



## LE MÉDIATEUR DE LA RÉPUBLIQUE

# Le malendetttement, nouvelle urgence sociale ?

Décembre 2006

## SOMMAIRE

• <i>Programme de la conférence de presse du 14/12/06</i>	3
• <i>Introduction par Jean-Paul Delevoye</i>	5
• <i>Le surendettement, un phénomène social complexe</i>	7
• <i>L'accès responsable au crédit</i>	10
• <i>Laser : une entreprise engagée</i>	13
• <i>Banque de France : de la surveillance... ... au traitement du surendettement</i>	15
• <i>Le traitement judiciaire du surendettement</i>	17
• <i>Le traitement social du surendettement</i>	19
• <i>Cresus, de l'écoute à l'action sur le terrain</i>	20
• <i>L'expérience solidaire de Passerelle</i>	21
• <i>La centrale positive Belge</i>	23
• <i>L'expérience d'un organisme de crédit : Banque Accord</i>	25
• <i>Cetelem développe le crédit responsable</i>	27
• <i>Rapport Canivet, quelles suites ?</i>	29
• <i>La protection des données en matière de crédit</i>	32
• <i>Glossaire</i>	34
• <i>Le surendettement en quelques chiffres</i>	36
• <i>Le surendettement en quelques tableaux</i>	37
• <i>Le Médiateur de la République en bref</i>	42
• <i>Présentation des intervenants</i>	44

***NB : les fiches ont été réalisées en accord avec les intervenants.***

## PROGRAMME DE LA CONFERENCE DE PRESSE DU 14/12/06

### *Le malendettement, nouvelle urgence sociale ?*

*Introduction par M. Jean-Paul Delevoye, Médiateur de la République*

### *Le malendettement, un phénomène sociétal mal connu ?*

- M. Georges Gloukoviezoff, Sociologue.
  - L'analyse du malendettement comme phénomène social.
- M. Emmanuel Constans, Médiateur du MINEFI, Président du CCSF.
  - L'analyse de l'endettement comme phénomène économique.
- M. Michel Philippin, Directeur de LaSer Cofinoga.
  - L'état du marché du crédit à la consommation en France et ses conséquences sur l'accès au crédit.

### *Les politiques publiques, à l'heure du bilan*

- M. Christian Noyer, Gouverneur de la Banque de France.
  - La Banque de France en tant qu'observatrice des aspects macro-économiques en matière d'endettement et la mise en œuvre des procédures de traitement du surendettement.
- M. Philippe Flores, Juge d'instance, Co-président de l'ANJI.
  - Le bilan du traitement judiciaire de l'endettement (contentieux du crédit, efficacité de la protection) et traitement du surendettement (collaboration avec les commissions de surendettement, utilité sociale de la PRP).

## *L'émergence de nouvelles réponses pour lutter plus efficacement contre le malendettement ?*

- **M. Benoît Jolivet**, Médiateur auprès de la Fédération Bancaire Française.
  - L'articulation entre le surendettement et le traitement social.
- **M. Jean Louis Kiehl**, Délégué du Médiateur de la République, Vice président de CRESUS ALSACE, Président exécutif de la fédération Française CRESUS.
  - Lutter contre le malendettement par l'accompagnement, la prévention et le micro-crédit.
- **M. René Petit**, Président de Passerelle, organisme dépendant du Crédit Agricole.
  - Lutter contre le malendettement par la resolvabilisation et le crédit solidaire.
- **M. Jean Hilgers** et **M. Pierre Dejemeppe**, Directeur de la Banque nationale Belge et Président du Comité d'accompagnement de la centrale positive.
  - La centrale positive belge, sa place dans le paysage de l'endettement et le rôle du comité d'accompagnement.
- **M. Damien Guermonprez**, Directeur Général de la banque Accord
  - La grande distribution au service d'un meilleur endettement. Mieux responsabiliser le professionnel et le consommateur par une centrale des engagements financiers ? Répondre à l'urgence du malendettement par des solutions partagées.
- **M. François Villeroy de Galhau**, Président-directeur général de CETELEM
  - Le crédit responsable et le partenariat avec les acteurs associatifs, la nécessité d'installer un observatoire du surendettement et le fichier préventif.

## LE MALENDETTEMENT, NOUVELLE URGENGE SOCIALE ?

Dès novembre 2005, j'ai consacré un numéro de « Médiateur Actualités » à la question du surendettement, comme phénomène de société à traiter d'urgence.

Depuis, ma réflexion a mûri, évoluant vers une logique de « *malendettement* » en raison notamment, des différents échanges que j'ai eu, au cours de ces derniers mois, avec des responsables de divers horizons.

Au gré de mes déplacements sur le terrain, j'ai écouté celles et ceux qui agissent pour soulager la douleur des autres, mais aussi le témoignage de nos concitoyens qui se sont trouvés, un jour, en marge de la société. Je me rappelle les paroles de cette femme, endettée à hauteur de 90 000 euros pour payer les frais médicaux de sa fille devenue subitement handicapée à 18 ans ou l'histoire de ce jeune homme qui, après cinq années passées dans la rue, avait pu, grâce au soutien dont il avait bénéficié, retrouver un emploi et un logement.

*Le surendettement est une violence.* Il anéantit socialement un individu. Il provoque l'isolement, la marginalisation. Nous devons y répondre sans tarder, sans perdre pour autant de vue que *le crédit est un indispensable moteur à la croissance économique.*

Il existe en effet un paradoxe en France car si nous assistons à une montée en puissance du malendettement, notre pays affiche un taux d'endettement des ménages inférieur à celui de nos voisins européens.

*Vertu économique ou traumatisme social ? Crédit facile ou facteur d'exclusion ? La place du crédit doit être repensée aujourd'hui.*

Dans une société de plus en plus consumériste dans laquelle les parcours de vie sont de plus en plus sujets à ruptures, le malendettement englobe des situations allant d'une incapacité à

gérer un budget à des situations d'exclusion économique et sociale.

*Phénomène sociétal complexe, il n'y a pas une, mais bien plusieurs réponses à l'endettement excessif.*

Nous ne savons pas réellement qui sont ces malendettés et leur nombre. Si les données de la banque de France sont un indicateur du surendettement, il est *nécessaire de disposer aujourd'hui d'outils statistiques fiables* pour mesurer l'ampleur du malendettement afin d'y apporter des réponses adaptées.

Nos politiques publiques ont eu le mérite de tenter de résorber ce phénomène mais souffrent d'une *réelle carence en matière d'accompagnement et de suivi social*. Il convient de passer d'une gestion administrative à une politique sociale pour mieux prendre en compte les capacités de la personne à surmonter les difficultés.

Ici ou là, des *initiatives privées* émergent et nous montrent qu'en aidant, en écoutant la personne, on peut passer d'une logique d'assistanat à une logique de responsabilisation. Notre devoir est de les accompagner et de s'en inspirer, voire de les généraliser.

Nos concitoyens ne sont pas tous égaux face à l'argent, notre responsabilité est de mieux les protéger en instaurant *un crédit plus responsable, sans pour autant le stigmatiser*.

Je ne suis pas décideur politique mais en tant que Médiateur de la République, j'estime qu'il est de ma responsabilité d'interpeller nos gouvernants, les acteurs concernés et l'opinion publique sur ces questions.

C'est la raison même de la conférence de presse d'aujourd'hui qui pose un diagnostic, dresse un bilan et je le souhaite, ouvre des perspectives.

Jean-Paul Delevoye  
Médiateur de la République



## LE SURENDETTEMENT : UN PHENOMENE SOCIAL COMPLEXE

*L'analyse des causes du surendettement conduit le plus souvent à distinguer **surendettement actif et passif**. Ce dernier représente aujourd'hui, selon les statistiques de la banque de France, **près des trois quarts des dossiers déposés**, et fait suite à un accident de la vie. Toutefois, d'après certaines associations syndicales françaises représentées aux commissions de surendettement, **seuls 5% du surendettement en France auraient pour origine un recours au crédit destiné à assouvir des plaisirs immédiats.***

*Comment dès lors mesurer justement la réalité de ce phénomène ?*

*Pour répondre à cette question, il convient de dépasser le clivage actif/passif, en s'interrogeant sur **la place du crédit dans notre société**. Trois principaux axes d'analyse permettent d'y parvenir : **la financiarisation des rapports sociaux, le crédit comme réponse aux contraintes sociales et l'évaluation de la qualité bancaire.***

### *La financiarisation des rapports sociaux*

- Il est aujourd'hui de plus en plus indispensable de recourir aux services bancaires pour avoir une vie normale. En décidant de la mensualisation et de la domiciliation des salaires à la fin des années 60, et en favorisant le développement du secteur bancaire, *l'Etat a fortement encouragé la bancarisation de la population*. Aujourd'hui, **98%** des ménages détiennent un *compte de dépôt ou un livret d'épargne*.
- Le *crédit* s'est aussi imposé comme un *moyen banal* pour *financer un projet* ou pour *faire face à un besoin ponctuel et imprévu de liquidité*. Alors que s'endetter était un signe de déchéance sociale, le système encourage maintenant l'endettement : à consommation de masse, crédit de masse !

### *L'évolution des contraintes sociales*

- De la société des années 80 où la norme était la *stabilité familiale* et l'*ascension professionnelle*, on est passé à une société caractérisée par la montée des *divorces*, des *emplois précaires* et du *chômage de masse*.
- La vie quotidienne est plus incertaine. L'*insécurité sociale* touche la sphère familiale (17% des mariages se sont soldés par un divorce en 1994) et professionnelle (13% de la population active est concernée par la précarité). De nouvelles difficultés apparaissent :

- causées par un plus grand nombre d'*accidents de la vie* (chômage, divorce...) qui touchent *30% des salariés* sur une période de 5 ans entraînant une *perte moyenne de salaire de 20%*.
  - provoquées par une *précarisation plus importante d'une frange de la population active* (13% de stagiaires, intérimaires, CDD, 30% de femmes travaillant en temps partiel subit), par un développement des « *travailleurs pauvres* » ainsi que par le *chômage*.
  - liées à *l'évolution du pouvoir d'achat*. Le pouvoir d'achat effectif a une *croissance inférieure* à celle calculée par l'*INSEE* et parfois même en régression. Les ménages les plus pauvres connaissent l'évolution la plus défavorable : *depuis 1990, le RMI a perdu près de 25% de son pouvoir d'achat* par rapport à celui du *SMIC*.
- Le *recours socialement contraint au crédit* n'est pas systématiquement cause de surendettement. La majorité des clients s'en sort bien.

### *L'évaluation de la relation bancaire*

- Depuis le milieu des années 80, les *impératifs de rentabilité* n'ont cessé de croître. Pour y faire face, les *professionnels du secteur bancaire* ont largement *segmenté leur clientèle et automatisé leurs procédures*. Cette automatisation pénalise encore plus fortement celles et ceux qui sont confrontés à des difficultés conjoncturelles et structurelles.
- Les *clients*, par crainte des jugements des banquiers ou par méconnaissance bancaire, ne sollicitent pas suffisamment de conseils et *privilégient parfois des réponses de court terme* aux conséquences négatives, comme celles qui consistent à recourir au crédit revolving pour combler un découvert.
- *La qualité de la relation bancaire*, si à elle seule ne permet pas de résoudre toutes les difficultés, joue un rôle essentiel dans la lutte contre le surendettement. Pour plus d'efficacité, celle-ci doit passer par une *information contractuelle compréhensible* doublée d'un *conseil personnalisé* permettant aux personnes en difficulté de *faire un « état des lieux » de leur situation budgétaire, d'évaluer les différentes stratégies possibles et de prendre conscience de leurs droits*.
- *L'adaptation des mensualités* ou la *négociation d'un report d'échéance* permettent d'*éviter* que des personnes confrontées à une insuffisance conjoncturelle de ressources *ne recourent à des produits bancaires inadaptés et dangereux pour leur équilibre budgétaire*.



