

## Avis du Comité économique et social européen sur «Le crédit et l'exclusion sociale dans la société de l'abondance»

(2008/C 44/19)

Le 16 février 2007, le Comité économique et social européen a décidé, en vertu de l'article 29, paragraphe 2, de son règlement intérieur, d'élaborer un avis sur le «*Crédit et exclusion sociale dans la société de l'abondance*».

La section spécialisée «Emploi, affaires sociales et citoyenneté», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 2 octobre 2007 (rapporteur: M. PEGADO LIZ).

Lors de sa 439<sup>e</sup> session plénière des 24 et 25 octobre 2007 (séance du 25 octobre 2007), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 59 voix pour, aucune voix contre et une abstention.

### 1. Conclusions et recommandations

1.1 En l'absence d'orientation communautaire dans le domaine en objet, les différents États membres ont développé leurs propres systèmes juridiques nationaux de prévention, de traitement, de recouvrement et d'accompagnement des citoyens et des familles en situation d'endettement excessif.

1.2 Face à l'ampleur croissante et préoccupante du phénomène ces dernières années et compte tenu plus particulièrement de l'élargissement de l'Union européenne et de la récente aggravation de la situation au plan général, le CESE qui suit depuis longtemps de près la situation et les conséquences sociales du surendettement en termes d'exclusion, de justice sociale et de perturbation du processus d'achèvement du marché intérieur, a décidé de rouvrir le débat public sur cette question avec la société civile et les autres institutions communautaires, en vue d'établir et de mettre en œuvre, à l'échelle communautaire, des mesures visant une définition exacte, un contrôle et un traitement du phénomène, sous ses différents aspects, sociaux, économiques et juridiques.

1.3 La diversité des systèmes institués dans les pays qui les ont développés, non seulement en Europe mais également dans le reste du monde, conjuguée à l'absence de tels systèmes dans d'autres pays, favorise une situation d'inégalité des chances, génératrice elle-même d'injustice sociale, d'une part, et d'effets de distorsion gênant la pleine réalisation du marché intérieur, d'autre part. Cela justifie une intervention proportionnelle de l'Union européenne, pour laquelle la base juridique indispensable existe dans le droit originaire.

1.4 Dans le présent avis, les principales questions suscitées par le phénomène d'endettement excessif sont passées en revue, les solutions trouvées au niveau national sont examinées, il est rendu compte des difficultés rencontrées et des failles décelées, la dimension globale du phénomène est appréciée, l'on a réfléchi sur les lacunes existantes en termes de connaissances et de méthodes et tenté de trouver des pistes et des domaines d'action possibles au niveau communautaire.

1.5 Il est même suggéré de créer un observatoire européen de l'endettement qui permettrait d'accompagner l'évolution du

phénomène au niveau européen, qui pourrait fonctionner comme un forum de dialogue ouvert à tous les intéressés et qui proposerait, coordonnerait et évaluerait l'impact des mesures arrêtées pour le prévenir et le contrôler.

1.6 L'on a toutefois conscience qu'une approche de cette nature et de cette portée n'est envisageable que si la Commission, le Parlement européen et le Conseil, décident, dans le cadre d'un dialogue étroit avec la société civile organisée, dans lequel seraient représentées les principales parties prenantes en la matière (familles, travailleurs, consommateurs, institutions financières, etc.) d'inscrire le thème parmi leurs priorités d'action.

1.7 L'on peut dans cette mesure se féliciter des récents signes d'intérêt de la Commission pour le sujet et il est vivement recommandé d'assurer le suivi indispensable de ce processus, en termes d'étude de fond de consultations et de propositions législatives, et autres propositions pertinentes et appropriées. Le point de départ pourrait être la publication d'un livre vert qui définirait et identifierait les termes du problème et donnerait voix au chapitre à toutes les parties concernées, dans le cadre d'une large consultation publique.

1.8 Cependant, le Parlement européen et le Conseil sont invités à intégrer parmi leurs grandes préoccupations celle de la société civile dont le présent avis tente de rendre compte et à les inclure dans les priorités de leurs agendas politiques respectifs.

### 2. Introduction

2.1 C'est un fait incontestable en soi que le crédit a permis aux citoyens européens d'améliorer leur qualité de vie et d'accéder à des biens et à des services essentiels qui auraient été hors de leur portée ou accessibles seulement après longtemps, comme le logement ou le moyen de transport individuel. Toutefois s'il n'est pas contracté dans un cadre viable, à savoir en présence de problèmes d'emploi graves, lorsque les mensualités des dettes dépassent une proportion raisonnable du revenu mensuel disponible, qu'il existe déjà de nombreux crédits et qu'il n'y a aucune épargne à même de compenser des situations ponctuelles de perte de revenu, le crédit peut conduire à des situations d'endettement excessif.

2.2 La question du surendettement et de ses conséquences sociale n'est pas nouvelle. L'on peut en faire remonter l'origine à l'Antiquité classique, et plus précisément à la crise agraire que la Grèce a connue au VI<sup>e</sup> avant JC et aux mesures prises par Solon (594/593 avant JC) d'effacement de la dette des petits propriétaires agricoles, qui avaient entre-temps été réduits à l'esclavage et vendus, puis libérés ensuite et réintégrés dans la vie sociale et productive d'Athènes, en tant que citoyens libres <sup>(1)</sup>.

2.3 Mais c'est incontestablement de nos jours que le phénomène s'est généralisé, prenant une ampleur préoccupante et gagnant les consciences en tant que question sociale, dans une société marquée par de profonds contrastes et où les asymétries sont de plus en plus accusées et la solidarité s'est affaiblie.

2.4 C'est dans ce contexte que la question de l'exclusion sociale, entendue comme la marginalisation de certains qui, pour des raisons diverses, se voient empêchés d'accéder aux services financiers de base, prend tout son sens <sup>(2)</sup>.

2.5 Le présent avis tente de définir les principales causes qui sont à l'origine de cette situation, la dimension du problème, les remèdes les plus utilisés et le pourquoi de la recherche de solutions au niveau communautaire.

### 3. Dimension du problème

#### 3.1 Exclusion sociale et exclusion bancaire

3.1.1 Selon le rapport de l'Eurobaromètre de février 2007 <sup>(3)</sup>, près de 25 % des citoyens européens sont exposés au risque de tomber dans la pauvreté et 62 % croient que cela peut arriver à quiconque à n'importe quel moment de sa vie.

3.1.2 D'après les données du rapport conjoint de la Commission européenne sur la protection sociale et l'inclusion sociale de 2007, 16 % des citoyens de l'UE à 15 se situaient en 2004 en dessous du seuil de pauvreté, qui correspond à 60 % du revenu moyen de chaque pays <sup>(4)</sup>.

<sup>(1)</sup> Comme en rend compte Aristote dans sa «Constitution d'Athènes» (notamment au paragraphe 6 dans lequel on peut lire: «Devenu maître du pouvoir, Solon affranchit le peuple, en défendant que dans le présent et à l'avenir la personne du débiteur servit de gage. Il donna des lois et abolit toutes les dettes, tant privées que publiques. C'est la réforme qu'on appelle la **délivrance du fardeau (seisachtie)**, par allusion à la charge qu'ils avaient comme rejetée de leurs épaules». Traduction B. HAUSSOULLIER, Ed. Bouillon, Paris, 1996) et dont la «similarité» des situations aura pesé sur l'intervention intéressante de Udo REIFNER «Renting a slave — European Contract Law in the Credit Society» pendant la conférence sur le droit privé et les différentes cultures européennes, qui a eu lieu à l'Université d'Hel-sinki, le 27 août 2006. Il faut rappeler que l'emprisonnement pour dettes a été maintenu dans la majorité des pays européens jusqu'au XX<sup>e</sup> siècle.

