

Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux



Chambre des régions

17e SESSION PLENIERE

CPR(17)3

8 septembre 2009

Surendettement des ménages : la responsabilité des régions

Commission de la Cohésion sociale

Rapporteur : Carmen Patrizia MURATORE, Italie (R, GILD¹)

A. Projet de résolution	2
B. Projet de recommandation	3
C. Exposé des motifs.....	5

Résumé

La crise financière et économique affecte la consommation de nombreuses familles, en particulier les plus fragiles, qui, pour faire face à leurs besoins vitaux, sont exposées au surendettement ou à des pratiques usuraires.

En complément de l'évolution nécessaire des dispositifs nationaux, le présent rapport propose des interventions régionales, en particulier préventives, pour protéger les consommateurs et assurer l'inclusion financière des ménages les plus modestes.

Il plaide pour le contrôle des pratiques de crédit et lance l'idée de l'élaboration d'un modèle européen de code de bonne conduite sous l'égide du Conseil de l'Europe afin de responsabiliser les acteurs de la chaîne du crédit.

¹ L : Chambre des pouvoirs locaux / R : Chambre des régions

GILD : Groupe Indépendant et Libéral Démocratique du Congrès

PPE/DC : Groupe Parti Populaire Européen - Démocrates Chrétiens du Congrès

SOC : Groupe Socialiste du Congrès

NI : Membre n'appartenant à aucun groupe politique du Congrès



A. PROJET DE RESOLUTION²

1. Un nombre croissant de ménages en Europe subissent une dégradation de leur situation financière du fait de la crise, une détérioration de leur pouvoir de négociation et d'achat, une utilisation accrue du crédit pour faire face à leur besoins fondamentaux et par-dessus tout la situation à laquelle ils sont de plus en plus souvent confrontés du fait de crédits de faible qualité et d'un coût élevé³. Cela, ainsi que le risque accru de stagnation des revenus, peut les entraîner dans le cercle vicieux du surendettement. D'autres, n'ayant accès à des sources de financement légales, sont la proie d'usuriers, qui parallèlement à d'autres activités illégales menaçant la sécurité publique, tirent profit de leur vulnérabilité.

2. Dans le sillage de la dérégulation des marchés et en l'absence de mesures préventives, ces phénomènes s'étendent et aggravent la pauvreté et l'exclusion et ont un impact sur l'ensemble de la société, laissant aux collectivités territoriales le soin de gérer les conséquences sociales de l'expulsion du logement ou de l'éclatement des familles.

3. Le Congrès rappelle ses travaux récents sur la consommation responsable et la finance solidaire⁴ qui mettent l'accent sur les responsabilités partagées de toutes les parties prenantes de la société. Il estime qu'il est urgent dans le contexte actuel de traiter du surendettement et de l'usure, légale ou non, et d'assurer l'inclusion financière des ménages les plus modestes.

4. Considérant qu'il appartient aux collectivités territoriales d'aller au-devant des publics en difficulté et de promouvoir des actions de proximité, le Congrès appelle les gouvernements régionaux à prendre des mesures en complément des dispositifs nationaux et à faire pression en faveur d'une réglementation du crédit qui traite de problèmes tels l'utilisation de réserves de trésorerie associées aux cartes de crédit (*credit card flipping*), les produits financiers à taux usuraires et les provisions pour risque de dépréciation de dette (*kick-back provisions*) etc., le cas échéant par voie législative et dans le cadre de leurs compétences, pour lutter contre ces phénomènes. Une plus grande attention devrait être accordée aux pratiques de crédit, au contrôle et aux conséquences sociales.

5. A cet effet, le Congrès invite les régions à créer les conditions propices à la mise en réseau des compétences, au partage des savoir-faire et à conclure des partenariats avec les acteurs institutionnels et économiques du territoire pour la mise en œuvre des actions suivantes :

a. responsabiliser les prêteurs et intermédiaires de crédit en instaurant des règles et en sensibilisant leurs salariés ;

b. créer s'ils n'existent pas et soutenir financièrement les services efficaces de conseils en matière de dette en lien avec d'autres services municipaux et locaux ; suivre la demande locale pour ces services, leur apporter une assistance technique et pourvoir à la formation de leurs personnels ;

c. à titre préventif, développer :

i. l'accompagnement budgétaire de tous les publics, ainsi que l'accueil et le suivi social, économique et juridique des personnes surendettées ;

² Avant-projet de résolution et avant-projet de recommandation approuvés par la Commission de la Cohésion sociale de la Chambre des régions le 28 avril 2009.

