

CONCOURS INTERNE ET 3^{ÈME} CONCOURS DE RÉDACTEUR TERRITORIAL

SESSION 2021

ÉPREUVE DE NOTE

ÉPREUVE D'ADMISSIBILITÉ :

Rédaction d'une note à partir des éléments d'un dossier portant sur l'un des domaines suivants, au choix du candidat lors de son inscription :

- a) Les finances, les budgets et l'intervention économique des collectivités territoriales ;
- b) Le droit public en relation avec les missions des collectivités territoriales ;
- c) L'action sanitaire et sociale des collectivités territoriales ;
- d) Le droit civil en relation avec les missions des collectivités territoriales.

Durée : 3 heures

Coefficient : 1

DOMAINE : ACTION SANITAIRE ET SOCIALE DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

À LIRE ATTENTIVEMENT AVANT DE TRAITER LE SUJET :

- ♦ Vous ne devez faire apparaître aucun signe distinctif dans votre copie, ni votre nom ou un nom fictif, ni initiales, ni votre numéro de convocation, ni le nom de votre collectivité employeur, de la commune où vous résidez ou du lieu de la salle d'examen où vous composez, ni nom de collectivité fictif non indiqué dans le sujet, ni signature ou paraphe.
- ♦ Sauf consignes particulières figurant dans le sujet, vous devez impérativement utiliser une seule et même couleur non effaçable pour écrire et/ou souligner. Seule l'encre noire ou l'encre bleue est autorisée. L'utilisation de plus d'une couleur, d'une couleur non autorisée, d'un surligneur pourra être considérée comme un signe distinctif.
- ♦ Le non-respect des règles ci-dessus peut entraîner l'annulation de la copie par le jury.
- ♦ Les feuilles de brouillon ne seront en aucun cas prises en compte.

Ce sujet comprend 25 pages.

**Il appartient au candidat de vérifier que le document comprend
le nombre de pages indiqué.**

S'il est incomplet, en avertir le surveillant.

Vous êtes rédacteur territorial, en poste au centre communal d'action sociale (CCAS) d'Admiville.

Sensibles à la montée des situations de précarité dans la commune, les élus souhaitent que la ville joue un rôle en matière d'inclusion bancaire auprès des habitants.

Le directeur de votre CCAS vous demande de rédiger à son attention, exclusivement à l'aide des documents joints, une note sur l'inclusion bancaire.

Liste des documents :

Document 1 : Articles R123-1 à 123-6 du Code de l'action sociale et des familles - 1 page

Document 2 : « Les CCAS et le microcrédit personnel » (extrait) - *UNCCAS* - 2018 - 8 pages

Document 3 : « Inclusion bancaire : bilan et perspectives » (introduction, extrait) - F. Soulage - *tnova.fr* - 19 avril 2019 - 3 pages

Document 4 : « Une CESF en CCAS, pionnière des points conseil budget » - *lemediasocial.fr* - Consulté en janvier 2021 - 1 page

Document 5 : « Les politiques publiques en faveur de l'inclusion bancaire et de la prévention du surendettement » - (synthèse, extrait) - Cour des comptes - *senat.fr* - Juin 2017 - 6 pages

Document 6 : « Mettre en place le microcrédit personnel avec un multi-partenariat bancaire dans une « petite commune » (- de 5 000 habitants) » - Fiche d'expérience - *unccas.fr* - Consulté en janvier 2021 - 2 pages

Document 7 : « Le surendettement des ménages : enquête typologique 2019 » (extrait) - *particuliers.banque-france.fr* - Janvier 2020 - 2 pages

Documents reproduits avec l'autorisation du C.F.C.

Certains documents peuvent comporter des renvois à des notes ou à des documents non fournis car non indispensables à la compréhension du sujet.

DOCUMENT 1

Extrait du Code de l'action sociale et des familles

Partie réglementaire

Section 2 :

Centre communal ou intercommunal d'action sociale (Articles R123-1 à R123-65)

Sous-section 1 : Missions. (Articles R123-1 à R123-6)

- **Article R123-1**

Modifié par Décret n°2016-824 du 21 juin 2016 - art. 14

I.-Les centres communaux et intercommunaux d'action sociale produisent une analyse des besoins sociaux de l'ensemble de la population du territoire de leur ressort.

II.-L'analyse des besoins sociaux consiste en un diagnostic sociodémographique à partir des données d'observation sociale du territoire. Ce diagnostic est établi avec l'ensemble des partenaires, publics ou privés, qui participent à la mise en œuvre des actions de prévention et de développement social telles que mentionnées à l'article L. 123-5.

III.-L'analyse des besoins sociaux fait l'objet d'un rapport présenté au conseil d'administration au cours de l'année civile qui suit chaque renouvellement général des conseils municipaux. Les années suivantes, des analyses complémentaires, notamment thématiques, peuvent être présentées au conseil d'administration lors du débat d'orientation budgétaire ou, à défaut, lors du vote du budget.

- **Article R123-2**

Les centres d'action sociale mettent en œuvre, sur la base du rapport mentionné à l'article R. 123-1, une action sociale générale, telle qu'elle est définie par l'article L. 123-5 et des actions spécifiques.

Ils peuvent intervenir au moyen de prestations en espèces, remboursables ou non, et de prestations en nature.

- **Article R123-3**

Les centres d'action sociale peuvent créer et gérer tout établissement ou service à caractère social ou médico-social.

- **Article R123-4**

Les centres d'action sociale exercent leur action en liaison avec les services et institutions publics et privés de caractère social. A cet effet ils peuvent mettre en œuvre des moyens ou des structures de concertation et de coordination.

- **Article R123-5**

A l'occasion de toute demande d'aide sociale déposée par une personne résidant dans la commune, y ayant élu domicile, ou réputée y résider, ou encore se trouvant dans l'une des situations définies à l'article L. 111-3, les centres d'action sociale procèdent aux enquêtes sociales en vue d'établir ou de compléter le dossier d'admission à l'aide sociale.

- **Article R123-6**

Les centres d'action sociale constituent et tiennent à jour un fichier des personnes bénéficiaires d'une prestation d'aide sociale, résidant sur le territoire de la commune ou des communes considérées. Les informations nominatives de ce fichier sont protégées par le secret professionnel.

Les CCAS et le microcrédit personnel

DOCUMENT 2

Etat des lieux

Le réseau des CCAS et CIAS constitue un des premiers réseaux de microcrédit personnel en France, aussi bien en termes de points d'entrée mais également de microcrédits personnels octroyés (hors partenaires bancaires).

Ainsi, au 31 décembre 2017, environ 330 CCAS et CIAS sont impliqués dans le microcrédit personnel, soit en proposant directement du microcrédit via l'instruction d'un dossier et un accompagnement, soit en orientant vers une plateforme de microcrédit. Le nombre de CCAS et CIAS engagés a beaucoup augmenté par rapport aux débuts du microcrédit : en juin 2010, environ 100 CCAS et CIAS adhérents de l'UNCCAS étaient impliqués.

Ces 330 CCAS ont permis l'octroi d'au moins 1 700 microcrédits en 2017, sachant qu'on évalue que presque 12 000 microcrédits ont été distribués via les CCAS depuis 2007.

L'intérêt pour les CCAS de proposer du MCP

Le microcrédit personnel est un outil supplémentaire dans la palette des aides du CCAS

Les CCAS et CIAS, établissements publics, interviennent dans le champ social, auprès des habitants de la commune, de manière légale (instruction des dossiers d'aide sociale, domiciliation des personnes sans domicile stable, analyse des besoins sociaux) ou extralégale. Ces actions dites « volontaristes » sont vastes et variées et dépendent de la volonté des élus du CCAS. Cela va de la gestion d'établissement pour personnes âgées, Petite Enfance... à l'octroi d'aides financières pour les personnes en difficulté.

A cet égard, les CCAS et CIAS accordent des aides remboursables (prêts 0%) ou non (aides et secours du type impayés d'énergie, aide ali-



Le CCAS de Caen a ainsi calculé qu'entre 2007 et 2016, il a permis l'octroi de 330 microcrédits à des habitants, pour un montant total de 612 000 euros.

mentaire...) **sur leur budget propre** ou orientent vers d'autres dispositifs d'aide légaux ou extralégaux plus adaptés. Cependant, ces aides ne correspondent pas forcément aux besoins de la personne en termes de montant mais aussi d'objet. **Les CCAS s'engagent donc dans le MCP pour les aider à concrétiser un besoin personnel qui ne trouve pas de réponse par ailleurs.**

Le microcrédit personnel permet également au CCAS d'apporter une réponse à un besoin de financement que le CCAS ne pourrait pas lui-même prendre en charge puisque les fonds débloqués pour le microcrédit ne viennent pas du budget du CCAS mais bien de la banque partenaire.

Le microcrédit personnel permet de travailler les questions budgétaires

Le MCP est un crédit « accompagné ». Il permet de limiter les risques d'incident de remboursement mais constitue également **un levier pour travailler la prévention du surendettement et la sensibilisation à la gestion du budget des ménages.** En effet, l'avantage du microcrédit personnel réside dans le fait qu'il permet de réaliser un bilan global de la situation financière du demandeur, ce qui amène les CCAS à travailler sur le budget des familles et à mettre en place des accompagnements budgétaires lorsque cela est nécessaire.