<sup>(2)</sup> Voir sur ce thème la contribution récente de Georges GLOUKOVIE-ZOFF intitulée «From Financial Exclusion to Overindebtedness: The Paradox of Difficulties for People on Low Incomes?» in «New Frontiers in Banking Services», Luisa ANFERLONI, Maria Debora BRAGA et Emanuele Maria CARLUCCIO, Springer.

<sup>(3)</sup> Cf. n<sup>o</sup> spécial d'Eurobaromètre 273, *réalité sociale européenne*, 2007.

<sup>(4)</sup> Rapport conjoint sur la protection sociale et l'inclusion sociale 2007, approuvé par le Conseil le 22.2.2007 (COM(2007) 13 final du 19.1.2007).

3.1.3 En termes qualitatifs, la pauvreté correspond à l'absence ou à l'insuffisance de ressources matérielles pour subvenir aux besoins vitaux de l'individu et elle est la face la plus visible de l'exclusion sociale, qui rejette l'individu en marge de la société et alimente des sentiments de rejet et d'auto-exclusion.

3.1.4 L'ampleur et les formes que peut prendre l'exclusion sociale dépendent, dans chaque pays, de différentes variables, tels que le système de sécurité sociale, le comportement du marché du travail, le fonctionnement de la justice et des réseaux informels de solidarité. Les immigrés, les minorités ethniques, les personnes âgées, les enfants âgés de moins de 15 ans, les personnes à faibles revenus et peu scolarisées, les personnes handicapées et les chômeurs font partie des groupes les plus vulnérables exposés au risque de pauvreté et d'exclusion sociale.

3.1.5 Dans la plupart des pays européens, les tendances de consommation mettent en évidence une perte d'importance relative des dépenses en denrées alimentaires, boissons et tabac, vêtements et chaussures au profit d'une augmentation relative des dépenses de logement, transports et communications, services de santé, services culturels et autres biens et services tels que les soins de santé, les voyages touristiques et les services d'hôtellerie et de restauration <sup>(5)</sup>.

3.1.5.1 Cette nouvelle distribution des dépenses familiales tend à se refléter sur le recours au crédit. Le crédit à la consommation au sens large, qui inclut tant l'acquisition de biens de consommation que le logement, est aujourd'hui très étroitement associé aux nouveaux modèles de consommation et suit de près leurs tendances et leurs oscillations. Révélatrice à cet égard, l'augmentation du poids relatif des dépenses liées au confort de l'habitation <sup>(6)</sup>, aux transports ou aux voyages, qui se font souvent à crédit.

3.1.5.2 Le fait que le crédit ait perdu la connotation négative de pauvreté ou de faute dans la conduite de la vie ou d'une affaire, qu'il avait principalement dans les pays où l'éducation catholique prédomine, par opposition aux pays d'orientation protestante, et le fait qu'il se soit surtout vulgarisé dans les grandes villes favorise également l'augmentation de la consommation à crédit. La publicité intense et systématique des institutions financières pour attirer de nouveaux clients encourage cette vulgarisation. De plus, le crédit à la consommation donne la possibilité d'accéder à un train de vie et facilite partant le camouflage de la strate sociale en permettant d'adopter un style de vie caractéristique d'une classe supérieure à la sienne. Le crédit est également pour de nombreuses familles une façon courante de gérer le budget familial, avec les cartes de crédit surtout, dont les risques sont reconnus mais sur lesquels nous ne sommes pas suffisamment informés, pour lesquels il n'existe pas de solutions efficaces et qui ne sont pas encore bien quantifiées.

<sup>(5)</sup> Cf. Eurostat — Les nouveaux consommateurs, Larousse 1998.

<sup>(6)</sup> Sans oublier néanmoins la différence profonde de nature, même en termes de droits fondamentaux.

3.1.6 Ces facteurs de nature sociale et culturelle sont également renforcés par des facteurs économiques et financiers, comme la forte baisse des taux d'intérêt au cours de la dernière décennie, la perte de l'habitude d'épargner, le maintien de taux de chômage relativement bas et la croissance économique (malgré la crise de la fin des années 90, qui n'a cependant pas été aussi grave que d'autres crises en d'autres temps). Il faut ajouter à cela la déréglementation dont a fait l'objet le marché du crédit à partir de la fin des années 70 et du début des années 80 <sup>(7)</sup>, qui a provoqué une forte expansion et multiplication des entités qui concèdent des crédits, dont certaines ne sont pas soumises aux règles de contrôle et de surveillance financière, ainsi que l'accroissement de la concurrence entre celles-ci, avec pour conséquence une dépersonnalisation de la relation banque/clients.

3.1.7 Tous ces facteurs conjugués font de la société européenne une société de plus en plus dépendante du crédit pour la satisfaction des besoins essentiels de ses citoyens. Les taux d'endettement croissants dans la plupart des États membres illustrent bien cette réalité <sup>(8)</sup>.

3.1.8 S'il est contracté dans des conditions viables, c'est-à-dire lorsqu'il n'y a pas de problème d'emploi grave, lorsque les mensualités des dettes ne dépassent pas des proportions raisonnables du revenu mensuel disponible, lorsque le nombre de crédits n'est pas très élevé et qu'il existe une épargne pouvant compenser des situations ponctuelles de pertes de revenus, le crédit permet aux citoyens européens d'améliorer leur qualité de vie et d'accéder à des biens et à des services essentiels auxquels ils n'auraient pas accès autrement ou auxquels ils ne pourraient accéder qu'après longtemps, comme c'est le cas par exemple pour le logement ou le moyen de transport individuel.

3.1.9 Cependant, la perspective d'un incident de parcours dans la vie personnelle ou familiale qui empêcherait de continuer à honorer ponctuellement les engagements pris est un risque auquel tous ceux qui contractent un crédit sont exposés. C'est ainsi qu'un endettement normal, contrôlé peut se transformer, pour diverses raisons, en surendettement incontrôlé.

## 3.2 Concept et mesure du surendettement

3.2.1 Parler d'endettement excessif ou de *surendettement* c'est faire référence à des situations dans lesquelles le débiteur est dans l'impossibilité, durablement, d'honorer l'ensemble de ses dettes, ou exposé à une menace sérieuse de ne pas pouvoir les rembourser au moment où elles deviendront exigibles <sup>(9)</sup>.

<sup>(7)</sup> Cette situation s'est produite dans les nouveaux pays membres pendant les années 90 uniquement.

<sup>(8)</sup> Cf. les chiffres fournis dans le Bulletin de la Banque de France, n° 144, de décembre 2005.  
URL: [http://www.banque-france.fr/fr/publications/telechar/bulletin/etu144\\_1.pdf](http://www.banque-france.fr/fr/publications/telechar/bulletin/etu144_1.pdf).

<sup>(9)</sup> Dans la définition exemplaire de Udo REIFNER «*Over indebtedness means being objectively unable to pay; more precisely, the relevant income after deduction of living expenses is no longer sufficient to meet the repayment of debts when they fall due*» (in «Consumer Lending and Over Indebtedness among German Households»).

Cependant, les termes précis de ce concept varient considérablement d'un État membre à l'autre et il reste à le définir au niveau européen <sup>(10)</sup>. Aussi, se félicite-t-on de la récente initiative de la Commission européenne de commander une étude dans ce but <sup>(11)</sup>.