Membres de la Commission :

E. Haider (Président), M. Khan (Vice-Président) (remplaçant : J. Edney), C. Aksoy, M. Aliev, S. Altobello, S. Berger (remplaçant : P. Schowtka), J.-M. Bourjac, M. Castro Almeida, A. Clemente Olivert, A. Colucci, Z. Dragunkina, M. Gerasumenko, M. Gojkovic (remplaçante : D. Davidovic), U. Hiller (remplaçant : G. Krug), T. Karol, F. Lastra Valdes (remplaçante : P. Bosch / Codola), D. Lloyd-Williams, D. Ronga, E. Simonetti (remplaçante : P. Muratore), R. Tirlé, P. Wies.

N.B. : Les noms des membres qui ont pris part au vote sont imprimés en italique.

Secrétariat de la Commission : D. Rios et M. Grimmeissen

³ En particulier les crédits renouvelables (« revolving ») à taux d'intérêt extrêmement élevés, qui avec d'autres frais empêchent l'emprunteur de rembourser le capital initial.

⁴ Résolution 263 (2008) sur la consommation responsable et la finance solidaire.

ii. l'initiation à l'environnement bancaire et budgétaire du grand public, des particuliers et des salariés en cours d'insertion et des publics fragiles ;

d. soutenir les organisations actives dans la prévention du surendettement qui informent et accompagnent les personnes surendettées et promeuvent l'accès des personnes en situation précaire à des comptes bancaires adaptés et au microcrédit ;

e. favoriser l'accès aux produits de crédit responsable - social si nécessaire - afin de soutenir les personnes ayant de bas revenus pour l'obtention ou le maintien d'un emploi, assurer la mobilité ou la réinsertion professionnelle, ou faciliter l'accès au logement ;

f. engager la lutte contre l'usure sur le terrain: encourager les victimes à signaler des cas de crédit illégal par des numéros d'assistance confidentiels, constituer des équipes spécialisées dotées des pouvoirs nécessaires pour identifier et poursuivre les auteurs;

g. collecter et évaluer les données émanant des services de conseil en matière de crédit et de dette, établir des rapports annuels sur le surendettement, ses causes et ses effets sociaux dans la région et faciliter efficacement le signalement de cas d'usure ;

h. donner leur appui à des conférences et à des réunions entre les consommateurs, les militants du conseil financier et l'industrie bancaire afin de sensibiliser le public et informer les professionnels.

6. Le Congrès invite les gouvernements régionaux à s'inspirer du Contrat Social Multipartite conçu par le Comité européen pour la Cohésion sociale (CDCS) lors de la mise en place de mécanismes d'accompagnement des personnes surendettées ; ces contrats regroupent les pouvoirs publics et diverses organisations de la société civile afin de fournir différents services tout en évitant la dispersion des efforts et en favorisant la responsabilité des bénéficiaires, ainsi que leur engagement dans des démarches de solidarité.

7. Le Congrès rappelle également la Recommandation CM/Rec(2007)8 du Comité des Ministres aux Etats membres sur les solutions juridiques aux problèmes d'endettement et encourage les gouvernements régionaux à exercer leur influence auprès des autorités nationales pour sa mise en œuvre.

8. Enfin, le Congrès demande à sa Commission de la cohésion sociale de coopérer avec sa commission homologue du Comité des Régions en particulier sur la consommation et le crédit responsables, ainsi que sur les conséquences de la crise économique et financière.

B. PROJET DE RECOMMANDATION⁵

1. Le crédit s'est largement développé dans un certain nombre de pays en Europe au cours des dernières décennies parfois sans suivi ni régulation suffisants et au détriment des droits des consommateurs. Certaines pratiques commerciales abusives incitent à une mauvaise utilisation du crédit par les familles dont certaines demeurent à la marge d'un système qui distribue mal le crédit ont recours à des pratiques illégales comme l'usure.

2. Les agences publiques spécialisées et les observatoires du crédit et de l'endettement relèvent une recrudescence de pratiques prédatrices de crédit avec la crise économique et financière. En outre, les procédures de traitement du surendettement mises en place dans un certain nombre d'Etats membres sont parfois complexes et tendent à sanctionner les débiteurs en les isolant ainsi que leurs familles, les rendant ainsi dépendantes de la collectivité.