### *3 propositions pour mieux lutter contre le surendettement*

- *Développer l'information* et surtout la *pédagogie personnalisée* en matière de gestion budgétaire, de crédits, et plus largement de services financiers.
- Considérer les *contraintes et choix stratégiques des professionnels du secteur bancaire* qui expliquent l'inadéquation de la prestation des services bancaires aux besoins d'une partie de la population.
- Trouver des *réponses alternatives* aux besoins jusqu'alors satisfaits de manière inadaptée par le *recours au crédit*. Le *microcrédit dit « social »* y participe mais ne peut pas répondre à lui seul à la diversité des besoins et des situations.

## L'ACCES RESPONSABLE AU CREDIT

Répondant à la demande du ministère de l'économie et des finances qui souhaite encourager un **accès responsable de chacun au crédit**, le comité consultatif du secteur financier (CCSF) a réalisé, grâce à 3 études (le rapport de l'observatoire de l'épargne européenne sur l'endettement des ménages européens, l'enquête comparative de la direction générale du trésor sur l'offre et l'accès au crédit dans 12 pays et le rapport du BIPE sur la demande des ménages en matière de crédit à la consommation), un **état des lieux** du marché actuel et **mesuré la demande des ménages**. Constatant notamment qu'il faut bien distinguer endettement et surendettement (sur les 650 000 ménages inscrits au FICP, un certain nombre ne peut pas être qualifié de surendetté au plan économique), le CCSF a rendu un avis en mai 2006 qui préconisait la mise en œuvre de certains **instruments essentiels** au développement du crédit en France et à la lutte contre le surendettement.

### L'analyse du comité consultatif du secteur financier

- Le rapport de l'observatoire de l'épargne européenne fait apparaître que :
  - *L'endettement des ménages français* est *inférieur* à celui des autres ménages *européens en termes d'encours* (11 000€ par habitant en 2004, soit 30% de moins que la moyenne européenne) et *en termes de revenu disponible brut* (60% en 2003 pour une moyenne européenne supérieure à 90%).
  - En 2005, le *taux de croissance de l'endettement* des ménages *français* (+11%) était *supérieur à la moyenne européenne* (+9,8%) en raison d'une forte progression du crédit à l'habitat alors que la *croissance du crédit à la consommation en France* (+6,4%) était *inférieure à la moyenne européenne* (+7,3%).
- Le rapport du BIPE réalisé par le professeur Babeau a estimé que :
  - *600 000 ménages* solvables n'avaient *pas accès au crédit* à la consommation, soit près de 8% des 8 millions de ménages détenant fin 2004 un crédit à la consommation.
  - *300 000 à 400 000 ménages* auraient *recours à des prêteurs « non agréés »*, c'est à dire à des formes d'économie souterraine.

- Concernant les refus de crédit, les taux sont souvent déterminés par des critères peu objectifs :
      - ✓ Les *moins de 30 ans* représentent plus de 30% des refus.
      - ✓ Les *ouvriers et les employés du secteur privé* près de 45%.
      - ✓ Les personnes ayant un *revenu individuel compris entre 1000 et 1500€*, près de 40%.
      - ✓ Les *célibataires*, plus de 40%.
- L'enquête typologique 2004 sur le surendettement réalisée par la Banque de France confirme les grandes tendances observées dans l'enquête précédente :
  - Une majorité croissante de surendettés (64%) est *célibataires, divorcés ou veufs*.
  - Plus de la moitié des débiteurs surendettés a *au moins une personne à charge*.
  - La part des *55 ans et plus* a progressé de 5% entre 2001 et 2004 alors que celle des *moins de 35 ans* a régressé de 6 points durant la même période.
  - Les cas de *surendettement passif* (lié à un accident de la vie) demeurent majoritaires (73%).  
Parmi eux, la *perte d'un emploi* reste le principal facteur (31%) devant le divorce ou la séparation (15%).
  - *L'endettement bancaire et/ou financier* est prédominant : dans 6 dossiers sur 10, il représente au moins 75% de la totalité des dettes.
  - La part des *crédits à la consommation* est *en accroissement*. Le nombre de *crédits « revolving »* présents dans les dossiers de surendettement a progressé de 5% entre 2001 et 2004. Ils représentent 70% de l'ensemble des crédits dénombrés dans les dossiers.

### *Les recommandations du comité consultatif du secteur financier*

- Rendre le *fichier des incidents de remboursement des crédits aux particuliers (FICP) plus préventif*.  
S'inspirant du « rapport Babeau », le CCSF préconise d'y intégrer de nouvelles informations permettant de :
  - *Redéfinir les catégories d'incidents actuels et passés* conduisant à une interdiction de crédit.
  - *Perfectionner les systèmes de collecte et de consultation* pour les rendre plus réactifs. Une consultation *par Internet* permettrait d'abandonner le système des copies mensuelles.
  - Réfléchir à la *durée d'inscription* dans ce fichier, de 10 ans pour les personnes ayant conclu un plan et de 8 ans pour les personnes ayant bénéficié d'une procédure de rétablissement personnel.

- Le CCSF reste *opposé à la création d'un fichier « positif »*. Alors que M.Babeau se prononçait en faveur de « centrales de crédit » dont l'initiative serait laissée au secteur privé et dont la participation serait facultative, le CCSF est très réservé. Il reconnaît néanmoins que le *recours à un tel fichier est complémentaire* de l'utilisation des modèles de scores puisqu'il donne des *informations précises sur la composition du passif* des demandeurs de crédit. Il reste donc prêt, si la mission lui en est donnée, à approfondir la réflexion en la matière, en liaison notamment avec la CNIL.
- *Créer un baromètre du surendettement* trimestriel qui présente des informations synthétiques sur l'évolution tant du nombre de ménages surendettés que du niveau et de la structure de l'endettement des personnes surendettées. Ce baromètre doit également intégrer les résultats de la nouvelle procédure de rétablissement personnel. Cet outil d'information et de suivi du surendettement en France pourra ultérieurement être enrichi de comparaisons européennes.
- Poursuivre le développement de l'expérimentation du *microcrédit*, et notamment du microcrédit social, qui permet aux personnes ne répondant pas aux critères de solvabilité du marché du crédit d'accéder tout de même à des formules de *crédit hors du marché* traditionnel, grâce aux garanties du *fond de cohésion sociale* et aux *partenariats* noués entre certains organismes de crédit et des *associations* caritatives, humanitaires ou d'aide au retour à l'emploi. Leur rôle d'*accompagnement personnel* des personnes concernées est essentiel, notamment dans la dynamique d'insertion que peut apporter cette bancarisation.
- *L'application de la réforme du crédit hypothécaire* de 2006 qui porte sur la création de l'hypothèque rechargeable et du prêt viager hypothécaire et qui devrait permettre aux personnes ne disposant pas de revenus suffisamment élevés ou stables pour bénéficier de certains crédits mais qui possèdent des éléments de patrimoine immobilier d'accéder au crédit.
- Permettre un *plus large accès au crédit de certaines clientèles*, pour autant que cela n'entraîne pas d'augmentation des cas de surendettement. La décision d'accepter ou de refuser une demande de crédit repose notamment sur l'utilisation de *scores*. En outre, les établissements de crédit doivent poursuivre le développement des profils de barèmes modulables incorporant des *réponses flexibles à l'irrégularité de certains parcours professionnels, familiaux ou résidentiels*.

## LASER : UNE ENTREPRISE ENGAGÉE

*LASER est le n°1 européen de la carte privative et n° 3 français du crédit à la consommation, à travers sa filiale LASER COFINOGA. LASER bénéficie de 35 ans d'expérience qui lui permettent d'apprécier les évolutions de la société en matière de crédit et de la structure de l'endettement des ménages. Eu égard aux changements sociétaux de la France au cours des dernières années, LASER s'est engagée concrètement dans la lutte contre le surendettement, grâce notamment à des partenariats associatifs mais aussi à sa cellule d'accompagnement qui tente de trouver des solutions adaptées.*

### *Une prise de responsabilité sociale*

- Afin de remettre le crédit au cœur d'une dynamique sociale et économique, LASER veut permettre *l'accès au crédit à la consommation* aux personnes qui en sont *exclues ou rejetées vers des solutions de remplacement onéreuses*. Avec cette volonté, LASER a conclu des partenariats avec plusieurs associations : France Active, l'Adie, Cresus, PlaNet Finance et le Secours Catholique.
  - Une convention a été signée avec le *Secours Catholique* afin de permettre aux personnes en difficulté accueillies par l'association d'avoir accès à un « *Crédit Projets Personnels* ». Ce crédit est un outil pour se réinsérer dans la société. Plusieurs de ces projets doivent renforcer la cohésion familiale et permettre de déboucher sur une amélioration sensible des situations des bénéficiaires, voire sur une possibilité d'émancipation sociale.
  - En considérant *le contrat nouvelle embauche (CNE) comme un contrat à durée indéterminée (CDI)*, LASER COFINOGA laisse plus de chance aux jeunes travailleurs qui démarrent dans la vie active. Elle ouvre plus largement l'accès au crédit.
  - LASER COFINOGA a obtenu l'agrément du *Fonds de Cohésion sociale* :
    - avec *Cresus* pour permettre aux plus démunis (demandeurs d'emploi, RMIstes...) de bénéficier d'un microprêt
    - avec l'association *Accompagnement Financier Budgétaire* pour permettre *aux apprentis et aux étudiants en contrat de professionnalisation* de bénéficier d'un prêt dédié.

- Conscient que de plus en plus de consommateurs sont sujets aux risques d'endettement en raison de l'accélération du nombre des accidents de la vie, LASER a mis au service de ses clients et partenaires une *cellule d'accompagnement* apte à rétablir un équilibre budgétaire durable en favorisant une relation de proximité avec ses clients en difficulté. Cette structure privilégie principalement *l'action préventive, l'écoute et la personnalisation des solutions*. Elle propose à chaque client un interlocuteur unique et dédié :
  - *Une procédure :*
    1. La prise de rendez-vous
    2. Un entretien téléphonique de 30 minutes pour établir un diagnostic de la situation financière, sociale et familiale du client
    3. L'envoi d'un dossier avec des informations socio-démographiques et financières à retourner accompagné de justificatifs
    4. L'étude du dossier qui permet d'analyser le comportement de consommation
    5. La prise de décision
    6. La mise en place d'une solution adéquate et le suivi du bon déroulement ou vers l'accompagnement dans le dépôt de dossier de surendettement
  
  - *Des solutions :*
    1. Le regroupement de créances
    2. L'aménagement de paiement
    3. Le microfinancement
  
  - *Des services :*
    1. Le co-accompagnement dans la gestion du dossier avec associations, structures sociales
    2. Le point de validation mensuel budgétaire
    3. Le point d'apprentissage dans la gestion du budget



# LA BANQUE DE FRANCE : DE LA SURVEILLANCE AU TRAITEMENT DU SURENDETTEMENT

*Autorité monétaire, la Banque de France est une **observatrice privilégiée** du marché du crédit. Chargée de la surveillance du secteur financier, elle contrôle les évolutions en matière de crédit. Son rôle de secrétariat des **commissions de surendettement** lui donne un poste privilégié d'observation de l'évolution des causes de difficultés financières des ménages.*

## *Le rôle de la Banque de France*

- *Observatrice privilégiée du marché*, la Banque de France a constaté :
  - *Une reprise de la hausse de l'endettement* global des ménages depuis la fin des années 1990 avec des ratios d'endettement atteignant des niveaux inégalés (un encours de dette rapporté au PIB de 44,7% et un encours de dette rapporté au revenu disponible brut de 66,7%).
  - *Une stabilité de la proportion des ménages endettés* mais une hausse des ratios individuels d'endettement et donc un renforcement des risques.
  - *Un essor du crédit à l'habitat* en grande partie responsable de la croissance des encours : les crédits immobiliers, qui progressent de 14% par an, représentent **68,7%** de l'encours total de la dette des ménages au 2<sup>ème</sup> trimestre 2006.
  - *Un accroissement fort du nombre de ménages utilisant un découvert bancaire* : un niveau de 25% qui n'avait pas été observé depuis 1989.
  - *Une diminution de la part de l'apport personnel, combinée à une augmentation de la durée moyenne de remboursement* pour les emprunts immobiliers, qui rend les ménages plus vulnérables face aux aléas de la vie.
  - *Une croissance de la richesse des ménages* liée principalement à l'augmentation de leur patrimoine. Ce phénomène est à considérer avec prudence car il s'explique par des effets de valorisation qui sont réversibles puisque fonction de l'évolution des marchés.