3.2.2 Non seulement le concept n'est pas en soi univoque et sa définition pas simple, mais également la manière de mesurer l'endettement excessif est source de divergences. Dans une autre étude commandée par la Commission européenne <sup>(12)</sup>, trois formules ou modèles ont été dégagés pour mesurer le surendettement: le modèle administratif <sup>(13)</sup>, le modèle subjectif <sup>(14)</sup> et le modèle objectif <sup>(15)</sup>.

3.2.3 L'une des principales difficultés que pose l'évaluation de l'ampleur du phénomène de surendettement en Europe a trait au manque de statistiques fiables ou à l'impossibilité de procéder à des comparaisons avec les données existantes, en raison des différences de méthodologie, de concepts et d'intervalles de

<sup>(10)</sup> La notion de surendettement qui sous-tend les initiatives les plus diverses en matière de réglementation découle essentiellement des dispositions légales qui fixent les conditions d'accès à toute procédure de restructuration du passif, judiciaire ou extrajudiciaire. Ainsi, par exemple, le droit français admet l'accès à celle-ci des débiteurs qui sont dans «l'impossibilité manifeste [pour le débiteur de bonne foi] de faire face à l'ensemble de ses dettes non professionnelles exigibles et à échoir». (Article L.331-2 du Code de la Consommation). De même, la loi finlandaise (1993) considère comme surendetté ou insolvable le débiteur qui n'est pas en mesure de payer ses dettes dès qu'elles deviennent exigibles, cette incapacité devant être permanente et pas uniquement accidentelle ou transitoire. D'autres pays se limitent toutefois à définir un ensemble d'exigences procédurales et ayant trait à la personne pour l'accès au régime de traitement du surendettement, sans se risquer à une définition. C'est le cas des droits belge (loi du 5 juillet 1998, modifiée par la loi du 19 avril 2002) et nord-américain (*Bankruptcy Code*, dans sa version révisée de 2005).

<sup>(11)</sup> «*Common operational European definition of over-indebtedness*» (contract n° VC/2006/0308, du 19.12.2006), financé par la Commission européenne, DG Emploi, affaires sociales et égalité des chances et réalisé par l'Observatoire de l'Épargne européenne.

<sup>(12)</sup> «*Study of the problem of consumer indebtedness: statistical Aspects*» (contract n° B5 1000/00/000197) réalisée par OCR Macro pour la DG SANCO.

<sup>(13)</sup> Dans le modèle administratif, la mesure du surendettement se fait sur la base des statistiques officielles relatives aux procédures formelles de traitement de ces cas. Cette option laisse de côté un pan de la réalité, tous les débiteurs en difficultés ne recourant pas à des procédures officielles et légales. De plus, la diversité des solutions juridiques qui existent dans les pays européens empêche de faire des comparaisons rigoureuses.

<sup>(14)</sup> Le modèle subjectif se fonde sur la perception qu'ont les individus ou les familles de leur solvabilité financière. Sont considérées comme surendettées les familles qui affirment rencontrer de grandes difficultés à rembourser toutes leurs dettes ou être déjà en situation de ne plus pouvoir le faire. Ce critère soulève également des difficultés au plan opérationnel qui compromettent la comparabilité des données. De plus en plus d'auteurs attirent l'attention sur la manière qu'ont les individus de biaiser lorsqu'il s'agit d'évaluer leur viabilité financière et de décider de recourir au crédit (overoptimism, underestimation of risk and hyperbolic discount).

<sup>(15)</sup> Le modèle objectif utilise comme mesure de l'incapacité à payer la situation économique et financière de l'agrégat familial à savoir le rapport entre la dette totale et le revenu net ou entre le revenu net et le patrimoine. C'est la formule généralement utilisée par les institutions financières de même que par certains ordres juridiques nationaux. Bien qu'il ne soit pas exempt de problème, tel que par exemple savoir à quel point le comportement du débiteur, son honnêteté et sa bonne foi doivent influencer sur l'accès à un dispositif d'assainissement de sa situation financière et de remise de ses dettes, ce critère semble être celui qui permettra de faire quelques comparaisons et qui pourra servir de base à l'élaboration d'un concept juridique commun.

mesures utilisés. Ce sera l'un des aspects auxquels la Commission devra accorder la plus grande attention, en réalisant les études nécessaires en vue de l'obtention et du traitement de données fiables et comparables.

#### 4. Causes principales de l'endettement excessif

4.1 Les nombreuses études sociologiques réalisées dans différents états membres décèlent comme causes principales de l'endettement excessif les suivantes:

- a) le chômage et la détérioration des conditions de travail;
- b) les modifications de la structure de l'agrégat familial, comme le divorce, le décès d'un conjoint, la naissance imprévue d'un enfant, le soutien inattendu à une personne âgée ou handicapée, la maladie ou un accident;
- c) un échec dans une tentative d'auto-emploi et la faillite de petites affaires familiales pour lesquelles sont intervenues des garanties personnelles;
- d) des incitations excessives à la consommation et des appels au crédit facile, aux jeux de hasard et boursicotage ainsi que la promotion d'un certain train de vie dans la publicité et le marketing;
- e) l'augmentation des taux d'intérêt dont l'effet négatif se fait essentiellement sentir sur les crédits à long terme, tels que le crédit logement;
- f) une mauvaise gestion du budget familial;
- g) une occultation délibérée par le client d'informations utiles pour l'évaluation par les institutions financières de sa solvabilité;
- h) un recours abusif à la carte de crédit, au crédit revolving et aux formes de crédit personnel concédé par des sociétés financières, à des taux d'intérêt élevés;
- i) l'obtention de crédits sur le marché informel, surtout par des personnes à faibles revenus, et les taux d'intérêt usuraires qui leur sont associés;
- j) les crédits utilisés pour rembourser d'autres crédits, créant un effet «boule de neige»;
- k) le fait que les personnes handicapées qui vivent dans l'isolement social et les personnes dont les facultés cognitives sont limitées peuvent constituer des proies faciles pour des prêteurs trop entreprenants;
- l) le manque d'institutions financières pour renégocier avec les consommateurs moins aisés le paiement de leurs dettes lorsqu'ils rencontrent des difficultés financières.

L'analyse sociologique du phénomène met ainsi en évidence une prédominance des dénommées «causes passives», même s'il faut mentionner le poids reconnu, dans certains pays, de la mauvaise gestion financière <sup>(16)</sup>. Ce constat suggère l'existence de difficultés pour les individus à gérer leur budget de manière prudente et viable <sup>(17)</sup>.

4.2 L'exclusion financière se traduit normalement par la difficulté ou l'empêchement d'accéder au marché des services financiers de base, notamment l'ouverture d'un compte courant, la possession de moyens de paiement électronique, la possibilité d'effectuer des transferts bancaires et de souscrire des assurances crédit.

4.3 Cette exclusion financière couvre, à plus forte raison, l'accès au crédit à faible taux d'intérêt qui rend possible l'acquisition de biens et de services indispensables à l'économie familiale (logement, électroménagers, transport, éducation) la création de l'auto-emploi et la gestion d'une petite affaire individuelle ou familiale.

4.4 Il se fait qu'aujourd'hui, l'accès à un compte bancaire, au crédit et à des moyens électroniques d'opérations bancaires est une condition essentielle pour pouvoir accéder à des biens et à des services de base: emploi, petit commerce, logement, équipements domestiques, transport, information, voire alimentation, vêtements et loisirs passent aujourd'hui par l'accès au crédit et à la banque, qui est investie ainsi d'une responsabilité sociale particulière de service quasi public.