Or, **travailler la gestion du budget incite la personne à mieux faire face ou à mieux anticiper ses dépenses donc à limiter les situations d'impayés.** Il s'agit de diminuer à terme les demandes d'aides formulées auprès des CCAS et de réorienter une partie budget dédiée aux aides facultatives (sur l'accompagnement budgétaire par exemple). Cela apporte une réelle plus-value sur le long terme, pour les usagers comme pour les CCAS.



Pour aller plus loin

C'est parce que le CCAS de Grenoble a commencé à travailler sur le microcrédit personnel que l'idée lui est venue de créer une plateforme dédiée à l'accompagnement budgétaire, ce qui a inspiré les Points Conseil Budget.

En effet, en moyenne, 25% des demandes de microcrédits faites auprès des CCAS débouchent sur l'octroi d'un microcrédit : cela signifie que 3 demandes sur 4 donnent lieu à autre chose... et souvent à un travail sur le budget.

C'est pourquoi certains CCAS parlent du microcrédit personnel comme **une forme de « produit d'appel »**, qui permet d'atteindre des publics un peu différents et de les accompagner sur des questions budgétaires.

Le microcrédit est un crédit bancaire accompagné

Le microcrédit personnel favorise le rapprochement entre le secteur social et le milieu bancaire, entre les CCAS et les acteurs bancaires, et entraîne donc une meilleure connaissance et une meilleure compréhension réciproque.

Pour l'emprunteur, le microcrédit est un levier d'inclusion bancaire. A travers le financement d'un projet à vocation sociale ou professionnelle pour l'emprunteur, le dispositif favorise l'accès à un crédit bancaire pour des personnes qui en sont traditionnellement exclues. Cela leur évite le recours à des solutions de remplacement chères et dangereuses, comme les crédits renouvelables. Le microcrédit personnel permet par conséquent de lutter contre les situations de surendettement et les inégalités.

En outre, comme il s'agit d'un crédit bancaire et non d'un secours financier, **les emprunteurs se sentent davantage valorisés.** Le fait de rembourser un crédit (avec un taux d'intérêt, des mensualités...) favorise une responsabilisation et une autonomisation des personnes. Cela permet également, lorsqu'il n'y a pas d'échec de remboursement du prêt, de **rétablir le dialogue et une confiance mutuelle entre l'emprunteur et le banquier.**



Mettre en place le microcrédit personnel

Au-delà des objectifs que le CCAS souhaite atteindre en proposant du microcrédit personnel, voici **quelques éléments à considérer lors de la construction du projet.**

Le budget

Il est difficile de déterminer un montant prévisionnel budgétaire type pour la mise en place du MCP. Celui-ci va dépendre de plusieurs facteurs :

- Nombre de demandes et nombre de prêts octroyés ;
 - Situation des demandeurs ;
 - Fonctionnement même du CCAS et du poste occupé par la/les personne(s) en charge du suivi ;
 - Temps passé en Equivalent Temps Plein (ETP) dans l'accueil du public, sur l'instruction d'un dossier mais aussi sur l'accompagnement des personnes ;
 - Actions complémentaires mises en place par le CCAS (éducation budgétaire, formation...)
 - Communication sur le dispositif (plaquettes, flyers...)
 - Eventuelle bonification du taux d'intérêt et/ou remboursement de la dernière mensualité ;
- Etc.

Pour aller plus loin

Dans le cadre de la convention entre l'UNCCAS et la Caisse des Dépôts, cette dernière a financé de nombreux CCAS pour leur permettre de se lancer dans le dispositif. Cette subvention, variable selon les CCAS, le nombre de prêts et les territoires, a toujours été perçue comme très importante par les CCAS, notamment pour financer le(s) personne(s) recruté(s) pour accompagner le microcrédit personnel.

Pilotage en interne ou passage par une plateforme de microcrédit ?

Depuis les débuts du microcrédit personnel, le dispositif a évolué. Ainsi, depuis 2012, la Caisse des Dépôts souhaite promouvoir la mutualisation et le développement du dispositif à travers la mise en place de plateformes de microcrédit personnel.

Qu'est-ce qu'une plateforme de microcrédit personnel ?

Ce sont des lieux uniques d'instruction sur un territoire donné (en général, au niveau départemental mais pas seulement) qui instruisent l'ensemble des demandes, les transmettent à leur(s) partenaire(s) bancaire(s) et jouent le rôle de référent en matière d'animation de réseau et de collaboration entre les divers acteurs du microcrédit.

Les objectifs visés par les plateformes d'instruction de microcrédit personnel sont :

- Améliorer la qualité de service rendu à l'utilisateur, via une procédure unique et harmonisée sur un territoire ;
- Favoriser le développement du dispositif, pour permettre l'accès au MCP à un plus grand nombre de demandeurs ;
- Renforcer la rationalisation du dispositif, par une mutualisation des moyens, en vue de proposer un service plus performant et efficace.

Lorsqu'il existe une plateforme de microcrédit personnel sur le territoire du CCAS, il peut être parfois plus intéressant de devenir prescripteur de cette plateforme que de développer le dispositif en interne.



DISPOSITIF DÉVELOPPÉ EN INTERNE

Développer le microcrédit personnel en interne permet de **maîtriser entièrement le dispositif**, depuis le choix du partenaire bancaire en passant par l'organisation de l'accueil des demandeurs, l'accompagnement post-microcrédit, etc.

Cela permet aussi de **développer des liens** avec des partenaires bancaires et d'**accroître la compétence du CCAS** en matière d'inclusion bancaire.

AVANTAGES

PASSAGE PAR UNE PLATEFORME DE MICROCRÉDIT PERSONNEL

Cela permet de répondre à un besoin des habitants sans que le CCAS doive développer le dispositif : il y a donc un **gain de temps** et une **économie de moyens humains et financiers**.

L'intérêt est aussi de **coordonner les interventions** de différents acteurs en matière d'inclusion bancaire sur un même territoire, et de faire partie d'un réseau d'acteurs.

Proposer le microcrédit personnel en interne nécessite **davantage de temps et de moyens humains et financiers** : à la fois **pour mettre en place le projet** (trouver le(s) partenaire(s) bancaire(s), signer la convention, communiquer sur le sujet...) et **pour le suivi du dispositif** (une ou plusieurs personne(s) en charge d'accueillir et d'accompagner les demandeurs).

Le temps entre la demande et l'octroi d'un microcrédit peut être **plus long**.

Un lien de **confiance** doit s'établir avec le partenaire qui gère la plateforme de microcrédit, et s'assurer que la plateforme peut **gérer un grand nombre de demandes**.

INCONVÉNIENTS



Pour aller plus loin

Au 31 décembre 2017, il existe 36 plateformes sur le territoire métropolitain. Elles permettent en moyenne l'octroi de plus d'un tiers des prêts (contre 25% en 2015).

La moitié des plateformes est gérée par une UDAF mais d'autres acteurs existent : Familles Rurales, Crésus, FACE, CIDFF et aussi CCAS...

Le choix du/des partenaire(s) bancaire(s)

Lorsque le CCAS choisit de développer le dispositif en interne et de ne pas recourir à une plateforme de microcrédit personnel, un des choix principaux concerne celui du ou des partenaire(s) bancaire(s). En effet, outre le recours à un outil supplémentaire pour les CCAS et le fait de favoriser l'accès au crédit, **le partenariat banque/CCAS améliore la connaissance réciproque et contribue à créer une relation de confiance. C'est pourquoi le choix du partenaire financier est une étape importante.**

Un organisme financier agréé

Pour mettre en place le microcrédit, le CCAS/CIAS doit signer une convention de partenariat avec un établissement bancaire ou financier agréé par le comité d'agrément du Fonds de Cohésion Sociale (voir la liste en annexe).

NB : Aucun partenariat national, entre l'UNCCAS et chaque organisme financier ou bancaire, n'a été négocié, les CCAS/CIAS gagnent en effet à travailler avec l'organisme de leur choix et à avoir ainsi une marge de négociation. Par conséquent, il n'existe pas à ce jour de convention type pour lier un établissement financier ou bancaire et un CCAS.

Des critères possibles

Généralement, le choix du partenaire financier se fait en fonction des critères suivants :

- Le CCAS a déjà noué des relations partenariales sur d'autres projets ;
- Les prestations du partenaire financier sont de qualité et l'offre intéressante (taux attractif, pas de domiciliation bancaire obligatoire...);
- La banque met à disposition un interlocuteur privilégié ou un référent unique ;



- La banque a apporté des informations précises au CCAS lors de ses recherches de partenariat (concernant les délais, le circuit de traitement...);
- L'intérêt de la banque pour le projet (sur certains territoires généralement les moins peuplés, un seul partenaire accepte de se lancer dans le dispositif) ;
- Le fait que la banque soit déjà engagée avec d'autres CCAS sur le dispositif ;
- L'engagement social et mutualiste de la banque : importance du coopératif, réinjection de l'argent collecté sur le territoire, actions d'éducation budgétaire, etc.
- Les agences bancaires locales sont parfois privilégiées par rapport aux enseignes représentant des sociétés de crédits, afin d'éviter toute connotation mercantile.



Pour aller plus loin

Voici au 31 décembre 2017, les partenaires bancaires des CCAS engagés dans le dispositif du microcrédit.

Le premier partenaire bancaire des CCAS est **la Caisse d'Epargne**, essentiellement via Parcours Confiance (57,6% des CCAS pour lesquels on connaît au moins un partenaire bancaire ont une convention avec la Caisse d'Epargne).

