



CONFERENCE NATIONALE DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETE ET POUR L'INCLUSION SOCIALE

INCLUSION BANCAIRE ET LUTTE CONTRE LE SURENDETTEMENT

CONTRIBUTION DE LA CROIX-ROUGE FRANÇAISE

Novembre 2012



Sommaire

Introduction	4
I) Améliorer la connaissance pour construire un dialogue sain et faire émerger des solutions efficaces	5
Quelques éléments de terminologie.....	5
a) Surendettement	5
b) Exclusion bancaire	6
c) Lien entre surendettement et exclusion bancaire.....	7
Enjeux.....	7
Propositions	8
II) Développer à grande échelle l'éducation et l'accompagnement budgétaire et bancaire	9
Constats.....	9
Propositions	10
III) Promouvoir les alternatives au crédit renouvelable pour lutter contre le surendettement tout en améliorant l'accès au crédit	11
Constats et pistes de solutions.....	11
Pourquoi rechercher une alternative au crédit renouvelable ? Pour quels besoins ?.....	12
Quid du microcrédit personnel ?	12
Quid du crédit amortissable ?.....	13
Quid des prêts d'honneur ?	14
Quel rôle pour le fichier positif dans la lutte contre le surendettement et l'amélioration de l'accès au crédit ?	14
Propositions	16
IV) Mettre en œuvre un plan pluriannuel ambitieux de lutte contre le surendettement et pour l'inclusion bancaire.....	16
Prendre des mesures à court terme	16
Fixer un cadre pour pouvoir mener aussi des mesures à moyen et long terme.....	17

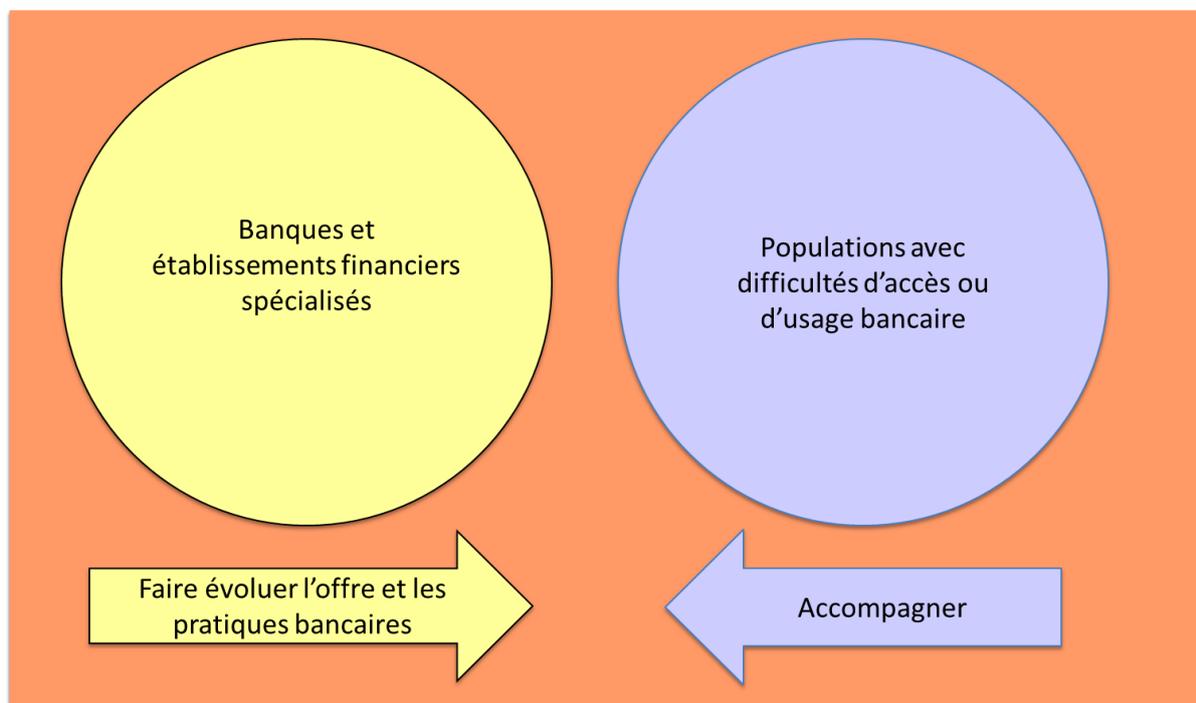
Annexes.....	18
Annexe 1 : quelques expériences de plateformes budgétaires	19
Annexe 2 : réflexions sur le fichier positif	22

Introduction

Co-rédactrice du « **Manifeste pour l'inclusion bancaire en France des populations fragiles** » publié également par le Secours Catholique et l'Union Nationale des Centres Communaux d'Action Sociale, la Croix-Rouge française souhaite contribuer activement au groupe de travail préparatoire de la conférence nationale de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale dédié au thème « Inclusion bancaire et lutte contre le surendettement ».

La Croix-Rouge française appelle à l'émergence d'un **dialogue constructif et durable** entre les pouvoirs publics, les établissements bancaires et financiers, les associations et collectivités, et toutes les autres structures nécessaires, pour lutter **à grande échelle, sur l'ensemble du territoire et de manière ambitieuse**, contre le surendettement et l'exclusion bancaire, facteurs d'exclusion sociale.

