



276

NUMÉRO

Mardi 23 octobre 2007

# NOTES D'IÉNA

INFORMATIONS DU CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL

## *LE SURENDETTEMENT DES PARTICULIERS*

La lutte contre la pauvreté et l'exclusion est une préoccupation majeure dont le Conseil économique et social s'est depuis plusieurs décennies fait l'écho, contribuant ainsi à l'instauration de politiques publiques en faveur des plus démunis.

En 2006, au sein même de notre assemblée, le Médiateur de la République a lancé un appel à la mobilisation d'urgence des pouvoirs publics sur la question du surendettement, forme extrême d'un « malendettement » plus général dont est victime une large partie de la population qui, confrontée à un accident de la vie (chômage, divorce, maladie, décès etc.) n'a pu trouver une solution financière adaptée à sa situation.

Le CES s'était à plusieurs reprises saisi de ce sujet, et l'avait aussi été par le Gouvernement en 2003 lors des débats préparatoires à la loi Borloo qui a complété le dispositif du traitement du surendettement par une nouvelle procédure dont l'esprit était d'offrir une réelle seconde chance à la personne surendettée.

Trois ans après sa mise en oeuvre, force est de constater que la loi est appliquée de manière encore trop restrictive et que la procédure pourrait être améliorée et simplifiée. Quant au nombre de dossiers soumis aux commissions de surendettement, il croît régulièrement, reflétant le plus souvent des situations de précarité et de pauvreté où le recours au crédit est devenu un moyen de combler l'insuffisance structurelle des ressources.

Le Conseil économique et social propose un certain nombre de pistes dont certaines relèvent de la procédure, d'autres de la prévention, notamment par la mobilisation et l'implication de l'ensemble des acteurs du dossier, dont les établissements bancaires et financiers. Dans le prolongement des travaux du Conseil de l'Europe, il espère que cet avis contribuera à favoriser l'inclusion financière des personnes les plus exposées.

**Avertissement** : cette note d'Iéna présente le projet d'avis qui sera examiné par l'assemblée plénière des 23 et 24 octobre 2007

**RAPPORTEURE :**  
**PIERRETTE CROSEMARIE**

AU NOM DE

LA SECTION

DES FINANCES

PRÉSIDIÉE PAR

JEAN-MICHEL REYNAUD

**Assemblée Plénière**  
**des 23 et 24 octobre 2007**

## I - Agir pour prévenir le surendettement

Qui ne s'est pas entendu proposer un jour un crédit simple, facile, gratuit, immédiatement disponible sans justification ? Autant d'allégations mensongères qui banalisent le contrat de crédit mais ouvre de faux espoirs à celles et ceux qui en ont besoin. C'est pourquoi le CES propose d'améliorer l'information et la protection économique du consommateur souscripteur d'un crédit, actions d'autant plus nécessaires que de nouvelles offres par Internet et téléphonie mobile se multiplient.

### 1. Améliorer l'efficacité du dispositif législatif et réglementaire

Le CES rappelle son **attachement au socle de garanties inscrites dans le code de la consommation** qui doit constituer la base minimale d'harmonisation européenne. Il se prononce pour **une réactualisation rapide et substantielle du seuil** au dessous duquel s'appliquent les dispositions protectrices en matière de crédit à la consommation à **50 000 €**. Le **taux de l'usure, véritable garde fou**, doit être maintenu. Le CES appelle également à une grande **prudence dans l'utilisation des nouveaux types de crédits** (hypothèque rechargeable, prêts viagers) sur lesquels les professionnels ont émis des réserves.

Pour une information compréhensible par tous, un **« cœur de contrat »** mentionnant en termes lisibles et clairs les droits et les devoirs des contractants doit être remis à l'emprunteur.

Faibles mensualités, accès facile, le crédit revolving incite les personnes en difficulté à y recourir pour les dépenses courantes ou pour rééquilibrer leur budget. Or, ce crédit cher précipite le surendettement. **L'encadrement du revolving doit être renforcé** et **l'attention du consommateur attirée sur son coût ainsi que sur les risques de « cavalerie »** qu'il génère.

La possibilité doit être offerte au consommateur de **se faire retirer des mailing de relance et la résiliation automatique d'un contrat instaurant une ligne de crédit lorsque celle-ci n'a pas été utilisée** depuis trois ans, **doit devenir effective**. Les démarchages à domicile et par téléphone doivent être interdits.

Le CES reprend à son compte la proposition du CNC visant à **interdire toute publicité sur les réserves d'argent les assimilant à une épargne ou à un complément de budget venant s'ajouter aux ressources** de l'emprunteur lui permettant prétendument de mieux gérer son budget.

Il rappelle que **la publicité doit être loyale et informative**. Les nombreuses infractions relevées par la DGCCRF appellent à **un respect plus strict de la réglementation et à des condamnations dissuasives pour les contrevenants**.

Les nouveaux supports d'offres (Internet, portables etc.) doivent faire l'objet d'une attention particulière.