3. Les collectivités territoriales, quant à elles, sont directement confrontées aux conséquences sociales de ces évolutions tels l'allongement des listes d'attente de logements sociaux, l'augmentation du nombre de personnes sans domicile fixe et la dégradation de la santé. Le Congrès salue, à cet égard, les efforts de certaines collectivités territoriales pour ajuster leurs politiques sociales.

⁵ Voir note de bas de page 2.

4. Se référant à ses travaux antérieurs sur la consommation responsable et la finance solidaire⁶, le Congrès en appelle à la responsabilité des pouvoirs publics à tous les niveaux pour prendre un ensemble cohérent de mesures visant à renforcer la protection des emprunteurs et à réaliser l'insertion financière des ménages les plus fragiles.

5. A cet effet, le Congrès invite le Comité des Ministres à demander aux Etats membres de :

a. revoir l'ensemble des dispositifs de règlement de l'insolvabilité en concertation avec les associations de consommateurs en mettant l'accent sur l'aspect préventif ;

b. fixer des taux maxima de crédit liés à des taux de référence plutôt qu'à ceux pratiqués par les établissements de crédit ;

c. responsabiliser tous les acteurs de la chaîne du crédit en:

i. créant une banque de données nationale enregistrant tous les engagements financiers souscrits par les particuliers⁷ et en obligeant les prêteurs et intermédiaires de crédit à consulter ce fichier, à recueillir auprès du candidat emprunteur tous les renseignements nécessaires pour apprécier sa situation financière et sa capacité de remboursement et à rechercher le type et le montant du crédit le plus adapté. De telles banques de données devraient être soumises à contrôle de manière à satisfaire aux exigences en matière de protection des données à caractère privé afin de prévenir leur mauvaise utilisation (par exemple, la notation qui permettrait de soutirer aux consommateurs pauvres des taux d'intérêt plus élevés) ;

ii. fixant des règles relatives à la promotion, à l'administration et la mise en œuvre des contrats de crédit assorties de sanctions civiles et pénales à l'égard des banques et organismes de crédit comme la déchéance des intérêts, et confier à des instances nationales la mission de vérifier leurs pratiques ;

d. mettre en place comme alternatives aux procédures judiciaires un réseau de services de médiation de dettes (publics ou privés) sur l'ensemble du territoire national chargés d'informer les personnes surendettées sur leurs droits et obligations et de les aider à proposer des plans d'apurement à leurs créanciers ou à identifier d'autres stratégies légitimes pour traiter leur surendettement;

e. promouvoir l'éducation des consommateurs aux questions financières et à l'éducation aux questions sociales des prestataires dans un processus d'apprentissage mutuel ;

f. encourager l'émergence de produits de crédit responsable dans le système privé, coopératif ou public qui réponde aux besoins des personnes jusqu'ici exclues du système économique et financier traditionnel ;

g. coopérer avec les autorités locales et régionales pour engager des actions sur le terrain contre l'usure en élaborant des définitions juridiques claires de l'usure et en donnant des moyens humains et budgétaires à la constitution d'équipes dotées de pouvoirs spécifiques pour mener des enquêtes et poursuivre les prêteurs illégaux ;

h. évaluer périodiquement les activités de prévention et de traitement du surendettement des ménages et de l'inclusion financière.

6. Le Congrès invite les Etats membres à disséminer l'approche développée par le Comité de la Cohésion sociale (CDCS) dans le Contrat Social Multipartite incitant les collectivités territoriales et les organisations de la société civile à coordonner leurs efforts d'assistance et de services dans le dialogue avec les personnes surendettées en permettant à ces dernières notamment d'exercer la solidarité et la responsabilité citoyenne ; le Congrès demande aussi au Comité des Ministres de renforcer les activités du CDCS sur la responsabilité sociale et partagée associant les citoyens à la lutte contre les exclusions.

⁶ Recommandation 244 (2008) sur la consommation responsable et la finance solidaire.

⁷ Telle la Centrale des Crédits aux Particuliers gérée par la Banque Nationale de Belgique.

