, Secrétaire Générale d'EMMAÛS

**Henri Josseran**, Confédération générale des petites et moyennes entreprises (CGPME)

**Jean-Louis Kiehl**, Chambre régionale du surendettement social (CRESUS)

**Emmanuel Landais**, Association pour le droit à l'initiative économique (ADIE)

**Raphaële Leroy**, BNP Paribas

**Reine-Claude Mader**, Présidente de CLCV (Consommation, logement et cadre de vie)

**Jean-Marc Maury**, Caisse des Dépôts et consignations

**Pascale Micouleau-Marcel**, Institut d'éducation financière du public (La Finance pour tous)

**Béatrice Raoult-TeXier**, Responsable du Service des Etudes et Projets de la Banque de France

**Nicolas Revenu**, Union nationale des associations familiales (UNAF)

**Bruno Salmon**, Association française des sociétés financières (ASF)

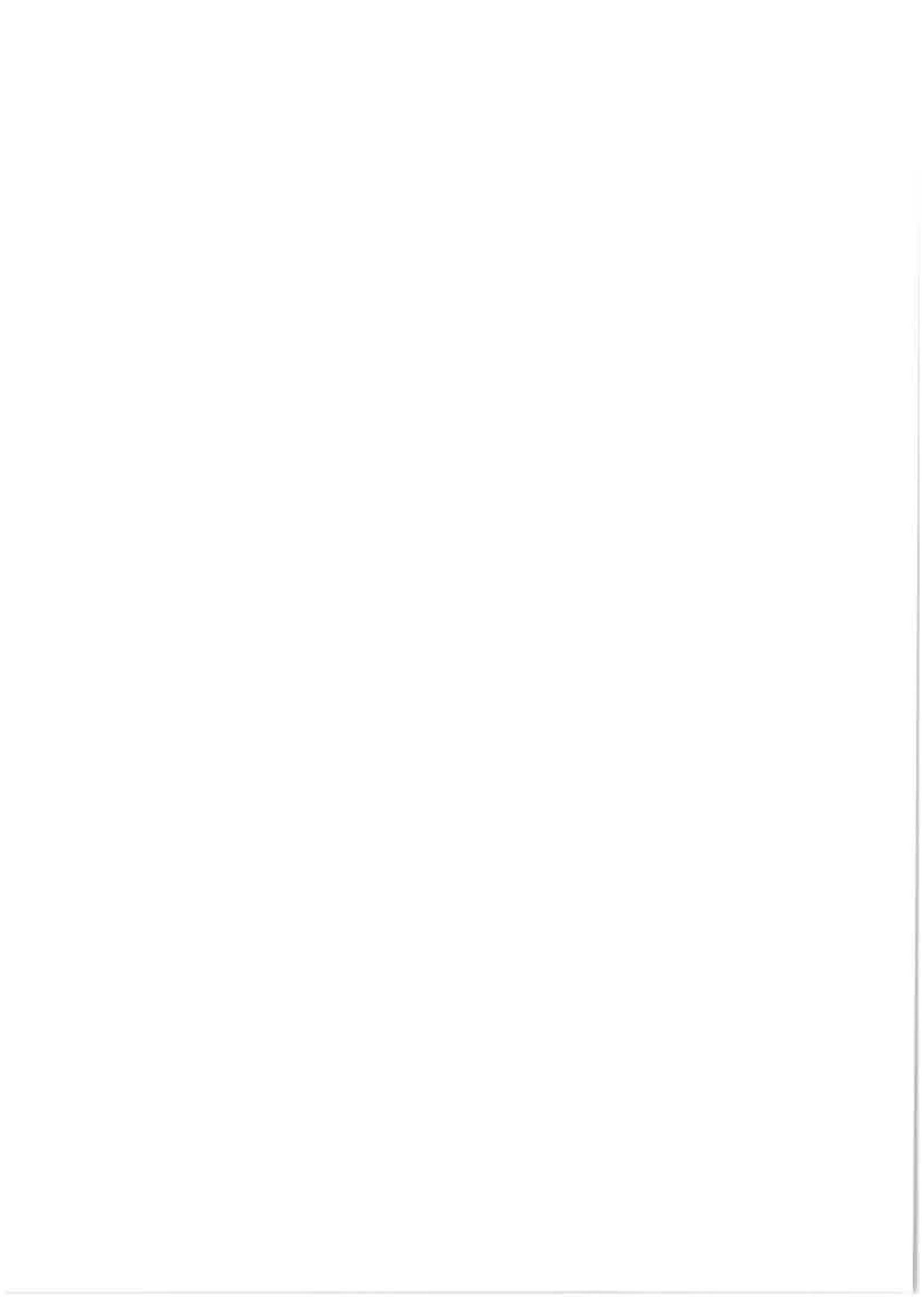
**Fabien Tocqué**, Croix Rouge française

**Marie-France Zimmer**, ATD Quart Monde



**Propositions des organismes représentés au sein du groupe de travail  
ou associés à ses travaux**

- 2G Recherche (Georges Gloukoviezoff)
- Agence nouvelle des solidarités actives (ANSA)
- Association pour le droit à l'initiative économique (ADIE)
- Association française des sociétés financières (ASF)
- La Banque Postale
- CLCV
- Conseil national de lutte contre les exclusions (CNLE)
- Crédit Coopératif
- Croix Rouge française
- Emmaüs France
- Fédération bancaire française (FBF)
- Fédération française des chambres régionales du surendettement social (CRESUS)
- La Finance pour tous
- Les Restos du Coeur
- UFC-Que Choisir
- Union Nationale des Associations Familiales (UNAF)
- Union Nationale des Centres Communaux d'Action Sociale (UNCCAS)



# **Accès aux services bancaires et lutte contre le surendettement**

--

## **Propositions**

Contribution pour le plan  
pluriannuel contre la pauvreté et  
pour l'inclusion sociale

2G Recherche

Georges Gloukoviezoff

Novembre 2012

## Principes guidant ces propositions

De manière à être synthétique, les connaissances à la base des propositions faites ne sont pas rappelées<sup>1</sup>. Cependant, il semble important de réaffirmer ce que l'on entend par promotion de l'inclusion bancaire :

Promouvoir l'inclusion bancaire correspond au fait de lutter contre les difficultés bancaires d'accès ou d'usage qui empêchent une partie de la population de mener une vie normale.

Promouvoir l'inclusion bancaire consiste donc à favoriser l'accès approprié aux services bancaires et à prévenir les éventuelles difficultés pouvant survenir par la suite.

Cela implique de considérer l'accès effectif aux services bancaires, l'adéquation des caractéristiques de ces services (coûts, modalités de fonctionnement, etc.) aux besoins des personnes qui les utilisent, modalités de gestion par le prestataire des difficultés lorsqu'il y en a, etc.

La promotion de l'inclusion bancaire est la responsabilité de l'ensemble des parties prenantes à savoir :

- Les personnes elles-mêmes ;
- Les établissements financiers ;
- Les acteurs sociaux quel que soit leur statut ;
- Les pouvoirs publics.

---

<sup>1</sup> Ces connaissances sont largement accessibles [ici](#) et sont présentées au sein du livre *L'exclusion bancaire. Le lien social à l'épreuve de la rentabilité* paru au PUF en 2010.

### **Proposition n°1 : La mise en place d'un organisme nationale en charge de l'accompagnement budgétaire et bancaire**

2G Recherche est favorable à la création d'une structure d'accompagnement budgétaire et financier dont les caractéristiques seraient les suivantes :

- professionnalisée,
- indépendante (de statut public),
- gratuite pour les personnes accueillies,
- financée par les pouvoirs publics et l'ensemble des créanciers,
- couvrant l'intégralité du territoire français afin de pouvoir rencontrer les personnes,
- exerçant en collaboration avec les différentes parties prenantes,
- et ayant accès aux outils financiers nécessaire.

Une telle structure ne remet pas en cause les actions existantes et aurait vocation à les mettre en relation. Il est donc souhaitable que cette organisation s'appuie sur un organe national en charge de la définition de la stratégie et des partenariats, du développement des outils spécifiques, de la communication et la coordination des actions mises en œuvre.

### **Proposition n°2 : Améliorer l'accessibilité bancaire**

Il serait souhaitable d'envisager la mise en place d'un service bancaire universel d'un coût limité (2€ par mois) et inspiré de l'offre GPA (celle-ci incluant une réduction de 50% des frais bancaires) et dans tous les cas, au moins équivalente au service bancaire de base.

### **Proposition n°3 : Encadrer les frais bancaires de manière efficace**

3.1. Un encadrement plus poussé et une évaluation détaillée de la mise en œuvre des frais bancaires notamment pour les ménages modestes constitueraient des avancées particulièrement efficaces.

3.2. Il serait également souhaitable que le prélèvement de ces frais par la banque ne puisse se faire sans l'accord du client comme c'est le cas pour tout autre créancier.

### **Proposition n°4 : Accroître l'accessibilité des microcrédits personnels en ciblant les besoins insatisfaits**

La proposition du CNLE de mettre en place un Fonds d'urgence permettant de délivrer rapidement des aides ou prêt à des personnes faisant face à une urgence financière mériterait d'être creusée et enrichie au regard des apprentissages issus des expérimentations de microcrédit personnel et d'autres formes de crédits existantes (par exemple, les crédits à remboursement contingent).

### **Proposition n°5 : Améliorer l'évaluation de la solvabilité des emprunteurs potentiels**

Il semble souhaitable que la fiche de liaison prévue par la loi Lagarde devienne opposable et inclue, a minima, les 3 derniers relevés de compte sur lequel sont versées les ressources ainsi que sur les éventuels justificatifs jugés nécessaires à partir de l'examen de ces relevés de compte pour établir la réalité des revenus ainsi que l'état de l'endettement préexistant. En cas de difficultés de remboursement, le prêteur ne pourrait recouvrer sa créance s'il est démontré que l'évaluation des relevés de compte permettait de mettre en lumière la fragilité de la situation de l'emprunteur.

### **Proposition n°6 : Améliorer le calcul du « reste à vivre »**

Il s'agit de mieux prendre en compte l'irrégularité de certaines ressources (comme les primes) dans la capacité de remboursement mensuelle. De même, les forfaits parfois utilisés pour certaines dépenses peuvent être en décalage avec la réalité des situations des personnes (comme les dépenses de loyer basées sur les loyers conventionnés alors qu'une partie des surendettés présentent des revenus trop élevés pour accéder à ces logements).

### **Proposition n°7 : Réduire la durée de remboursement des crédits à la consommation dans le cadre des plans établis par les commissions de surendettement**

Afin de favoriser le rétablissement des ménages surendettés et d'inciter les prêteurs à mieux évaluer la solvabilité des emprunteurs de crédits à la consommation lors de la souscription mais également de manière régulière au cours du remboursement, il pourrait être envisagé de limiter au sein du plan de surendettement (d'un maximum de 8 ans), la durée au cours de laquelle les dettes de crédit à la consommation pourraient être remboursées. Une telle évolution permettrait de tenir compte des dossiers de surendettement comprenant une multitude de crédit à la consommation illustrant la défaillance d'évaluation de la part des prêteurs.

En respectant les règles de priorité de remboursement des dettes en fonction de leur nature<sup>2</sup>, les dettes de crédit à la consommation – ou la partie de ces dettes – qui n'auraient pas été remboursées au cours des 5 premières années du plan de remboursement seraient effacées sans liquidation. Le choix de la durée de 5 ans devra être étayé et pourrait être réduit davantage.

**Proposition n°8 : Soumettre systématiquement les expérimentations à l'évaluation**

Il est indispensable que les expérimentations ayant pour objet l'inclusion bancaire, dans la mesure où elles seraient prises en compte dans le cadre de groupes de travail, commissions, rapports, etc. destinés à informer les décideurs politiques quant aux orientations possible de la politique locale ou nationale de promotion de l'inclusion financière, fassent systématiquement l'objet d'une évaluation minimale selon des standards à définir.

**Proposition n°9 : Améliorer le suivi de l'effectivité des engagements pris**

Il est souhaitable que la mise en œuvre des engagements pris dans le cadre du CCSF et destinés à promouvoir l'inclusion bancaire fasse l'objet d'un suivi qui ne porte pas seulement sur leur mise en œuvre formelle (développement des produits, plaquettes, etc.) mais inclue les résultats obtenus (nombre de clients utilisant un tel service, impacts de ce service, etc.).

**Proposition n°10 : Améliorer les connaissances de l'exclusion bancaire et du surendettement**

L'élément clef de la définition des stratégies de promotion de l'inclusion bancaire et la compréhension des éléments qui jusqu'à présent l'empêche. En l'absence de cette connaissance, il est impossible de juger de la pertinence des options retenues. De nombreux éléments sont déjà disponibles mais ils demandent à être enrichis et approfondis par des études qualitatives et quantitatives notamment sur des points concernant notamment l'usage des moyens de paiement, les frais bancaires et les incidents de paiement, le surendettement.

**Proposition n°11 : Mettre en œuvre une régulation favorisant l'inclusion bancaire**

Promouvoir l'inclusion bancaire suppose de parvenir à concilier la nécessité pour l'ensemble de la population d'avoir un accès approprié aux services bancaires et le fait que ceux-ci sont distribués par des établissements commerciaux. Compte-tenu de cette réalité, il est impossible que les actions volontaires de la part des établissements financiers, bien qu'elles aient leur rôle à jouer, puissent apporter une réponse suffisante.

