

**T R A I T E M E N T , P R E V E N T I O N  
E T E V A L U A T I O N D U  
S U R E N D E T T E M E N T A U X  
P L A N S R E G I O N A L E T  
L O C A L**

**Actes du Colloque des 30 septembre  
et 1<sup>er</sup> octobre 2010**

Événement organisé dans le cadre de la Présidence Belge du Conseil de l'Union Européenne et de l'année européenne de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, avec le soutien de la Wallonie et de la Communauté Française Wallonie-Bruxelles.



Les textes présentés n'émanent que de leurs auteurs.



*L'Observatoire du Crédit et de l'Endettement remercie la Wallonie et la Communauté Française Wallonie-Bruxelles pour leur soutien et les modérateurs, les orateurs, les rapporteurs, les experts et l'association internationale sans but lucratif « European Consumer Debt Network » (ECDN) pour leur coopération active dans la réalisation de cet événement.*

*Les personnes suivantes ont participé aux débats relatifs au modèle européens proposés dans chaque atelier. Les propositions et les réactions sont reprises dans les actes à la suite des différents exposés.*

#### Atelier 1 : Services de conseil, de consultation et de médiation en matière d'endettement et de surendettement

Modérateur : Spooner Joseph, Commission Irlandaise de réforme des Lois.  
Rapporteur : Stašaitytė Toma, Office National de la Protection des Consommateurs, Lituanie.

Experts :

Défossez Anne, Centre d'appui aux services de Médiation de dettes de la Région de Bruxelles-Capitale, Belgique ;  
Frade Catarina, Université de Coimbra, Portugal ;  
Gibbons Dammon, Centre pour le Crédit Responsable, Royaume-Uni ;  
Knobloch Michael, Institut pour les Services Financiers, Allemagne ; Lankhorst Geert, Ministère de la Justice, Hollande ;  
Noël Didier, Observatoire du Crédit et de l'Endettement, Belgique ;  
Ramsay Iain, Université du Kent, Royaume-Uni ;  
Sanio Werner, Université de Mainz, Allemagne ;  
Savemark Mattias, Mid Sweden University, Suède ;  
Schumacher Christian, Ligue médicale et sociale, service de médiation de dettes, Luxembourg ;  
Smejkal David, Centre de Conseil sur l'Endettement, République Tchèque ;  
Spooner Joseph ;  
Tsiafoutis Victor, EKPIZO, Consumers' Association the Quality of Life, Grèce.

#### Atelier 2 : Actions de prévention du surendettement

Modérateur : Mowkà Mariusz, SKEF, Société pour la Promotion de l'Éducation Financière, Pologne.

Rapporteur : Maurizio Trifilidis, Banque d'Italie, groupe d'experts en matière d'éducation financière.

Experts :

Bruyndonckx Matthieu, Observatoire du Crédit et de l'Endettement, Belgique ;  
Delafontaine-Borer Vreneli, Centre Social Protestant, Suisse ;  
Mowkà Mariusz ;  
Nordenanckar Vilhelm, Organisation de Consommateurs, Suède ; Kirovová Iva, Université d'Ostrava, République Tchèque ;  
Raijas Anu, Centre National de Recherche des Consommateurs, Finlande ;  
Scutenaire Benoit, Centre d'appui aux services de Médiation de dettes de la Région de Bruxelles-Capitale ;  
Warnaar Marcel, NIBUD, Institut national d'information financière, Pays-Bas.

#### Atelier 3 : Mesures et politiques d'évaluation du surendettement

Modératrice : Christova-Balanska Iskra, Institut d'Études Économiques, Bulgarie.

Rapporteur : Pr. Catarina Frade.

Experts :

Korzcak Dieter, GP Forschungsgruppe, Allemagne ;  
Martens Denis, Observatoire du Crédit et de l'Endettement, Belgique ;  
Rebière Nicolas, Institut d'Études Démographiques de l'Université Bordeaux IV, France.



## SOMMAIRE

	Pages
<b>Introduction</b> <i>Eliane Tillieux</i> <i>Ministre wallonne de la Santé, de l'Action sociale et de l'Egalité des Chances</i>	5
<b>La problématique du surendettement dans l'union européenne : Constats et évolutions</b> <i>Sabine Thibaut et Didier Noël, Observatoire du Crédit et de l'Endettement, Belgique</i>	11
<b><u>Atelier 1 : Services de conseil, de consultation et de médiation en matière d'endettement et de surendettement</u></b>	21
<b><i>Différents systèmes de traitement du surendettement au sein de l'UE : points communs et différences</i></b> <i>Iain Ramsay, Université du Kent, Royaume-Uni</i>	23
<b>Systèmes de conseils en matière d'endettement en Europe</b> <i>Dammon Gibbons, Centre pour le Crédit Responsable, Royaume-Uni et Stuart Stamp, Université Nationale d'Irlande</i>	29
<b>Les procédures judiciaires de traitement du surendettement : caractéristiques et typologies</b> <i>Didier Noël, Observatoire du Crédit et de l'Endettement, Belgique</i>	35
<b>Mort par endettement. Sur la nécessité d'analyser et d'évaluer les effets de réinsertion des procédures légales de restructuration de dettes. Un exemple suédois.</b> <i>Richard Alhstrom, Mid Sweden University, Mattias Savemark, Mid Sweden University</i>	43
<b>Proposition de modèle européen et réactions</b>	47
<b><u>Atelier 2 : Actions de prévention du surendettement</u></b>	53
<b>Prévention du surendettement et de l'insolvabilité des ménages.</b> <i>Beata Świecka et Davide Carleo, Université de Szczecin, Pologne</i>	55
<b>La prévention du surendettement, quelles ambitions, quelles limites?</b> <i>Gerjoke Wilmink, Nibud, Institut national néerlandais d'information budgétaire</i>	69
<b>Le consommateur pleinement conscient existe-t-il ?</b> <i>Iva Kirovová, Université d'Ostrava, République Tchèque</i>	77
<b>L'action de prévention du surendettement, à quel moment, pour quelle durée ?</b> <i>Catherine Martin, Association Archime'd, France</i>	81

<b>Proposition de modèle européen et réactions</b>	89
<b><u>Atelier 3 : Mesures et politiques d'évaluation du surendettement</u></b>	93
<b><i>Budgets de référence, quelle méthodologie pour les implémenter ?</i></b> <i>Bistra Vassileva, Université de Varna, Bulgarie</i>	95
<b>Dettes financières des ménages, revenu disponible et surendettement</b> <i>Ricardo De Bonis, Banque d'Italie</i>	109
<b>Les fichiers, outils d'évaluation ?</b> <i>Georges Gloukoviezoff, 2G Recherche, France</i>	117
<b>Quel genre d'indicateurs peut-on collecter pour mesurer le surendettement ?</b> <i>Barbara Ferk, Institut d'Analyses et de Développement Macroéconomiques, Slovénie</i>	121
<b>Le surendettement : que signifie ce concept et comment le mesurer sur base de données belges ?</b> <i>Romain Duvivier, Observatoire du Crédit et de l'Endettement, Belgique</i>	127
<b>Une définition fonctionnelle commune du surendettement à l'échelle européenne, un projet réaliste ?</b> <i>Dieter Korczak, GP Forschungsgruppe, Allemagne</i>	153
<b>Le surendettement en Bulgarie – vue d'ensemble et solutions pratiques</b> <i>Iskra Christova-Balkanska, Institut d'Etudes Economiques, Bulgarie</i>	165
<b>Proposition de modèle européen et réactions</b>	175

## **Introduction**

**Eliane TILLIEUX**  
**Ministre wallonne de la Santé, de l'Action sociale**  
**et de l'Egalité des Chances**

Mesdames et Messieurs les parlementaires européens,

Mesdames et Messieurs les parlementaires fédéraux et wallons,  
Mesdames et Messieurs,

C'est pour moi un grand honneur et une grande responsabilité que d'ouvrir ce colloque européen consacré à, je cite, « prévention et traitement régional et local du surendettement ».

Un grand honneur, parce que, d'abord, une telle thématique rejoint mes préoccupations de toujours. Ceux qui me connaissent savent en effet à quel point mon engagement politique tire racine de ce constat de ne pouvoir supporter l'injustice et les inégalités sociales. Et il va de soi que le modèle consumériste et le cynisme de nombre d'acteurs dans le sujet qui nous occupe participent à cette création d'injustices qui rend les riches plus riches, et les pauvres plus pauvres, piégés dans leur appétit entretenu, comme si on leur offrait une nourriture, empoisonnée à leur insu, et au final bien indigeste !

Un grand honneur aussi, par ailleurs, parce qu'il s'agissait de vous réunir tous, quel que soit votre rôle, quel que soit votre niveau de pouvoir. Car nous savons que pour corriger et combattre les inégalités, aucun effort n'est de trop, aucune intelligence, aucun niveau de pouvoir.

De l'Europe à la plus petite municipalité en passant par le secteur associatif, nous savons très bien qu'il faut agir, à la fois sur les macro-régulations (directives européennes et lois nationales) et sur le meilleur rempart : le tissu de proximité (CPAS, communes, associations), seules à même d'offrir la réponse personnalisée, de proximité, crédible et acceptable, pour les publics les plus vulnérables.

C'est aussi une grande responsabilité, car c'est vers nous, femmes et hommes politiques, que se tournent ces associations, ces communes, ces CPAS, ces centres de médiation, se faisant l'écho de la détresse du terrain, des pièges tendus par certains organismes de crédit, ces spéculateurs de la pauvreté qui sans vergogne osent encore inonder les boîtes aux lettres des plus fragiles en leur faisant miroiter les dorures d'un bonheur illusoire, acheté à crédit mais bien vite détruit sous ses conséquences toujours dommageables, pour ne pas dire tragiques.

Vous avez aussi trouvé en moi le support et le soutien d'une fédéraliste convaincue, qui défend depuis toujours que la Région, la mienne en l'occurrence, la Wallonie, doit jouer un rôle de premier ordre dans la correction des inégalités et dans la délivrance de services de proximité, seuls à même de relever efficacement les défis du terrain.

Je suis donc particulièrement heureuse, en tant que Ministre de la Santé, de l'Action sociale et de l'Egalité des chances – matières toutes concernées de près ou de loin par la thématique de ce colloque, en tant que Ministre, donc du Gouvernement de Wallonie, d'ouvrir vos travaux.

Sans mauvais jeu de mots – car parfois la misère va jusqu'à la famine – il y a du pain sur la planche !

Les chiffres sont accablants, et montrent que le phénomène n'est pas marginal ; l'étude EU-SILC 2008, nous apprend, par exemple, que le risque de pauvreté dans l'Union européenne atteint aujourd'hui 16% de la population.

La Belgique se situe à 15%, 7<sup>ème</sup> derrière les Pays-Bas (11%), la France (13%), la Finlande (14%),... En 2006, 13% des ménages européens éprouvaient des difficultés à faire face au remboursement de leurs crédits ou autres engagements financiers, même si les difficultés sont moins grandes dans les pays scandinaves ou dans le Benelux que dans les pays de l'Est et du Sud.

Au niveau européen, selon une étude menée pour la Commission en 2008, en prenant en considération tous les types d'obligation à charge d'un ménage, les défauts de paiement concerneraient en moyenne 10% des ménages européens, les ménages grecs et chypriotes et ceux des pays d'Europe centrale étant les plus fragilisés. A cet égard, les pays dont les ménages affichent le taux d'endettement le plus élevé sont la Grèce et Chypre ainsi que certains Etats d'Europe centrale et orientale (tels que la République Tchèque et la Slovaquie concernant le financement du logement, et la Pologne et la Lettonie concernant le financement de biens de consommation ou de services), mais également les pays anglo-saxons, la France et certains Etats scandinaves. La Belgique se situe quant à elle en-deçà de cette moyenne dans les 7 derniers pays européens.

En Belgique, selon les derniers chiffres de la BNB, il y a cependant tout de même près de 362.000 crédits défaillants.

En 2009, on dénombre 15.910 nouvelles demandes d'admission en règlement collectif de dettes.

Les services de médiation de dettes ont traité près de 19.000 dossiers cette année-là, soit 2% de plus que l'année précédente. On connaît une croissance constante du nombre de dossiers traités depuis 2002. Cette croissance a atteint son apogée en 2005-2006 et a plutôt tendance à se stabiliser depuis 2008. Mais la crise risque encore de faire remonter, avec ses effets en cascade, les statistiques.

On le voit, au regard de ces chiffres, la politique de lutte contre le surendettement prend donc tout son sens, et toute son urgence.

Dans le cadre de la Présidence européenne, il m'a donc semblé important de donner une résonance belge et européenne à la lutte contre le surendettement. D'autant que, comme vous le savez, nous sommes au cœur de l'année européenne de lutte contre la pauvreté et que le surendettement reste un des facteurs importants de pauvreté et d'exclusion sociale.

Exclusion sociale, lutte contre la pauvreté et surendettement sont désormais aussi au cœur des politiques européennes.

L'UE nous aide en fournissant aux États membres un cadre leur permettant d'élaborer des stratégies et des actions de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Au cours de ces dernières années, la priorité a été donnée à divers objectifs dans l'élaboration des politiques : l'élimination de la pauvreté des enfants et des familles, la promotion de marchés du travail ouverts à tous, l'éducation et la formation, la lutte contre l'exclusion financière et contre la discrimination, etc.

La nouvelle stratégie de la Commission européenne «Europe 2020» en faveur d'une économie de marché à dimension sociale a fait de la croissance inclusive un axe

prioritaire. L'objectif étant de parvenir à un taux d'emploi élevé tout en favorisant la cohésion sociale.

Les actions en matière de surendettement sont néanmoins malaisées à mettre en œuvre et à évaluer au niveau européen. En effet, il n'existe à l'heure actuelle aucun consensus sur la définition du surendettement, ce qui explique l'absence de statistiques. La Commission européenne<sup>1</sup>, aidée des opérateurs européens actifs en la matière, a tenté l'exercice en proposant des éléments de base pour une définition commune du surendettement.

Dans cette étude, la Commission reprend des mesures afin de prévenir le surendettement.

Elle pointe trois mesures prioritaires:

- Favoriser l'emprunt responsable et l'éducation financière : une bonne éducation financière permet de mieux appréhender les risques et opportunités et permet de prendre les décisions en connaissance de cause ;
- Favoriser le prêt responsable : par la centralisation des données « crédits » des ménages, par la responsabilisation du prêteur et par des taux d'intérêts plafonnés ;
- Favoriser la gestion responsable des défauts de paiement : avoir une approche active de la gestion des défauts de paiement.

Ce colloque « Prévention et traitement régional et local du surendettement » a été organisé avec l'aide de l'Observatoire du Crédit et de l'Endettement et de l'association internationale ECDN. Nous souhaitons lui donner une ampleur particulière, une ampleur européenne. Les orateurs que vous entendrez sont tous des techniciens européens actifs dans la lutte contre le surendettement. Issus des 4 coins de l'Union, ils viennent livrer un large panel de méthodes, techniques et politiques mises en œuvre dans les différents Etats membres dans la lutte et la prévention du surendettement.

Sans entrer dans le détail de l'organisation de ce colloque que je laisserai le soin à l'Observatoire d'expliquer, trois ateliers simultanés sont proposés :

- Le 1<sup>er</sup> concerne les actions mise en œuvre en matière d'endettement et de surendettement ;
- Le 2<sup>ème</sup> concerne les actions de prévention ;
- Le 3<sup>ème</sup> concerne l'évaluation du surendettement.

Par ces 3 ateliers spécifiques, nous voudrions contribuer à tracer les contours d'un véritable modèle européen en matière de lutte et prévention du surendettement. Ce modèle, je souhaite avec l'aide de l'Observatoire et l'association ECDN, le valoriser au niveau européen.

En toile de fond de ce colloque, nous ne perdrons pas non plus de vue les récents travaux du congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe.

En ses recommandations et résolutions d'octobre 2009, le Congrès insiste sur la responsabilité des régions dans le surendettement des ménages. Il invite les régions à soutenir, créer et encourager différentes actions afin de renforcer la

---

<sup>1</sup> Vers une définition commune du surendettement, in Le processus européen de protection et d'inclusion sociales, publication de la Commission européenne.

protection des emprunteurs et de viser à réaliser l'insertion financières des ménages les plus fragiles.

Lorsque l'on lit l'ensemble des recommandations, on constate qu'en Belgique et singulièrement en Wallonie, un grand nombre d'actions recommandées sont déjà mises en œuvre en vue de prévenir et lutter contre le surendettement. Les conseils aux particuliers surendettés sont bien entendu répandus en Europe mais particulièrement développés dans certains pays dont la Belgique fait partie. La procédure de médiation de dettes amiable représente, elle aussi, une véritable alternative, non stigmatisante, au système judiciaire traditionnel des autres Etats membres.

La Région wallonne, je voudrais vous le rappeler ou vous le faire savoir, ce ne sont pas moins de 212 services agréés, 4 centres de référence, un Observatoire du Crédit et de l'Endettement, ce qui représente un effort annuel de la part des autorités wallonnes d'environ 2,5 millions d'Euros.

Nous prenons encore d'autres initiatives, comme par exemple le soutien et le suivi de la convention RW - ASBL Osiris-Crédal en matière de promotion et de soutien du crédit social accompagné. Cette convention vise à permettre aux personnes n'ayant plus accès au crédit traditionnel de bénéficier de crédits sociaux.

En coopératifs de nature, nous avons aussi élaboré un protocole de collaboration qui nous lie à la Communauté germanophone et crée un centre de référence sur son territoire.

Ensuite, j'ai développé des actions de prévention contre le surendettement à mettre en œuvre avec les centres de référence, l'Awiph et les centres de service social.

L'organisation wallonne des services de médiation de dettes est donc bel et bien singulière, novatrice et souvent mise en exergue comme un exemple efficace de lutte contre le surendettement.

Ce dispositif est bien entendu perfectible.

L'Observatoire a mené une étude sur les pratiques des services de médiation de dettes en RW. Une série de constats ressortent de cette étude. Bien souvent la charge de travail de travailleur social médiateur de dettes est très - trop - importante, même si cela varie d'un service à l'autre. La présence du juriste doit être renforcée, le secteur doit être professionnalisé et la formation permanente soutenue,...

La fédération des CPAS, partant de ces constats, m'a formulé une série de propositions. Elles sont actuellement analysées.

Comme je l'ai dit à maintes reprises dans mes déplacements sur le terrain, je sais aussi combien ce sont les travailleurs sociaux qui, au quotidien, en première ligne, se trouvent confrontés aux difficultés. Ils doivent donc être soutenus ! C'est une évidence qui sous-tendra toutes les propositions que je ferai au Gouvernement.

Autre évidence : entre niveaux de pouvoir, entre experts, l'intelligence et l'innovation sont du côté des réseaux, du partage des informations, des réflexions et des bonnes pratiques.

Je souhaite donc, et à voir les thématiques, les orateurs et les participants, je ne doute pas un instant que ce soit le cas, je souhaite un colloque structurellement intéressant, qui nous permette de revoir le modèle et, qui sait, en bilan de nos

travaux, de le déposer pour aider à la définition, consolidation et existence d'un modèle européen, dont le Parlement européen pourrait se saisir afin d'alimenter les débats en la matière.

Je tiens à remercier l'Observatoire du Crédit et de l'Endettement et ses partenaires, notamment l'association ECDN, pour l'organisation de ce colloque, jalon important selon moi des politiques à venir.

Je suis heureuse, soulagée même, de voir l'Union européenne, après avoir, pendant plusieurs décennies, privilégié la logique économique et cet objectif, sans doute nécessaire et premier, d'instaurer un espace de libre circulation des biens et des personnes, intégrer désormais, et chaque année davantage des préoccupations sociales et environnementales.

Car pour moi, femme politique des années 2010, chacune, chacun doit contribuer au vrai développement durable, soit celui qui soutient l'activité économique et la production de richesse, mais aussi qui garantit la préservation des ressources naturelles et de la Terre que nous léguerons à nos enfants, et encore et surtout celui qui fournira aux individus un cadre collectif de services favorisant l'épanouissement, la qualité de vie, l'émancipation, une plus grande égalité et une plus grande justice sociale.

Travailler sur le surendettement, le prévenir, c'est aussi et avant tout travailler sur le modèle de bien-être, sur le bonheur intérieur brut, dont parle le prix Nobel Joseph Stiglitz, en prolongement des recherches de l'ONU sur la mesure de bien-être dans le monde, travailler sur un modèle de société et un cadre politique qui ait l'envergure de répondre aux défis d'aujourd'hui.

Merci d'en être, j'en suis convaincue, chacun d'entre vous, un des artisans majeurs : c'est notre honneur et notre dignité de responsable, c'est une charge pour chacun que de défendre ainsi, avec force, conviction, engagement de la volonté et de l'intelligence, de défendre l'humanité par-dessus tout, partout et toujours !

Bon travail !

Je vous remercie de votre attention !



## **La problématique du surendettement dans l'union européenne : constats et évolutions**

**Sabine THIBAUT et Didier NOËL**  
**Observatoire du Crédit et de l'Endettement**

Depuis maintenant près de deux décennies, la dimension européenne du surendettement est au centre de l'intérêt de nombreux acteurs préoccupés et investis de près ou de loin dans l'évaluation, la prévention et le traitement de ce phénomène au sein de leur propre pays.

Depuis dix ans, certes des avancées certaines ont été réalisées renforçant la coopération entre les états membres et consacrant sur un certain nombre de points des positions communes mais le surendettement est une problématique globale, complexe à la fois symptôme et pathologie d'une société de consommation en éternelle mouvance : la route reste donc longue et sinueuse.

Ce colloque se donne pour objectif d'aller au-delà de l'exposé et de l'énumération des situations propres à tel ou tel pays, voir de la description nationale de telle ou telle forme d'action et il ne s'agit pas non plus de reformuler d'une manière actualisée les constats réalisés précédemment.

Il est surtout question, aujourd'hui, de faire émerger de nouvelles initiatives et de nouveaux modèles en vue de permettre des avancées dans la mise en œuvre de pratiques voire de politiques opérationnelles communes dans l'évaluation, la prévention et le traitement du surendettement au travers de l'Union européenne mais également de mettre, par la même, en exergue le rôle indispensable que doivent désormais exercer les entités régionales et locales dans les différentes problématiques liées au surendettement.

Cet objectif étant défini, il nous apparaît toutefois opportun, afin de susciter les débats et d'initier les travaux, d'effectuer un retour dans le temps et de parcourir succinctement un certain nombre d'actes qui ont posés les jalons des acquis d'aujourd'hui et ce, afin de prendre conscience du cheminement déjà parcouru mais surtout afin d'y puiser les fondements qui pourront nous servir à relever les défis de demain.

### **1. Le règlement n° 1346/2000 du Conseil de l'Union européenne du 29 mai 2000 relatifs aux procédures d'insolvabilité**

#### **Objectif**

En vue de renforcer le bon fonctionnement du marché intérieur et de faire face aux conséquences néfastes de l'insolvabilité des personnes physiques et morales dans un contexte transfrontalier, il s'est avéré nécessaire d'établir un acte communautaire qui exige la coordination des mesures à prendre concernant le patrimoine d'un débiteur insolvable.

C'est dans cet esprit que le règlement n° 1346/2000 du Conseil du 29 mai 2000 est intervenu afin de faciliter la coordination des procédures nationales d'insolvabilité

entre elles en fixant des règles de compétence juridictionnelle et de reconnaissance des décisions qui de manière plus concrète permettent :

- de déterminer les Etats où une procédure d'insolvabilité concernant un individu ou une entreprise résidant dans un Etat membre devait être ouverte (procédure principale et, le cas échéant, procédure secondaire)
- ainsi que le droit s'appliquant à ces procédures et régissant ses effets (avec plusieurs exceptions particulières relatives par exemple aux biens immobiliers et aux contrats de travail et l'exception générale où une disposition de ce droit contreviendrait aux dispositions d'ordre public d'un Etat membre où la procédure devrait produire ses effets).

### **Principe**

Il est ainsi prévu que les juridictions de l'état membre sur le territoire duquel est situé le centre des intérêts principaux du débiteur sont compétentes pour ouvrir la procédure d'insolvabilité.

Toute décision ouvrant une procédure d'insolvabilité prise par une juridiction d'un Etat membre compétente étant reconnue dans tous les autres Etats membres, dès qu'elle produit ses effets dans l'Etat d'ouverture.

### **Remarque**

Si ce règlement n'unifie pas ni n'harmonise (même un minimum) le droit s'appliquant aux diverses procédures d'insolvabilité (principe – le cas échéant contestable – de la reconnaissance mutuelle), il s'est avéré très important car :

- d'une part, il entérine le caractère universel d'une procédure d'insolvabilité et permet à celle-ci de produire ses effets au-delà des frontières de l'Etat où elle a été ouverte et ;
- d'autre part, il empêche que les effets de plusieurs procédures d'insolvabilité ouvertes conjointement dans plusieurs Etats membres puissent se contredire (« forum shopping »).

### **2. Les conclusions du colloque « Crédit à la consommation et harmonisation communautaire » des 13 et 14 novembre 2001 sous la Présidence belge de l'Union européenne (Co-organisé par le Ministère belge des Affaires économiques et de l'Observatoire du Crédit et de l'Endettement**

A cet occasion, un certain nombre de constats avaient été dégagés concernant diverses thématiques et de les rappeler nous permet de voir dans quelle mesure certaines avancées opérationnelles ont pu aboutir à leur propos :

Il s'agissait notamment de :

- L'absence de données complètes et exhaustives sur le surendettement et ses causes au niveau européen ;
- L'importance, dans le cadre de la prévention des défaillances de paiement, des règles liées à l'information précontractuelle lors de l'octroi du crédit et la nécessité d'axer davantage l'appréciation du risque par le prêteur sur les aspects individuels et profitables pour le consommateur ;
- La problématique liée à l'existence des fichiers positifs et négatifs, publics ou privés, de combiner les informations obtenues par la consultation des

- fichiers avec d'autres données et aux risques concernant l'atteinte à la vie privée voire l'exclusion de certaines catégories de consommateurs ;
- L'importance du rôle et de l'impact de l'éducation financière dans le cadre de la prévention de défaillances de paiement mais également sur le développement économique lié au crédit ;
  - La création de réseaux de conseillers financiers ayant pour objectif de donner des conseils aux consommateurs au moment où ils en ont besoin ;
  - Enfin il fût souligné la nécessité de faire accompagner le plan de redressement, permettant au débiteur de sortir d'une situation désespérée, d'une guidance budgétaire.

En outre, trois résolutions essentielles sont venues clôturer ce colloque :

- 1) La confirmation d'un intérêt essentiel pour une nouvelle directive européenne en matière de crédit à la consommation ayant pour objectif une harmonisation la plus large possible, la liberté de concurrence, la protection optimale des consommateurs et une prévention efficace du surendettement.

A savoir :

- une méthode de calcul identique du taux annuel effectif global dans tous les États européens ;
  - la mise en place de fichiers enregistrant à la fois les défaillances de paiement en matière de crédit ainsi que les contrats de crédit en cours, respectueux de la vie privée et ayant résolument comme objectif de lutter contre le surendettement ainsi qu'une reconnaissance de ces fichiers et leur interconnexion dans l'espace européen sur la base de la réciprocité
  - le principe d'un droit, pour l'emprunteur, de renoncer au contrat dans un délai de réflexion ainsi que le règlement équitable des conséquences financières résultant des défauts de paiement.
- 2) La création d'un Observatoire européen de l'endettement qui permette non seulement la mise en place d'outils statistiques et la réalisation d'études systématiques de l'endettement et du surendettement, mais aussi de tirer un profit maximum des meilleures expériences, d'évaluer les législations, d'améliorer sans cesse le fonctionnement du marché intérieur et la protection des consommateurs les plus faibles.
  - 3) La nécessité d'adopter dans chaque Etat des législations nationales relatives au règlement collectif de dettes, qui respectent l'intérêt légitime des créanciers et la dignité humaine des débiteurs.

### **3. La résolution du 26 novembre 2001 relative au crédit et à l'endettement des consommateurs du Conseil européen**

#### **Fort du constat**

- que si le crédit constitue un élément moteur de la croissance économique et du bien-être des consommateurs, l'excès d'endettement est, dans la plupart des cas, lié à l'existence de crédits, et en particulier de crédits à la consommation.
- et qu'en outre les divergences entre les Etats quant à la manière de prévenir et de traiter ce phénomène en croissance pourraient amener d'importantes disparités tant entre consommateurs européens que dispensateurs de crédit et compromettre ainsi le développement d'opérations transfrontalières de crédit ;

le Conseil européen soulignait la nécessité de mettre sur pied une coopération européenne en matière d'étude et de prévention du surendettement qui puisse s'appuyer et, dès lors, disposer d'informations « régulières et précises tant statistiques qu'économiques, juridiques ou sociologiques, reposant notamment sur les statistiques recueillies dans le cadre des travaux menés en matière d'indicateurs sur la pauvreté et l'exclusion sociale ainsi que sur les revenus et les conditions de vie ».

Il encourageait dans ce sens les Etats membres et la Commission à réfléchir aux voies et moyens permettant d'assurer le suivi de l'évolution de l'endettement et du surendettement des consommateurs grâce à un échange d'informations dans le cadre européen en ce qui concerne notamment le niveau de l'endettement et les bonnes pratiques.

L'Avis du Comité économique et social sur le « Surendettement des ménages dans l'Union européenne » du 24 avril 2002

Le Comité économique et social avait émis le souhait d'un effort d'harmonisation des aspects juridiques liés au surendettement suite aux constats :

- d'une généralisation du phénomène du surendettement dans tous les pays de l'Union européenne y compris les pays en voie d'adhésion (avec une aggravation par l'ouverture des frontières et du commerce transfrontalier) ;
- des divergences et conflits (au point de vue du droit et des procédures administratives ou judiciaires) entre les systèmes de prévention et de redressement des situations de surendettement conçus et appliqués, au niveau national.

Dans ses recommandations à la Commission, cet avis souhaitait notamment :

- La proposition de mesures d'harmonisation du cadre légal de prévention et de redressement des situations de surendettement ;
- La création d'un observatoire européen du surendettement par la définition et la mise en place d'un réseau d'échange d'informations entre les Etats membres et ses services pour accompagner l'évolution du phénomène du surendettement des ménages dans les Etats membres ;
- La préparation d'un livre vert analysant les conséquences de la situation actuelle dans la perspective de la réalisation du marché intérieur.

Dans ses recommandations aux Etats membres cet avis souhaitait notamment :

- La poursuite de la définition d'un cadre légal pour une approche communautaire de la question du surendettement des ménages;
- L'étude, par le biais de la Commission, de propositions d'harmonisation en matière d'informations à donner aux consommateurs dans les contrats de crédit, d'utilisation de données relatives à l'insolvabilité, du rôle des intermédiaires de crédit ou des sociétés financières, de procédures de recouvrement de crédit ;
- La promotion par le biais de la Commission, dès l'âge de la scolarité, d'actions d'information et d'éducation destinées à la prévention du surendettement.

Pour ce qui est des recommandations au Conseil et au Parlement européen :

- La mise à disposition des moyens budgétaires indispensables pour assurer le suivi du phénomène du surendettement et prendre les initiatives nécessaires dans un objectif d'harmonisation.

Le règlement du Parlement européen et du Conseil de l'Union européenne du 16 juin 2003 relatif aux statistiques communautaires sur le revenu et les conditions de vie (EU-SILC) et le règlement n° 215/2007 de la Commission du 28 février 2007 portant mise en œuvre du règlement n°1177/2003 du Parlement européen et du

Conseil relatif aux statistiques communautaires sur le revenu et les conditions de vie (EU-SILC) en ce qui concerne la liste des variables cibles secondaires relatives au surendettement et à l'exclusion financière.

Afin d'améliorer les enquêtes, l'analyse et l'étude de la pauvreté et de l'exclusion sociale, il s'est avéré nécessaire et utile de pouvoir disposer de données microéconomiques (sur le revenu, la pauvreté et l'exclusion), actuelles et comparables au niveau des ménages et des personnes et ce :

- par l'établissement annuel de statistiques communautaires en ayant recours à des méthodes et définitions harmonisées et ;
- par le financement de mesures de collecte et de diffusion de statistiques comparables.

Répondant à cet objectif, ce règlement a permis la mise en œuvre d'un cadre commun pour la production, la transmission et la diffusion systématique de statistiques communautaires sur le revenu et les conditions de vie « les statistiques EU-SILC : European Union Statistics on Income and Living Conditions ».

Celles-ci englobent, à partir d'un échantillon déterminé pour chaque Etat membre et d'une méthodologie comparable, des données transversales et longitudinales comparables et actuelles sur le revenu ainsi que sur le nombre de pauvres et d'exclus et sur la composition de ce groupe social au niveau national et au niveau de l'Union européenne.

En outre, pour l'année 2008, une liste de variables cibles secondaires portant sur les comptes bancaires et découverts, les cartes de crédit et les sources du crédit, des prêts et les arrières ont été incluses dans la composante transversale des statistiques communautaires sur le revenu et les conditions de vie .

**4. La Recommandations REC (2007) du Comité des Ministres aux Etats membres du Conseil de l'Europe sur les solutions juridiques aux problèmes d'endettement**

La recommandation a mis en évidence trois moyens principaux et complémentaires permettant ou devant permettre de faire face aux problèmes d'endettement à savoir :

*1) La prévention du surendettement des personnes et des familles :*

Ce premier moyen se concrétise notamment :

- le recueil systématique et l'utilisation de statistiques et d'informations sur les problèmes d'endettement dans chaque état membre afin d'être à même de déceler tous les développements et d'anticiper les difficultés potentielles par des mesures nécessaires et adéquates ;
- l'organisation d'une initiation aux questions financières et à la gestion budgétaire dans le cadre du système éducatif national de manière à promouvoir des pratiques d'emprunt responsables et prévenant le surendettement ainsi que l'accès à des services de conseil financier, social et juridique efficace et gratuit ;
- L'élaboration de réglementation appropriées à l'attention des établissements de crédit (exemple : code de bonne conduite) ainsi que des pratiques responsables applicables durant toute la phase de la relation de crédit.

2) *l'atténuation des effets du recouvrement des dettes :*

A savoir de manière plus précise :

- la sauvegarde des droits et de la dignité humaine du débiteur lors de l'exécution d'une décision d'une autorité judiciaire ainsi que lors d'un recouvrement extrajudiciaire de la dette ;
- la protection des biens essentiels du débiteur notamment par la mise à l'abri de toute saisie d'une partie de ses revenus en vue d'assurer un juste équilibre entre la protection des besoins vitaux du débiteur et l'efficacité du remboursement des dettes ;
- Dans le contexte d'un marché international du crédit, la reconnaissance et, s'il y a lieu l'exécution des injonctions de paiement et des plans de remboursement, émanant des autorités étrangères compétentes.

3) *Le rétablissement des personnes et des familles surendettées :*

Notamment :

- Faire de l'intégration sociale et financière des personnes et familles surendettées un des objectifs fondamentaux du redressement ;
- Encourager l'instauration de mécanismes de règlements extrajudiciaires entre le débiteur et le créancier afin de privilégier des solutions plus simples, moins onéreuses et de réduire la charge des tribunaux.

La mise en œuvre de ces moyens passe cependant :

- par la mise en place d'organes compétents dans ces différents domaines financés non seulement par le secteur public mais aussi par les institutions de crédit ;
- par l'adoption par les Etats membres de décisions politiques relatives à la gestion des dettes et au traitement des personnes et des familles surendettées uniformes et conformes aux normes nationales.

**5. Conférence relative à l'éducation aux services financiers (Projet FES / Améliorer l'accès aux services financiers de base et l'éducation financière) Charleroi 11 - 13 octobre 2006**

La conférence fut précédée d'une enquête. L'objectif était double :

- dresser un état de lieux de la situation dans les différents pays d'Europe, des enjeux actuels et à venir ;
- collecter des exemples de bonnes pratiques afin d'en améliorer la diffusion.