- Responsable du secrétariat des *commissions de surendettement*, la Banque de France a vu le nombre de dossiers déposés s'accroître au cours des dernières années :
  - Au cours de la période 2001-2005, le rythme annuel de *croissance des dépôts de dossiers* auprès des commissions de surendettement a été de 7,2%. Un pic enregistré en 2004, date de l'entrée en vigueur de la procédure de rétablissement personnel, explique en partie cette augmentation. Cependant, le niveau annuel des dépôts est supérieur à 180 000.
  - *73% des phénomènes de surendettement constatés résultent d'un accident de la vie* et non d'un excès initial de crédit.
  - *L'essentiel du surendettement des ménages est composé de crédits à la consommation et de charges courantes*. Les souscripteurs de crédits immobiliers ne représentent que 10% des dossiers.

### *Une plus grande vigilance de tous les acteurs*

- Pour des raisons de stabilité financière, la Banque de France insiste sur l'importance d'un *suivi approfondi des causes et des formes de l'endettement des ménages*. Les établissements de crédit sont invités à faire preuve d'une grande vigilance en matière d'octroi de crédits aux particuliers. En outre, les autorités du secteur bancaire et financier doivent veiller à la protection des emprunteurs.
- Les risques liés au *fichier positif*.
  - Un tel fichier *ne permettrait pas de prévenir le surendettement* dans les cas (les plus nombreux) où il *résulte d'un accident de la vie*.
  - Dans les autres cas, il ne serait efficace que s'il permettait de connaître non seulement les autorisations de crédit dont peut bénéficier un consommateur mais également de suivre en temps réel les utilisations effectives de ces droits de tirage, ce qui impliquerait la *mise en place de dispositifs extrêmement complexes et coûteux*.
  - Il ne donnerait qu'une *vision partielle de l'endettement* puisqu'il recenserait les seuls crédits, sans tenir compte des dettes.
  - Une telle centralisation peut *déboucher sur la fixation, par les tribunaux et par les établissements, de seuils ou de normes d'endettement* qui pourraient conduire à des phénomènes *d'exclusion du crédit* et à une *intensification du démarchage*.

## LE TRAITEMENT JUDICIAIRE DU SURENDETTEMENT

*Au cœur du dispositif relatif à la protection de l'emprunteur, le juge d'instance est non seulement un **observateur privilégié** de l'évolution de l'endettement et du développement des pratiques liées au crédit à la consommation mais il doit aussi être un **régulateur social**.*

### *Le constat des juges d'instance*

- 75% des cas de surendettement sont traités par les tribunaux d'instance.
- Depuis 1978, date de la première loi de protection du consommateur, la situation de l'*emprunteur* a considérablement évolué. Il est aujourd'hui considéré comme un *acteur économique central*.
- En 10 ans, le crédit a progressivement été utilisé comme un **substitut au maintien du pouvoir d'achat**. Conçu à l'origine comme un instrument d'accompagnement de l'amélioration du niveau de vie, il s'est vu assigner le rôle d'instrument de croissance. Les crédits affectés à des investissements précis se sont ainsi transformés en « crédits revolving » assortis de cartes accréditives.
- La *contrainte économique obscurcit la lucidité de l'emprunteur*. C'est justement lorsqu'il en a le plus besoin que le consommateur est le moins apte à mettre en œuvre les règles de protection prises en sa faveur.
- La majorité des dossiers de redressement personnel concerne :
  - Les personnes bénéficiant soit des *minima sociaux*, soit de revenus inférieurs ou égaux au *SMIC*
  - Les personnes les plus *fragiles* (femmes seules avec des enfants, chômeurs de longue durée...)
  - Les *salariés* et *retraités aux revenus insuffisants*.

## Les propositions des juges d'instance

- Le pouvoir réglementaire n'a pas modifié le *seuil d'application du crédit* à la consommation depuis 1988.  
Figé à **21 500€**, il devrait dépasser **30 000€** en raison de l'*inflation*. Cette *revalorisation* est une nécessité pour conserver un haut niveau de protection.
- Il incombe actuellement au consommateur de se prévaloir des éventuelles violations de la loi alors qu'il ignore souvent les règles qui lui sont applicables.  
L'*application d'office par le juge* des règles légales permet une meilleure protection de l'emprunteur et assure l'effectivité de la loi. S'inspirant de la jurisprudence communautaire (Cour de justice des Communautés européennes - 27 juin 2000 - Oceano Grupo), le magistrat pourra soulever les irrégularités affectant les contrats de consommation.
- Les cas de clauses prévoyant un crédit important (par exemple 10 000€) avec un premier plafond plus modeste (par exemple 1500€) ont prospéré.  
Ces *détournements* du mécanisme de protection doivent être *combattus*. Une *modification du code de la consommation* imposant la mention d'un *seul et unique plafond* de crédit est essentielle. Chaque changement impliquerait un réexamen de la situation du débiteur.
- La *responsabilisation du prêteur* est nécessaire.  
Elle suppose de lui assurer une *information effective et objective*. Le *fichier positif* serait un moyen de prévention efficace. Ce fichier devrait être sécurisé afin de prévenir tout risque de démarchage intempestif.
- Les tribunaux d'instance rencontrent des *difficultés matérielles*, notamment liées au *manque de moyens humains*.  
Un renforcement des greffes de juge de l'exécution est nécessaire.  
Par ailleurs, la communication des données par la voie *électronique* entre les greffes et la Banque de France permettrait une accélération de la procédure.
- Les propositions émises dans le *rapport Canivet* doivent être mises en œuvre :  
La possibilité d'*ouvrir et de clore* la procédure de rétablissement personnel en *un seul et même jugement* permettrait de réduire de près de 8 mois les délais de traitement des dossiers et de réaliser une économie budgétaire comprise entre 100 et 350€ par dossier. Un gain de temps important car certains créanciers tentent de faire pression pour obtenir les paiements avant la clôture de la procédure.  
Des mesures d'*accès* ou de *maintien du logement* devraient pouvoir être *prises par le juge*.
- Effacer les dettes des débiteurs les plus démunis sans traiter les causes de leur surendettement est vain : un *suivi social* est indispensable.

## LE TRAITEMENT SOCIAL DU SURENDETTEMENT

*Au-delà des réaménagements de dettes, la lutte contre le malendetté passe par une phase essentielle : la **resolvabilisation de la personne par l'accompagnement social**. Comme le souligne le médiateur auprès de la fédération bancaire française, Benoît Jolivet, la principale difficulté de ce processus réside dans l'**articulation** des actions des **commissions de surendettement** et des **organismes à vocation sociale**.*

### *Les dysfonctionnements du système*

- En 2003, le comité consultatif des usagers pour les services bancaires avait mis en exergue le **cloisonnement entre les commissions de surendettement et les organismes à vocation sociale**.
- Le rapport sénatorial Hyst-Loridan avait déjà pointé du doigt les **problèmes d'articulation** entre les commissions de surendettement et les commissions à l'action sociale d'urgence (CASU).
- Une **meilleure coopération** avec les CASU est donc essentielle mais pas suffisante car son action est ciblée sur les **aides d'urgence** et non sur la **consolidation de situation par des aides durables**.
- Outre la participation des travailleurs sociaux aux travaux des commissions de surendettement, il faut **mettre en réseau** des traitements complémentaires par des acteurs compétents dans des **domaines diversifiés**.

### *Les pistes à approfondir pour mieux lutter contre le malendetté*

- La **reconstitution de solvabilité** des personnes surendettées est primordiale.
- L'**accès au droit** passe par une **simplification** des dispositifs et une **meilleure information** des personnes surendettées.
- L'**accompagnement**, associatif ou par des travailleurs sociaux, est bénéfique car il redonne **confiance** aux personnes et permet la **réalisation de plans** dans de bonnes conditions.
- L'**exclusion quasi-totale de l'accès au crédit des ménages les plus démunis**, notamment pour le financement de leur équipement élémentaire, est un handicap dont la portée devrait être reconsidérée.

## CRESUS, DE L'ECOUTE A L'ACTION SUR LE TERRAIN

Fondée en Alsace en 1992, l'association CRESUS (chambre régionale du surendettement social) s'est fixé 2 objectifs essentiels pour lutter contre le surendettement : **accompagner les ménages endettés** pour prévenir le risque d'exclusion et expérimenter un **accès responsable au crédit** des personnes en situation de précarité pour favoriser leur **insertion** et la **cohésion familiale**.

### L'accompagnement et la prévention

- Né du constat que le traitement du malendettement des ménages doit être renforcé par un *accompagnement* juridique et social, les bénévoles de Cresus, luttent contre ce *phénomène d'exclusion* au quotidien.
- Des permanences déconcentrées ont été développées. Grâce à ses **9 structures régionales**, Cresus reçoit de plus en plus de personnes (près de 10 000 ménages accueillis en Alsace).
- L'association *accueille* les personnes en situation d'insolvabilité au sein de groupes de parole et d'expériences destinés à rompre l'isolement.
- Elle agit pour enrayer *le plus en amont possible* les problèmes d'impayés. *La prévention et l'éducation à l'autonomie budgétaire* se traduisent ainsi par 2 actions concrètes :
  - Une action conduite à la demande du comité d'éthique du groupe *Auchan* et menée en partenariat avec la banque *Accord* permet aux juristes de Cresus d'organiser des sessions de *sensibilisation au budget familial* en faveur des salariés.
  - Une autre action, conduite sous l'impulsion du *Conseil de l'Europe*, consiste à faire travailler en *réseau* l'ensemble des *associations oeuvrant contre l'exclusion* et de mettre en synergie des actions renforçant l'autonomie des ménages surendettés.
- Cresus a également ouvert un espace d'*apprentissage budgétaire* et une activité de *formation aux procédures* destinés aux travailleurs sociaux.
- Grâce à son savoir faire, cette association s'engage aujourd'hui sur le terrain de la *micro finance sociale* en partenariat avec Laser Cofinoga / Cetelem pour financer l'accès ou le maintien d'un emploi, la mobilité, la réinsertion professionnelle ou faciliter le maintien ou l'accès au logement.



## L'EXPERIENCE SOLIDAIRE DE PASSERELLE

*Lancée par le Crédit Agricole du Nord-Est (Marne-Aisne-Ardennes) sous le nom de Passerelle, cette expérience a conduit à inventer un dispositif de **crédit solidaire** et à proposer des solutions telles que la **resolvabilisation**, pour traiter le **malendettement**.*

### *Passerelle : méditation et solidarité*

- En 1997, le Crédit Agricole du Nord-Est a créé 5 *lieux d'accueil* dénommés *Points Passerelle* afin d'*accompagner* les personnes fragilisées économiquement.
- Animés chacun par 2 personnes *issues de la banque*, ces 5 Points Passerelle ont déjà accueilli près de *10 000 personnes* dont *plus des 2/3* ont pu surmonter totalement ou partiellement leurs difficultés.
- L'action de Passerelle se veut *complémentaire* à celle des divers services sociaux. Elle intervient si possible dès les premiers signes de fragilisation, avec *la compétence et les moyens d'action d'une banque* et l'appui d'*un médiateur privé*.
- L'approche de Passerelle est *globale*. Elle tend à prendre en compte les *différents aspects* des difficultés rencontrées et leurs *corrélations*. Elle s'attache à discerner les *causes de la fragilisation*.
- Depuis 2003, d'autres caisses de Crédit Agricole se sont engagées et aujourd'hui près de 30 points Passerelle sont ouverts ou en projet.

### *Le crédit solidaire*

- Les personnes fragilisées, *exclues du crédit* par les normes en vigueur, ont pourtant parfois encore une vraie *capacité à rembourser*. Un constat établi grâce au diagnostic approfondi de Passerelle.
- C'est pourquoi la banque a décidé, en 2001, de créer, en appui de Passerelle, une *structure dédiée au crédit solidaire* afin de *rendre l'accès au crédit aux exclus du crédit*.
- Le crédit solidaire est accordé en fonction de critères différents des pratiques bancaires habituelles :
  - En se concentrant sur les *chances de réussite* et *la volonté de s'en sortir*.
  - En se préoccupant de la *situation globale* du débiteur pour tenter de *l'assainir*.