Il convient pour cela d'actionner deux leviers simultanément pour que chaque partie prenante contribue à l'effort d'inclusion bancaire des particuliers. **Ces deux leviers, illustrés ci-dessous, sont totalement complémentaires et interdépendants.**



Contact :

Fabien Tocqué, responsable du programme « microcrédit personnel et inclusion bancaire »,
Direction de l'Action Sociale, fabien.tocque@croix-rouge.fr

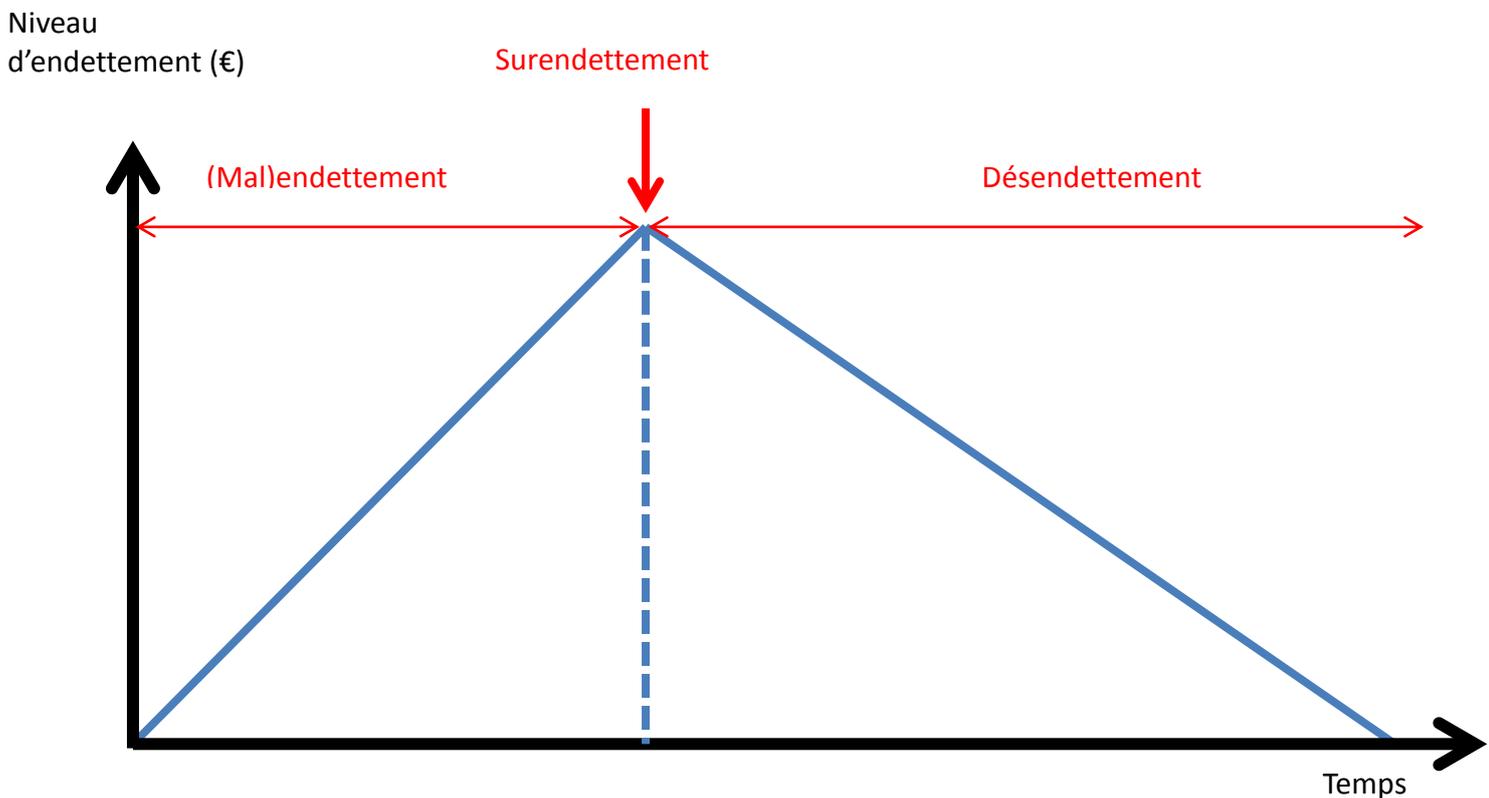
I) Améliorer la connaissance pour construire un dialogue sain et faire émerger des solutions efficaces

Quelques éléments de terminologie

Pour travailler ensemble et se mettre d'accord sur des constats, il faut d'abord partager le même langage. Or, sur le thème du surendettement et de l'inclusion bancaire, une confusion demeure sur certains termes qu'il convient d'explicitier ici.

a) Surendettement

Juridiquement, une personne surendettée est une personne qui voit son dossier de surendettement accepté par la commission de surendettement. Le surendettement est une étape administrative qui met fin à un processus d'endettement (ou de malendettement pour certains), et qui ouvre la voie au désendettement, comme l'illustre le schéma ci-dessous.



Attention : ce schéma n'a pas vocation à pointer les causes du surendettement, mais juste à clarifier les termes. Les parcours sont bien évidemment loin d'être linéaires.

Ce schéma permet de comprendre pourquoi certaines associations se félicitent que le nombre de personnes ayant déposé un dossier de surendettement augmente, alors que d'autres le déplorent. En effet, les premières regardent l'avenir et le désendettement qui se profile. Les secondes s'inquiètent au contraire de voir que les ménages s'endettent toujours plus, ce qui est aussi un indicateur de hausse de la précarité.

L'incompréhension est aussi de mise chez certains bénéficiaires. La Croix-Rouge française a déjà relevé des citations du type : « **je ne veux pas déposer un dossier de surendettement, sinon je vais devenir surendetté** ».

A ce stade, nous disposons de chiffres sur la partie désendettement (plus de 750 000 ménages en cours de désendettement), et sur la partie surendettement (près de 230 000 dossiers déposés par an dont 200 000 déclarés recevables).