Il est indispensable que le cadre réglementaire au sein duquel ces établissements évoluent prennent en compte leur finalité d'inclusion bancaire et fasse peser cette responsabilité de manière équitable sur l'ensemble des acteurs. Sans rentrer dans le détail des mesures à prendre, celles-ci supposent la mise en œuvre d'un triptyque articulant :

- Fixation d'objectifs d'inclusion bancaire (tenant simultanément compte des questions d'accès et d'usage) et d'indicateurs qualitatifs et quantitatifs permettant leur mesure.
- Evaluation quantitative et qualitative indépendante de l'atteinte de ces objectifs.
- Incitation et sanctions crédibles rendant les pratiques favorisant l'inclusion bancaire plus désirables pour les établissements financiers que celles lui nuisant.

---

<sup>2</sup> Le remboursement porte en priorité sur les dettes hors-procédure (dont les dettes alimentaires), ensuite les dettes de logement (dont le crédit immobilier), puis les charges et dettes courantes, et enfin les crédits à la consommation puis les autres dettes.

<p>Agence nouvelle des <b>Solidarités</b> actives</p>	<p><b>Contribution pour le plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale</b> Accès aux services bancaires et lutte contre le surendettement</p>	<p>Octobre 2012</p>
---	---	---------------------

## V- Synthèse des préconisations de l'Ansa

### Préconisations pour l'accès aux comptes et autres services bancaires

- (1) Modifier le code monétaire et financier pour imposer dans la réglementation du droit au compte un temps minimum de conservation du compte par les établissements bancaires désignés par la Banque de France (par exemple = 1 an).
- (2) Modifier le code de la consommation pour interdire le couplage des cartes de fidélité et des cartes de crédit.
- (3) Lancer une réflexion pour règlementer les ventes jumelées au sein des établissements bancaires afin de rendre les offres plus lisibles aux clients.

### Préconisations pour l'accès au crédit et microcrédit

- (4) Faire appliquer l'obligation légale de proposer une alternative au crédit renouvelable sur les lieux de vente pour des montants supérieurs à 1 000 € : prévoir sur le contrat de prêt la signature du client qui attesterait que les 2 options lui ont bien été proposées.
- (5) Encadrer le découvert bancaire.
  - Le découvert ne doit pas être systématiquement proposé à l'ouverture d'un compte.
  - Le découvert ne doit pas dépasser un pourcentage du revenu mensuel du ménage (10 à 20% par exemple) afin qu'il puisse facilement être remboursé.
  - Si le client a besoin d'un montant supérieur à cette limite, le banquier devrait lui proposer un crédit amortissable, même si celui-ci est d'un faible montant.
- (6) Communiquer fortement sur le dispositif de microcrédit personnel (et directement auprès du public, en multipliant les canaux) pour positionner le microcrédit comme une véritable alternative au crédit renouvelable pour les ménages qui ne sont pas éligibles à un crédit amortissable.
- (7) Mutualiser les moyens sur les territoires afin d'améliorer la productivité du dispositif de microcrédit personnel

### Préconisations pour la prévention du surendettement

- (8) Modifier le code monétaire et financier pour instaurer une centrale positive et négative des crédits en lieu et place du FICP.

---

solidaire, mécanismes d'incitations pour sensibiliser/mobiliser la société civile sur notre modèle de société de consommation, approches « Base of Pyramid » ou « social business » développée par les entreprises, etc.

<p>Agence nouvelle des <b>Solidarités</b> actives</p>	<p><b>Contribution pour le plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale</b> Accès aux services bancaires et lutte contre le surendettement</p>	<p>Octobre 2012</p>
---	---	---------------------

- (9) Préciser dans la partie réglementaire du code de la consommation les pièces nécessaires à l'étude de la solvabilité des emprunteurs lors de l'octroi d'un crédit. Ces mêmes pièces justificatives devraient être présentées lors de la réévaluation de la solvabilité (tous les 3 ans) des clients détenteurs d'un crédit renouvelable.**
- (10) Par transposition avec le droit des affaires, lancer une réflexion afin de définir les éléments permettant de qualifier de soutien abusif au crédit les prêts octroyés à mauvais escient.**
- (11) Lancer une expérimentation d'ampleur de dispense de modules d'éducation budgétaire au sein de l'éducation nationale, assortie d'un protocole d'évaluation permettant d'en mesurer l'impact.**
- (12) Faire évoluer les modalités de calculs de la capacité de remboursement des ménages par les commissions de surendettement de la manière suivante :**
  - Revaloriser les forfaits.
  - Permettre une prise en compte plus systématique de charges supplémentaires constatées selon la situation réelle des ménages (par exemple mutuelle)
- (13) Mettre en place un groupe de travail composé de personnels de la Banque de France, d'associations et de services sociaux ainsi que de quelques ménages surendettés pour rendre plus lisibles les documents transmis par la commission du surendettement aux ménages aux différentes étapes de la procédure.**
- (14) Promouvoir l'accompagnement des ménages surendettés dès la recevabilité du dossier par la commission de surendettement.**
- (15) Imposer la participation d'un représentant « politique » du Conseil Général au sein des commissions de surendettement.**

**Préconisations transversales**

- (16) Expérimenter la mise en place de « points accueil budget » (plateforme partenariale) départementaux.**
- (17) Réaliser une étude sur les projets d'innovation sociale visant à diminuer le poids des charges contraintes dans le budget des ménages.**

**Conférence sur la lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale.  
Groupe de travail inclusion bancaire et surendettement.  
Propositions de l'Adie**

Les propositions ci-dessous visent à développer le microcrédit accompagné, professionnel et personnel, et permettre ainsi à des dizaines de milliers de personnes de sortir de la précarité. L'accès effectif des publics vulnérables aux services financiers, notamment au crédit, est un instrument puissant et relativement peu coûteux de cohésion sociale, de retour à l'emploi, et de développement économique. Le potentiel de développement est considérable (cf rapport de l'IGF sur le microcrédit de 2009) mais suppose des moyens accrus, afin que la finance soit, davantage qu'aujourd'hui, un facteur d'inclusion.

**1. Valoriser et renforcer le soutien des banques au microcrédit et à l'accompagnement à la création d'entreprise.**

Si aujourd'hui les banques jouent un rôle essentiel dans l'offre disponible du microcrédit, un **renforcement de leur implication**, incluant le **financement de l'accompagnement** indispensable à la réussite des projets, et une meilleure **valorisation de leur action** pourraient contribuer à **financer ce changement d'échelle**.

Le soutien des banques au microcrédit, qu'il soit direct ou intermédié, par le biais d'associations habilitées, des associations, devrait tout d'abord être **mieux repéré et valorisé** par une publication rapide des résultats ou des collectes de données statistiques déjà menées par la Banque de France.

Pour accroître les ressources allouées au microcrédit, il conviendrait en outre d'inciter les banques à **employer en direction du microcrédit, directement ou de façon intermédiée, une part des ressources des livrets d'épargne réglementés** non centralisés, comme le propose le rapport sur la réforme de l'épargne réglementée remis au gouvernement en septembre 2009.

Pour augmenter la **contribution des banques au financement de l'accompagnement**, des incitations fiscales pourraient être mises en œuvre, par exemple à travers **l'affectation d'un pourcentage de la taxe sur les risques systémiques ou de la taxe sur les transactions financières**. La meilleure formule serait sans doute de laisser la possibilité aux banques de déduire de l'un ou l'autre de ces taxes tout ou partie des financements qu'elles consacrent au soutien du microcrédit.

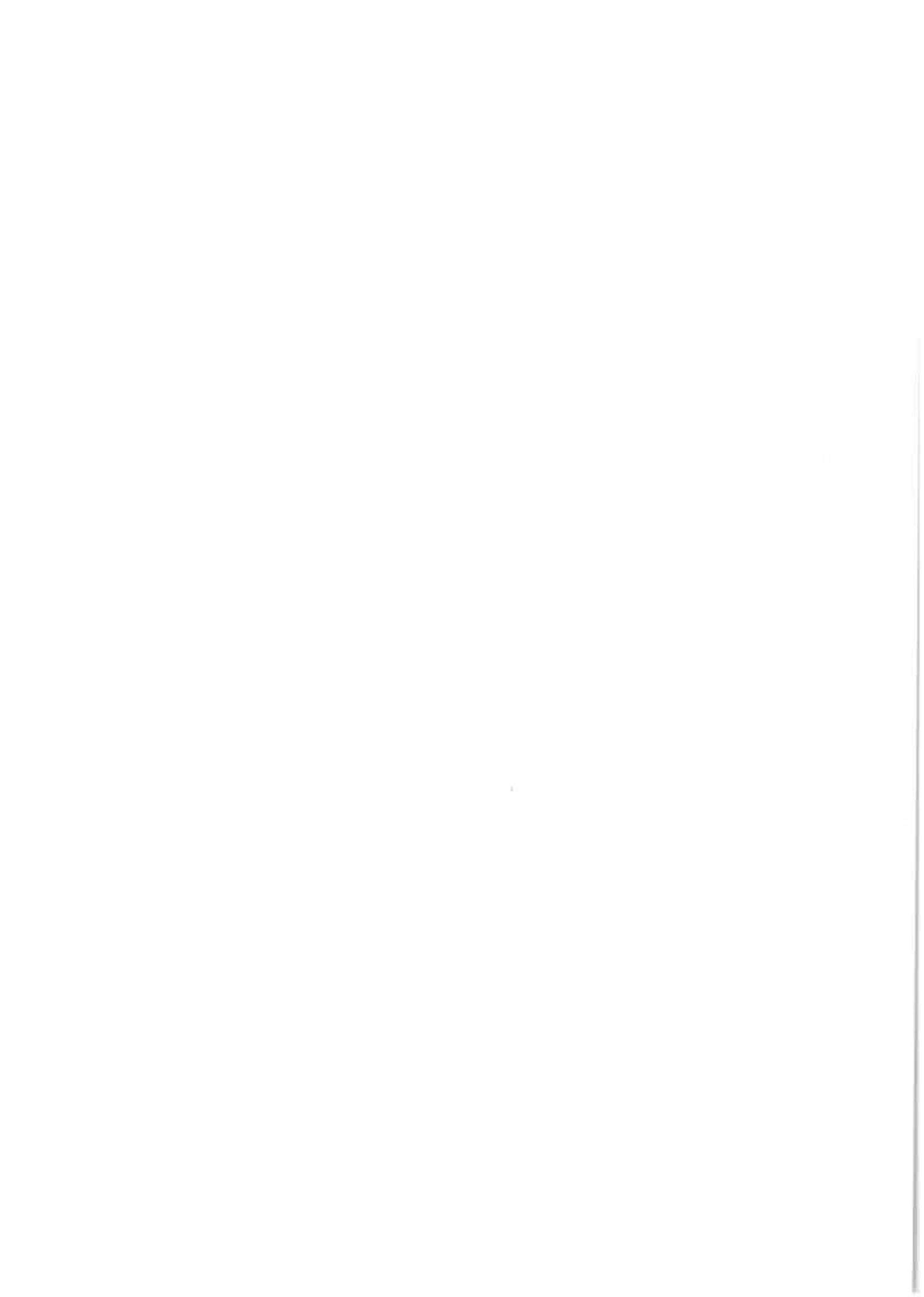
- 2. Allouer une partie des fonds de la Banque Publique d'investissement (BPI) au financement du microcrédit.** Cela suppose que les modalités d'attribution des ressources affectées au développement de l'économie sociale et solidaire soient adaptées, en prenant notamment en compte les besoins en termes de **financement de l'accompagnement**.
- 3. Élargir le champ d'intervention des associations de microcrédit habilitées en leur permettant de financer des entreprises de plus de cinq ans d'existence.** (ce qui suppose de modifier le décret d'application de l'art. L511-6 du Code monétaire et financier)
- 4. Autoriser les personnes morales, dans les mêmes conditions que les personnes physiques, à refinancer les associations habilitées (idem)**
- 5. Mettre en place un répertoire national des crédits**

## **Proposition**

De Grands acteurs du Crédit à la Consommation sont prêts à partager et à améliorer des outils statistiques de détection active de personnes pouvant être en difficulté même si leurs remboursements sont à jour.

Ces personnes recevraient une proposition d'analyse de leur situation budgétaire et, le cas échéant, une proposition d'accompagnement par une association spécialisée.

Avec l'accord de l'intéressé, le consommateur voulant réorganiser sa situation budgétaire sera signalé de façon spécifique dans le fichier interbancaire (FICP à renommer) pour indiquer qu'il ne faut pas le solliciter pour un nouveau crédit dans cette période.