Ensuite, les CCAS ont des partenariats avec **le Crédit Mutuel** (surtout dans le Nord de la France), **le Crédit Agricole**, **Créasol** (qui a repris les conventions qui existaient avec la Banque Postale) et **les différents Crédits Municipaux**, en particulier ceux de Nantes, Bordeaux, Lyon, Boulogne-sur-Mer, Toulouse et Marseille.

Par ailleurs, **au moins 43 CCAS travaillent avec au moins deux partenaires bancaires** (15,6% des CCAS pour lesquels on connaît au moins un partenaire bancaire).

Les points de vigilance

- La domiciliation bancaire -

Certaines banques exigent une domiciliation bancaire, c'est-à-dire l'ouverture d'un compte bancaire dans leur établissement avec soit l'obligation d'alimenter le compte nouvellement créé d'au moins le montant de l'échéance du prêt soit celle d'y domicilier l'intégralité de ses revenus.

■ Les avantages

Cette domiciliation bancaire, qui consiste à rapatrier les virements (salaires, prestations...) du compte de la personne vers le compte nouvellement ouvert chez l'organisme prêteur, implique **une meilleure qualité dans le suivi bancaire** mis en place par la banque. Celle-ci peut ainsi détecter tout incident susceptible de compromettre les remboursements et d'anticiper un éventuel impayé souvent vécu comme un échec par les emprunteurs. La domiciliation peut donc permettre de **détecter des mouvements imprévus** ainsi que des découverts avant prélèvement de l'échéance.

Cela peut également **favoriser la mise en place de solutions sur-mesure** (découvert autorisé, remise de frais, facilité de caisse...) grâce auxquelles l'emprunteur pourra plus facilement surmonter une période difficile.

Enfin, il peut être compliqué pour l'emprunteur d'avoir à faire à deux banques dont une n'est pas informée (sa banque d'origine) qu'il a obtenu un microcrédit accompagné. Ainsi, il peut, dans certains cas, se retrouver pénalisé par sa banque d'origine (suite notamment à un découvert) alors même que la banque en charge du microcrédit lui propose des aménagements.

■ Les inconvénients

A l'inverse, la domiciliation bancaire peut constituer un frein pour l'usager. Cela peut **générer des coûts** (adhésion, parts sociales, coût du virement mensuel pour alimenter le compte sur lequel les charges continues d'être prélevées...) mais aussi **des démarches administratives supplémentaires** (nécessité de mettre en place un virement pour couvrir les charges si l'ensemble des revenus est domicilié sur le nouveau compte), et peut fragiliser la relation de confiance avec les conseillers dans la banque d'origine.

Par ailleurs, **la personne ne veut pas forcément changer de banque** ce qui peut donc empêcher certains bénéficiaires d'obtenir un microcrédit.

■ Plusieurs solutions existent

- Le CCAS peut conventionner avec un partenaire qui n'exige pas une domiciliation bancaire ;
- Le CCAS peut jouer un rôle de médiation vis-à-vis de la banque d'origine ;
- Le CCAS peut exposer au potentiel bénéficiaire les avantages et inconvénients d'avoir une seule banque, et laisser à celui-ci la possibilité de choisir de garder deux banques ou non ;
- Le CCAS peut conventionner avec plusieurs partenaires bancaires, ce qui augmente les possibilités de MCP.



- Les frais et garanties -

Avant de conventionner, il faut être vigilant sur la participation aux frais de dossier ou/et au fonds de garantie imposés à la charge du CCAS ou du bénéficiaire.

■ Les frais de gestion et la prise en charge de la garantie

Si les CCAS sont libres de conventionner avec le partenaire financier de leur choix, l'UNCCAS a eu l'occasion de se positionner sur la question des frais imposés au CCAS. En effet, il nous semble délicat de demander aux CCAS le versement de frais de gestion au partenaire bancaire alors qu'ils financent déjà l'instruction des dossiers de demande et accompagnement post-crédit les bénéficiaires du microcrédit. Ensuite, **il est nécessaire de rappeler que la convention entre la Caisse des Dépôts et l'organisme bancaire prévoit la prise en charge de la garantie à 50 % par le FCS et à 50 % par la banque.** Il paraît excessif de demander aux CCAS de financer une partie du risque (sauf s'il s'agit d'un emprunteur ne bénéficiant pas de la garantie).

■ Les frais éventuels à la charge de l'emprunteur

Certaines banques imposent des frais aux emprunteurs (ex : frais d'adhésion, frais de dossiers, assurance obligatoire...). Tout comme d'autres têtes de réseaux accompagnants, **l'UNCCAS a rappelé sa vigilance vis-à-vis de tels frais.** D'une part, il ne paraît pas justifiable d'imposer des frais d'adhésion ou de dossier à un emprunteur au prétexte qu'il bénéficie d'un microcrédit dès lors qu'aucun frais d'adhésion ne s'imposerait s'il pouvait faire une demande de prêt classique dans une banque. D'autre

part, l'UNCCAS considère que les besoins de financements des banques en matière de microcrédit ne doivent pas être supportés par les emprunteurs (de surcroît parmi les plus fragilisés) : la mise en œuvre de ces frais de dossiers génère une forme d'inégalité de traitement de la demande de MCP, d'un réseau accompagnant à l'autre et/ou d'un territoire à l'autre.

Par ailleurs, certaines banques proposent une assurance décès ou invalidité. En effet, le FCS ne garantit plus les prêts lorsque les sommes sont décaissées. Il appartient aux héritiers de rembourser le MCP comme n'importe quel prêt. Cependant, le COSEF rappelle que **l'assurance doit rester facultative.**

■ La caution personnelle

Il est important de garantir l'accès au microcrédit sans recours à la caution d'un tiers. Tout d'abord, le microcrédit bénéficie actuellement d'excellents taux de remboursement et d'une solide garantie de l'Etat via le Fonds de cohésion sociale. Ensuite, demander une caution serait un frein important à l'accès au microcrédit et exclurait une partie du public potentiellement emprunteur mais incapable de proposer un cautionnaire. Enfin, le rôle joué par le réseau accompagnant, distinct de l'organisme prêteur, est d'anticiper les risques et de limiter les impayés via l'accompagnement de l'emprunteur.



La délibération en Conseil d'Administration

Une fois le ou les partenaire(s) bancaire(s) trouvés, le CCAS doit convenir et prendre une délibération.

Pour rappel, une délibération est un acte administratif pris par le Conseil d'administration du CCAS. Elle doit comprendre les éléments suivants : le jour et l'heure de la séance, le nom du président de séance, les noms des administrateurs (présents, représentés, absents), l'affaire débattue, le résultat du vote et la décision prise à la suite du résultat du vote. La délibération a une valeur exécutoire après transmission au contrôle de légalité et sa publication.

La formation des agents

Lorsqu'un CCAS met en place le microcrédit personnel, il est important que les agents qui vont être concernés par le dispositif puissent être formés. Cette formation peut être effectuée par des **pairs**, par les **partenaires bancaires**, par des **formations extérieures** (proposées par l'UNCCAS), ou en lien avec **d'autres partenaires** (Banque de France, Finances et Pédagogie, etc.).



Au CCAS d'Angers, la formation est apparue indispensable pour lever les appréhensions des agents, répondre à leurs questionnements et les mettre dans une position favorable pour l'instruction de cette nouvelle prestation.



Le CCAS de Laval considère que la réussite du dispositif dans la commune est essentiellement liée aux réunions de formation des travailleurs sociaux du CCAS mais aussi du Département (qui intervient comme prescripteur) sur le MCP et l'éducation budgétaire.

La formation est très utile car elle permet de lever les a priori et les préjugés : **c'est un vecteur essentiel de la réussite du dispositif**. En effet, la méconnaissance des principes du système bancaire par les acteurs sociaux, leur vision parfois « déformée » de ce système et de ce qu'il induit en matière de risque de surendettement accru des publics fragiles justifient la mise en place de modules de formation adaptés. **Ces formations permettent aux agents de percevoir le microcrédit**

personnel comme un outil supplémentaire aux aides classiques. Ces formations montrent que, utilisé à bon escient, le microcrédit ne met pas les personnes en difficulté mais au contraire leur est utile et facilite une réconciliation avec le monde bancaire. En outre, la formation à l'éducation budgétaire et au montage des dossiers est précieuse pour une meilleure pré-instruction.

La communication

Si l'ensemble du territoire n'est pas couvert par une offre de microcrédit personnel, un site France-Microcrédit, recense les points d'entrée vers le microcrédit.

Les bilans réalisés régulièrement par l'UNCCAS montrent que **la communication autour du microcrédit est souvent un enjeu majeur pour les CCAS et CIAS** le mettant en œuvre. Ainsi, **l'UNCCAS a réalisé plusieurs outils de communication sur le microcrédit**, dont un flyer sous forme de bande-dessinée à destination du public des CCAS, disponible en annexe, disponibles sur le site UNCCAS.org. Des fiches destinées à mettre en avant des pratiques inspirantes ont également été élaborées par l'UNCCAS, en partenariat avec les CCAS de Bessancourt, Caen, Lyon, Tourcoing et Villiers-le-Bel, ainsi que le Crédit Municipal de Paris.

Les paragraphes suivants sont issus des fiches pratiques, qui peuvent être consultées sur le site Internet de l'UNCCAS.

Pourquoi définir une stratégie en matière de communication sur le microcrédit personnel ?