4.5 C'est là que la ligne frontière entre une classe moyenne de plus en plus importante et appauvrie et ceux qui sont définitivement exclus, sans-abris, mendiants, dépendants de la charité publique tend à s'estomper et à se diluer. Or c'est précisément à ce seuil de pauvreté que la question de la prévention du surendettement et de son traitement et de l'assainissement de la situation prend toute son importance en tant que moyen d'éviter que des personnes insérées socialement et économiquement ou dont la situation peut être redressée n'entrent irrémédiablement dans le cycle de la pauvreté et de l'exclusion sociale.

#### 5. Prévention et traitement de l'endettement excessif

##### 5.1 Prévention

L'accent est généralement mis dans les systèmes nationaux sur les mesures de prévention de l'endettement excessif, parmi lesquelles l'on peut distinguer les suivantes:

<sup>(16)</sup> Selon des données de la banque de France relatives à 2004, 73 % des dossiers de surendettement déposés dans les commissions de surendettement sont dus à des causes passives (Banque de France, 2004).

<sup>(17)</sup> À propos des facteurs de surendettement, voir le rapport d'information du CÉSE du 26 juin 2000 intitulé «Le surendettement des familles», rapporteur M. Ataïde FERREIRA, dans lequel la question a été largement étudiée.

- a) Une information plus complète et plus largement diffusée concernant les services financiers en général, leurs coûts et leur fonctionnement.
- b) **L'éducation financière**, introduite tôt dans les programmes scolaires ainsi que dans d'autres domaines de l'éducation et de la formation, dans le cadre d'un processus d'apprentissage tout au long de la vie, qui serait en rapport avec les besoins et les compétences de ceux à qui elle s'adresse, lesquels varient tout au long de la vie et en fonction de la culture, du système de valeurs, des caractéristiques sociodémographiques et économiques, des habitudes de consommation, et du niveau d'endettement. Il est à noter que dans certains États membres, les médias et, en particulier, la télévision, présente, dans le cadre de sa fonction de service public et en collaboration avec des associations de consommateurs et des institutions financières elles-mêmes, des programmes de sensibilisation aux questions du crédit et de l'endettement, et ce très souvent en «prime-time». Il conviendrait en outre de mettre à profit les structures de formation des adultes telles que celles offertes dans certains États membres par les centres d'éducation familiale.
- c) **La création ou l'expansion des réseaux de services de conseil financier** qui aident les citoyens à gérer leur budget de manière équilibrée, à choisir les meilleures options de financement pour leur consommation de manière à réduire les asymétries existantes en termes d'information face aux institutions financières et à définir un plan de remboursement viable, à travers des simulations «ex-ante».
- d) **Des incitations à l'épargne** (fiscale, sociale, éducative) comme première ligne de défense des familles lorsqu'elles doivent affronter les difficultés financières et à titre de contre-publicité pour les incitations abusives au crédit.
- e) **L'utilisation de systèmes de crédit scoring**, propres aux institutions de crédit ou commandés par celles-ci à des entreprises spécialisées, pour évaluer le risque de crédit de leurs clients, système qui permet d'estimer le risque d'insolvabilité à travers l'évaluation d'une multiplicité de variables et la fixation objective de limites d'endettement individuelle et familiale <sup>(18)</sup>.
- f) **Garantie de pensions**, de prépensions et d'autres régimes assurant aux personnes qui ne se trouvent pas sur le marché du travail des revenus dignes, tous ces régimes étant intégrés dans des systèmes de sécurité sociale efficaces par les

<sup>(18)</sup> Cet instrument étant important dans la gestion du risque par les établissements financiers, il faut souligner la nécessité d'une plus grande transparence quant à la composition des systèmes de *scoring* et leur combinaison avec des éléments subjectifs d'analyse pour permettre une évaluation juste et réelle de la capacité d'endettement des débiteurs et empêcher une décision uniquement fondée sur des modèles automatisés, et la nécessité d'un contrôle des variables du modèle mathématique par les autorités publiques compétentes. Il faut également tenir compte de la possibilité pour les débiteurs d'accéder, à l'instar de ce qui se produit dans des pays tels que les EUA et le Royaume-Uni, à l'état de leur crédit, de manière à ce qu'ils sachent comment améliorer leur profil de risque.

services publics, comme condition nécessaire au maintien dans la société de ceux qui n'ont pas accès aux **fonds de pension privés** <sup>(19)</sup>.

- g) **Accessibilité des assurances essentielles** pour la sécurisation des crédits contre le risque financier <sup>(20)</sup>.
- h) **Crédit social, microcrédit et crédit abordable (affordable)**

Des initiatives telles que le microcrédit, les unions de crédit, les caisses d'épargne, les fonds sociaux allemands et hollandais, les banques postales et le crédit social, sont, à côté d'autres initiatives qui font leur apparition dans les États membres, des exemples à envisager pour l'obtention de crédits abordables par des personnes exposées au risque d'exclusion. Le microcrédit, par exemple, a servi à financer de petites affaires et l'auto-emploi, ce qui permet de réintégrer certains chômeurs sur le marché du travail et de les réinsérer dans l'activité économique. Il est recommandé que les institutions financières apportent un soutien spécialisé (en matière de gestion, comptabilité et commerciale) aux bénéficiaires de microcrédit dans la gestion de leur activité et cela est déjà pratiqué dans plusieurs cas <sup>(21)</sup>.

- i) **Crédit responsable**, c'est-à-dire un engagement accru des institutions de crédit à prendre en considération les besoins et la situation de leurs débiteurs considérés individuellement et à rechercher l'instrument financier le mieux adapté à chaque cas, voire à refuser d'octroyer davantage de crédit en cas de risque imminent de surendettement <sup>(22)</sup>.

<sup>(19)</sup> Par ailleurs, il faut prévenir les pratiques financières qui tentent de se servir abusivement des pensions des personnes les plus dépendantes en tant que garantie pour des emprunts disproportionnés par rapport à leur capacité de remboursement. Au Brésil, par exemple, un type de crédit destiné à des personnes âgées appelé «crédit consigné» a été créé en 2004. Ce crédit destiné à des personnes âgées est décompté de leur pension (retenue à la source) avant réception de celle-ci, à concurrence de 30 % du montant de cette prestation. En offrant des taux d'intérêt plus bas que ceux du marché, ce système leur permet d'accéder au crédit. Cependant, il semble être en train de créer des difficultés financières pour les pensionnés aux revenus les plus faibles, les conduisant à retarder d'autres paiements et les privant de ressources suffisantes pour subvenir à leurs besoins essentiels.

<sup>(20)</sup> Les assurances jouent un rôle ambivalent en termes d'exclusion sociale. Une assurance vie obligatoire peut exclure du marché du crédit des personnes ayant des problèmes de santé mais la souscription d'une telle assurance peut éviter à un individu touché de manière inattendue par la maladie de perdre les biens assurés et partant, de tomber dans la pauvreté et l'exclusion.

<sup>(21)</sup> En France et en Belgique, les microcrédits à la consommation (appelés «microcrédits sociaux») sont en train d'être utilisés à titre expérimental par différents réseaux de banques en partenariat avec des structures associatives. Jusqu'ici, l'expérience s'est avérée plutôt positive mais il est encore trop tôt pour pouvoir en tirer un bilan définitif. Il faut distinguer dans le cas belge l'expérience du Credal, une coopératrice belge de crédit social qui est le fruit d'un partenariat public/privé établi entre le gouvernement de la région wallonne et certaines institutions financières.

<sup>(22)</sup> Voir par exemple le «*Protocollo sullo sviluppo sostenibile e compatibile del system bancario*» signé le 16 juin 2004 à Rome entre l'«Associazione Bancaria Italiana» et la «Federazione Autonoma Lavoratori del Credito e del Risparmio Italiani (Falcri)», la «Federazione Italiana Bancari e Assicurativi (Fiba-Cisl)», la «Federazione Italiana Sindacale Lavoratori Assicurazioni e Credito (Fisac-Cgil)» et «Uil Credito, Esattorie e Assicurazioni (Uil C.A.)».