7. Par ailleurs, le Congrès rappelle la Recommandation CM/Rec(2007)8 aux Etats membres sur les solutions juridiques aux problèmes d'endettement, qui préconise notamment l'atténuation des effets du recouvrement des dettes et le rétablissement des personnes et des familles surendettées dans le respect de leur dignité humaine. Afin d'assurer sa mise en œuvre effective, il demande au Comité des Ministres :

a. d'assurer la promotion de la recommandation dans les Etats membres auprès de toutes les parties prenantes;

b. de prendre des mesures concrètes pour évaluer sa mise en œuvre, notamment la collecte d'informations auprès des Etats membres et l'échange de bonnes pratiques au niveau national et régional;

c. d'œuvrer à l'introduction des notions d'éthique et de responsabilité sociale dans les pratiques de crédit en confiant aux organes appropriés du Conseil de l'Europe l'élaboration d'un modèle européen de bonne conduite et d'une politique du crédit responsable destinés aux institutions bancaires et aux organismes de crédit en coopération étroite avec les professionnels et les organisations non gouvernementales de consommateurs et d'associer le Congrès à leur rédaction et diffusion.

8. Enfin, le Congrès demande au Comité des Ministres d'inviter les Etats membres qui sont également membres de l'Union européenne de prendre en compte la Recommandation CM/Rec(2007)8 du Comité des Ministres aux Etats membres sur les solutions juridiques aux problèmes d'endettement lors de la mise en œuvre de la Directive de l'Union européenne 2008/48/CE concernant les contrats de crédit aux consommateurs, qui est centrée sur l'information du futur emprunteur.

C. EXPOSE DES MOTIFS⁸

1. Contexte

1.1 Définitions ou tentatives de définition

Usure

1. En Europe, l'usure a toujours été envisagée sous l'angle d'un interdit, essentiellement religieux. Toutefois, avant la Réforme, la doctrine chrétienne désignait, par le terme d'usure, le prêt à intérêt lui-même qu'elle prohibait, à l'instar des religions juive et musulmane (entre les croyants appartenant à une même communauté). A partir de la Réforme, l'usure est assimilée à l'abus d'intérêt et non plus au prêt lui-même.

Surendettement

2. Selon une étude publiée en juin 2008 par l'Observatoire de l'Epargne Européenne, le « Personal Finance Research Centre » de l'Université de Bristol et le « Centre for European Policy Studies »⁹, un ménage surendetté pourrait être défini en Europe comme « un ménage dont les revenus actuels et prévisibles sont insuffisants pour faire face à l'ensemble de ses engagements financiers sans faire descendre son niveau de vie en dessous d'un niveau considéré comme minimum dans son pays ».

3. Cette définition implique que le surendettement soit structurel - les difficultés financières doivent être persistantes, ne peuvent uniquement résulter d'oublis et ne peuvent être résolues par la vente d'actifs, financiers ou non -, apprécié par rapport à la capacité d'assumer ses dépenses courantes et l'ensemble des engagements financiers contractés (à l'exclusion des engagements informels) et mette en péril la possibilité de mener une vie digne.

4. Cette définition prend en considération le ménage et non l'individu, c'est-à-dire un petit groupe de personnes (ou une seule personne) qui partagent le même logement et mettent en commun tout ou partie de leurs revenus et richesses.

⁸ Préparé avec la contribution de M. Didier Noël, expert, Observatoire du Crédit et de l'Endettement A.S.B.L.

⁹ *Vers une définition européenne opérationnelle commune du surendettement - Towards a common operational European definition of over-indebtedness*, <http://www.oeefr>, étude réalisée avec l'aide de 19 experts nationaux et cofinancée par la Commission européenne.

1.2 Données

Défauts de paiement et endettement des ménages

5. En prenant en considération tous les types d'obligation à charge d'un ménage, l'étude européenne précitée estime que les défauts de paiement concerneraient en moyenne 9,5 % des ménages européens, les ménages grecs et chypriotes et ceux des pays d'Europe centrale étant les plus fragilisés. Par contre, seuls 3,6 % et 3 % des ménages européens semblent avoir accusé un retard dans le remboursement respectivement de leur crédit logement ou le paiement d'un loyer pour leur habitat et le remboursement d'un crédit à la consommation.

6. Les pays dont les ménages affichent le taux d'endettement le plus élevé sont la Grèce, Chypre, certains Etats d'Europe centrale et orientale (République Tchèque et Slovaquie pour le financement du logement, Pologne et Lettonie pour le financement de biens de consommation ou de services), le Royaume-Uni, l'Irlande, la France et certains Etats scandinaves – les auteurs de l'étude considérant qu'il n'y a pas nécessairement de lien entre l'importance de la population ayant rencontré des difficultés de paiement et de remboursement et celle du volume ou du nombre des crédits précités par ménage –.