Pour commencer, les CCAS proposant du microcrédit personnel doivent se demander s'ils souhaitent proposer ce dispositif uniquement à leur **public déjà suivi** ou s'ils souhaitent s'adresser à un **public plus large**, venant moins souvent au CCAS / CIAS (travailleurs pauvres en particulier). De même, les CCAS doivent également choisir s'ils souhaitent que le microcrédit personnel puisse représenter un « produit d'appel » et communiquer largement dessus, ou s'ils préfèrent que le MCP demeure un dispositif plus confidentiel.



INCLUSION BANCAIRE : BILAN ET PERSPECTIVES

François Soulage

19 avril 2019

INTRODUCTION

(...)

1. IDENTIFIER LES « CLIENTÈLES FRAGILES »

1.1. L'INCLUSION BANCAIRE NE RÉSOUT PAS LES PROBLÈMES DE LA GRANDE PAUVRETÉ

L'inclusion bancaire est, dans nos sociétés, un aspect essentiel de l'inclusion sociale. L'Observatoire de l'inclusion bancaire (OIB) la définit d'ailleurs explicitement comme telle : « L'inclusion bancaire participe au processus d'inclusion dans la vie économique et sociale. Elle permet à une personne physique d'accéder durablement à des produits et services bancaires adaptés à ses besoins non professionnels et de disposer des moyens de les utiliser dans des conditions de coûts compatibles avec ses ressources³. »

Toutefois, l'inclusion bancaire laisse entière la question de la fragilité financière permanente que connaissent les personnes en « grande précarité », celles dont les ressources pour une personne seule sont inférieures ou égales à 40 % du revenu médian, c'est-à-dire très inférieures encore au seuil de pauvreté situé habituellement à 50 % ou 60 % du revenu médian. Elles sont en définitive très peu et très mal « bancarisées ». Tous les rapports disponibles le confirment – en particulier celui du Secours catholique publié depuis plus de quinze ans –, ces situations de « grande pauvreté » sont malheureusement souvent durables : les personnes qui connaissent de telles conditions d'existence peinent à en sortir. Pour elles, l'inclusion bancaire n'est qu'un horizon éloigné, et il serait illusoire de prétendre résoudre leurs difficultés par ce moyen. Car les causes du manque de ressources sont souvent multiples et ne dépendent pas de l'accès à un bouquet minimum de services bancaires : perte d'emploi, séparation, non-recours aux aides sociales, situation juridique illégale empêchant l'accès aux aides publiques... Ce sont ces personnes qui peuvent être tentées par les systèmes alternatifs qui se développent.

Ces personnes – environ 500 000 selon les estimations publiées par l'OIB en 2017 – sont dans une situation d'autant plus délicate qu'elles ont, de fait, échappé jusqu'à présent à tous les dispositifs de repérage des « clientèles fragiles » prévus par la législation. Il faut, en effet, pour être repéré comme telles, avoir une relation bancaire. Autrement dit, la détection des clientèles fragiles ne permet pas de répondre à la question essentielle de l'exclusion sociale, celle des « invisibles ». Très différente est la situation des personnes qui sont plus proches du seuil de pauvreté, voire qui le dépassent légèrement. Elles ont un

³ Rapport annuel de l'Observatoire de l'inclusion bancaire 2017, déjà cité.

compte en banque, mais connaissent régulièrement des difficultés financières. Ce sont ces personnes que l'on qualifie de « clientèle fragile ».

1.2. CONNAÎTRE LES CLIENTÈLES FRAGILES

Imposée aux banques et aux établissements financiers depuis 2013 (obligation renouvelée en 2017 mais selon des modalités décidées par la profession), cette détection repose sur une pluralité de critères. En effet, selon le Code monétaire et financier (art. 312-3-4), la situation de fragilité financière « est appréciée par l'établissement teneur de compte à partir : 1° de l'existence d'irrégularités de fonctionnement du compte ou d'incidents de paiement ainsi que de leur caractères répété constaté pendant trois mois consécutifs, 2° et du montant des ressources portées au compte⁴ ». Mais il est aussi précisé que « l'établissement peut également prendre en compte les éléments dont il aurait connaissance et qu'il estime de nature à occasionner des incidents de paiement, notamment les dépenses portées au débit du compte ». Selon le rapport 2017 de l'OIB, « près de 60 % des personnes détectées le sont [...] selon les critères laissés à l'appréciation des établissements, contre un tiers en 2016 ».

Selon les déclarations des banques à l'OIB, ce travail de détection, assez disparate selon les réseaux, aurait permis d'identifier 3,6 millions de clients en situation de fragilité financière fin 2017. Ces personnes auraient chacune en moyenne 3,4 crédits à la consommation dont 2,5 crédits renouvelables⁵. Ce chiffre demeure très important même si, depuis la loi Lagarde de 2010, la place des crédits renouvelables a diminué.

Ce travail permet aussi de constater que, en dehors des « invisibles » mentionnés plus haut, les incidents de paiement sont pour la plupart liés à des situations financières lourdement et durablement dégradées, situations que la facturation de frais bancaires élevés et le contournement des plafonds légaux ne peuvent qu'aggraver.

Nombre de ces situations sont malheureusement identifiées trop tard ou sont liées à des situations de pauvreté structurelle. Cela rend difficile leur résolution par des outils d'inclusion bancaire. C'est ici qu'intervient la procédure de surendettement, qui peut, dans certains cas, permettre de sortir de l'impasse.

1.3. L'INCLUSION BANCAIRE, OUTIL D'IDENTITÉ SOCIALE

L'inclusion bancaire demeure l'objectif essentiel pour accorder à tous une identité sociale. Comme le dit le « Manifeste pour l'inclusion bancaire en France des populations fragiles », publié en 2011, « il n'est pas surprenant de constater aujourd'hui que la très grande majorité de la population française possède un compte bancaire et des moyens de paiement "modernes" ». Mais une question demeure : sommes-nous tous égaux devant l'utilisation des produits et services bancaires ?

⁴ Code monétaire et financier (art. 312-3-4).

⁵ « Ceux-ci sont souscrits dans leur banque dans seulement 6 % des cas », note le Rapport annuel de l'Observatoire de l'inclusion bancaire 2017, ajoutant : « On voit donc l'importance de la distribution des crédits par les sociétés de financement (qui octroient des crédits parfois sur les lieux de vente des biens, mais ne collectent pas de dépôts) auprès de ces publics ».

Cette question doit faire l'objet d'une grande attention de la part des pouvoirs publics et des institutions bancaires et financières. Or, malgré des efforts continus d'amélioration des dispositifs législatifs, réglementaires ou volontaires, la situation actuelle ne peut être qualifiée de satisfaisante.

Trois rapports récents le soulignent : le rapport de l'Observatoire de l'inclusion bancaire (OIB) de 2017⁷, celui du Comité consultatif du secteur financier sur les frais bancaires⁸ et enfin celui de l'OIB sur « l'offre spécifique clientèles fragiles » (OSCF), rédigé par Alain Bernard, et qui n'a pas été rendu public. Leur lecture et les préconisations qu'ils contiennent montrent la voie à suivre. Mais, surtout, elles éclairent la situation présente qui nécessite encore une forte amélioration des pratiques bancaires, même si celles-ci sont en constant progrès. Quelques chiffres, liés au surendettement et aux « interdits bancaires », permettent de s'en faire une idée.

- 1,3 million de personnes sont « interdits bancaires » inscrites au Fichier central des chèques (le FCC) à la fin de 2017.
- À la même date, 2,5 millions de personnes sont inscrites au Fichier des incidents de remboursement des crédits aux particuliers (le FICP), ce qui leur interdit toute possibilité de crédits nouveaux, à l'exception notable du Micro Crédit Personnel accompagné pour lequel ce rapport fera des propositions (cf. infra 3.8.).
- 762 000 ménages sont en cours de désendettement dans le cadre d'une procédure de surendettement en décembre 2018. Ils étaient 842 000 en décembre 2015.
- 163 000 dossiers ont été déposés en 2018 auprès des Commissions de surendettement pour un encours total de dettes de 6,6 milliards d'euros (dont 2,3 Mds de dettes immobilières, 2,5 Mds de dettes à la consommation, 0,8 Md de dettes de charges et courantes, et 0,8 Md de dettes autres). Sur l'ensemble de ces dossiers, 148 000 ont été considérés recevables et 92 000 sont des primo-déposants. On notera cependant que le nombre de primo-déposants est en baisse de 35 % sur quatre ans, résultat en partie des réformes du crédit à la consommation, mais peut-être aussi d'une définanciarisation ou de dettes plus locales et non financières.

(...)

⁷ Déjà cité.

⁸ CCSF, « Rapport sur les frais d'incidents bancaires », janvier 2018, disponible ici : https://www.ccsfin.fr/sites/default/files/media/2018/09/03/ccsf_rapport_frais_incident_publie_2018.pdf

Une CESF en CCAS, pionnière des points conseil budget

Conseillère en économie sociale familiale (CESF) depuis 2001, Stéphanie Barrau exerce aujourd'hui dans un CCAS, à Agde (Hérault). Témoignage.

Une fonction technique

C'est pour *"l'alliance du côté technique de la fonction de conseillère"* à l'aspect humain *"d'un métier du social"* que Stéphanie Barrau a choisi de devenir CESF.

"L'envie d'être utile dans la vie quotidienne des personnes", poursuit-elle. Après différents postes, elle intègre, en 2009, le service logement et surendettement du centre communal d'action sociale (CCAS) de la ville d'Agde (Hérault).