En revanche, nous n'avons pas d'estimations à jour sur la phase endettement/malendettement, qui constitue la « **partie immergée de l'iceberg** ». Les dossiers déposés le sont par des personnes qui osent déposer un dossier alors que cette procédure fait peur, souvent en dernier recours, pour des montants très élevés de dettes (près de 35 000 € de dettes par ménage en moyenne). Il est fort probable par conséquent qu'un nombre important de ménages puissent aujourd'hui rentrer en phase de désendettement s'ils osaient déposer un dossier. **Il y a de fait un non-recours à la procédure de surendettement qu'il est difficile de chiffrer en l'état actuel des connaissances.**

b) Exclusion bancaire

Selon Georges Gloukoviezoff, l'exclusion bancaire est le « **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** ».

Par difficultés d'accès, on entend par exemple, difficultés pour accéder à un guichet dans certains territoires (ZUS, zones rurales), à un conseil objectif, à un crédit amortissable alors que la personne est solvable.

Nombreuses sont aussi les difficultés d'usage : mauvais fonctionnement du compte et des moyens de paiement entraînant des frais d'incidents bancaires voire un fichage, utilisation de découverts non autorisés, difficulté à comprendre le fonctionnement des crédits renouvelables...

Cette notion de difficultés d'usage, assez nouvelle en France, a été reprise par la Commission Européenne. C'est le chantier principal en France, car les ménages, même pauvres, sont globalement bien équipés en produits bancaires (hors crédit).

c) Lien entre surendettement et exclusion bancaire

Si l'exclusion bancaire peut mener parfois au surendettement, celui-ci a également d'autres causes.

Le surendettement est l'aboutissement d'un processus long et complexe, multifactoriel, qu'il convient encore d'étudier de manière approfondie. Mais, dans ce qu'on observe déjà, il est le symptôme de plusieurs « maladies » :

- exclusion bancaire, essentiellement sur son volet mauvais usage du crédit,
- addiction aux jeux ou à la surconsommation,
- mais aussi précarité grandissante (les capacités de remboursement négatives représentent 55% des dossiers de surendettement acceptés en 2010, contre 35% en 2007)

Cette précarité est elle-même liée à :

- la stagnation des ressources comparée à la hausse des dépenses contraintes
- l'éclatement des ménages qui occasionne des dépenses supplémentaires et urgentes
- les événements occasionnant une baisse de ressources du type licenciement, maladie...

Enjeux

Les sujets à approfondir ne manquent pas :

- quel est le parcours des individus menant au surendettement ? Quels sont les déterminants et les moments clés ? Combien sont-ils, potentiellement éligibles à la procédure de surendettement ?
- Comment nos voisins européens accompagnent-ils les ménages dans leurs difficultés financières ?

- Comment fonctionnent les modèles économiques actuels, en matière de crédit à la consommation, de microcrédit, de bancarisation des clients pauvres, d'accompagnement... ?

Nous pensons qu'un autre modèle économique, plus inclusif, moins porté sur le contentieux, est possible et profitable à tous.

Répondre à ces questions fondamentales est une condition nécessaire à la construction d'un dialogue de qualité, factuel et non dogmatique, et l'émergence de solutions pertinentes, proposées au bon moment et au bon rapport coût/efficacité.

Propositions

- 1.1. Changer de terminologie : dossier/procédure de désendettement et non de dossier/procédure de surendettement (faisable à court terme)**
- 1.2. Lancer une étude qualitative et quantitative sur les parcours menant au surendettement (faisable à court terme)**
- 1.3. Lancer une étude sur la façon dont nos voisins (UK, Irlande, Belgique...) pratiquent l'éducation et l'accompagnement budgétaire et bancaire (faisable à court terme)**
- 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 (faisable à court terme et moyen terme)**
- 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 (faisable à moyen terme)**

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

Constats

Parler d'argent est encore un tabou dans notre société alors que l'argent est de plus en plus omniprésent. Il est un moyen pour consommer, pour investir, pour épargner, pour participer à la société comme citoyen économique. Perdre sa maîtrise augmente les risques d'exclusion sociale. Cette question se pose non seulement pour les ménages pauvres, mais aussi pour ceux qui, à la suite d'un accident de la vie, peuvent basculer dans la précarité.

Les enjeux sont importants et interviennent **tout au long de la vie** dans les étapes de construction ou de transition, notamment dans **l'éducation des enfants** mais aussi dans **l'accompagnement des adultes** dans les phases de changement (accidents de la vie, passage à la retraite...).

Dans la crise économique que nous traversons, une question se pose de plus en plus : **qui peut aider tous ces ménages à gérer leurs problèmes d'argent en cas de coup dur ? Comment notre société s'organise-t-elle pour désendetter aussi les ménages, et ce à grande échelle ?**

Les **conseillers bancaires** ne sont pas incités par leurs employeurs à passer du temps auprès des clients fragiles. Ce sont avant tout des commerciaux, qui ont souvent un intérêt à vendre un produit plutôt qu'à donner un conseil objectif. On peut toutefois souligner l'existence de **structures bancaires spécialisées** telles que les Parcours Confiance des Caisses d'Épargne, ou les Points Passerelles des Crédits Agricoles, mais leurs moyens sont très limités.

Les associations et leurs bénévoles, sauf exception comme Crésus ou des associations de consommateurs, se sont peu spécialisés dans l'accompagnement budgétaire et bancaire, très technique. Ils sont souvent réticents à s'y lancer, par peur de marcher sur les plates-bandes des travailleurs sociaux, et par peur de mal faire.

L'Éducation Nationale est encore trop souvent absente de ces réflexions. Il y a aujourd'hui très peu d'élèves ou d'étudiants formés aux questions d'argent.