## j) Fichiers de crédit

**L'utilisation** de bases de données comportant un historique financier de leurs clients (fichiers de crédit positifs) ou uniquement d'incidents de remboursement (fichiers de crédit négatifs) permet aux institutions de crédit de connaître le niveau d'endettement d'un client et de mieux fonder une décision d'octroi de prêt, malgré les risques qui, en particulier en ce qui concerne les premiers fichiers, leur sont reconnus en termes de protection de la vie privée et d'inefficacité dans des situations d'endettement passif, en raison de l'impossibilité de prévoir le fait futur qui causera la situation de surendettement, et parce que n'y sont pas inscrites d'autres dettes d'origine non financière (dettes liées aux services essentiels et d'ordre fiscal, par exemple).

**k) L'auto- et la corégulation conduisant à l'élaboration de codes de conduite** par les entités financières, notamment en partenariat avec les organisations de défense des consommateurs, peut contribuer à prévenir certaines pratiques abusives et à intégrer une dimension plus sociale dans l'activité des institutions de crédit. Ce type de mesures est également utile pour renforcer le contrôle de l'activité des organismes de recouvrement (*debt collection agencies*), en permettant d'encadrer la manière de traiter avec les débiteurs, en complément d'un cadre législatif rigoureux et effectivement appliqué.

## l) Prévention de pratiques abusives en matière de crédit

Pour prévenir, les pratiques prédatrices et usuraires qui menacent les catégories les plus défavorisées de la population, comme par exemple, le crédit par téléphone ou téléphone mobile à des taux d'intérêt très élevés, les contrats de crédit liés à des contrats d'achat et de vente ou de prestation de services, dont n'a pas connaissance celui qui contracte le crédit, l'octroi de crédits pour l'acquisition de titres en bourse, parfois du même établissement financier, les clauses pénales draconiennes, les cartes de crédit et les cartes de magasin assorties de facilités de crédit, les exigences de garantie réelles et simultanément de garanties personnelles (collatérales) pour des contrats de consommation de faibles montants, une information incomplète ou peu rigoureuse et la publicité visant les jeunes, certaines autorités nationales, organisations de défense des consommateurs et autres ONG ainsi que les institutions de crédit elles-mêmes ont convenu de règles et de procédure. Outre les aspects bénéfiques qu'elles peuvent avoir dans l'octroi de crédit responsable, ces mesures contribuent à la réduction des distorsions de concurrence sur le marché et promeuvent la responsabilité sociale des institutions de crédit.

## m) Surveillance et contrôle de la publicité relative au crédit

Bien que légitime en tant que stratégie de promotion des produits financiers, la manière dont la publicité de ceux-ci est faite justifie qu'elle fasse l'objet d'une surveillance par les autorités publiques. De même, les contenus publicitaires, les circuits et les techniques de publicité doivent être soumis à une discipline rigoureuse et harmonisée, pour éviter de donner aux consommateurs l'impression que le crédit est

sans risque et qu'il est facilement accessible et sans frais. Il faut également encourager en la matière des initiatives d'autorégulation et de corégulation et les bonnes pratiques entrepreneuriales. Il convient que ces initiatives garantissent à l'emprunteur une parfaite compréhension des conditions du prêt et imposent aux prêteurs une responsabilité particulière vis-à-vis des personnes qui, en raison de handicaps d'ordre mental, ne sont pas en état d'envisager les conséquences que comporte le fait de contracter un emprunt.

## 5.2 Traitement et recouvrement

En ce qui concerne les modèles de traitement et de recouvrement des dettes de débiteurs insolvables, l'on renvoie et l'on a recours généralement à deux modèles courants:

**5.2.1 Le modèle du *fresh start* (nouveau départ)**, d'inspiration nord-américaine et généralement adopté dans certains pays européens est basé sur les principes de liquidation immédiate des actifs non exempts du débiteur et la remise automatique du reliquat de dettes, à l'exception des dettes juridiquement non annulables. Ce modèle repose sur la responsabilité limitée du débiteur, le partage du risque avec les créanciers et la nécessité de redresser le plus rapidement possible la situation du débiteur pour l'activité économique et la consommation, ainsi que sur la non stigmatisation du surendettement <sup>(23)</sup>.

**5.2.2 Le modèle de rééducation**, qui prédomine dans certains pays européens, est basé sur l'idée que le débiteur a commis une faute et mérite d'être aidé sans pour autant être purement et simplement exonéré de son devoir de remplir ses obligations (*pacta sunt servanda*). Ce modèle, qui se fonde sur la notion de surendettement «fautive», par manque de prévision ou simple négligence, est centré sur la renégociation des dettes avec les créanciers, en vue de l'approbation d'un plan global de remboursement. Ce plan peut être négocié au tribunal ou par la voie extrajudiciaire, les services de conseil et de médiation en matière de dettes jouant ici un rôle important <sup>(24)</sup>.

<sup>(23)</sup> Pour une description complète et critique de ce modèle, voir les ouvrages de Karen Gross, bien connue en Europe, parmi lesquels «*Failure and Forgiveness. Rebalancing the bankruptcy system*», New Haven, Yale University Press (1997).

<sup>(24)</sup> Certains ordres juridiques, comme le français et le belge, ont réformé leurs législations relatives au traitement du surendettement des personnes physiques pour y introduire des solutions alternatives basées sur la liquidation. Dans les cas les plus graves, dans lesquels le plan de remboursement s'avère ne pas pouvoir être une solution, la liquidation, suivie de la remise de dettes est possible. Toutefois, la remise de dettes n'est jamais automatique comme dans la loi américaine. Le débiteur devra passer une période probatoire, pendant laquelle il affectera une partie de son revenu au remboursement de la dette restante. Ce n'est qu'après cela et à condition qu'il ait eu un comportement honnête et de bonne foi qu'il pourra bénéficier de la remise. En France, l'effacement de la dette est possible à titre exceptionnel dès le début de la procédure lorsque le juge estime que l'on ne peut s'attendre à une amélioration de la situation de la personne mais cela est peu appliqué.

## 6. Pourquoi une approche au niveau communautaire

### 6.1 Antécédents

6.1.1 Ce n'est pas la première fois que le thème du surendettement est abordé au niveau communautaire, voire dans une perspective communautaire, au sein des institutions de l'UE. Toutefois, s'il est vrai que le 13 juillet 1992, le Conseil a estimé pour la première fois dans une résolution concernant les priorités futures sur le développement de la politique de protection des consommateurs que la recherche sur le surendettement était une priorité, il est également vrai que depuis lors, même si le phénomène du surendettement a pris de plus en plus d'importance au niveau national dans les différents États membres, au point de justifier l'adoption de mesures législatives et administratives spécifiques dans la plupart d'entre eux, la question de son approche au niveau communautaire a été pratiquement oubliée.

C'est le CESE, qui en mai 1999, a rouvert le débat sur ce thème, en élaborant tout d'abord un rapport d'information sur «le surendettement des familles» puis un avis d'initiative y relatif en 2002 aux observations et recommandations duquel il est renvoyé <sup>(25)</sup>.