- En utilisant *toutes les possibilités* de la « boîte à outils crédits » de la banque, plutôt qu'un crédit unique.
  - En mettant en place un *dispositif d'accompagnement personnalisé*.
- A côté du micro-crédit classique, le besoin de crédit solidaire s'est fait ressentir pour *certaines personnes désolvabilisées*, emprunteurs qui n'ont pu faire face à l'endettement pour des raisons diverses (précarité, accidents de la vie, endettement anarchique...).
- Ces « sinistrés du crédit » ne sont *surendettés qu'en apparence*, avec des mensualités certes insurmontables mais un capital emprunté modéré. Ils répondent aux critères du « *malendettement* ».

### *La resolvabilisation*

- Plutôt que d'accompagner les « malendettés » vers les commissions de surendettement, il est possible, grâce à un *plan de resolvabilisation*, de les remettre sur pied.  
Le *crédit de resolvabilisation*, un peu plus long et bon marché, se *substitue à de nombreux crédits courts et chers* et peut diminuer jusqu'à plus de 50% la charge mensuelle des emprunteurs !
- *Passerelle et la structure dédiée au crédit solidaire* ont mis au point ces *plans de resolvabilisation* dont les étapes sont les suivantes :
  - *Analyse approfondie* de la situation globale de la personne concernée afin de déterminer s'il s'agit d'un *surendettement relevant du dispositif public* ou d'un *malendettement* susceptible d'un traitement dans le cadre de Passerelle.
  - *Réparation des « dégâts collatéraux »* de la fragilisation, obtention de moratoires, restauration du lien social ... Ces actions *peuvent souvent permettre à elles seules le rétablissement*.
  - *Si nécessaire, le crédit de resolvabilisation*, qui permet le rachat négocié de toutes les dettes, est proposé, sous réserve d'une véritable *capacité financière et morale de le rembourser*.
  - *Le plan d'accompagnement personnalisé* (disposition essentielle pour assurer le succès du dispositif) est établi entre l'emprunteur et l'accompagnateur (à ce jour, plus de 80 accompagnateurs bénévoles opèrent sur Aisne, Marne, Ardennes).

Techniquement, ces plans de resolvabilisation pourraient être mis en œuvre par d'autres banques pour lutter contre le malendettement. Mais ils nécessitent un gros investissement humain en préparation et en accompagnement, apparemment peu rentable à court terme. Des initiatives associatives seraient bienvenues pour les y encourager.

## LA CENTRALE POSITIVE BELGE

*Conçue pour lutter contre le surendettement en Belgique, la centrale positive des crédits permet une meilleure protection de l'ensemble des acteurs du marché, dès lors que son fonctionnement est bien encadré.*

### *Pourquoi une centrale positive ?*

- Le marché du crédit aux particuliers est en expansion en Belgique. L'encours des *crédits à la consommation* atteint **16 milliards d'euros** et celui des *crédits hypothécaires* dépasse le seuil des **100 milliards**.
- **55%** de la population adulte a au moins un crédit en cours.
- La centrale positive des crédits prend place dans un encadrement réglementaire qui a *deux fonctions* :
  - *L'organisation des services proposés aux consommateurs* pour en garantir l'accès, établir une relation juridique équilibrée et assurer une concurrence loyale entre les opérateurs.
  - La régulation des *conditions du recouvrement de la dette*, afin de prendre en compte la situation sociale du débiteur.
- Le *fichier négatif* est *insuffisant*. Seules les personnes *en rupture de paiement* sont enregistrées. Le prêteur ne dispose donc pas de renseignements au sujet des personnes qui sont à *la limite de leur capacité de remboursement*, mais qui ne sont pas encore en retard de paiement. Ces emprunteurs ont souvent besoin d'un *crédit complémentaire* qui risque de déclencher la catastrophe.
- La *consultation obligatoire* de la centrale positive *responsabilise* davantage les *prêteurs*. Ils sont plus attentifs à la situation financière et aux facultés de remboursement de l'emprunteur.
- La *responsabilité des prêteurs* peut être *retenue par le juge* en cas d'octroi de nouveaux crédits malgré l'accumulation des contrats en cours.

## Le fonctionnement de la Centrale positive

- 72% des personnes en règlement collectif de dettes sont enregistrées dans la Centrale.
- La Centrale enregistre les données de *7,1 millions* de contrats de crédit, dont environ *416 000 défaillants*. Depuis 2003, il y a de plus en plus de personnes qui ont recours au crédit mais de moins en moins qui sont enregistrées avec un crédit en défaut.
- Afin de ne pas transformer la Centrale en un cadastre financier qui serait le *carton rouge de la société de consommation*, elle est *limitée au crédit*.
- La Centrale est consultée pour *toutes les formes de crédits* aux particuliers et par *l'ensemble des prêteurs* : les banques mais aussi les organismes publics spécialisés dans le prêt au logement ou encore aux sociétés de financement filiales de constructeurs automobiles.
- La *consultation* de la Centrale est *obligatoire* pour tous les prêteurs préalablement à tout octroi de crédit à un particulier. Chaque consultation coûte 0,50€.
- Le *respect de la vie privée* est un élément déterminant. La Centrale positive doit être *encadrée strictement*. Une mention obligatoire spécifique sur le contrat de crédit informe le consommateur de la transmission de ses données à la Centrale. En outre, l'emprunteur est personnellement averti par courrier adressé à son domicile par la Centrale s'il fait l'objet d'un enregistrement négatif.
- Un *comité d'accompagnement* suit la bonne exécution du fonctionnement de la Centrale. Il doit *approuver les comptes annuels, les instructions administratives et les accords d'échange de renseignements avec les centrales de crédit étrangères*.
- L'ensemble des coûts exposés par la Banque nationale de Belgique pour la mise en place et l'exploitation du fichier sont *recupérés auprès des prêteurs*. Ce coût s'élève en moyenne à 4,3 millions d'euros par an.
- Le *comité d'accompagnement* est composé de *7 membres*, représentants des prêteurs, des emprunteurs, de la Banque nationale, de la commission de la protection de la vie privée et du ministre des Affaires Economiques.

La Centrale positive ne supprimera pas le surendettement du jour au lendemain mais elle participe à la lutte contre ce phénomène. Sa création n'est pas tant une mesure de protection des emprunteurs qu'une mesure de *protection du marché*, afin d'assurer l'offre d'un crédit de qualité, meilleur garde-fou contre le surendettement.

## L'EXPERIENCE D'UN ORGANISME DE CREDIT : BANQUE ACCORD\*

*Le surendettement touche aujourd'hui plus d'1 million de foyers français. Malgré les nombreuses lois encadrant le crédit à la consommation adoptées en moins de 20 ans, il ne cesse de progresser. Afin de lutter contre ce phénomène, Banque Accord a mis en œuvre des actions concrètes qui passent par la diffusion d'un guide pratique, une meilleure information, un accompagnement des personnes en difficulté ainsi que des actions de terrain réalisées avec la fédération française des associations CRESUS (Chambres Régionales du Surendettement Social).*

### La lutte contre le surendettement

- Banque Accord et Crésus publient une *brochure d'information pédagogique* pour bien vivre avec son argent : « *J'équilibre mon budget, j'équilibre ma vie* ». Distribuée gratuitement, elle rappelle les *règles élémentaires pour gérer son argent*.
  - La brochure explique *comment tenir un budget*. Un exemple de grille permet *d'établir son propre budget prévisionnel*. La marche à suivre en cas de déséquilibre budgétaire ou de surendettement est aussi expliquée.
  - Des *points de repère de la vie quotidienne* y sont indiqués. Ainsi, on y apprend qu'une voiture coûte en moyenne 378€ par mois et l'alimentation pour un couple, environ 520€.
- L'*information* et la *prévention* du consommateur sur les risques de surendettement font partie des priorités de la banque Accord.
  - Depuis 2005, l'entreprise a mis en place un nouveau « score » qui prédit les situations de surendettement. Elle met aussi en œuvre de nouveaux *dispositifs d'alerte* au gré des changements brutaux d'habitude de consommation.
  - La banque Accord consulte le *FICP* (fichier national des incidents de paiement), *réduit* les enveloppes de crédit accordées lors de la détection d'un fichage FICP, refuse d'ouvrir des cartes aux demandeurs présentant un profil risqué et développe des *produits de consolidation de dettes* pour éviter de retomber dans le surendettement.
  - Sur *2,4 millions* de clients en France en 2005, la banque Accord déplorait *1,75%* de surendettés (soit 35 000 clients) ayant un encours moyen de 3000€.

- Grâce à une *cellule entièrement dédiée aux personnes qui se trouvent en difficulté de paiement*, l'entreprise *divise la somme mensuelle* définie par la commission de surendettement pour rembourser les crédits en cours et détermine les *mensualités* dont le client doit s'acquitter. Elle accompagne le surendettement de 4 manières :
  - *Orientation des clients vers la Banque de France* selon leur situation
  - Proposition de *réaménagement de la dette* en interne
  - *Maintien des dossiers en cours de déclaration en situation de paiement avec Banque Accord*
  - *Relance des clients en plan avec moratoire*
- La Banque Accord s'engage à *traiter* les dossiers de *surendettement* provenant des associations CRESUS. Elle oriente les personnes vers la Banque de France ou vers sa cellule spécialisée en fonction de leur cas. La Banque Accord et CRESUS se sont engagés à *créer et gérer un « Observatoire du surendettement »* qui recueillera et communiquera les principaux chiffres, critères et tableaux de bord sur le surendettement en France. Il proposera un *label des bonnes pratiques*.

### *La nécessité d'un fichier positif*

- La mise en place d'un *fichier recensant les crédits aux particuliers* permettrait de *réduire* les conséquences d'un *endettement additionnel* dû à un empilement de crédits que l'on retrouve dans 75% des dossiers de surendettement. Il permettrait également d'*identifier des situations de fragilité* et d'apporter des solutions adaptées en *orientant l'offre de financement* vers un nouveau public, jusqu'à présent *exclu du crédit*.
- *40%* des français *n'accèdent pas au crédit* (ou se voient refuser un crédit au motif de leur manque supposé de solvabilité alors qu'ils seraient capables de rembourser le prêt contracté) ; parmi eux, *62%* des jeunes qui démarrent dans la vie professionnelle sont *exclus du crédit*. Ces exclusions sont dues au *manque de connaissance de la clientèle et de l'historique bancaire* du demandeur par les sociétés financières. En utilisant la méthode du *« scoring »* (ancienneté chez l'employeur, nature du contrat de travail, stabilité du domicile, origines sociales de l'emprunteur...), elles pratiquent une politique *discriminatoire*.
- A défaut de fichier positif, le législateur s'est contenté de *sanctionner les débiteurs* par une modalité de mise à l'écart socialement et économiquement improductive.

\* filiale bancaire du Groupe Auchan



## CETELEM DEVELOPPE LE CREDIT RESPONSABLE

*N°1 du crédit à la consommation en France et en Europe continentale, présent dans 26 pays et sur 4 continents (30 millions de clients), CETELEM prône un **crédit responsable** qui se traduit concrètement par **l'accès au crédit**, une **offre adaptée** à chaque demandeur et **l'accompagnement des clients** en toutes circonstances.*

*En respectant **4 engagements fondamentaux**, CETELEM participe à la lutte contre le surendettement.*

### *Les 4 engagements de Cetelem*

- Cetelem lutte contre le surendettement en :
  - Consultant systématiquement le *fichier des incidents de paiement* à chaque demande de prêt
  - S'assurant de la cohérence du projet et vérifiant la *solvabilité du demandeur*
  - Déterminant la *mensualité adaptée au budget* de chaque demandeur
  - *Refusant* un crédit quand c'est dans l'intérêt du demandeur
  - Sélectionnant rigoureusement les distributeurs habilités à proposer des formules de crédit Cetelem
  
- Cetelem favorise l'accès au crédit au plus grand nombre en :
  - Proposant le *canal d'accès* et la *formule de prêt* les mieux appropriés à la demande ainsi que des *taux compétitifs*
  - Contribuant à développer le *micro-crédit social* en partenariat avec des associations.
  