Tout le monde se tourne alors vers **les collectivités territoriales et leurs travailleurs sociaux...** Les assistantes sociales polyvalentes, souvent débordées, se tournent elles-mêmes vers leurs collègues CESF (conseillères en économie sociale et familiale). Le problème est que

les CESF sont très peu nombreuses en France (5 fois moins que les assistantes sociales). Par ailleurs, et c'est une grande surprise, leur formation initiale ne les prépare pas toujours suffisamment à ces questions (notamment sur le champ bancaire).

Côté surendettement, tout le monde est d'accord pour dire qu'il manque un accompagnement en aval du dossier de surendettement afin de diminuer le taux de redépôt. Or la Banque de France n'a pas cette mission à assurer. On observe même qu'elle va fermer un certain nombre de ses succursales alors qu'elles permettaient un premier niveau d'information et de conseil aux personnes surendettées.

L'accompagnement budgétaire et bancaire (dont le traitement des dettes) demande en fait des compétences à la fois sociales, bancaires, juridiques et psychologiques, et c'est ce qui explique sans doute aujourd'hui que, la plupart du temps, chacun – acteur social ou bancaire - se renvoie la balle sur cette question.

Il y a pourtant des besoins croissants, en prévention ou en aval du surendettement, et surtout en direction des ménages qui travaillent mais n'arrivent pas à boucler leur budget, plutôt que ceux qui sont allocataires des minima sociaux et se battent pour « survivre », à quelques euros près, développant ainsi une compétence budgétaire très fine.

Propositions

- 2.1. Développer l'éducation budgétaire, bancaire et financière des élèves et étudiants (faisable à moyen terme)**
- 2.2. Renforcer la formation initiale et continue des travailleurs sociaux sur les aspects budgétaires et bancaires (faisable à court terme) en insistant sur leur rôle préventif**
- 2.3. Accompagner les structures volontaires (banques, associations, collectivités) souhaitant élargir leur champ de compétences en matière d'accompagnement, via des formations réciproques sur les territoires (faisable à court terme)**
- 2.4. Multiplier sur les territoires des lieux neutres afin d'informer, d'écouter et de conseiller les usagers et les professionnels, tout en coordonnant les actions des créanciers (banques, bailleurs, fournisseurs d'énergie, employeurs...), des collectivités, et des associations (faisable à moyen terme) – cf annexe 1 pour plus de détails**

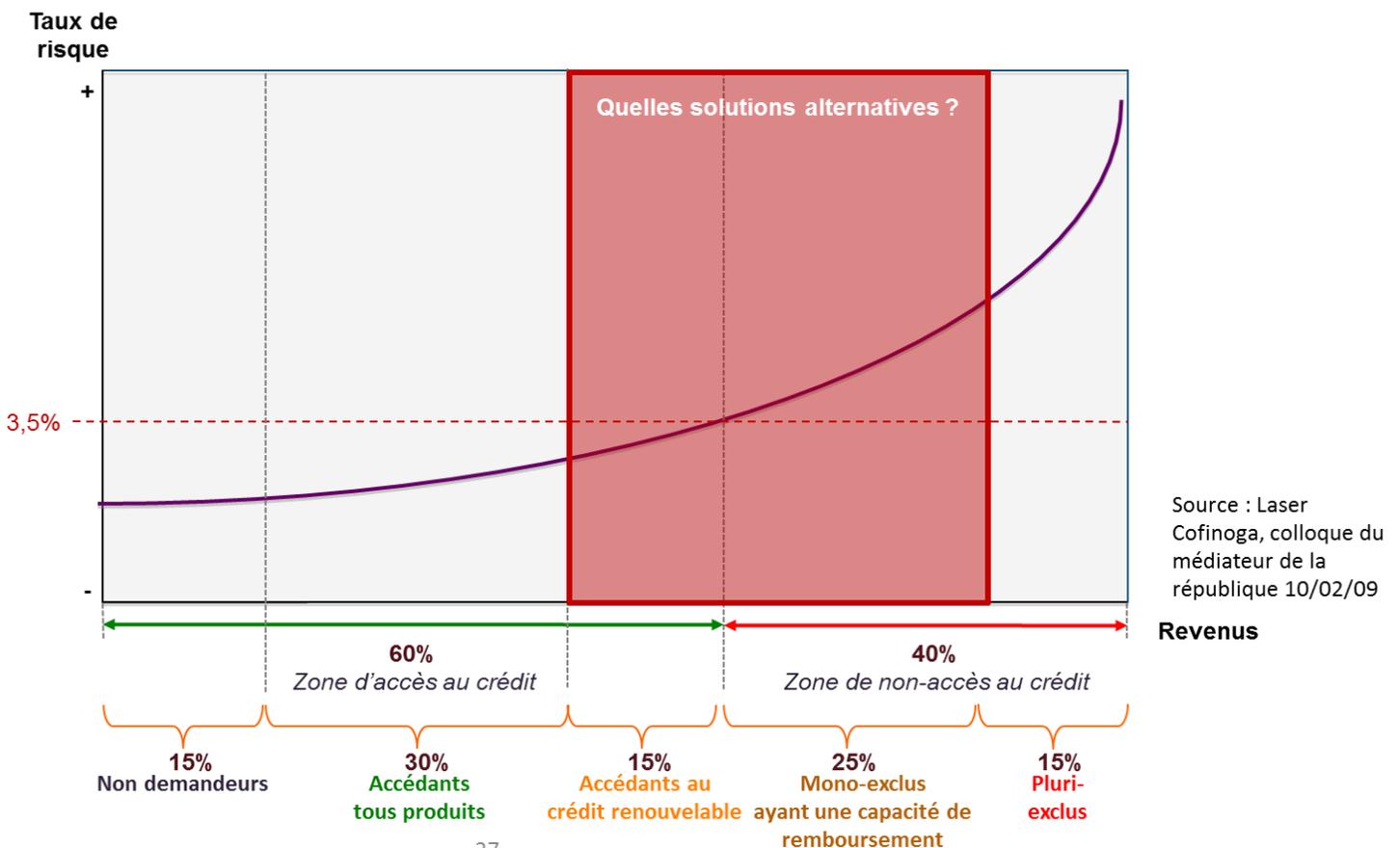
III) Promouvoir les alternatives au crédit renouvelable pour lutter contre le surendettement tout en améliorant l'accès au crédit

Constats et pistes de solutions

Le graphique ci-dessous produit par Laser Cofinoga en 2009 illustre le phénomène d'exclusion du crédit amortissable pour un certain nombre de personnes, alors même qu'elles pourraient être solvables (la Croix-Rouge française n'appelle pas à un droit au crédit pour tous qui serait la porte ouverte au surendettement).