Dans ce cadre, elle accompagne les personnes rencontrant des difficultés locatives et/ou financières, et s'est spécialisée dans la prévention du surendettement, notamment dans le cadre de **l'expérimentation des "points conseil budget" (PCB)**, aujourd'hui en voie de généralisation.

Un travail d'équipe

"Au sein d'un CCAS, une CESF ne travaille pas seule", raconte-t-elle. *"Je suis ainsi en relation étroite avec les assistantes sociales, l'éducatrice spécialisée mais aussi les agents administratifs"*.

"La difficulté locative et/ou budgétaire peut renvoyer à une autre problématique et en échangeant entre professionnels, on arrive à avoir une vision globale de la situation et c'est bien ensemble, et avec la personne, que l'on parvient à la faire évoluer".

Autre satisfaction pour elle : travailler en contact direct avec le public, au CCAS ou à domicile, ce qui n'est pas forcément le cas de tous les CESF.

Instaurer la confiance

Mais parler d'argent n'est pas simple pour les usagers, *"il faut donc accepter que cela prenne du temps, le temps d'instaurer une relation de confiance"*, souligne Stéphanie Barrau, qui a déjà vu des personnes se présenter plusieurs fois avant d'arriver à aborder dans le détail leurs difficultés.

"On vise, comme tout travailleur social, à soutenir l'autonomisation et la socialisation des personnes", précise-t-elle.

Oser l'expérimentation

Membre de la commission de surendettement de son territoire (présentes dans chaque département, ces commissions centralisent et instruisent les dossiers de surendettement), Stéphanie Barrau voit ainsi *"passer de nombreux dossiers tout en sachant que certaines personnes, même dans des situations très avancées, ne demandent pas d'aide"*.

Souhaitant être plus *"active en prévention"*, elle s'est alors proposée pour mettre en place un point conseil budget (PCB), dans le cadre de l'expérimentation lancée par le gouvernement sur la période 2016-2018.

Le CCAS d'Agde a donc été l'une des institutions ayant expérimenté les PCB, qui se définissent comme des *"structures d'accueil inconditionnel destinées à accompagner toute personne rencontrant des difficultés budgétaires et ayant besoin d'un accompagnement"*.

Partager son expérience

"L'expérience PCB est très riche humainement !", s'enthousiasme d'ailleurs Stéphanie Barrau. Notamment parce que, le développement des points conseils budget s'appuyant sur des partenariats très divers, l'horizon des professionnels du CCAS s'est élargi.

Forte de cette expérience et souhaitant la partager, elle se réjouit enfin d'avoir l'occasion d'intervenir, avec la Banque de France, auprès de futurs professionnels en formation au sein des instituts régionaux du travail social (IRTS) pour *"réfléchir ensemble sur les actions possibles de prévention du surendettement"*.



Juin 2017

LES POLITIQUES PUBLIQUES EN FAVEUR DE L'INCLUSION BANCAIRE ET DE LA PRÉVENTION DU SURENDETTEMENT (*extrait*)

Synthèse

En France, le processus de bancarisation de la population, à l'œuvre depuis une quarantaine d'années, a conduit les services bancaires à devenir un élément essentiel de l'intégration des individus au sein de la société. Dès les années 1980, la généralisation des paiements des salaires et prestations sociales par chèque et virement a en effet rendu indispensable la possession d'un compte en banque pour pouvoir participer à la vie économique et sociale.

Les pouvoirs publics ont donc été conduits à prendre des mesures destinées à renforcer l'accès des clientèles considérées comme les moins rentables par les établissements financiers à un compte bancaire et à des moyens de paiement. Ces mesures se sont multipliées depuis la fin des années 1990, traduisant la volonté des pouvoirs publics d'imposer au secteur bancaire de participer à un objectif d'insertion sociale.

La définition de l'inclusion bancaire retenue dans le cadre du présent rapport est celle adoptée par l'observatoire de l'inclusion bancaire (OIB)³: « *L'inclusion bancaire participe au processus d'inclusion dans la vie économique et sociale. Elle permet à une personne physique d'accéder durablement à des produits et services bancaires adaptés à ses besoins non professionnels et de les utiliser* »⁴.

L'inclusion bancaire vise donc non seulement à permettre l'accès à un compte et à des moyens de paiement adaptés aux besoins des personnes, mais également à prévenir leur mésusage éventuel. Elle recouvre également, à ce titre, les politiques publiques visant à encadrer la distribution du crédit à la consommation et à accompagner les personnes fragiles financièrement afin de mieux prévenir le surendettement ou en limiter les conséquences.

Un arsenal juridique étoffé afin de garantir l'accès de tous à un compte bancaire et à des moyens de paiement adaptés

D'importants efforts ont été fournis ces dernières années afin de renforcer l'efficacité des dispositifs légaux en faveur de l'inclusion bancaire. Le plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale du 21 janvier 2013, qui comprend un volet spécifique consacré à ce thème, et la loi de séparation et de régulation des activités bancaires du 26 juillet 2013, dont plusieurs dispositions sont la traduction de mesures annoncées dans ce plan, témoignent de ces efforts.

Les politiques publiques en faveur de l'inclusion bancaire reposent aujourd'hui sur des outils nombreux et diversifiés. Les principaux d'entre eux sont :

- la procédure dite du « droit au compte », qui doit permettre l'accès de tous à un compte bancaire assorti de services bancaires de base gratuits ;

³ L'OIB a été créé par la loi du 26 juillet 2013.

⁴ Voir le rapport annuel 2015 de l'OIB (rendu public en octobre 2016).

- l'offre de services bancaires spécifiques, qui vise à lutter contre l'accumulation des frais bancaires chez les clients en situation de fragilité financière grâce, notamment, à une limitation des frais d'incident de paiement ;

- la mission dite d'accessibilité bancaire, mission de service public confiée à La Banque Postale, visant à permettre l'accès, via le livret A, à un substitut de compte bancaire dépourvu de moyens de paiements mais sur lequel sont autorisés les retraits en liquide à partir de très faibles montants ainsi que certaines opérations de virement et de prélèvement.

Ces différents dispositifs, qui se comparent favorablement aux dispositifs existant dans d'autres pays européens, garantissent, en France, un niveau élevé d'inclusion bancaire (taux de bancarisation supérieur à 96 %).

Des marges d'amélioration dans la mise en œuvre des dispositifs légaux en faveur de l'inclusion bancaire

L'enjeu aujourd'hui est donc moins de compléter les dispositifs existants que d'améliorer leurs conditions de mise en œuvre et d'assurer la cohérence globale de la politique d'inclusion bancaire afin de disposer d'instruments suffisamment souples et efficaces pour répondre à la variété des besoins exprimés.

En effet, les dispositifs actuels se juxtaposent les uns aux autres, sans hiérarchie claire, et se chevauchent en partie. Il en résulte un manque de lisibilité à la fois pour les personnes directement concernées, pour les bénévoles et les professionnels de l'action sociale qui les accompagnent et pour les établissements de crédit chargés de la mise en œuvre de ces dispositifs. L'inadaptation des services offerts en réponse aux besoins constitue également un risque pour la politique d'inclusion bancaire.

Le droit au compte : un nombre limité de bénéficiaires, une procédure intrinsèquement complexe

Le dispositif du droit au compte permet aujourd'hui à toute personne dépourvue d'un compte de dépôt et à laquelle une banque a refusé l'ouverture d'un compte, d'obtenir la désignation, par la Banque de France, d'un établissement qui sera tenu de lui ouvrir un compte assorti de la fourniture gratuite d'un certain nombre de services bancaires dits « de base »⁵. Le droit au compte s'adresse aux personnes physiques et morales, domiciliées en France (sans condition de nationalité) ainsi qu'aux personnes de nationalité française résidant à l'étranger.

Si ce dispositif, créé en 1984, connaît une utilisation croissante, sa mise en œuvre ne concerne qu'une fraction assez faible de la population. Il y avait, en 2015, seulement 143 478 comptes actifs dans le cadre de la procédure du droit au compte.

Ce caractère résiduel de la procédure du droit au compte est cohérent au regard de la forte bancarisation de la France. Mais il tient également, en partie, au fait que cette procédure demeure compliquée et longue pour les demandeurs. Des progrès dans le pilotage du dispositif pourraient être réalisés afin d'améliorer la situation actuelle, où la Banque de France désigne des établissements de crédit pour l'ouverture d'un compte bancaire mais n'est pas informée des suites de ces désignations (ouverture effective d'un compte, refus d'ouverture de compte ou absence d'ouverture de compte liée à la non-présentation de la personne concernée à l'agence bancaire). Or, ce qui importe pour le demandeur est moins la désignation d'une banque que les conséquences concrètes de cette désignation : l'ouverture effective d'un compte.

⁵ Ces services comprennent notamment l'ouverture, la tenue de compte, les paiements par virements et prélèvements, une carte de paiement dont chaque utilisation est autorisée par la banque. Ces services ne comprennent pas d'autorisation de découvert, ni de chéquier.

L'offre spécifique de services bancaires : un nombre encore modeste de bénéficiaires, des marges de manœuvre pour améliorer sa diffusion

La loi du 26 juillet 2013 impose aux établissements de crédit de proposer aux personnes physiques en situation de fragilité financière une offre spécifique comprenant, d'une part, des services bancaires très proches dans leur contenu des services bancaires de base pour un tarif ne pouvant pas dépasser 3 € par mois et, d'autre part, une limitation des frais facturés au client en cas d'incident de paiement.