6.1.2 C'est d'ailleurs au cours de l'élaboration de ces documents que, pendant la présidence portugaise, le Conseil «consommateurs» du Luxembourg, du 13 avril 2000, a repris le thème et attiré l'attention de la Commission et des États membres sur la nécessité d'une approche communautaire en la matière et qu'il a ensuite adopté sa résolution relative au crédit et à l'endettement des consommateurs <sup>(26)</sup>, dans laquelle, se rendant compte de la progression rapide du phénomène, il invitait instamment la Commission à déployer des efforts en vue de combler les lacunes en matière d'information quant à l'ampleur réelle de l'endettement excessif en Europe et à approfondir la réflexion sur la possibilité d'harmoniser des mesures de prévention et de traitement des situations de surendettement <sup>(27)</sup>.

6.1.3 Force est de constater que la Commission ne s'est pas entièrement acquittée de ce mandat du Conseil à ce jour, puisque ce n'est que dans sa proposition initiale de révision de la directive du crédit à la consommation (2002) <sup>(28)</sup> qu'elle a, de manière épisodique, abordé la question du crédit responsable <sup>(29)</sup>, question qui a même fini par disparaître de la version finale de ce document (2005) <sup>(30)</sup>, confirmée lors de la présidence allemande <sup>(31)</sup>. Cet état de fait laisse présager qu'en matière de crédit à la consommation, la Commission adoptera difficilement de nouvelles mesures de prévention et encore moins de traitement des situations d'endettement excessif <sup>(32)</sup>.

<sup>(25)</sup> Deux documents ont été élaborés par l'ancien conseiller, M. Ataide FERREIRA.

<sup>(26)</sup> Résolution du 26 novembre 2001, JO C 364 du 20 décembre 2001.

<sup>(27)</sup> Il ressort du compte rendu de ce Conseil «Consommateurs» du 26 novembre 2001 que les ministres ont, entre autres constatations et recommandations, considéré que, «les divergences au niveau du traitement tant préventif que social, juridique et économique du surendettement entre États membres pourraient donner lieu à d'importantes disparités tant entre consommateurs européens qu'entre les offreurs de crédit», raison pour laquelle il leur a semblé qu'une «réflexion pourrait être envisagée au niveau communautaire pour apporter, en complément aux mesures en faveur de ce développement du crédit transfrontalier, des mesures visant à prévenir le surendettement tout au long du seul cycle de crédit».

<sup>(28)</sup> COM(2002) 443 final du 11 septembre 2002.

<sup>(29)</sup> D'ailleurs en termes assez discutables, comme le CESE a eu l'occasion de le faire valoir dans son avis sur cette proposition (CES 918/2003 du 17 juillet 2003), dont le conseiller PEGADO LIZ était rapporteur. Voir également «*La presencia del sobreendeudamiento en la propuesta de directiva sobre el credito a los consumidores*» de Manuel Angel, LOPES SÁNCHEZ, in «Études droit de la consommation» — «Liber Amicorum Jean Calais Auloy», p. 62.

<sup>(30)</sup> COM(2005) 483 final du 23.11.2005.

<sup>(31)</sup> Il faut toutefois souligner certaines initiatives de débat public promues par différentes institutions communautaires, y compris la Commission, sur ce thème, parmi lesquelles l'on peut distinguer: une audition publique, organisée avec l'appui de la présidence suédoise à Stockholm le 18 juin 2000, une conférence importante placée sous le thème «*Règle de concurrence dans l'UE et systèmes bancaires*» organisée le 2 juillet 2001 avec la collaboration du Consiglio Nazionale dei consumatori e degli utenti (CNCU, Conseil national des consommateurs et des usagers) et lors de laquelle le directeur de la Direction des services financiers de la DG SANCO a eu l'occasion de présenter les orientations suivies dans la proposition de nouvelle directive sur le crédit à la consommation et les problèmes de surendettement dans leur perspective communautaire; l'audition organisée le 4 juillet 2001 à l'initiative de la DG SANCO avec des experts des gouvernements pour débattre des modifications de la directive du crédit à la consommation proposée, lors de laquelle certains aspects touchant à la prévention du surendettement ont été soulignés; un important colloque qui a eu lieu pendant la présidence belge à Charleroi les 13 et 14 novembre 2001 sur le thème «*Crédit à la consommation et harmonisation communautaire*» à l'occasion duquel le Ministre de l'économie et de la recherche scientifique de Belgique a tenu à souligner les aspects sociaux et économiques du problème et à mettre en évidence son rapport avec le développement des services financiers et du commerce transfrontalier dont le marché intérieur et lors duquel un expert de la Commission européenne a exposé les grandes lignes directrices pour la révision de la directive relative au crédit à la consommation, dans lesquelles certaines préoccupations en matière d'information des consommateurs étaient en rapport avec la prévention du surendettement; la «*journée sur le surendettement des consommateurs: mécanismes de protection en Europe*», promu par le PSOE et par le groupe socialiste du PE le 29 novembre 2002 à Madrid. En matière d'information des consommateurs étaient en rapport avec la prévention du surendettement; la «*Journée sur le surendettement des consommateurs: mécanismes de protection en Europe*», promu par le PSOE et par le groupe socialiste du PE le 29 novembre 2002 à Madrid.

<sup>(32)</sup> Curieusement, dans d'autres textes, comme dans la proposition de la Commission sur le SEPA (*Single EURO Payments Area*) diverses préoccupations portant sur la prévention de l'endettement excessif ont été exprimées.

6.1.4 Des références récentes, bien qu'éparses, dans certains documents de la Commission et même des déclarations de son président, semblent toutefois marquer un éventuel changement de cap allant dans le sens d'un regain d'intérêt pour ce phénomène <sup>(33)</sup>.

6.1.5 Il y a lieu de mentionner tout particulièrement, en raison de son importance, la résolution du Conseil de l'Europe adoptée par les Ministres européens de la justice le 8 avril 2005, relative à «*la recherche de solutions juridiques aux problèmes d'endettement dans une société de crédit*» <sup>(34)</sup>, dans laquelle après qu'eût été exprimée la préoccupation quant à «*l'accès facile au crédit qui peut, dans certains cas, se solder par le surendettement des ménages entraînant l'exclusion sociale des individus et de leurs familles*» un appel clair à l'élaboration d'un «*instrument approprié énonçant des mesures législatives, et proposant des solutions pratiques*» <sup>(35)</sup> a été lancé.

6.1.6 Par ailleurs, un regain de prise de conscience du problème semble avoir été provoqué par de récentes études universitaires <sup>(36)</sup> ainsi que d'autres commandées par la Commission <sup>(37)</sup>, qui ont fait l'objet de récentes interventions publiques de certains chefs d'État et ministres de certains pays membres <sup>(38)</sup>.

## 6.2 Possibilité, nécessité et opportunité d'une action au niveau communautaire

6.2.1 Le CESE fait valoir depuis longtemps, et réaffirme aujourd'hui, qu'une action au niveau communautaire en la matière est non seulement possible et souhaitable mais nécessaire et impérative.

6.2.2 Le CESE n'ignore pas qu'aux termes du traité, et en cas de non-adoption du texte constitutionnel <sup>(39)</sup>, les aspects spécifiques de nature purement sociale en rapport avec le phénomène de l'endettement excessif, en tant que cause d'exclusion sociale, ne feront pas partie à proprement parler des compétences spécifiques de l'UE.

6.2.2.1 Cependant, diverses dispositions du Traité sur l'Union européenne et du Traité instituant la Communauté européenne semblent aller dans le sens soit de compétences partagées, soit d'actions et de mesures d'accompagnement et d'incitations dans les politiques des États membres en la matière <sup>(40)</sup>, qu'il revient à la Commission d'assurer et de mettre en œuvre.

6.2.2.2 Il faut ajouter que certains domaines d'action possible au niveau communautaire sont du ressort aujourd'hui du troisième pilier, relevant de la coopération en matière judiciaire <sup>(41)</sup>.