Surendettement

7. Dans bon nombre de pays européens, il n'existe pas de recensement en la matière mais divers indicateurs amènent à penser que le surendettement augmente depuis une décennie. En effet, là où elles existent, le nombre de procédures de traitement des situations d'insolvabilité des particuliers croît régulièrement¹⁰. Le nombre de procédures non judiciaires progresse également.¹¹

1.3 Causes possibles

8. Il est difficile d'identifier des causes identiques de surendettement pour l'ensemble de l'Europe. Néanmoins, l'étude européenne précitée a relevé des facteurs de risques qui correspondent aux caractéristiques rencontrées le plus fréquemment dans la population surendettée. Ces caractéristiques sont relatives au statut et à la situation familiale des personnes (être jeune et avoir des enfants) ou en rapport avec la situation socio-économique (être chômeur ou, à long terme, disposer de revenus peu élevés, être locataire). Mais nul ne naît, ne devient ou ne demeure inéluctablement surendetté. En effet, une situation de surendettement ou propice au surendettement évolue dans le temps et dépend du contexte micro- et macro-économique ainsi que des habitudes sociales. Ainsi, un surendettement latent peut se révéler à l'occasion d'une augmentation soudaine des charges ou d'une diminution subite des revenus. De petits retards de paiement peuvent s'aggraver, voire ne plus être résorbés, compte tenu d'engagements financiers excessifs contractés antérieurement. Ces engagements combinés avec un changement affectant la situation économique ou familiale peuvent conduire au surendettement si l'intéressé ne gère pas correctement son budget ou n'est pas en mesure de le faire. Ces constats démentent les affirmations suivant lesquelles le surendettement serait seulement imputable à l'imprudence des personnes ou à des « accidents de la vie ».

2. Prévention du surendettement et de l'usure: la réglementation du crédit

2.1 Information relative au crédit et réglementation de la publicité

9. Afin que l'emprunteur soit correctement informé de la charge financière que représente un crédit à la consommation, l'Union européenne enjoint les Etats membres à imposer aux prêteurs de renseigner clairement dans leurs publicités des éléments de comparaison ou des données objectives et prescrit que les principales données financières relatives aux crédits consentis figurent dans les contrats. La politique de protection des consommateurs de l'Union européenne fondée sur l'information donnée au futur emprunteur ne peut toutefois aider à la prévention de l'usure et du surendettement que pour autant qu'elle soit accompagnée de mesures d'éducation aux services financiers : l'information n'atteint que le consommateur intéressé par cette information et en mesure de la comprendre !

¹⁰ En Belgique, 64.493 procédures judiciaires de ce type ont été introduites en 2007 contre 57.328 en 2006 et 49.655 en 2005.

¹¹ Le nombre de dossiers de médiation de dettes dont le traitement est financièrement soutenu par le gouvernement régional (partie méridionale de la Belgique) s'élevait à 17.668 en 2006 contre 12.614 en 2003.

10. En Belgique et dans d'autres pays, le contrat de crédit à la consommation doit aussi comporter des mentions mettant le consommateur en garde contre certains abus ou lui rappelant ses droits de recevoir un tableau d'amortissement détaillé. La loi belge soumet la promotion du crédit à des règles particulières lorsque la promotion est faite dans des circonstances propres à emporter l'adhésion de manière irréfléchie¹² et interdit certaines formes de publicité trompeuse ou abusive, notamment celles qui s'adressent aux consommateurs les plus vulnérables ou qui sont déjà dans l'impossibilité d'assumer leurs dettes¹³.

2.2 Devoir d'information et de conseil à charge du prêteur et de l'intermédiaire de crédit (prêt responsable)

11. En Belgique, avant de formuler une offre de crédit à la consommation, la loi impose au prêteur de consulter la Centrale des Crédits aux Particuliers gérée par la Banque Nationale de Belgique. Cette banque de données enregistre tous les crédits à la consommation et les crédits logement déjà consentis au candidat emprunteur ainsi que les éventuels défauts notables de remboursement. Le prêteur et l'intermédiaire de crédit doivent, en outre, recueillir du candidat emprunteur tous les renseignements qu'ils jugent nécessaires pour apprécier sa situation financière et ses facultés de remboursement. Le prêteur ne peut octroyer de crédit que si, compte tenu de ces renseignements, il estime raisonnablement que le consommateur sera à même de respecter ses obligations.