**Eléments de définition**

L'éducation financière se définit comme processus d'éducation permanente qui accompagne les personnes tout au long de leur vie, d'autant plus que les tendances actuelles indiquent à la fois une complexification du secteur et une plus grande autonomisation/responsabilisation des individus.

Par ailleurs, les produits financiers doivent être considérés comme dangereux, et méritent donc une information et un encadrement appropriés.

### **Les objectifs**

Les objectifs poursuivis doivent être centrés sur les changements de comportements positifs observés.

Il ne faut pas négliger l'« irrationalité » dont peut faire preuve le demandeur de crédit en difficulté financière. L'éducation financière est donc indissociable des législations corollaires : protection du consommateur et de la consommation, réglementation sur la publicité, procédures de contrôle et de recours...

### **Mise en œuvre**

Le succès des programmes d'éducation financière adéquats dépend avant tout de l'adhésion des bénéficiaires aux finalités poursuivies. Deux idées se dégagent à ce niveau :

- l'absolue nécessité d'inclure des éléments d'éducation financière dans le cadre scolaire ;
- la possibilité de profiter de tous les moments/lieux de la vie financière pour y inclure des éléments d'information et de prévention : dans les agences bancaires, lors d'un acte d'achat, sur le lieu de travail, en famille, via l'Internet..., et y compris lors des procédures curatives.

Au final, la concertation indispensable entre les acteurs permettrait de faire connaître et valoriser ce qui existe déjà : non seulement les initiatives diverses mais également les réseaux qui sont déjà actifs ou qui pourraient l'être facilement (les réseaux d'agences, les réseaux publics d'aide sociale, les réseaux scolaires, les fédérations patronales et syndicales...).

L'avantage premier de cette méthode est l'opportunité de consultation parmi ceux qui connaissent le mieux les multiples besoins des divers groupes cibles. Le second réside dans la possibilité d'action immédiate, une réponse urgente à un besoin réel.

## **6. La création de l'association ECDN (European Consumer Debt Network)**

Dans la continuité du projet « Financial Education Services » (FES/Améliorer l'accès aux services financiers de base et l'éducation financière), les partenaires ont décidé de créer un réseau dont la première assemblée générale s'est tenue à Bruxelles en décembre 2007 avec le soutien de la Commission européenne.

ECDN rassemble un large éventail d'acteurs engagés dans la lutte contre le surendettement et l'exclusion financière dans les domaines aussi divers que :

- la médiation de dettes / le règlement des dettes
- les programmes et projets d'éducation financière
- le développement et l'offre de services financiers adéquats pour des personnes financièrement exclues
- la recherche sur le surendettement et l'exclusion financière

Les objectifs poursuivis sont les suivants :

- Sensibilisation et éducation financière du grand public
- Extension et professionnalisation de la médiation de dettes

- Amélioration des procédures de règlement de dettes
- Garantie d'accès à des services financiers appropriés
- Analyse de l'exclusion via des études et des recherches
- Coordination et intégration des politiques d'inclusion
- Réduction voire élimination du surendettement

En plus des conférences et séminaires, ECDN organise un travail de lobbying auprès des institutions régionales, nationales et européennes.

### **7. L'étude consacrée à une définition opérationnelle commune du surendettement dans l'Union européenne finalisée en 2008**

Les points qui précèdent montrent que l'Europe s'intéresse depuis une dizaine d'années à la problématique du surendettement. Toutefois, aucune définition commune n'existait. Ce manque sera corrigé par l'étude intitulée « vers une définition européenne opérationnelle commune du surendettement » qui a été publiée en 2008.

L'étude traite de 3 points :

1°) Le premier point met en évidence les caractéristiques le plus souvent rencontrées lorsque l'on s'intéresse aux ménages surendettés. Bien entendu l'objectif était d'identifier des facteurs explicatifs du surendettement. Parmi les facteurs les plus souvent rencontrés, certains peuvent être considérés comme accroissant le risque de surendettement.

2°) L'étude propose une étude comparée des définitions et des mesures du surendettement de 19 pays européens. L'objectif est de mettre en avant des éléments communs permettant d'ébaucher une définition commune.

Une définition commune devrait tenir compte des éléments suivants :

- l'unité de mesure est le ménage ;
- l'endettement s'entend comme l'ensemble des engagements formels (crédit et dettes liées à des dépenses courantes) ;
- tenir compte de la capacité de paiement des ménages à faire face aux dettes ;
- le surendettement est un phénomène structurel ;
- le ménage doit être capable d'avoir un niveau de vie suffisant ;
- illiquidité : l'incapacité du ménage à remédier à ses dettes en mobilisant ses actifs.

Selon l'étude, un ménage surendetté devrait être défini 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 ».

Différentes sources permettant de mesurer le surendettement sont citées par les auteurs :

- les statistiques liées à des défauts de paiement ;
- les statistiques qui concernent le règlement des dettes ;
- les enquêtes concernant l'appréciation qu'ont les ménages de leur capacité financière (dont EU-SILC) ;
- différentes statistiques d'ordre macroéconomique.

3°) Sans réel apport, l'étude recense une série de mesures mises en place pour prévenir le surendettement mais également pour permettre aux personnes en difficulté de pouvoir remédier à cette situation.

**8. Les résolutions du 8 octobre 2009 du Congrès des Pouvoirs Locaux et Régionaux du Conseil de l'Europe - Surendettement des ménages : la responsabilité des régions**

Les crises économique et financière actuelles ont rendu de plus en plus de ménages européens vulnérables face à certains types et certaines pratiques en matière de crédits.

Les autorités locales et régionales sont confrontées aux conséquences sociales de ces parcours d'exclusion, ayant en charge la majeure partie des compétences en matière d'aide sociale.

Le Congrès propose une série de mesures, surtout préventives, afin d'endiguer ces phénomènes en rendant toutes les parties mieux au fait de leurs responsabilités respectives dans le processus de l'emprunt.

A ce titre, le Congrès encourage les régions à créer les conditions favorables pour partager les compétences, les connaissances et le savoir-faire, et parvenir à des partenariats efficaces entre les acteurs institutionnels et économiques.

De nombreuses actions et mesures doivent également être mises en œuvre dans le but de combattre les mauvaises pratiques liées au crédit. En effet, de nombreuses régions d'Europe font face à une résurgence de pratiques peu scrupuleuses, voire illégales.

Plusieurs pays ou régions ont déjà pris des initiatives pour protéger le consommateur efficacement, ou le cas échéant pour établir un traitement plus efficace des situations de surendettement. Le Congrès recommande de s'inspirer de ces expériences. Exemple :

- en Belgique : le réseau des services de médiations de dettes, la régulation de la publicité et de la phase précontractuelle du crédit à la consommation ;
- en Finlande : Guarantee Foundation ;
- La Région de Ligurie (Italie) : la création d'un Observatoire basé sur l'idée que la société doit assumer sa part de responsabilité dans les situations d'exclusion sociale et financière des ménages.



**ATELIER 1 :**  
**SERVICES DE CONSEIL, DE**  
**CONSULTATION ET DE MÉDIATION**  
**EN MATIÈRE D'ENDETTEMENT ET DE**  
**SURENDETTEMENT**



## **Différents systèmes de traitement du surendettement au sein de l'UE : points communs et différences**

**Prof. Iain RAMSAY,  
University of Kent<sup>2</sup>**

Ma contribution s'appuie sur le travail de différents auteurs (Niemi, Ramsay et al. 2003 ; Reifner, Niemi et al. 2003 ; Niemi et Henrikson 2005 ; Kilborn 2007 ; Kilborn 2007 ; Commission européenne 2008b ; Irish Law Reform Commission 2009 ; Kilborn J. 2009 ; Kilborn J. 2009 ; Niemi, Ramsay et al. 2009 ; Huls 2010 ; Kilborn 2011). Depuis la fin des années 1980, et en réponse à la croissance du surendettement, de nombreux États membres de l'UE ont instauré des « procédures d'ajustement des dettes ». Ces systèmes ont maintenant évolué, souvent en suivant un processus d'apprentissage constant, pour donner lieu à une combinaison d'ajustement et de libération des dettes, parfois après une année seulement, mais souvent au terme d'un plan de remboursement couvrant une période de trois ans ou plus.

Ces évolutions soulèvent deux problématiques initiales : l'identification des principales différences et principaux points communs de ces procédures et l'explication des différences qui perdurent. Différentes hypothèses peuvent expliquer les différences : différentes approches culturelles du non-paiement de la dette, dépendance par rapport au passé de choix institutionnels, ou encore, influence relative des groupes politiques.

Pour certains, les pays anglo-saxons aspirent davantage à permettre aux individus de se libérer de leurs dettes pour prendre un nouveau départ que les systèmes d'Europe continentale (Niemi J. 2003). Si les États-Unis sont inclus dans les pays anglo-saxons, ceci s'est vérifié historiquement, avec l'accès relativement ouvert à la faillite, qui permettait aux consommateurs de prendre un nouveau départ et de réintégrer l'économie de l'« open credit ». La faillite protégeait les revenus futurs du débiteur en contrepartie de l'abandon des actifs non exemptés. Toutefois, même aux États-Unis, il existait l'alternative d'un remboursement d'une part de la dette en vertu du Chapitre 13, une solution souvent plébiscitée pour les consommateurs (Ramsay 2007). La loi de 2005 sur la faillite (Bankruptcy Abuse and Consumer Protection Act) a réduit l'accès au système en imposant une évaluation des moyens : une présomption légale selon laquelle les individus dont les revenus dépassent la moyenne nationale doivent invoquer le Chapitre 13 et demander une aide avant la faillite. Le modèle américain du Chapitre 13 a influencé à la fin des années 1980 certains universitaires et réformateurs européens, qui défendaient l'idée d'un « nouveau départ mérité », avec un programme de remboursement comme condition à la libération (Huls 1992).

Même si la faillite personnelle a existé et constitué une possibilité en Angleterre et au Pays de Galles pour les personnes physiques pendant de nombreuses années, il ne s'agissait pas d'une alternative jugée pratique ou appropriée pour les consommateurs. Ce n'est que depuis le début des années 2000 que les faillites de consommateurs constituent la majorité des faillites, un phénomène apparu bien plus tôt aux États-Unis et au Canada. Les conditions de libération libéralisées (un an) au titre de la loi sur les entreprises de 2002 étaient destinées davantage à

---

<sup>2</sup> Ce commentaire se base sur les remarques formulées à l'occasion du séminaire européen sur la prévention et le traitement du surendettement à Namur (Belgique), le 30 septembre 2010.

promouvoir l'esprit d'entreprise qu'à offrir une protection aux consommateurs. Une approche moderne influence conceptualise les plans de remboursement d'une part de la dette comme des alternatives majeures pour les débiteurs consommateurs (Green 2009 ; Walters 2009) mais les individus sont nombreux à préférer ou à devoir utiliser la faillite.

En Europe continentale, l'instauration de plans d'ajustement de la dette s'est souvent accompagnée d'une rhétorique portant sur le fait que la possibilité de réduire les dettes ne devait pas être une option de facilité. Des pays tels que la Suède imposent des obstacles initiaux élevés à l'accès au régime d'insolvabilité, tandis que l'Allemagne exige une période de six ans de bonne conduite avant la libération de dette. Parallèlement, de nombreux pays européens reconnaissent aujourd'hui la nécessité d'un règlement rapide de la dette pour les individus disposant d'une capacité de remboursement faible, qui ont souvent souffert d'un changement de conditions tel que la perte d'un emploi ou d'autres événements de vie. Backert et al. indiquent que 80% des débiteurs allemands ne paient rien (« NullInsolvenz ») pendant la période de bonne conduite de six ans (Backert W., Brock D. et al. 2009) et le gouvernement allemand propose une réduction de cette période à trois ans. Certains points communs apparaissent donc entre les modèles anglo-saxon et européen. Il serait toutefois risqué de généraliser à l'excès au sein de l'Europe.

La Suède a, par exemple, instauré des procédures d'ajustement de la dette en réaction aux limites de la protection de l'État providence lors des crises bancaires et de la récession du début des années 1990. L'ajustement de la dette constituait une alternative aux limites de la protection qu'offrait l'État providence contre certains risques sociaux tels que le chômage. L'accès était réservé à ceux qui « méritaient » une aide en raison d'une insolvabilité permanente due à des événements de vie plutôt qu'à ceux qui avaient accumulé par l'utilisation de cartes un crédit trop important ou étaient temporairement insolubles. La procédure suédoise se caractérise par une approche sociale liée au conservatisme moral (Niemi, 2003).

En France, l'ajustement de la dette a été instauré en 1989 dans le cadre de mesures de protection des consommateurs destinées à prévenir et à prendre en charge le surendettement des consommateurs dans le sillage de la déréglementation du crédit dans les années 1980, de l'augmentation du surendettement parmi les nouveaux propriétaires et de mauvaises décisions de crédit des banques. En 1989, l'introduction de la « faillite civile », qui existait déjà pour les personnes physiques en Alsace-Moselle, a été soulevée par des groupes de consommateurs mais refusée. La France a mis en place des commissions du surendettement dans chaque département, en attribuant à la Banque de France un rôle central de gestion. Ces Commissions organisaient les plans de remboursement, les tribunaux constituant un deuxième niveau de recours. Des modifications apportées à ce système en 1995, 1999, 2003 et 2010 ont fait des Commissions l'institution centrale d'un système qui comprend la possibilité de libération de la dette après un an pour les débiteurs dont la situation est « irrémédiablement compromise ».

En Allemagne, l'intérêt pour la possibilité de liquidation de la dette pour les débiteurs consommateurs et la reconnaissance des limites de « l'endettement à vie » dans les procédures d'insolvabilité existantes est né dès les années 1980. La nouvelle loi allemande a sciemment été élaborée par rapport au contexte du droit américain, jugé « trop souple ». Le nouveau départ devait être mérité. Les débiteurs devaient tenter d'aboutir à un accord initial avant de déposer une requête qui pouvait en fin de compte permettre à un tribunal d'ouvrir une procédure de faillite (Backert W., Brock D. et al. 2009). Ceci donnait lieu à la liquidation des actifs non exemptés et à une période de bonne conduite de 6 ans

(Wohlverhaltensperiode) au cours de laquelle les débiteurs doivent céder les parts non exemptées de leur revenu et sont soumis à une obligation de travail ou à l'obligation de rechercher un emploi, avec la perspective d'une augmentation des exemptions du revenu au cours des années 4 à 6 en cas de maintien des paiements. La dette résiduelle est liquidée après six ans. Le gouvernement allemand propose de réduire la durée de la période de bonne conduite à 3 ans.

L'Angleterre et le Pays de Galles se caractérisent par un système mixte mêlant alternatives privées et publiques. Depuis la moitié des années 1990, le changement provient de plus en plus des acteurs privés (développement de nouvelles formes de conseils en matière d'endettement, entreprises de gestion de la dette privée, spécialistes de l'insolvabilité) qui trouvent des méthodes permettant d'adapter la législation relative aux entreprises aux besoins des consommateurs (ex. : Individual Voluntary Arrangement ou IVA). Il existe aujourd'hui de nombreuses alternatives pour les débiteurs surendettés. Celles-ci incluent la faillite, dans le cadre de laquelle les individus disposant d'un surplus de revenus peuvent être tenus d'effectuer des paiements pendant trois ans, de rembourser une partie de leurs dettes sur cinq ans généralement (IVA), ou être soumis à un plan de gestion de la dette établissant un nouveau calendrier de remboursement. L'innovation la plus récente est un régime d'annulation de la dette (Debt Relief Order) à bas coût destiné aux personnes ne disposant d'aucun revenu et d'aucun actif dont la dette ne dépasse pas 15 000 GBP et dans le cadre duquel la dette est liquidée après un an.

### Points communs et différences

Les points communs entre les pays européens sont les suivants :

- La majeure partie des États membres reconnaissent la nécessité de la libération de dette, mais généralement après une forme de plan de remboursement.
- La nécessité d'une procédure rapide et peu onéreuse pour les personnes dont la capacité de remboursement est faible ou nulle et qui ne possèdent pas d'actifs est de plus en plus communément admise.
- L'obligation d'une tentative de règlement négocié est souvent la condition préalable à une procédure officielle (mais pas en Suède ni en Angleterre).
- Les tribunaux jouent de plus en plus souvent un rôle d'assistance en donnant une approbation officielle ou la possibilité d'un recours contre une prise de décision administrative. Même en cas d'intervention des tribunaux, la faillite des consommateurs est souvent une procédure systématisée. Le traitement administratif prévaut de plus en plus dans des pays tels que la France, l'Angleterre et la Suède.
- De nombreux pays sont préoccupés par la réduction des coûts de la procédure ; des pays tels que l'Allemagne, la France et l'Angleterre comptant de nombreuses personnes surendettées et incapables de consacrer des sommes considérables à l'assistance dont ils ont besoin pour s'orienter dans le système de l'insolvabilité.

Les principales différences comprennent les points suivants :

- Les critères d'accès. La Suède impose des limites relativement strictes à l'accès à la procédure en exigeant une insolvabilité permanente et non temporaire. La Pologne réserve l'accès aux personnes ayant souffert d'un cas de force majeure sociale. La France met un obstacle à l'accès à la libération en un an en exigeant que les personnes soient dans une situation « irrémédiablement compromise ». L'Angleterre et le Pays de Galles laissent un accès relativement ouvert mais peuvent sanctionner les

personnes qui ont fait preuve d'irresponsabilité dans la gestion de leurs finances par l'intermédiaire d'une mesure de restriction de la faillite.

- Différents intermédiaires professionnels peuvent participer au système. Le secteur privé à but lucratif joue un rôle plus important en Angleterre que dans d'autres pays européens.
- Il existe différentes méthodes de financement des systèmes d'insolvabilité des consommateurs. La France offre un accès gratuit, l'Angleterre a adopté un modèle « utilisateur-payeur », le secteur privé à but lucratif occupant une place importante. D'autres pays subventionnent le système par le biais d'un soutien public aux conseils en matière d'endettement.
- Certains systèmes limitent l'accès aux consommateurs ou aux personnes n'ayant que des dettes non professionnelles (ex. : France). Des données empiriques indiquent toutefois que souvent, les dettes privées et professionnelles se recouvrent partiellement. Des recherches allemandes indiquent que 22% des usagers de la procédure allemande citent l'échec professionnel parmi les causes du surendettement (Backert W., Brock D. et al. 2009).
- La faillite personnelle est peut-être le symptôme de problèmes sociaux et économiques. Certaines différences entre les pays résident dans la mesure dans laquelle les conseils sont intégrés aux systèmes de faillite et il existe des différences dans le rôle des conseillers.

### Défis futurs

Différentes problématiques existent :

- La « réhabilitation » est un objectif européen des procédures d'ajustement de la dette (Niemi et Henrikson 2005). Il s'agit toutefois d'un concept ambigu dans la mesure où il peut simplement désigner la possibilité de se libérer de la dette ou couvrir des idées plus complexes de réinsertion sociale et économique. Cette dernière possibilité est traditionnellement celle des pays nordiques, où les conseils aux débiteurs peuvent couvrir de nombreux thèmes (Niemi J. 2003). Les conseils ne font cependant pas partie intégrante des procédures anglaises ou françaises.
- Seules de modestes recherches empiriques ont été menées en Europe au sujet de la faillite personnelle, de l'expérience des débiteurs insolvable et de la réussite de leur réhabilitation. S'il est possible d'obtenir des chiffres bruts, des études plus qualitatives sont nécessaires, en particulier dans un domaine où la loi telle qu'elle est édictée se distingue souvent de la loi telle qu'elle est mise en pratique.
- Les États sont de plus en plus préoccupés par le coût pour les pouvoirs publics de la gestion des systèmes d'ajustement de la dette. Les individus ont cependant souvent peu de moyens et ont souvent besoin d'aide pour négocier le système du surendettement. Une privatisation ou une augmentation de l'exigence de financement du système par les créanciers (ex. : par le biais du financement ou des conseils en matière d'endettement) peuvent être attendues. L'Angleterre constitue un exemple de financement mixte privé et public.
- La technologie est de plus en plus utilisée pour réduire les coûts et offre la possibilité de déposer des requêtes de mise en faillite en ligne au Royaume-Uni.
- La promotion des règlements négociés de manière privée entre les débiteurs et les créanciers présente certains avantages, pour autant que toutes les parties

soient informées et connaissent leurs droits. Toutefois, il n'est pas certain que l'obligation d'un règlement à l'amiable avant toute requête au tribunal soit nécessairement une condition optimale. Des études allemandes font état d'un niveau peu élevé des règlements volontaires et la Suède a aboli cette obligation afin de permettre aux conseillers en matière d'endettement de conserver leurs ressources pour les cas qui nécessitent leur assistance (Kilborn 2007).

- Il existe un équilibre optimal entre plans de remboursement et libération. Le coût global associé aux plans de remboursement à long terme (plus de cinq ans), dans le cadre desquels les individus remboursent de petites sommes, peut dépasser le bénéfice sur le plan social. Il existe peu de recherches empiriques systématiques portant sur l'expérience des personnes en matière de plans de remboursement.
- L'insolvable « type » n'existe pas. Une procédure de tri rationnelle doit donc être mise en place pour identifier les différents types de débiteurs. Elle doit s'accompagner de réactions adaptées, allant des restrictions exécutoires temporaires à des procédures de libération rapides, en passant par des alternatives de remboursement. Parallèlement, les systèmes doivent se caractériser par leur transparence et leur relative simplicité, afin de permettre aux personnes concernées de comprendre aisément les possibilités qui s'offrent à eux.

### Références

- Backert W., Brock D., et al. (2009). Bankruptcy in Germany: Filing Rates and the People Behind the Numbers. Consumer Credit Debt and Bankruptcy. Niemi J., Ramsay I. and Whitford W. Oxford, Hart.
- European Commission (2008b). Towards A Common Operational European Definition of Over-Indebtedness, Directorate General for Employment, Social Affairs, and Equal Opportunities.
- Green, M. (2009). New Labour-More Debt---The Political Response. Consumer Credit, Debt and Bankruptcy. J. Niemi, I. D. C. Ramsay and W. Whitford. Oxford, Hart.
- Huls, N. (1992). "American Influences on European Consumer Bankruptcy Law." Journal of Consumer Policy 15(2): 125-142.
- Huls, N. (2010). "Consumer Bankruptcy " Erasmus Law Review 3(1): 7.
- Irish Law Reform Commission (2009). Personal Debt Management and Debt Enforcement. Dublin, Law Reform Commission.
- Kilborn, J. (2007). Comparative Consumer Bankruptcy. Durham, North Carolina, Carolina Academic Press.
- Kilborn, J. (2011). "Expert Recommendations and the Evolution of European Best Practices for the Treatment of Overindebtedness, 1984-2010." from [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1663108](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1663108).
- Kilborn J. (2009). "Twenty Five Years of Consumer Bankruptcy in Continental Europe: Internalizing Negative Externalities and Humanizing Justice in Denmark." International insolvency Review 18.

- Kilborn J. (2009). *Two Decades, Three Key Questions, and Evolving Answers in European Consumer Insolvency Law: Responsibility, Discretion and Sacrifice*. Consumer Credit, Debt and Bankruptcy. Niemi J., Ramsay I. and W. Whitford. Oxford, Hart.
- Kilborn, J. J. (2007). "Out with the new, in with the old: As Sweden aggressively streamlines its consumer bankruptcy system, have US reformers fallen off the learning curve?" *American Bankruptcy Law Journal* 80(4): 437-477.
- Niemi, J. and A. Henrikson (2005). *Report on Legal Solutions to Debt Problems in Credit Societies*, Council of Europe.
- Niemi, J., I. D. C. Ramsay, et al. (2003). *Consumer Bankruptcy in Global Perspective*. Oxford, Hart.
- Niemi, J., I. D. C. Ramsay, et al. (2009). *Consumer Credit, Debt and Bankruptcy: Comparative and International Perspectives*. Oxford, Hart.
- Niemi J. (2003). *Collective or Individual? Constructions of Debtors and Creditors in Consumer Bankruptcy*. *Consumer Bankruptcy in Global Perspective*. Niemi J., Ramsay I. and Whitford W. Oxford Hart.
- Ramsay, I. D. C. (2007). "Comparative Consumer Bankruptcy." *University of Illinois Law Review*: 241-274.
- Reifner, U., J. Niemi, et al. (2003). *Consumer Over-Indebtedness and Consumer Law in the European Union*, IFF.
- Walters, A. (2009). "Individual Voluntary Arrangements: a 'fresh start' for salaried consumer debtors in England and Wales." *International Insolvency Review* 18: 5-36.

## **Systèmes de conseils en matière d'endettement en Europe**

**Dammon GIBBONS**  
**Centre for Responsible Credit**  
**Royaume-Uni**

**Stuart STAMP**  
**National University of Ireland**  
**Maynooth**

### **Introduction**

Les difficultés rencontrées lors des tentatives de définition d'une typologie des systèmes de conseils en matière d'endettement en Europe sont nombreuses. Pour commencer, il n'existe pas de définition commune du terme « conseils en matière d'endettement » lui-même. En outre, la fourniture de services repose sur des évolutions historiques qui diffèrent selon les États membres, et les prestataires tirent souvent leur financement de sources variées. Enfin, on note l'absence d'une organisation commune (y compris de normes) et d'un accord sur ce qui pourrait être qualifié de « niveaux adéquats » de fourniture de services.

Toutefois, trois grands courants de conseils en matière d'endettement cohabitent en Europe. Tout d'abord, la base « juridique » française ou belge du règlement de dettes, donnant lieu à un accès « officiel » ou légal à des conseils en matière d'endettement dans ces pays, et même d'autres. Ensuite, le courant autrichien et irlandais, où les préoccupations du gouvernement central en matière de surendettement ont poussé l'État à prendre la responsabilité du financement de la fourniture de conseils. Enfin, le modèle allemand, néerlandais et britannique, où la fourniture de conseils en matière d'endettement est la conséquence de préoccupations régionales ou locales et est prise en charge par les municipalités. Au cours du temps, ces divers courants se sont parfois mêlés, avec une preuve croissante de l'intérêt du gouvernement central, mais dans certains pays, un paysage « confus » a émergé, alliant soutien du gouvernement central, fourniture par les municipalités, et dans certains cas aussi services privés (payants ou parrainés par le secteur professionnel).

### **Le processus de « conseils en matière d'endettement »**

Comme nous l'avons déjà noté, il n'existe pas de définition commune du terme « conseils en matière d'endettement », ou en tout cas de termes avec le même sens général, comme c'est le cas pour « conseils sur les dettes » ou « conseils financiers ». Il existe néanmoins certaines caractéristiques communes aux services proposés par le système, si pas par toutes les agences. Ces caractéristiques peuvent être regroupées pour constituer un processus en six étapes :

- Étape 1 – Évaluation et recherche. Cette étape comprend l'identification des causes sous-jacentes des problèmes d'endettement, des ressources à la disposition des clients ou des utilisateurs du service, du coût de leur vie, de leurs dépenses courantes et des types et niveaux des dettes qu'ils ont contractées.

- Étape 2 – Préparation d'un plan de remboursement, en donnant la priorité aux frais et dettes essentiels à la vie courante, généralement en fonction des conséquences potentielles d'un défaut de paiement. Un budget réaliste est élaboré avec le client, et un tableau comptable ou « instantané » des revenus, des dépenses et parfois du patrimoine est établi.
- Étape 3 – Identification et revendication de droits. Ici, on aide le client à mieux connaître ses droits en matière d'aide sociale, de consommation et de droits légaux. C'est à cette étape qu'il peut p.ex. y avoir un droit à paiement ou une opposition à une revendication.
- Étape 4 – Soutien, négociation et représentation. À cette étape, on peut permettre à des clients de soumettre des propositions à leurs créanciers, écrire et/ou par la suite négocier en leur nom avec des organismes et représentants de créanciers. Cette étape peut également impliquer une aide ou une représentation dans des tribunaux quand un client est poursuivi pour dette. Le conseiller peut représenter le client ou l'aider à se représenter s'il en est capable.
- Étape 5 – Identification et fourniture d'une méthode adaptée de remboursement ou de règlement. De nombreuses personnes endettées souffrent d'une exclusion financière, ce qui veut dire qu'elles ne peuvent accéder à ou utiliser des services financiers adaptés à leur situation. Certains services de conseils en matière d'endettement permettent aux clients de rembourser leurs dettes via un compte client. Les dettes peuvent être volontairement ou légalement réglées avec l'aide du conseiller.
- Étape 6 – Suivi et aide adaptée. Une fois un plan de remboursement élaboré et mis en pratique, le client peut se trouver confronté à des événements pouvant influencer sa capacité à le respecter. Il peut être victime de certains événements ou recevoir des chocs extérieurs et avoir besoin d'aide pour les gérer.

Quelques principes directeurs sous-tendent généralement ces caractéristiques de fourniture de conseils en matière d'endettement. Ces services sont habituellement gratuits, confidentiels, objectifs et souvent fondés sur la responsabilisation des clients, tout en maintenant la crédibilité du conseiller et du service pour le bien des clients futurs ou potentiels. Il convient de noter que toutes les institutions de conseils en matière d'endettement ne font pas toutes ces choses, et que certaines accordent plus de poids à tel ou tel élément, comme p.ex. la responsabilisation.

### **Financement et coordination**

Il existe différents modèles de financement des institutions de conseils en matière d'endettement entre (et dans certains cas même dans) les États-membres. Tout d'abord, certaines institutions bénéficient d'un financement public par un gouvernement central, régional ou local, ou encore une municipalité. Ensuite, des services sont financés par des fonds privés, via des créanciers ou des organismes de représentation de créanciers. Dans certains cas, des prestataires privés facturent la fourniture directe du service et/ou encaissent une partie des remboursements. Enfin, il existe des services de conseils en matière d'endettement fournis par une association et des groupes ou organisations de bénévoles, comme des églises ou des associations caritatives ou philanthropiques. Des accords de financement combinant tout ou partie de ces éléments sont en vigueur dans certains pays, mais il est important de noter que dans d'autres, aucun financement n'est prévu pour les services de conseils spécifiques en matière d'endettement.

En ce qui concerne la coordination de la fourniture de ces services, dans certains pays comme la France, la prestation est liée au système juridique. Dans d'autres, le

gouvernement central se charge de la coordination et de la prise en charge de la fourniture (p.ex. Autriche et Irlande). Dans certains pays, les municipalités ont non seulement la responsabilité mais également le devoir de fournir les services (p.ex. Allemagne et Pays-Bas). Dans d'autres, les municipalités financent les services bien qu'elles ne soient pas formellement tenues de le faire (p.ex. au Royaume-Uni). Dans ces cas, des tirages au sort selon le code postal peuvent être organisés. Le service est alors proposé en fonction du lieu de résidence. Des marchés de fourniture de conseils se sont également développés, qui divisent le groupe des débiteurs en « rentables » et « non rentables ».

### **Impact sur les mécanismes de financement**

En ce qui concerne la canalisation des financements vers les services de conseils en matière d'endettement, il existe parfois des contrats entre les fournisseurs de services individuels et le(s) organisme(s) de financement, résultant de temps à autre en des « patchworks » complexes de financement. Le statut juridique des prestataires varie également : ce sont tantôt des sociétés à responsabilité limitée à but lucratif, tantôt des sociétés sans but lucratif, ou encore des institutions publiques, des associations caritatives ou des groupes communautaires. Ces « patchworks » peuvent engendrer une fragmentation et des tentatives ultérieures de coordination de la fourniture des services (p.ex. fondation du Money Advice Trust au Royaume-Uni). Le financement peut être directement canalisé depuis un gouvernement national ou des autorités régionales ou locales/municipales. Un système de subventions et d'accords de services établi par le gouvernement peut également être impliqué dans certains cas.

### **Où va le financement ?**

Le financement peut être seulement assuré pour les conseils en matière de dettes à la consommation ou (plus rarement) pour les conseils en matière de dettes professionnelles. Dans une minorité des cas, il est assuré pour les deux.

Les conseils peuvent être réservés aux personnes figurant dans une relation, une catégorie ou une zone commune particulière. Dans de nombreux cas, le financement concerne des services d'aide aux cas individuels, tandis que dans d'autres il s'applique à la fourniture d'informations ou de conseils généraux. Des services d'aide, de développement et de formation peuvent être financés pour offrir une aide supplémentaire aux conseillers en endettement, éventuellement sous l'égide d'une organisation parapluie de services de conseils en matière d'endettement.

La diffusion d'informations, sous la forme de brochures, dépliants ou kits d'auto-assistance, éventuellement combinée à un service ou une ligne téléphonique d'information, peut également être financée. Le financement peut aussi s'appliquer à des initiatives communautaires ou d'éducation des consommateurs, comme des programmes ou des kits de ressources pour les conseillers. Le face à face est la façon la plus courante de prodiguer des conseils en matière de dettes. Il peut parfois s'accompagner d'une assistance téléphonique dédiée ou d'une ligne d'appel. Un financement peut occasionnellement être octroyé pour la conduite d'une étude ou d'une analyse spécifique, mais ce type de financement est plutôt rare et restreint.

### **Quel est l'impact sur les services ?**

Des différences de financement peuvent conduire à des différences de niveaux de prestation des services entre plusieurs pays, voire au sein d'un même État-membre. Des conseillers spécialisés en matière d'endettement peuvent être à la disposition du public dans certains endroits, tandis que dans d'autres les conseils sont prodigués par des « généralistes » qui peuvent également offrir des conseils et des informations sur d'autres sujets. Les parcours professionnels des conseillers en matière d'endettement peuvent être très différents : certains ont suivi des études spécifiques, d'autres sont des travailleurs sociaux ou des juristes qui ont suivi une formation, d'autres encore sont des membres du personnel du créancier. Les rémunérations diffèrent elles aussi : dans certains cas les conseillers sont payés, dans d'autres ils sont bénévoles.

Des différences peuvent également exister dans les structures organisationnelles, où les conseils sont « gratuits » pour le public dans un lieu précis dans certaines régions, et payants (car fournis par des conseillers privés) dans d'autres. Il peut aussi y avoir des différences d'équilibre des services au sein du système, ainsi que des différences de compétences et d'aptitudes des personnes fournissant les conseils en matière d'endettement. Dans certains cas, l'accessibilité peut poser problème. Enfin, la motivation de la fourniture d'un service peut varier : pour certains prestataires de services de conseils, l'objectif peut être de garantir le respect des droits des personnes ; pour d'autres, il peut être plus question d'un recouvrement « humain » de la dette.

### **Quels sont les « gros » problèmes ?**

Nous voudrions souligner trois grands problèmes en rapport avec les services de conseils en matière d'endettement en Europe. Premièrement, aucun accord n'existe sur une définition adéquate de la fourniture de ces services. En 2005, la Finlande s'est fixé comme objectif le chiffre de 1 conseiller pour 40 000 habitants. Le financement de ces services a toutefois été réduit par la suite. Le Réseau européen sur l'endettement des consommateurs (European Consumer Debt Network - ECDN) a appelé à un ratio de 1 conseiller pour 10 000 personnes (octobre 2009). En Irlande, on compte un conseiller pour environ 25 000 personnes. Néanmoins, l'utilisation de ce type de ratios est en elle-même sujette à caution, étant donné qu'en période de récession, beaucoup plus de personnes peuvent avoir besoin d'aide. Ce besoin peut être plus localisé si des régions ont été plus touchées que d'autres par la crise économique. Deuxièmement, citons l'importance de garantir l'impartialité des prestataires des services et de veiller à ce que tout conflit d'intérêt potentiel, réel ou perçu, entre le bailleur de fonds et le fournisseur soit traité. Troisièmement, il est crucial de garantir une responsabilité adéquate quant à la fourniture et la coordination des services.