## 2. Contributions La Banque Postale : « Comment développer l'inclusion bancaire ? »

### **2.1 Développer l'éducation financière et budgétaire :**

- Mettre en place un apprentissage **à l'école** (éducation à l'argent et aux finances personnelles, intégrée dans les programmes d'enseignement) ;
- Former ou renforcer la **connaissance des travailleurs sociaux et autres relais** (bénévoles, cadres des associations de lutte contre l'exclusion) ;
- Développer la **pédagogie financière vis-à-vis des consommateurs**, notamment dans la documentation commerciale, à l'instar de La Banque Postale

### **2.2 Développer l'accompagnement des clients en situation fragile par ... :**

- une **information accessible et claire** des clientèles en difficultés financières sur leurs droits, particulièrement dans les domaines de compétences des banques ;
- la **détection et la prévention des difficultés financières avec le soutien actif d'acteurs sociaux**
- Un accompagnement budgétaire et bancaire ;

### **2.3 ...en s'appuyant notamment sur le tissu associatif partout en France :**

- Ces partenaires associatifs doivent être référencés et agréés...
- ...et bénéficier d'aide ou de compensation financière (élargissement du fonds de cohésion social)
- La Caisse des dépôts pourrait favoriser, en lien avec les conseils généraux, la mise en place de plateformes départementales d'accès aux acteurs de l'accompagnement social, utiles pour tous les acteurs bancaires de la place.

### **2.4 Développer l'accès au crédit :**

Commercialiser des offres pour **élargir l'accès au financement aux personnes solvables actuellement exclues** :

- Offres de crédits pour les intérimaires, CDD
- Développement de l'accès social à la propriété pour les clients modestes
- Développement du micro crédit personnel et professionnel

### **2.5 Autres pistes pour développer l'accessibilité bancaire :**

- **Accepter et promouvoir**, dans la sphère publique, **d'autres moyens de paiement** que le chèque / espèces
- Ouvrir un groupe de travail avec les grands facturiers, sous l'égide du CCSF, pour **optimiser les dates de paiement des factures** en fonction des dates de versement des ressources récurrentes domiciliées (ex. : allocations, pensions)

### **2.6 Repenser la relation avec les clients fragilisés en mettant en place une politique clientèle adaptée pour faciliter la gestion du compte au quotidien :**

- Mieux **connaître les typologies de clientèles** concernées ;
- Construire des **offres de produits et services** adaptées à leurs besoins **spécifiques** ;
- **Proposer**, à l'instar de La Banque Postale, des **tarifs raisonnables**.

### **2.7 Favoriser l'épargne solidaire ou la micro épargne**

**La Banque Postale soutient le Manifeste pour l'inclusion bancaire, démarche initiée conjointement par le Secours catholique, la Croix Rouge française et l'UNCCAS.**

## 3. Contributions La Banque Postale : « Comment développer la lutte contre le surendettement et sa prévention ? »

### **3.1 Proposer des crédits responsables**

- Un crédit qui engage la banque et son client, en toute transparence.
- Un processus d'octroi du crédit rassurant qui place l'intérêt du client avant celui de la Banque (le « devoir de dire non »)

- Un accompagnement pédagogique et personnalisé des clients pendant toute la durée des prêts, notamment la mise en place d'outils de détection des signaux potentiellement précurseurs de difficultés à venir dans le remboursement du prêt.

### **3.2 Mettre en place un répertoire national des crédits**

- Le registre des crédits est **un outil de détection d'une accumulation de crédits**.
- Il ne se substitue pas aux vérifications de chaque établissement qui sont liées à sa politique de risque, mais il sert à **protéger les consommateurs d'une spirale de multi-endettement contraint**.
- Pour être efficace et utilisé pour prévenir le surendettement, ce registre doit :
  - être **géré par la Banque de France** ;
  - être de taille raisonnable et **comporter les seules données utiles à l'appréciation des charges financières des emprunteurs** ;
  - utiliser un identifiant unique et fiable : **l'identifiant dérivé du NIR** tel que proposé dans le rapport Constans semble le seul identifiant fiable permettant d'éviter les homonymies
- Pour que les données collectées soient protégées contre toute exploitation contraire aux libertés et aux droits des personnes, **ce registre ne doit pouvoir être consulté** par aucune institution publique ou privée, aucun intermédiaire ou distributeur de crédit, autres **que les prêteurs ayant eux-mêmes la qualité d'établissements financiers, soumis au secret bancaire**.
- **Proposition de contours et contenu du registre des crédits** :
  - Seuls les crédits à la consommation seraient référencés avec répartition en trois catégories : prêts personnels, crédits renouvelables et rachats de crédit.
  - Le périmètre du fichier serait alors limité aux flux avec l'inscription des nouveaux crédits à la consommation ; et les nouvelles utilisations de crédit renouvelable.
  - Chaque établissement déclarerait mensuellement au registre le montant des capitaux restant dus (CRD) sur la base de chaque crédit actif (réellement utilisé) et dont le solde est > 200 €.
  - L'historique d'encours devra être restitué crédit par crédit à la consultation car c'est dans les mois qui précèdent les premiers incidents que s'accumulent les utilisations répétées de crédit (cet historique permettra d'évaluer les situations de fuite en avant).
  - Pour des raisons de simplicité et de difficulté à gérer la demande d'autorisation auprès des clients, le stock peut être hors champ. Compte tenu des durées d'amortissement et de la rotation du stock de crédits à la consommation, en l'espace de 24 à 36 mois le stock sera *de facto* intégré. Cette solution permettrait de démarrer dans des délais acceptables.

### **3.3 Renforcer l'accompagnement des clients en situation de surendettement :**

**Obligation d'accompagnement pour les banques « créancières »** (alors que la loi n'oblige actuellement que l'accompagnement pour les banques « teneurs de compte »)

### **3.4 Promouvoir le micro crédit personnel et professionnel...**

- en impliquant les réseaux des banques dans la connaissance des dispositifs et des partenariats noués par l'établissement,
- à défaut, savoir renvoyer les clients vers une information de place facilement accessible (ex. : [www.francemicrocredit.org](http://www.francemicrocredit.org))



[www.clcv.org](http://www.clcv.org)

## Atelier « Inclusion bancaire et lutte contre le surendettement »

### Propositions de la CLCV

A titre liminaire, nous souhaitons souligner que les difficultés rencontrées sont liées prioritairement à une insuffisance de ressources.

#### Compte bancaire

- Assurer l'effectivité du dispositif du droit au compte, y compris pour les interdits bancaires.
- Prévoir une information préalable gratuite avant prélèvement des frais, ce qui permettrait aux consommateurs de prévenir certains d'entre eux et d'améliorer la possibilité de contestation.
- Limiter les frais abusifs, qui ne peuvent économiquement se justifier : revoir les plafonds des frais de rejet de chèques et de prélèvement, les commissions d'intervention, limiter les frais de tous types perçus en cas d'incident (lettre d'information pour compte débiteur, suivi de compte débiteur, lettre d'information pour rejet de chèque, saisies...).
- Limiter le découvert bancaire à un quart du revenu mensuel.

#### Crédit

- Dissocier les cartes de fidélité et de crédit.
- Abaisser le seuil de 1000 euros à 500 euros pour l'obligation d'offrir la possibilité de souscrire un crédit amortissable sur les lieux de vente si un crédit renouvelable est proposé.
- Pour les crédits affectés, prévoir que le contrat de vente ou des prestations de service est résolu de plein droit si l'emprunteur a exercé son droit de rétractation dans les 14 jours (actuellement, la résolution de plein droit n'est prévue que si la rétraction intervient dans les 7 jours).
- Rendre les contrôles et les sanctions plus effectifs.
- Améliorer l'information sur le micro-crédit.

## Surendettement

- Renforcer l'accompagnement, qui doit cependant rester volontaire. Les personnes concernées doivent adhérer à la démarche pour que l'accompagnement ait des effets pédagogiques.
- Prévoir une suspension automatique des poursuites dès le dépôt du dossier.
- Mettre à profit la sollicitation d'une personne surendettée en vue de la constitution du dossier pour la sensibiliser à la gestion du budget, à la mise en place d'une organisation budgétaire permettant ensuite la mise en place du plan et son respect.
- Affecter les moyens nécessaires à la Banque de France pour instruire les dossiers, le recensement des dettes, des charges et le calcul de la capacité de remboursement étant effectués lors de l'instruction et conduisant à l'orientation du dossier ; permettre un examen personnalisé.
- Rendre la vérification des créances systématique. Elle permettra dans bien des cas de détecter une forclusion, une erreur sur le montant des créances, des frais injustifiés, ou de se rendre compte que la mise en jeu d'une assurance est possible.
- Prendre en compte les charges réelles, y compris les mutuelles ainsi que les ressources réelles (sans heures supplémentaires, ni prime de nuit, de déplacement...)
- Aligner la date d'arrêté de la dette sur la date de déclaration de celle-ci par les créanciers («état descriptif des dettes») et non sur la date de recevabilité du dossier.
- Prévoir en cas d'absence de réponse des créanciers aux sollicitations des administrateurs que le remboursement de la dette soit reporté à la fin du plan.
- Faire en sorte que les plans sont encore établis de manière trop « serrés » pour les personnes concernées afin que ces plans et mesures recommandées soient « tenables ».
- Raccourcir la durée des plans pour atteindre l'objectif recherché de redonner une seconde chance aux ménages, compte tenu des incidences des mesures sur les familles.
- Rappeler que la loi a prévu que le prêt immobilier pouvait continuer à être remboursé sur la durée restant à courir et ne pas se limiter à 8 ans.
- Lors de la mise en place d'un plan, afin de faciliter le suivi des remboursements, prévoir l'obligation pour chaque créancier d'adresser au débiteur un échéancier.
- Prévoir que le plan d'apurement et son respect suspend la résiliation du bail. Dès la recevabilité, prévoir la suspension des modalités d'apurement de la dette locative prévues dans le cadre d'une ordonnance en résiliation de bail.
- Au cours de la procédure, afin de mettre le débiteur en mesure de pouvoir contester et de préparer l'audience, prévoir l'obligation de communiquer les motivations de recours de créanciers. De même, la fiche « état descriptif de la situation du débiteur » devrait être transmise pour toutes les situations (irrecevabilité, réexamen après suspension d'exigibilité), ce qui permettrait au débiteur de connaître les bases sur lesquelles la décision a été prise.

## **Inclusion bancaire, surendettement**

Le CNLE recommande la mise en œuvre d'un **dispositif de lutte contre l'exclusion bancaire**. Force est de constater que les difficultés d'accès et/ou d'usage des produits et services bancaires des populations fragiles ont de multiples conséquences telles que le non-financement de certains besoins ou projets fondamentaux, le mal-endettement, le surendettement et la diminution du « reste pour vivre ».

Le *Manifeste pour l'inclusion bancaire en France des populations fragiles*, porté par la Croix-Rouge française, le Secours catholique et l'UNCCAS, démontre que l'offre de produits bancaires adaptés à certains profils de clients (salariés intérimaires ou en CDD), tout comme les démarches d'information, de conseil, d'orientation vers des organismes sociaux et de prévention des impayés sont, à ce jour, significativement limitées.

Il paraît donc nécessaire que les **banques améliorent leurs pratiques en matière d'accès et d'usage des produits et services bancaires**, tout particulièrement en direction des ménages économiquement fragiles.

### **Les recommandations du CNLE<sup>17</sup>**

- Le CNLE préconise la création d'un **droit d'accès personnel à un fonds de secours immédiat** pour prévenir la spirale du surendettement.

Ce dispositif permettrait que les personnes qui connaissent un « accident de la vie » puissent être secourues immédiatement sous forme d'aide ou de prêt à taux zéro, sans des délais excessifs pour l'instruction des dossiers. Il représenterait ainsi une alternative aux crédits *revolving*, contractés trop souvent dans l'urgence, et qui conduisent dans bien des cas au surendettement. Ce fonds devrait pouvoir être **financé par les budgets départementaux et locaux** qui alimentent les aides locales facultatives et serait distribué aussi via les Caf, MSA, CCAS, etc. Sa mise en place devra toutefois tenir compte des contraintes qui pèsent sur les finances des collectivités locales et associer celles qui sont concernées à la définition des circuits de financement envisageables. Dans cette logique, **l'État devra apporter une large contribution** à ce fonds compte tenu de l'augmentation des sollicitations qui pèsent sur les collectivités locales.

- De plus, le CNLE demande la **redéfinition de la quotité saisissable des ressources en fonction de la composition familiale**.

La loi n° 2011-1862 du 13 décembre 2011 relative à la répartition des contentieux et à l'allègement de certaines procédures juridictionnelles, a transformé dans son article 3 la quotité insaisissable en une fraction fixe correspondant au montant du RSA socle pour une personne seule, quelle que soit la composition du foyer (alors qu'avant elle dépendait de la composition familiale). Une des conséquences de cette loi s'illustre pour les personnes ayant déposé un dossier de surendettement, à qui on laisse une somme pour vivre égale au minimum à cette quotité insaisissable. Dans la mesure où 47 % des personnes surendettées ont au moins une personne à charge,

<sup>17</sup> Rapport du CNLE *Pour une mise en œuvre du droit à des moyens convenables d'existence. Analyse établie autour du concept de « reste à vivre »*, septembre 2012

cela signifie que des familles dont au moins l'un des parents travaille seront contraintes de vivre avec 466 euros par mois seulement, soit deux fois moins que le seuil de pauvreté calculé pour une personne seule.

- ➔ Le CNLE demande que soit appliquée cette même quotité en cas de **recouvrements d'indus de prestations sociales ou de prélèvement de frais d'incident bancaire.**

## CONFERENCE SUR LA LUTTE CONTRE LA PAUVRETE ET L'INCLUSION SOCIALE

### Propositions du Crédit Coopératif

Le Crédit Coopératif a participé aux ateliers préparatoires sur "l'inclusion bancaire et lutte contre le surendettement" dans le cadre de la conférence sur « la lutte contre la pauvreté et l'inclusion sociale ».