12. De surcroît, le prêteur et l'intermédiaire de crédit doivent rechercher, parmi les contrats qu'ils offrent ou pour lesquels ils interviennent habituellement, le type et le montant du crédit les mieux adaptés, compte tenu de la situation financière du consommateur au moment de la conclusion du contrat et du but du financement demandé.

2.3 Interdiction de l'obligation d'acquiescer des produits associés au crédit

13. Il ne devrait pas être possible pour le prêteur de subordonner, directement ou indirectement, l'octroi d'un prêt à l'achat d'un autre produit, tel qu'une assurance, auprès de lui-même, de l'intermédiaire de crédit ou d'une société qui leur est liée (le coût réel du crédit s'en trouverait augmenté) à l'exception de l'assurance garantissant le remboursement du crédit en cas de décès, de maladie ou d'incapacité de l'emprunteur.

2.4 Fixation de taux annuels effectifs globaux et de taux débiteurs maxima : méthodes

14. Le mécanisme essentiel de lutte contre l'usure consiste à fixer un maximum pour le coût total du crédit qui englobe tous les intérêts et les frais liés au contrat de crédit exprimé en pourcentage : le taux annuel effectif global (TAEG). Celui-ci peut varier en fonction du type de crédit et du montant emprunté et doit être adapté plusieurs fois par an en fonction de l'évolution d'un taux de référence indépendant des coûts pratiqués par les établissements de crédit¹⁴, dans une proportion identique à celle de cette évolution.

15. Cette méthode paraît plus protectrice pour l'emprunteur que la répression du prêt consenti à un taux considéré comme usuraire en France. En effet, le taux qualifié d'usuraire est celui qui excède de plus du tiers le taux effectif moyen pratiqué au cours du trimestre précédant l'octroi du crédit par les établissements de crédit pour des opérations de même nature comportant des risques analogues. Leur niveau dépend donc directement de celui pratiqué par les prêteurs, ce qui peut s'avérer peu efficace dans un contexte d'emballage du marché, peu concurrentiel, voire d'entente entre prêteurs.

¹² Excursion organisée par ou pour un vendeur de biens ou de services, démarchage à domicile, promotion du crédit accompagnée de l'envoi d'une carte de crédit.

¹³ Par exemple, lorsque la publicité comporte la mention « crédit gratuit », « même si contentieux » ou « même si fichés à la Banque Nationale », lorsqu'elle incite abusivement au « regroupement » des crédits antérieurement contractés ou insiste sur la facilité ou la rapidité avec lesquelles le crédit pourrait être octroyé.

¹⁴ A titre d'exemple pour les taux de référence, on peut citer l'« EURIBOR à trois mois », le taux de référence des certificats de trésorerie à 12 mois et le taux de référence des obligations linéaires (OLO) à 2 ou 3 ans. L'adaptation des taux maxima se produirait si la hausse ou la baisse du taux de référence correspondant atteint une certaine ampleur.

2.5 Ouvertures de crédit : limitation de durée, « zéro tage », remboursements minima en capital, réglementation des dépassements du montant de crédit autorisé

16. En France, la durée de l'ouverture de crédit est limitée à un an, mais ce crédit peut être renouvelé moyennant la communication par le prêteur des conditions du crédit renouvelé. Se pose alors la question de la limitation de la durée sans possibilité de reconduction tacite afin d'éviter l'accumulation d'intérêts et de frais sans qu'un remboursement significatif du capital emprunté n'intervienne ou d'éviter que l'emprunteur imprévoyant ne soit obligé de payer une somme très importante lors de la notification de la fin de l'ouverture de crédit.

17. Une des réponses à ce problème consiste à limiter la durée des ouvertures de crédits. Une autre est d'introduire le principe du « zéro tage » pour les ouvertures de crédit à durée indéterminée ou plus ou moins longue et pour lesquels aucun remboursement périodique en capital n'est obligatoire. L'emprunteur doit, après un certain délai, rembourser le capital emprunté avant de pouvoir effectuer tout nouveau prélèvement.

2.6 Détermination des montants dus en cas de défaut de paiement et modalités d'apurement

18. En Belgique, la loi plafonne le taux des intérêts de retard pour le crédit à la consommation¹⁵ et précise de manière limitative les montants qui peuvent être réclamés à l'emprunteur lorsque celui-ci n'effectue pas les paiements convenus et lorsque le crédit doit être remboursé prématurément¹⁶ (dans ce dernier cas, les paiements ultérieurs doivent, en outre, être imputés prioritairement sur le solde restant dû en capital et le coût du crédit échu avant de l'être sur les intérêts de retard dus¹⁷).