Cette offre a été, jusqu'à présent, peu souscrite⁶ : la raison en tient à sa mise en place récente au sein des établissements de crédit mais aussi, probablement, à la nature même des services auxquels elle donne accès (notamment absence de chéquier, et souvent interdiction de découvert autorisé). S'il est ainsi encore tôt pour tirer des conclusions fermes s'agissant du développement futur de cette offre, il existe cependant des marges de manœuvre pour améliorer sa diffusion : d'une part, les réseaux bancaires pourraient se montrer plus actifs dans la proposition de cette offre à leurs clients en situation de fragilité financière, et, d'autre part, l'offre spécifique pourrait bénéficier d'un meilleur relais au sein des acteurs de la sphère sociale, ces derniers étant susceptibles d'en faire comprendre l'intérêt aux clients fragiles qu'ils accompagnent.

La mission d'accessibilité bancaire de La Banque Postale : un dispositif ancien et aux bénéfices aujourd'hui incertains en termes de bancarisation

À la différence des autres réseaux de collecte, La Banque Postale est tenue d'ouvrir un livret A à toute personne qui en fait la demande et de donner accès sur ces livrets à un certain nombre de fonctionnalités permettant de l'utiliser comme un quasi-compte courant (retrait et dépôt d'espèces à partir de 1,50 €, possibilité de domicilier le versement de prestations sociales et le prélèvement de certains impôts ainsi que des loyers dus aux organismes HLM, etc.) de manière gratuite et illimitée. En compensation de cette mission de service public, la Banque Postale perçoit une compensation financière (225 M€ en 2016), dont le montant représente pour elle un enjeu financier important.

L'utilisation du livret A comme substitut de compte bancaire est concentrée sur environ deux millions de détenteurs, qui réalisent, à partir de leurs livrets A, de nombreuses opérations de virements et de prélèvements et beaucoup de retraits et dépôts d'espèces via les guichets de La Banque Postale. Or, parmi ces utilisateurs très actifs du livret A, un nombre important de clients disposent déjà d'un compte et de moyens de paiement. Ces utilisateurs ne sont donc pas dans le cœur de cible de la mission, même s'il est vraisemblable que les plus modestes d'entre eux rencontrent des difficultés de trésorerie les conduisant à s'appuyer, pour y faire face, sur le livret A (lequel ne supporte aucun frais en cas d'incident de paiement).

Pour cette clientèle fragile ou précaire, La Banque Postale remplit par ailleurs une fonction sociale d'accompagnement via ses guichets. Cette fonction dépasse toutefois le champ stricto sensu de la mission d'accessibilité bancaire, puisqu'elle s'adresse aussi bien aux détenteurs de livrets A que de comptes courants postaux (CCP), ces derniers ayant également recours de manière importante aux guichets de La Banque Postale pour des retraits ou dépôts d'espèces. Ce constat rend nécessaire une meilleure connaissance des profils de la clientèle de La Banque Postale et de ses besoins, aucune étude typologique n'ayant à ce jour été réalisée. Les résultats d'une telle étude permettrait d'envisager, dans le cadre de la réforme de la mission attendue pour 2020, à la fois, un recentrage de « l'outil livret A » sur son rôle de pré-bancarisation et une redéfinition de la mission d'accessibilité bancaire autour des besoins observés sur le terrain.

⁶Au 31 décembre 2015, seulement 244 979 clients en bénéficiaient, sur un total d'environ 3 millions de clients identifiés fragiles financièrement.

La nécessité de mieux assurer la cohérence entre les différents dispositifs légaux

Une clarification des objectifs assignés à chacun des outils de la politique d'inclusion bancaire s'impose. L'option que la Cour privilégie consiste à affirmer la primauté du droit au compte pour accéder à un compte bancaire et à des moyens de paiement adaptés. Par rapport aux services bancaires de base, associés au droit au compte, et à l'offre spécifique de services bancaires destinée aux clients fragiles, le livret A dispose en effet de fonctionnalités limitées et ne donne pas accès à d'autres moyens de paiement que les espèces.

Il apparaîtrait néanmoins souhaitable de maintenir, au côté d'un « droit au compte », qui devrait être amélioré dans son fonctionnement, une mission de pré-bancarisation reposant sur le livret A recentrée sur son cœur de cible. Cette évolution supposerait de ne permettre, à l'avenir, l'utilisation du livret A de La Banque Postale comme quasi-compte courant que pour les nouveaux clients se trouvant, temporairement, dans l'impossibilité de disposer d'un compte courant, y compris en sollicitant la procédure du droit au compte (par exemple, les migrants ne disposant pas des pièces justificatives requises). Serait, en revanche, préservée l'obligation, qui pèse sur La Banque Postale, d'ouvrir un livret A à des fins d'épargne à toute personne qui en fait la demande.

Cette première étape pourrait, en outre, au regard de l'étude typologique de la clientèle, être complétée par une démarche de réduction du stock des bénéficiaires actuels de la mission, qui utilisent leurs livrets A comme un quasi-compte courant alors qu'ils disposent d'un compte bancaire par ailleurs. Cette démarche pourrait consister à faire bénéficier ces utilisateurs de l'offre spécifique, qui a vocation à monter en charge et semble plus adaptée à leurs besoins.

Enfin, une réflexion devrait être lancée en vue d'une redéfinition plus large de la mission d'accessibilité bancaire, indépendamment de « l'outil livret A ». Cette réflexion devrait déterminer, sur la base d'une étude des caractéristiques et besoins de la clientèle de La Banque Postale ayant fortement recours aux guichets, si l'accès gratuit à un guichet financier afin de réaliser un certain nombre d'opérations pourrait s'apparenter à une mission de service public, notamment sur certains territoires, comme les nouveaux quartiers prioritaires de la politique de la ville ou certaines zones rurales, où il n'existe que peu ou pas d'offre concurrente.

La prévention du surendettement : des progrès qui doivent être poursuivis

Les politiques publiques en faveur de l'inclusion bancaire visent non seulement à permettre l'accès à un compte et à des moyens de paiement adaptés aux besoins des personnes mais également à prévenir certaines dérives susceptibles de conduire les consommateurs à une situation d'exclusion financière ou sociale.

Un assainissement du marché du crédit à la consommation et un infléchissement net depuis cinq ans du nombre de dossiers de surendettement

Plusieurs réformes sont intervenues ces dernières années afin d'encadrer la distribution du crédit à la consommation et circonscrire les risques de surendettement liés à un accès trop facile au crédit. Ces mesures ont permis d'assainir le marché du crédit renouvelable. On constate, par ailleurs, depuis 2012, un reflux du nombre de nouveaux dossiers de surendettement déposés, couplé avec un net recul de la part des crédits à la consommation, et plus particulièrement des crédits renouvelables, dans ces dossiers. Ce reflux tend à illustrer l'impact tangible du resserrement des conditions de distribution du crédit à la consommation sur le surendettement, et donc, l'efficacité de l'action publique dans ce domaine.

Un nombre toujours élevé de dossiers de surendettement comportant beaucoup de crédits à la consommation

En dépit de ce reflux, le nombre de crédits à la consommation par dossier reste élevé. Les nouveaux dossiers de surendettement recevables ayant quatre crédits à la consommation ou plus représentaient, en 2015, encore près de 40 % du total des dossiers recevables et près de 70 % de l'encours total de dette à la consommation de ces dossiers.

Sans nier l'impact des « accidents de la vie », tels que la perte d'un emploi, le divorce, le décès, une maladie ou un accident, sur le processus conduisant au surendettement, l'examen des dossiers de surendettement par la Cour a montré qu'une proportion importante d'entre eux reflète encore des comportements de consommation imprudents conduisant à une accumulation de crédits rendant *in fine* le surendettement inévitable au moindre « accident ».

Les réformes récentes n'ont donc pas réussi à empêcher la souscription du « crédit de trop » pour certains publics. En effet, l'analyse de la solvabilité des emprunteurs continue de comporter des lacunes, et seule une connaissance plus large (portant sur l'ensemble des crédits à la consommation contractés) de la situation financière des emprunteurs potentiels permettrait d'endiguer ce phénomène.

Éviter les phénomènes d'accumulation de crédits à la consommation : une nécessité toujours présente

Les externalités négatives fortes associées au surendettement, que ce soit en termes d'exclusion sociale pour les personnes concernées et de coût de la procédure pour la collectivité (coût, pour les finances publiques, de traitement du surendettement par la Banque de France mais aussi des créances effacées), justifient d'aller plus loin pour prévenir l'octroi du crédit « de trop », à l'instar de ce qui se fait dans d'autres pays européens.

Face au phénomène d'accumulation de crédits souscrits auprès de prêteurs différents, rendu possible par l'ignorance de chacun d'eux sur le niveau réel d'endettement du demandeur, la création d'un fichier partagé continue d'être la meilleure solution pour renforcer l'analyse de la solvabilité des emprunteurs. Le périmètre d'un tel fichier d'alerte sur la détention de multiples crédits à la consommation devrait cependant être recentré, afin de respecter les exigences exprimées par le Conseil constitutionnel.

À défaut, l'introduction d'une obligation, pour l'emprunteur, de fournir au prêteur ses trois derniers relevés de comptes bancaires devrait être envisagée. Cette option alternative comporte néanmoins des inconvénients, en particulier sur le lieu de vente, notamment en termes d'accès aux documents requis et de confidentialité.