À cette occasion, le Crédit Coopératif a pu exprimer ses expériences sur le microcrédit, la lutte contre la précarité énergétique, le financement du fonds de cohésion sociale ou l'accompagnement.

Ces dernières ont trouvé échos dans les propositions d'autres acteurs de l'atelier et notamment celle du monde associatif.

De son expérience le Crédit Coopératif souhaite rappeler que les situations de précarité ne sauraient être résolues seulement par une évolution de l'offre. Une bonne partie des situations de précarité trouve leur origine sur une insuffisance de revenus réguliers et durables. Le sens des responsabilités des banquiers en France doit conduire à rappeler que l'offre de crédit ne peut être adressée qu'aux personnes en capacité d'assumer les charges.

Toutefois, le secteur financier doit être constamment à l'écoute des observations qui lui sont faites sur les difficultés rencontrées, en particulier celles générées par la Crise. La restauration de l'indispensable confiance entre les banquiers et leurs clients passent par la capacité pour les banques d'être au côté de leurs clients tant des les « mauvais jours » que dans les « bons jours ». Cette problématique est donc plus large que le seul public en situation de pauvreté, même si ce dernier doit recueillir l'attention de tous.

#### 1/ le microcrédit personnel

Accroître les moyens du Fonds de Cohésion Sociale et élargir son champ d'actions à d'autres problématiques que le retour à l'emploi :

- en l'abondance de la ressource des livrets A en déshérence
- l'identification de projet qui « solvabilise » aussi l'emprunteur par les économies budgétaires apportées par le projet, à l'instar de la précarité énergétique expérimentée par le crédit coopératif. Plus globalement favoriser le « sourcing » par nature de projet et non exclusivement sur les publics.

Définir l'accompagnement social qui relève du microcrédit et en réduire la durée, car elle ne s'avère pas utile sur la durée totale du prêt.

Favoriser la formation des travailleurs sociaux sur les problématiques bancaires et en particulier sur les enjeux du microcrédit personnel et professionnel dans la stratégie d'inclusion des personnes.

Valoriser par un « reporting » à la Banque de France et la constitution d'un observatoire les banques impliquées sur le microcrédit, de manière directe ou en partenariat, en tenant compte de l'effort relatif. L'exemple du CRA américain pouvant être retenu.

## 2/ la prévention du surendettement

Dans le cadre des propositions exprimées par l'UNAF, Ceresus ou l'association Cypres, nous suggérons :

- que la notion de reste à (pour) vivre soit retravaillée et harmonisée notamment pour le calcul des quotités saisissables. Surtout qu'il ne soit pas fait d'impasse pour les obligations alimentaires vis-à-vis d'autres membres de la cellule familiale.
  
- que le CAF puisse faire l'avance et le recouvrement de toutes les dettes familiales et alimentaires
  
- qu'une assistance sociale (CESF) soit présente et intervienne à la Banque de France lors d'un dépôt de dossier de surendettement (comme actuellement pour la santé).
  
- qu'une hiérarchie soit établie sur les dettes bancaires par la constitution d'un registre des crédits. Les banques auraient liberté d'inscrire leurs prêts ou non. Les créances non inscrites ne seraient pas prioritaires, et se feraient en fonction de la date d'inscription.

## **Contribution de la Croix-Rouge française relative à l'inclusion bancaire et à la lutte contre le surendettement. Synthèse des propositions**

### **I) Améliorer la connaissance pour construire un dialogue sain et faire émerger des solutions efficaces**

- 1.1. Changer de terminologie : dossier/procédure de désendettement et non de dossier/procédure de surendettement
- 1.2. Lancer une étude qualitative et quantitative sur les parcours menant au surendettement
- 1.3. Lancer une étude sur la façon dont nos voisins (UK, Irlande, Belgique...) pratiquent l'éducation et l'accompagnement budgétaire et bancaire
- 1.4. Tirer les leçons des expérimentations terminées et finaliser celles qui sont toujours en cours (par ex : Cetelem, Reflex, Abri, SIMS Easy Budget...) pour passer à une logique de grande échelle
- 1.5. Mettre en place une collecte d'informations sur les produits et services fournis par les établissements bancaires et financiers aux clientèles « fragiles », et rendre ces informations publiques comme proposé dans le Manifeste pour l'inclusion bancaire en France des populations fragiles

### **II) Développer à grande échelle l'éducation et l'accompagnement budgétaire et bancaire**

- 3.1. Développer l'éducation budgétaire, bancaire et financière des élèves et étudiants
- 3.2. Renforcer la formation initiale et continue des travailleurs sociaux sur les aspects budgétaires et bancaires en insistant sur leur rôle préventif
- 3.3. Accompagner les structures volontaires (banques, associations, collectivités) souhaitant élargir leur champ de compétences en matière d'accompagnement, via des formations réciproques sur les territoires
- 3.4. Multiplier sur tous les territoires des lieux neutres (plateformes budget) afin d'informer, d'écouter et de conseiller les usagers et les professionnels sur les questions budgétaires et bancaires, tout en coordonnant les actions des créanciers (banques, bailleurs, fournisseurs d'énergie, ...), des collectivités, et des associations pour prévenir le surendettement (via la médiation de dettes)



croix-rouge française

Humanisons la vie

### **III) Promouvoir les alternatives au crédit renouvelable pour lutter contre le surendettement tout en améliorant l'accès au crédit**

- 3.1. Chercher à faire du crédit amortissable le crédit par défaut, notamment dans les offres d'établissements de crédit spécialisés, en revisitant le modèle économique du crédit amortissable pour les clients risqués
- 3.2. Développer des solutions d'avance de trésorerie, notamment dans les situations urgentes, via les CAF ou les plateformes budget
- 3.3. Investir dans les structures de médiation de dettes plutôt que dans le fichier positif qui n'a pas prouvé son efficacité

### **IV) Mettre en œuvre un plan pluriannuel ambitieux de lutte contre le surendettement et pour l'inclusion bancaire**

Au-delà des mesures à court terme, il faut fixer un cadre pour pouvoir mener aussi des mesures à moyen et long terme. Il s'agit de **créer par la loi un Institut qui viendrait coordonner l'ensemble des réflexions et des actions de lutte contre l'exclusion bancaire et de prévention du surendettement.**

Cet Institut serait ainsi l'organisme en charge d'analyser les informations transmises par les établissements bancaires et financiers afin de certifier publiquement ces derniers. Mais il serait également en charge de piloter au niveau national les **structures de médiation de dettes (ou plateformes budget) qu'il convient de développer à grande échelle, étant déjà expérimentées depuis de nombreuses années en Europe et reconnues comme une solution efficace.**

Lieu de dialogue entre toutes les parties prenantes (créanciers, usagers, acteurs sociaux, universitaires, pouvoirs publics), il serait **responsable d'améliorer constamment la connaissance des phénomènes et les pratiques de chacun, à la recherche d'un modèle économique et social équilibré et durable.** Pour financer le fonctionnement de l'Institut et les plateformes budget, l'Institut pourrait s'appuyer sur une **évolution du Fonds de Cohésion Sociale**, qui serait abondé par plusieurs ministères, des collectivités territoriales volontaires, et par les établissements bancaires et financiers de manière obligatoire.



## PREVENIR LE RISQUE DE SURENDETTEMENT OU DEVELOPPER UN VERITABLE ACCOMPAGNEMENT

### Double constat

1/ Sur le terrain, nous assistons à un nombre croissant de situations de surendettement non identifiées, non déclarées et donc non recensés dans le fichier BDF. On peut estimer raisonnablement ce volume à 450 000 dossiers minimum. Pourquoi ?

Parce que parler en amont d'un sujet aussi personnel et intime, nécessite de rencontrer quelqu'un qui :

- inspire confiance pour accepter de sortir de la solitude budgétaire et financière.
- puisse prendre le temps disponible pour comprendre les difficultés.
- Dispose des compétences nécessaires pour être capable d'analyser et d'apprécier le risque réel ou potentiel de surendettement.

Aussi la prévention du surendettement nous semble être la priorité. L'absence de politique en la matière a déjà été largement relevée par divers rapports, en soulignant les difficultés à identifier les causes et à disposer d'indicateurs pertinents, à partir des outils actuels.

Le sujet est plus complexe qu'il n'y paraît. Il conjugue de multiples facteurs qui ne peuvent être appréhendés par les seuls comptes bancaires et sous un angle uniquement financier. Telle est la plus grande difficulté, d'où la nécessité de recourir à d'autres sources d'informations.

### Comment détecter une situation de surendettement ?

Pour aller à l'essentiel, l'analyse actuelle nécessite d'être complétée par des indicateurs quantitatifs et qualitatifs pour comprendre les mécanismes du surendettement. Les données prioritaires à appréhender, au-delà des sources bancaires, supposent de :

- 1/ Connaître la situation locative, avec le montant éventuel de retards de loyer.
- 2/ Identifier qualitativement le risque de précarité familiale
- 3/ Identifier quantitativement le risque d'une précarité professionnelle, génératrice d'une irrégularité des revenus.

Les précarités familiales et professionnelles ne peuvent plus être considérées comme des aléas, dans le paysage français actuel. La notion d'aléas sera conservée pour les questions de santé, d'accidents et assimilés.

Disposer des trois éléments d'informations ci-dessus, même de façon approximée, est déterminante pour éviter de basculer dans **la spirale du surendettement**. Plus la détection est réalisée tôt, plus l'accompagnement préventif peut être engagé sur des bases meilleures.

### Qui ? Quand ? Comment ?

Concrètement comment faire ? Des réponses existent mais supposeraient une note beaucoup plus détaillée. En quelques mots, la démarche consiste à identifier les points de passage obligés de ces personnes exposées. Très souvent les travailleurs sociaux sont ces acteurs privilégiés et incontournables, sans être les seuls, bien sur.

Ils sont surtout ceux que l'on vient voir pour bénéficier d'une aide, subvention, appui, etc.. Cette opportunité n'est elle pas à saisir pour aborder les points soulevés précédemment ?

La problématique du temps à consacrer à chaque famille (1 personne = 1 dossier = 1 temps maxi) nécessite de recourir à un arbitrage à partir des contraintes professionnelles de chacun. Enfin la question des compétences revient au cœur du débat comme l'élément indispensable et incontournable pour développer une capacité à mieux détecter les risques potentiels de surendettement (malgré les efforts de formation des ESF en particulier et d'autres profils en général).

### **Une organisation et l'appui d'un pivot professionnel de proximité**

Une organisation des rôles de chacun (travailleurs sociaux / associations / banques) est à repenser et à construire, si on accepte de faire une place pour la prévention. Une plus grande professionnalisation de quelques acteurs ciblés est nécessaire autour d'un pivot central professionnel. Ce pivot disposerait d'un double profil spécifique (social et financier), capable de répondre à une double mission :

- **Mieux former** les travailleurs sociaux (formation initiale et continue) et bénévoles avec une approche très concrète (sous forme d'étude de cas) et enrichi de connaissances bancaires.
- **Jouer un rôle de coordinateur/catalyseur** entre les acteurs avec partage d'expérience, développement de bonnes pratiques afin de pouvoir mieux repérer les situations à risques de surendettement avec plus de relais.

Cet investissement principalement humain, à hauteur d'un pivot-expert est à préconiser. Leur nombre peut être évalué au niveau national par un pivot en moyenne par département.

Le coût total est limité et à rapprocher de ce que représente aujourd'hui le traitement du surendettement : 200 M€ au niveau de l'Etat via la BDF, sans prise en compte des coûts sociaux + coûts associatifs + coûts financiers + autres.

L'expérience sur quelques départements avec cette notion de « pivot-expert » ne pourrait elle pas être tentée dans un premier temps sur quelques départements pilote ?

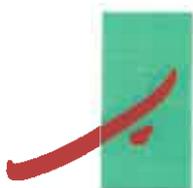
### **CONCLUSION**

L'approche sociale reste déterminante pour appréhender le surendettement en amont. Elle nécessite d'être associée à une compétence financière et budgétaire de bon niveau. Le développement des conseillères ESF va dans ce sens, mais reste insuffisant. Il importe donc d'y consacrer plus de moyens pour intervenir efficacement en amont du surendettement.

Devant la complexité du sujet, la formation est un point à renforcer encore (auprès des acteurs sociaux comme des bénévoles, en développant aussi les quelques expériences déjà tentées à l'instar de Crésus, CCAS Grenoble / Banque Postale, CGL / SOS Familles Emmaüs Paris). Avant tout, la mobilisation coordonnée de tous les acteurs est à accentuer pour créer un véritable **Accompagnement** permettant une détection pour engager la prévention.

A cet effet, nous préconisons la création d'un poste de « pivot-expert » bénéficiant d'une double compétence économique et sociale avec la mission d'être catalyseur et formateur.

Cet investissement limité (un en moyenne par département par exemple) serait une solution économique à visage humain.