19. Il est également possible pour l'emprunteur qui ne peut plus assumer le remboursement d'un ou de plusieurs crédits à la consommation de demander au juge des facilités de paiement s'il peut démontrer une aggravation de sa situation financière par rapport à celle qui existait au moment de l'octroi du crédit. Cette procédure est moins lourde, moins coûteuse et moins contraignante que celles du traitement du surendettement mais n'est intéressante que si l'emprunteur ne se trouve pas dans une situation d'insolvabilité totale, ce qui s'avère assez rare en pratique.

3. Traitement du surendettement

3.1 Services de médiation de dettes : nature, organisation, missions et financement

20. Le conseil en matière de services financiers et de consommation et l'aide à la gestion du budget sont parfois insuffisants pour une personne endettée. Les autorités publiques doivent alors soutenir la mise en place d'un réseau de services de médiation de dettes chargés d'aider la personne surendettée à proposer un plan d'apurement à ses créanciers, alternative intéressante à une procédure judiciaire.

21. Le service doit alors être choisi par la personne elle-même. Sa mission doit consister à analyser la situation de la personne, à identifier d'une part ses revenus et ses dépenses mensuelles et, d'autre part, l'actif et le passif de son patrimoine, à vérifier la légalité des sommes qui lui sont réclamées et tente de négocier avec ses créanciers un plan d'apurement ou de préparer d'autres solutions telles qu'une procédure judiciaire¹⁸, qui doivent faire l'objet d'un accord des créanciers. Il fournit également des informations sur les droits et obligations de la personne et lui offre un accompagnement budgétaire.

¹⁵ Ce taux ne peut dépasser le TAEG convenu majoré d'un coefficient de 10 %. Si ce TAEG est égal à 0 %, le taux des intérêts de retard ne peut dépasser le taux de référence mentionné dans le Code civil.

¹⁶ Solde restant dû en capital, coût du crédit échu, intérêts de retard sur le solde restant dû en capital, frais de mise en demeure ou de rappel, indemnité convenue.

¹⁷ Pour éviter un effet « boule de neige ».

¹⁸ A l'exclusion d'un refinancement de dettes (moyennant un coût).

22. Les services de médiation de dettes sont des institutions publiques souvent au sein des centres municipaux d'action sociale ou des institutions privées ayant la forme d'associations sans but lucratif agréées par les pouvoirs publics (en général les autorités régionales). Ils peuvent demander à la personne une contribution en contrepartie de leur travail ou le remboursement de certains frais plafonnés à des montants très faibles. Ces services peuvent aussi recevoir des subventions publiques (régionales). Des subventions peuvent aussi provenir de fonds publics alimentés par une cotisation perçue à charge de chaque client des distributeurs d'électricité et de gaz.

23. Ces services peuvent recevoir l'aide d'experts pour la résolution de questions juridiques, la mise à disposition de documentation juridique et de littérature spécialisée et la prise en charge des dossiers difficiles.

3.2 Autres types d'aide sociale

24. Des aides financières peuvent être prévues pour les situations d'endettement problématiques : consommation d'électricité et de gaz, paiement aux créanciers de tout ou partie des dettes, financement d'installations permettant des économies d'énergie.

3.3 Offre d'un refinancement encadré

25. En Finlande, une fondation publique accorde sa garantie aux prêts consentis aux personnes surendettées pour leur permettre de rembourser les dettes impayées et de leurs engagements financiers à certaines conditions (le surendettement ne peut être imputable à la négligence de ces personnes ; il doit être maîtrisé ; les personnes doivent être en mesure d'assumer le remboursement du prêt ; absence d'autre possibilité d'apurement). La fondation offre aussi d'autres services : conseils, médiation de dettes, économie ménagère.

3.4 Procédures judiciaires de traitement du surendettement

26. La plupart des pays européens ont mis en place des procédures judiciaires de traitement du surendettement qui varient quant à la nature, les conditions d'accès et l'objet des dettes. Elles comportent toutes la possibilité pour le juge d'imposer un plan d'apurement aux personnes surendettées et à leurs créanciers. La décision est généralement précédée d'une phase « amiable » durant laquelle un accord entre les différentes parties est recherché sur un projet, qui donne lieu, en cas de succès, à l'homologation du projet de plan par le juge. Elle est intégrée à la procédure proprement dite et suit la décision judiciaire d'admission à cette procédure (France, Belgique) ou en constitue un préalable obligatoire sans en faire partie (Pays-Bas).