Certaines d'entre elles n'ont accès à aucun crédit, d'autres n'ont accès qu'au crédit renouvelable, alors que, dans certains cas, le crédit est pertinent.

NDLR : C'est la seule source de données qu'on ait publiquement sur cette question fondamentale (!). Les chiffres inscrits ne sont certainement plus à jour.



Pourquoi rechercher une alternative au crédit renouvelable ? Pour quels besoins ?

Même si la loi Lagarde a fait évoluer ses modalités, le crédit renouvelable est **encore un produit risqué**, car très complexe à comprendre et « trop facile » à utiliser.

Le crédit renouvelable finance actuellement de **petites sommes - 1500€ en moyenne**, essentiellement pour des besoins de trésorerie, et notamment pour **refinancer des dettes** (bancaires ou de charges courantes).

En 2006, le rapport Babeau avait estimé (en divisant par deux par prudence) que **600 000 ménages, issus des deux premiers déciles, étaient solvables mais exclus du crédit à la consommation**.

Quid du microcrédit personnel ?

Au 31 mars 2012, 32 000 microcrédits personnels avaient été octroyés depuis 2006, tous prêteurs confondus, avec une tendance actuelle de 10 000 prêts par an, ce qui est louable mais toujours très loin de la demande potentielle.

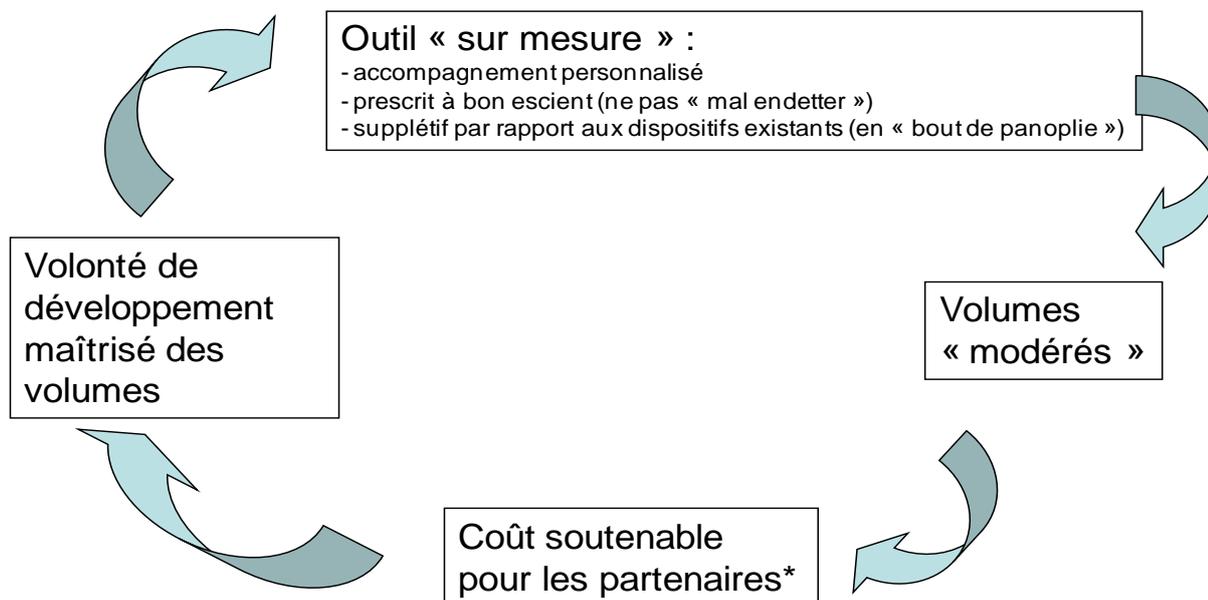
L'organisation actuelle du dispositif (réseau accompagnant en lien avec un prêteur bancaire) atteint ses limites :

- Publics fréquentant les réseaux accompagnants (CCAS, associations caritatives) de plus en plus pauvres et de moins en moins solvables
- Taux d'intérêt trop bas (<4%) au regard des coûts de production, ce qui en fait une activité déficitaire pour les prêteurs

Au cours d'un groupe de travail dédié au modèle économique de ce dispositif, piloté par la Croix-Rouge française, le graphique ci-dessous a été proposé par une banque. Cette vision du dispositif basée sur de faibles volumes était partagée par la quasi-totalité des prêteurs présents.

Compte tenu de son modèle actuel, le microcrédit personnel ne représente donc pas une alternative conséquente au crédit renouvelable. Le modèle de l'ADIE, avec notamment un taux d'intérêt plus élevé, est à observer de près car il semble bénéficier d'une croissance forte, en volumes.

Principe de cohérence du modèle économique actuel de Micro Crédit Personnel



* pour les banques notamment au titre de leur RSE

Graphique fourni pour le groupe de travail « modèle économique du microcrédit personnel »

Quid du crédit amortissable ?