- Cetelem accompagne chaque client en souplesse en :
  - Acceptant de *réviser la mensualité* des clients
  - Acceptant de modifier la *date de prélèvement* des mensualités
  - Autorisant *2 reports d'échéance par an*
  - *Réaménageant les créances*

- Gérant intégralement les *actions de recouvrement amiable de créance*
- *Accompagnant* les emprunteurs en difficulté
- Cetelem prend en charge chaque client en difficulté grâce à :
  - La structure CAPE « *Centre d'aide au particulier endetté* » créée par Cetelem et animée par des collaborateurs interlocuteurs des emprunteurs et des secrétariats de la Banque de France pour la mise en place de plans amiables
  - La *formation des collaborateurs de Cetelem qui siègent aux commissions de surendettement*

### *Les indicateurs Cetelem du crédit responsable*

- Le *taux de refus* des crédits : **31%** en 2005. Un taux stable qui résulte d'une politique d'octroi maîtrisée.
- Le *déroulement des dossiers* :
  - **98%** des dossiers Cetelem sont *soldés intégralement*
  - **94%** ne connaissent *aucun incident de paiement*
- Le *taux de risque* : en *baisse* continue, ce niveau de **1,37%** à la fin du 1<sup>er</sup> semestre 2006 est très faible comparativement au Royaume-Uni ou aux Etats-Unis.

## RAPPORT CANIVET, QUELLES SUITES ?

*Instituée par la loi du 1<sup>er</sup> août 2003, la procédure de **rétablissement personnel** permet le règlement des situations de surendettement les plus dramatiques par **l'effacement total des dettes non professionnelles** du débiteur, à la suite de la liquidation judiciaire du patrimoine personnel. Afin d'améliorer l'effectivité de ce dispositif, le premier président de la Cour de cassation, M. Guy Canivet, a été désigné par les ministères compétents pour présider un comité de suivi de la procédure de rétablissement personnel. Remis au Gouvernement le 30 novembre 2005, le rapport « Canivet » met en exergue le **manque de moyens matériels et humains affectés à la Justice tout en préconisant 31 mesures** pour renforcer l'efficacité du **nouveau dispositif**.*

### *Les réponses législatives à l'évolution du surendettement*

- Venant compléter la loi Neiertz de 1989 (qui créait un mécanisme de traitement des situations de surendettement des particuliers), la loi du 1<sup>er</sup> août 2003, dite « loi Borloo » a innové en instaurant *la Procédure de Rétablissement personnel* (PRP).
- *Destiné au départ à résoudre le surendettement « actif » des années 80, l'arsenal juridique de lutte contre le surendettement a ainsi évolué vers une logique de traitement du surendettement passif.* Ainsi, comme le note le rapport Canivet : « *Appauvris par le chômage, la maladie ou le divorce, de nombreux débiteurs qui ne parviennent plus à payer leurs charges courantes sont dans l'incapacité de réduire dans les délais prévus par la Loi, les dettes dont ils sont tenus* ». C'est dans cette perspective, inspirée d'une logique sociale de solidarité et souhaitant donner une deuxième chance aux débiteurs, tout en tentant de préserver l'intérêt du créancier, que cette évolution législative s'est faite.
- *Désormais la loi crée 3 niveaux de surendettement* auxquels correspondent 3 procédures distinctes :
  - La *situation d'endettement rémissible* entraîne une procédure classique passant par l'établissement d'un plan de redressement.
  - La *situation d'insolvabilité* entraîne un effacement partiel des dettes après un moratoire d'une durée maximum de 2 ans.

- La *situation irrémédiablement compromise* entraîne la mise en œuvre de la procédure de rétablissement personnel.

### *Donner à la Justice les moyens de la réforme*

- Depuis la loi du 1<sup>er</sup> août 2003, les *juridictions* sont *surchargées*. En moyenne, *20 000 dossiers* annuels sont transmis par les commissions de surendettement aux juridictions compétentes. Alors que la charge de travail des magistrats et des greffes s'est accrue de 20%, peu de moyens supplémentaires leur ont été accordés.  
Cette situation entraîne un *allongement anormal de la durée de traitement des dossiers* et un *impact financier sur les frais de justice* (évalués à 4 819 000 euros).  
Le rapport Canivet préconise un *renforcement des moyens humains* en adjoignant aux juges des assistants qualifiés chargés de procéder aux tâches préparatoires à la décision ainsi que des *mesures d'allègement de la tâche des greffes*.
- La loi exige d'intégrer aux commissions des *personnes qualifiées* dans le domaine de l'économie sociale et familiale ainsi que des *conseillers juridiques*, censés intervenir à *titre gratuit*.  
Le comité suggère une *rétribution* des personnes qualifiées des commissions de surendettement.
- Chargé d'accomplir l'essentiel des mesures propres à assurer l'effacement du passif du débiteur, le *mandataire judiciaire* est essentiel. L'insuffisance de sa rémunération explique le peu d'enthousiasme des professionnels à assumer cette fonction.  
Le comité préconise une *réévaluation de la rémunération des mandataires*.

### *Une réforme à prolonger*

1. Afin de pallier les divergences d'appréciation entre les commissions et les juridictions qui ont pour conséquence un va-et-vient des dossiers et un refoulement par les juridictions de 34% des dossiers proposés par les commissions, le comité préconise de :
  - Parvenir à une *meilleure définition des critères d'ouverture de la procédure de rétablissement personnel*

- *Supprimer la procédure intermédiaire de l'effacement partiel des dettes ou supprimer le moratoire préalable à cette procédure*
  - *Etendre le rétablissement personnel aux dettes professionnelles.*
2. Afin d'améliorer le déroulement des procédures de traitement du surendettement, le comité propose de :
- *Renforcer l'information du débiteur* sur les conséquences de la procédure de rétablissement personnel
  - *Accroître les pouvoirs du juge* en lui permettant de *relever d'office* les moyens tirés du défaut de respect des dispositions protectrices du consommateur
  - *Suspendre les voies d'exécution et les mesures d'expulsion* que peuvent engager les créanciers.
3. Afin d'assouplir les effets de la liquidation de l'actif du débiteur, le comité propose de :
- *Préciser et élargir les biens exclus de la liquidation* judiciaire (dont le logement de la famille surendettée si elle en est propriétaire)
  - *Mieux garantir l'exclusion de l'effacement des dettes de certaines créances* (comme celles devant réparer des infractions pénales).
4. Afin de favoriser le maintien du logement du débiteur, le comité préconise de :
- *Donner au juge la faculté de ne pas effacer la créance du bailleur en contrepartie du maintien du locataire dans les lieux*
  - *Poursuivre le versement des aides au logement.*
5. Afin d'éviter l'aggravation du surendettement, le comité préconise de :
- *Donner un contenu au suivi social*
  - *Permettre la réduction de la durée d'inscription au fichier des incidents de paiement.*
6. Afin d'aider le gouvernement à déposer un rapport présentant et évaluant les conditions de mise en œuvre, la pertinence et l'efficacité de la procédure de rétablissement personnel au Parlement avant la fin 2008, le comité propose :
- *La création d'un observatoire du surendettement* qui pourrait être chargé de la réalisation de ce rapport.

## LA PROTECTION DES DONNEES EN MATIERE DE CREDIT

*Les fichiers mis en œuvre en matière de crédit collectent de nombreuses informations sur la vie familiale, professionnelle et les relations bancaires des demandeurs de crédits. C'est pourquoi la CNIL (Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés) y a toujours été très attentive. S'agissant des **fichiers centraux de crédit**, la commission conclut, dans son rapport d'activité 2005, à la **nécessité d'une loi** et attire l'attention sur les **risques d'atteinte à la vie privée et à la protection des données personnelles**.*

### *La surveillance des fichiers de crédit*

- En 2005, la CNIL a permis aux filiales spécialisées dans le crédit à la consommation du groupe Crédit Agricole de *partager* certaines *informations* sur les emprunteurs à des fins de *prévention des impayés*.
- En novembre 2005, les sociétés Cetelem et Cofinoga ont été autorisées à *échanger* des *informations* à des fins de *prévention de la fraude et des impayés*.
- L'*autorisation* explicite du client de partager des informations couvertes par le secret bancaire est donnée par une *clause particulière de l'offre de crédit*. Il n'y a *pas de création de base centralisée* : ces échanges sont ponctuels.
- La CNIL a insisté sur la *nécessité d'assurer la transparence* de ces échanges en *fournissant*, sur demande et à partir du site Internet, *la liste exhaustive et détaillée des sociétés de crédit* qui en sont les *bénéficiaires indirects*.

## *L'avis de la CNIL sur la création d'un « fichier positif »*

- L'institution d'une « *centrale positive* » peut apparaître comme une solution à des *problèmes sociaux et économiques*, comme le surendettement ou l'*insuffisance de la consommation*. Cependant, ce type de fichier est susceptible de concerner plusieurs millions de personnes et les *risques d'atteinte à la vie privée et à la protection des données personnelles* sont réels.
- La CNIL a relevé les *incertitudes des objectifs* mis en avant pour justifier la nécessité de ce type de fichiers et estimé que si le *législateur* décidait la *création* d'un tel instrument, il devrait être entouré de *garanties fortes* destinées à prévenir notamment un détournement de son usage, par exemple pour effectuer des démarchages commerciaux à partir de l'analyse des encours existants.  
*La CNIL est réservée à l'égard de ces projets aux contours mal définis.*
- La question du « fichier positif » a longtemps été abordée *exclusivement* sous l'angle du *surendettement* et les études menées par les pouvoirs publics ont montré que le *lien entre la « centrale positive » et la baisse du surendettement* n'était *pas établi*.  
Le débat a été relancé par la mise en avant d'une *nouvelle finalité* : la *stimulation de la croissance par le développement du crédit à la consommation*.
- L'*institution d'un fichier central des encours de crédit* ne peut relever que de *la loi*.
- La loi doit définir une *finalité claire et précise* et *prévoir des garanties fortes* pour prévenir le risque d'une utilisation non conforme et d'un détournement du fichier.
- La *loi* doit *fixer la nature des données recensées et diffusées, la forme de leur restitution aux organismes de crédit utilisateurs, les modalités de règlement des litiges et d'exercice du droit de rectification* et une *durée de conservation limitée*.
- La *gestion* de ce fichier devrait être *confiée à la Banque de France*.



## GLOSSAIRE

***Surendettement*** : Situation caractérisée par l'impossibilité manifeste pour le débiteur de bonne foi de faire face à l'ensemble de ses dettes non professionnelles exigibles et à échoir.

***Surendettement actif*** : Situation caractérisée par un recours abusif au crédit.

***Surendettement passif*** : Situation qui se traduit par une diminution des ressources produite par un événement extérieur (divorce, chômage, décès, maladie...) qui ne permet plus aux personnes concernées d'honorer leurs dettes.

***Fichier positif*** : Fichier recensant des informations relatives aux emprunteurs ayant un ou plusieurs crédits en cours.

***Fichier négatif*** : Fichier répertorient uniquement les défauts de crédits. Ce fichier national des incidents de remboursement des crédits aux particuliers (FICP) a été instauré en France en 1989. Géré par la Banque de France, il peut être consulté par les organismes de crédit avant l'octroi d'un prêt.

***Commission de surendettement*** : Composée de 6 membres (le préfet, le trésorier-payeur général, le directeur départemental des services fiscaux, le représentant local de la Banque de France, un représentant des organisations de consommateurs et un représentant des établissements de crédit), la commission de surendettement, depuis la Loi du 31/12/89 dite « Loi Neiertz », examine la recevabilité de la demande introduite par le débiteur et oriente le dossier en fonction de la gravité de la situation de surendettement : soit vers un plan conventionnel de redressement qu'elle entreprend et soumet au

débiteur et à ses créanciers ; soit vers la procédure de rétablissement personnel mise en œuvre par les juridictions compétentes.

**Reste à vivre (RAV)** : Somme laissée par la commission de surendettement à la personne surendettée pour lui permettre de faire face aux charges de la vie courante.

**Procédure de rétablissement personnel** : Instituée par la loi du 1<sup>er</sup> août 2003, cette procédure est réservée aux cas où la situation du débiteur est irrémédiablement compromise (impossibilité d'établir un plan de redressement). Le juge de l'exécution, qui la met en œuvre, peut prononcer un effacement total des dettes non professionnelles du débiteur, à la suite de la liquidation de son patrimoine personnel.