### 2. Les pratiques bancaires

- Les relations banques-clients et l'implication de la profession dans le soutien de la clientèle en difficulté

Une plus grande attention de la part des établissements bancaires vis à vis de la clientèle la plus fragile est recommandée, pour que ne lui soient pas proposés des produits dont elle n'a pas l'utilité et qu'elle ne fasse pas l'objet de surfacturation dans ses opérations courantes.

De nouvelles relations entre les banques et leurs clients passent par **des pratiques tarifaires différentes en cas d'incidents de paiement** et par une **information dans les conventions de compte sur les sommes insaisissables en cas de poursuites**.

En conformité avec la jurisprudence de la Cour de cassation, le CES rappelle **l'obligation de « mise en garde » de la part du prêteur** contre un endettement excessif.

**Les structures spécialisées dans l'accompagnement à la clientèle fragilisée** doivent être développées.

Sans demander que soit fixé un seuil d'endettement maximum pour tous, quel que soit le revenu résiduel, le CES recommande **la prise en compte de ratios prudentiels** comme critère d'attribution du crédit.

Le CES se prononce en faveur d'une **mutualisation entre banques** pour que celles qui accueillent les personnes les plus modestes ne soient pas pénalisées.

Le CES encourage les établissements financiers à améliorer leurs propres **offres de « rachats de crédit »** en **prenant en compte la situation financière et familiale des clients**.

- Vers le prêt responsable et une meilleure prise en compte des risques

Le CES encourage les professionnels à de bonnes pratiques en **proposant à l'emprunteur le crédit le plus adapté à son besoin**.

Le CES estime que, dès la signature du contrat, une clause indiquant une possible **renégociation en cas de difficultés graves** soit intégrée. La souscription d'assurances (ex : perte d'emploi) permettrait la mutualisation des risques entre les emprunteurs.

- Le microcrédit social

Le microcrédit social constitue une alternative et un vecteur d'insertion bancaire et économique. **Le CES recommande le développement des expérimentations de microcrédit social, l'étude d'une labellisation à partir des « bonnes pratiques » mises en œuvre, un engagement plus important des différents acteurs.**

- Les procédures de médiation

Le CES souhaite **une meilleure information** de la clientèle **sur les procédures de médiation** en matière bancaire et financière. Ces procédures pourraient être précisées et étendues, le comité de la médiation bancaire évaluant les pratiques diversifiées de la profession.

**Les dysfonctionnements repérés doivent conduire à des améliorations des pratiques** qui peuvent se traduire dans **des codes de bonne conduite**.

- La question des fichiers

Pour délivrer le crédit le plus adapté, les banques et établissements financiers doivent pouvoir compter sur un **Fichier des incidents de remboursement des crédits (FICP) performant, fonctionnant en temps réel**.

Comme la CNIL et de nombreux professionnels, le CES est très réservé sur l'instauration d'un fichier positif au regard de la disproportion entre la lourdeur du dispositif et son objectif de prévention du surendettement.

### 3. Actions générales d'information, de formation et d'accompagnement

Ces actions doivent être engagées par les banques et les établissements financiers (**plaquettes d'information aux clients, formation des salariés** sur les questions de surendettement), les services des collectivités locales et de l'État (**le CES souligne l'importance du rôle de la DGCCRF), les travailleurs sociaux** (dont le travail doit être mieux identifié et la formation approfondie).

Le CES souhaite la mise en œuvre de la circulaire de 1990 recommandant que **l'éducation à la consommation figure dans les programmes scolaires**. L'école devrait également pouvoir relayer les initiatives des associations de consommateurs à l'égard de la jeunesse.

**La coordination des actions** en faveur des personnes surendettées doit être assurée au niveau du département afin que les accompagnements proposés puissent trouver une efficacité maximale.

**Les personnels assurant l'accueil** dans les centres des impôts et les trésoreries doivent être mieux formés aux procédures de remise gracieuse et aux voies d'exécution.

## II - Améliorer le traitement du surendettement

### A - ACCUEIL, RECEVABILITÉ, ORIENTATION

**L'information des personnes** qui déposent un dossier doit être la plus complète et **compréhensible** possible, **éclairante sur les droits et obligations** de la personne car le dépôt d'un dossier n'interrompt ni les paiements dus ni les poursuites.

Le CES rappelle **l'importance de l'accueil des personnes et du maillage du territoire**.

Tout en comprenant le souci d'automatiser certaines tâches dans le traitement du surendettement, il appelle l'attention sur **les risques d'un travail sur listes** ignorant des situations particulières. Il souhaite **qu'un contact minimum avec le surendetté soit maintenu par les secrétariats des commissions**.

Le CES estime **positif l'apport d'un juriste et d'un conseiller en économie sociale** à l'instruction des dossiers et à la participation aux réunions des commissions. Il demande pour rendre cette participation effective que **les moyens financiers soient dégagés pour assurer leur rémunération**.

**Les procédures d'exécution devraient être automatiquement suspendues dès la décision de recevabilité du dossier** par la commission, pour protéger la personne des créanciers indéclicats. L'information sur les effets de cette suspension doit être assurée auprès des personnes surendettées comme des différents acteurs.