FEDERATION  
BANCAIRE  
FRANCAISE

Paris, le 20 novembre 2012

**Conférence sur la lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale**  
**Groupe de travail**  
**« Inclusion bancaire et lutte contre le surendettement »**

**Pistes et propositions d'approfondissement de la FBF**

*La profession souhaite apporter plusieurs suggestions de pistes de travail dans le cadre du groupe présidé par M. Soulage afin de nourrir le rapport final et in fine le plan quinquennal voulu par le gouvernement. Ces mesures sont toutes liées à un impératif de pragmatisme, de réalisme et de modestie tant la matière traitée est d'abord une problématique sociale, de dialogue et de confiance.*

**1. Vers un Guichet unique départemental**

*Un guichet unique pour orienter les personnes en situation de fragilité conjoncturelle ou structurelle*

Il existe une grande variété d'acteurs sociaux, associatifs et publics, une grande variété d'opérations, de dispositifs, de partenariats qui composent un paysage particulièrement complexe pour qui voudrait avoir une vision de l'offre « traitement des difficultés, accompagnement, soutien », pour savoir vers qui localement orienter telle ou telle personne. Les actions des réseaux bancaires montrent que la banque n'est bien souvent pas le seul acteur qui peut et doit apporter des solutions aux personnes en situation de fragilité. Parfois l'adaptation des services bancaires peut être suffisante mais le plus souvent les difficultés ou alertes bancaires ne sont que la conséquence de problèmes extérieurs, conjoncturels ou structurels, liés à la capacité à gérer son budget, liés à l'emploi, à la famille, aux enfants, au logement, à la santé ...

Il apparaît donc utile que pour être plus efficace et appréhender cette variété d'acteurs et de dispositifs, il faudrait expérimenter la création d'un point d'accès unique local - un « hub » - permettant de mieux qualifier et orienter les clients en situation de fragilité. Ce guichet unique pourrait être utilisé directement par un particulier et proposer à certains des clients bancaires lorsqu'ils sollicitent leurs conseillers, si ces derniers n'ont pas de solutions idoines. Le Conseil Général est sans doute le mieux placé pour être pilote de cette initiative puisqu'il a la charge de l'action sociale et de sa cohérence dans le département. Cela permettrait de conjuguer à la fois les impératifs d'une diffusion d'une politique nationale avec la prise en compte indispensable de la dimension locale. Cela aurait également l'avantage de créer un relais neutre, non stigmatisant par rapport à tel ou tel dispositif ou acteur social. On peut espérer diminuer ainsi la part de refus et de sans suite des personnes en difficultés à qui un contact vers un acteur social ou associatif a été donné par sa banque. Ce dispositif devrait enfin permettre de créer plus de dialogue et de passerelles entre les acteurs sociaux, associatifs et améliorer le partage d'expériences et de bonnes pratiques.

## **2. Vers une vision partagée de la qualité de l'accompagnement social**

La présentation des nombreuses expériences et actions des acteurs sociaux montrent une variété de ce que recouvre l'accompagnement des personnes en situation de fragilité. Quel contenu, quelle qualité, quels résultats, quels coûts ... sont autant d'interrogations pertinentes pour mieux orienter les personnes en difficultés. Une démarche pour répondre à ces questions et fournir des indicateurs pertinents devrait être imaginée.

## **3. Procéder par expérimentation**

Privilégier le processus d'expérimentation devrait être un préalable pour bâtir, conforter et adapter les dispositifs d'aide et d'accompagnement des personnes en situation de fragilité. Ensuite, avec la réalisation d'un bilan partagé, il sera possible de diffuser les bonnes pratiques dans le respect des caractéristiques de chaque acteur.

## **4. Promouvoir la GPA**

***Promouvoir la GPA par tous les acteurs comme solution bancaire complète pour sécuriser le fonctionnement du compte, limiter le risque d'incident et les frais pour la clientèle en situation de fragilité***

Proposée par tous les réseaux bancaires à un prix modéré, la Gamme de moyens de Paiement Alternatifs au chèque (GPA) permet une gestion adaptée, simplifiée et sécurisée du compte bancaire. Elle comprend en effet des virements, des prélèvements, des TIP, ainsi qu'une carte de paiement à autorisation systématique et associe un tarif des frais d'incident limité à un niveau modeste avec un plafonnement du nombre d'occurrences par jour et/ou par mois pour éviter des effets cumulatifs excessifs. Enfin la GPA comprend un système d'alertes sur le niveau de solde du compte.

La profession propose de développer ce service parfaitement adapté aux clientèles fragiles et appelle les autres parties prenantes à jouer ce rôle pédagogique de relais pour que les personnes qui en ont besoin choisissent les services bancaires les plus adaptés.

## **5. Compléter la formation des acteurs sociaux des problématiques et solutions bancaires**

Afin de permettre aux acteurs sociaux de mieux identifier et d'apprécier les difficultés rencontrées par une personne et les solutions possibles en ce qui concerne la gestion du compte bancaire et ses services associés, l'expérience déjà engagée par les banques dans leurs partenariats avec les acteurs sociaux montre la nécessité que la formation initiale et continue des acteurs sociaux inclue une partie sur cette problématique. La profession est prête à y contribuer.

## **6. Améliorer les indicateurs de compréhension et de suivi de ces problématiques d'accès aux services bancaires**

Il serait sans doute pertinent que l'étude menée par le Crédoc pour le CCSF concernant l'accès aux services bancaires pour les personnes vivant sous le seuil de pauvreté puisse être réalisée de façon régulière tous les 5 ou 6 ans. Cette étude, déjà menée en 2001 et 2009, propose en effet un ensemble très important d'indicateurs pour caractériser et apprécier la situation, sans parti pris.

La profession propose également de travailler pour identifier un certain nombre d'indicateurs commun de suivi qui pourrait enrichir l'analyse faite annuellement par l'Observatoire de l'épargne réglementée (nombre de personnes ayant souscrit à la GPA, comptes liés au droit au compte en cours, etc...).

## **7. La première prévention : l'éducation budgétaire et financière à l'école**

Est-il normal que l'école ne donne pas les quelques clés utiles aux enfants pour que ces citoyens et consommateurs de demain soient à même de prendre en charge la gestion de leur vie en commençant par leur budget et ainsi de faire des choix plus éclairés ? Il est impératif de développer l'éducation budgétaire et financière à l'école. Ceci est déjà largement pratiqué dans la plupart des pays d'Europe. En France, les expériences restent limitées, difficiles. Les mesures internationales (OCDE) sur la connaissance des élèves sur ces questions de base placent la France largement en dessous de la moyenne.

## **8. Moyens de paiement acceptés dans la sphère publique**

*Développer une action volontariste pour que la sphère publique accepte d'autres moyens de paiement que le chèque ou les espèces*

Cette question a été identifiée par le CCSF il y a plusieurs années et des progrès ont été réalisés notamment dans le monde HLM pour la perception des loyers. Il reste encore beaucoup à faire pour que des personnes qui n'ont pas de chèquiers (volontairement ou suite à une interdiction) puissent ne pas être discriminées pour le choix du moyen de paiement en règlement de frais de cantines, de crèche, etc.

## **9. Améliorer la prévention du surendettement à partir du FICP**

*Enrichir les données négatives du FICP*

Etudier l'inclusion dans le FICP des données négatives autres que celles liés aux crédits, à savoir des indicateurs liés par exemple aux impayés « caractérisés » sur les impôts, le loyer, l'électricité, la téléphonie, les primes d'assurance,... qui sont très souvent les premiers signes de fragilité d'un ménage bien avant l'incident de crédit.

Les impayés sur les prêts (équipement familial, prêt installation et les prêts exceptionnels) accordés par la Caisse d'Allocations Familiales seraient également un indicateur de fragilité pertinent d'autant que ces prêts touchent une population potentiellement fragile à l'origine.

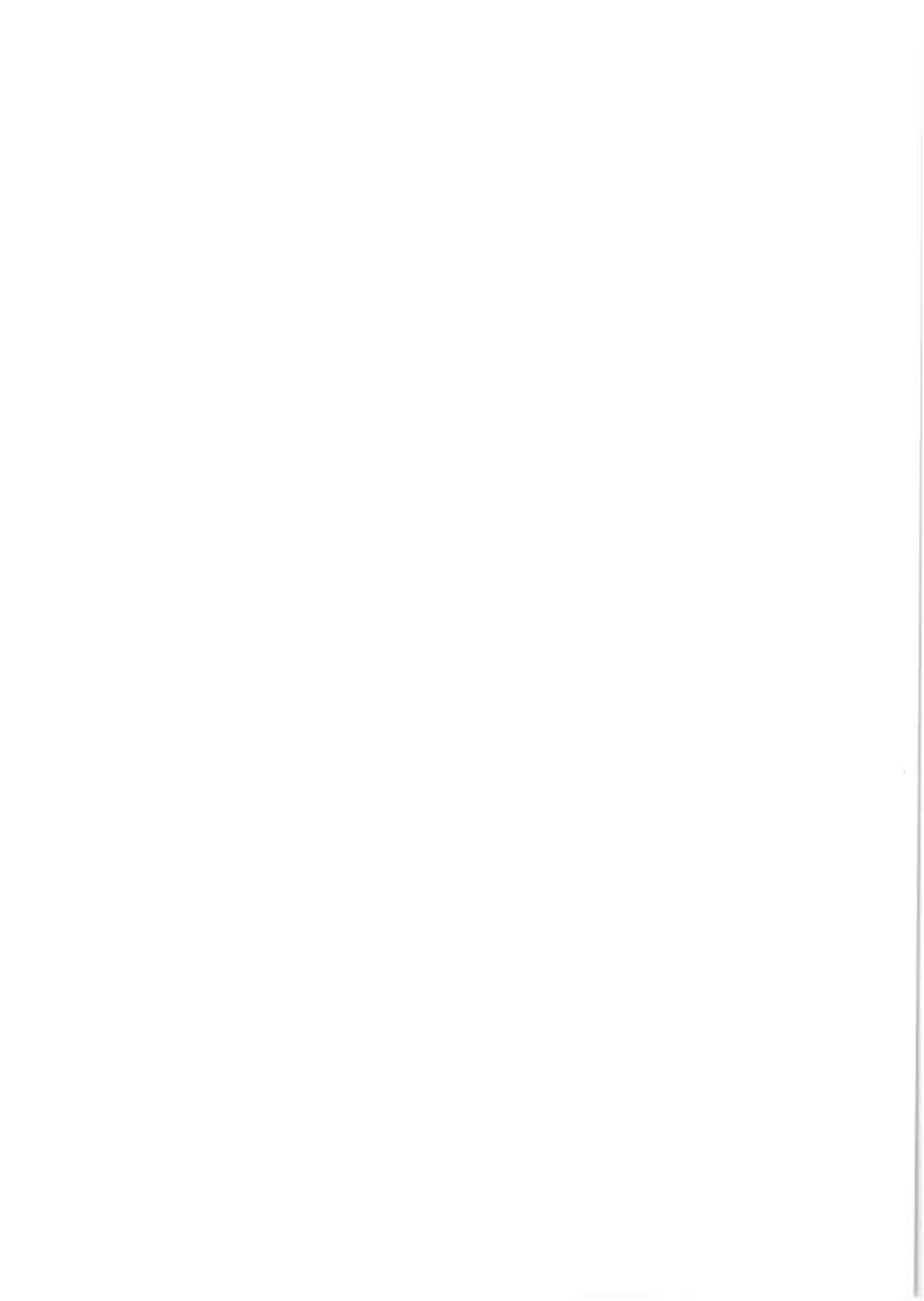
On peut noter que ces événements sont pour la plupart identifiés dans les dossiers de surendettement.

*Réaliser des enquêtes sur l'historique des données FICP*

Afin d'enrichir la connaissance collective sur les incidents répertoriés dans le FICP, réaliser des enquêtes statistiques (donc non nominatives) pour répondre aux interrogations notamment sur le caractère récidiviste de certains dossiers (quelle proportion représentent-ils, quel est le taux moyen de récidive sur 24 mois, quel est le temps moyen de régularisation, etc... ?). Ces enquêtes pourraient être menées par la Banque de France par exemple.

## **10. Mieux cerner les causes et les processus du surendettement**

Plus largement, il serait très utile d'approfondir notre connaissance partagée du surendettement, au travers différentes études par exemple sur le rôle des dettes de la vie courante dans la dégradation de la situation financière des emprunteurs. Ces travaux devraient permettre d'identifier le rôle prédictif que ces signaux précoces pourraient jouer pour la détection d'une éventuelle situation en cours de dégradation. Ces études devraient aussi permettre d'éclairer les parties prenantes sur les processus amenant des ménages en situation de surendettement et ainsi améliorer les dispositifs de prévention, l'implication de nouveaux acteurs et identifier les moments clés pour agir le plus efficacement.



**GROUPE DE TRAVAIL Présidé par Monsieur François SOULAGE « INCLUSION BANCAIRE ET SURENDETTEMENT »**

**I. Maîtriser, humaniser et prévenir le surendettement des ménages en France**

**A. Rompre avec la vision fataliste du surendettement et de l'exclusion financière par la mise en place effective du registre national des crédits aux particuliers dans un délai de 18 mois.**

Le crédit à la consommation est un enjeu majeur pour l'économie. Il n'existe pas aujourd'hui en France de fichier recensant tous les encours de crédit des personnes physiques possédant un compte bancaire. Cette absence de fichier consolidé devrait être une priorité de sorte à faciliter l'accès le plus large possible au crédit tout en limitant les dérives (*le crédit de trop conduisant au malendettement voire au surendettement*).