<sup>(33)</sup> Voir en particulier l'enquête Eurobaromètre de la fin de l'année 2006, la communication «*Un projet pour les citoyens*» approuvé par le Conseil en juillet 2006 et la communication de la Commission relative au rapport conjoint sur la protection sociale et l'inclusion sociale 2007 (COM(2007) 13 final du 19 janvier 2007).

<sup>(34)</sup> Adopté lors de la 26<sup>e</sup> conférence du Conseil des ministres européens de la justice du Conseil de l'Europe, tenue à Helsinki les 7 et 8 avril 2005.

<sup>(35)</sup> À la suite du bon «*Rapport sur les solutions juridiques aux problèmes d'endettement dans une société de crédit*» du Comité européen de coopération juridique du Conseil de l'Europe, du 11 octobre 2005 (CDCJ-BU(2005) 11 rév.).

<sup>(36)</sup> Le monde universitaire semble être particulièrement attentif à la problématique du crédit à la consommation et du surendettement, comme le démontre une récente réunion scientifique internationale qui s'est tenue du 25 au 28 juillet à Berlin sous l'égide de la Law and Society Association, lors de laquelle un groupe de chercheurs européens, américains (du Nord et du Sud), asiatiques et australiens se sont réunis pour débattre au cours de 8 sessions de différents aspects liés à ces thématiques.

<sup>(37)</sup> Cf. «*Consumer Over indebtedness and Consumer Law in the European Union*», Udo REIFNER, Johanna KIESILAINEN, Nik HULS et Helga SPRINGENEER (Contrat n° B5-1000/02/000353, pour la DG SANCO Sept. 2003); «*Estudo do problema do endividamento do consumidor — Aspectos estatísticos*», ORC Macro (Contrat n° B5-1000/00/000197, pour la DG SANCO, 2001); «*Credit Consumption and Debt Accumulation among Low Income Consumers: Key consequences and Intervention Strategies*» Deirdre O'LOUGHIN (Nov. 2006); «*Exclusion et Liens Financiers, L'exclusion bancaire des particuliers*», Rapport du Centre Walrass, Georges GLOUKOVIEZOE; «*EC Consumer Law Compendium: Comparative Analysis*», 2006 (contrat n° 17.020100/04/389299) dirigé par Hans Schultze-Nölke, de l'Université de Bielefeld pour la Commission européenne; «*Financial education & better access to adequate financial service*», sous la direction de ASB Schuldnerberatungen (Autriche), en coopération avec le GP-Forschungsgruppe: Institut für Grundlagen und Programmforschung (Allemagne), l'Association for Promotion of Financial Education SKEF (Pologne) et l'Observatoire du Crédit et de l'Endettement (Belgique), projet cofinancé par la DG «*emploi et affaires sociales*» (septembre 2005-septembre 2007).

<sup>(38)</sup> Voir par exemple les discours récents de Tony BLAIR, Stephen TIMMS et Ruth KELLY prononcés en septembre 2006.

<sup>(39)</sup> En effet, dans le projet de traité constitutionnel, l'article I-3 dispose, à titre d'objectif de l'Union ce qui suit: L'Union «*combat l'exclusion sociale et les discriminations et promeut la justice et la protection sociale...*».

<sup>(40)</sup> Il y a lieu notamment de souligner les dispositions des articles 2 et 34 du Traité UE et 2, 3, 136, 137 et 153 du Traité de Rome après Amsterdam. On ne peut d'ailleurs pas oublier la méthode ouverte de coordination intégrée (MAC) introduite en 2006, en vue de renforcer la capacité de l'UE à soutenir les états membres dans leurs efforts en faveur d'une plus grande cohésion sociale en Europe.

<sup>(41)</sup> Voir les articles 65 et 67 du traité et la liste déjà longue des mesures prises en vue de la définition d'un espace judiciaire européen.

6.2.2.3 Enfin, c'est la réalisation même du marché intérieur, maintenant axé de manière non équivoque sur les citoyens et les consommateurs <sup>(42)</sup>, qui requiert et justifie l'harmonisation de certains aspects liés à l'endettement excessif des citoyens, ses conséquences sociales ainsi que sa prévention et son traitement au niveau communautaire, de manière à éviter des distorsions de concurrence et à gêner le fonctionnement normal du marché.

### 6.3 Principaux domaines d'action au niveau communautaire

#### 6.3.1 Un concept unique d'endettement excessif

6.3.1.1 L'effort d'harmonisation doit porter d'emblée sur la définition du concept et des paramètres qualitatifs et quantitatifs du phénomène, pour permettre une bonne information et observation des réalités sociales sous-jacentes, sur une base comparable dans toute l'Europe, ce qui serait d'ailleurs souhaitable à l'échelle du monde entier, fondées sur la collecte et le traitement de données statistiques comparables permettant la diffusion d'une matrice économique pour la quantification du phénomène.

6.3.1.2 Sur la base de cette définition conceptuelle et méthodologique, la Commission devra promouvoir la réalisation d'une étude couvrant tout l'espace communautaire, qui permettrait d'apprécier la dimension économique et sociale de l'endettement excessif <sup>(43)</sup>.

#### 6.3.2 Prévenir et contenir le phénomène

6.3.2.1 Il faut également parvenir, de manière autonome et harmonisée, en termes législatifs, à des mesures de prévention, de contrôle et de réduction des effets du phénomène.

L'on peut en particulier distinguer des mesures concernant:

- a) l'information précontractuelle et contractuelle exhaustive et l'accompagnement après-vente;

<sup>(42)</sup> Ce qui ressort clairement du rapport intermédiaire au Conseil européen du printemps 2007, qui mérite d'être mentionné, communication de la Commission sur «un marché unique pour les citoyens» (COM(2007) 60 final du 21.2.2007), et de différents discours et entretiens récents du président de la Commission lui-même.

<sup>(43)</sup> Les données relatives à la situation européenne, qui se rapportent à l'étude présentée en 2001 par ORC Macro précitée ne sont pas suffisamment actualisées. Toutefois plusieurs États membres reconnaissent une augmentation du nombre de familles en situation de surendettement ces dernières années. Les données relatives à la réalité allemande indiquent qu'en 1989, 3,5 % des familles seulement connaissaient de graves difficultés financières contre 8,1 % surendettées en 2005. En France, le nombre de dossiers introduits auprès des commissions de surendettement a augmenté de 6 % entre 2002 et 2006, année au cours de laquelle l'on a atteint 866 213 affaires. En Écosse également, la même année, plus de 3 000 procédures pour insolvabilité ont été engagées. En Suède, malgré un taux de croissance économique annuel parmi les plus élevés de l'UE, le nombre d'affaires de surendettement a augmenté de 13,6 % en 2005 par rapport à 2004 et de 30,7 % par rapport à 2003. La Belgique où un système bien conçu et bien appliqué, auquel ont contribué de récentes modifications de la législation (loi et arrêté royal du 1<sup>er</sup> avril 2007 modifiant la loi du 24 mars 2003 et arrêté royal du 7 septembre 2003 sur les services bancaires de base) semble porter ses fruits, fait apparemment exception. En 2005, aux USA, plus de 160 000 procédures de faillite ont été introduites. En Australie, 81 % des affaires de faillite portées devant les tribunaux en 2005/2006 concernaient des faillites individuelles. Quant au Canada, 106 629 affaires d'insolvabilité (liquidation ou «proposition») ont été portées devant les tribunaux.