27. Parallèlement à l'intervention du juge, ces procédures débouchent sur la désignation d'un auxiliaire de justice (le médiateur de dettes en Belgique, le curateur aux Pays-Bas) chargé de recevoir les déclarations de créance, de les vérifier, de s'enquérir des conditions de vie et de l'état du patrimoine des personnes surendettées¹⁹, de définir le cas échéant le revenu nécessaire pour permettre à ces personnes d'assumer leurs charges courantes, de conserver le surplus de revenus destiné au désintéressement des créanciers, de faire vendre certains de leurs biens, d'élaborer un projet de plan d'apurement et de contrôler l'exécution de celui-ci ainsi que la loyauté des personnes surendettées²⁰. Parfois, cette fonction d'encadrement n'est pas prévue mais une partie des tâches énumérées ci-dessus est exercée par une administration (Commission départementale en France).

28. L'ouverture de ces procédures entraîne la plupart du temps l'impossibilité pour les créanciers de mener des poursuites individuelles sur les biens ou les revenus des personnes bénéficiaires²¹. Naturellement, ces dernières ne peuvent aggraver leur endettement sous peine d'en perdre le bénéfice.

¹⁹ En Belgique, le médiateur de dettes doit consulter la Centrale des Crédits aux Particuliers ainsi que le fichier des avis de saisie, de délégation de sommes et de cession de rémunération.

²⁰ Aux Pays-Bas, le curateur – qui exerce sa mission sous le contrôle d'un juge commissaire – contrôle durant les treize premiers mois de la procédure le courrier adressé à la personne surendettée.

²¹ La procédure néerlandaise peut être précédée d'un moratoire de six mois maximum qu'à la demande de la personne surendettée, le juge peut imposer aux créanciers dans certaines hypothèses (expulsion du logement, privation de services fondamentaux et absence de couverture par une assurance relatives aux soins de santé).

4. Complémentarité des stratégies nationale et régionale: l'exemple de la Ligurie (Italie)

29. Les mesures en matière de prévention et de traitement du surendettement et de l'usure doivent être diversifiées et simultanément conçues et mises en œuvre sur un même territoire par différents niveaux de pouvoir après concertation préalable. Une concertation doit également intervenir entre le niveau de pouvoir local ou régional et les associations de terrain.

30. En Italie, les régions peuvent accorder des aides complémentaires à celles prévues par la Loi d'Etat (n°108/1996) en matière de prévention et de lutte contre le surendettement et l'usure. La loi d'Etat fixe notamment un taux d'usure et instaure un mécanisme d'aide aux victimes qui brisent la loi du silence.

31. Les auteurs d'une proposition de loi régionale en Ligurie considèrent que la société a une responsabilité à l'égard des personnes surendettées qu'elle doit soutenir en facilitant l'assainissement de leur situation économique par des procédures adaptées. Lorsque les personnes en proie à des difficultés économiques n'ont plus accès au système bancaire et sont insolvable, elles peuvent être amenées à chercher du crédit par des canaux non officiels. Ces pratiques sont néanmoins contrôlables car souvent précédées d'une longue phase d'endettement.

32. L'initiative législative soumise à l'Assemblée de Ligurie prévoit d'accorder des aides financières (prêts) complémentaires à celles du Fonds national antiusure, dont les interventions ne plus suffisantes face à l'ampleur de ces phénomènes.

33. Elle prévoit la création d'un Observatoire régional sur l'usure et l'accès au crédit, qui est à même de saisir la réalité du territoire et ses spécificités. Cette institution ferait partie intégrante d'un projet régional reposant sur la collaboration de différents acteurs, compris les autorités locales, afin de

- recueillir des données et fournir des analyses aux organismes engagés dans la lutte contre le racket et l'usure (Préfectures, tribunaux, police, Chambres de commerce, associations de bénévoles),
- mener des campagnes de sensibilisation et d'information sur les instruments d'aide (guichets antiusure, prêts d'honneur),
- dispenser aux citoyens une éducation financière pour renforcer leur pouvoir de négociation avec les interlocuteurs du crédit (professionnels ou non).