Des efforts à poursuivre en matière d'accompagnement

Les efforts déployés depuis l'adoption du plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale afin d'améliorer ou de compléter les dispositifs publics en faveur de l'inclusion bancaire sont allés de pair avec le développement d'une démarche d'accompagnement des publics, qui se veut à la fois préventive et curative. Mises en œuvre par les pouvoirs publics et les acteurs sociaux, mais également par les établissements de crédit, ces actions d'accompagnement recouvrent des modes d'intervention très divers allant du conseil budgétaire à la détection précoce des personnes en fragilité financière en passant par l'accompagnement dans le crédit et l'éducation financière.

La charte d'inclusion bancaire et de prévention du surendettement

Si de nombreux établissements de crédit ont saisi l'opportunité de l'entrée en vigueur de la charte AFECEI⁷ d'inclusion bancaire et de prévention du surendettement pour mettre en place ou conforter des mécanismes de détection précoce des clients en situation de fragilité financière, les modalités de suivi des clients fragiles après cette phase de détection apparaissent hétérogènes et, pour certaines, encore balbutiantes. Il est donc trop tôt pour mesurer l'impact, en termes de prévention du surendettement, de la mise en œuvre de cette charte, qui se heurte, par ailleurs, à deux difficultés intrinsèques : la complexité de repérer les fragilités financières potentielles ; la nécessité d'une adhésion forte de la part du client à la démarche, qui est loin d'être toujours acquise.

Les initiatives en cours en matière de conseil, information et éducation financière

Il est encore tôt pour évaluer de manière définitive les résultats de l'expérimentation des points conseil budget (PCB), lancée récemment afin de renforcer à la fois le conseil budgétaire au public et la médiation financière auprès de personnes rencontrant des difficultés. Néanmoins, il semble d'ores et déjà avéré qu'il n'existe pas réellement de place pour une procédure de médiation de dettes avec les créanciers, notamment bancaires, en amont de la procédure de surendettement, au-delà de l'action circonscrite déjà exercée par la fédération française des associations CRESUS. Il paraîtrait donc opportun de recentrer la mission des points conseil budget sur le conseil et l'accompagnement budgétaires, l'accès aux droits ainsi que l'accompagnement des personnes surendettées. La prévention du surendettement passe aussi, à plus long terme, par le renforcement de l'éducation financière des ménages, mission confiée, entre autres, à la Banque de France, dans le cadre de la stratégie nationale en matière d'éducation financière récemment adoptée.

Le microcrédit personnel accompagné, une alternative utile au crédit à la consommation mais limitée dans son développement

Si le microcrédit personnel accompagné a démontré son utilité pour des publics exclus du crédit à la consommation, son coût en termes de montage et d'accompagnement ne permet pas d'escompter une croissance rapide et continue du dispositif dans les années à venir. Des pistes d'amélioration existent cependant, susceptibles d'élargir et de faciliter la distribution de microcrédits, qui méritent d'être étudiées (formation accrue en direction des réseaux accompagnants, renforcement des liens entre les plateformes de microcrédit et les PCB, expérimentations en vue de toucher de nouveaux publics non repérés par les associations caritatives, assouplissement des critères tenant à l'objet du prêt dans le cadre des garanties accordées par le Fonds de cohésion sociale, etc.).

⁷ AFECEI : association française des établissements de crédit et des entreprises d'investissement.

FICHE D'EXPÉRIENCE

Mettre en place le microcrédit personnel avec un multi-partenariat bancaire dans une « petite commune » (- de 5000 habitants) –

Le CCAS est conventionné dans le cadre du microcrédit personnel avec la Caisse des Dépôts, avec 6 partenaires bancaires et la Région. Le CCAS instruit la demande de microcrédit et l'adresse à une de ces banques. Il assure ensuite (si nécessaire) l'accompagnement social des personnes bénéficiaires d'un microcrédit jusqu'au remboursement. La Région rembourse ensuite l'intégralité des intérêts d'emprunt aux contractants lorsqu'il n'y a pas eu d'impayés au cours du remboursement.

CONTEXTE

Le CCAS est conventionné avec la Caisse des Dépôts dans le cadre du microcrédit personnel (MCP). La première année, le CCAS a démarché 4 banques avec lesquelles elle a signé une convention de partenariat (Banque Postale, Caisse d'Épargne/Parcours Confiance, Crédit Agricole et Crédit Mutuel). Puis la seconde année, ce sont deux banques municipales qui ont sollicité le CCAS : le Crédit Municipal de Bordeaux et le Crédit Municipal de Nantes. 6 conventions de partenariat lient donc le CCAS avec des banques, et elles sont toutes différentes en fonction des banques. Chaque partenaire bancaire (excepté une) a un référent microcrédit avec lequel le CCAS est en lien direct.

La région Aquitaine-Poitou-Limousin rembourse les intérêts d'emprunts des MCP lorsque la personne a remboursé intégralement son prêt. Cela transforme le microcrédit personnel en une forme de prêt à taux 0%.

DESCRIPTION / FONCTIONNEMENT DE L'ACTION

LES ÉTAPES CLASSIQUES D'ACCÈS À UN MICROCRÉDIT PERSONNEL :

1. Les habitants ont connaissance du microcrédit personnalisé par voie médiatique (brochures, journal local, site internet microcrédit de la région), par des acteurs associatifs et institutionnels qui font le relais, ou encore par le bouche-à-oreille.
2. Le travailleur social du CCAS évalue la situation de la personne (origines de la demande, capacité de remboursement, etc.). Il regarde également si son projet est conforme au droit bancaire et si d'autres « aides » peuvent être sollicitées/mobilisées.
3. Le travailleur social demande dans quelle banque est domiciliée la personne
4. Celle-ci est orientée en priorité vers sa banque si elle est conventionnée avec le CCAS, sinon, on lui présente les différentes offres des banques partenaires
5. La personne est accompagnée le long de son remboursement (points sur la situation, conseils budgets, ...)
6. Lorsque le microcrédit est remboursé, et s'il n'y a pas eu d'impayés, la Région rembourse au bénéficiaire les intérêts liés au prêt.

5 des 6 banques avec lesquelles le CCAS est partenaire ont un référent microcrédit avec lesquelles le CCAS est en lien direct. Il n'y a pas de dossier unique de MCP à destination des banques mais cependant les pièces attendues par chacune sont sensiblement les mêmes (état des ressources et charges des contractants et autres pièces justificatives). La procédure de l'instruction par le CCAS au versement du crédit est quant à elle assez différente d'une banque à l'autre.

LES PRESCRIPTEURS :

- Les médiateurs et partenaires sociaux
- Parfois, les banques elles-mêmes (au vu des revenus de la personne par exemple, la banque envoie la personne vers le CCAS afin de mettre en place le MCP)
- Les personnes elles-mêmes, via les outils de communication

Le CCAS de Marennes participe à une réunion trimestrielle en région avec tous les partenaires associatifs et institutionnels MCP conventionnés avec la Région.

BILAN

Bilan chiffré : En 2015, environ 50 dossiers de demande de microcrédits ont été évalués par le CCAS de Marennes, 28 dossiers ont été orientés vers un partenaire bancaire et, au 31 décembre, 13 microcrédits ont été octroyés et 5 sont en attente de décision . Pour une ville de moins de 6000 habitants, on peut considérer que le microcrédit rencontre un fort succès.

Parmi les facteurs de réussite du MCP à Marennes, on peut citer :

- le fait que la région propose un remboursement des frais d'intérêt lorsque la personne a intégralement remboursé son prêt ;
- La communication large autour du dispositif et le succès du bouche-à-oreille.

Points positifs :

- Le MCP permet à des personnes de ne pas contracter des crédits à fort taux d'intérêt et qui ne proposent pas d'accompagnement social (crédits revolving ou équivalents) ;
- Des personnes qui ont déjà remboursé un premier MCP viennent contracter un second prêt, ce qui montre l'utilité du dispositif pour les bénéficiaires ;
- Le MCP se substitue pour partie aux prêts que pouvaient consentir le CCAS, de par le montant attendu (acquisition de mobilité pour l'essentiel) alors que le projet de vie est pertinent –cela permet de dégager des moyens financiers supplémentaires au sein du CCAS ;
- Les remboursements en fin de prêt permettent de faciliter le suivi du microcrédit et du bénéficiaire sur le long-terme ;
- Le multi-partenariat bancaire accroît la possibilité pour un bénéficiaire d'obtenir un microcrédit, car lorsqu'une banque refuse un microcrédit, une autre peut accepter.

MOYENS

Moyens humains : 0,2 ETP environ (travailleur social du CCAS)

Moyens financier : salaires afférents

Recettes : Caisse des dépôts : 25 euros par dossier adressé aux partenaires

LES PARTENAIRES

PARTENAIRES OPÉRATIONNELS

6 partenaires bancaires : Banque Postale, Caisse d'Épargne / Parcours Confiance, Crédit Agricole, Crédit Mutuel, Crédit Municipal de Bordeaux, Crédit Municipal de Nantes.

La région Aquitaine-Poitou-Limousin : Procédure de convention avec les partenaires instructeurs et banques pour l'instruction, le suivi, l'évaluation et la coordination du dispositif ; mise en place de groupes de travail avec les autres instructeurs du microcrédit personnalisé et les banques ; remboursement des intérêts en fin de prêt.

ILS FINANCENT L'ACTION

La Caisse des Dépôts ; La région Aquitaine-Poitou-Limousin (pour le remboursement aux emprunteurs et garanties bancaires)

LES OBSERVATIONS DU CCAS/CIAS

EN QUOI CETTE EXPÉRIENCE EST-ELLE PARTICULIÈREMENT INTÉRESSANTE ET MÉRITE-T-ELLE D'ÊTRE VALORISÉE ? QUELS CONSEILS QUANT À L'ESSAIMAGE ?