Ce fichier unique (intégrant les données négatives du FICP et du FCC) est techniquement simple à mettre en œuvre à partir de structures techniques déjà en place pour les fichiers FIBEN et FICOBA, gérés par la Banque de France. Sa consultation serait obligatoire avant tout octroi de crédit et permettrait au prêteur de mieux apprécier la part du revenu disponible de leurs clients pour rembourser tout nouvel emprunt. (L 333-4 s du Code de la consommation)

**B. Fluidifier le traitement du surendettement et rééquilibrer l'injustice faisant peser la responsabilité sur le consommateur** en supprimant la faculté de contestation de la recevabilité par les créanciers au motif de l'absence de « bonne foi » dans L 330-1 et L 332-6 du Code de la consommation

L'exigence dite de « bonne foi » est source de contentieux et fait peser sur les ménages surendettés le risque d'exclusion d'une procédure alors même que leur solvabilité n'a pas été sérieusement vérifiée. A cet égard, la finalité du traitement du surendettement doit également être envisagée en termes économiques. Cette notion de « bonne foi » est absente dans le droit des autres pays de l'Union Européenne.

**C. Adapter les modalités de calcul du reste à vivre par les Commissions de surendettement en tenant compte de la situation réelle des ménages de sorte à réduire le taux de redépôts.**

Il s'agit de rendre effectif les disparités manifestes du coût de la vie selon la situation professionnelle, familiale et sociale des débiteurs et d'encourager les commissions d'exercer leur marge d'appréciation.

**D. Réduire à 7 ans les plans de surendettement (au lieu de 8 ans) sauf en présence d'un bien immobilier constitutif de la résidence familiale. L 331-6 du Code de la consommation**

La tendance du droit des Etats de l'Union est de réduire la durée des dispositifs de désendettement des particuliers (5 à 7 ans en moyenne) de sorte à offrir aux ménages concernés des perspectives de seconde chance.

**E. Inciter les agents économiques à privilégier l'accompagnement préalable des ménages fragiles avant dépôt d'un dossier de surendettement de sorte à permettre la recherche de solutions négociées et accompagnées.**

C'est l'une des carences françaises consistant à promouvoir le traitement curatif et à se désintéresser de la prévention du surendettement. A cet égard, il conviendrait aux pouvoirs publics d'inciter les établissements bancaires, établissements financiers, bailleurs sociaux et agents économiques à coopérer avec les acteurs sociaux dès les premiers signes de fragilité de leurs clients et à réduire ainsi le risque d'exclusion irréductible de ces derniers.

## **II. Développer le microcrédit accompagné en tant qu'instrument d'insertion des publics faiblement solvables**

Le microcrédit personnel accompagné est une solution de financement proposée aux personnes faiblement solvables pour des montants inférieurs à 3000 euros. Le nombre de microcrédits produits par an pourrait passer d'une dizaine de milliers à plusieurs centaines de milliers d'unités sous réserve d'améliorer la prescription.

Outre sa vocation d'insertion pour une partie de la population éligible, le microcrédit personnel peut être considéré comme un outil de soutien de l'activité économique tout en conservant les fondamentaux comme l'accompagnement.

**Le changement nécessaire :** inciter les prêteurs (banques et établissements spécialisés) à jouer le rôle de prescripteur et de les convaincre à étudier les refus d'octroi de crédit à la consommation avec un « score » microcrédit personnel. Les dossiers seraient ensuite orientés vers un partenaire ad hoc d'instruction et d'accompagnement qui prendrait la main.

## **III. Réduire le risque d'exclusion bancaire et renouer le dialogue avec la banque**

### **A. Maîtriser l'offre et l'usage du découvert bancaire**

Le découvert bancaire mal maîtrisé peut conduire à l'exclusion des populations les plus fragiles et il conviendrait de limiter dans la pratique le plafond autorisé à 50% du revenu mensuel de ces ménages. Dans ces espèces, les revenus versés en fin de mois ne seraient plus totalement obérés par un découvert récurrent.

### **B. Inciter l'information préalable des publics fragiles par les établissements bancaires lorsqu'un seuil de frais bancaires est constaté et promouvoir activement auprès de ces clients l'alternative du GPA**

Les frais bancaires sont de nature à créer une impasse au redressement des ménages fragiles et il conviendrait d'inciter les établissements bancaires à notifier le montant mensuel des frais d'incidents bancaires lorsqu'ils sont supérieurs à un montant déterminé et à proposer systématiquement au client considéré un point budget ainsi que l'alternative offerte par le GPA (gamme de moyens de paiement alternatifs).

**Propositions concrètes sur l'éducation financière à intégrer dans le rapport Soulage (en complément de la note du 15 novembre 2012).**

**1. Former des relais (travailleurs sociaux, bénévoles et cadres des ONG telles que Secours Catholique, Secours Populaire, Emmaüs...)<sup>1</sup> à la matière budgétaire et financière. C'est un moyen de toucher les populations en difficulté financière et de déployer efficacement un dispositif qui peut être rapidement mis en place.**

✓ **Formation continue** : il s'agit de former les personnels en poste ou de rafraîchir leurs connaissances.

**Faire connaître les outils existants**, par exemple ceux développés par l'IEFP – la finance pour tous, à savoir un **guide** à l'attention des travailleurs sociaux (partie théorique et outils pratiques pour aider concrètement les populations en difficulté financière) et un **module de formation** à l'attention des travailleurs sociaux (une journée mais peut être étendue à 2 ou 3 jours pour une meilleure maîtrise). Si plusieurs outils de ce type existent, prévoir une harmonisation via une labellisation (par IEFP ou groupe de travail ad hoc animé par IEFP). Prévoir des actions de **promotion** auprès des employeurs (élus locaux, ONG) de toutes les personnes relais (assistants de service social, conseillers en économie sociale et familiale, éducateurs et bénévoles des ONG, des banques, des associations de consommateurs ...) et auprès des écoles ou organismes de formation spécialisés dans la formation de tous les types de travailleurs sociaux.

**Au besoin, lancer l'opération par une journée nationale de mobilisation (avec antennes régionales ou départementales).**

**Financement** : pour les salariés, il « suffirait » d'inscrire ces formations dans les plans de formation. L'offre suivrait instantanément si la demande est rendue solvable par cette voie (l'IEFP est en mesure de contracter des partenariats avec des entreprises de formation présentes au niveau local). Pour les bénévoles, prévoir un financement spécifique.

✓ **Formation initiale** des personnes relais ainsi que de leurs propres enseignants. Agir au niveau des BTS, des écoles qui préparent au diplôme d'Etat de CESF ou d'assistant de service social, mais également au niveau du bac Pro, des CAP et des bacs technologiques.

Dans la filière professionnelle et même dans la filière technologique, les enseignants d'économie/droit ou de prévention/santé/environnement enseignent cette discipline parmi d'autres et ne sont pas, de ce fait, spécialistes des questions économiques et financières. Améliorer en conséquence la formation des enseignants.

Pour cela **action conjointe IEFP/Education Nationale**. Suppose un élan donné par les pouvoirs publics et une étude minutieuse, qui pourrait être confiée à l'IEFP, de l'ensemble des programmes, des discussions avec les responsables de ces filières, la détermination des types d'enseignement à mettre en place, la création de séquences pédagogiques et de jeux sérieux...

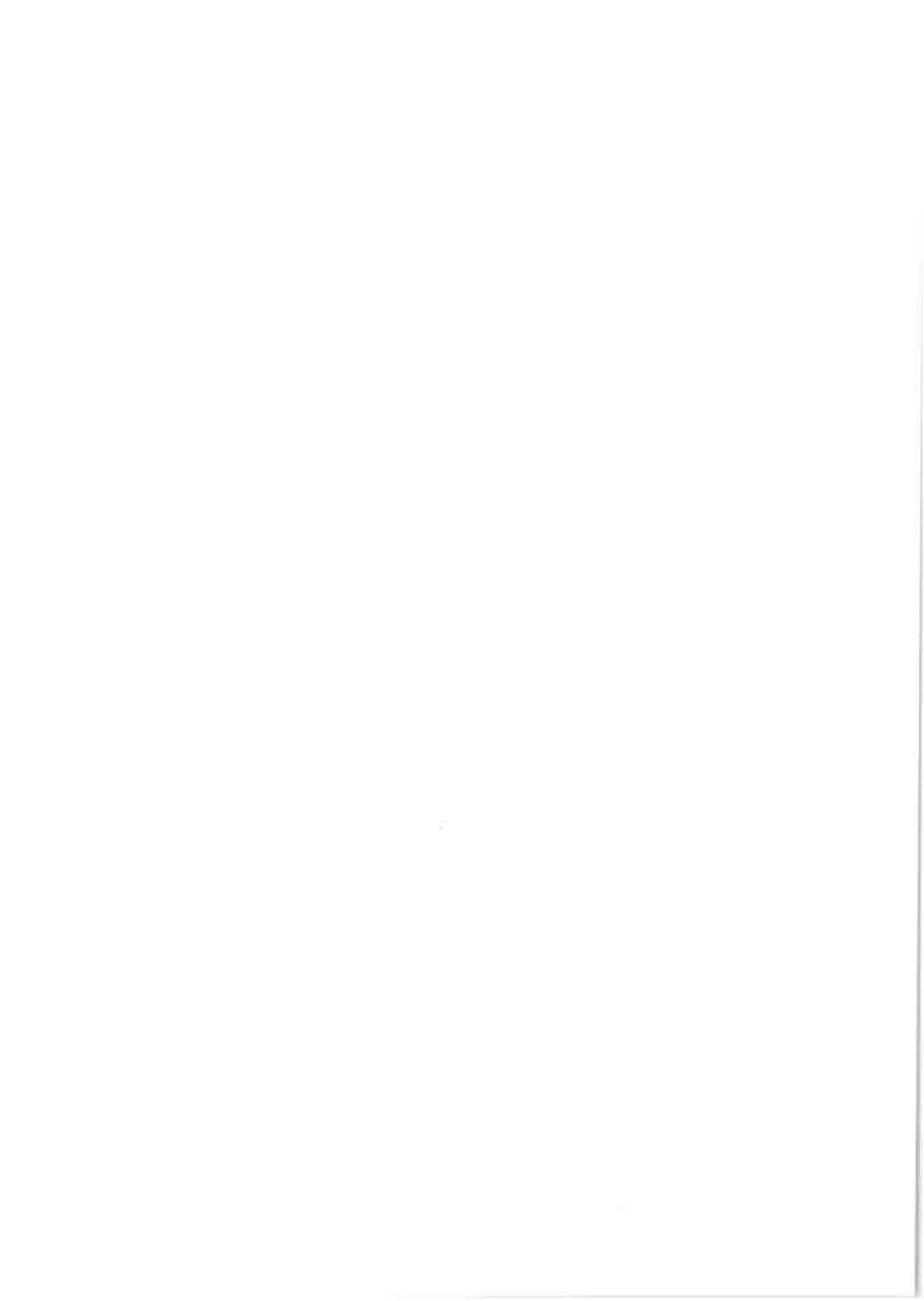
**2. Introduire une véritable éducation financière pour les élèves, les adultes et les consommateurs de services financiers**

✓ Former **les élèves** dans le cadre scolaire aux finances personnelles, en s'appuyant sur les enseignants qu'il convient d'alimenter en outils pédagogiques et de former. Poursuivre l'action engagée par l'IEFP en généralisant l'utilisation des outils élaborés par ses soins. Si possible définir une stratégie nationale. Généraliser les partenariats académiques pour acclimater ces outils et préparer tous les élèves au test PISA sur l'éducation financière (horizon 2015).

✓ Former **les adultes**. Déployer à grande échelle le module de formation « Une journée pour optimiser son budget », développé par l'IEFP pour les salariés les plus en difficulté financière (ceux qui ont du mal à boucler leur budget, qui demandent des avances à leur employeur...). Assortir cette formation collective (10/12 personnes au maximum) d'un ou plusieurs rendez-vous individuels d'accompagnement. Prévoir une campagne nationale de promotion de ce module, pour convaincre les entreprises (inscrire ce module dans les plans de formation) et les salariés (financement possible dans le cadre du DIF).

✓ Prévoir une campagne nationale de sensibilisation des **consommateurs** de services financiers, et en particulier des plus modestes. Au travers d'**affiches pédagogiques, de flyers et d'une campagne d'information**.

<sup>1</sup> Il convient sans doute de faire la distinction entre les conseillers en économie sociale et familiale et les autres accompagnants/travailleurs sociaux, les premiers étant par définition mieux formés.





## **Contribution au groupe de travail Inclusion Bancaire et Surendettement**

Depuis leur création par Coluche en 1985, Les Restos du Cœur poursuivent le même objectif : aider tous ceux qui viennent à notre rencontre à s'en sortir durablement, y compris pour les personnes les plus éloignées de l'insertion. L'aide alimentaire constitue un point d'entrée déterminant pour remplir cet objectif ambitieux.

Cette année, les Restaurants du Cœur ont servi, dans 2 040 centres d'activité en France, 115 millions de repas à 870 000 personnes. Au delà de l'aide alimentaire nécessaire, notre objectif est également de trouver des solutions leur permettant de s'insérer durablement dans la société. Car pour sortir de l'exclusion, un repas ne suffit pas.