La forte concurrence entre les établissements prêteurs et les taux d'usure produisent des taux d'intérêt assez bas. Les prêteurs, cherchant à rentabiliser chaque segment de clientèle, ne prêtent donc pas à toute une frange de clientèle pour laquelle le coût du crédit (notamment le coût du risque) semble trop important.

Quels sont les leviers techniques possibles permettant un accès plus large au crédit amortissable ?

1. Faire baisser le niveau de risque perçu par le prêteur :
 - a. en **développant des fonds de garantie publics** (du type Fonds de Cohésion Sociale) et/ou bancaires pour mutualiser les risques
 - b. en intégrant au moment de l'analyse de la demande de crédit **des éléments probables sur la situation future** du demandeur (par ex prendre en compte les futures indemnités chômage en cas de travail précaire...)
2. **Développer des structures de conseil et d'accompagnement budgétaire** et bancaire (plateformes budget) pouvant intervenir en cas de difficultés de remboursement

3. **Revoir les modèles de scoring sur les clients les moins connus** (comme le fait par exemple Cetelem avec les contrats CDD) pour prendre en compte les évolutions de la société (précarisation du travail...)

Quid des prêts d'honneur ?

Les prêts d'honneur sont distribués par de plus en plus d'acteurs : associations, collectivités, caisses de sécurité sociale dont **les caisses d'allocations familiales...**

Ces dernières jouent notamment un rôle très important quoique peu connu auprès des ménages allocataires. Intitulés « **Aides Financières Individuelles (AFI)** », ces **prêts d'honneur représentent chaque année 100 M€**. Ces AFI ont un certain nombre d'avantages :

- les CAF ont un bon maillage territorial
- elles peuvent recouvrer les créances directement sur les prestations versées aux 11,4 millions d'allocataires
- elles peuvent proposer un accompagnement par un travailleur social
- les AFI peuvent financer des dettes en intégralité
- complémentarité possible avec des aides CAF sous forme de subventions.

Pour répondre notamment aux situations d'urgence, ces prêts d'honneur versés par les CAF semblent donc une bonne alternative au crédit renouvelable qu'il conviendrait sans doute de développer. On pourrait utilement proposer cet outil du prêt d'honneur, ou avance de trésorerie, dans les plateformes budget.

Quel rôle pour le fichier positif dans la lutte contre le surendettement et l'amélioration de l'accès au crédit ?

Le débat sur la prévention du surendettement est souvent focalisé en France sur la création d'un tel fichier, qui viendrait résoudre ce problème tout en augmentant l'accès au crédit. Il existe rarement d'outils parfaits, surtout quand ils visent deux objectifs différents voire paradoxaux. Au-delà des querelles passionnées et des combats dogmatiques, il faut tenter de se baser sur des faits en tirant parti des expériences étrangères. **L'annexe 2 détaille celle de Belgique qui se rapproche le plus du cas français. Les constats sont accablants.**

Par ailleurs, un comité de préfiguration a rendu un rapport très complet sur le sujet en 2011. Si le concept de fichier positif est attrayant, le prototype qui est issu de ce comité l'est

beaucoup moins, suite à la prise en compte d'un certain nombre de contraintes (cf annexe 2).

Il semble donc que le fichier tel qu'il a été préfiguré en France ne permette pas d'atteindre les des deux objectifs privilégiés par le législateur, prévenir le surendettement des particuliers et évaluer la solvabilité de l'emprunteur. Il donnerait tout au mieux des informations supplémentaires mais partielles sur les crédits contractés, ce qui permet de mieux évaluer le risque a priori, mais pourrait aussi servir à prêter encore plus à ceux qui ont déjà des crédits, comme c'est le cas en Belgique.

A ce stade, l'équilibre bénéfice/coût de ce fichier semble donc défavorable, surtout quand on le compare à celui des structures de médiation de dettes :

	Fichier positif	Structures de médiation de dettes
Périmètre des dettes	Dettes bancaires uniquement	Toutes dettes
Leviers possibles sur les causes du surendettement	N'a pas d'impact en cas de baisse des ressources de l'emprunteur	Solutions possibles en cas de baisses de ressources (aides financières, restructuration...)
Résultats	L'expérience belge n'est pas concluante Incertitude forte quant à la façon dont le prêteur utilise l'information	Résultats positifs en Irlande Au-delà de solutions techniques, apportent une écoute et un accompagnement personnalisé
Coûts	Entre 500 et 850 M€ de coûts de mise en place, et 70 à 110M€ de fonctionnement annuel pour Banque de France + établissements, selon le comité de préfiguration	Irlande : 18M€ de fonctionnement annuel pour une population de 4M de personnes

La Croix-Rouge française, qui partage totalement l'objectif de prévention du surendettement, préfère donc que, compte tenu des contraintes budgétaires, les moyens soient concentrés sur la mise en place de structures publiques de médiation de dettes, tout en trouvant des alternatives au crédit renouvelable.

Propositions

- 3.1. Faire du crédit amortissable le crédit par défaut (**faisable à long terme**), 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 (**faisable à moyen terme**)
- 3.3. Investir dans les structures de médiation de dettes plutôt que dans le fichier positif (**faisable à moyen terme**)

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

Prendre des mesures à court terme

- 1.1. Changer de terminologie : dossier/procédure de désendettement et non de dossier/procédure de surendettement (**faisable à court terme**)
- 1.2. Lancer une étude qualitative et quantitative sur les parcours menant au surendettement (**faisable à court terme**)
- 1.3. Lancer une étude sur la façon dont nos voisins (UK, Irlande, Belgique...) pratiquent l'éducation et l'accompagnement budgétaire et bancaire (**faisable à court terme**)
- 2.2. Renforcer la formation initiale et continue des travailleurs sociaux sur les aspects budgétaires et bancaires (**faisable à court terme**) en insistant sur leur rôle préventif
- 2.3. Accompagner les structures volontaires (banques, associations, collectivités) souhaitant élargir leur champ de compétences en matière d'accompagnement, via des formations réciproques sur les territoires (**faisable à court terme**)

Il est urgent de rajouter dans les mesures court terme la mise à jour du **plafonnement des frais d'incident bancaire et des commissions d'intervention**, qui viennent grever le « reste pour vivre » des ménages déjà pauvres par leur niveau de ressources.