### B - LA PROCÉDURE

- Bonne foi, relevé d'office, nature des dettes et maintien dans le logement

La procédure est réservée aux débiteurs de **bonne foi** : celle-ci **doit être appréciée au moment du dépôt** du dossier.

La présence du juriste dans les commissions permet de **vérifier les créances et les conditions de conclusion des contrats de crédit** figurant au dossier. Lorsque les obligations légales n'ont pas été respectées, les commissions devraient pouvoir les **relever d'office**.

Le CES rappelle que les créances envers le Trésor public (cantine scolaire) les hôpitaux et les CAF ne peuvent être qualifiées de **dettes alimentaires** ne pouvant être effacées.

Les créances découlant de contrats nécessaires à la vie quotidienne doivent être considérées avec prudence car leur annulation peut paradoxalement conduire à davantage d'exclusion.

**Le maintien du débiteur dans son logement doit être un objectif prioritaire**. Lorsqu'il est propriétaire, une étude complémentaire du dossier doit être menée afin de mieux cerner l'endettement. **La vente de la résidence principale ne sera envisagée que si elle n'entraîne pas une détérioration de la situation financière** du débiteur et **si elle s'accompagne de mesures évitant la dégradation de la situation familiale**.

- La détermination des restes à vivre et l'appréciation de la capacité de remboursement

**Les restes à vivre sont souvent calculés d'une manière trop stricte**, ils sont insuffisants lorsqu'une nouvelle difficulté intervient. Les minima sociaux ne peuvent constituer la seule référence pour des plans dont la durée peut atteindre dix années. **Les règles de calcul doivent être adaptées aux différentes situations afin que les plans de redressement soient viables et pérennes**.

Le CES préconise que **les délais attachés aux plans de redressement**, en l'absence d'un bien immobilier, **tendent vers une durée de 5 ans maximum**.

Il souhaiterait que, **dans l'esprit d'une seconde chance, la capacité de remboursement devienne un critère essentiel de l'orientation en PRP**. En effet, **la succession de moratoires**, parfois observée, **n'est pas de nature à permettre un nouveau départ dans la vie**.

**Lorsqu'il n'y a ni bien, ni revenu saisissables, le CES considère que la commission devrait pouvoir proposer au juge un effacement total des créances** par une recommandation motivée dès que **la recevabilité** du dossier est acquise.

- La Procédure de rétablissement personnel (PRP)

Une pratique restrictive conduit à refuser le plus souvent le bénéfice de la procédure aux personnes jeunes avec ou sans qualification, quelle que soit leur situation familiale.

**Dans le respect de l'esprit de la loi Borloo instaurant une seconde chance, le CES souhaite que la PRP soit davantage proposée aux personnes en situation financière obérée quel que soit leur âge.**

**Pour accélérer les procédures, la commission pourrait poursuivre l'instruction du dossier de PRP lorsqu'il n'y a pas d'actif réalisable et transmettre au juge pour homologation les propositions d'effacement. Le CES recommande que cette possibilité soit expertisée.**

Dans le cadre actuel, le CES attend des propositions d'augmentation des **moyens** annoncés pour la **justice une amélioration des conditions d'application de la phase judiciaire du traitement du surendettement.**

**Les juges** doivent en outre voir **leurs pouvoirs accrus**, en ayant la possibilité de **relever d'office** les moyens tirés du respect des dispositions protectrices du consommateur.

**Suivant une recommandation du rapport Canivet, le CES se prononce pour une modification de procédure permettant au juge d'ouvrir et de clore la procédure le même jour et par un même acte.**

#### C - COORDINATION ENTRE LES ACTEURS ET SUIVI SOCIAL

Compte tenu de l'interpénétration des différentes phases de la procédure, de la complexité de celles-ci, il apparaît au CES indispensable que **des réunions de concertation** se tiennent régulièrement **entre les responsables des secrétariats des commissions et les juges** pour tendre à **l'harmonisation des pratiques** et permettre une information fiable des justiciables.

Enfin, la loi de 2003 a prévu un suivi social. Convaincu de l'efficacité **d'un accompagnement respectueux de la personne**, le CES demande que les moyens soient mis en œuvre pour le rendre effectif.

#### **Assemblée plénière des 23 et 24 octobre 2007**

- Née à Paris
- Mariée, un enfant
- Courriel : p.crosemarie@cgt.fr
- Membre du Conseil économique et social, membre de la section des finances, vice-présidente de la délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances
- Groupe de la Confédération générale du travail

#### **PARCOURS PROFESSIONNEL ET SYNDICAL :**

- Inspectrice principale à la direction générale des douanes et des droits indirects
- Secrétaire générale de la Fédération CGT des finances de 1994 à 2004
- Animatrice de l'espace syndicalisme et société à la Confédération générale du travail depuis 2005.

#### **TRAVAUX AU CES**

- Rapporteuse de la saisine gouvernementale en 2003 sur *La procédure de rétablissement personnel.*
- *Femmes immigrées, vaincre la double discrimination.*