### **L'implication des Restos dans la lutte contre l'exclusion bancaire**

#### **Le microcrédit personnel**

Le microcrédit personnel, pour lequel les Restos sont habilités en tant que réseau accompagnant depuis cinq ans fait désormais partie intégrante de l'aide à la personne.

#### **Quelques chiffres clés en 2011-2012 :**

- 54 départements couverts
- 2000 personnes reçues pour instruire la demande
- 330 dossiers accordés.

#### **Constats :**

- **Le microcrédit facilite l'inclusion bancaire :**
  - o Il permet aux bénévoles des Restos du Cœur d'aborder les questions budgétaires en profondeur avec les demandeurs même si la demande n'aboutit pas au microcrédit. Il donne une légitimité pour échanger sur ces sujets peu traités par ailleurs.
  - o Il incite au rapprochement des mondes associatif et bancaire qui apprennent ainsi à se connaître. A ce titre l'année dernière, 160 bénévoles des Restos ont suivi une formation au microcrédit et à l'environnement bancaire.
- **Le nombre de dossiers accordés par rapport aux demandeurs reçus est limité et en baisse :**

12% des personnes reçues voient leur dossier aboutir, étant donné les budgets très serrés des personnes accueillies par les Restaurants du Cœur. Ce taux est en baisse par rapport à l'année précédente (-5%), ce qui ne fait que confirmer la précarité croissante des demandeurs.

- **Le financement des dettes est théoriquement exclu du dispositif mais finalement accepté par les banques dans certains cas.**

6% des demandes répertoriées par les Restos du Cœur en 2011 concernaient des dettes. Dans certains cas, cela peut permettre de débloquer des situations et réinsérer durablement le demandeur.

- **Certains partenaires bancaires ne respectent pas les critères d'éligibilité du Fonds de Cohésion Sociale**

Ils refusent en effet certains objets, alors que c'est le rôle du réseau accompagnant de juger la pertinence du projet, ou rejettent les dossiers des personnes fichées FCC ou FICP sans examen de la situation.

Ce non-respect des critères du Fonds de Cohésion Sociale n'est pas acceptable car il crée de faux espoirs pour les demandeurs et décourage les bénévoles en charge de l'activité.

Il traduit également la volonté de certaines banques de réduire le nombre de dossiers et pose donc la question du modèle économique du MCP, difficilement rentable pour les banques qui ne semblent pas prêtes à le développer à très grande échelle.

### **Accompagnement budgétaire**

Les nombreux rendez-vous avec les demandeurs de microcrédit ont permis de constater l'étendue de leurs difficultés pour gérer leur budget et comprendre leurs relevés bancaires.

C'est pourquoi il a été décidé de **développer, dans six départements pilotes, le conseil budgétaire pour les personnes accueillies** qui le souhaitent :

- o Recevoir tous les demandeurs de microcrédit
- o Proposer du conseil budgétaire à tous, même ceux qui n'ont pas besoin d'un microcrédit et évaluer l'importance de la demande.
- o Proposer un accompagnement individuel et/ou collectif
- o Former les bénévoles à l'activité : gestion de budget, pratiques bancaires.
- o Proposer cet accompagnement à toutes les structures d'accueil des Restos : 2040 centres, 99 chantiers et jardins d'insertion qui emploient 1500 personnes en contrats aidés, 8 résidences et hôtels sociaux.

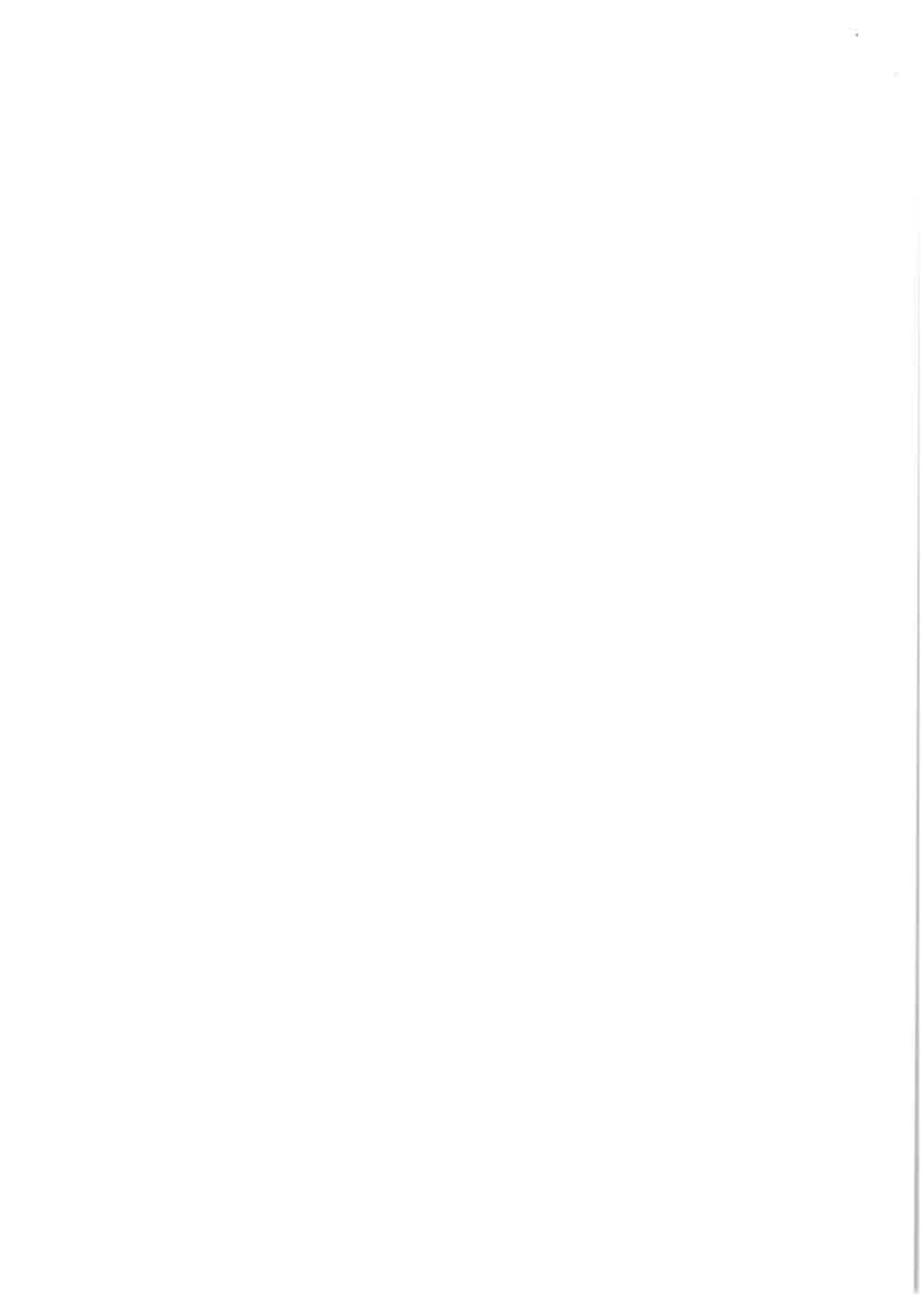
**Les premiers résultats montrent déjà l'importance du besoin et l'impact concret de cette action sur les situations des demandeurs.**

## **Les engagements des Restos**

- **Poursuivre l'activité de microcrédit** qui est un outil efficace de réinsertion, encourage le passage du don au prêt et donc responsabilise les emprunteurs.
- **Expérimenter en parallèle une activité de conseil budgétaire** dans 6 départements pilotes pour évaluer le besoin des personnes accueillies :
- **Etre partie prenante de « l'Initiative contre l'exclusion bancaire »** pour échanger sur le sujet et participer aux expérimentations avec la Banque Postale, ainsi qu'à toute autre expérimentation qui nous apparaîtrait utile pour mieux accompagner les personnes accueillies
- **Adhérer au Manifeste** pour l'inclusion bancaire en France des populations fragiles.

## Les préconisations des Restos

- Elargir les objets du microcrédit personnel à certaines dettes (un travail sur le sujet a été initié avec les acteurs du dispositif)
- Engager une réflexion avec les partenaires bancaires sur le modèle économique du microcrédit personnel.
- Demander à la CDC de rappeler leurs engagements aux banques habilitées qui ne respectent pas les critères du FCS.
- Faire évoluer les modalités de financement des réseaux accompagnants par la CDC pour y inclure le financement de toute action favorisant l'inclusion bancaire, notamment l'accompagnement budgétaire et toute expérimentation visant au rapprochement entre les entreprises (banques, fournisseurs d'énergie) et les clientèles fragiles.
- Renforcer les formations des travailleurs sociaux sur le sujet de l'accompagnement budgétaire.
- Favoriser la pédagogie autour du surendettement pour que les acteurs sociaux en maîtrisent mieux les mécanismes : par ex. systématiser l'intervention de la Banque de France auprès des associations de lutte contre l'exclusion.
- Poursuivre la réflexion des acteurs bancaires et financiers pour une meilleure prise en compte des clients fragiles.



<p align="center"><b>Propositions de l'UFC-Que Choisir pour l'atelier de travail « Inclusion bancaire et lutte contre le surendettement »</b></p>
---

**Inclusion bancaire :**

- **Compte bancaire :** remplacement du Droit au Compte par un Service Bancaire Universel, où les banques ne pourraient plus refuser l'ouverture d'un compte à un client sans compte mais équiperait celui-ci d'une GPA au tarif prévu par les brochures. La fermeture du compte du client ne serait possible que pour des cas de soupçons de blanchiment dûment justifiés.
  - Avantages :
    - Accès de tous à des moyens de paiement modernes
    - Fin du renvoi perpétuel des clients fragiles entre les banques
    - Coût limité pour les banques : GPA au tarif normal, pas de découvert autorisé systématique

**Frais d'incidents bancaires :**

- **Sur les frais d'incidents plafonnés (chèque, virement prélèvement) :**
  - Abaissement immédiat des plafonds
  - Puis diminution régulière de ces plafonds (exemple, tous les 5 ans) pour prendre en compte la baisse régulière du coût de ces opérations pour les banques
- **Sur les commissions d'intervention :**
  - Intégration du coût des commissions dans le calcul du TEG du découvert non-autorisé
- **Pour prévenir la perception de frais indus et de « frais sur les frais » :** remplacement, sur le relevé de compte, du récapitulatif mensuel des frais bancaires issu de la Loi Lagarde par une information préalable avant prélèvement.

*Ex : un consommateur fait en décembre 10 retraits, dont 7 lui sont facturés (1€/retrait).*

*Aujourd'hui : le consommateur constate via son relevé de compte que 7€ lui ont été prélevés au mois de décembre. Si son compte était faiblement créditeur, ce prélèvement peut entraîner la perception de frais d'incidents, qui sont prélevés sur son compte également en décembre.*

*Avec l'information préalable : le consommateur reçoit son relevé de compte signalant qu'en décembre, il a effectué 7 retraits facturés. Ce même relevé de compte lui indique que ces frais lui seront retirés le (par exemple) 10 janvier. Au consommateur de prendre les dispositions nécessaires pour que son compte soit suffisamment créditeur à cette date.*

  - Avantages :
    - « Normalisation » des banques sur la facturation : plus de prélèvement sans avertir préalablement le client détenteur du compte

- Facilitation de la contestation des frais indus (erreur informatique par exemple), en amont plutôt qu'après la perception
- Limitation des « frais sur frais » aux cas où le consommateur n'aura pas anticipé le prélèvement annoncé
- Amélioration de la connaissance des tarifs bancaires par les clients (plus grande visibilité)
- Faible coût pour les banques : pas d'envoi d'information à chaque opération, ni même d'envoi supplémentaire par rapport à la situation passée. On reste sur le relevé mensuel de compte.

### **Crédit/Prévention du surendettement :**

- **Pour assainir la distribution du crédit**
  - Déliaison totale entre cartes de fidélité et crédit renouvelable
  - Interdiction du démarchage et des sollicitations commerciales en matière de crédit
  - Abaissement à 1000€ du seuil de vérification de la solvabilité par des pièces justificatives

***Fin du document***

Lutter contre le surendettement des familles et réguler les prêts à la consommation

## **LES PROPOSITIONS DE L'UNAF**

L'UNAF a participé aux réunions du groupe de travail préparatoire à l'atelier « inclusion bancaire et lutte contre le surendettement ». Elle a eu l'occasion de communiquer ses propositions d'évolution de la réglementation et des pratiques des établissements financiers en lien avec le crédit et le surendettement dans une note du 29 octobre 2012. Beaucoup de ces positions, partagées par d'autres membres du groupe, ont été commentées à l'occasion de différentes présentations ou interventions.

### **Concernant les Prêts à la consommation**

#### **1 - Promouvoir une information contractuelle et régulière de l'exécution des contrats : le suivi des encours par les débiteurs.**

Pour tous les crédits « amortissables » :

- faire obligation au prêteur de délivrer un échéancier détaillé dès la « remise intégrale des fonds, à l'emprunteur ou prestataire de service

Pour tous les crédits « renouvelables » :

- présenter les données comptables des relevés de compte de façon harmonisée.

Par ailleurs, une mention spécifique devrait rappeler aux emprunteurs l'obligation de conservation des documents contractuels, échéanciers, relevés périodiques de compte (ainsi que la durée de cette conservation).