Il convient également de définir des normes dans le domaine des conseils en matière d'endettement si nous voulons pouvoir faire confiance aux personnes qui nous fournissent les services et nous fier à ceux-ci. Dans certains pays (p.ex. Allemagne, Autriche, Royaume-Uni) se sont créées des associations professionnelles de conseillers en matière d'endettement, et des programmes de formation ont été mis en place dans de nombreux États membres. Certains États membres (p.ex. la France et la Belgique) réglementent les organisations et personnes autorisées à proposer des conseils en matière d'endettement. Toutefois, l'incohérence règne souvent, avec différentes normes organisationnelles dans toute l'Europe, selon la forme juridique et la taille du prestataire des services de conseils. On trouve des exemples (notamment l'Irlande) de codes de pratique ou de protocoles concernant les relations avec les créanciers, mais à nouveau, les entités

qui déterminent les critères, évaluent et réglementent, varient considérablement dans toute l'Europe.

Des liens vers des services connexes sont également importants dans le cadre de la fourniture de conseils en matière d'endettement. Une fois encore, la situation varie d'un pays à l'autre, mais des liens ont été établis avec : des services bancaires municipaux (p.ex. aux Pays-Bas), des crédits sociaux (p.ex. en Finlande et en France), des structures de paiement de dettes et de factures (p.ex. en Irlande) et l'offre de logements sociaux (p.ex. au Royaume-Uni). Il existe également des liens à l'échelle de l'UE avec des programmes d'éducation financière et, dans certains cas, avec des programmes de travail spécifiques impliquant des contrevenants et des groupes désavantagés (par le biais de programmes locaux ou municipaux de lutte contre la pauvreté).

### **Vers un modèle européen**

Comme point de départ, nous voudrions suggérer la définition de quelques principes fondamentaux sur lesquels devrait reposer la fourniture de conseils en matière d'endettement :

- Indépendance (par rapport aux créanciers et au système juridique) ;
- Impartialité (les services doivent être évalués de manière indépendante) ;
- Responsabilisation (lien avec une éducation financière) ;
- Confidentialité (entre le client et le service concerné) ;
- Coordination (un système de fourniture « conjoint ») ;
- Respect d'une procédure (fondée sur le modèle en six étapes ci-dessus) ;
- Adéquation (les services doivent être correctement financés) ;
- Accessibilité (à la disposition de tous ceux qui en ont besoin) ;
- Crédibilité (envers le public, les créanciers, le système juridique et les tiers) ;
- Professionnalisme (tant en termes de normes que de réglementation) ;
- Efficacité (la fourniture de conseils doit contribuer à faire une différence, tant pour les individus que pour la société dans son ensemble, d'où la nécessité pour les services de conseils en matière d'endettement de posséder un mandat social) ;
- Factualité (les services doivent collecter les données de manière efficace et être régulièrement évalués par rapport à des objectifs).

### **Quelques suggestions de sujets de discussion**

Terminons par quelques questions méritant réflexion :

Les conseils en matière d'endettement doivent-ils se fonder sur un modèle fixe (« taille unique ») ou un modèle « de confection » (où un choix est possible mais où les services peuvent rester fragmentés) ? Peut-on (voire doit-on) combiner les deux, la fourniture publique ciblée devant par exemple être mise gratuitement à la disposition de ceux qui en ont le plus besoin, et contre rémunération pour ceux qui peuvent se le permettre ?

Quelle doit être la relation entre les systèmes juridiques et de conseils en matière d'endettement et les procédures d'insolvabilité ?

Que considère-t-on comme une capacité réaliste pour les services de conseils en matière d'endettement ? Devrions-nous par exemple nous concentrer sur le nombre de services par habitant, le nombre de cas par conseiller, ou existe-t-il d'autres

méthodes de détermination du besoin de services potentiel, p.ex. par le biais de données économiques régionales ?

Les prestataires doivent-ils être accrédités et quel niveau de formation est requis pour les conseillers et ceux qui gèrent les services dans lesquels ils travaillent ?

Quel devrait être le rôle des services de conseils en matière d'endettement en termes de recherche et d'analyse de politiques ?

Quelles occasions pouvons-nous créer pour faciliter l'apprentissage auprès de pairs ou dans le cadre d'approches alternatives et d'évaluations de services similaires ?  
À vous maintenant de débattre des réponses possibles à certaines de ces questions.  
Merci beaucoup pour votre attention

Dammon Gibbons et Stuart Stamp

# **Les procédures judiciaires de traitement du surendettement : caractéristiques et typologies**

**Didier NOËL**  
**Observatoire du Crédit et de l'Endettement**

Les procédures judiciaires de traitement du surendettement qui existent en Europe présentent à la fois certaines similitudes et beaucoup de différences. Nous avons choisi d'identifier certaines de celles-ci. Cette démarche pourrait ultérieurement permettre de faciliter l'émergence d'une procédure européenne ou de grandes lignes directrices susceptibles de rapprocher ces procédures.

## **1. La nature de la procédure**

Les procédures européennes peuvent être de trois types suivant leur objet fondamental et la manière dont elles poursuivent le désintéressement des créanciers :

- une procédure de liquidation : elle vise à liquider les actifs du débiteur et à en distribuer le produit aux créanciers ; moyennant cet effort, le débiteur bénéficie d'un « nouveau départ » (« fresh start ») et ne devra plus supporter le poids des dettes contractées dans le passé ;
- une procédure d'apurement progressif : elle consiste à faire adopter par le débiteur et ses créanciers ou à imposer à ceux-ci un plan de paiement ; dans le cadre de ce plan, la partie des revenus du débiteur résultant après déduction de ses charges courantes sera destinée à ses créanciers ;
- une procédure de liquidation suivie d'une procédure d'apurement : il en est par exemple ainsi en Allemagne où la réalisation d'une partie des biens du débiteur se combine avec l'obligation pour celui-ci de respecter un plan d'apurement durant six ans.

Il convient de remarquer qu'il existe de moins en moins de procédures de liquidation ou d'apurement progressif pures et simples.

## **2. Une procédure unique ou comportant plusieurs phases**

Un juge n'intervient pas nécessairement dans toutes les procédures de traitement du surendettement. La procédure judiciaire peut comporter une phase dite « amiable » où débiteur et créanciers, généralement sous l'égide d'un tiers (curateur, médiateur, commission...), négocient un plan d'apurement. Tel est le cas en France, en Belgique et au Grand-Duché de Luxembourg. Le juge peut le cas échéant vérifier les conditions d'accès à la procédure ainsi que le plan approuvé par les parties et, en ce cas, l'entériner. Mais cette intervention n'est pas nécessairement prévue partout et/ou n'est pas nécessairement systématique.

Cette phase amiable peut aussi être totalement étrangère à la procédure judiciaire même si sa mise en œuvre en constitue une des conditions d'accès. Les Pays-Bas et l'Allemagne connaissent ce régime.

Même si la phase amiable ne précède pas la procédure judiciaire, le juge peut y renvoyer de jure ou de facto. Le juge anglais peut ainsi désigner un « insolvency practitioner » si les actifs et les dettes atteignent un certain montant sans être trop importantes. En Allemagne, le juge peut soumettre le plan élaboré par le débiteur aux créanciers et l'homologuer si la moitié de ceux-ci représentant la moitié du montant total des créances marque son accord sur ce plan ; il peut aussi se passer d'accomplir cette démarche s'il est persuadé que l'accord de cette majorité (en nombre et/ou en sommes) ne sera pas obtenu.

### **3. Les débiteurs qui bénéficient de la procédure**

Le fait pour le débiteur d'être ou non une personne physique ou d'exploiter habituellement ou non un commerce constituent les deux critères différenciant les procédures judiciaires européennes du point de vue des débiteurs qui peuvent en revendiquer le bénéfice.

En effet, comme en Allemagne et au Grand-Duché de Luxembourg, la procédure peut n'être ouverte qu'aux personnes physiques qui ne sont pas ou ne sont plus commerçantes. Les anciens commerçants en sont exclus dans certains pays (la France par exemple). Par contre, aux Pays-Bas et en Suède, les commerçants et/ou les indépendants toujours en activité en bénéficient pour autant, le cas échéant, que leurs revenus provenant de cette activité soient limités (en pratique, l'accès demeure difficile pour les entrepreneurs). Enfin, c'est le terme de « consommateur » avec la signification que la loi nationale peut lui donner qui est utilisé pour désigner les bénéficiaires et non les termes de « personne physique » ou de « commerçant ».

### **4. Les dettes qui sont appréhendées dans le cadre de la procédure**

La procédure vise l'endettement global du débiteur, quelle que soit l'origine ou l'ancienneté de ses dettes, ou une partie de celui-ci. En France, par exemple, même si la qualité du débiteur lui permet de solliciter le bénéfice de la procédure de traitement du surendettement des particuliers, les dettes d'origine professionnelles ne pourront être prises en compte.

### **5. Les conditions d'accès à la procédure**

Des conditions d'accès à la procédure ne sont pas nécessairement prévues. L'Angleterre et le Pays de Galles n'en connaissent pas.

Dans les pays où ces conditions existent, elles peuvent être classées en trois catégories :

- Des conditions techniques : elles consistent dans le paiement obligatoire et préalable de frais et, éventuellement, dans la vérification de ce que le débiteur dispose d'actifs suffisants pour payer ces frais (cette condition est requise en Allemagne mais le juge peut reporter ce paiement au moment où interviendra l'effacement des dettes) ; elles comprennent également l'exigence pour l'endettement du débiteur d'être inférieur à un certain montant ou pour ses actifs d'avoir une valeur minimale (en Angleterre, ces montants s'élèvent respectivement à 40.000 et 4.000 Livres).
- Des conditions subjectives : elles recouvrent essentiellement les notions de bonne foi (par exemple, aux Pays-Bas, en France et en Belgique) et de mérite

(en Suède) ; la bonne foi concerne la manière dont les dettes ont été contractées et/ou exécutées ou le fait que le débiteur respecte ou non les obligations que lui impose la procédure (on parle dans ce dernier cas de bonne foi procédurale) ; la bonne foi peut être présumée (les créanciers doivent alors apporter la preuve contraire comme en France) ou non (aux Pays-Bas, le débiteur doit démontrer que les obligations qu'il a contractées dans les cinq années qui précèdent l'ont été de bonne foi et il doit également démontrer la bonne foi dans l'exécution de celle-ci ; la bonne foi doit être vérifiée par le juge (le juge néerlandais doit vérifier que le débiteur ne préjudicie pas ses créanciers et qu'il est en mesure de respecter ses obligations) ou cette vérification est laissée à son appréciation.

- Le fait pour le débiteur d'avoir recherché un accord avec ses créanciers et n'avoir pu y parvenir ; il est simplement demandé au débiteur de produire la déclaration d'un tiers attestant de ce fait (le débiteur néerlandais devra produire une déclaration dans ce sens de la banque municipale l'ayant accompagné dans ses démarches) mais le débiteur peut aussi être contraint de le prouver par pièces (ainsi, en Allemagne, il devra communiquer son projet de plan et expliciter les raisons pour laquelle celui-ci n'a pu emporter l'adhésion des créanciers et le juge examinera si ce projet de plan était faisable avant de permettre l'accès à la procédure).

#### **6. La suspension du cours des intérêts et des voies d'exécution forcée liée à la procédure**

L'ouverture de la procédure n'entraîne que rarement (et encore moins irrévocablement) la suspension du cours des intérêts (un tel effet est associé aux procédures belge et néerlandaise).

Les voies d'exécution forcée peuvent être suspendues automatiquement dès le début de la procédure ou ne l'être que sur décision du juge : en Angleterre, si le juge renvoie les parties vers une phase amiable (« interim order »), il pourra décider qu'aucune mesure d'exécution ne pourra être mise en œuvre jusqu'à l'obtention d'un accord entre les parties. Cette mesure peut perdurer tout au long de la procédure ou ne bénéficier au débiteur que durant une partie de celle-ci.

#### **7. La durée de la procédure et du plan**

Il faut distinguer ces deux types de période.

Certaines législations nationales prévoient effectivement des délais inhérents à la procédure proprement dite : par exemple, en Allemagne, le juge doit effectivement se prononcer dans les trois mois du dépôt de la demande du débiteur.

D'autres délais sont fixés légalement mais concernent le plan de paiement. Ces délais peuvent être des délais maxima ou minima.

Les délais maxima varient d'un an (en Angleterre et au Pays de Galle, mais ce délai peut être écourté à la demande de l'« official receiver » s'il juge les actifs insuffisants pour rembourser les créanciers ou peut aussi être allongé) à trois ans (dans le cadre de l'« Income payment order » ou de l'« income payment agreement order » anglais) ou cinq et sept ans. Ces délais sont assortis ou non de conditions et visent tous les types de plan ou une catégorie particulière de ceux-ci.

La Belgique fixe également un délai minimal pour certains plans.

## **8. Le rôle des créanciers**

Les créanciers peuvent avoir un rôle actif à différents stades de la procédure :

- un recours leur est éventuellement offert contre la décision d'ouverture de la procédure ;
- leur accord peut être sollicité sur le plan de paiement, le juge pouvant imposer le plan dans certains cas et dans certains pays (l'Allemagne par exemple) ;
- leur avis est parfois demandé avant que le juge ne prenne une mesure d'effacement total des créances (c'est également le cas en Allemagne).

## **9. Le syndic et son rôle**

Le syndic, à savoir le tiers chargé d'accompagner le débiteur et/ou de gérer la procédure et l'exécution du plan - avec le débiteur ou en lieu et place de celui-ci - et, le cas échéant, de contrôler l'exécution du plan, n'a pas la même nature dans les pays européens. Il s'agit d'un officier public ou d'une administration (la SEO suédoise) ou d'une personne ou d'une institution privée qui peut être un auxiliaire de justice (les médiateurs de dettes belges sont généralement des avocats ou des services de médiation de dettes agréés par les autorités régionales ou communautaires et constitués au sein des centres publics d'action sociale ou d'associations sans but lucratif).

La mission dévolue au syndic est plus ou moins importante et son contenu peut être déterminé par la loi ou par la pratique :

- préparer la demande que le débiteur devra introduire pour obtenir le bénéfice de la procédure (en Suède et en Norvège) ;
- vérifier les créances qui lui sont déclarées (en Allemagne et en Belgique) ;
- concevoir un projet de plan à soumettre à l'approbation du débiteur et des créanciers (en Belgique) ou aider le débiteur à exécuter cette tâche (en Suède) ;
- contrôler l'exécution du plan ;
- effectuer lui-même les paiements programmés par ce plan en faveur des créanciers ;
- liquider l'actif du débiteur (en Allemagne).

Un syndic dont la mission est détaillée avec précision par la loi est la commission départementale française. En effet, ses tâches sont les suivantes :

- \* vérifier si les conditions d'ouverture sont remplies (avec une possibilité de recours judiciaire contre sa décision) ;
- \* entendre toute personne dont l'audition lui paraît utile ;
- \* si nécessaire, faire publier un appel aux créanciers ;
- \* informer les cautions de l'ouverture de la procédure ;
- \* informer les créanciers du passif qui a été déclaré (les créanciers peuvent formuler des objections) ;
- \* demander des informations aux administrations, aux caisses de prévoyance sociale et aux établissements de crédit ;
- \* informer le débiteur de l'état de son passif tel que la commission l'a finalement arrêté (le débiteur peut aussi formuler des objections) ;
- \* déterminer le « reste à vivre » (un plafond minimal doit être respecté) ;
- \* inviter le juge à vérifier les créances à la demande ou non du débiteur ;
- \* si nécessaire, saisir le juge pour qu'il suspende les mesures d'exécution forcée durant le temps de la procédure (pour autant que la phase de conciliation ne se prolonge pas au-delà d'un an) ;
- \* élaborer un plan conventionnel que le débiteur et les créanciers seront invités à approuver ;

- \* demander éventuellement au juge le bénéfice du rétablissement personnel pour le débiteur ;
- \* recommander des mesures ordinaires (en cas de surendettement dit « actif »), ces mesures ne pouvant en principe avoir une durée supérieure à dix ans, ou extraordinaires (en cas de surendettement dit « passif ») ; les premières consistent à reporter ou rééchelonner le paiement des dettes, à imputer les paiements en priorité sur le principal dû aux créanciers, à réduire le taux des intérêts ou supprimer ceux-ci et à accorder la remise partielle ou totale du solde des prêts immobiliers si l'immeuble financé est vendu ; les secondes consistent à faire bénéficier le débiteur d'un moratoire durant deux ans (les intérêts peuvent continuer à courir même à un taux réduit) et à lui accorder ensuite soit des mesures ordinaires, soit une remise partielle de dettes, soit une remise totale de dettes après liquidation des biens réalisables du débiteur si sa situation est irrémédiablement compromise (cette dernière mesure requiert son accord).

#### **10. Un plan « prédéterminé » ou non**

A l'instar de la procédure belge, le plan d'apurement peut être défini avant que les sommes destinées aux paiements qui leur seront faits en vertu de ce plan ne soient constituées. L'inverse existe également, permettant ainsi d'éviter des révisions ou des adaptations du plan en cas de changement dans la vie professionnelle ou personnelle du débiteur (aux Pays-Bas).

#### **11. Les mesures contenues dans le plan**

Ces mesures peuvent être fixées et autorisées par la loi, le cas échéant de manière limitative (en Belgique, le plan imposé par le juge ne peut reprendre qu'une ou les mesures énumérées dans la loi). Le juge, les parties ou le syndic peuvent aussi disposer de la liberté la plus totale (comme en Angleterre).

#### **12. L'effacement des dettes**

Les modalités accompagnant l'effacement des dettes peuvent ici également être très différentes d'un pays à l'autre :

- les dettes nouvelles (contractées après le début de la procédure) peuvent en être exclues ;
- l'effacement peut profiter d'office au débiteur (au Danemark et, en principe, en Angleterre) ou ne lui être accordée qu'en vertu d'une décision judiciaire, prise sur proposition du syndic (en Belgique), à la demande du débiteur lui-même qui doit l'avoir sollicité dès le début de la procédure ou ultérieurement (en Allemagne) ;
- les créanciers ou le syndic peuvent avoir la possibilité de s'y opposer ; il en est par exemple ainsi en Allemagne, la législation énumérant les motifs de refus parmi lesquels nous trouvons le délit bancaire, la remise intentionnelle de faux documents pour obtenir un prêt ou une allocation, l'octroi d'une remise dans les dix années qui précèdent ou le refus antérieur d'une remise en raison de la violation de ses obligations ou le retard dans l'ouverture de la procédure d'insolvabilité ;

- l'effacement peut être total (en France si la situation du débiteur est irrémédiablement compromise ou en Belgique s'il est totalement et définitivement insolvable) ou il ne peut être que partiel (au Grand-Duché de Luxembourg mais il existe un fonds permettant de payer certaines dettes ou une partie des dettes non apurées si un plan a préalablement été exécuté durant au moins sept ans) ;
- l'effacement peut devoir être précédé d'une phase de liquidation des actifs et, en particulier, de l'immeuble du débiteur ; cependant, il n'est pas partout ainsi ou cette mesure n'est pas imposée systématiquement (le logement d'un débiteur norvégien ne sera pas vendu s'il est proportionné aux besoins du débiteur et s'il ne présente pas un intérêt économique plus important pour les créanciers ; en Allemagne et en Grèce, pour ne pas subir cette mesure, le débiteur doit avoir effectué des paiements à ses créanciers à concurrence de 85% ou de la totalité de la valeur de l'immeuble en question) ;
- l'effacement peut s'accompagner d'interdictions ou de mesures d'accompagnement du débiteur ; ainsi, en Angleterre et au Pays de Galles, le « bankruptcy restriction order » permet au juge d'interdire d'exercer certaines fonctions, d'occuper certains emplois ou de créer certains types de société en fonction du comportement du débiteur ;
- l'effacement peut être réversible (il le sera en Allemagne dans l'année du début de la procédure si un créancier démontre que le débiteur n'a pas respecté l'une de ses obligations et a occasionné un préjudice pour ses créanciers) ;
- Certaines dettes peuvent ne pas pouvoir être effacées, telles que les dettes garanties, les amendes pénales et les frais d'études à rembourser à l'Etat (aux Pays-Bas), les impôts (au Grand-Duché de Luxembourg), les dettes résultant d'une fraude (en Angleterre) ou celle résultant d'un prêt contracté pour payer les frais de procédure (en Allemagne).

### **13. Les obligations particulières à charge du débiteur**

Durant la procédure, deux types d'obligations particulières sont imposées au débiteur : des obligations d'information (telle que celle d'informer le syndic de tout changement de domicile ou d'emploi) et des obligations de respect du caractère collectif de la procédure et de maximisation de ses ressources (telle que l'obligation de rechercher un emploi adapté et rémunérateur en Allemagne et au Pays-Bas et, en Allemagne, l'obligation de céder tout ou partie de l'héritage que l'on perçoit).

### **14. La somme laissée périodiquement au débiteur durant la procédure pour lui permettre de payer ses charges courantes**

Cette somme peut être calculée suivant des critères précis et uniformes pour tous les débiteurs (comme aux Pays-Bas) ou être fixée au cas par cas en devant le cas échéant respecter certains plafonds, notamment des plafonds minima correspondant au montant de certaines allocations sociales ou de la partie insaisissable des revenus. Elle peut aussi être alignée sur ces revenus de référence. À titre d'incitant, elle peut croître après un certain nombre d'année.

## **15. Les conséquences du non respect des obligations résultant du plan**

Le fait pour le débiteur de ne pas respecter les obligations que lui impose le plan peut amener le juge à prononcer la fin du plan et/ou de la procédure, à faire perdre à ce débiteur le bénéfice de l'effacement des dettes ou simplement à entraîner le report de l'effacement (en Angleterre et au Pays de Galles).

Par ailleurs, il n'est pas toujours possible de réintroduire une procédure, même après l'écoulement d'un certain délai (une seconde procédure est par exemple exclue en Suède).

## **16. Les procédures parallèles**

A côté de la procédure principale de faillite ou d'apurement échelonné dans le temps, il peut exister des procédures, amiables ou judiciaires, ne concernant qu'un certain nombre de créances ou un certain nombre de créanciers. Ainsi, en Angleterre, l'« Individual Voluntary Arrangement » permet au débiteur de convenir d'un plan d'apurement d'une durée de cinq ans avec au moins  $\frac{3}{4}$  de ses créanciers tandis que, sur base d'un « County Court Administration Order », le juge peut imposer un plan d'apurement assorti d'un moratoire pour les dettes de moins de 5.000 Livres Sterling).

L'objectif ultime de la coordination des mesures prises dans les Etats membres concernant le patrimoine d'un débiteur insolvable – voulue par le règlement n° 1342/2000 du 29 mai 2000 du Conseil de l'Union européenne – est d'assurer un bon fonctionnement du marché intérieur. Au vu du bref examen transversal des différents aspects des procédures en cours dans les pays européens, cet objectif ne nous paraît pas pouvoir être atteint sans une uniformisation aussi complète que possible de ces procédures. En effet, il y va de l'égalité de traitement des débiteurs et des créanciers quel que soit leur lieu de résidence en Europe et des conséquences qu'un traitement inégal peut engendrer quant aux réticences des consommateurs et des producteurs à nouer des relations transfrontières et, finalement, quant à l'émergence d'un véritable marché intérieur. Les spécificités que l'un ou l'autre pays conserverait devraient demeurer l'exception pour autant qu'elle soit objectivement justifiée et raisonnable. Une telle politique nous paraît d'autant moins utopique que les procédures en cours évoluent au sein de chaque Etat (il n'y a plus de procédure de liquidation ni de procédure d'apurement échelonné pure et simple) ; de surcroît, les questions qu'elles suscitent et les réflexions qui sont menées à leurs propos peuvent être communes à plusieurs pays.

## **Bibliographie**

« Consumer bankruptcy in comparison : do we cure a market failure or a social problem ? », J. Niemi-Kiesiläinen, *Osgoode Law Journal*, 1999, vol. 37, n° 1-2, p. 473 et suivantes.

« Rapport sur les solutions juridiques aux problèmes de l'endettement dans une société de crédit », J. Niemi-Kiesiläinen et A.-S. Henrikson, Conseil de l'Europe, Bureau du Comité Européen de Coopération Juridique, 2005.

« Vers une définition européenne opérationnelle commune du surendettement », Observatoire de l'Épargne Européenne, Personal Finance Research Centre (Université de Bristol), Centre for European Policy Studies, Commission

européenne, Direction Générale de l'Emploi, des Affaires sociales et de l'Égalité des Chances, 2008, [http://ec.europa.eu/employment\\_social/spsi](http://ec.europa.eu/employment_social/spsi)

« Schuldsanering en goede trouw », A.J. Noordam, thèse de doctorat, Vrije Universiteit Amsterdam, Faculté de Droit, 2007.

**Mort par endettement**  
**Sur la nécessité d'analyser et d'évaluer les effets de**  
**réinsertion des procédures légales de restructuration de**  
**dettes.**  
**Un exemple suédois**

**Richard AHLSTRÖM et Mattias SAVEMARK**  
**Mid Sweden University, Östersund**

**Contexte**

Le nombre de ménages et de consommateurs surendettés est considérable, non seulement en Suède mais également dans l'Union européenne. Selon les dernières estimations officielles, en Suède notamment, le nombre de personnes surendettées, à savoir de consommateurs confrontés à des problèmes de paiement graves et récurrents, se situe actuellement entre 400 000 et 600 000 (Alla vill göra rätt för sig"/Tout le monde veut payer sa juste part/Kronofogden/SEA – Autorité d'exécution suédoise, 2008). Le nombre de personnes surendettées varie selon la façon dont on définit le concept de surendettement. La définition juridique telle que l'édicte la loi suédoise sur la restructuration de dettes (2006:548) est plus restrictive que la définition à laquelle se réfère la SEA (autorité d'exécution suédoise). Le nombre de personnes surendettées diminue si l'on opte pour la définition plus restrictive. La réalité montre que le surendettement est un problème grave et majeur en Suède et que, si l'on inclut les membres de la famille des personnes endettées, il prend encore plus d'ampleur. Un petit organisme de recherche se concentrant sur les conséquences des problèmes de paiement des ménages et le surendettement révèle également que vivre en étant surendetté, outre une marginalisation socio-économique flagrante, génère une pression personnelle notable en termes de santé et de qualité de vie. Une étude suédoise (Ahlström, 1998) montre une prévalence 9 fois plus élevée des affections liées au stress chez les personnes surendettées que chez les autres.

La majorité des États-membres de l'UE ne disposent pas encore de législation en matière de procédures de règlement de dettes. Toutefois, les pays nordiques (Danemark, Suède et Finlande) de l'UE ont adopté des procédures légales de règlement de dettes similaires et les ont mises en application il y a plus de 15 ans. Malgré cela, étonnamment peu d'études centrées sur le résultat du règlement de dettes depuis le point de vue des consommateurs (à savoir des débiteurs) ont été publiées dans les pays nordiques ou ailleurs.

En Suède, la loi sur la restructuration de dettes est entrée en vigueur en 1994 (loi 1994:334) et a été amendée en 2006 (2006:548) afin d'exempter partiellement ou intégralement les personnes surendettées de leurs dettes. Un des principes fondateurs de cette loi est, outre de prendre en compte les intérêts des débiteurs, de réinsérer ces derniers. Depuis l'adoption de la loi, incroyablement peu de restructurations de dettes ont été approuvées (taux d'approbation annuel d'environ 1%) si l'on considère le grand nombre de personnes surendettées en Suède. Plusieurs raisons sont probablement à l'origine de ce phénomène, la plus couramment avancée dans le cadre du débat national étant que les critères de qualification pour la restructuration de dettes sont bien trop stricts, ce qui fait que seul un nombre négligeable de personnes surendettées introduisent une demande.

Entre 1994 et 2009, la SEA a reçu 67.437 demandes de restructuration de dettes. Près de 50 % de ces demandes ont été rejetées. On arrive ainsi à une moyenne de 2.100 demandes approuvées annuellement au cours des 15 dernières années. Des études (Alla vill göra rätt för sig"/Tout le monde veut payer sa juste part/Kronofogden/SEA - Autorité d'exécution suédoise, 2008) indiquent également qu'environ 10 % des personnes dont la demande a été acceptée se retrouvent à nouveau en situation de non-paiement pendant la période de restructuration de dettes de 5 ans, ce qui réduit d'autant le nombre de personnes réinsérées.

### **Stress prolongé dû à l'endettement et apparition d'affections chroniques**

Un stress prolongé force le corps à produire plus de 30 hormones de stress différentes, dont le cortisol, qui prépare le corps à passer en mode « combat ou fuite ». Le cortisol ne doit normalement être libéré qu'occasionnellement et à petites doses. Or, en présence de causes de stress, il est sécrété pendant des périodes prolongées. Dans ce cas, la réaction physique qu'il provoque peut avoir diverses conséquences pour la santé, comme l'apparition d'un diabète ou d'une tension élevée, une prise de poids, une affection cardiaque, un cancer ou une vulnérabilité générale à la maladie. Les personnes endettées vivant des périodes prolongées d'exclusion financière et sociale peuvent également développer des dépressions et de l'anxiété dues à l'impression de perte de contrôle de la situation, ce qui peut mener dans certains cas graves à des comportements suicidaires. En Suède, il est courant pour les personnes endettées de vivre pendant des années dans un gouffre financier, et parfois même d'attendre des dizaines d'années avant de pouvoir prétendre à la restructuration des dettes. Ce phénomène est également grave si l'on considère que de nombreuses maladies qui deviennent chroniques ne disparaissent pas simplement parce que l'environnement stressant n'existe plus ou que la situation s'est améliorée. Les dysfonctionnements, une fois installés, restent quelle que soit la situation de stress.

### **Impact de la législation actuelle en matière d'endettement**

Un aspect fondamental de la procédure de restructuration de dettes en Suède qui semble avoir été négligé est le suivant : quelle est la valeur de réinsertion de la pratique actuelle, tant pour la société que pour les personnes endettées ? La législation en matière de restructuration de dettes et son application actuelle offrent-elles aux débiteurs une occasion équitable de sortir de l'exclusion financière et sociale tout en étant toujours à même de mener une vie productive sans l'apparition de problèmes de santé irréversibles, voire mortels, liés à un stress financier prolongé ? Certains créanciers même admettent que les personnes endettées incapables de payer un montant, fût-ce nominal ou symbolique pendant des périodes prolongées devraient être partiellement ou totalement exemptées de leurs dettes, le maintien d'un statu quo ne profitant à aucune des parties. Un des principaux arguments du débat national en faveur d'un refus d'un assouplissement des demandes de restructuration de dettes est que les débiteurs ne doivent pas être partiellement ou totalement exemptés de leurs dettes personnelles aux frais des contribuables. Toutefois, des études (Alla vill göra rätt för sig"/Tout le monde veut payer sa juste part/Kronofogden/SEA - Autorité d'exécution suédoise, 2008) commencent à montrer que la charge représentée par les débiteurs vivant dans un état prolongé d'exclusion financière et sociale est encore plus lourde pour les contribuables et la société que le coût d'une intervention précoce, si l'on considère que les débiteurs ont une plus mauvaise santé générale que la population normale et nécessitent plus de soins médicaux, sans parler du fait qu'ils ont moins de chances de posséder un emploi rémunérateur ou d'atteindre l'autonomie financière d'une quelconque autre manière. Au lieu de cela, le développement naturel d'une

exclusion financière et sociale chronique prolongée conduit à une plus grande dépendance vis-à-vis des prestations sociales (incapacité, aide au revenu ou retraite anticipée) comparé à la population normale. La question devrait être : d'un point de vue social, pouvons-nous nous permettre de laisser des personnes dans le surendettement, en sachant que le coût de l'exclusion financière et sociale est encore plus élevé que celui de l'adoption et de la mise en pratique d'une législation de restructuration des dettes rapide, efficace et visant à la réinsertion des individus (cf. procédure « Fresh Start » aux États-Unis).

La principale préoccupation du SEA a été d'établir une application claire des consignes de qualification, conformément à la législation suédoise en matière d'endettement, pour les débiteurs qui introduisent une demande de restructuration des dettes. La qualification et les aspects techniques liés aux premières phases du processus, ayant été au centre des préoccupations, l'évaluation des effets de réinsertion de la législation n'a pas été systématique, voire même a été négligée en ce qui concerne l'arrivée à terme de la restructuration de dettes et la période qui suit. L'absence de toute étude systématique cohérente de l'effet de réinsertion de la législation et de sa mise en pratique présente un problème majeur en soi. Sans évaluation fiable des aspects de réinsertion de la loi sur la restructuration de dettes et sa mise en pratique, comment pouvons-nous savoir qu'elle fonctionne dans les faits ? La qualité de vie des anciens débiteurs a-t-elle augmenté ? Les anciens débiteurs ont-ils recommencé à recourir à des services financiers ? Sont-ils financièrement plus autonomes, et leur santé générale s'est-elle améliorée ? La longue période de difficultés et d'exclusion sociale est-elle terminée ? Les réponses à des questions comme celles-ci et d'autres sont déterminantes pour savoir si la législation fonctionne ou si elle doit être adaptée.

Les résultats d'une nouvelle étude (Konsumentverket/Agence suédoise de la consommation, rapport 2010:18) montrent que les taux de mortalité chez les personnes endettées en restructuration de dettes sont 30 fois supérieurs à ceux du groupe d'âge correspondant parmi la population normale. De plus, plus de 12 % des personnes endettées dont la demande de restructuration de dettes a été acceptée en 2003 sont décédées avant la fin de la procédure (cinq ans plus tard, en 2008), et 3 % supplémentaires jusqu'à mai 2010. Ces chiffres élevés, repris à la figure 1, sont particulièrement inquiétants.

**Fig. 1. Approbation des demandes de restructuration de dettes 2003- Demandeurs décédés**

Sexe	Nombre d'approbations	Age moyen de ( $\mu$ )décès	Nombre de décès	% de décès
Hommes	589	66	106	18
Femmes	527	67	61	11.6
Total	1116	66.5	167	14.96

Dans une étude similaire menée en Norvège (Poppe, 2010), le taux de mortalité durant la période de restructuration de dettes de cinq ans était de 6 %, ce qui pourrait suggérer que le taux de mortalité est deux fois plus élevé en Suède. La cause du décès n'étant pas évidente selon le registre national de population de l'Agence suédoise des impôts, il n'est pas possible de déterminer les raisons des importants écarts de taux de mortalité entre le groupe échantillon et la population normale.

### **Importance de l'évaluation de la législation en matière d'endettement**

L'espérance de vie moyenne de la population suédoise normale est actuellement de plus de 80 ans, tant pour les hommes que pour les femmes, mais pour les personnes dont la demande de restructuration de dettes a été acceptée en 2003, elle ne s'élève qu'à 66 ans. L'âge moyen au terme d'une procédure de restructuration de dettes est de presque 60 ans, et 58 % des personnes concernées ont 65 ans ou plus au terme de la procédure. Des premières statistiques et des résultats de ce type (plus d'études sont nécessaires), sont cruciaux pour déterminer si oui ou non la législation actuelle et sa mise en pratique sont efficaces pour faire sortir les personnes endettées de l'exclusion financière et sociale et connaître les conséquences tant pour la société que du point de vue des débiteurs. Les évaluations contribuent également à décrire et identifier les groupes qui pourraient être accidentellement victimes de discriminations d'un point de vue structurel et/ou moral et qui ne sont pas éligibles pour une aide ou n'en font pas la demande. La législation en matière de restructuration de dettes et sa mise en pratique est uniquement un outil efficace qui permettra de réhabiliter les personnes endettées quand les évaluations systématiques et régulières de ses conséquences seront tout aussi efficaces et lorsque l'impact de cette législation sera connu et confirmé.

### **Références**

Ahlström, Richard (1998) Overindebtedness Affects Health – What are the costs to Society, Money Matters, 2, 1998

Konsumentverket: rapport 2010:18 (Agence suédoise de la consommation)  
[http://www.konsumentverket.se/Global/Konsumentverket.se/Best%C3%A4lla%20och%20ladda%20ner/rapporter/2010/2010\\_18\\_dodsfall\\_under\\_efter\\_skuldsanering.pdf](http://www.konsumentverket.se/Global/Konsumentverket.se/Best%C3%A4lla%20och%20ladda%20ner/rapporter/2010/2010_18_dodsfall_under_efter_skuldsanering.pdf)

Kronofogden (2008) Alla vill göra rätt för sig. (Autorité d'exécution suédoise)

Poppe, Christian (2010). À paraître en 2010

## Proposition de modèle européen et réactions

### **Une procédure judiciaire de traitement du surendettement des personnes physiques.**

Chacun de nos pays devrait être doté ou se doter d'une procédure spécifique aux personnes physiques surendettées. Cette procédure devrait être distincte de la procédure applicable aux personnes morales (sociétés et associations).