Fixer un cadre pour pouvoir mener aussi des mesures à moyen et long terme

Comme le préconise le « Manifeste pour l'inclusion bancaire en France des populations fragiles », 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 qu'il convient de développer à grande échelle.**

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 cet Institut et les différentes mesures, 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.

Annexes

Annexe 1 : quelques expériences de plateformes budgétaires

Le « Manifeste pour l'inclusion bancaire en France des populations fragiles » préconise d'avoir sur chaque département au moins une structure permettant d'apporter une réponse globale et personnalisée (sociale, budgétaire, juridique et psychologique) sur le traitement des dettes, tout en menant une démarche préventive basée sur l'information et le conseil.

On pourra notamment s'inspirer de deux exemples : le Money Advice Budgeting Service (MABS) en Irlande, et la plateforme budget du CCAS de Grenoble.

1/ Money Advice Budgeting Service (MABS)

- *Objectif du Money Advice Budgeting Service* : aider les gens à rembourser l'ensemble de leurs dettes (loyer, énergie, crédits, dettes personnelles), et à gérer leur budget
- *Service* :
 - conseils personnalisés gratuits, confidentiels et indépendants offerts par des conseillers spécialement formés, en face à face et à distance
 - gestion budgétaire, intermédiation, prêts d'urgence, éducation financière
 - le MABS ne rembourse jamais les dettes de ses clients
 - Information, soutien et écoute tout au long du processus
- *Structure* :
 - 271 conseillers et 78 salariés administratifs sur 60 sites administrés par un comité local réunissant collectivités locales, services sociaux, associations, créanciers...
 - coordonné et promu au niveau national par une tête de réseau
 - Près de 30 000 demandes d'aide chaque année – existe depuis 1992
- *Financement* : 18 M€ en 2011 provenant du ministère irlandais des affaires sociales

- *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

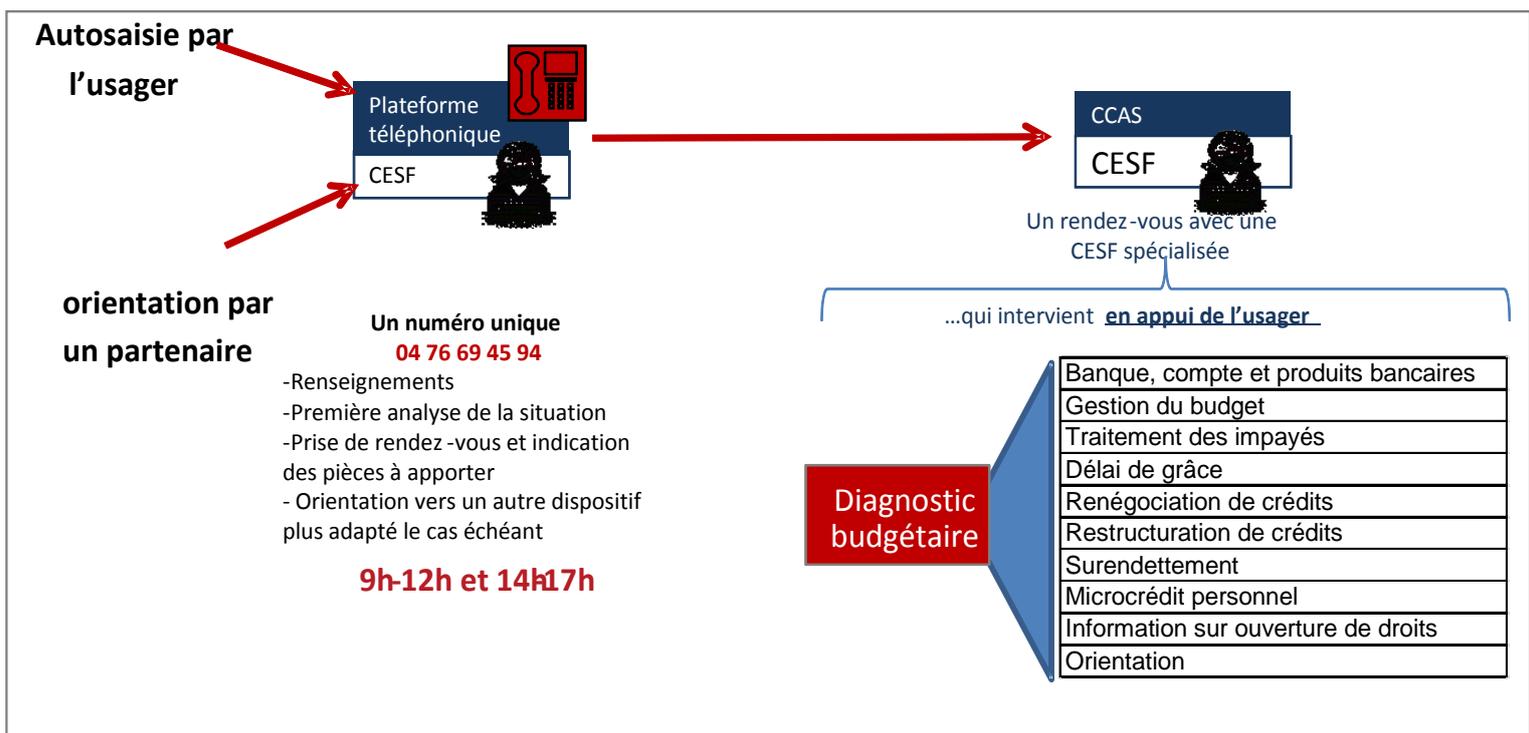
MABS a été reconnue unanimement lors d'une étude par les pairs de la Commission Européenne, ainsi que par un réseau européen d'associations de consommateurs qui luttent contre le surendettement (European Consumer Debt Network)

2/ CCAS de Grenoble

Le CCAS de Grenoble développe, avec l'Agence nouvelle des solidarités actives, une plateforme budget - point d'accueil gratuit, professionnalisé et connu- pour les personnes rencontrant des difficultés budgétaires sur la ville de Grenoble (quel que soit leur statut).