- b) la coresponsabilité dans l'octroi de crédits, basée sur une double déclaration du demandeur de crédit quant à son engagement à informer dans le respect de la vérité l'offreur de crédit sur sa situation et de ce dernier de tout faire pour être en mesure d'évaluer correctement la situation du premier et lui être de bon conseil <sup>(44)</sup>;
- c) la possibilité de transferts sans frais;
- d) la surveillance de la publicité, du «marketing» et des communications commerciales relatives au crédit à la consommation;
- e) les paramètres du «credit scoring» et interdiction de décisions exclusivement automatisées;
- f) la garantie d'un service bancaire de base et de l'universalité du compte bancaire et de la possibilité de transférer ainsi que de l'utilisation de moyens électroniques de mobilisation des comptes (cartes de débit);
- g) la définition de paramètres pour le microcrédit et d'autres types de crédit social et la promotion d'institutions financières «alternatives» tournées vers ces segments;
- h) l'identification et la sanction des pratiques commerciales déloyales et des clauses abusives ayant un rapport spécifique avec l'octroi de crédits;
- i) le droit de rétractation;
- j) la délimitation de l'exigence relative aux garanties personnelles collatérales;
- k) les règles de commissionnement;
- l) le régime applicable aux intermédiaires de crédit;
- m) le renforcement des compétences et des mesures de surveillance des autorités nationales compétentes en matière de services financiers;
- n) la fixation de paramètres pour la définition des niveaux d'usure;
- o) l'inscription dans la directive sur le crédit à la consommation d'une disposition faisant obligation aux banques de fournir, dans un délai déterminé, des réponses aux réclamations.

Par ailleurs, dans une perspective à long terme, il y a lieu d'élaborer des mesures concernant les aspects suivants:

- a) un régime uniforme d'assurances de nature sociale;
- b) la garantie de durabilité des régimes de pensions et de leur application uniforme dans tous les États membres (définition éventuelle d'un «28<sup>e</sup> régime»);
- c) la définition d'un système unique de fichier de crédit, avec une garantie de protection des données personnelles, y compris la désignation de qui peut accéder et à quelles fins l'information est destinée (limitée à l'octroi de crédit).

<sup>(44)</sup> Comme stipulé dans les sections 79 à 81 du National Credit Act n° 34/2005 d'Afrique du Sud, qui est un bon exemple.

6.3.2.2 Parallèlement, la Commission devra encourager les bonnes pratiques en la matière, en promouvant l'adoption de codes européens de conduite, dans le cadre d'un régime d'auto-ou de corégulation, et d'un régime juridique coercitif et effectivement appliqué.

6.3.2.3 La Commission devra également, de sa propre initiative ou en collaboration avec les États membres, développer des programmes spécifiques d'information, mener à bien des actions d'éducation axées sur des aspects pratiques de l'utilisation du crédit et des expériences d'accompagnement et de conseil en la matière, en recourant à l'instrument des «projets pilotes» qui a déjà produit de bons résultats dans d'autres domaines <sup>(45)</sup>.

6.3.2.4 Enfin, le CESE suggère de créer un Observatoire européen de l'endettement, lequel, en collaboration avec les organismes nationaux qui existent déjà et d'autres qui seraient créés dans les États membres, fonctionnerait comme un forum de dialogue ouvert à tous les intéressés, analyserait l'évolution du phénomène au niveau européen et accompagnerait et proposerait des initiatives plus adaptées à la prévention de ces situations, en évaluant leur impact, observatoire qu'il se propose d'ores et déjà d'accueillir dans son cadre institutionnel, tout du moins jusqu'à ce qu'une décision soit prise quant à son autonomie.

### 6.3.3 Au niveau du traitement et du recouvrement

6.3.3.1 Compte tenu de la diversité des systèmes créés au niveau national, avec des origines, des principes et des méthodes différents <sup>(46)</sup>, l'effort de la Commission devra se concentrer en priorité non sur une tentative d'harmonisation mais plutôt sur la définition d'un cadre de référence et d'un ensemble de principes fondamentaux que tous les régimes de droit procédural civil relatif aux mesures d'exécution pour dettes impayées ou de recouvrement de crédit de particuliers devront garantir, en encourageant leur adoption et en imposant leur reconnaissance.

6.3.3.2 Parmi ces principes fondamentaux se distinguent les suivants:

- solutions rapides et accessibles aux parties, sans frais ou avec un minimum de frais, et qui ne soient pas inaccessibles ni stigmatisantes pour les personnes endettées et leur famille;

- mesures qui tiennent compte des intérêts légitimes des créanciers mais également de leurs responsabilités dans l'endettement des familles;
- solutions de nature à favoriser le consensus et la conclusion d'accords volontaires de paiement extrajudiciaires à même de permettre, dans la mesure du possible, la conservation des biens essentiels au bien-être familial ainsi que du logement;
- mesures souples permettant, dans les cas les plus graves, d'opter pour la liquidation des biens saisissables, assortie d'une remise des dettes impayées et de prendre en considération la situation de tiers s'étant portés garant des débiteurs;
- accompagnement spécialisé des débiteurs tout au long des plans de remboursement après une faillite, afin d'éviter la récurrence et de les aider à modifier leur mode de consommation et d'endettement, de manière à ce qu'ils puissent effectivement avoir un nouveau départ.

6.3.3.3 Tout ce travail doit cependant être ouvert à la participation des intéressés et de leurs représentants, raison pour laquelle il est suggéré d'organiser préalablement une consultation publique dont l'orientation serait donnée par la publication d'un Livre vert qui délimiterait les termes de la question, permettrait de procéder à la quantification du phénomène au niveau européen, d'analyser les différents moyens et systèmes de prévenir, d'accompagner et de pallier les situations d'endettement excessif et enfin, de conclure par l'ébauche de lignes générales pour une action intégrée au niveau communautaire coordonnée entre les différentes Directions générales concernées et concertées avec les autorités et les organisations de la société civile dans les différents États membres comme au niveau communautaire <sup>(47)</sup>.

## 7. L'audition publique

7.1 Le 25 juillet 2007, le CESE a organisé une audition publique sur le thème du présent avis, à laquelle ont participé de nombreux invités spécialistes en la matière.

7.2 L'initiative de l'avis sort clairement renforcée de la confrontation des points de vue exprimés au cours d'une séance très animée et étayée par la production de différents documents de grande valeur qui a eu lieu à cette occasion.

Bruxelles, le 25 octobre 2007.

Le Président

du Comité économique et social européen

Dimitris DIMITRIADIS

<sup>(45)</sup> L'on peut par exemple rappeler les cas de projets de médiation et de règlement extrajudiciaire des litiges de consommation, qui sont à l'origine des différents réseaux qui existent aujourd'hui en Europe, parmi lesquels on peut distinguer pour le cas qui nous occupe le «Consumer DebtNet» créé en 1994, actuellement en cours de redéfinition sous la désignation de «European Consumer Debt Net (ECDN)».

<sup>(46)</sup> Et le fait que certains États membres, comme le Portugal, n'ont toujours pas à ce jour de système approprié à cet effet.

<sup>(47)</sup> D'ailleurs, le rapport d'information du CESE de 2000 précédemment mentionné se terminait déjà sur la recommandation à la Commission suivante: «en tant que première étape dans cette direction, d'entamer dans les plus brefs délais la préparation d'un Livre vert relatif au surendettement des ménages en Europe, dans lequel elle publiera les études disponibles sur la question, fera le point de la situation sur les régimes juridiques et les données statistiques des divers États membres et des pays en voie d'adhésion, tentera de définir un concept unique du surendettement et définira l'orientation qu'elle estime nécessaire pour les étapes suivantes, en vue d'atteindre les objectifs signalés dans le présent rapport».