Cette procédure ne devrait pas consister uniquement dans la liquidation des actifs mais permettre à la personne surendettée de rembourser ses dettes de manière échelonnée tout en conservant les biens et la part de ses revenus périodiques qui lui sont indispensables pour continuer à vivre dignement durant la procédure et le plan de remboursement. Un équilibre devrait être recherché entre des préoccupations contradictoires. Il est légitime que les créanciers obtiennent le remboursement de la plus grande partie de leur créance si la part des revenus du débiteur excédant la somme qui lui est nécessaire ainsi qu'à sa famille pour vivre normalement – que nous appellerons ci-dessous « les revenus réservés » - le permet. Il est aussi légitime de veiller à ce que le débiteur ne se marginalise pas en étant privé de toute vie économique et sociale normale et à ce que les membres de sa famille et, en particulier, les enfants ne subissent pas les conséquences de sa déconfiture au niveau de leur santé, de leur éducation et de leur instruction.

Les conditions d'ouverture de la procédure devraient être vérifiées par une autorité dont l'indépendance est garantie (un juge par exemple) que nous dénommerons ci-dessous « l'autorité ». Ces conditions devraient être adaptées à l'objectif poursuivi par la procédure et être définies en tenant compte d'un souci d'efficacité : seuls devraient être vérifiés l'état de surendettement ainsi que le fait qu'il n'ait pas été organisé volontairement par la personne concernée. L'état de surendettement devrait correspondre à la définition généralement admise, à savoir l'impossibilité pour un ménage, de manière durable, de pouvoir assumer simultanément des charges normales et des engagements financiers, existants ou futurs (prévus ou prévisibles), compte tenu de ses revenus actuels, de sa composition et de la valeur de ses biens non indispensables à une vie normale. L'organisation volontaire de l'insolvabilité ne devrait pas être appréciée uniquement sur base d'actes mais devrait être caractérisée par une volonté manifeste de fraude (évidente au premier examen).

Pour accéder à la procédure et faciliter le déroulement de celle-ci, il est nécessaire que la personne surendettée dépose auprès de l'autorité un acte écrit et que celui-ci reprenne, sur base d'un stéréotype et avec pièces justificatives, le détail des revenus, des autres actifs, des charges courantes et des engagements financiers tant d'elle-même que des autres membres de son ménage (ainsi que les garanties assortissant lesdits engagements).

L'ouverture de la procédure devrait être accompagnée de mesures permettant de rencontrer ses objectifs (remboursement des créanciers et maintien d'une vie normale pour la personne surendettée et sa famille). La situation financière de la personne surendettée devrait être « clichée », ce qui impliquerait d'une part la suspension du cours des intérêts et des voies d'exécution forcée (à moins d'une dérogation motivée de l'autorité) et, d'autre part, l'interdiction pour cette personne d'accomplir tout acte aggravant sa situation patrimoniale (à moins d'une dérogation motivée de l'autorité).

Pour conserver la confiance des créanciers et de toute autre partie intéressée (les garants par exemple) dans le système, il est indispensable que le bon déroulement de la procédure (et l'exécution du futur plan) soit supervisé par un organe jouant le rôle d'auxiliaire de l'autorité, indépendant et impartial vis-à-vis de tous, que nous dénommerons ci-dessous « le syndic » suivant l'appellation utilisée par le règlement européen relatif aux procédures d'insolvabilité. Le rôle de ce syndic serait de percevoir les revenus de la personne surendettée dès le mois ou le deuxième mois suivant l'accès de celle-ci à la procédure, de définir en accord avec elle les revenus réservés calculés le cas échéant sur base de normes budgétaires de référence, de mettre ces revenus à sa disposition sans retard, d'apprécier la composition du ménage et de son patrimoine ainsi que sa situation socio-professionnelle sur base de l'acte introductif, d'une visite à domicile et de sources d'information extérieures, d'identifier les sommes réellement dues aux créanciers au-delà de ce qu'ils revendiquent, d'élaborer un projet de plan, de veiller à la bonne exécution du plan qui sera finalement arrêté et de saisir l'autorité en cas de problème. Le coût de ces travaux doit être pris en charge en tout ou en partie par les pouvoirs publics ou un fonds géré par ceux-ci. En cas de faute ou de conflit d'intérêts, le syndic devrait pouvoir être remplacé. Il serait personnellement responsable de sa gestion.

Tout désaccord de la personne surendettée sur la décision du syndic concernant les revenus réservés devrait pouvoir faire l'objet d'un recours traité suivant la procédure particulière prévue dans le droit de chacun des pays pour les cas urgents. Il en serait de même du recours qui pourrait être exercé contre la décision d'ouverture de la procédure.

A cet effet, l'ouverture de la procédure devrait d'ailleurs faire l'objet d'un avis au journal officiel du pays où elle est localisée. Les créanciers, garants et débiteurs de revenu pourraient être informés de manière certaine. Le syndic devrait réitérer cette information par tout moyen de communication lui assurant qu'elle a été reçue par les intéressés.

La détermination des sommes dues par la personne surendettée serait opérée de manière motivée par le syndic dès le début de la procédure après réception des déclarations de créance. Toutes les parties intéressées devraient avoir la possibilité de saisir l'autorité en cas de désaccord sur les motifs des décisions du syndic. Par contre, le projet de répartition des sommes conservées par le syndic ne devrait être établi qu'au terme d'une période maximale de cinq ans durant laquelle il conserverait la partie des revenus excédant les revenus réservés. Cette solution présenterait l'avantage de ne pas devoir adapter sans cesse – en cas de modification affectant la situation familiale, patrimoniale ou socio-professionnelle de la personne surendettée ou d'un membre de son ménage – un plan qui aurait été établi avant le début de la période d'épreuve.

La personne surendettée, les créanciers et les autres parties intéressées ne devraient pas nécessairement être consultés et approuver le projet de plan. L'autorité validerait le projet de plan si les dispositions régissant la procédure ont été respectées et s'il n'a pas été dérogé à une disposition du droit matériel qui ne pourrait souffrir une telle dérogation.

Le projet de plan pourrait prévoir une remise des frais, des pénalités et des intérêts moratoires et, le cas échéant, de la totalité ou d'une partie du principal. La détermination de la durée de la période d'épreuve dépendrait d'une part du montant de l'endettement et, d'autre part, de la partie des revenus que le syndic pourrait conserver (au-delà des revenus réservés). Il s'agirait donc d'une question purement économique.

Le syndic devrait pouvoir inviter la personne surendettée à mettre en œuvre certaines mesures destinées à accroître ses revenus ou diminuer ses charges et, le cas échéant, les reprendre dans son projet de plan ou les faire ordonner ses mesures par l'autorité préalablement à celui-ci.

Si la personne surendettée est totalement et définitivement insolvable dès le début de la procédure ou le devient au cours de celle-ci, le syndic devrait pouvoir saisir l'autorité afin qu'elle puisse bénéficier d'une remise totale du principal de ses dettes. Une personne serait considérée comme étant totalement et définitivement insolvable à partir du moment où aucune partie de ses revenus ne pourrait être conservée par le syndic pour désintéresser ses créanciers et dans la mesure où aucune augmentation des revenus ou une diminution des charges notable ne devrait être raisonnablement attendue dans le cours de la période d'épreuve maximale.

La procédure devrait pouvoir prendre fin prématurément dans l'hypothèse unique où la personne surendettée ne respecte pas les obligations que lui imposent la procédure et le plan le cas échéant. Dans ce cas, la procédure et ses effets perdureraient le temps que le syndic répartisse entre les créanciers et conformément au droit commun les sommes qu'il aurait conservées.

L'accès de la personne surendettée à cette procédure entraînerait automatiquement l'ouverture d'une procédure de même nature au bénéfice des garants si, bien entendu, ceux-ci marquent leur accord sur cette mesure.

### **Une procédure judiciaire de traitement de l'endettement problématique des personnes physiques.**

Parallèlement à la procédure judiciaire réservée aux personnes surendettées, il serait opportun que chacun de nos pays prévoie une procédure plus souple destinée aux personnes dont le surendettement n'est pas encore avéré mais qui sont confrontées à une situation d'endettement problématique.

Cette procédure s'ouvrirait devant l'autorité à l'initiative du débiteur par les actes suivants :

- une déclaration suivant laquelle il se trouverait dans des difficultés financières l'empêchant d'assumer tout ou partie de ses obligations financières ;
- le choix d'un médiateur parmi les services agréés par les pouvoirs publics pour pratiquer la médiation de dettes et le conseil en matière d'endettement ;
- le dépôt d'un acte reprenant, sur base d'un stéréotype et avec pièces justificatives, le détail des revenus, des autres actifs, des charges courantes et des engagements financiers (ainsi que les garanties assortissant lesdits engagements).

L'autorité prononcerait la suspension des voies d'exécution forcée durant une période de six mois renouvelable deux fois sur demande motivée du débiteur.

Durant cette période, le médiateur de dettes devrait déterminer les revenus réservés du débiteur, le cas échéant sur base de normes budgétaires de référence, ainsi que les sommes dont il est réellement redevable envers ses créanciers et élaborer un projet de plan d'apurement de ces sommes. S'il obtenait l'accord du débiteur et de la majorité des créanciers sur ce projet, il devrait le faire acter par l'autorité afin de lui donner force exécutoire. A défaut d'accord, il devrait inviter l'autorité à imposer un plan d'apurement sur base du projet.

Dans ces conditions, la suspension des voies d'exécution forcée serait prolongée durant le temps nécessaire à l'exécution du plan.

La liberté la plus totale devrait être laissée au médiateur quant aux mesures pouvant être reprises dans le projet, en ce compris une remise de dettes, la liquidation de certains actifs ou un refinancement par un établissement financier dûment agréé à cette fin et contrôlé par les pouvoirs publics.

La perception des revenus du débiteur, le contrôle de l'exécution du plan et, le cas échéant, la gestion de son budget par le médiateur pourraient être envisagés dès le début ou au cours de la procédure mais ne devraient pas être systématiquement prévus.

A défaut pour le débiteur de respecter le plan, la suspension des voies d'exécution forcée prendrait fin et la totalité des sommes dues aux créanciers deviendraient immédiatement exigibles.

### **Des services de médiation de dettes et de conseil en matière d'endettement**

Chacun de nos pays devrait être doté d'un réseau géographiquement bien réparti de services spécialisés dans le conseil aux personnes endettées et la médiation de dettes, lequel devrait réunir les qualités suivantes :

- un service approprié à la situation des personnes qui les consultent ou les choisissent, qu'il s'agisse d'une aide sociale au sens large du terme, juridique, économique ou psychologique ;
- à cet effet, un personnel pluridisciplinaire, comportant un nombre de travailleurs suffisant compte tenu du volume des demandes qui lui sont adressées et disposant des compétences nécessaires ;
- une structure agréée et financée par les pouvoirs publics.

Une formation suffisante, continue et adaptée devrait être offerte à ces institutions.

Celles-ci ne devraient pas nécessairement relever du secteur public mais le service qu'elles rendent devrait faire l'objet d'un contrôle adéquat de la part des pouvoirs publics.

Vu la relation de confiance qui se tisse entre ces institutions et les personnes qui les consultent ou les choisissent, Il est important qu'elles conservent tout leur crédit à l'égard de ces personnes.

### **Réactions**

Cette proposition a reçu un accueil favorable d'experts provenant de divers pays européens et invités à en débattre par l'Observatoire. Ces experts ont attiré l'attention sur les points suivants et ont relevé :

- que l'objectif fondamental de toute procédure de traitement du surendettement doit être la réhabilitation pour autant que ce concept soit clairement défini (s'agit-il de permettre aux débiteurs de retrouver un emploi, une certaine stabilité financière, un autre mode de vie, du bien-être ou s'agit-il de leur permettre de consommer et d'accéder au crédit ?) ;
- que les conditions d'accès aux procédures actuellement en vigueur dans certains pays européens (la Suède par exemple) doivent être élargies ;
- qu'en particulier, l'exigence de bonne foi doit être limitée à l'obligation pour le débiteur de respecter les devoirs que lui impose la procédure (bonne foi

procédurale) sans pouvoir être étendue aux erreurs ou aux fautes qu'il aurait commises avant l'introduction de cette procédure ;

- que l'exigence de bonne foi ainsi interprétée doit également prévaloir lorsque l'on se prononce sur l'octroi ou non d'une remise de dettes (décharge) ;
- qu'en particulier, la procédure doit pouvoir viser toutes les dettes contractées par ou à charge du débiteur (même celles résultant d'une condamnation pénale ou celles dues aux autorités publiques) de manière à ne pas exclure certaines catégories de débiteur de la procédure ;
- que, si l'on veut rechercher un véritable socle commun entre les pays européens et, dès lors, une harmonisation sincère, des concepts doivent être définis tels que le « fresh start » ou les besoins financiers permettant au débiteur d'assumer ses charges quotidiennes et, dès lors, de vivre dignement ;
- que les tâches assumées par le syndic ou les services de conseil en matière d'endettement / services de médiation de dettes doivent aussi pouvoir être confiées à des services privés moyennant un contrôle public et un financement géré par les autorités publiques de manière à s'assurer de leur indépendance, de leur impartialité et de leur professionnalisme ;
- qu'en particulier, le rôle, les pratiques, les qualités professionnelles et le financement de ces syndics et de ces services de conseil en matière d'endettement / services de médiation de dettes doivent être précisés et bénéficier d'un cadre légal (de quel type doit être leur intervention et l'aide qu'ils apportent ?) ;
- qu'en particulier, tous les débiteurs doivent pouvoir accéder effectivement aux services de conseils en matière d'endettement / services de médiation de dettes ;
- que le débiteur doit conserver un rôle actif dans la procédure puisqu'il s'agit de le rendre autonome ;
- que le juge doit pouvoir imposer un plan d'apurement à défaut pour le débiteur et ses créanciers de s'accorder sur un projet de plan ou entériner un projet de plan amiable qui aurait été refusé de manière déraisonnable par l'une ou l'autre des parties (l'expérience a montré que cette mesure agissait comme un moyen de pression pour faciliter l'émergence de plans amiables) ;
- que divers types de procédure sont nécessaires pour offrir une solution satisfaisante à toutes les catégories de débiteurs et, notamment, ceux dont les actifs sont insuffisants pour désintéresser les créanciers et/ou qui se trouvent dans une situation d'insolvabilité totale et définitive ;
- que le logement principal de la famille du débiteur doit bénéficier d'une protection particulière (il ne doit pas nécessairement être vendu si sa conservation présente un intérêt économique tant pour le débiteur que pour l'ensemble des créanciers et si, par exemple, les créanciers sont désintéressés dans le cadre d'un plan à concurrence d'une part importante de la valeur de cet immeuble), l'opportunité de cette mesure devant être évaluée dans chaque pays européen en fonction des habitudes socio-culturelles de sa population ;
- que l'éducation aux services financiers par des professionnels doit constituer une part intégrante de la procédure ;

- que le débiteur doit conserver un accès aisé aux services financiers de base durant la procédure ;
- que les procédures introduites par les créanciers ou que ceux-ci ont l'intention d'introduire pour recouvrer les sommes qui leur sont dues doivent être suspendues dès l'introduction d'une procédure de règlement d'insolvabilité ;
- qu'en particulier, certaines conditions ou limitations auxquelles est subordonnée la remise de dettes (décharge) totale doivent être supprimées (exclusion de certaines dettes, obligation d'exécuter préalablement un plan) compte tenu des avantages que cette mesure présente pour toute la collectivité (le fait de pouvoir à nouveau payer des impôts par exemple) ;
- que la durée des procédures et des plans doit être raisonnable (un certain consensus semble se dégager autour d'une durée maximale de trois ans pour les plans) ;
- que le coût des procédures judiciaires doit être fortement diminué dans certains pays européens (Royaume-Uni, Irlande) à tout le moins pour ce type de procédure et des procédures non judiciaires et moins coûteuses doivent être mises en œuvre ;
- qu'il faut être attentif au coût (aussi externes) qu'engendre le surendettement pour la société et s'interroger sur les personnes qui devraient supporter ce coût.

Les experts s'accordent enfin sur le fait que les procédures de traitement du surendettement, quelles qu'elles soient, doivent être complétées par d'autres mesures ou politiques permettant de fournir une réponse satisfaisante à toutes les problématiques engendrées par la croissance de la pauvreté. Il s'agit notamment de mesures et de politiques ayant trait à l'emploi, à l'éducation, aux soins de santé et à la régulation du marché du crédit.

**ATELIER 2 :**  
**ACTIONS DE PRÉVENTION DU**  
**SURENDETTEMENT**



## Prévention du surendettement et de l'insolvabilité des ménages

Prof. Ass. Beata ŚWIECKA  
Davide CARLEO

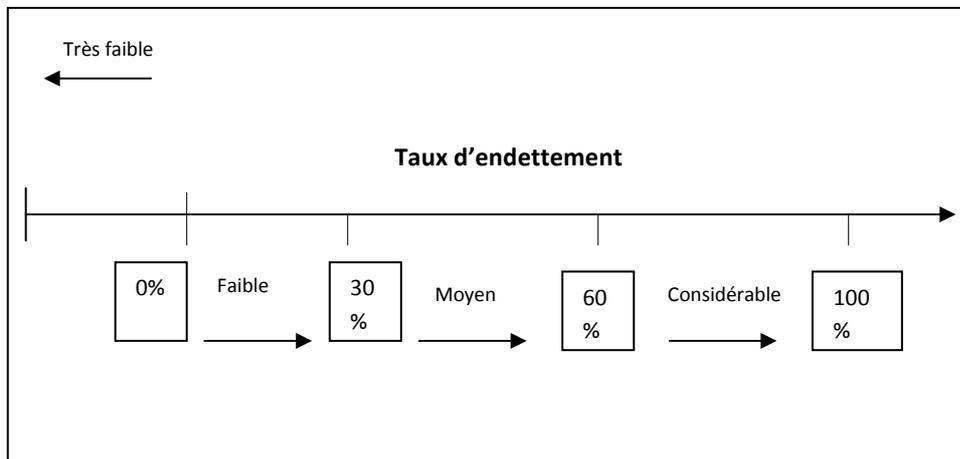
Université de Szczecin, Pologne

beata.swiecka@wzieu.pl - <http://www.bswiecka.wzieu.pl>

### Introduction

L'expression « **risque d'insolvabilité d'un ménage** » pourrait être explicitée comme suit : « incident causé intentionnellement ou accidentellement et ayant un impact négatif sur le fonctionnement d'un ménage ». **Le risque d'insolvabilité d'un ménage peut présenter différents degrés de gravité** : très faible, faible, moyen et considérable.

**Fig. 2 : degré de risque d'insolvabilité d'un ménage**



Source : élaboration personnelle

Le degré de risque d'insolvabilité d'un ménage peut également être illustré plus en détails sous la forme de formules logiques. Pour ce faire, nous devons tout d'abord souligner les caractéristiques du ménage, ce qui va nous aider à nous représenter le degré de risque d'insolvabilité. Parmi les caractéristiques des ménages, on distingue :

1. Les revenus du ménage au cours des six derniers mois sont inférieurs aux dettes en souffrance [1].
2. Les obligations du ménage sont supérieures à la valeur de ses actifs [2].
3. Le ménage tarde à respecter ses obligations.
4. Le ménage reçoit un rappel d'obligations en souffrance.

5. Le ménage n'a pas d'économies.
6. Le ménage n'a pas d'assurance (vie, propriété).
7. Facteurs accidentels (maladie subite, décès du soutien de famille, perte de propriété, etc.).

Grâce aux caractéristiques d'un ménage insolvable et aux degrés de risque d'insolvabilité proposés ci-dessus, nous pouvons proposer les caractéristiques suivantes d'un ménage en fonction de son degré de risque d'insolvabilité :

a) Un très faible degré de risque d'insolvabilité. Le ménage n'a pas de dettes.

b) Un faible degré de risque d'insolvabilité.

$$(3 \vee 4) \wedge 7;$$

c) Un degré moyen de risque d'insolvabilité.

$$(3 \vee 4) \wedge (1 \vee 5) \wedge 7;$$

d) Un degré significatif de risque d'insolvabilité.

$$(1 \vee 2) \wedge (3 \vee 4) \wedge (5 \vee 6) \wedge 7$$

Le risque d'insolvabilité est toujours présent, même si le ménage n'a contracté aucun crédit ou emprunt. C'est pourquoi nous pouvons dire que le risque d'insolvabilité est un élément naturel du fonctionnement des ménages. L'insolvabilité est néfaste, et l'objectif d'un ménage devrait être d'éviter le risque d'insolvabilité ou de le maintenir à un minimum. L'insolvabilité des ménages est généralement un lent processus, qui conduit progressivement à l'effondrement de leurs finances, et s'accélère par la suite dans une manifestation du fameux effet « boule de neige ».

Pour déterminer le risque d'insolvabilité, mais également le prévenir et y remédier, nous devons prendre des mesures appropriées. Celles-ci peuvent être classées en trois grands groupes :

### **1. Mesures préventives, à savoir<sup>3</sup> :**

- **Prévention primaire** : approche diversifiée visant à prévenir l'émergence du phénomène d'insolvabilité. Il s'agit des mesures prises avant l'apparition des symptômes de l'insolvabilité (ou de ses signaux d'avertissement). La prévention primaire peut être menée par les ménages eux-mêmes, des organismes de crédit (y compris essentiellement des organismes financiers) ainsi que des institutions publiques et non gouvernementales.
- **Prévention secondaire** : mesures qu'un ménage peut prendre pour réduire le risque d'insolvabilité. Elles doivent être appliquées dans toutes les situations où les signaux indiquant une augmentation du risque d'insolvabilité. Elles consistent à endiguer l'effondrement de la situation financière d'un ménage et à traiter les causes de son insolvabilité. Il convient de souligner que la prévention secondaire est beaucoup plus difficile à mettre en œuvre que la prévention primaire, et que ses possibilités sont limitées.

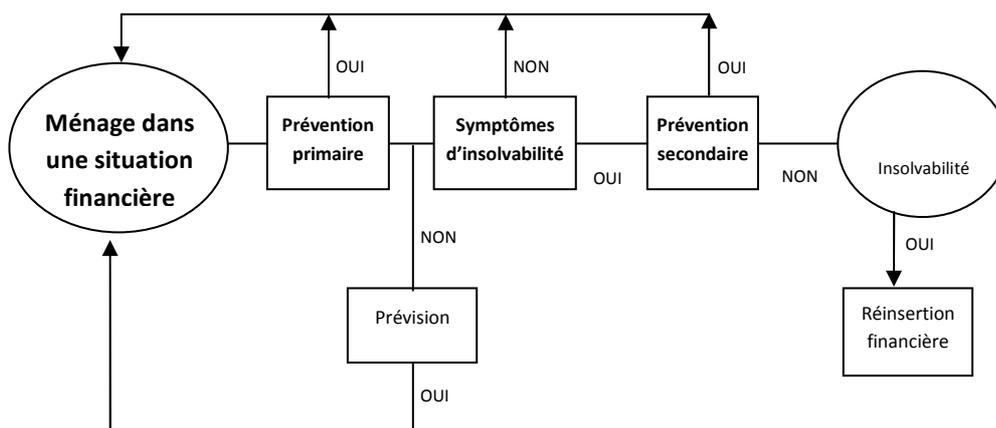
---

<sup>3</sup> La méthode utilisée pour définir des activités destinées à prévenir l'insolvabilité des ménages correspondait à une procédure utilisée en médecine, cette matière étant objectivement liée aux théories économiques développées dans le domaine médical par J. Sachs.

**2. Mesures prévisionnelles** : efforts réalisés afin d'identifier les signaux d'avertissement précoces du risque d'insolvabilité et d'éviter son augmentation.

**3. Mesures de revitalisation financière** (activités de réinsertion) : mesures « curatives » pour les ménages qui se trouvent déjà en situation d'insolvabilité. Elles consistent à réparer, au moins en partie, ce qui a déjà été cassé afin de parvenir à une situation financière plus favorable tout en recherchant un état permettant d'accéder à des occasions de faire progresser le ménage.

**Fig. 3. Mesures préventives, prévisionnelles et de réinsertion dans le processus d'insolvabilité des ménages**



Source : élaboration personnelle

### **Mesures préventives de lutte contre l'insolvabilité des ménages**

#### **1. prévention primaire en matière de surendettement et d'insolvabilité des ménages**

Cette prévention doit être multidirectionnelle, ce qui, a long terme, peut donner des résultats de meilleure qualité et plus facilement mesurables. Ces mesures peuvent être prises tant par les ménages et les organismes financiers que par des institutions publiques et non gouvernementales.



## **A. Prévention primaire par des institutions publiques et non gouvernementales**

Parmi les mesures de prévention primaire prises par les institutions publiques et non gouvernementales dans le domaine de l'insolvabilité des ménages, on compte :

- 1. Les lois sur l'insolvabilité** - La loi polonaise sur la faillite est entrée en vigueur le 31 mars 2009. Durant les 9 mois d'application de cette loi, les tribunaux ont reçu quelques 1000 demandes de lancement de procédure de faillite applicable aux consommateurs. Il faut noter que cette loi est très restrictive. En fait, jusqu'au 30 avril 2010, seules 16 personnes ont été déclarées en état de faillite personnelle par les tribunaux.
- 2. Éducation financière des ménages**  
L'éducation financière doit avoir lieu essentiellement dans les domaines suivants :
  - gestion rationnelle des ressources financières ;
  - façons de mettre de l'argent de côté même avec de faibles ressources financières ;
  - concepts de base du crédit ;
  - introduction à la gestion de ses finances dans les écoles secondaires et supérieures ;
  - campagnes d'information ;
  - formation gratuite pour les membres du ménage, les femmes au foyer et les personnes impliquées dans la gestion des ressources financières de la famille.
- 3. Politique en matière d'emploi** - La politique publique et les institutions publiques régionales doivent être responsables de la mise en route du travail. Pour prévenir l'insolvabilité des ménages, l'Etat doit prendre des mesures pour encourager les micro-entreprises et l'emploi non salarié, et proposer des formes privilégiées d'emploi pour les personnes financièrement exclues afin d'aider ces dernières à reprendre plus rapidement leur place dans la société.
- 4. Politique sociale** - Action visant à encourager les mesures financières et pédagogiques en matière de gestion des finances personnelles, ainsi que soutien psychologique.
- 5. Prêt social (microcrédit)** - L'octroi de crédits à des conditions abordables pour les personnes qui ne peuvent obtenir de crédit classique auprès des banques commerciales. Aide au financement des petites entreprises, augmentation de l'emploi non salarié et des possibilités de réduction du chômage, promotion de nouveaux lieux de travail, fourniture d'aide à l'accès au marché de l'emploi. Pour prévenir l'insolvabilité, il faut prendre des mesures pour améliorer l'environnement politique du micro-financement au niveau national afin de soutenir les institutions qui assurent ce type de financement. Il faut également encourager la coopération entre les ONG et les entreprises, créer des partenariats pour informer les intervenants et le grand public.
- 6. Création de centres de conseils financiers régionaux** et d'autres institutions similaires pour lutter contre le phénomène de surendettement et d'insolvabilité. Les centres de conseils financiers devraient notamment assurer les services suivants :
  - lancement, conduite et soutien de la promotion de l'éducation financière ;
  - protection des consommateurs ;
  - aide aux consommateurs ;
  - promotion de l'emploi ;
  - aide aux demandeurs d'emploi et aux personnes menacées de licenciement ;

- développement de contacts et coopération entre sociétés ;
- promotion et organisation d'activités de bénévolat ;
- réinsertion sociale et professionnelle ;
- conduite d'activités caritatives.

Un centre régional de conseils financiers devrait exécuter ces tâches :

- en coopération avec les administrations locales et nationales ;
- en coopération avec des institutions nationales et étrangères ;
- en lançant et organisant différentes formes d'aide aux institutions culturelles, pédagogiques et scientifiques dont l'objectif est de développer l'éducation financière ;
- en assurant un arbitrage pour les consommateurs ;
- en soutenant les institutions de lutte contre l'exclusion sociale ;
- en soutenant l'éducation financière des enfants et des jeunes (qui pourraient bénéficier d'une formation complémentaire sur la base d'une bourse d'études séparée).

**7. Prévention des pratiques déloyales** – Les organisations de défense des consommateurs et les gouvernements doivent mettre en œuvre des lois, réglementations et procédures de façon à prévenir les pratiques déloyales chez les organismes financiers et les agences de recouvrement de dettes. Un exemple pourrait être la loi ou les principes de bonne pratique élaborés en Pologne lors de la Conférence des organismes financiers.

**8. Mesures permettant d'accroître l'épargne des ménages via :**

- l'augmentation de la conscience de la nécessité d'épargner ;
- des avantages fiscaux ;
- l'amélioration du patrimoine des ménages grâce :
  - au développement économique,
  - au développement du marché de l'emploi,
  - à une augmentation des salaires (pour s'aligner sur les marchés des 15),
  - à des avantages fiscaux permettant d'accéder à la propriété.

**B. Prévention primaire par les organismes financiers**

**1. Octroi responsable des crédits (prêt responsable)** – Concerne tant les banques que leurs taux de crédit, ainsi que l'évaluation objective de la capacité de remboursement. Le prêt responsable nécessite une implication sans cesse croissante des organismes financiers dans la recherche de l'instrument le plus adapté au client.

**2. Coopération des organismes financiers avec les institutions détenant une base des données des débiteurs** - L'information est un outil utile dans la lutte contre l'insolvabilité. Ceci peut inclure des bases de données des clients non fiables des sources suivantes :

- des centres chargés de fournir des informations économiques sur les activités des clients en-dehors du secteur financier ;
- des bureaux chargés de fournir des informations sur le crédit, pour des documents de propriété conservés dans la base de données de l'Association des banques polonaises ;
- la base de données interbancaire des clients non fiables.

**3. Harmonisation des procédures bancaires pour l'évaluation de la solvabilité** - L'aptitude à rembourser un prêt est la condition sine qua non de l'octroi dudit prêt. Chaque banque possède sa propre méthode d'évaluation de

la solvabilité d'un ménage. Celle-ci a un impact direct sur le montant du prêt et dépend de plusieurs facteurs :

- degré de pauvreté ;
- différences de calcul du coût d'entretien du bien ;
- différences de calcul des paiements mensuels des crédits en fonction des crédits à l'énergie renouvelable ???

**L'éducation financière** peut être assurée par le biais de campagnes publicitaires dans les médias, d'articles dans la presse, de la publication de brochures, de dépliants d'information sur les instruments financiers, afin de fournir aux emprunteurs et aux débiteurs des informations importantes, de manière simple et conviviale.

### **C. Prévention primaire par les ménages**

Outre les mesures préventives mises en œuvre par les organismes financiers, d'autres mesures peuvent être prises par les ménages eux-mêmes, notamment :

1. Respecter une stratégie ou un plan financier dans le cadre duquel la prise de décision tient compte des décisions éventuellement à prendre dans le futur. Une telle stratégie financière doit comprendre un horizon temporel (prévisionnel) ou définir une période pour la planification impliquée. La longueur de cette période est souvent associée au passage à la retraite ;
2. Avoir un budget et s'y tenir ;
3. Avoir une réserve financière ;
4. Investir dans l'éducation et pour la santé ;
5. Assurer les membres du ménage en cas d'accident, de maladie ou de handicap ;
6. Assurer le logement, etc.

### **2. Prévention secondaire en matière de surendettement et d'insolvabilité des ménages**

Il s'agit là des mesures qu'un ménage peut prendre pour réduire le risque d'insolvabilité. Elles doivent être appliquées avant l'apparition des symptômes d'insolvabilité. En fait, la prévention secondaire doit être mise en œuvre si les symptômes initiaux persistent, mais elle est beaucoup plus difficile à appliquer que la prévention primaire, et ses possibilités sont limitées.

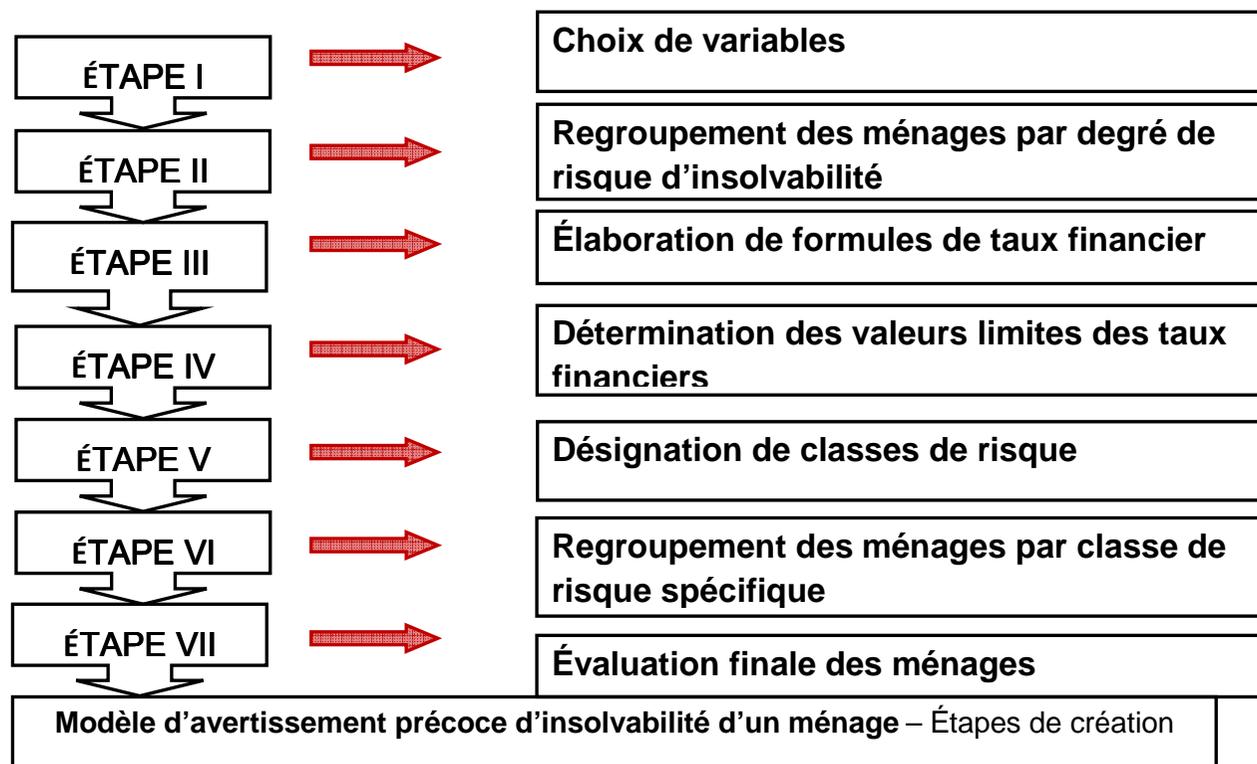
Parmi les mesures de prévention secondaire, on peut notamment citer :

1. Trouver un nouvel emploi
2. Entamer son épargne
3. Souscrire un emprunt pour payer les dettes en souffrance
4. Recourir à l'aide sociale, à des associations caritatives ou religieuses, à des syndicats
5. Restreindre l'achat de nourriture, de biens durables, acheter de la nourriture et des vêtements moins chers

### **Modèle d'avertissement précoce d'insolvabilité d'un ménage**

Les étapes de la création d'un modèle d'avertissement précoce d'insolvabilité d'un ménage sont reprises dans la figure ci-dessous :

**Fig. 5. Modèle d'avertissement précoce d'insolvabilité d'un ménage**



Source : élaboration personnelle

## ÉTAPE I – Choix des variables du modèle

Dans ce modèle, le point de départ est l'identification des caractéristiques du ménage permettant de déterminer les tendances financières et de progression du ménage. Nous nous sommes fondés sur une première enquête menée sur 581 ménages et comptant 79 variables. Parmi ces variables, nous en avons sélectionné 17 afin de définir les différents types de ménages et leur degré de risque d'insolvabilité.