#### **2 - Responsabilisation des prêteurs pour tous les crédits consentis suite à des démarchages, par leurs « apporteurs d'affaires ».**

- Seuls les crédits « amortissables » affectés doivent être autorisés, dans ce contexte.

- Rendre obligatoire l'envoi d'une copie définitive de l'offre de crédit, échéancier, bordereau de rétractation, par le prêteur, au domicile de l'emprunteur ou coobligés. (y compris le contrat de l'éventuelle assurance-emprunteur).

- Demander l'accord formel de l'emprunteur quant à la parfaite livraison du produit ou du service acquis, avant la remise des fonds à l'apporteur d'affaires. Cet accord doit être obtenu par une relation spécifique entre le prêteur et le consommateur, en dehors de toute intervention de l'apporteur d'affaires : courrier postal ou tout support durable sécurisé pour ces deux exigences.

## Concernant les procédures de surendettement

**1 - Prévoir un réexamen périodique, tous les deux ans par la commission de surendettement, de la situation du débiteur au cours de l'exécution du plan de redressement.**

**2 - Rendre opposable aux créanciers ce qui a été décidé en matière de partage des biens en cas de divorce ou de séparation**

Cette possibilité permettrait de retenir le principe que celui, qui paie les dettes, c'est celui, qui dispose du bien après la séparation. Ce serait rendre opposable aux créanciers le règlement de divorce, selon un dispositif judiciaire approprié.

**3 - Rendre non effaçables certaines dettes dont les créances sont particulièrement sensibles**

Ainsi en est-il des dettes contractées avec un membre de la famille en ligne directe, des dettes de loyers avec un bailleur, personne privée, les réparations pécuniaires allouées aux victimes quel que soit le mode d'indemnisation mis en œuvre en cas de rétablissement personnel sans liquidation judiciaire ou de mesures recommandées (effacement partiel)

**4 - Harmoniser la date d'arrêté définitif des créances avec la date de prononcé de la «recevabilité» du dossier devant la commission.**

Cette problématique a été relevée par la Banque de France, dans son rapport annuel, mais aussi par d'autres instances nationales.

Une mise en conformité des pratiques observées et admises, s'impose au regard des articles L. 331-3 alinéa 3 et L. 331-3-1 (en discordance avec les dispositions de l'article L. 331-3 (II alinéa 3 qui accorde un délai de 30 jours aux débiteurs pour produire l'arrêté définitif de leurs créances, sans préciser aucune date pour cet arrêté).

**5 - Imposer une obligation d'information, dans un délai imparti, des Commissions, par les prêteurs, des décisions de justice prononçant la forclusion, réduction du solde dû, déchéances des droits à intérêt, etc....**

- en cours de procédure afin qu'elles révisent en conséquence l'état du passif  
- en cours d'exécution d'un plan d'apurement afin de réviser équitablement les mesures arrêtées en faveur des autres créanciers, qui pourraient se trouver lésés par un effacement partiel, notamment.

**6 - Harmoniser au niveau national les pratiques en matière de «sauvegarde du logement» en cas d'accession à la propriété.**

Objectif : prendre en compte la crise actuelle qui entraîne beaucoup de familles, accédantes à la propriété, dans des situations de chômage. La fermeture des sites, usines affectent le marché immobilier local. Faute de précision adaptée, l'interprétation de la loi varie entre d'une part les commissions et d'autre part les différentes juridictions.

## **7 - Promouvoir la prévention**

Instaurer l'éducation budgétaire financière de tous les jeunes dans leurs cursus scolaires, complétée par une formation spécifique sur les droits et obligations des contrats, de la vie sociale..

Dans le cadre de la formation continue, les adultes devraient pouvoir bénéficier d'un programme similaire.

## **8 - Accompagner les familles rencontrant des difficultés.**

Objectif : éviter les re-dépôts de dossiers devant les commissions.

Le dépôt d'un dossier de surendettement devrait entraîner la présence d'un travailleur social. :

-vérification du plein exercice des droits sociaux existants (conforter l'équilibre du budget sur la durée)

-aide à la compréhension de la procédure

-accompagnement pour la mise en œuvre des procédures et mesures

-en cas de nécessité, suivi social et budgétaire pérenne.

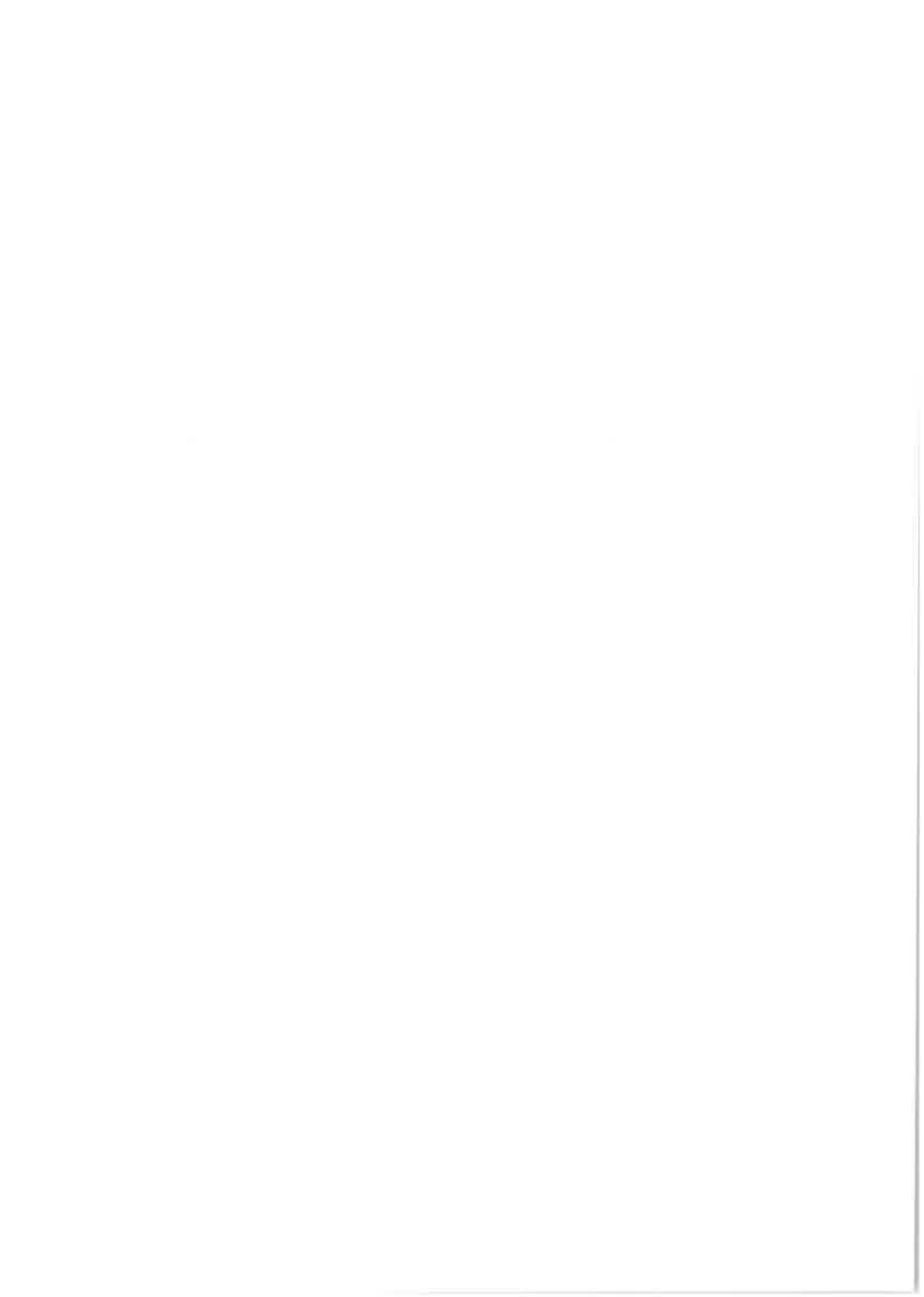
## **9 - Produire une statistique nationale regroupant les effacements de dettes lors des recommandations et les PRP, selon la nature des dettes (crédits, charges ...).**

### **Position de l'UNAF sur la création d'un registre national des crédits aux particuliers.**

L'objectif que l'UNAF entend privilégier par la création d'un tel registres est bien celui de la lutte contre le surendettement et non pas de permettre une distribution plus systématique du crédit. Sans ignorer toutefois que le fichier permettrait de mieux attribuer des crédits qui sont utiles, voire indispensables, par exemple, pour la constitution d'un patrimoine.

L'UNAF considère que l'avantage principal du fichier des crédits est de constituer un moyen de responsabilisation. Responsabilisation des prêteurs naturellement, mais aussi responsabilisation et protection des emprunteurs qui courent le risque (trop souvent avéré !) d'être attirés dans la spirale du surendettement.

La pratique des pays autour de la France, lesquels connaissent tous un système de fichier, est un argument qui a beaucoup pesé dans la prise de sa position par l'UNAF en faveur de l'institution d'un fichier positif en France. Il est en effet à craindre qu'un fichier à visée purement commerciale finissent par s'imposer au détriment d'un fichier public, géré par la Banque de France, dans un objectif de lutte contre le surendettement





## Préconisations de l'UNCCAS au groupe de travail "inclusion bancaire et lutte contre le surendettement"

*préparatoire à la Conférence contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale  
des 10 et 11 décembre 2012*

### 1. Améliorer l'accès au microcrédit personnel

- ⇒ **Etendre le MCP pour tout projet jugé pertinent par l'acteur social dès lors que le demandeur a des capacités de remboursement ; Le rôle de la banque doit rester financier/bancaire, l'acteur social accompagnant a l'expertise sociale.**
- ⇒ **Par conséquent, ouvrir le MCP pour le rachat de dettes, les découverts.**
- ⇒ **En plus des communications locales, il serait particulièrement opportun de mettre en place une communication nationale bien ciblée afin de toucher les personnes qui n'ont pas pour habitude d'aller vers les acteurs sociaux ; Renouveler les campagnes de communication dans l'année.**
- ⇒ **Financer l'instruction et l'accompagnement réalisé par les réseaux, sur la base des moyens engagés par ceux-ci (et non en termes de MCP octroyés) et maintenir l'engagement financier de la CDC auprès des acteurs sociaux engagés afin qu'ils puissent pérenniser leur action. Permettre surtout aux acteurs via un financement d'avoir du personnel dédié au MCP pour développer une expertise.**
- ⇒ **Revoir la procédure qui est à ce jour conséquente : lourdeur du dispositif (longueur des délais de procédure : montage du dossier, décision...), difficulté à récupérer les pièces justificatives (trop de documents demandés)...; Harmoniser la procédure entre les banques et y associer les acteurs sociaux.**
- ⇒ **Développer l'offre de partenariats bancaires sur les territoires pour permettre des multi-partenariats et permettre aux acteurs sociaux de négocier les conditions de mise en œuvre du dispositif.**
- ⇒ **Favoriser la coordination des acteurs MCP présents localement et l'information des acteurs du territoire pour qu'ils orientent vers le MCP.**

## 2. Prévenir et accompagner les situations de malendettement et surendettement

- ⇒ **Renforcer la coopération entre le secteur bancaire et l'action sociale portée par les collectivités** en améliorant la détection des situations financières fragiles : engager une réflexion pour déterminer un cadre réglementaire.
- ⇒ **Renforcer les actions de prévention et d'information** des personnes sur les risques de surendettement.
- ⇒ **Engager une campagne d'information nationale sur le surendettement et remplacer l'intitulé** de la procédure de surendettement **par désendettement** L'enjeu étant de lutter contre le non-recours à la procédure de surendettement.
- ⇒ Réfléchir à la coordination des **actions préventives de "proximité"** (existantes et à développer) **de façon partenariale sur un modèle de plateforme d'accompagnement budgétaire** :
  - Déterminer un pilote des dispositifs et prévoir des moyens de financement ;
  - Renforcer la capacité de conseil et d'expertise des travailleurs sociaux.
- ⇒ **Encadrer la pratique des crédits et produits bancaires**
  - Encadrer les "packages" (carte de crédit + assurance + réserve d'argent)
  - Interdire le couplage carte de fidélité et carte de crédit et donc distinguer lieu de consommation et lieu de crédit.
- ⇒ **Encadrer le découvert bancaire pour faciliter le conseil et l'accompagnement par les services sociaux** :
  - Le découvert ne doit pas être systématiquement proposé à l'ouverture d'un compte.
  - Le découvert ne doit pas dépasser un pourcentage du revenu mensuel du ménage afin qu'il puisse facilement être remboursé.
- ⇒ **Promouvoir l'accompagnement des ménages surendettés dès la recevabilité du dossier par la commission de surendettement.** A déterminer par qui et quel financement.
- ⇒ **Faire évoluer les modalités de calcul de la capacité de remboursement des ménages par les commissions de surendettement de la manière suivante** :
  - Revaloriser les forfaits.
  - Permettre une prise en compte plus systématique de charges supplémentaires constatées selon la situation réelle des ménages (par exemple : mutuelle).
- ⇒ **Mettre en place un groupe de travail** composé de personnels de la Banque de France, d'associations et de services sociaux ainsi que de quelques ménages surendettés **pour rendre plus lisibles les documents transmis par la commission de surendettement** aux ménages aux différentes étapes de la procédure.