Assurées par une Conseillère en Economie Sociale et Familiale spécialisée, ces permanences regroupent 3 grandes missions : Information – Conseil – Solutions.

Schéma de fonctionnement de la plateforme :



Il s'agit là d'une démarche expérimentale : les actions développées sont évaluées en continu afin de mesurer leur efficacité, les adapter... Les données collectées, par un suivi statistique précis, permettent par ailleurs de renforcer la connaissance des publics et du type de difficultés rencontrées, et de détecter des situations de non recours.

Ces organisations en « plateforme » ont été plébiscitées à plusieurs reprises par les acteurs du surendettement en Europe. Les critères de réussite sont :

- **Confidentialité**
- **Professionnalisme : qualité de la formation initiale et continue**
- **Crédibilité des accompagnants : certification publique?**
- **Neutralité : non stigmatisant**
- **Accessibilité (maillage territorial, horaires, délais d'attente...)**
- **Coordination territoriale et partenariats (associations, créanciers...)**
- **Reporting solide pour analyser les situations et évaluer les réponses**
- **Financement à la hauteur des besoins pour être réactif**

Annexe 2 : réflexions sur le fichier positif

Limites du fichier préfiguré en France

Les deux objectifs assignés par le législateur en France au fichier positif sont de mieux évaluer la solvabilité de l'emprunteur et de prévenir le surendettement.

En donnant une information actualisée sur les crédits empruntés, l'emprunteur comme le prêteur seraient rendus plus responsables. Or une chose est de donner accès à une information, une autre chose est d'en user !

On peut ainsi vraiment se demander **comment les prêteurs vont évaluer la solvabilité sans la connaissance des charges courantes des ménages ou des montants réellement utilisés** des crédits renouvelables et des découverts autorisés, qui sont des informations n'apparaissant pas dans le fichier préfiguré. **Aucun outil informatique ne saurait remplacer le nécessaire dialogue avec pièces justificatives pour réduire l'incertitude du prêteur.**

Par ailleurs, cette information sur les crédits peut permettre, à l'inverse de toute pratique responsable, de cibler des clients qui n'auraient pas encore « trop » de crédits, **facilitant ainsi le travail de prospection commerciale**. Il est assez stupéfiant d'ailleurs de constater que les établissements financiers défavorables au fichier positif sont ceux qui ont les parts de marché les plus grandes, et inversement... Ou encore qu'un réseau bancaire soit favorable au fichier positif dans un pays et pas dans un autre, en fonction de son poids dans le marché du crédit à la consommation...

Enseignements de l'expérience belge

Il existe en Belgique une centrale publique des crédits depuis 2003, qui ressemble en beaucoup de points au fichier préfiguré en France (ils n'ont pas les montants réellement utilisés, ce qui est le cas du fichier français pour les crédits renouvelables et les découverts autorisés).

Voici les constats dressés par nos collègues belges, et notamment par le Réseau Financement Alternatif¹ (RFA):

1. **L'endettement est accru, mais essentiellement pour les ménages ayant déjà accès au crédit (plus de deux crédits en cours)**. Pour RFA, les raisons sont la plus grande facilité pour le prêteur à proposer un crédit à un client existant (pour estimer le risque notamment). Selon RFA, « **cette évolution peut être le signe d'une véritable bombe à retardement** »

¹ <http://www.ecosocdoc.be/static/module/bibliographyDocument/document/003/2040.pdf>

2. A fin 2011, le nombre d'emprunteurs défaillants est en augmentation pour la quatrième année consécutive. Le nombre de défaillance croit significativement pour les crédits renouvelables (appelés ouvertures de crédit)
3. Le taux des emprunteurs dont tous les crédits souscrits sont défaillants augmente en fonction du nombre des crédits. RFA pose la question : « **en quoi les informations recueillies par la Centrale positive sont-elles utilisées par les professionnels du crédit pour estimer le risque de non-remboursement et réduire les risques de surendettement par une politique d'octroi responsable ?** »
4. Enfin, le nombre de dossiers de surendettement acceptés annuellement a crû de 50% entre 2006 et 2010 e Belgique.

En conclusion, RFA déclare : « **sous le strict angle de la prévention du surendettement, des progrès significatifs se font toujours attendre pour qu'enfin les prêteurs déploient des approches innovantes en matière d'évaluation du risque et de capacité de remboursement de leurs clients** ». Le réseau RFA pense notamment à une fiche de dialogue qui recueillerait des données sur le budget des ménages, en se servant par exemple de budgets de référence avec pièces justificatives. Le réseau RFA souhaiterait également avoir dans la centrale des crédits **l'information de l'intermédiaire de crédit**, afin d'identifier si besoin des pratiques « anormales ».

Cet exemple belge illustre bien que **le fichier positif n'est pas un outil miracle de prévention du surendettement**. Tout dépend de son contenu (il faut qu'il soit le plus précis possible), et surtout, de l'environnement réglementaire du crédit et des pratiques des prêteurs. **Il ne suffit pas de donner une information au prêteur pour le rendre « responsable ».**