**Tableau 1. Liste des variables utilisées pour créer les types de ménages et leur degré de risque d'insolvabilité respectif**

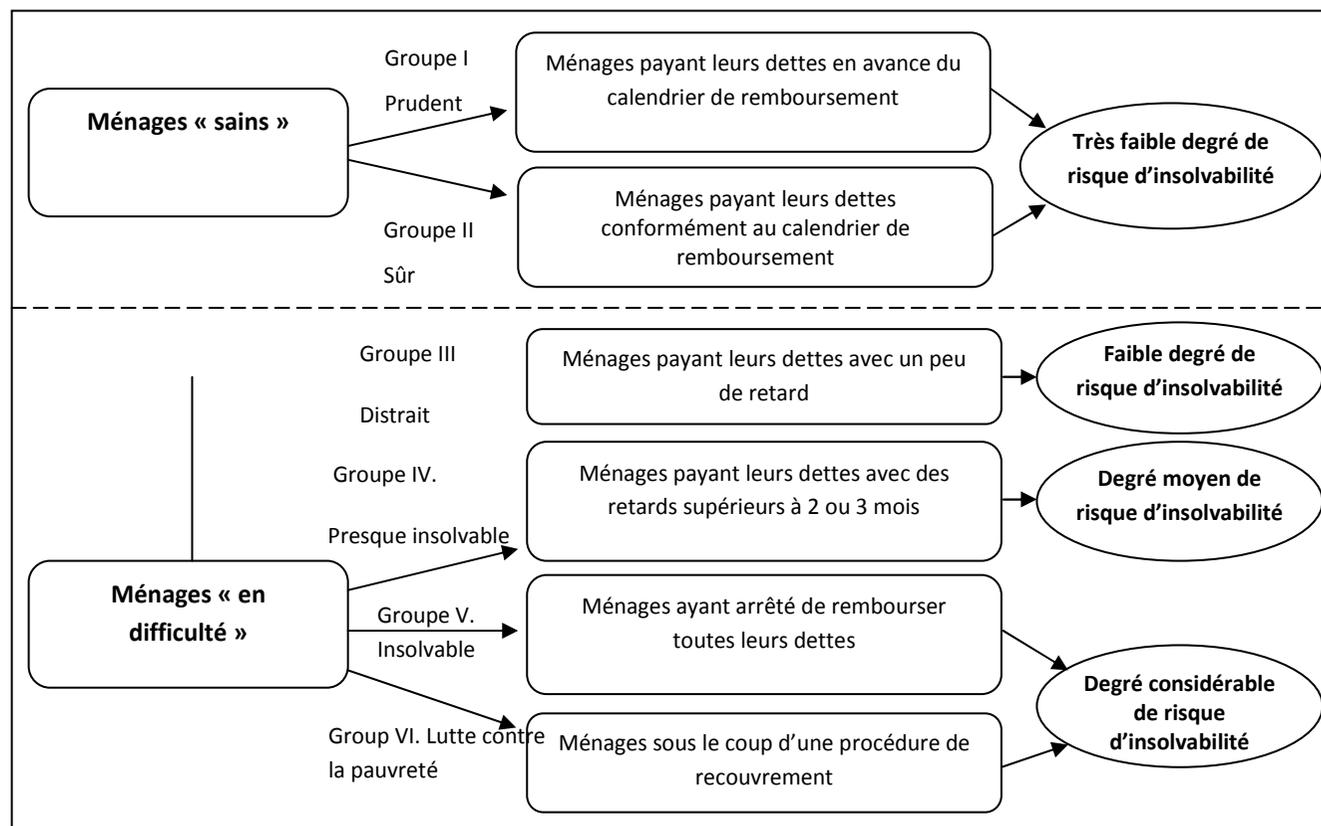
N° de variable	Description de la variable (issue du questionnaire)
Z <sub>1</sub>	Taille du ménage
Z <sub>2</sub>	Nombre d'enfants dans la famille
Z <sub>3</sub>	Montant des revenus
Z <sub>4</sub>	Lieu de résidence (village, ville, etc.)
Z <sub>5</sub>	Âge
Z <sub>6</sub>	Niveau d'éducation
Z <sub>7</sub>	Niveau d'épargne
Z <sub>8</sub>	Niveau de recours à des banques ou d'autres organismes financiers
Z <sub>9</sub>	Nombre de prêts
Z <sub>10</sub>	Motif du/des emprunt(s)
Z <sub>11</sub>	Fréquence des rappels de paiement de crédits ou d'emprunts
Z <sub>12</sub>	Raisons des retards ou absences de paiement des crédits/emprunts
Z <sub>13</sub>	Comportement dans des situations où les revenus actuels ne sont pas suffisants pour couvrir les besoins actuels
Z <sub>14</sub>	Statut marital
Z <sub>15</sub>	Impressions quant à la future situation matérielle du ménage
Z <sub>16</sub>	Conditions de logement du ménage
Z <sub>17</sub>	Montant de la dette

Source : élaboration personnelle

## ÉTAPE II – Regroupement des ménages par degré de risque d'insolvabilité

Les 581 ménages ont été répartis en deux groupes : sains et en difficulté. Le « **groupe des ménages sains** » comprend les ménages qui paient leurs dettes en avance ou dans les temps. Ces ménages présentent un **très faible degré de risque d'insolvabilité**. Le « **groupe des ménages en difficulté** » comprend les ménages qui paient leurs dettes avec un peu de retard, avec des retards de plus de 2 à 3 mois, qui ont arrêté de rembourser leurs dettes et qui sont sous le coup d'une procédure de recouvrement.

**Fig. 6. Regroupement des ménages par degré de risque d'insolvabilité**



Source : élaboration personnelle

Les groupes de ménages ont été baptisés comme suit : Prudent, Sûr, Distrait, Presque insolvable, Insolvable, Luttant contre la pauvreté.

L'analyse des données issues des questionnaires de l'enquête initiale a permis d'identifier certaines caractéristiques communes aux ménages en difficulté. Il s'agit souvent :

- de jeunes couples sans enfant ;
- de personnes endettées auprès d'organismes non bancaires (p.ex. Providence) ;
- de personnes sans épargne ;
- de personnes qui ont obtenu des crédits à la consommation ;
- de personnes possédant peu de connaissances en matière d'économie ;
- de personnes qui reçoivent souvent des rappels de paiement.

### ÉTAPE III – Élaboration de formules de taux financier

Les indicateurs qui nous permettent d'évaluer le degré de risque d'insolvabilité des ménages ont été répartis en quatre catégories : taux de liquidités, taux de degré d'endettement, taux de solvabilité du ménage, taux de risque d'insolvabilité.

Il est impossible d'aborder tous les indicateurs dans cette étude. Nous avons donc sélectionné deux indicateurs fondamentaux dans la liste initiale de 11 :

- taux des actifs ( $ZN_M$ )
- taux des revenus ( $ZN_D$ )

Ensuite, nous avons appliqué des intervalles numériques afin de déterminer le degré de risque d'insolvabilité des ménages.

**Taux de risque d'insolvabilité** = dette exigible

$$\frac{\text{Actifs (ZN}_M\text{)}}{\text{actifs}}$$

- a)  $ZN_M = 0$  - **très faible degré** de risque d'insolvabilité  
 $ZN_M = 0 - 0,4$  > **faible degré** de risque d'insolvabilité  
 $ZN_M = < 0,4 - 0,7$  - **degré moyen** de risque d'insolvabilité  
 $ZN_M = < 0,7 - 1,0$  - **degré significatif** de risque d'insolvabilité  
 $ZN_M > 1,0$  **insolvabilité**

**Ratio de risque d'insolvabilité** = revenus disponibles du ménage

$$\frac{\text{Revenus (ZN}_D\text{)}}{\text{Dette exigible}}$$

- $ZN_D = > 1$  - **très faible degré** de risque d'insolvabilité  
 $ZN_D = < 0,7 - 1,0$  - **faible degré** de risque d'insolvabilité  
 $ZN_D = < 0,4 - 0,7$  - **degré moyen** de risque d'endettement  
 $ZN_D = < 0 - 0,4$  - **degré significatif** de risque d'insolvabilité  
 $ZN_D = 0$  **insolvabilité**

### ÉTAPE IV – Détermination des valeurs limites des taux financiers

La détermination de limites normalisées pour la classification de taux financiers permet aux ménages de connaître leur classe de risque. Le tableau ci-dessous indique la gamme de valeur du niveau de risque d'insolvabilité des ménages.

**Tableau 2. Gamme de valeur du niveau de risque d'insolvabilité des ménages**

Gamme de valeur <b>ZN<sub>D</sub></b>	Gamme de valeur <b>ZN<sub>M</sub></b>	Évaluation du niveau de risque d'insolvabilité	Points
<b>ZN<sub>D</sub> = &gt; 1</b>	<b>ZN<sub>M</sub> = 0</b>	Très faible	4
<b>ZN<sub>D</sub> = &lt; 0,7 - 1,0)</b>	<b>ZN<sub>M</sub> = (0,1 - 0,4)</b>	Faible	3
<b>ZN<sub>D</sub> = &lt; 0,4 - 0,7)</b>	<b>ZN<sub>M</sub> = &lt; 0,4 - 0,7)</b>	Moyen	2
<b>ZN<sub>D</sub> = (0 - 0,4)</b>	<b>ZN<sub>M</sub> = &lt; 0,7 - 1,0)</b>	Considérable	1
<b>ZN<sub>D</sub> = 0</b>	<b>ZN<sub>M</sub> &gt; 1,0</b>	Insolvabilité	0

Source : élaboration personnelle

Le nombre maximum de points possibles pour les indices ZN<sub>M</sub> et ZN<sub>D</sub> est quatre, le minimum zéro. Selon les indicateurs ZN<sub>D</sub> et ZN<sub>M</sub> et après leur avoir attribué des scores, il est possible de voir les degrés de risque d'insolvabilité des différents ménages. Si le total des points ZN<sub>M</sub> et ZN<sub>D</sub> est égal à zéro, le ménage est insolvable. Si la somme des points ZN<sub>D</sub> et ZN<sub>M</sub> est égale à 8, le ménage est solvable, et le degré de risque est très faible.

#### **ÉTAPE V – Désignation de classes de risque**

Trois classes de risque ont été créées :

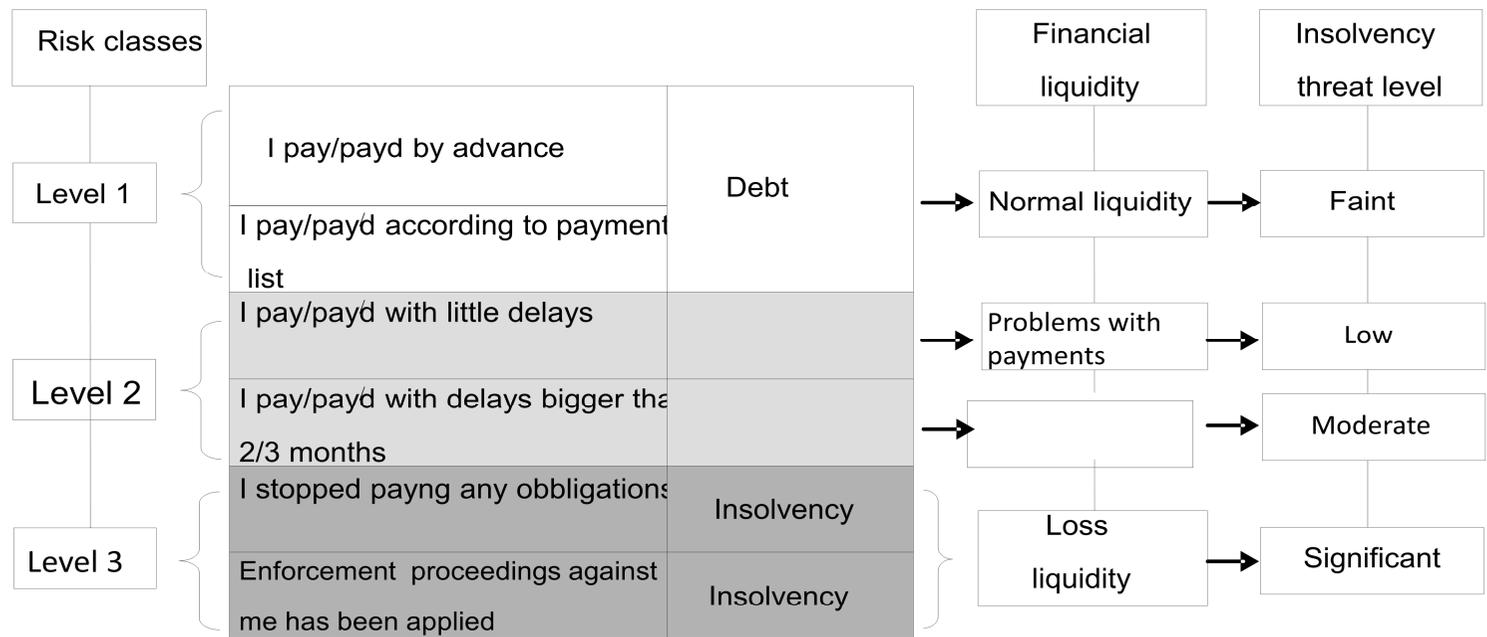
**Classe de risque I** – Reflète un très faible degré de risque d'insolvabilité. Aucun signe de danger, le total des points est égal à 4.

**Classe de risque II** – Reflète un degré faible à modéré de risque d'insolvabilité. Inclut les ménages qui remboursent des crédits et emprunts avec de faibles retards ou des retards ne dépassant pas 2 à 3 échéances. Les paiements se font mais il existe des signes visibles de risque d'insolvabilité. Total des points : 2 à 3.

**Classe de risque III** – Reflète un degré significatif de risque d'insolvabilité. Inclut les ménages qui ont déjà arrêté les paiements et/ou sont déjà sous le coup d'une procédure de recouvrement et risquent l'absence de liquidités. Il existe des signes visibles d'insolvabilité. Total des points : de 0 à 1.

**ÉTAPE VI – Regroupement des ménages par classe de risque spécifique**

**Fig. 7 – Regroupement des ménages par classe de risque spécifique**



Source : élaboration personnelle

## **ÉTAPE VII – Évaluation finale des ménages**

Ici les ménages sont évalués selon :

- la situation actuelle définie par les paramètres caractérisant les résultats financiers des ménages ;
- la tendance en matière de liquidités des ménages dans un horizon temporel donné.

Il n'existe pas de modèles « prêts à l'emploi » permettant de prédire le risque d'insolvabilité d'un ménage. Nous conseillons toutefois d'utiliser le modèle d'avertissement précoce universel décrit ci-dessus. Ce modèle, selon les recherches effectuées, peut si nécessaire se voir complété par d'autres variables.

### **Conclusions**

1. Le phénomène de l'insolvabilité peut être abordé à tous les niveaux, tant par les gouvernements et les organismes financiers que par les ménages eux-mêmes.
2. La lutte contre l'insolvabilité doit être menée avec des objectifs à long terme. Des mesures ponctuelles et des solutions à court terme ne donneront pas les résultats souhaités. Il est nécessaire de soigner et de combattre les causes de l'insolvabilité.
3. Des mesures préventives doivent intervenir dès le plus jeune âge. Une des principales méthodes de lutte à long terme contre l'insolvabilité pourrait être d'assurer l'éducation financière des enfants pendant la phase initiale de leur apprentissage (non seulement dans l'enseignement secondaire, comme c'est déjà souvent le cas, mais aussi dans l'enseignement élémentaire et primaire).
4. Le modèle décrit ci-dessus peut être très utile pour mettre en œuvre des mesures préventives afin d'éviter l'apparition du risque d'insolvabilité. Il peut servir à des organismes financiers ainsi qu'à d'autres organisations de crédit.

## La prévention du surendettement, quelles ambitions, quelles limites ?

**Gerjoke WILMINK, NIBUD**  
**Institut national néerlandais d'information budgétaire**

### Actions et dilemmes

1.

Mon nom est Gerjoke Wilmink, je suis le directeur général du Nibud, l'institut national néerlandais de conseils en matière de budget, une fondation indépendante dont la mission est d'offrir des informations au sujet des finances des ménages.

Notre organisation n'est pas subventionnée. 15 % de nos projets sont financés par des fonds publics. Le même montant nous est payé par les banques. Nous gagnons le reste (70 %) nous-mêmes en vendant des ouvrages et des logiciels, en donnant des formations aux professionnels, en conseillant (sur la base d'études et de calculs) les administrations locales, les syndicats, les partis politiques, etc.

2.

Nos deux objectifs principaux sont les suivants :

- accroître le bien-être des consommateurs
- prévenir le surendettement

Pour les atteindre, nous enseignons aux consommateurs la maîtrise de leurs finances afin de leur permettre de prendre des décisions et de faire des choix ayant des implications pour leur budget. Nous renforçons pour ce faire les connaissances des professionnels.

Le Nibud ne vise pas uniquement les **consommateurs**, mais aussi les **professionnels** qui ont pour politique d'informer et/ou de conseiller les ménages en matière de budget.

Nous engageons des recherches, effectuons des recherches nous-mêmes et analysons les données de recherches d'autres parties. Tout ceci s'articule autour de la fonction d'information de notre organisation.

3.

Selon nous, la culture financière se compose des aspects suivants :

- Connaissance des droits et des obligations en matière financière ;
- Connaissance des (risques et conséquences des) produits financiers ;
- Capacité à maîtriser la situation financière personnelle en restant dans les limites du budget individuel.

Le Nibud fournit des informations relatives à tous ces aspects, notre priorité étant toutefois le dernier point : aider les personnes à maîtriser leurs finances. Un contrôle total de la situation financière personnelle est le meilleur moyen de prévenir les problèmes financiers ou le surendettement.

Nous avons récemment étudié la relation qui existe entre une baisse du revenu (par exemple suite à une perte d'emploi ou à un divorce) et le bonheur. Nous avons constaté que le fait d'avoir moins d'argent n'a pas un effet majeur sur le bonheur tant que les individus contrôlent leur situation (financière) personnelle.

4.

Certains groupes cibles vulnérables nécessitent une attention particulière.

L'un des groupes qui nous préoccupent est celui des jeunes. Une personne sur six en recherche d'aide professionnelle en matière d'endettement est âgée de moins de 25 ans. Une de nos études nous a appris que deux jeunes actifs sur trois (à l'exception des étudiants) qui commencent à vivre seuls ont une dette moyenne de près de 1600 EUR.

5.

Les problèmes financiers existent depuis l'invention de la monnaie. Je pense que la crise financière (celle de votre choix !) n'est pas la principale cause des problèmes financiers et du surendettement.

Ce que nous constatons en revanche, c'est que la sensibilisation à une gestion financière raisonnable et à de meilleurs conseils financiers est plus grande. Il y a plus de volonté de changement. Il s'agit de l'aspect positif de la crise.

Pourquoi la gestion de l'argent est-elle si difficile ?

Aux Pays-Bas, nous constatons que de plus en plus souvent, les individus sont censés faire leurs propres choix, prendre leurs propres décisions et résoudre leurs propres problèmes. Ce n'est pas toujours facile, en particulier alors que, dans la société, on insiste plus que jamais sur différentes phases de la vie et les décisions qui les accompagnent. La sécurité que confèrent l'emploi et les relations n'est plus ce qu'elle était auparavant.

Dans le domaine des finances des ménages, ceci signifie que la planification financière gagne en importance : sa nécessité naît dès le plus jeune âge et elle s'étend à plus long terme, même au-delà de la retraite.

Le nombre croissant de produits financiers n'a pas non plus facilité les choix.

La sécurité sociale n'offre plus autant de sécurité et les avantages fiscaux vont et viennent. La sensibilisation et le choix des moments sont plus importants que jamais. Une plus grande liberté de choix, c'est aussi plus de choix. Ceux-ci doivent être faits de manière appropriée et nécessitent de bonnes indications. L'influence du commerce est toujours plus grande, ce qui n'est pas toujours favorable.

D'anciennes structures sont partiellement remplacées par de nouvelles structures. De plus en plus de ménages dans lesquels les deux partenaires travaillent ont fait leur apparition. Ce groupe en particulier sera exposé à une « baisse familiale » du revenu : lorsqu'un des partenaires travaille moins pour s'occuper des enfants, le revenu baisse tandis que les dépenses augmentent.

Nous constatons que pour de nombreuses personnes, il n'est pas aisé de conserver une vue d'ensemble des finances.

6.

L'éducation financière est à mon sens essentielle. Elle doit commencer au foyer : les parents devraient donner à leurs enfants une éducation financière appropriée. Il est toutefois difficile de fixer des limites : chacun souhaite que ses enfants ne manquent de rien. Aux Pays-Bas, la question de l'argent est un véritable tabou. Les parents sont confrontés à de nombreuses influences : le commerce, les amis, l'école.

Ils ont donc besoin de l'aide des écoles.

Les administrations (y compris les administrations locales) et les entreprises financières ont également une responsabilité.

Les associations de consommateurs et les ONG telles que le Nibud jouent un rôle important d'assistance à toutes les parties citées.

Je ne parle pas uniquement d'éduquer les enfants maintenant mais aussi d'éduquer et d'informer les adultes.

La situation financière peut changer d'un jour à l'autre et nous constatons que trop souvent, les gens ne sont pas prêts.

7.

Comment atteindre les bonnes personnes ? Les bons groupes à risque ? Quels sont les groupes à risque ? Une de nos études nous a permis de les définir en termes de sexe, de revenu, d'éducation mais aussi sur le plan des mentalités.

Le premier groupe à risque est constitué d'individus qui mènent une vie insouciante (10% des Néerlandais), revenu faible à moyen, plus de femmes que d'hommes, passifs, dépensiers, sensibles aux avis (non sollicités), aux publicités, aux « qu'en dira-t-on ». Ils regardent la télévision commerciale, lisent les magazines de luxe.

Le deuxième groupe à risque fait partie d'une génération plus jeune aspirant à une ascension trop rapide (13%), davantage d'hommes que de femmes, vivant au-dessus de leurs moyens, cherchant activement des avis et des informations, lisant des magazines tels que Men's Health.

Avec ce groupe, nous savons relativement bien quels moyens de communication utiliser et comment transmettre le message. Notre seul problème est que nous ne disposons d'aucun budget pour les campagnes. Nous devons utiliser la publicité gratuite.

8.

Pour atteindre les individus, nos principaux canaux sont nos sites Web et les moyens de communication de masse. Les sites Web sont utilisés par ceux qui cherchent activement des informations en matière de budget. Nous fournissons de nombreuses informations au sujet de tous les thèmes micro-économiques et disposons de nombreux outils interactifs et de tests. Nous avons environ 10 000 visiteurs par jour.

Les personnes qui souhaitent plus d'informations peuvent commander des logiciels ou des livres. Nous proposons des guides financiers et des livres consacrés à différents thèmes tels que les dépenses liées aux enfants, les pensions alimentaires et l'exercice conjoint du rôle parental, la création d'entreprise, l'éducation financière pour les parents, les économies faciles. Nous proposons également un livre conçu spécifiquement pour les étudiants.

Nous atteignons les consommateurs plus passifs par l'intermédiaire des moyens de communication de masse : radio et télévision, magazines, journaux, etc. Les crises financière et économique nous aident désormais. Les gens sont davantage sensibilisés et plus disposés à changer de comportement financier.

9.

Je pense réellement qu'il est nécessaire d'améliorer la culture financière des consommateurs. Mon travail quotidien consiste à donner des informations et à mettre au point du matériel pédagogique. La connaissance ne forme toutefois qu'une partie d'un bon comportement financier. Elle est nécessaire comme base mais il est illusoire de penser qu'une connaissance suffisante aidera les consommateurs tout au long de leur vie financière.

10.

Certaines décisions financières ne sont prises qu'une ou deux fois au cours de l'existence.

Acheter une maison ou créer une entreprise, souscrire des polices d'assurance, ou encore divorcer.

Les consommateurs doivent-ils tout connaître à ce sujet ? Je ne le pense pas. Comparons cette situation à celle des connaissances en matière de santé. Tout un chacun doit connaître les bases, savoir ce qu'il faut faire pour rester en bonne santé : faire de l'exercice, manger sainement, dormir suffisamment, etc. Lorsqu'on ne se sent pas bien, on sait qu'on peut prendre une aspirine. Dans les cas plus graves, on consulte un expert : le médecin.

En matière financière, l'expert est (ou devrait être) le conseiller financier. Pour certaines décisions, les consommateurs ont besoin de l'aide de conseils financiers professionnels.

Mais comment les consommateurs peuvent-ils apprécier la fiabilité des conseillers financiers ?

En premier lieu, une structure d'homologation est essentielle. Aux Pays-Bas, c'est l'Autorité du marché qui octroie les licences.

Ensuite, la transparence des paiements du conseiller financier est essentielle.

11.

Les consommateurs sont cependant également investis d'une responsabilité.

Ils doivent savoir dans quelle mesure ils sont disposés à s'exposer aux risques. C'est là que le bât blesse pour nombre d'entre eux. J'espère sincèrement que la crise a permis de sensibiliser davantage le consommateur aux risques.

Les consommateurs ne doivent pas être des experts financiers mais ils doivent connaître les questions à poser.

Aux Pays-Bas, l'Autorité du marché (AFM) dispose d'une bonne liste de contrôle pour ces derniers. Elle leur permet d'évaluer la fiabilité de celui qui leur conseille des prêts hypothécaires. Il devrait exister d'autres listes de ce type. Nous en développerons assurément.

12.

Ce qui est appris au berceau reste acquis jusqu'au tombeau. Les recherches du Nibud montrent que ceci se vérifie certainement en matière de gestion de l'argent. L'un des principaux objectifs du Nibud est d'aider les parents à assurer l'éducation financière de leurs enfants. Les parents sont les premiers responsables de l'éducation financière et ils le reconnaissent. Nous constatons toutefois qu'ils trouvent extrêmement difficile de s'en charger. Ils peuvent le faire entre autres par l'utilisation de l'argent de poche et de budgets d'habillement. Mais des règles strictes doivent être mises en place. Les parents ne sont pas capables de dire « non » lorsque leurs enfants demandent davantage.

Ils souhaitent que leurs enfants puissent avoir tout ce qu'ils désirent et sont confrontés à de nombreuses influences provenant de la publicité mais également des groupes de pairs.

Aux Pays-Bas, la question de l'argent est un véritable tabou, ce qui constitue un autre problème.

13.

Les finances des ménages sont devenues de plus en plus complexes au fil des ans. Les adultes doivent faire de plus en plus de choix ayant des conséquences financières et nécessitant une meilleure compréhension des finances. Enseigner les finances aux enfants n'est pas une tâche aisée et les parents ont besoin d'aide, par exemple de la part du système éducatif.

Nous avons mis au point divers produits et méthodes pédagogiques pour tous les types d'enseignement. Ils se fondent sur des objectifs d'apprentissage et des compétences formulés par le Nibud. (version anglaise sur notre site Web)

Le dilemme est ici le suivant : il n'est pas facile de faire entrer cette matière dans les écoles.

Les enseignants estiment ne pas pouvoir résoudre tous les problèmes sociaux. Ils déclarent manquer de temps et de connaissances et appellent les parents à mieux faire leur travail.

C'est la raison pour laquelle le Nibud défend « l'intégration » des différents aspects de l'apprentissage de la gestion de l'argent dans le système éducatif.

14.

Revenons aux adultes qui ont besoin de conseils spécialisés.

Je souhaite me concentrer sur les méthodes utilisées par les conseillers financiers et les conseillers en matière d'endettement. Nous parlons alors de « coaching budgétaire ».

Par « coaching budgétaire », nous entendons le fait d'aider et d'encourager les individus à **changer de comportement** pour parvenir à l'autonomie financière. Le changement de comportement est ici le point le plus épineux.

15.

Pour illustrer ceci, j'utilise l'iceberg de McClellands. Le comportement est la partie visible de cet iceberg. Sous la surface, nous apercevons cependant les niveaux invisibles qui constituent la fondation de la partie visible.

Pourquoi adoptons-nous un comportement ? Nous voyons 3 niveaux :

Niveau moins 1 – Connaissances et compétences

Niveau moins 2 – Valeurs, normes et critères moraux

Niveau moins 3 – Personnalité et intelligence

16.

Qu'est-ce que cela révèle au sujet du comportement financier ?

Lorsqu'on se penche sur les causes du surendettement, on constate qu'elles peuvent correspondre aux éléments du niveau inférieur. J'espère que vous me suivez toujours.

Plus on approche de la surface, plus il devient aisé de modifier le comportement financier.

Lorsque les problèmes financiers sont dus à l'ignorance ou au manque d'éducation financière, il s'agit d'une question de connaissances et de compétences (niveau -1).

Lorsque le surendettement résulte d'un divorce ou d'une perte d'emploi, le problème réside dans l'adaptation à un revenu inférieur, soit également une question de connaissances et de compétences au niveau -1.

Lorsqu'un ménage doit survivre avec un faible revenu pendant une longue période, il s'agit d'une question de -1 ou -2 : les valeurs, les normes et les critères moraux. Tout le monde a le droit de conduire une voiture, d'avoir un écran plat, de prendre des vacances à l'étranger, etc.

La plupart du temps, les dépenses démesurées sont également liées à ces normes. Certaines personnes compensent des problèmes psychosociaux en dépensant trop d'argent. On parle alors d'endettement de compensation. La cause de cet endettement peut aussi se situer au niveau -3, celui de la personnalité et de l'intelligence.

17.

Interventions possibles :

Niveau -1

- Éducation et information
- Ateliers, formations
- Modèles, outils et conseils

Niveau -2

- Coaching budgétaire individuel

Niveau -3

- Orientation vers les spécialistes en la matière (thérapie)

18.

Les individus ou clients ne sont pas tous identiques.

- Le **visiteur** n'est pas conscient d'avoir un problème, il est envoyé par quelqu'un d'autre.
- **Celui qui se pose en « victime »** est bien conscient de l'existence d'un problème mais il ne voit pas en quoi il doit changer (la situation).
- **Le véritable client** souhaite obtenir de l'aide.

**Les coachs budgétaires, les conseillers en matière d'endettement et les autres conseillers financiers doivent s'efforcer de déterminer le type de client qui se présente à eux.**

19.

La feuille de route des conseillers pourrait se présenter comme suit :

1. Cause de l'endettement/des problèmes financiers
2. Analyse du client et de la situation
3. Conclusion : est-il possible d'aider le client ?
4. Définition des objectifs
5. Choix des interventions
6. Prévention des rechutes
7. Suivi

20.

Est-il possible que le comportement financier d'une personne ait ensuite changé ?  
Est-il possible de modifier le comportement de quelqu'un ?

21.

Penchons-nous brièvement sur les propos des économistes comportementaux à ce sujet.

- La réflexion rationnelle est plus difficile que nous le pensons ou l'acceptons / irrationalité exploitée.

- Même si les gens savent ce qui est bon pour eux, ils n'agissent pas en ce sens (« demain, je commencerai le sport, je commencerai un régime,... », seuls 17 % des fumeurs sont satisfaits d'être fumeurs).
- Les choix des individus sont facilement influencés (norme, étiquetage, cadrage).

22.

Quelles leçons pouvons-nous en tirer ?

- Proposer des mécanismes d'engagement (salaires hebdomadaires au lieu de mensuels)
- Définir des normes de qualité (pension pour les travailleurs indépendants)
- Envisager un choix actif obligatoire (don d'organes)

23.

Mon dilemme final est le suivant : comment devons-nous évaluer l'éducation financière ?

Il est très ardu de répondre à cette question. Je ne crois pas en une mesure figée car les circonstances changent très rapidement. En outre, nous ne pourrions jamais savoir avec certitude quel est l'effet de quelle action.

Je pense qu'il est préférable d'examiner les influences sur une bonne gestion de l'argent et d'en tirer des leçons.

24.

Je crois fermement en l'éducation financière.

Mais au-delà, une réglementation est également nécessaire, ne pensez-vous pas ?

25.

Ceci clôture ma contribution. Si vous souhaitez d'autres informations, notamment au sujet des méthodes et produits du Nibud, n'hésitez pas à m'envoyer un e-mail. Nous avons traduit les objectifs d'apprentissage et compétences en anglais. Ils se trouvent sur notre site Web. Si vous ne les trouvez pas, je vous les enverrai. Certaines de nos méthodes, certains de nos livres et certaines de nos études sont traduits en anglais. Je peux également vous fournir des informations à ce sujet. Je vous remercie pour votre attention.



# **Le consommateur pleinement conscient existe-t-il ?**

**Iva KIROVOVA**  
**Université d'Ostrava, République Tchèque**

## **1. Introduction**

La problématique du surendettement des ménages et sa prévention sont étroitement liées à de nombreux facteurs. Des études réalisées dans différents pays du monde ont permis d'identifier des facteurs principaux. Parmi ceux-ci figurent des caractéristiques personnelles (par exemple, un niveau d'enseignement peu élevé ou des familles monoparentales), une situation financière problématique du ménage (par exemple, des revenus constamment faibles) et une situation macroéconomique défavorable. Il est difficile d'évaluer ces facteurs en fonction de leur influence. Leur impact est situationnel mais il est aussi très souvent synergique.

## **2. Les consommateurs au sein de sociétés de consommation**

Les sociétés actuelles sont caractérisées par des attributs multiples. Dans le cadre du surendettement, il est opportun de citer un environnement de marketing hautement compétitif à l'échelle mondiale. Pour pouvoir prospérer dans un environnement compétitif, les entreprises doivent proposer des produits et services de qualité et innover sans cesse. La capacité à prévoir et comprendre les besoins des consommateurs, leurs attentes ou leurs valeurs, constitue un atout évident dans le cadre de la stratégie et du marketing des entreprises. Dès lors, leur attention se concentre sur divers aspects du comportement du consommateur. Les organisations utilisent diverses méthodes sophistiquées de marketing et d'étude de la consommation. Elles sont en mesure de prédire le comportement des consommateurs et leur processus de décision. Il est également possible d'affirmer que certaines entreprises parviennent à créer des besoins chez les consommateurs. Qu'en est-il de ces derniers ? Sont-ils conscients des différentes stratégies, approches, méthodes ou techniques de marketing ?

Nous pouvons probablement affirmer que les consommateurs ne sont pour la plupart pas conscients de l'existence de méthodes sophistiquées de marketing ou de l'influence des différentes activités de publicité et de promotion. Diverses activités de ce type sont présentes tout autour de nous. Nous évoluons dans des sociétés de consommation ; le comportement des consommateurs et le consumérisme représentent des éléments importants de notre environnement quotidien.

Le comportement des consommateurs forme un vaste domaine constitué de différents sous-domaines qui font l'objet de recherches depuis plusieurs décennies. La consommation fait partie de la composante principale de ce comportement. Les recherches et les entreprises s'intéressent à la manière dont les consommateurs agissent, décident, etc. Ici encore, différents modèles et différentes approches sont liés à la question de la consommation. Dans le cadre de la problématique du surendettement, il est utile de citer le modèle à quatre étapes du processus de consommation présenté par Foxall et Goldsmith (1995, 25). Les auteurs distinguent les étapes suivantes dans le processus de consommation :

- le développement et la perception d'un désir ou d'un besoin ;
- la planification avant l'achat et la prise de décision ;
- l'acte d'achat proprement dit ;
- le comportement après l'achat.

Comme tout modèle, il s'agit d'une simplification, mais il permet d'analyser différents facteurs à l'œuvre dans le processus de consommation. Il est également important de mettre en valeur l'impact d'autres facteurs intermédiaires et contextuels. Dans le cadre de la problématique du surendettement, ce n'est pas tant la première étape qui importe, mais plutôt les autres, en particulier la question du processus de décision, l'achat proprement dit et le comportement après l'achat. Tous ces thèmes forment des sujets très vastes.