**Crédit solidaire** : Accordé par des organismes de crédit solidaires aux personnes exclues du crédit, il passe par un accompagnement social des personnes surendettées.

**Crédit revolving** : Forme de crédit consistant à mettre à disposition d'un emprunteur une somme d'argent sur un compte particulier ouvert auprès de l'établissement dispensateur de ce crédit, de façon permanente et avec laquelle il peut financer les achats de son choix. Il constitue une forme particulière de crédit à la consommation.

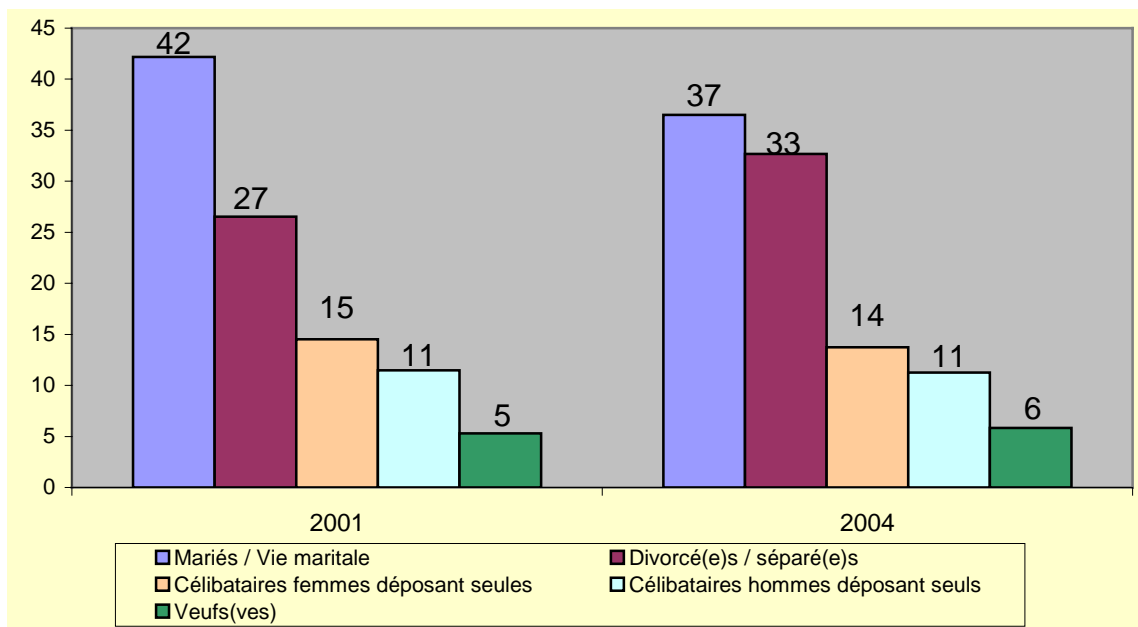
**Scoring** : Méthode qui consiste à affecter une note " score " à chaque client ou prospect d'une base de données afin de cibler et prospecter avec une meilleure efficacité. Traitements automatisés, sur la base de données statistiques, l'objectif de ces modèles est d'évaluer, à travers les caractéristiques personnelles des clients, un niveau de risque de défaillance. Ils doivent être autorisés par la CNIL.

## LE SURENDETTEMENT EN QUELQUES CHIFFRES

- *8 millions* de ménages ont contracté un crédit à la consommation en 2004, soit *33%* des ménages français, pour un encours de *115,5 milliards d'euros*.
- *Un véhicule neuf sur 3* est financé par un crédit à la consommation.
- *12 à 13%* des ménages sont touchés par des *difficultés de paiement*.
- Le profil des personnes surendettées est semblable dans toute l'Europe : une *personne seule, locataire, entre 25 et 35 ans et qui gagne moins de 18 000€ par an*.
- Le nombre de *dossiers présentés aux commissions de surendettement* a progressé de *30%* entre 2002 et 2004.
- *155 000 dossiers* ont été jugés recevables par la Banque de France en 2005 et *180 000* à la fin du premier semestre 2006.
- *2 190 000* personnes sont enregistrées au *FICP*
- Dans *72% des dossiers de surendettement, les revenus nets sont inférieurs à 1524,50€*.
- *55%* des déclarants relèvent des catégories sociales « *ouvriers et employés* »
- *34%* des surendettés sont *chômeurs ou inactifs*.
- Malgré un niveau d'endettement qui s'amplifie (+ 13% en 10 ans), *les Français sont en retard par rapport à leurs voisins européens*. L'endettement des ménages Français représente *62%* du revenu disponible et demeure toujours en deçà de la moyenne de la zone euro (*80%* du revenu brut disponible).

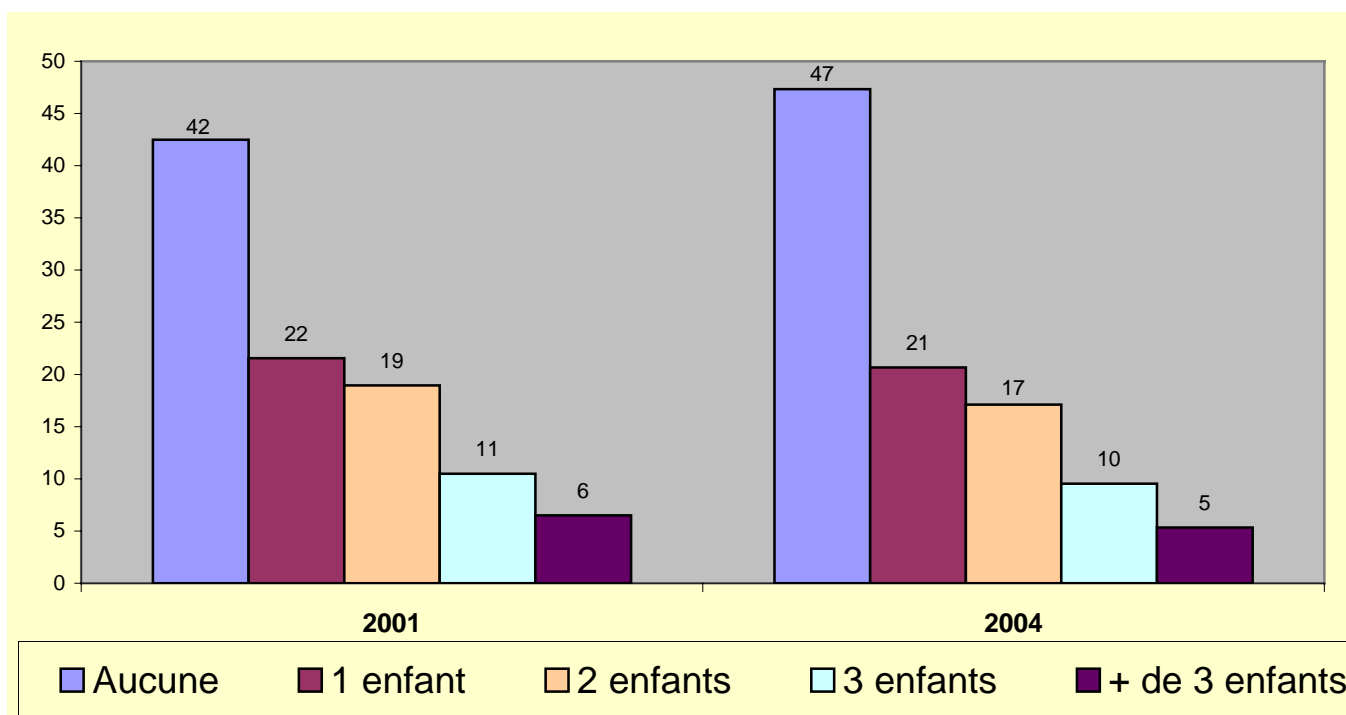
## LE SURENDETTEMENT EN QUELQUES TABLEAUX