La pluralité des partenariats (bancaires et avec la région), surtout pour un « petit CCAS » est importante et permet de mieux adapter les réponses aux usagers.

Pour l'essaimage, il est important de **bien formaliser les relations avec les banques partenaires** (surtout en cas d'échec de remboursement) et garder en tête que la capacité de remboursement doit être analysée en détail par des travailleurs sociaux.

Pour assurer le succès du microcrédit personnalisé, **des rappels réguliers dans le bulletin municipal ou encore la distribution de plaquettes explicatives** (ici réalisées par la région Aquitaine-Poitou-Limousin) semblent faire leurs preuves. Les acteurs sociaux locaux peuvent servir de relais. Le fait que la région rembourse les frais d'intérêt est un fort levier.

Enfin, un point important est le service à l'utilisateur. Au début de la mise en place du dispositif, ont ainsi pu venir solliciter des MCP des personnes qui n'osaient pas venir au CCAS demander des secours (retraités pour des soins ...) et avec le recul peut être, dans la population non utilisatrice des services sociaux. Cela permet de modifier l'image du CCAS auprès de cette population : le CCAS n'est plus une simple « boîte à secours » mais bien un **service d'aide et d'accompagnement**.

LE SURENDETTEMENT DES MÉNAGES

ENQUÊTE TYPOLOGIQUE 2019
DONNÉES NATIONALES ET RÉGIONALES

(*extrait*)

REPÈRES 2019

Dix données clés sur le surendettement des ménages



81 000

nouvelles situations de surendettement (primodépôts), soit 152 nouvelles situations pour 100 000 habitants de 15 ans et plus, **sur un total de 143 080 situations de surendettement soumises aux commissions en 2019**. Le nombre de primodépôts, en baisse de 8 % en un an, est largement inférieur désormais à son niveau de 1990

60 013

situations orientées vers un rétablissement personnel sans liquidation judiciaire, représentant 44,4 % des situations recevables, pour un encours de dettes de 1,2 milliard d'euros (soit environ 20 % de l'endettement global)



Moins de 47 %

des personnes surendettées vivent en couple

20,9 %

des ménages surendettés sont des familles monoparentales, tandis que celles-ci représentent 9,3 % des ménages résidant en France

Les femmes représentent 55 % des personnes surendettées

(parmi les débiteurs et codébiteurs) **dans les tranches d'âge les plus touchées par le surendettement** (de 25 à 54 ans)

Près de 56 % des personnes surendettées

(débiteurs, codébiteurs et personnes à charge) **vivent dans un ménage dont le niveau de vie est inférieur au seuil de pauvreté** (ce qui est le cas de 14,1 % des résidents français)



6,1 milliards d'euros d'endettement global pour les 134 865 ménages dont les dettes sont prises en compte dans la typologie du surendettement

26,6 %

est le taux d'effacement des dettes en 2019, en baisse de 3,8 points par rapport à 2018

16 384

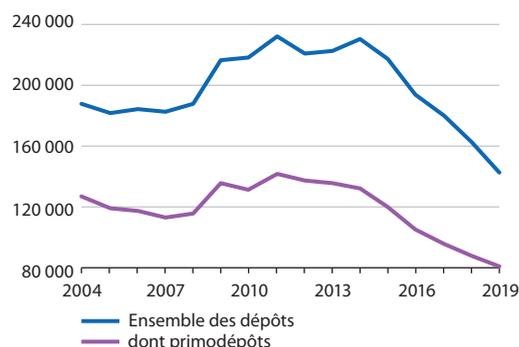
euros d'endettement médian, hors immobilier, par ménage surendetté. Concernant les crédits à la consommation, l'endettement médian s'élève à 12 684 euros. La part des dettes à la consommation dans la dette globale des ménages surendettés a baissé de plus de 21 points depuis 2011, passant de plus de 58 % à moins de 37 % du total

12,9 %

d'arriérés de charges courantes dans l'endettement total – dont près de la moitié pour des dettes de logement – ces arriérés figurant dans 81 % des situations de surendettement

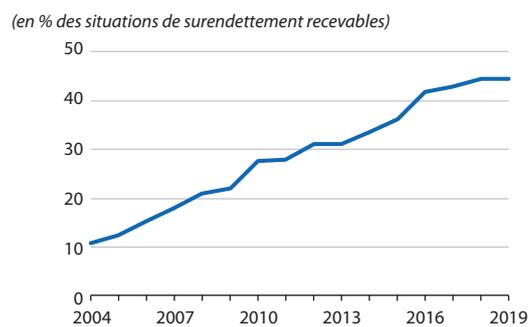


G1 Nombre de situations de surendettement soumises aux commissions



Source : Banque de France.

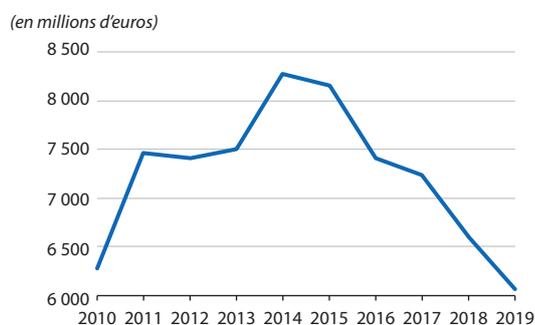
G2 Orientations vers le rétablissement personnel



Source : Banque de France.

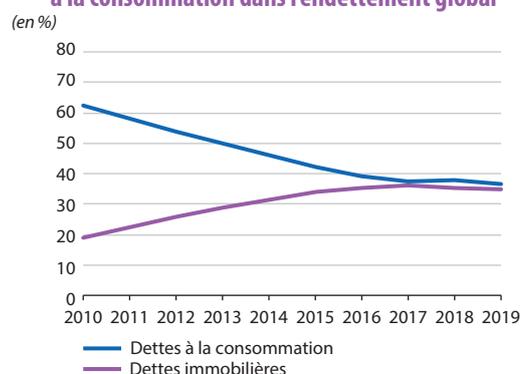


G3 Endettement global des ménages surendettés



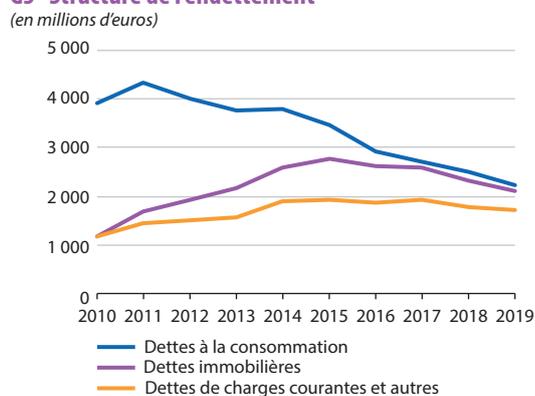
Source : Banque de France.

G4 Part des dettes immobilières et à la consommation dans l'endettement global



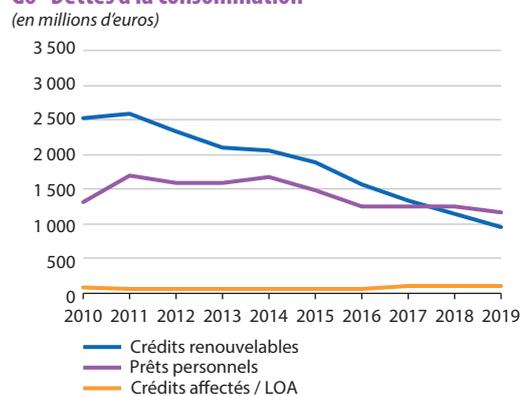
Source : Banque de France.

G5 Structure de l'endettement



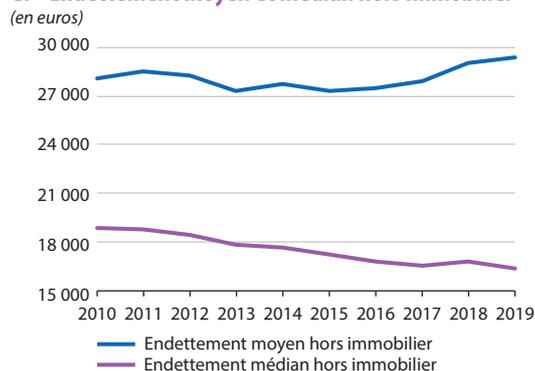
Source : Banque de France.

G6 Dettes à la consommation



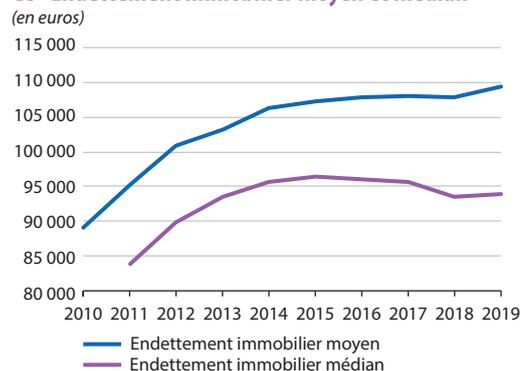
Source : Banque de France.

G7 Endettement moyen et médian hors immobilier



Source : Banque de France.

G8 Endettement immobilier moyen et médian



Source : Banque de France.