Les consommateurs et les ménages n'ont pas tous un budget adapté à leur consommation de prédilection. Les entreprises s'intéressent aussi à la consommation des consommateurs, il s'agit d'une donnée incontournable pour leur existence. L'accès au crédit et l'offre de divers services financiers ont été facilités au cours des dernières années. Les consommateurs sont incités à consommer et divers organismes financiers les assistent dans leurs achats.

La question qui se pose est la suivante : comment les ménages planifient-ils (avec des problèmes ultérieurs de surendettement) ou comment prennent-ils leurs décisions ? Sont-ils informés ? Disposent-ils d'informations suffisantes et appropriées ? Comprennent-ils les informations qui leur sont présentées ? N'ont-ils que des objectifs à court terme ou planifient-ils également leurs achats à plus long terme ? Qu'en est-il de leur processus de décision ? Leur comportement est-il rationnel ? Leurs décisions sont-elles raisonnables ? Leur comportement est-il rationnel, leurs problèmes de surendettement sont-ils principalement dus à des facteurs macroéconomiques variant rapidement et leurs conséquences se sont-elles soldées par une perte d'emploi inattendue ? Ces questions revêtent une importance majeure pour les spécialistes qui souhaitent participer à la résolution du problème du surendettement et pour les personnes qui sont aux prises avec le surendettement et s'interrogent sur ses causes. Généralement, ces personnes se sentent impuissantes ou victimes. Ces questions sont également importantes pour les organismes qui ont proposé divers services financiers aux ménages et sont confrontés à des problèmes en raison de l'incapacité des ménages à procéder à des paiements réguliers.

### **3. De la rationalité et de l'irrationalité du processus de décision**

Les théories économiques traditionnelles se fondent sur une présomption exprimée implicitement ou explicitement de la rationalité humaine. Ces suppositions sont liées à la tradition philosophique de Descartes (« Cogito ergo sum ») ainsi qu'à l'influence du positivisme, à savoir un paradigme positiviste des sciences et des méthodes de recherche. En réalité, la question de la rationalité humaine s'inscrit dans des problématiques compliquées et difficiles à résoudre. Elle peut être abordée de différents points de vue : philosophie, psychologie, mathématiques, méthodologie, économie, comportement du consommateur, etc. Très souvent, la rationalité est opposée à l'émotion, au comportement inconscient, aux actions extrêmes, etc. Nous pouvons affirmer que le terme « rationalité » est utilisé sans tenir compte du fait que ses significations peuvent être multiples et que la compréhension des uns n'est pas celle des autres. Il existe d'importantes différences de perception et de compréhension du terme, pas seulement du point de vue de la connotation et de la dénotation.

Ces approches se reflètent dans le concept de l'homo economicus. Comme le souligne Riegel (2007) avec ironie, personne ne l'a vu. Cet être humain semble être un personnage de science-fiction. Il n'est doté d'aucune émotion, n'a pas d'âge et personne ne sait à quoi ressemble son visage ou son corps. Mais il sait ce qu'il peut utiliser, ce dont il peut se servir, etc. Ces hypothèses relatives à la rationalité humaine sont utilisées depuis des décennies pour le développement de modèles économiques. Les théories économiques traditionnelles supposent un comportement rationnel des êtres humains. Le sens de la rationalité se concentre sur une maximisation de l'utilité dans différentes activités et dans le processus de décision. Comme le souligne Leiser (2008, p. 613), « ... des éléments toujours plus nombreux démontrent que les individus ont souvent des comportements différents et qu'ils ne sont pas complètement rationnels ». Ces hypothèses relatives à une rationalité complète du comportement humain sont problématiques. En effet, si les individus se comportent de manière rationnelle, ils ne peuvent probablement pas être touchés par le surendettement.

L'économie comportementale et la psychologie économique se concentrent sur une meilleure compréhension de différents aspects du comportement humain dans différentes situations et différents contextes, à savoir le comportement économique et, en particulier, le processus de décision humain.

Différents facteurs influencent le processus de décision. Il est difficile d'en distinguer les plus importants, mais il est possible de prendre comme point de départ les processus cognitifs (perception, raisonnement, compréhension, prise de décision, etc.) qui influencent la sélection et la compréhension des informations par l'être humain. Les processus cognitifs humains sont limités. Certains aspects et conséquences des processus cognitifs, notamment les styles cognitifs, les erreurs de perception, les styles de décision (deux individus prennent des décisions différentes même s'ils disposent de la même quantité d'informations), etc témoignent de ces limites. Le concept de cadrage mental compte également parmi les principaux facteurs qui influencent le processus de décision. La compréhension humaine et l'interprétation de diverses données dépendent également du cadrage mental. Le cadrage mental interagit avec des stéréotypes, des normes, des valeurs, des filtres émotionnels mentaux ainsi qu'avec des facteurs contextuels. Ces concepts se retrouvent aussi dans les stratégies de marketing.

Les individus ont également des émotions, des sentiments. Ils ne se concentrent pas uniquement sur la résolution de problèmes. Ceci soulève la question suivante : les individus sont-ils des êtres rationnels dotés d'émotions ou des êtres émotionnels dotés de rationalité ? Ils sont l'un et l'autre à la fois. En règle générale, il est plus aisé d'influencer les individus par l'intermédiaire des émotions. Cette conclusion est appliquée dans les stratégies de marketing et les publicités. Les émotions influencent la consommation humaine, celle-ci n'est pas dictée uniquement par le raisonnement et la prise de décision rationnelle. L'influence sociale inclut davantage de facteurs émotionnels que de facteurs rationnels. Elle compte parmi les facteurs importants qui influencent le comportement de consommation. Le phénomène qui consiste à « faire aussi bien que le voisin » est un exemple éloquent de cet impact.

Le concept de rationalité limitée s'oppose au modèle traditionnel de l'homo-economicus. La rationalité humaine est limitée par divers éléments. Ceux-ci trouvent leur origine dans les processus cognitifs, les émotions ou l'influence sociale énoncés ci-dessus. La théorie des perspectives de Kahneman et Tversky (Riegel, 2007) décrit d'autres limites à la rationalité humaine. Les individus évaluent différemment les gains et les pertes. En règle générale, ils fondent davantage leurs décisions sur les gains perçus que sur les pertes perçues.

Ces conclusions présentent également une importance dans le cadre des étapes du processus de consommation, de la planification avant l'achat et du processus de décision, de l'achat proprement dit et du comportement après l'achat. Généralement, les individus ne pensent pas aux aspects risqués de leurs décisions. Les stratégies de marketing se concentrent d'ailleurs sur les aspects positifs de l'achat.

Quoi qu'il en soit, la problématique du surendettement représente également les conséquences d'un comportement insuffisamment conscient du consommateur.

#### **4. Conclusions**

Le comportement des individus diffère de celui qu'envisagent les théories économiques traditionnelles. Le traitement de l'information et le processus de décision sont soumis à différentes limites. C'est la raison pour laquelle il est préférable d'utiliser la terminologie et le concept d'une prise de décision en connaissance de cause que ceux d'une prise de décision rationnelle.

Si les individus sont avertis de leurs limites et des diverses influences, leur comportement peut être plus conscient et aussi plus rationnel. Un consommateur ne peut probablement pas être pleinement informé mais différentes mesures de prévention du surendettement peuvent contribuer à mettre en place un niveau supérieur de sensibilisation des consommateurs et un niveau supérieur d'information dans le processus de décision.

#### **Bibliographie**

Foxall, G.R.; Goldsmith, R.E. (1995) *Consumer Psychology for Marketing*. London: Routledge.

Leiser, D. (2008) Behavioral economics and decision making: Applying insight from psychology to understand how people make economic decisions. *Journal of Economic Psychology*, 29/5, p. 613-618.

Riegel, K. (2007) *Ekonomická psychologie*. Praha: Grada.

## **L'action de prévention du surendettement, à quel moment, pour quelle durée ?**

**Catherine MARTIN**  
**Association Archime'd, France**

### **ARCHIME'D en deux mots**

Archime'd est une association à but non lucratif créée en juillet 2006. Elle est reconnue d'intérêt général, sa mission est de prévenir le surendettement en travaillant tant sur les pratiques d'offre de crédit, que sur le comportement gestionnaire des emprunteurs. Les administrateurs de l'association sont diversement liés au crédit à la consommation : anciens cadres d'établissements financiers, représentants du système judiciaire, des organismes d'accompagnement éducatif et social, ainsi que des chercheurs en sciences humaines et sociales. Archime'd est membre administrateur du réseau européen European Consumer Debt Network et sa directrice est administratrice de l'Observatoire du Crédit et de l'Endettement.

### **Introduction**

La question de la prévention du surendettement est au cœur de nombreuses réflexions. Sur les dernières décennies, le contexte réglementaire a fortement évolué en France (comme en Europe) en matière de protection des consommateurs et de résolution des situations de surendettement. Plus de 10 lois ont vu le jour en France sur les 20 dernières années et une nouvelle loi entre en application en cette période. Pour autant, les dispositions réglementaires laissent un goût d'insatisfaction. Rappelons d'une part que le nombre de Français concernés par la problématique du surendettement est compris entre un million et cinq millions, selon que l'on considère la définition réglementaire du surendettement ou que l'on parle plus largement de malendettement (évaluation difficile car beaucoup de personnes « se taisent »). Rappelons d'autre part que le nombre de dépôts de dossiers ne cesse d'augmenter malgré les lois successives (70 000 dossiers / an entre 91 et 95; depuis 2004, 180 000 dossiers / an. En 2009, plus de 200 000).

Le volet de la prévention reste notamment peu couvert. Les dispositifs mis en place peinent à empêcher la contractualisation de crédits inadaptés et à responsabiliser les prêteurs et les emprunteurs. D'où l'approche proposée par Archime'd de positionner son action de prévention au moment précis de l'acte d'emprunt, en s'intercalant entre le prêteur et le demandeur et en cherchant toutes solutions pour garantir un crédit adapté et prévenir les situations de surendettement.

### **L'approche développée par Archime'd**

L'approche originale développée par Archime'd consiste à intervenir auprès de demandeurs de crédits pour lesquels le risque de surendettement est potentiellement élevé, au moment même où ils sollicitent un crédit. Cette approche n'est possible que par le biais de partenariats avec des établissements financiers, qui affichent leur volonté de réfléchir sur leurs pratiques et sont acteur de cette mise en relation entre le demandeur de crédit et Archime'd.

**Les motivations** de cette approche résultent du constat initial suivant : la première démarche de nombreuses personnes en difficulté est de solliciter un crédit.

**Les objectifs** d'Archime'd en matière de prévention sont :

- D'agir avant « le crédit de trop ». Certes, le surendettement ne résulte pas que du crédit. Toutefois, la dernière étude de la Banque De France (2007) recense la présence de crédits dans 96% des dossiers de surendettement.
- De développer des actions de pédagogie à un moment propice où la personne est à l'écoute (à la recherche d'une solution). Par ailleurs, les messages sont totalement adaptés à la situation de l'intéressé.
- De comprendre, au plus près de la prise de risque, le comportement de l'emprunteur, et par suite, identifier et tester des modes de prévention.
- De travailler avec les prêteurs sur l'évolution des pratiques de vente (éviter le surendettement, mais aussi l'exclusion financière).

*NB : en parallèle, Archime'd intervient aussi sur des actions de sensibilisation collective sur le crédit responsable, ainsi que sur l'accompagnement de personnes en situation de surendettement.*

Dans son action auprès de demandeurs de crédit, Archime'd met en œuvre une **démarche d'étude de crédit spécifique, répondant à trois dimensions** : une dimension pédagogique (apprendre à diagnostiquer son budget ; à comprendre les produits financiers ; à évaluer leur adéquation à un besoin) , une dimension sociale (aider la personne à mettre en œuvre une solution adaptée à son besoin), une dimension d'analyse (mieux comprendre le comportement des emprunteurs qui conduit au surendettement et développer des modes de prévention adapté).

Cette démarche se différencie des pratiques actuelles d'offre de crédit, dans la mesure où elle s'intéresse à la finalité du crédit et à l'enjeu social qu'il porte. L'étude s'avère beaucoup plus intrusive concernant l'analyse de la situation non seulement financière, mais aussi familiale, sociale, professionnelle, étant donné les impacts de ces dimensions sur le budget. Le demandeur de crédit est enfin fortement impliqué dans l'analyse, car interpellé sur toute conséquence budgétaire résultant de sa demande, et amené à y apporter des réponses.

Bien au-delà de l'étude de crédit, la relation qui s'établit entre l'intéressé et Archime'd permet de diffuser des conseils de gestion budgétaire et d'informer sur l'ensemble des solutions autres que le crédit (médiation de dettes, dispositifs sociaux, surendettement, ...).

## **Les résultats**

- *Profils touchés par l'action :*

Les profils touchés par Archimé'd s'avèrent très proches de ceux recensés dans les statistiques des commissions de surendettement :

Situation familiale	<ul style="list-style-type: none"><li>• 62% d'adultes isolés, dont 15% avec enfants</li><li>• Statistiques de surendettement 2007 : 66%</li></ul>
Logement	<ul style="list-style-type: none"><li>• 73% locataires; 18% hébergés par un tiers (soit 9% propriétaires, pour une moyenne en France de 58%)</li><li>• Statistiques de surendettement 2007 : 80% locataires</li></ul>
Ressources	<ul style="list-style-type: none"><li>• Une certaine stabilité dans trois quart des foyers (un CDI; une retraite), mais elles sont limitées :<ul style="list-style-type: none"><li>• Près de 60% des demandeurs non imposables</li><li>• Au moins 50% perçoivent l'aide pour le logement</li></ul></li><li>• 5% de personnes au revenu minimum (RSA)</li><li>• Statistiques de surendettement 2007 : 53% ouvriers/employés ; 8% retraités; 3,5% autres professions</li></ul>
Situation financière	<ul style="list-style-type: none"><li>• Quasi jamais d'épargne</li><li>• Déjà au moins un crédit à la consommation dans 71% des cas ... mais on est très loin de l'endettement moyen mentionné par les statistiques du surendettement (42 000 €)</li><li>• 55% de situations avec des déséquilibres budgétaires (découverts, impayés).</li></ul>

- Besoins de crédit exprimés :

Les demandes de crédit sont de 6 000 € en moyenne et visent à répondre aux besoins suivants :

---

Besoin d'un véhicule (acquisition, ou aussi réparation)	27%
Lié au logement (équipement, déménagement, ...)	24%
Restructurer les crédits (trop lourds; trop longs à rembourser)	10%
Trésorerie (payer des factures, rembourser un découvert ou des dettes privées, ...)	9%
Besoin d'ordre privé (événements familiaux, formations, voyages, ...)	10%
Divers (dettes+voiture+électro-ménager+restructuration, ...)	19%

---

- Aboutissement des contacts :

36% seulement des demandeurs de crédit avec lesquels Archime'd entre en contact sont prêts à envoyer les justificatifs demandés permettant d'analyser leur situation en vue d'un octroi éventuel du crédit. Cela signifie donc que 64% des demandeurs abandonnent leur démarche. Les motifs invoqués sont les suivants :

---

Démarche jugée trop contraignante	13%
Renonce à la solution * (aide familiale, abandon du besoin pas si prioritaire, ...)	15%
Recherche de crédit ailleurs	10%
Pas d'explication	26%

---

\* Pour ces personnes, considérer que la prévention a abouti ?

L'analyse des verbatims des demandeurs de crédit concernés permet de porter un regard qualitatif sur les motifs d'abandon (mais sans oublier de tenir compte du grand nombre de personnes silencieuses) :

---

Contestataires	<ul style="list-style-type: none"><li>• Si je demande un crédit, je sais que je peux le rembourser.</li><li>• C'est inacceptable de me demander mes relevés de compte, c'est ma vie privée.</li><li>• Pourquoi vous voulez mes relevés de compte ? vous connaissez mes revenus.</li><li>• Je vais aller voir ma banque, elle pose moins de questions que vous.</li><li>• Je connais plein de gens qui ont eu le crédit sans qu'on ne leur demande rien. Et ils gagnaient moins que moi.</li><li>• Vous allez priver beaucoup de personnes de crédit avec vos questions. Les gens qui ont des soucis n'auront pas envie de les raconter.</li></ul>
Vexés/résignés	<ul style="list-style-type: none"><li>• Dans ma situation, je ne serai jamais accepté.</li><li>• J'ai été refusé partout, de toute façon, personne ne veut me prêter.</li><li>• Je n'ai pas les papiers nécessaires, ça n'ira pas.</li><li>• Je ne veux pas perdre mon temps à faire l'étude, on n'accepte pas les gens comme moi</li><li>• Pourquoi vous voulez voir mes relevés de compte ? Si je demande un crédit, c'est bien que j'ai des problèmes d'argent.</li></ul>
Insensibles	<ul style="list-style-type: none"><li>• Je connais les trucs pour avoir un crédit. J'y arriverai bien un jour.</li><li>• Et si je demande moins, est-ce que je pourrai avoir le crédit sans remettre de justificatifs ?</li><li>• Comment j'aurai pu équiper la maison sans utiliser le crédit ? Je ne pouvais pas faire autrement.</li><li>• Ce qu'on veut, c'est un crédit. Dites oui ou non, le reste on s'en fiche.</li></ul>

Sur les 36% de demandeurs de crédit poursuivant la démarche, 7% accèdent à un crédit permettant de répondre à leur besoin ou une solution de médiation (réaménagement des conditions de remboursement) permettant d'apurer leurs dettes.

18% des personnes ont des ressources ne permettant pas ce type de solution. En fonction des problématiques rencontrées, ces personnes sont renvoyées sur les services sociaux (5%) ou tout simplement invitées à réfléchir à la construction de projets réalisables avec leurs contraintes budgétaires.

Enfin, 11% des personnes ne peuvent pas ou ne veulent pas attester d'une situation lisible (situation hors règle vis-à-vis des allocations, des impôts,... ; documents falsifiés ; procédures de divorce ou autre en cours ;...), ce qui ne permet pas à Archime'd de leur proposer une solution pertinente.

En synthèse, les résultats montrent qu'Archime'd touche bien des personnes encourant un risque de surendettement (profils proches de ceux recensés par les commissions de surendettement). Ils attestent d'une efficacité auprès de 27% minimum des bénéficiaires. Ce taux de concrétisation peut paraître faible, mais il ne tient pas compte de toute une part non mesurée. L'action permet tout d'abord à 100% des intéressés de recevoir un message personnalisé sur la situation de leur budget et le bien fondé de leur demande (fonctionnement du crédit, éléments explicatifs sur la difficulté d'accès dans leur situation, conditions de succès, conséquences de l'échec). La délivrance de ce message satisfait de nombreuses personnes (« Je ne comprends pas grand-chose au crédit, si vous m'expliquez, ça m'intéresse » / « C'est bien de prendre le temps de discuter. C'est vrai que les sociétés de crédit ne nous disent jamais rien ») ... mais en vexe d'autres, insensibles (« Ce qu'on veut, c'est un crédit. Dites oui ou non, le reste on s'en fiche » / « Je connais les trucs pour avoir un crédit. J'y arriverai bien un jour »). L'action permet également à environ 20% des demandeurs de prendre conscience d'un endettement existant déjà lourd et d'inviter à un comportement de précaution (« Je vais rembourser au plus vite »; « non je ne veux plus de crédits »; ...).

## **Réflexions**

- *Le fort taux d'abandons*

La question est de savoir si le taux d'abandons de 64% traduit un échec de la démarche (refus d'entendre le message) ou au contraire un succès (l'entretien a-t-il permis à la personne de prendre conscience de l'inadéquation de sa demande de crédit, sans pour autant que cela puisse être avoué ?). Hélène Ducourant, sociologue, membre d'Archime'd, s'est penchée sur cette question, et nous éclaire par son explicitation des raisons du succès des pratiques de crédit actuelles. Celles-ci, offrant simplicité, discrétion, rapidité, et étant fortement déshumanisées, sont vécues par une grande partie de la population comme « outil de libération » (même si cette libération est illusoire); elles permettent en effet de sortir d'une relation stigmatisante avec un banquier ou un commerçant, permettant d'éviter de présenter l'inavouable, tel que des fins de mois difficile. Toute démarche inquisitrice génère à l'opposé de nombreux freins.

La lecture des travaux de S. Paugham (la disqualification sociale), présentant le statut « d'assisté » et la relation de ces derniers avec les structures d'assistance (entre autre la fuite ou le rejet face à la nécessité de se justifier, face aux contraintes imposées par les dispositifs, face au regard de l'autre), confirme l'aspiration des personnes pour toute solution préservant leur autonomie.

Les différents propos relevés par Archime'd lors des échanges renforce encore cette interprétation : « Je ne vais pas recommencer à exposer ma situation. Vous ne savez pas comme c'est dur ! » ; « Les services sociaux, on ne vous a pas attendu pour les rencontrer. Mais on ne va pas toujours y aller, on veut s'en sortir. »

Ces éléments aident à comprendre la réticence face à l'approche proposée par Archime'd ... sans forcément remettre en cause l'efficacité du message d'appel à la prudence.

- L'importance du besoin

Le message pédagogique ne peut atteindre son objectif que pour une personne à même de prendre du recul sur son besoin initial (soit parce qu'elle a trouvé à le satisfaire, soit parce qu'elle peut y renoncer). Dans le cas où le besoin est considéré comme incontournable et où aucune voie ne peut être trouvée pour le satisfaire, la personne ne sera pas à l'écoute.

Il faut donc attacher une importance primordiale au besoin exprimé et à la réponse à y donner.

Or, certains besoins ne trouvent pas de solutions et la personne refuse d'y renoncer. Cela est particulièrement gênant face à des situations où la personne risque de perdre son logement, son emploi,.... Dans ces situations, le risque de manipulations pour obtenir un crédit à tout prix est très élevé, ainsi que le risque de basculement vers des dettes privées.

Face à de telles situations d'urgence, il paraît illusoire d'attacher une trop grande valeur à un effet durable des messages pédagogiques. Quelques verbatim l'atteste ( « maintenant, j'ai eu un crédit, je l'ai remboursé; vous me connaissez ! »). Il faut plutôt envisager l'action comme un perpétuel recommencement.

- L'éducation budgétaire

Il ressort de la relation avec les bénéficiaires d'Archime'd que ceux-ci ont d'importantes lacunes en matière de connaissances et compétences dans le maniement des produits financiers (taux; coûts bancaires; maniement du découvert; ...); dans l'analyse et la gestion de leur budget, notamment l'anticipation des risques (promesses d'embauche non certifiée; attente d'allocations non certaines; paiement d'acompte sans accord définitif de crédit; impôts; ...); dans la gestion administrative (conservation de pièces; importance d'écrits; recours aux assurances; ...). Ensuite, ils connaissent peu les dispositifs sociaux et réglementaires existants et ne pensent pas à les utiliser pour résoudre leurs besoins (aides de la Caisse d'Allocations Familiales; procédure de surendettement; recours aux médiateurs administratifs; ...).

Malgré tout, l'éducation budgétaire ne semble pas pouvoir constituer la seule réponse suffisante pour prévenir le surendettement. En premier lieu, les statistiques montrent que les Français sont déjà méfiants par rapport au crédit (87% diabolisent le crédit à la consommation en généralité : risqué, cercle vicieux, ...). En contrepartie, ceux qui transposent cette méfiance à leur propre situation sont en nombre bien plus réduit (84% disent que le crédit est utile si on sait se discipliner). (source : sondage TNS Sofres 2007). En second lieu, il semblerait qu'une majorité des bénéficiaires d'Archime'd aient malgré tout conscience de leurs limites budgétaires et financières; les arguments surprenants avancés lors d'une demande de crédit relèvent parfois plus de la réticence à dévoiler (ou de la tendance à arranger) une situation budgétaire et financière

dégradée. Enfin, la capacité de discernement que permet l'éducation budgétaire semble se trouver annihilée dans des situations « d'urgence ». Se référant aux travaux de Bourdieu, Hélène Ducourant, sociologue, rappelle que la faculté de projection dans l'avenir n'est pas également partagée dans la population, mais qu'elle est fonction de l'éloignement aux nécessités économiques quotidiennes (Bourdieu, Algérie 60, 1977).

Sans nier l'enjeu de l'éducation budgétaire, ces éléments nous amènent à nous convaincre de l'enjeu d'une action de prévention au moment de la souscription du crédit.

### **Synthèse**

Les actions de prévention doivent tenir compte des situations très diverses des personnes qui se retrouvent confrontées au risque de surendettement. Distinguons par exemple ceux qui sont plus préoccupés par le présent que l'avenir (détresse liée à la pauvreté, pression de l'environnement (dettes privées; promesses vis-à-vis d'enfants; ...)) ; ceux qui ne se sentent pas exposés au risque ; ceux qui pensent ne rien avoir à perdre ; ceux qui sont dans une fuite en avant et qui n'envisagent plus de possibilité de marche arrière ; ceux qui refusent les contraintes imposées par leur situation ; ceux qui sont fragilisés par un handicap, une dépression, l'illettrisme.

Marie Choquet – psychologue, épidémiologiste et directrice de recherche à l'Inserm – spécialisée dans l'étude des comportements à risque des adolescents, dit : « Ce n'est pas en informant des dangers que l'on prévient les comportements. Il faut avant tout diminuer l'envie et le besoin ». Prévenir le surendettement, c'est réussir à supprimer l'envie de crédit quand on ne peut y donner accès. Or, cela peut s'avérer plus ou moins difficile selon les individus, relever d'une argumentation plus ou moins rationnelle, et peut nécessiter un accompagnement lourd et permanent.

En parallèle, les messages éducatifs sont moins affriolants que les modes de vie proposés par la société de consommation et les actions de prévention cherchent bien souvent à « contrôler l'utilisation de l'argent par les pauvres » quand ceux-ci cherchent à s'en libérer en permanence (cf Hélène Ducourant).

Face à cette complexité, il est essentiel que les intéressés entendent des messages cohérents de l'ensemble des parties prenantes : pouvoirs publics, monde associatif, établissements financiers.

Les pouvoirs publics doivent s'investir dans la mise en place de réglementations adaptées et l'éducation budgétaire. Ils doivent aussi se pencher, avec le secteur associatif, sur les problématiques des plus fragiles pour leur offrir des solutions dans une logique sociale. Concernant les prêteurs, leur rôle de conseil est primordial, au-delà de la simple réponse à la demande de crédit. Ils sont en première ligne pour mettre des stops, poser des repères et orienter vers des solutions appropriées. Le capital confiance qu'accorde un grand nombre de personnes à leurs conseillers financiers favorise l'écoute des clients et il est important de travailler sur des messages communs entre accompagnateurs social et partenaire financier.

En dernier lieu, il paraît important d'insister sur la nécessité d'approfondir la compréhension des comportements (par exemple, en cherchant à mesurer les facteurs qui amènent certaines personnes confrontées à un même besoin et une même situation budgétaire à résister au crédit alors que d'autres y cèdent). Citons encore Marie Choquet : « Si on ne comprend pas un comportement dans son contexte, on ne peut pas faire de prévention efficace ». Très peu d'études existent en la matière et il serait intéressant de les développer.

## Proposition de modèle européen et réactions

La prévention du surendettement doit être comprise comme un large spectre d'actions et de mesures qui ont un impact direct sur la consommation des personnes.

En ce sens, la meilleure prévention reste : un haut taux d'emploi, des emplois stables, des revenus suffisants, etc.

Cependant, de nombreux types d'actions peuvent être mis en œuvre par les entités régionales et locales pour améliorer les connaissances du public en matière d'argent et de finances personnelles. Ce modèle en développe cinq :

### 1. Education financière obligatoire dans le cursus scolaire

- Bien que cela ne règlera pas tous les problèmes, l'éducation financière est absolument indispensable depuis très tôt dans le parcours scolaire, en commençant par les compétences de base. L'objectif n'est pas de former de parfaits consommateurs, mais de fournir les premiers outils dans le but de comprendre et d'agir dans la société d'aujourd'hui.
- Etant donné que la première cause du surendettement est les « accidents de vie », une meilleure éducation financière devrait permettre, si pas d'éviter ces accidents, à tout le moins d'aider les personnes à réagir de manière plus adéquate lorsqu'ils surviennent.
- L'enjeu premier réside dans "la formation des formateurs" et dans un matériel pédagogique pertinent (compréhensible, utile et impartial), produit par les autorités publiques uniquement.

### 2. Accès à l'information au bon moment

- Dans un deuxième temps, le défi de la prévention du surendettement est de parvenir à solliciter la bonne information au bon moment : les actions doivent dès lors se focaliser sur les « moments de la vie financière » des personnes.
- L'information peut être accessible auprès de tout professionnel qui, dans le cadre de son travail, s'occupe soit de questions d'argent, soit d'aide sociale : ressources humaines, services de paiement, employeurs, travailleurs sociaux, soins de santé, service de chômage, maison de retraite, services d'immigration, administration carcérale, etc.
- De manière plus spécifique, une information pertinente doit pouvoir être proposée par tous les intermédiaires de crédits (y compris les non professionnels, par exemple dans les grands magasins, les concessionnaires automobiles, les agences de voyages, etc.), et les professionnels des affaires financières : le processus de l'emprunt doit systématiquement être organisé sur base d'une parfaite compréhension par les deux parties (le vendeur et l'acheteur).
- L'enjeu de la production de documents compréhensibles, utiles et impartiaux demeure la tâche des autorités publique à un niveau régional.
- Les autorités locales ont un rôle crucial à jouer dans la dissémination de l'information, en activant leurs nombreux réseaux envers divers publics cibles, particulièrement les ménages.

### **3. Information grand public, campagne de sensibilisation**

- Les autorités publiques régionales peuvent lancer de grandes campagnes pour accroître l'intérêt et la vigilance du grand public sur les questions financières telles que le budget, les crédits, les assurances, la consommation responsable, l'aide sociale, etc.
- Les medias (TV, radio et Internet) doivent être utilisés comme le meilleur moyen de toucher une large audience et de diffuser une information pertinente.
- On doit promouvoir l'information en ligne, de même que des services de conseil en matière d'argent (newsletter, forum, etc.).

### **4. Centralisation des données**

- Plusieurs pays ont déjà mis en œuvre un concept de base de données centralisée comprenant des renseignements sur les crédits à la consommation des personnes et/ou les procédures de médiation de dettes en cours ; utilisé comme outil de prévention, elle doit être accessible à tout prêteur qui doit pouvoir être en mesure d'évaluer la solvabilité de l'emprunteur.
- Cette base de données centralisée doit être gérée par les autorités publiques au plus haut niveau possible ; le rôle des autorités régionales et locales consiste à contribuer efficacement à la quantité et à la qualité d'informations pertinentes et vérifiées, en provenance d'une variété d'acteurs.
- Les informations doivent être constamment mises à jour, et uniquement basées sur des procédures officielles : contrats de crédits (positifs), défauts de crédits (négatifs), procédures d'apurements de dettes, dettes fiscales non disputées, etc.
- Les informations ne doivent en aucun cas être basées sur les données privées, telles que en provenance d'opérateurs de communication, de fournisseurs d'énergie, commerçants, etc.

### **5. Prévention tertiaire**

- On a pu constater un grand risque de rechute une fois les dettes apurées : la prévention doit être spécifiquement dirigée vers les personnes qui ont déjà connu une situation de surendettement.
- Les procédures d'apurement des dettes doivent inclure des mesures d'accompagnement et/ou des programmes d'éducation en matière de gestion budgétaire, de planification financière, d'information sur les impôts ou les assurances, etc.
- Au contraire de la situation actuelle, les personnes concernées doivent pouvoir bénéficier d'outils leur permettant de ne pas retomber dans le surendettement, principalement une guidance budgétaire régulière.

### **Réactions**

Cette proposition a reçu un accueil favorable d'experts provenant de divers pays européens et invités à en débattre par l'Observatoire. Ces experts ont relevé :

- que, de manière unanime, l'éducation aux services financiers fournies aux écoliers et aux étudiants constitue le moyen de prévention à mettre en œuvre en priorité dans chaque pays européen et qu'elle devrait pouvoir être dispensée dès le plus jeune âge et, à tout le moins à terme, faire partie du cursus obligatoire ;

- qu'il convient de définir ce qu'il faut entendre par comportement responsable du point de vue des rapports de l'individu à l'argent ;
- qu'une prévention efficace requiert non seulement de pouvoir appréhender les informations fournies mais également d'en avoir la volonté ;
- qu'en particulier, cette motivation peut naître à travers la participation à des groupes de paroles au sein desquels des consommateurs venus de tous les horizons peuvent s'exprimer librement (et le font davantage à propos de leur vie quotidienne qu'à propos de leur situation financière) et de définir librement des sujets à débattre ;
- qu'en particulier, l'expérience montre que la participation aux groupes de parole a des effets positifs sur la vie professionnelle des personnes qui y prennent part (elles prennent conscience de l'importance d'un emploi et de l'utilité d'accroître ses compétences et de parfaire sa formation) ;
- que la prévention peut avoir d'autres objectifs que la bonne gestion de son budget et l'accroissement des facultés d'achat et peut aussi amener à se convaincre qu'il existe une autre manière de consommer (et de vivre) et que les richesses ne sont pas uniquement matérielles ;
- que la motivation dont question ci-dessus et la sensibilisation peuvent aussi être efficaces par le recours à des procédés peu habituels (offre d'un prix aux écoliers les plus réactifs, désignation de personnalités à titre d'« ambassadeurs ») ;
- que les campagnes de prévention et de sensibilisation se révèlent être efficaces lorsqu'elles sont ciblées (les rapports entre les jeunes et la téléphonie, les prêts octroyés au jour le jour) ;
- que, pour toute action de prévention et de sensibilisation, il convient de bien définir le groupe cible (par exemple, les ménages présentant un niveau de formation moindre et/ou des revenus moins élevés) et, dans le même temps, qu'il ne faut pas se focaliser sur un seul groupe de population ;
- qu'il convient de tenir compte des schémas comportementaux (voyez les travaux de Kahneman et Tverski à ce sujet) lorsqu'il s'agit de définir les informations à transmettre au groupe cible (un très grand nombre d'informations ne conduit pas nécessairement les membres de ce groupe à prendre de meilleures décisions à l'avenir) ;
- que la prévention du surendettement s'opère également en obligeant les fournisseurs de biens et les prestataires de services à n'insérer dans les contrats qu'ils proposent que des conditions générales simples, justifiées et lisibles, en généralisant un délai de réflexion (ou de rétractation) d'un mois à tous les contrats de crédit et en prohibant de manière précise certains types de publicité notamment pour le crédit ;
- que le financement de la prévention doit être contrôlé par les autorités publiques afin de garantir la neutralité des informations qui sont fournies.



**ATELIER 3 : MESURES ET POLITIQUES  
DÉVALUATION DU SURENDETTEMENT**



## Budgets de référence, quelle méthodologie pour les implémenter ?

**Prof. Ass. Dr. Bistra VASSILEVA**  
**Université de Varna**  
**Bulgarie**

La littérature spécialisée dans les budgets des ménages regorge de termes et concepts, notamment:

- Budgets de référence
- Normes de revenu minimum (MIS - Minimum Income Standards)
- Budgets standardisés
- Normes budgétaires
- Normes d'autosuffisance

Il convient de noter que chacun de ces éléments nécessite une méthodologie spécifique pour son développement et sa mise en œuvre.

Les budgets de référence sont des schémas de dépenses permettant à différents types de ménages de vivre à un niveau donné de bien-être.

La norme de revenu minimum est le revenu dont une personne a besoin pour atteindre un niveau de vie minimum socialement acceptable au Royaume-Uni aujourd'hui, selon les estimations du grand public. Elle se calcule en spécifiant des paniers de biens et services requis par différents types de ménages afin de répondre à ce besoin et de participer à la vie sociale.

La norme d'autosuffisance a été développée pour l'agence Wider Opportunities for Women dans le cadre du projet public Family Economic Self-Sufficiency par Dr.Diana Pearce, à l'époque directrice du projet Women and Poverty de l'agence Wider Opportunities for Women.