### Statut matrimonial du surendetté



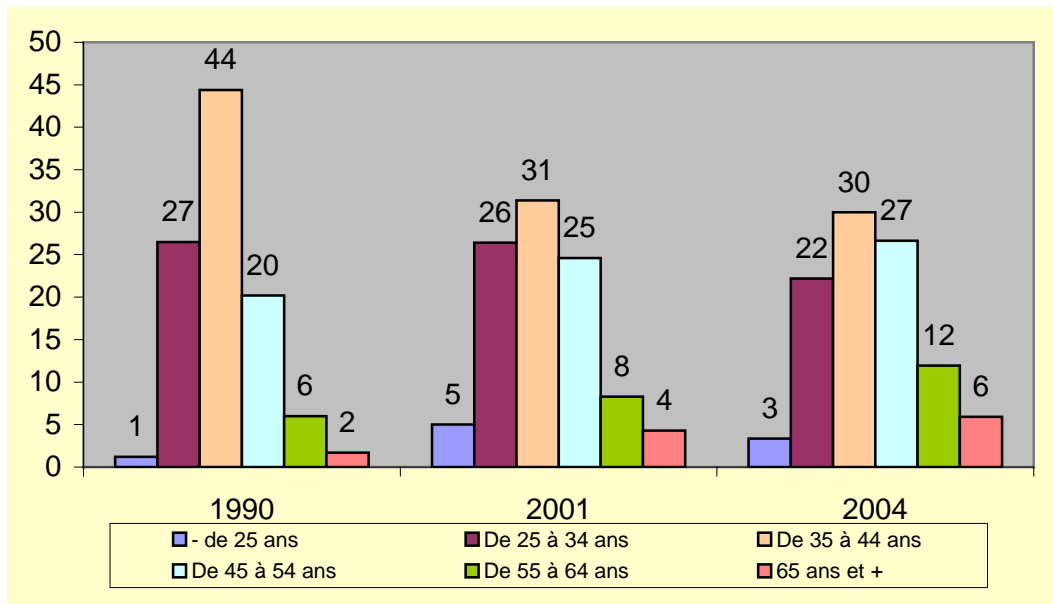
Source : Banque de France

### Personnes à charge



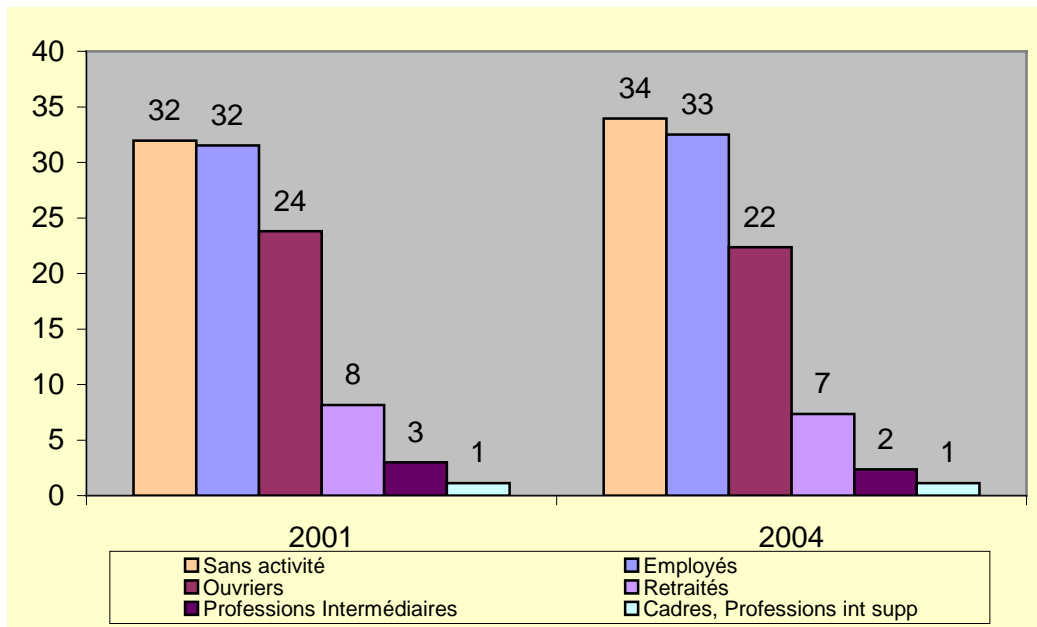
Source : Banque de France

## Age du surendetté déclarant



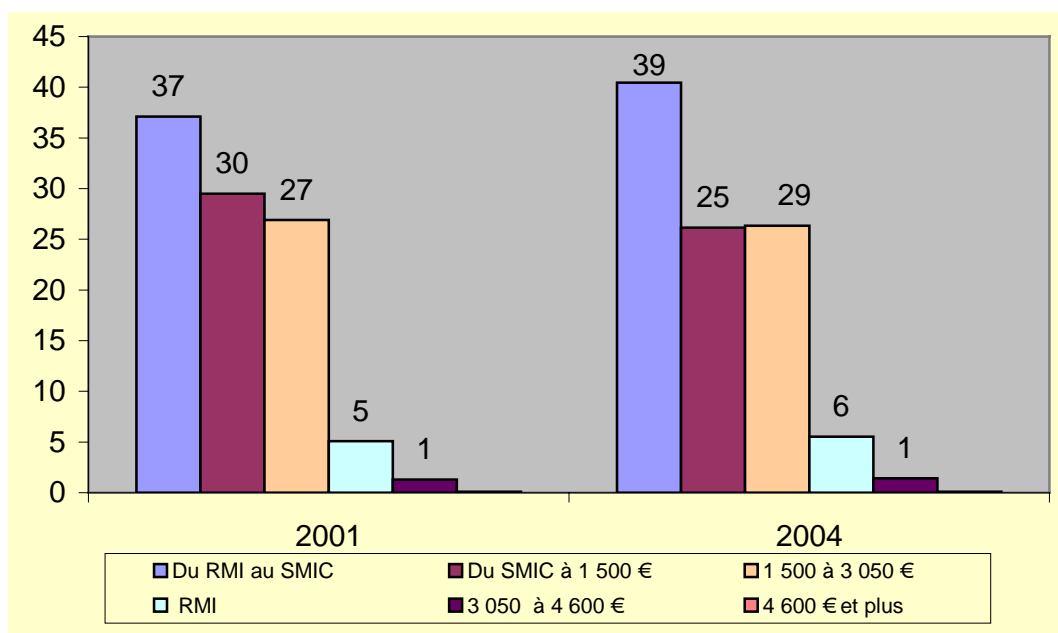
Source : Banque de France

## Catégories socioprofessionnelles



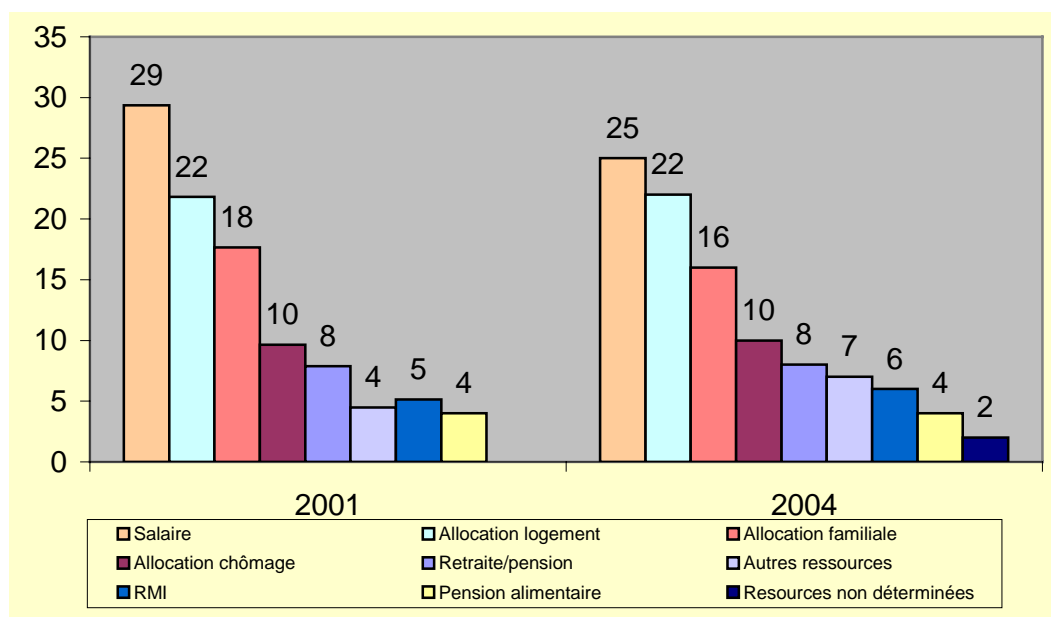
Source : Banque de France

## Revenus nets par dossier



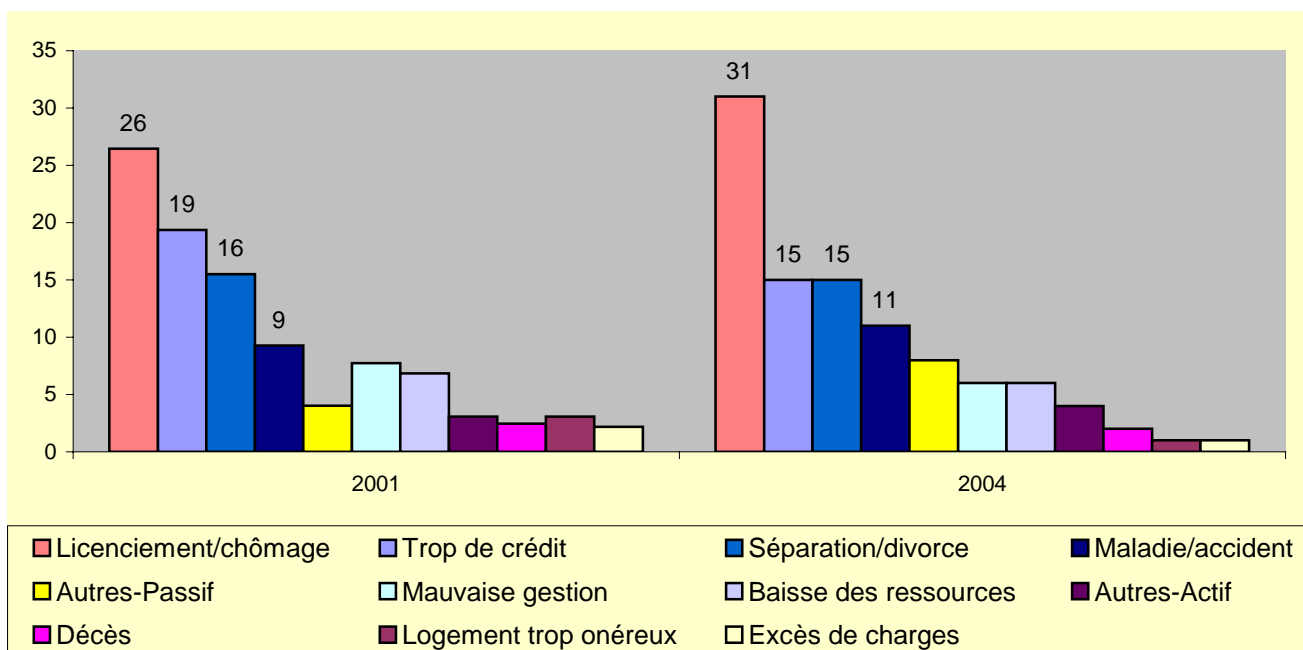
Source : Banque de France

## Catégories de revenus



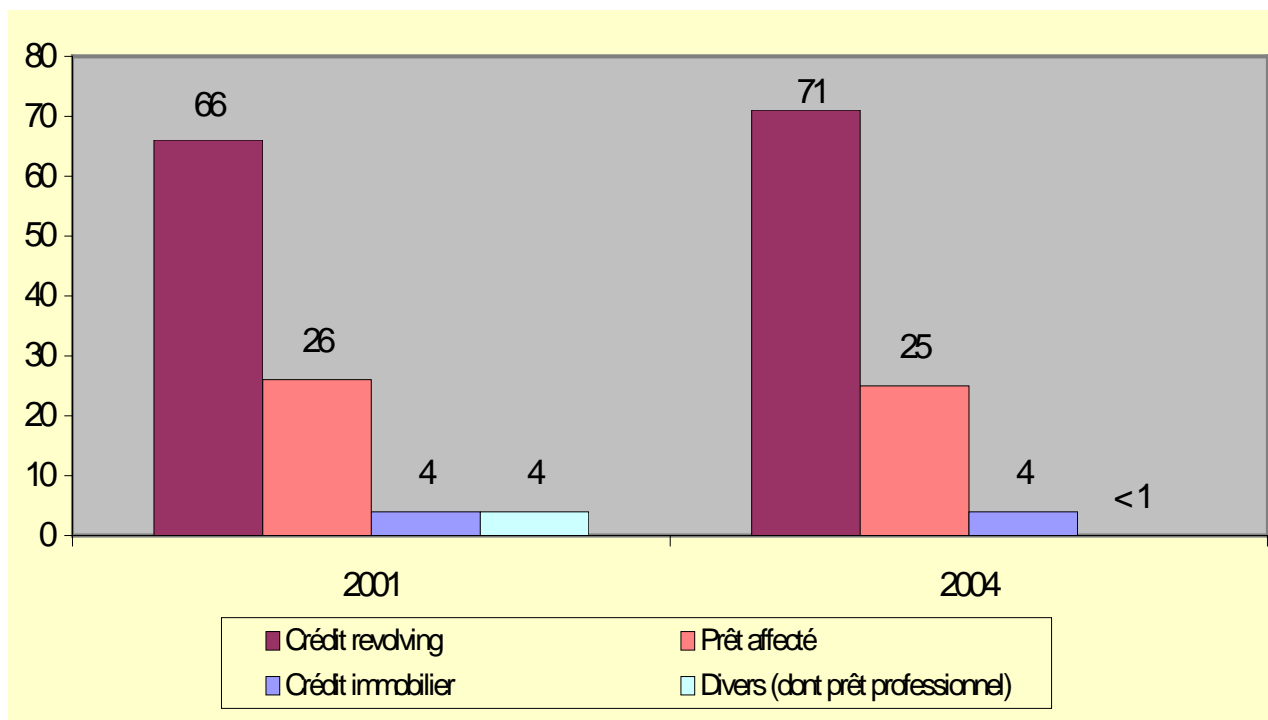
Source : Banque de France

## Origines du surendettement



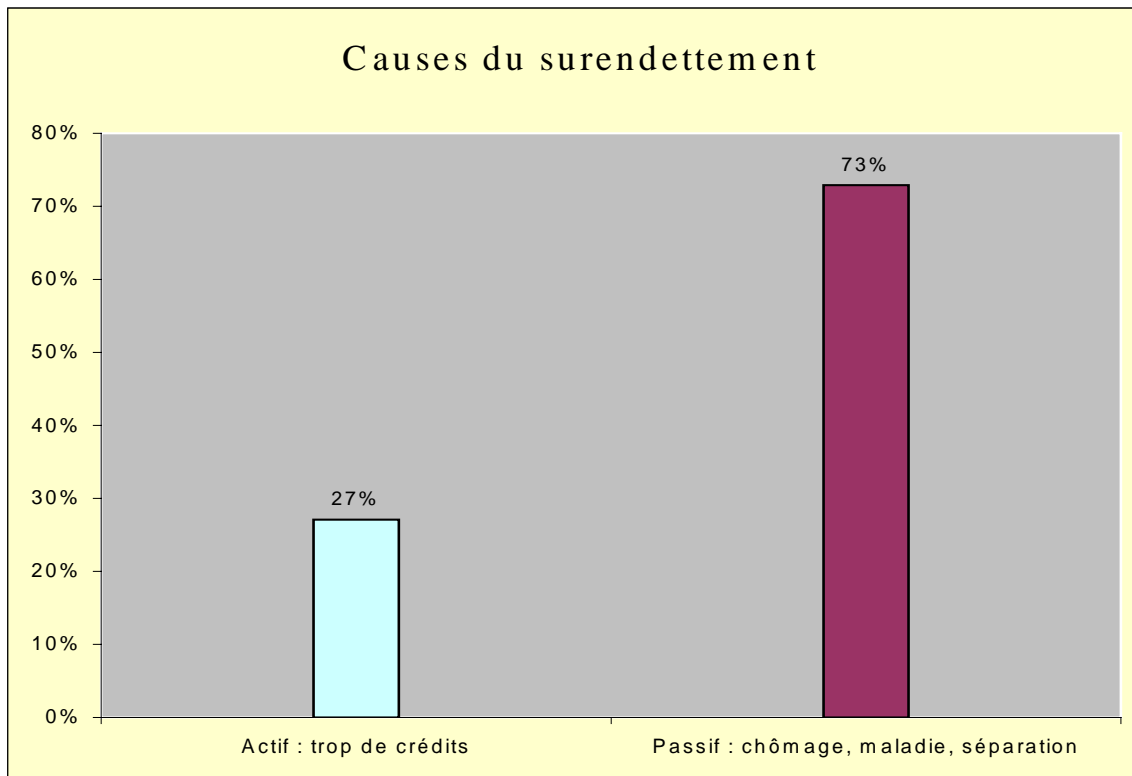
Source : Banque de France

## Nature de l'endettement bancaire

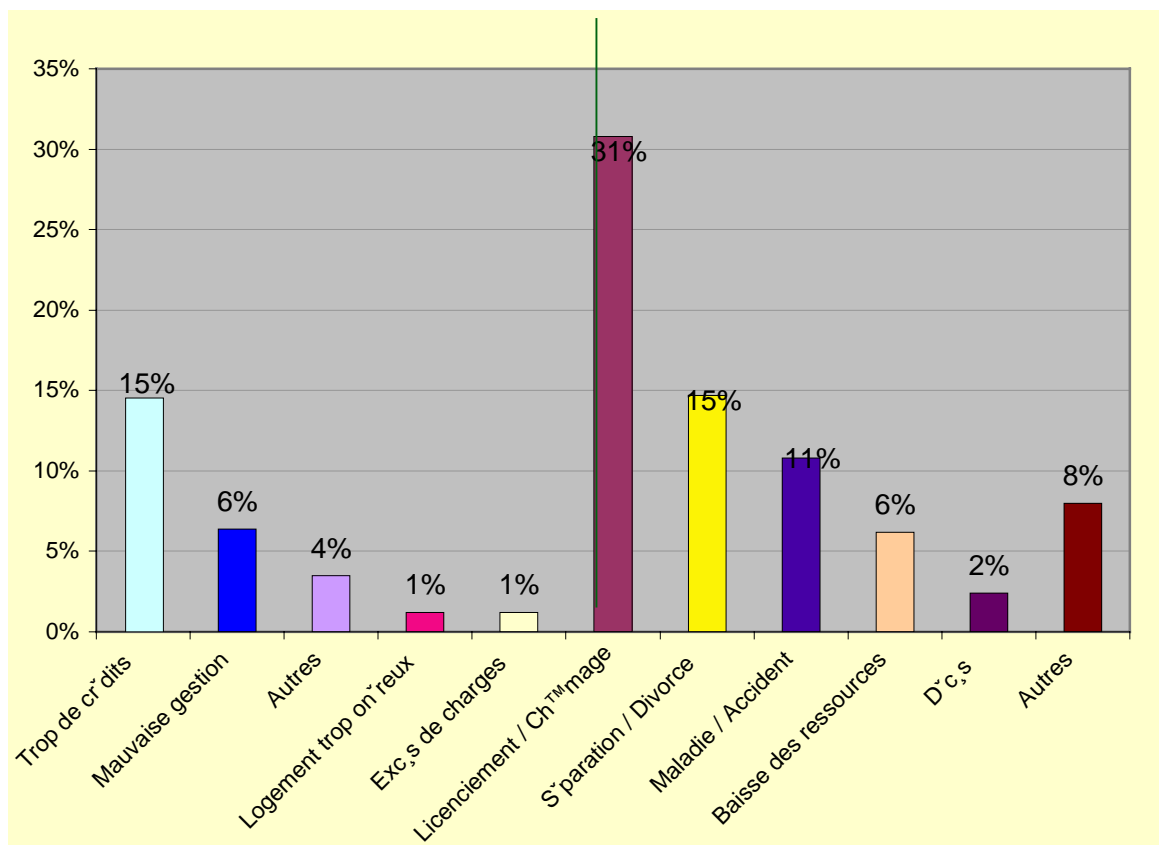


Source : Banque de France





Source : Banque de France



Source : Banque de France

## LE MEDIATEUR DE LA REPUBLIQUE EN BREF

*Le Médiateur de la République est une autorité indépendante. Le législateur, en 1973, a confié à cette institution le soin de remplir trois grandes missions. Il dispose, pour y parvenir, d'un réseau de délégués répartis sur l'ensemble du territoire.*

### *Les 3 grandes missions du Médiateur de la République*

- Améliorer les relations entre le citoyen et l'administration par la médiation. En aidant les personnes physiques ou morales qui contestent une décision ou un comportement de l'administration française ou d'une délégation de service public, il *recherche un règlement amiable, au cas par cas et en équité, entre les deux parties.*
- Proposer aux pouvoirs publics une *réforme générale des textes législatifs et réglementaires.* Cette méthode place le médiateur en *observateur privilégié de notre société* et l'amène sur le plan national à intervenir dans les grands débats, en relayant souvent la voix des plus vulnérables.
- Agir au niveau international pour la promotion des droits humains, de la démocratie et de la bonne gouvernance, en entretenant une collaboration étroite avec ses homologues étrangers, en particulier les médiateurs d'Europe et des pays francophones. Il participe, *en matière de défense des droits de l'Homme*, aux travaux de la Commission Nationale Consultative des Droits de l'Homme (CNCDH) et des organes spécialisés du Conseil de l'Europe et des Nations Unies.

### *Les délégués du Médiateur de la République, un réseau territorial de proximité*

- Les délégués reçoivent, informent et orientent le public, puis règlent les litiges dont la solution peut être directement trouvée à l'échelon local.
- *292 délégations* jalonnent l'ensemble du territoire français et renforcent l'action du Médiateur de la République au sein de 333 points d'accueil.

### *Le Médiateur de la République, dernières actualités*

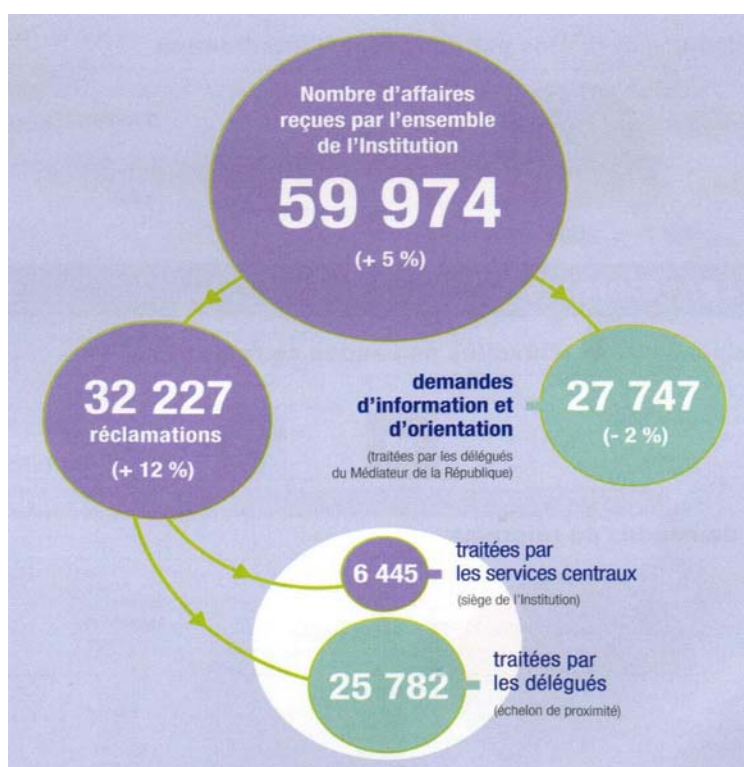
- La réforme des *tutelles et curatelles* (examen prévu en janvier par le Parlement)
- La *réforme de la justice* et la responsabilité des magistrats (examen prévu en décembre par le Parlement)
- *Le contrôle des lieux d'enfermement*, et plus spécifiquement des prisons (décision du Garde des sceaux de confier ce pouvoir au Médiateur de la République le 19 octobre 2006)

- Le recouvrement des *amendes* routières et le droit de contestation de l'infraction auprès du juge
- L'accès et l'utilisation des *fichiers STIC et JUDEX*
- La problématique des *assurances vie en déshérence*
- L'abaissement du seuil de 24 à 15 euros pour le non-versement des *allocations logements* (Projet de loi de finances pour 2007)
- La régulation du *recours subrogatoire* des caisses de sécurité sociale (Projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2007)