Dans la plupart des applications des budgets, un type de niveau minimum de vie est utilisé. Selon la norme de revenu minimum, la notion de « **minimum** » recouvre bien plus que la simple survie. Elle couvre des besoins, non des envies, des nécessités, pas du luxe. En identifiant les choses que tout un chacun devrait pouvoir se permettre, elle ne tente pas de spécifier des exigences supplémentaires pour des individus ou des groupes particuliers (p.ex. les besoins nés de la vie dans un lieu reculé ou d'un handicap). Par conséquent, il est impossible de garantir à tous ceux gagnant plus que le revenu minimum qu'ils atteindront un niveau de vie acceptable. Toutefois, une personne qui tombe sous ce minimum a peu de chances d'atteindre ce niveau de vie.

D'autres auteurs et institutions utilisent des termes tels que « besoins fondamentaux », « besoins modestes mais adéquats » ou encore « niveau décent de logement, d'alimentation, d'habillement, de sécurité, d'information et de communication ».

Une question pertinente est : qu'est-ce qu'un « besoin fondamental » ? Et quelle est la signification du terme « décent » pour les ménages de différents groupes sociaux ?

L'idée publique de revenus adéquats peut être étudiée objectivement de diverses manières. L'une d'entre elles consiste à demander directement aux gens quels niveaux de revenus d'un ménage ils considèrent comme suffisant tout juste à boucler leur fin de mois. Une autre, indirecte, est d'étudier quels sont les biens, services et expériences dont la population estime ne pas pouvoir se passer, puis de déterminer statistiquement les niveaux de revenus auxquels, en moyenne, une personne ne souffre pas d'un manque forcé de, disons, trois produits définis socialement comme de première nécessité ou plus. De telles méthodes statistiques peuvent également être utilisées pour analyser les niveaux moyens de revenus des ménages auxquels la population dans son ensemble atteint effectivement les normes nationales, par exemple en matière de consommation de nutriments recommandés, ou encore de santé ou d'éducation. Les méthodes de calcul du coût du panier de la ménagère (budget) sont fréquemment utilisées par certains chercheurs, mais si le contenu du panier considéré doit refléter l'opinion du public et pas seulement celle des experts qui déterminent ledit budget, alors elles doivent se fonder sur des groupes de discussion intense à petite échelle (parfois appelés groupes cibles) représentant correctement tous les secteurs de l'ensemble de la population et travaillant avec les experts dans des domaines tels que la nutrition et la santé, jusqu'à ce qu'un accord soit atteint quant à ce qui est juste suffisant pour des ménages de tailles et de compositions différentes, et ce avant le calcul du coût du panier<sup>4</sup>.

Ces différentes méthodes de sciences sociales fournissent des chiffres fiables sur ce dont des ménages de tailles et de compositions différentes ont besoin pour atteindre un niveau de vie acceptable dans des conditions à long terme normales, quelles que soient leurs sources de revenus.

Nous pouvons résumer les avantages des budgets de référence comme suit :

- **Transparence**  
Tout le monde peut voir les articles et leur prix.
- **Souplesse**  
Les budgets de référence peuvent être facilement modifiés : il est possible d'ajouter ou de supprimer des articles, ou de modifier des prix.
- **Consensus**  
Les BR offrent la possibilité d'obtenir un consensus entre diverses parties prenantes sur des questions particulièrement subjectives.

### **Méthode de développement et de mise en œuvre de budgets de référence**

La méthode présentée se fonde sur l'ouvrage « Handbook of Reference Budgets on the design, construction and application of reference budgets »<sup>5</sup>. Elle compte cinq modules, décrits à la figure 8.

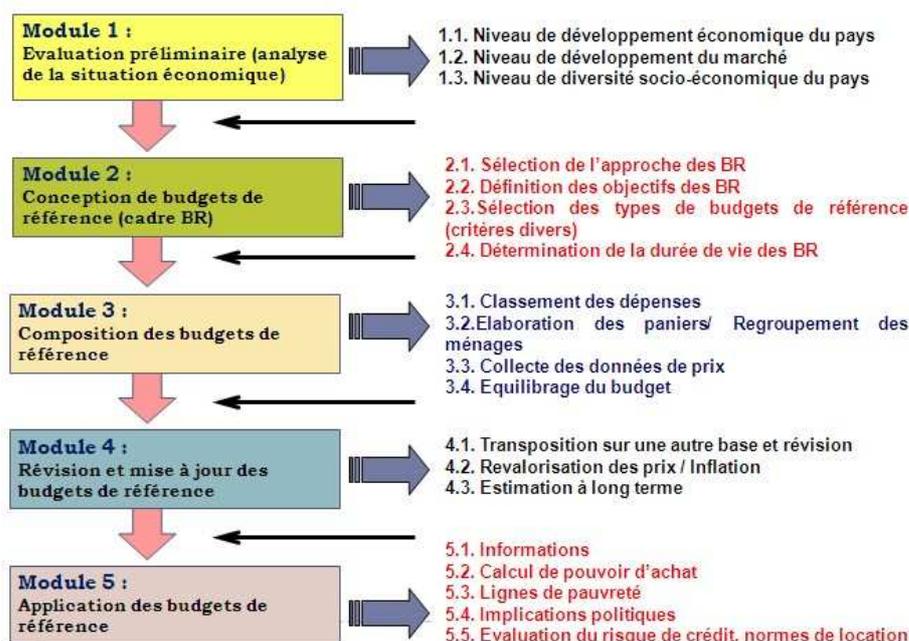
---

<sup>4</sup> Source : <http://www.Staff.Ncl.Ac.Uk/J.Veit-Wilson/> John Veit-Wilson's Papers On Concepts, Definitions And Measures Of Poverty, On Income Adequacy And On Minimum Income Standards.

Données de publication : chapitre 14, J Strelitz and R Lister [eds][2008], Why Money Matters. Family income, poverty and children's lives. London: Save the Children, pp 125-132.

<sup>5</sup> Éditeurs : Marcel Warnaar, Albert Luten (Nibud, Pays-Bas), décembre 2009, ISBN 978-90-8904-030-5

**Fig. 8. Méthode de développement et de mise en œuvre de budgets de référence**



### **Module 1 : Évaluation préliminaire (analyse de la situation socio-économique)**

Dans ce module, il convient d'analyser les conditions sociales et économiques actuelles d'un pays particulier, y compris la politique sociale, le système fiscal, afin de pouvoir déterminer :

1. Le niveau de développement économique du pays
2. Le niveau de développement du marché
3. Le niveau de diversité socio-économique du pays

### **Module 2 : Conception de budgets de référence (cadre BR)**

**2.1.** Selon Fisher, trois types d'approches des budgets de référence peuvent être définis, à savoir :

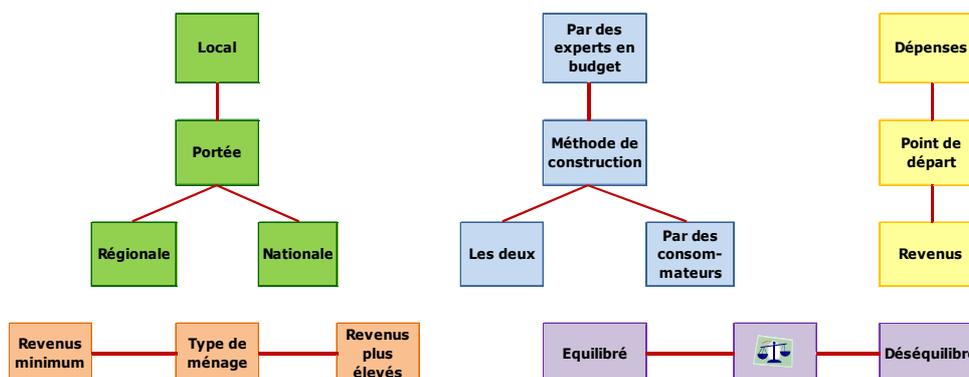
- Une approche détaillée  
Tous les éléments sont décrits en détails. Une recherche exhaustive et de la main d'œuvre sont nécessaires.
- Approche par catégories  
Un certain nombre de catégories de consommation est utilisé. Les budgets sont fondés sur l'expérience des spécialistes.
- Approche basée sur les dépenses moyennes des consommateurs  
Les résultats d'enquêtes sur les dépenses des ménages sont utilisés.

**2.2.** Le principal objectif des budgets de référence doit être défini à l'avance car les méthodes de composition des budgets dépendent de l'objectif de base, qui peut être :

- l'information ;
- la mesure du pouvoir d'achat ou de la pauvreté ;
- l'information et la mesure du pouvoir d'achat.

**2.3.** Types de budgets de référence

**Fig. 9. Principaux types de budgets de référence**



### Module 3 : Composition des budgets de référence

La composition de budgets de référence commence par le classement des dépenses (tableau 1).

#### 3.1. Classement des dépenses

##### A. Dépenses fixes

Ce sont les dépenses qui ont tendance à être organisées sur une base contractuelle, comme un loyer, une hypothèque, des abonnements, etc. Le paiement de ces dépenses s'effectue souvent selon des échéances fixes (annuellement, mensuellement, etc.).

**Tableau 3 – Groupes de dépenses dans les budgets de référence**

GROUPE	CARACTERISTIQUES
A. Dépenses fixes	Dépenses essentielles organisées sur une base <b>contractuelle</b> comme un loyer, une hypothèque, des abonnements, des frais énergétiques, ...
B. Dépenses exceptionnelles	Généralement effectuées à <b>intervalles irréguliers</b> : achat d'une voiture ou de nouveaux meubles
C. Dépenses courantes	Incluent les <b>dépenses quotidiennes et hebdomadaires pour de la nourriture ou des produits d'hygiène</b>

*B. Dépenses exceptionnelles*

Les dépenses exceptionnelles s'effectuent à intervalles irréguliers. Certaines d'entre elles sont conséquentes, comme l'achat d'une voiture ou de nouveaux meubles. Souvent, un ménage doit économiser pendant longtemps pour pouvoir s'offrir ces choses. Dans un mois ou une année précis(e), ces sommes peuvent être nulles, un/une autre d'entre elles peuvent se monter à des centaines ou des milliers d'euros.

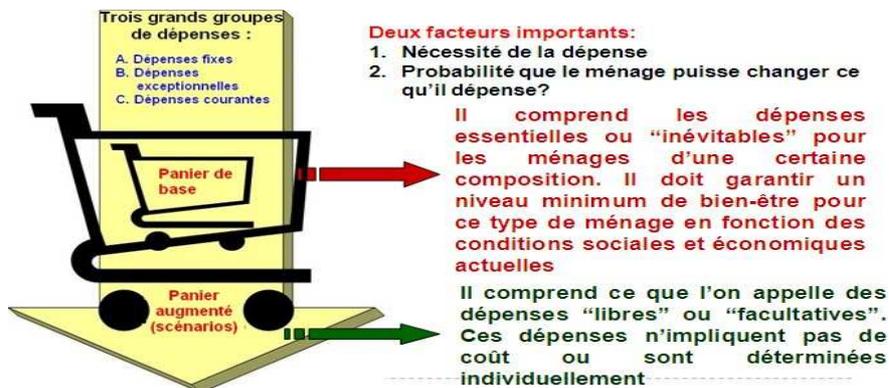
*C. Dépenses courantes*

Les dépenses courantes incluent les dépenses quotidiennes et hebdomadaires pour des choses comme de la nourriture ou des produits d'hygiène. Elles ont tendance à être relativement souples.

**3.2. Élaboration des paniers**

Le cœur du processus d'élaboration de paniers est illustré à la figure 3.

**Fig. 10 – Élaboration des paniers**



La constitution de paniers pour des budgets de référence pour un revenu minimum est une tâche très subjective. Le panier de base peut être composé par : 1/ des spécialistes, 2/ des consommateurs ou 3/ des spécialistes et des consommateurs (tableau 2).

**Tableau 4 – Principales méthodes de constitution de paniers**

<b>Type de constitution</b>	<b>Inconvénients</b>	<b>Utilité pour des conseils en matière d'endettement</b>
Données empiriques (p.ex. études de budget)	Tend à refléter la « réalité », mais présente souvent des lacunes pour les ménages à bas revenus.	Ne convient pas, particulièrement quand des budgets équilibrés sont nécessaires.
Spécialistes en matière de budget	Subjective par nature.	Convient si le processus d'élaboration est détaillé et transparent.

Un panier de base comprend les dépenses essentielles ou « inévitables » pour les ménages d'une certaine composition. Il doit garantir un niveau minimum de bien-être pour ce type de ménage en fonction des conditions sociales et économiques actuelles dans le pays concerné. Un panier augmenté comprend ce que l'on appelle des dépenses « libres » ou « facultatives ». Ces dépenses n'impliquent pas de coût ou sont déterminées individuellement, ce qui rend difficile la détermination d'un montant minimum. L'avantage de l'approche du panier de base est que dans la plupart des cas, il reste souvent un montant pour acheter les articles marqués d'un astérisque ou des versions plus onéreuses des produits du panier.

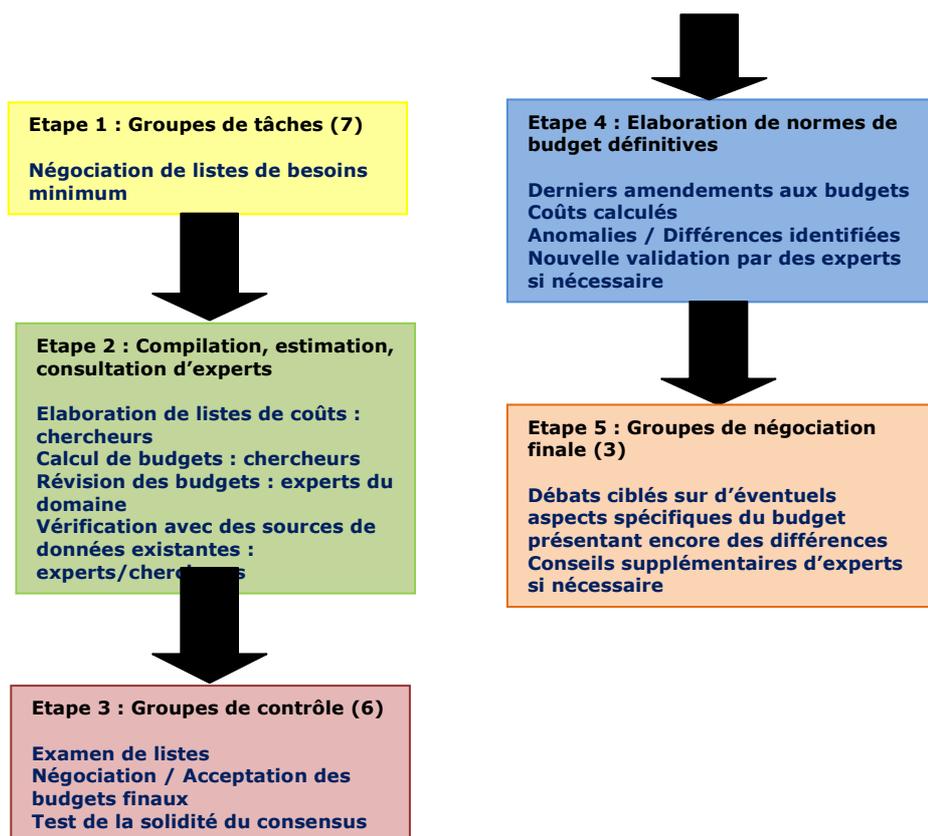
**Tableau 5 – Exemples de méthodes de composition de paniers choisies par les pays participant au projet Standard Budgets**

<b>Autriche</b>	Le budget de base d'un ménage d'une seule personne a été élaboré à partir de données sur les revenus présumés et se fonde sur des recherches et des données obtenues de différentes sources et à l'aide d'approches diverses
<b>Belgique</b>	Globalement, les budgets de référence minimum sont plus limités que les versions des clients des crédits sociaux, essentiellement à cause des différences de revenus disponibles et du niveau d'endettement du crédit utilisé
<b>Bulgarie</b>	Le budget de base d'un ménage d'une seule personne a été élaboré à partir de données sur les revenus disponibles et se fonde sur nos propres recherches, y compris des méthodes qualitatives et quantitatives
<b>Espagne</b>	Vu la situation actuelle, le BR ne peut remplacer la méthode de calcul du salaire minimum. Les BR reflètent une baisse du pouvoir d'achat qui doit être prise en compte quand on envisage d'élargir la politique d'accès au logement social et à des montants forfaitaires pour des besoins spécifiques

Pour développer et présenter différents scénarios en se fondant sur des budgets de référence, il faut commencer par le total des revenus disponibles. Ces budgets de référence particuliers, où les revenus constituent le point de départ, sont utilisés pour obtenir des informations sur le budget et non comme un instrument de mesure de la pauvreté.

La méthode du groupe cible est largement utilisée pour la composition des paniers (figure 11).

**Figure 11 – Méthode des groupes cibles appliquée par le Vincentian Partnership for Social Justice**



En Irlande et au Royaume-Uni, les étapes auxquelles chaque phase de groupes devait vérifier les résultats de la phase précédente impliquaient différents groupes de personnes, à l'exception de la phase finale, où l'on a trouvé utile d'inclure des personnes qui avaient participé à des étapes précédentes et connaissaient donc parfaitement l'approche et les objectifs du projet. Le processus a requis beaucoup de temps à cause du nombre de groupes impliqués et de la nature très détaillée des discussions. Toutefois, en incluant différentes personnes dans 33 des 36 groupes, un large consensus a été atteint.

Aux Pays-Bas, toutes les étapes ont été réalisées par le même groupe. Avec cette approche, personne n'a changé d'avis au cours des trois phases. Cette procédure a été répétée pour les trois autres groupes cibles néerlandais, le résultat final étant quatre paniers différents par ménage.

### **3.3. Regroupement des ménages à plus hauts revenus**

Le point de départ des budgets de référence pour les ménages à plus hauts revenus sont en fait les budgets des ménages avec des revenus minimum.

**Tableau 6 – Variables de classement des ménages à plus hauts revenus**

<b>VARIABLE</b>	<b>CLASSIFICATION</b>
<b>Composition du ménage</b>	<b>Age, sexe des membres, école fréquentée par les enfants</b>
<b>Logement</b>	<b>Propriétaire ou locataire</b>
<b>Type de logement</b>	<b>Appartement, maison en ville, villa</b>
<b>Type de chauffage</b>	<b>Central ou non</b>
<b>Nombre de voitures</b>	<b>Valeur neuve, nombre de km/an, neuve ou d'occasion</b>
<b>Assurance médicale</b>	<b>Oui / Non</b>

**Exemple de segments de ménages NIBUD**

CELIBATAIRE

- ✓ Moins de 65 ans
- ✓ Plus de 65 ans

COUPLE SANS ENFANT

- ✓ Moins de 65 ans
- ✓ Plus de 65 ans

COUPLE

- ✓ Moins de 65 ans, un enfant de 8 ans
- ✓ Moins de 65 ans, deux enfants de 6 et 14 ans
- ✓ Moins de 65 ans, trois enfants de 10, 12 et 14 ans

PARENT CELIBATAIRE

- ✓ Moins de 65 ans, un enfant de 8 ans
- ✓ Moins de 65 ans, deux enfants de 6 et 14 ans
- ✓ Moins de 65 ans, trois enfants de 10, 12 et 14 ans

Exemple de groupement de ménages NIBUD

- 1) Regroupez les ménages de même taille et comptez combien il y en a avec la même composition dans l'échantillon.

315 ménages d'une personne et 235 de 2 personnes

- 2) Répartissez ces ménages en groupes égaux d'au moins 50 ménages en fonction des revenus.

$315/50=6,3$ , à savoir six groupes avec une personne et  $235/50=4,7$ , à savoir 4 groupes avec 2 personnes

- 3) Calculez les budgets moyens pour ces groupes. Vous obtenez les revenus nets moyens et le montant moyen dépensé dans les différentes catégories de dépenses.
- 4) Faites une approximation pour arrondir les revenus moyens.  
P.ex. 1479 euros peuvent être arrondis à 1500 euros.

### 3.4. Collecte des données de prix

Si les budgets de référence sont élaborés à l'aide de paniers, il faut connaître le prix des articles. Différents types de prix peuvent être utilisés :

1. Tarifs ou prix fixes  
En cas de prix fixés légalement ou au niveau national.
2. Prix moyens pondérés  
Fournisseurs peu nombreux et par conséquent gamme de prix étroite.
3. Micro-données issues d'études sur l'indice des prix + concept du premier quartile  
En cas de grande variété de prix et de qualités.

### 3.5. Équilibrage du budget

Le principe de base est que les dépenses ne peuvent jamais être inférieures au niveau de dépenses de base. Il existe deux méthodes d'équilibrage du budget :

1/ Toutes les dépenses sont ajustées proportionnellement, mais ne doivent jamais être inférieures au niveau de dépenses de base.

2/ Les dépenses sont ajustées sur un article donné, dans la proportion dans laquelle cet article dépasse le montant de base.

## Module 4 : Révision et mise à jour des budgets de référence

Transposition sur une autre base Répétition de la recherche initiale pour créer de nouveaux budgets de zéro.

Révision Les groupes décident si les budgets existants doivent être partiellement modifiés.

Tarifification Identification des prix actuels d'articles donnés chez les fournisseurs.

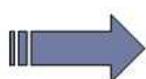
Inflation Application de la méthode de revalorisation basée sur le RPI<sup>6</sup> afin d'ajuster les coûts du budget de l'année précédente.

Estimations à long terme

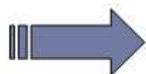
- Intervalles de paiement des salaires : tous les mois, toutes les semaines, etc.
- Le BR moyen ne reflète pas les dépenses réelles d'un ménage.
- Différents intervalles de paiement pour différents biens et services.

---

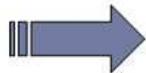
<sup>6</sup> RPI – Indice des prix de détail.



**FLUCTUATIONS:**  
Chers / Bon marché ET riche / Mois pauvres



**PROBLEMES DE LIQUIDITES** pour les ménages



**TAMPON:** combiner et équilibrer les soldes de budget mensuels et le total des soldes bancaires

**Tableau 7 – Résumé des résultats du projet Standard Budgets par pays**

	Autriche	Belgique
<b>Objectif</b>	Informations sur le budget et conseils en matière d'endettement	Informations sur le budget et conseils en matière d'endettement
<b>Objectif spécifique</b>	Calculer les coûts réels d'un niveau de vie de base répondant aux besoins physiques, psychologiques et sociaux d'un individu et lui permettant de s'intégrer à la société d'aujourd'hui.	Produire un budget normatif minimal pour des ménages, qui pourrait également servir à analyser les budgets des clients du crédit social.
<b>Paniers</b>	Prix peu nombreux mais précis. Le premier quartile (25% supérieur au prix le moins élevé) ou des chiffres moyens ont été utilisés selon la catégorie.	Prix peu nombreux mais précis de magasins, ajustés grâce aux informations du groupe cible
<b>Types de ménages</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ménage d'une seule personne (homme/femme, de 25 à 51 ans)</li> <li>- Mère célibataire avec un enfant de 8 ans</li> <li>- Couple sans</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Personne à faibles revenus</li> <li>- Célibataire en Wallonie et à Bruxelles</li> <li>- Célibataire en Wallonie</li> <li>- Célibataire à</li> </ul>

	<p>enfant (de 25 à 51 ans)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Couple avec un enfant de 8 ans</li> <li>- Couple avec deux enfants de 7 et 14 ans</li> </ul>	<p>Liège</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Célibataire à Bruxelles</li> <li>- Célibataire sans emploi en Wallonie et à Bruxelles</li> </ul>
--	--	--

	Bulgarie	Espagne
<b>Objectif</b>	Développer un système de classement des dépenses fondé sur les types de besoins et les objectifs des budgets et utiliser les BR à des fins d'information.	Développer des BR comme des outils permettant de conscientiser les ménages quant au niveau de leurs dépenses et à leur capacité de supporter le poids de différents plans de remboursement de dettes.
<b>Objectif spécifique</b>	Vu les différences régionales et entre les centres urbains et les villes de province, nous avons d'abord convenu d'élaborer des BR uniquement pour la municipalité de la région de Varna et de les utiliser comme cadre pilote pour le futur développement de BR au niveau national.	Créer un budget équilibré pour un ménage type (au niveau de la composition et de la situation) pour pouvoir l'utiliser comme point de référence pour autant de familles que possible, le panier satisfaisant le besoin d'inclusion sociale exprimé par les basse et moyenne classes.

<b>Paniers</b>	Utilisation de moyennes lors de la mesure des dépenses des ménages. Interviews (en ligne et en face à face) et enquêtes auprès du groupe cible.	Données primaires sur des prix, enquête avec un questionnaire, deux groupes cibles.
<b>Types de ménages</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Célibataire</li> <li>- Couple sans enfant</li> <li>- Couple avec enfant</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Célibataire</li> <li>- Couple sans enfant</li> <li>- Couple avec un enfant de 16 ans</li> <li>- Couple avec deux enfants</li> </ul>

#### Module 5 : Application des budgets de référence

- Mesure de la pauvreté
- Informations sur les budgets et conseils en matière d'endettement
- Évaluations de risque de crédit, normes de location
- Calculs de pouvoir d'achat
- Implications politiques

Alors que les politiques d'intégration et de protection sociales se concentrent généralement principalement sur les revenus, une prise en compte réaliste des schémas de dépenses, des besoins et des coûts manque souvent. C'est également vrai quand il s'agit des données disponibles à ce sujet. La promotion du développement et de l'utilisation de budgets de référence contribue à la lutte contre le surendettement et l'exclusion financière et sociale à un niveau individuel (les ménages). Il s'agit également d'un outil utile permettant de fournir des conseils sur l'endettement et sa prévention, ainsi que des informations sur l'élaboration d'un budget.

En même temps, les budgets de référence fournissent des données pertinentes pouvant servir dans le cadre du développement de politiques sociales. Le recours à des budgets de référence peut aider à garantir que les conditions de vie réelles et les besoins de ceux qui sont confrontés à la pauvreté et font partie de ménages à faibles revenus sont correctement pris en compte.



# **Dettes financières des ménages, revenu disponible et surendettement**

**Riccardo DE BONIS<sup>7</sup>**  
**Banque d'Italie**

## **1. Introduction et motivation**

Du milieu des années quatre-vingt-dix au début de la crise de 2007, la dette des ménages a augmenté dans le monde entier, soulevant l'inquiétude quant à la stabilité financière et au surendettement, comme le phénomène américain des subprimes l'a clairement montré aux États-Unis (cf. Bianchi et al, 2010 ; Palumbo and Parker, 2009 ; White, 2007). Le rapport de la Commission européenne (2008) a établi que le surendettement comptait de nombreuses facettes. Ce rapport s'est beaucoup inspiré des statistiques de l'enquête européenne sur les revenus et les conditions de vie (EU-SILC) et a conclu que « the overall situation of debt and assets is not accounted for » (la situation globale de la dette et des actifs est inconnue, traduction libre). Les ménages ont effectivement des dettes, mais également des actifs financiers et immobiliers, principalement représentés par des habitations. Une des recommandations du rapport Stiglitz, Sen, Fitoussi Report est d'envisager les revenus et la consommation conjointement avec la richesse. Le premier objectif de ce document est de résumer certaines tendances récentes, non seulement en matière d'endettement des ménages mais aussi sur leur richesse dans les principaux pays de la zone euro<sup>8</sup>. Nous soulignons quelques analogies et différences entre les pays.

Des statistiques macro-économiques agrégées ne suffisent pas pour étudier les problèmes de répartition et de surendettement. Pour analyser ces points, il est nécessaire d'examiner des micro-données. Le deuxième objectif de ce document est de se pencher sur le surendettement en Italie en utilisant l'étude de la Banque d'Italie sur les revenus et la fortune des ménages (Survey on Household Income and Wealth – SHIW).

Le rapport compte cinq parties. Après cette introduction, la Partie 2 résume les principales tendances de l'endettement financier des ménages. La Partie 3 concerne le patrimoine financier et immobilier (ou la fortune) des ménages. La Partie 4 aborde certains éléments du surendettement des ménages à l'aide des données de l'enquête SHIW de la Banque d'Italie. La Partie 5 est une brève conclusion.

## **2. Endettement financier des ménages**

L'endettement financier des ménages (somme des crédits à la consommation, des hypothèques et d'autres emprunts, comme les crédits d'entreprise individuelle) augmente depuis 1995. La figure 1 montre le rapport entre l'endettement financier

---

<sup>7</sup> Banque d'Italie. Ce document résume la présentation faite lors de la Conférence européenne sur les *actions mises en œuvre par les régions et les collectivités territoriales pour la prévention, l'évaluation et le traitement du surendettement* (Conference on *Regional and local treatment, prevention and assessment of over-indebtedness*), qui s'est tenue à Namur (Belgique), les 30 septembre et 1<sup>er</sup> octobre 2010. Je remercie Stefano Iezzi, Richard Walton et les participants à la conférence pour leurs remarques et commentaires utiles sur une version précédente. Maria Paola Ferraresi a assuré une aide technique précieuse. Les avis exprimés dans le présent document sont ceux de l'auteur et n'engagent en aucun cas la responsabilité de la Banque d'Italie.

<sup>8</sup> Sur la richesse des ménages voir Banque d'Italie (2010); Crédit Suisse (2010); Bartiloro et al (2011).

et les revenus disponibles des ménages dans certains pays européens. Cette progression est particulièrement forte aux Pays-Bas, où la proportion est d'environ 250 %. La progression est également notable en Espagne. D'un autre côté, la Belgique, l'Allemagne, la France, et plus spécialement l'Italie, enregistrent des niveaux d'endettement moins élevés.

Les emprunts hypothécaires sont la principale forme de dette des ménages dans tous les pays (tableau 1). Les emprunts à la consommation sont inférieurs aux emprunts hypothécaires et souvent aux emprunts d'entreprise individuelle (autres prêts). Ces caractéristiques reflètent des aspects des économies nationales, comme le poids des petites et moyennes entreprises non financières et le degré de développement des marchés financiers.

Étant donné les taux d'intérêts très bas, la progression des crédits à la consommation et des crédits hypothécaires a été très forte jusqu'à l'explosion de la crise financière. Par la suite, la récession a provoqué une nette décélération des prêts aux ménages. Le taux de croissance des crédits hypothécaires est resté supérieur à celui des crédits à la consommation. À nouveau, on constate de grandes différences entre les pays. Avant 2007/08, lorsque la crise a éclaté, la croissance des prêts à la consommation était particulièrement forte en Espagne et en Italie, tandis que les crédits hypothécaires augmentaient nettement en Espagne et en France.

De nombreux facteurs influencent l'endettement des ménages et peuvent expliquer les différences nationales. L'épargne peut être inversement proportionnelle à l'endettement, comme l'illustre le cas italien. Le PIB par habitant peut être lié à un système financier plus vaste et donc à un endettement plus élevé. Des fluctuations des prix de l'immobilier ont influencé la demande de prêts hypothécaires. En outre, la déductibilité fiscale des remboursements des intérêts (très élevée dans des pays comme les Pays-Bas) influe sur la demande de ces mêmes prêts. L'efficacité du marché locatif a un impact sur la demande de logements et affecte donc le taux location-attribution : celui-ci est inférieur à 50 % en Allemagne et avoisine les 70/80 % en Italie et en Espagne. Les pays présentent des ratios prêt/valeur différents selon la politique de risque des banques. L'extraction hypothécaire (Mortgage Equity Withdrawal) est courante aux Pays-Bas, mais rare dans d'autres pays de la zone euro. L'innovation financière et le degré d'exhaustivité des marchés hypothécaires (p.ex. la disponibilité des différents taux d'intérêts et contrats, comme des taux fixes ou variables, des prêts hypothécaires inversés et les frais de remboursement anticipé) affectent également la demande en crédit des ménages.

### **3. Patrimoine financier et immobilier des ménages**

Les ménages ont des dettes mais aussi des actifs financiers : dépôts, titres, actions et autres parts, instruments de compagnies d'assurances et de fonds de pension. La fortune des ménages est indispensable à l'analyse du surendettement.

Le ratio patrimoine financier/revenus disponibles est particulièrement élevé aux Pays-Bas et en Belgique, ainsi, dans une moindre mesure, qu'en Italie (figure 2). La fortune nette des ménages tient compte des actifs financiers bruts, hors dette (figure 3). Étant donné le faible endettement des ménages italiens, leur fortune nette est très proche de celle des ménages belges et néerlandais.

Mise à part l'augmentation de l'importance des circuits financiers au cours des vingt dernières années, le logement est le patrimoine le plus important de la plupart des ménages, même dans des pays riches comme les pays européens. Le ratio patrimoine immobilier (ou logement)/revenus disponibles a augmenté depuis la seconde moitié des années 1990 sous l'effet de l'accroissement des prix de l'immobilier (figure 4). Ce ratio est le plus élevé en Espagne, atteint des niveaux

intermédiaires en France et en Italie et est le plus faible en Allemagne, aux Pays-Bas et en Belgique.

#### **4. Le surendettement selon l'enquête de la Banque d'Italie**

Les macro-statistiques ne couvrent pas entièrement le surendettement des ménages. Sur ce point, des micro-données sur les revenus et la fortune sont nécessaires. L'étude de la Banque d'Italie sur les revenus et la fortune des ménages (Survey on Household Income and Wealth – SHIW) présente un échantillon représentatif de la population italienne. Elle comprend des données détaillées sur des caractéristiques sociodémographiques, la consommation, les revenus, l'endettement et la fortune des ménages.

Selon la SHIW, 27 % des ménages sont endettés, essentiellement pour la consommation de biens, l'achat d'un logement et, dans une moindre mesure, pour des raisons professionnelles (figure 5). La SHIW contient également des informations sur les emprunts contractés auprès d'amis et de membres de la famille. L'influence de ce dernier type d'emprunt est néanmoins faible. Les données sur l'endettement des ménages par quintile de revenus indiquent une corrélation positive entre les pourcentages des familles endettées et leurs revenus (figure 6) : les ménages plus riches sont plus souvent endettés que les plus pauvres. Une exception à cette règle concerne les prêts reçus d'amis et de membres de la famille.

En Europe, il n'existe pas de définition harmonisée du surendettement. Un indicateur utile est le ratio service de la dette/revenus du ménage. En Italie, un instrument de mesure courant du surendettement est le pourcentage des ménages avec un service de la dette supérieur à 30 % de leurs revenus. Le tableau 2 montre que ces familles représentent 3,7 % du total interrogé dans la SHIW. Cette mesure du surendettement n'est pas exhaustive, car des ménages peuvent rembourser leur dette en liquidant des actifs financiers. La pauvreté est liée non seulement à des revenus insuffisants mais également à la fortune (voir Brandolini, Magri et Smeeding, 2010). Il est possible de créer un instrument de mesure de la pauvreté fondé sur le patrimoine prenant en compte la différence entre actifs financiers et passif (voir tableau 2). Si l'on tient uniquement compte des familles possédant un passif supérieur à ses actifs financiers, le taux d'endettement baisse très peu (de 3,70 à 3,68). Cela signifie que seul un nombre infime de ménages sont capables de supporter un service de la dette élevé en liquidant des actifs financiers. Le pourcentage des ménages surendettés serait bien plus faible (autour de 0,36 %) si nous prenions seulement en considération les familles dont le passif est supérieur au total des actifs (patrimoine immobilier et financier). La détention d'une fortune immobilière fait baisser le nombre de personnes surendettées, mais des logements sont beaucoup plus difficiles à liquider que des actifs financiers.

Le questionnaire SHIW compte une question où les ménages doivent indiquer si avec leurs revenus, ils terminent leur mois avec ou sans difficulté. Le taux précédent de surendettement (3,7 %) baisse à 2,8 % si on considère uniquement les ménages qui déclarent que leurs revenus ne suffisent pas pour boucler leur fin de mois (« avec difficulté »). En d'autres termes, un pourcentage de 0,9 % des ménages interrogés ont plus de passif que d'actifs financiers et déclarent que, nonobstant un service de la dette élevé, leurs revenus suffisent à maintenir leur niveau de vie.