### *Le médiateur poursuit l'effort de proximité et de développement de l'accès au droit*

- Dans les *maisons du Handicap*, par la mise en place de délégués « référents » dans chaque département
- Dans les *prisons* en passant de 10 à 35 délégués « prisons » en 2007.

### *Chiffres et statistiques de l'année 2005*



#### Répartition des dossiers clos par domaines d'intervention dans les services centraux

Affaires générales (éducation, urbanisme ...)	33.4%
Justice	22.5%
Social	19.5%
Fiscal	14.5%
Agents Publics Pensions	10.1%

*Les délégués traitent en majorité des affaires relatives au domaine social (31% des dossiers).*

Pour plus de détails : [www.mediateur-republique.fr](http://www.mediateur-republique.fr)

## PRESENTATION DES INTERVENANTS



**Jean-Paul Delevoye** est Médiateur de la République depuis 2004, maire de Bapaume (62), ancien ministre et ancien Président de l'association des maires de France.



**Georges Gloukoviezoff** est spécialiste de l'exclusion bancaire des particuliers. Doctorant en économie à l'Université de Lyon, il est membre du Conseil de l'observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale depuis 2006.



**Emmanuel Constans** est médiateur du ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie depuis avril 2002 et depuis 2004, président du Comité consultatif du secteur financier (CCSF).



**Michel Philippin** est directeur général de LaSer depuis 2002.



**Christian Noyer** est gouverneur de la Banque de France depuis novembre 2003, il préside le Conseil de politique monétaire et le Comité des établissements de crédit et des entreprises d'investissement, de la Commission bancaire, du Comité de la médiation bancaire et de l'Observatoire de la sécurité des cartes de paiement.

**Philippe Flores** exerce actuellement les fonctions de vice président du Tribunal de grande instance de Saintes. Il est co-président de l'Association nationale des juges d'instance (ANJI). Créée en 1990, l'Association offre aux 365 juges d'instance qui en sont membres un véritable espace de communication et d'échanges au niveau national comme international.

**Benoît Jolivet** est médiateur auprès de la Fédération Bancaire Française depuis 2003. Il a dirigé en 2003 un rapport au ministre des Finances sur la prévention et le traitement du surendettement des ménages.



**Jean-Louis Kiehl** est président exécutif de la fédération CRESUS Alsace, Vice-président de CRESUS Alsace, délégué du Médiateur de la République dans le département du Bas-Rhin.



**René Petit** est président de l'association Passerelle, ancien directeur d'agence au Crédit Agricole.



**Jean Hilgers** est directeur de la Banque Nationale Belge, membre du comité de stabilité financière et du conseil supérieur des finances.



**Pierre Dejemeppe** est directeur de la cellule stratégique de la protection de la consommation de la Vice-première ministre belge, ministre du Budget et de la Protection de la consommation et Président du Comité d'accompagnement de la Centrale des crédits aux particuliers.



**Damien Guermonprez** est directeur général de Banque Accord (groupe Auchan) et depuis 2005, Président du comité de paiement d'Euro-commerce.



**François Villeroy de Galhau** est président directeur général de CETELEM, ancien directeur de cabinet de ministres de l'Economie et des Finances.

*Si vous souhaitez en savoir plus :*

*Contacts institutionnels :*

Fabien Métayer - 01 55 35 22 67

fabien.metayer@mediateur-republique.fr

*Contacts presse :*

Christine Tendel - 01 55 35 22 40 - 06 74 22 75 62

christine.tendel@mediateur-republique.fr