Peu de pays effectuent des enquêtes sur les revenus et la fortune des ménages. Des comparaisons internationales sont donc ardues. De plus, les enquêtes nationales actuelles ne sont pas harmonisées. En 2006, la Banque centrale européenne a mis en place un réseau de spécialistes de l'Eurosystème afin

d'élaborer une proposition d'enquête sur le patrimoine et la consommation des ménages (Household Finance and Consumption Survey - HFCS) pour les pays de la zone euro. Les principaux thèmes sont un questionnaire commun, les modalités de mise en œuvre et les coûts. Tous les pays de la zone euro ont accepté de mener cette enquête. Celle-ci sera conduite à un niveau décentralisé selon une approche orientée sur les résultats. Les enquêtes préexistantes (comme la SHIW), convergeront progressivement vers le modèle Eurosystem. Les nouvelles enquêtes nationales fourniront des informations comparables suivant une liste commune de variables de résultat, afin de garantir la comparabilité des données sur les caractéristiques démographiques, les revenus, la fortune, le patrimoine immobilier, le patrimoine financier, les dettes et les dépenses des ménages. Nous pourrions ainsi répondre à des questions-clés sur le comportement économique des ménages, où la connaissance des répartitions est essentielle. Les données de l'enquête HFCS alimenteront les travaux de recherche et d'analyse sur l'endettement des ménages et le surendettement en Europe. Les premières statistiques pour la plupart des pays de la zone euro seront disponibles d'ici à la seconde moitié 2012.

## **5. Conclusions**

Au cours des dernières années, l'endettement des ménages a augmenté dans tous les pays de la zone euro. Toutefois, les ménages possèdent un patrimoine financier et immobilier qui peut atténuer la charge d'un fort endettement. Selon l'étude de la Banque d'Italie sur les revenus et la fortune des ménages (Survey on Household Income and Wealth – SHIW), et si l'on définit le surendettement comme une situation dans laquelle le service de la dette est supérieur à 30 % des revenus des ménages, seulement 3,70 % des ménages italiens sont surendettés. Ce pourcentage ne varie pas si l'on considère les ménages avec un patrimoine financier inférieur à la dette financière. Le pourcentage de familles surendettées chute à 0,36 % si l'on tient compte de tous les ménages dont le patrimoine total est inférieur à la dette financière. En résumé, le patrimoine financier et immobilier doit être analysé avec précaution lors de l'élaboration de politiques en matière de surendettement des ménages.

## **Références**

Banque d'Italie (2010), Household Wealth in Italy – Décembre 2009.

Bartiloro L., M. Coletta, R. De Bonis, et A. Mercatanti, Household Wealth in a Cross-Country Perspective, dans R. De Bonis e A. Pozzolo (édité par) (2011) « The financial systems of industrialised countries. Evidence from the financial accounts », Springer, à venir.

Bianchi J. and E. G. Mendoza (2010), Overborrowing, Financial Crises and "Macro-prudential" Taxes, NBER WP n. 16091, juin.

Brandolini A., S. Magri and T. M. Smeeding (2010), Asset-Based Measurement of Poverty, Banque d'Italie, Working Paper, n. 755.

Crédit Suisse (2010), Global Wealth Report, octobre.

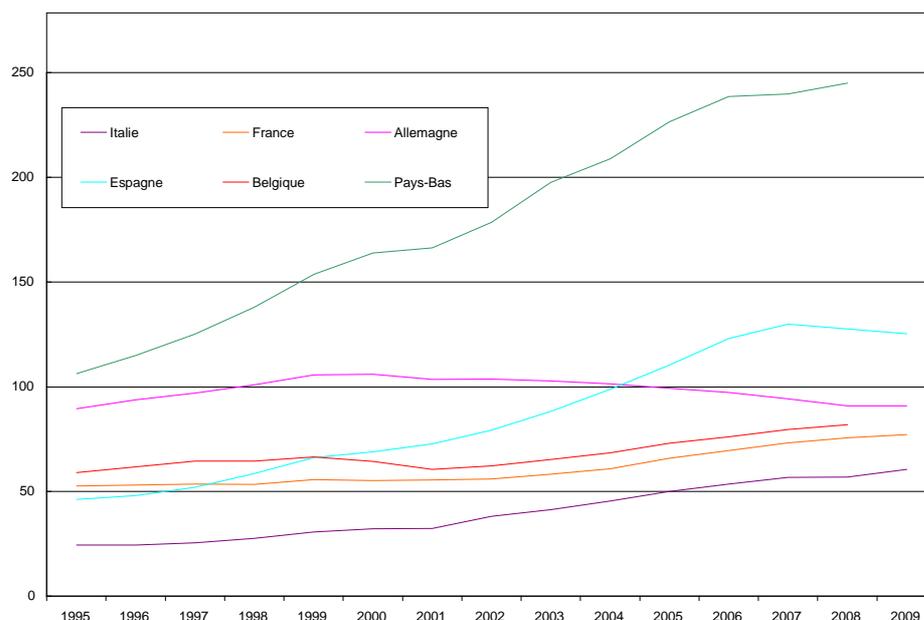
Commission européenne (2008), Vers une définition européenne opérationnelle commune du surendettement, Bruxelles.

Palumbo M.G. and J.A. Parker (2009), The integrated financial and real system of national accounts for the United States: does it presage the financial crisis?, NBER Working Paper, No. 14663, janvier.

J. E. Stiglitz, A. Sen, and J.P. Fitoussi (2009), Rapport de la Commission sur la mesure des performances économiques et du progrès social, disponible à l'adresse <http://www.stiglitz-sen-fitoussi.fr/en/index.htm>.

White R. (2007), Measured wealth, real wealth and the illusion of saving, Irving Fisher Committee on Central Bank Statistics, IFC Bulletin, n. 26, volume 2, juillet.

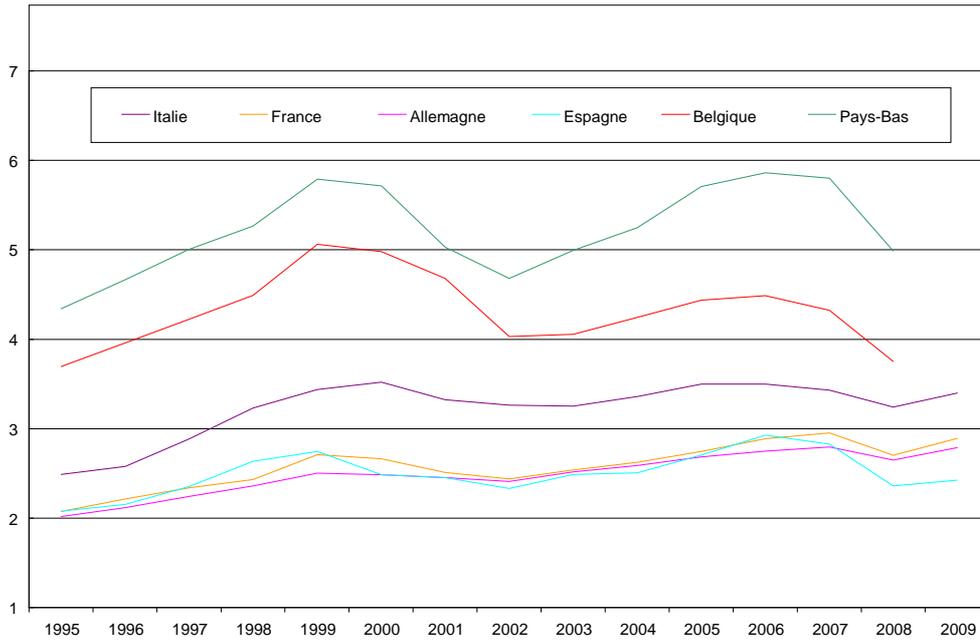
**Fig. 12. Ratio dette financière/revenus disponibles (pourcentages)**



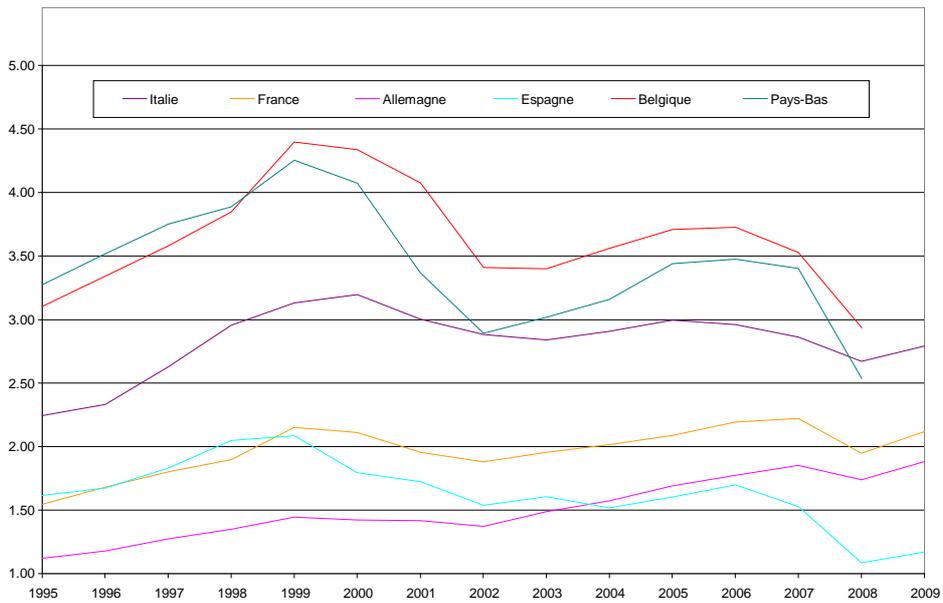
**Tableau 8. Emprunts des ménages (pourcentages, fin 2009)**

	Crédit à la consommation	Crédits hypothécaires	Autres crédits	Total
Belgique	8,5	75,7	15,8	100,0
Pays-Bas	5,9	89,1	5,0	100,0
Allemagne	12,6	68,0	19,3	100,0
France	16,3	75,1	8,6	100,0
Espagne	10,6	75,0	14,5	100,0
Italie	11,6	56,5	32,0	100,0
Zone euro	12,8	71,7	15,6	100,0

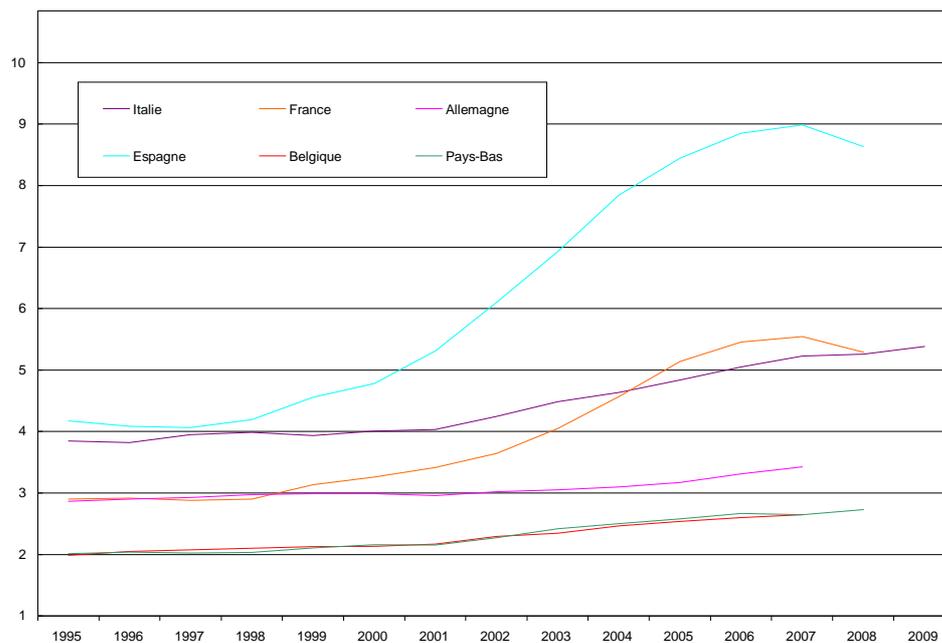
**Figure 13. Ratio patrimoine financier/revenus disponibles**



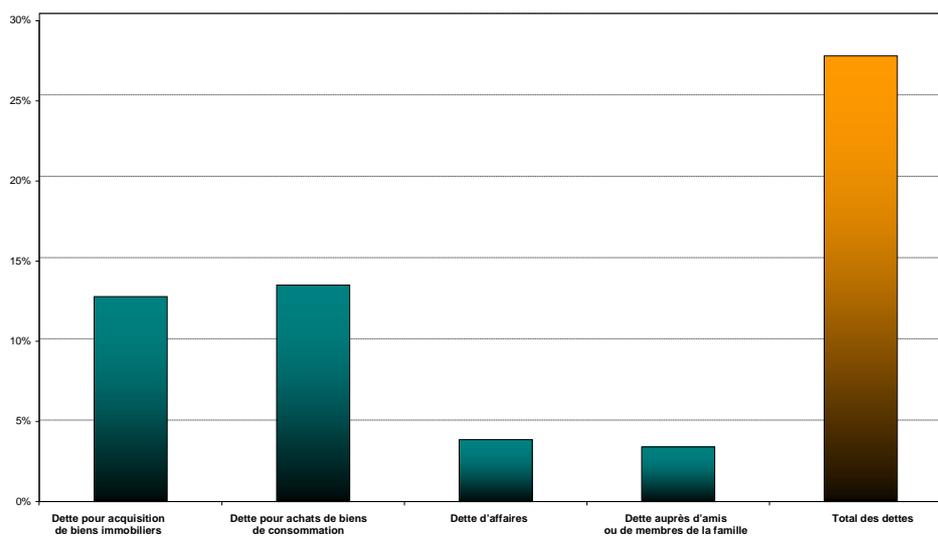
**Figure 14. Ratio fortune financière nette/revenus disponibles**



**Figure 15. Ratio patrimoine immobilier/revenus disponibles**

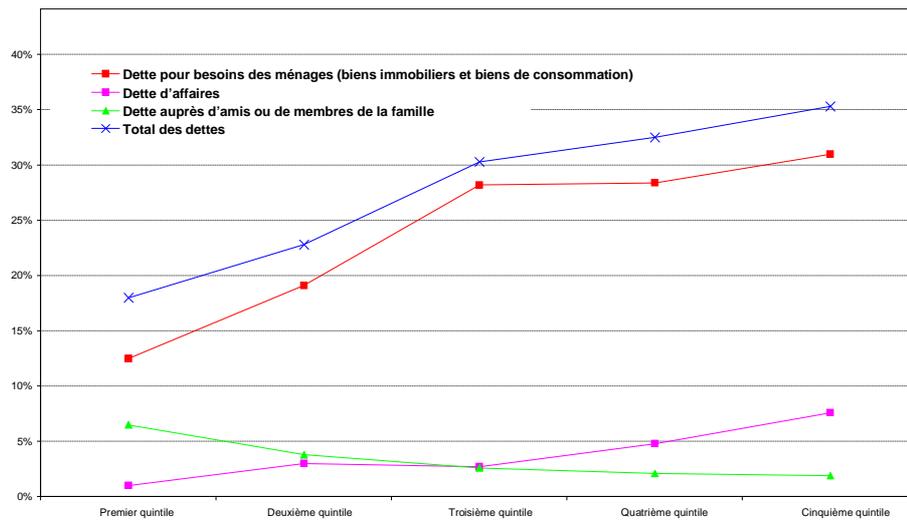


**Figure 16. Ménages endettés (\*) - (Pourcentages, 2008)**



(\*) Source : étude de la Banque d'Italie sur les revenus et la fortune des ménages (Survey on Household Income and Wealth - SHIW)

**Figure 17. Ménages endettés par quintile de revenus des ménages (\*)  
(Pourcentages de ménages, 2008)**



(\*) Source : étude de la Banque d'Italie sur les revenus et la fortune des ménages (Survey on Household Income and Wealth – SHIW)

**Tableau 9 – Ménages surendettés (\*)**

		Mesure subjective du bien-être			
		Avec des difficultés	Sans difficultés	Sous-total	Total
Ratio service de la dette/revenus du ménage supérieur à 30%	Passif > Patrimoine financier	2.83	0.85	3.68	3.70
	Passif > Patrimoine total	0.29	0.07	0.36	

(\*) Source : étude de la Banque d'Italie sur les revenus et la fortune des ménages (Survey on Household Income and Wealth – SHIW)

## Les fichiers, outils d'évaluation ?<sup>9</sup>

**Georges GLOUKOVIEZOFF**  
**2G Recherche, France**

Les organisateurs de cette conférence m'ont demandé si les fichiers de crédits (les « data bases ») peuvent être un outil destiné à mesurer le surendettement.

Il y a deux manières d'interpréter la question : Les fichiers peuvent-ils servir à dire « ces personnes vont être surendettées donc ne leur prêtez pas » ou les fichiers de crédits peuvent-ils servir à « chiffrer » le surendettement ? Les organisateurs m'ont demandé de m'intéresser uniquement à ce deuxième point. Toutefois, pour répondre à l'autre question, je dirai que les fichiers de crédits n'ont aucune utilité en ce qui concerne la prévention du surendettement.

Il y a plusieurs degrés dans le surendettement jusqu'à un moment où l'insolvabilité est totale et où il n'est plus possible de faire face à ses dettes. Mesurer le nombre de personnes surendettées fait donc écho à la notion de sévérité évoquée précédemment. Les bases de données, comme la Centrale des Crédits en Belgique, peuvent-elles servir à cette mesure ? Il faut savoir qu'elle n'a pas été pensée pour cela mais pour être un outil d'aide à la décision pour les prêteurs afin de sélectionner au mieux leurs clients et ainsi minimiser leurs risques et maximiser leurs profits.

Je vais présenter trois fichiers : le fichier français, qui est le plus mauvais des trois, le fichier belge, sensé être le meilleur des trois, et le fichier allemand qui est de nature différente car géré par une entreprise commerciale).

### **La France**

Dans le fichier français, il n'y a que des informations dites négatives c'est-à-dire les incidents (les arriérés de crédit de plus de trois mois, les personnes en procédure de surendettement ayant déposé un dossier devant la Banque de France pour trouver une solution et les gens ayant bénéficié d'une procédure d'effacement de dettes) mais au final, il contient très peu d'informations car le fichier ne prend pas en compte les arriérés sur les charges courantes ni le niveau d'endettement. En juin dernier cependant, un nouveau fichier reprenant les crédits a été voté.

Ces informations dites négatives pourraient s'avérer utiles mais leur utilisation au niveau statistique par la Banque de France est extrêmement faible.

### **La Belgique**

En Belgique, le fichier positif reprenant les crédits détenus en plus du fichier négatif est intéressant.

Si les statisticiens arrivent à voir l'endettement détaillé du ménage et les arriérés, on peut peut-être entreprendre des analyses plus poussées en regardant l'évolution des situations des personnes. Toutefois, par rapport au surendettement, les

---

<sup>9</sup> Ce texte est une retranscription des propos de Mr Georges Gloukoviezoff tenus le 30 septembre 2010.

arriérés de charges courantes ne sont pas renseignés car le surendettement n'est pas qu'un problème de crédit.

L'autre problème est que les chiffres restent très descriptifs. Il n'y a pas de véritables efforts pour mesurer le surendettement. Ceci a d'ailleurs été revendiqué par la Banque Nationale de Belgique au moment de la création du volet positif qui n'a pas été conçu comme un outil statistique.

Les bases de données belges sont donc intéressantes mais restent cependant éloignées des bases de données permettant d'évaluer la population concernée par le surendettement.

### **L'Allemagne**

Le fichier commercialisé par l'entreprise « Schufa » reprend presque toutes les informations : les crédits détenus, les arriérés, les arriérés sur les charges courantes, les éléments sur les procédures de surendettement, les faillites et ce qu'ils appellent les informations pertinentes en matière de crédit (ce qui leur permet de faire un score : la situation maritale, l'ancienneté dans le logement, dans la banque,... mais la nature de ces informations et leur usage sont la propriété de l'entreprise « SCHUFA » et restent confidentielles pour éviter la concurrence).

Afin de vendre ces informations, « Schufa » s'est soucié d'en faire une exploitation la plus développée possible. Pour ce faire, ils ont développé des indicateurs : vert, rouge, orange et jaune. Ils intègrent dans l'évaluation de la situation le score donné.

1. Si vous avez un score inférieur à 10%, vous êtes dans la catégorie verte.
2. Si vous avez un score supérieur à 10% mais avec des arriérés de charges courantes, vous pouvez être dans la catégorie jaune. D'après « SCHUFA », si vous n'avez que des arriérés de charges courantes, vous pouvez être dans une catégorie moins risquée que si vous avez également des charges de crédit.
3. La 3<sup>ème</sup> couleur est l'orange comprenant les personnes n'ayant que des arriérés de nature bancaire non régularisés.
4. Le rouge reprend les personnes ayant déposé un dossier de surendettement.

L'exploitation de « Schufa » est intéressante car ils ont repris sur 5 ans l'évaluation d'une population selon leur notation en 2002 et les ont comparé à 2007. Par exemple, on peut voir que, dans une population en bonne santé financière en 2002, seuls 2% sont devenus surendettés en 2007. Par contre, parmi les personnes surendettées en 2002, 57% sont toujours surendettées en 2007.

Ce fichier allemand est donc très intéressant et représente ce que la France et La Belgique pourrait attendre de leurs fichiers.

### **Les limites du fichier allemand**

- Pour repérer les situations de surendettement, il ne faut pas seulement tenir compte du niveau d'endettement mais également des charges budgétaires et des revenus. Aucun de ces fichiers n'est en mesure de le faire.
- Ces bases de données sont incapables de prendre en compte le fait que le surendettement est un problème car il entraîne des privations pour les personnes surendettées qui font qu'elles sont en situation de pauvreté et de détresse ;

- On peut voir dans la base de donnée belge que 22% des personnes surendettées n'avaient pas de crédit et 10% des personnes ont demandé une procédure de surendettement sans avoir d'arriérés sur leurs crédits, ce qui signifie que ces personnes ont accumulé des dettes de charges courantes mais ont continué de payer leurs crédits afin de ne pas se voir ajouter des frais (une partie de ces 10% sont des personnes ayant des problèmes sur les crédits revolving mais les prêteurs n'informent pas la Centrale des crédits et préfèrent laisser traîner vu le mode de remboursement flexible de ces crédits).
- Ces données sont-elles indépendantes et fiables ? Dans le cas de « Schufa », le gouvernement a rendu un rapport déterminant que leurs données étaient fausses pour un pourcentage important. D'autre part, si l'on veut utiliser ces fichiers pour des études publiques, il est important de comprendre l'origine de ces chiffres ce qui n'est pas possible pour les « scores ». La moindre des choses serait donc de ne pas confier au privé les leviers essentiels de la politique publique à mener pour lutter contre le surendettement. La nature commerciale du fichier pose un vrai problème pour les politiques publiques.
- Les hypothèses retenues doivent également avoir des bases scientifiques. Par exemple, « Schufa » donne comme hypothèse qu'il est moins grave d'avoir des dettes de charges courantes que des dettes de crédits. Quel est le fondement d'une telle hypothèse ?

### **Conclusions**

Je ne crois pas à l'usage des bases de données pour mesurer le surendettement, suite à leurs nombreuses lacunes. Elles peuvent être éventuellement un outil d'indication, sans plus.

Il faut que l'information fournie relève intégralement du domaine public afin qu'elle ne puisse être contestée et discutée.

Il faut que ces bases de données soient exhaustives en matière de crédit (tous les types de crédits doivent être pris en compte). Dans les pays anglo-saxons, ne sont pas pris en compte par exemple, les « model-lenders » (prêts aux plus pauvres).

Il faut qu'elles soient fiables et standardisées au niveau européen.

Plus fondamentalement, il faudrait également s'interroger quant à la raison pour laquelle il est si important de mesurer le nombre de personnes surendettées. En outre, jusqu'où est-on prêt à aller pour avoir ce chiffre ? Si, pour cela, il faut élaborer des fichiers centralisant une information exhaustive sur la vie privée des ménages, est-on prêt à en supporter toutes les conséquences pour les personnes concernées, la cohésion sociale et la démocratie ? Faut-il rappeler qu'en Allemagne, des informations de la « Schufa » sont vendues à des sociétés de téléphonie privant certains ménages endettés d'accès à la téléphonie mobile.

Finalement, nous pouvons conclure que ces bases de données sont des indicateurs de difficultés financières et non du surendettement car le surendettement concerne aussi des éléments que ces bases de données ne collecteront jamais. Dès lors, pour en faire un usage plus pertinent, il faudrait coupler ces fichiers avec des enquêtes publiques sur les budgets et les conditions de vie des ménages.



## **Quels types d'indicateurs peut-on collecter pour mesurer le surendettement?**

**Barbara FERK**  
**Institut d'Analyses et de Développement**  
**Macroéconomiques, Slovénie**

### **1°) Endettement et surendettement : quelle est la différence ?**

L'Objectif de ce document est le suivant :

- Présenter différents types de mesures en matière d'endettement et de surendettement.
- Indiquer les avantages et les inconvénients de ces mesures.
- Souligner la nécessité d'une analyse cohérente des données.

L'endettement est un instrument fréquemment utilisé par des individus et des ménages pour conserver leurs niveaux de consommation dans le temps. Ces individus et ménages s'endettent à des degrés divers, à différents moments de leur vie, selon l'importance de leurs revenus. Un certain niveau d'endettement est inévitable pour la plupart des ménages, particulièrement à leurs débuts. Toutefois, dans des conditions macroéconomiques moins favorables ou suite à certains événements dans la vie d'une famille, le risque qu'un ménage soit dans l'incapacité de rembourser ses crédits augmente, et certains ménages se retrouvent dans une situation où ils ne peuvent plus continuer à rembourser leur dette et finissent par être surendettés.

Avec le développement de l'accès au crédit et l'offre de nouveaux produits et services financiers, les consommateurs disposent de nombreuses options d'emprunt d'argent et peuvent adapter leurs emprunts aux circonstances et à leurs possibilités. D'un autre côté, le manque d'éducation financière, combiné à un manque d'informations, peut mener à des décisions financières irréalistes et causer des difficultés financières et, dans des cas extrêmes, un surendettement.

Selon la définition la moins sujette à controverse du surendettement, un ménage est surendetté s'il rencontre des difficultés à rembourser sa dette. En d'autres termes, cela signifie que, étant donné les revenus estimés et d'éventuelles autres liquidités, la dette est trop importante pour que le ménage puisse la rembourser sans devoir réduire ses autres dépenses sous le seuil minimum. La dette devient donc ingérable, et le ménage est surendetté. Les méthodes utilisées pour aborder la problématique du surendettement diffèrent selon les pays. Les pays qui ont adopté des réglementations sur la procédure de faillite applicable aux consommateurs et les procédures d'insolvabilité et ceux qui ont mis en place des réseaux d'agences de conseil aux particuliers en détresse financière sont les plus avancés dans ce domaine.

De nombreux pays de l'UE ont développé leurs propres statistiques afin de mesurer le surendettement (mais une comparaison entre pays est impossible) et ont fondé des agences de conseil pour les particuliers surendettés. Au niveau européen, depuis 2006, un projet de définition européenne commune du surendettement est en cours ; les résultats intermédiaires obtenus jusqu'ici sont utiles aux pays désireux de s'attaquer au problème.

Il convient de ne pas confondre « endettement » et « surendettement », même si ces termes sont parfois considérés comme une seule et même notion dans la littérature, ou si le mot « endettement » est erronément utilisé dans le sens de « surendettement ». Vu sa corrélation avec la consommation et par conséquent avec la croissance économique, l'endettement est un des nombreux éléments d'une économie saine. Par contre, le surendettement est le signe d'une crise financière dans des ménages, crise ayant un impact direct ou indirect sur l'économie dans son ensemble.

## **2°) Indicateurs d'endettement et de surendettement**

### **2.1 Mesurer l'endettement**

Lors de l'analyse de l'endettement, nous devons évaluer la capacité d'un ménage à assumer la charge de la dette. Les mesures les plus pertinentes sont celles permettant une comparaison entre pays et dans le temps (notamment sur la base de comptes nationaux), par exemple :

- ratio dette/revenu disponible
- ratio dette/avoirs financiers
- volume de la dette par habitant
- transactions avec passif et revenu disponible
- ratio dette/PIB
- emprunts via carte de crédit
- ratio de service de la dette

Si nous comparons les stocks (volume de la dette) et les flux (revenus disponibles), nous ne savons pas si le volume des emprunts est soutenable (ceci est seulement partiellement vrai, car aucune mesure ne peut permettre de dire exactement quand et si la dette est excessive ; néanmoins nous ne pouvons pas comparer la dette totale accumulée à rembourser dans t années avec le montant des revenus disponibles gagnés en une seule année). Une mesure appropriée de la viabilité d'une dette pourrait être le ratio de service de la dette, qui est le ratio entre les remboursements d'une dette (intérêts et capital) à un moment t et les revenus disponibles au même moment t. La proportion des revenus disponibles devant obligatoirement être consacrée au remboursement de la dette/aux remboursements mensuels requis peut différer pour des prêts d'un même montant à cause de différences d'échéances et de taux d'intérêts. Dans ce cas toutefois, des données concernant les remboursements et les intérêts versés doivent être disponibles.

L'avantage des macro-données est qu'elles sont à jour et fiables. Leur inconvénient est leur statut agrégé et certains problèmes méthodologiques, comme la question de comparer les stocks et les flux, la définition différente du secteur des ménages ou de ses composantes (à savoir entre le système national des comptes et le système européen des comptes et les États-Unis, qui n'ont pas encore intégralement adopté de système national des comptes), l'inclusion d'actifs corporels dans les données, dettes de carte de crédit, etc.

Toutes ces données sont des macro-données, généralement issues du système bancaire ou de statistiques de comptes nationaux. Il existe également deux autres types de mesures :

- micro-mesures
- mesures administratives/légales (enregistrement officiel du non-paiement de dettes/factures ; délinquance liée au crédit, faillite, taux d'abandon de créances)

Les micro-données sont des données issues d'études (HBS, EU-SILC, études indépendantes). Ce type de données présente l'avantage de contenir des

informations variées (revenus, dépenses, dettes, âge, statut). Toutefois, ces données ne sont généralement pas disponibles en soi; les résultats sont également fondés sur la perception qu'un ménage a de sa situation. L'inconvénient est que ces résultats sont disponibles sur le tard (à savoir t+1 an) et que les méthodes ne sont pas toujours comparables.

## 2.2 Mesurer le surendettement

Le surendettement est un problème aux multiples dimensions : économiques (charge de la dette trop élevée), temporelles (problème à court terme ou structurel à long terme), sociales (exclusion financière, exclusion de la vie socio-économique en général) et psychologiques (stress, déséquilibre psychologique). C'est pourquoi l'uniformisation de la définition du surendettement est cruciale.

Les divers aspects du surendettement nous permettent d'utiliser trois types de données pour le mesurer :

- macro-données (mesures quantitatives objectives)
- micro-données (mesures qualitatives subjectives)
- données issues de sources légales et administratives (nombre de procédures de faillite applicable aux consommateurs, règlements de dettes, statistiques des impayés)

Sur cette base, nous pouvons également définir le surendettement :

- objectivement
- subjectivement
- administrativement

Les **indicateurs objectifs** sont liés aux revenus et à la situation d'endettement. Il s'agit principalement de macro-indicateurs (dette/actif, ratio de service de la dette, etc.). Généralement, ils sont établis pour l'économie dans son ensemble et ne tiennent pas compte de la théorie du cycle de vie (à savoir, les jeunes ménages sont plus endettés que les plus âgés puisqu'ils doivent acheter une maison, etc.). Si nous souhaitons utiliser ce type d'indicateurs pour mesurer le surendettement, nous devrions définir des seuils qui seraient anormalement élevés.

Selon le ministère britannique du Commerce et de l'Industrie, les personnes surendettées sont :

- Les personnes qui consacrent plus de 25 % de leurs revenus mensuels bruts à des remboursements qui ne bénéficient pas d'une garantie.
- Les personnes qui consacrent plus de 50 % de leurs revenus mensuels bruts au remboursement de tous leurs emprunts (bénéficiant ou non d'une garantie).
- Les personnes avec minimum 4 crédits.

Le **modèle subjectif** définit les personnes surendettées comme des personnes qui considèrent ou déclarent être surendettées ou que les remboursements sont « un lourd fardeau ». Cette approche estime que les personnes sont les meilleurs juges de leur propre dette et de leur aisance financière. Généralement, ces données sont issues de micro-études.

Les **indicateurs d'impayés** concernent les cas effectifs de procédure de faillite applicable aux consommateurs ou de défaut de paiement (par exemple, les personnes surendettées sont celles qui accusent des arriérés de paiement sur un

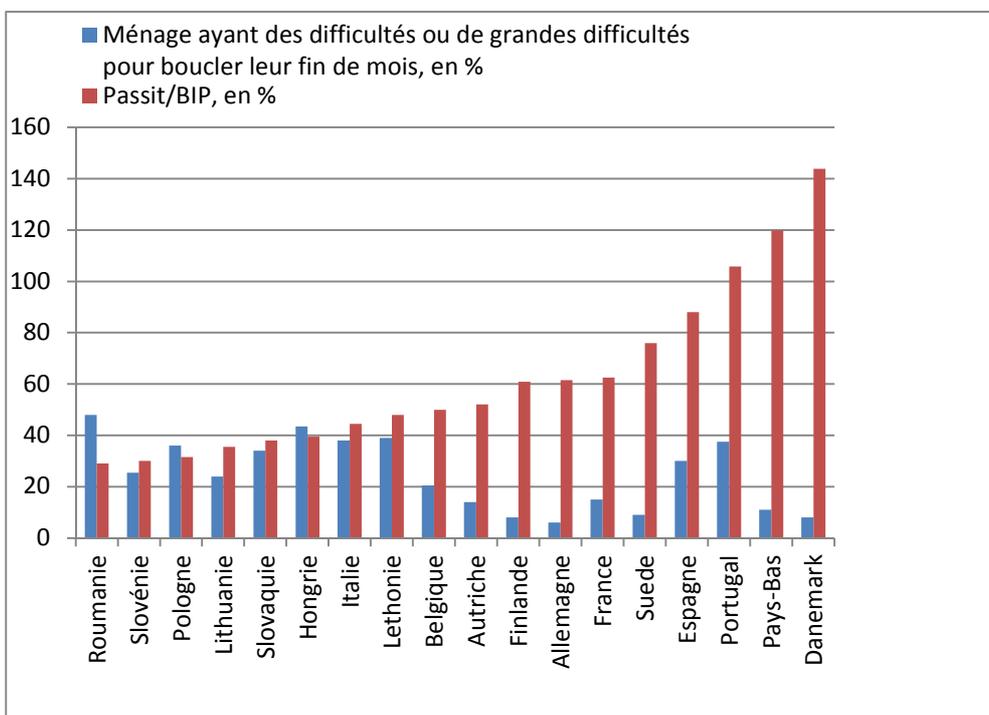
crédit et/ou une facture domestique depuis plus de 3 mois) mais ne prennent pas en compte les cas de risque potentiel d'insolvabilité ou de défaut de paiement.

Nous pouvons trouver des données comparatives internationales dans les comptes financiers et l'étude EU-SILC. Les premières sont des macro-données, qui nous

montrent l'ampleur de l'endettement à un niveau agrégé, tandis que les secondes sont des données au niveau du ménage et peuvent nous indiquer l'importance du risque de surendettement pour les ménages d'une économie particulière. Il s'agit de deux choses différentes. Le degré d'endettement au niveau agrégé pourrait donc être très faible, alors que la plus grande part des ménages pourraient risquer le surendettement.

En 2008, les pays les plus endettés au niveau agrégé en termes de ratio passif/PIB étaient le Portugal, les Pays-Bas et le Danemark. Les moins endettés étaient l'Italie, la Belgique et la Slovaquie. D'un autre côté, le rapport entre les dettes et le PIB est le plus élevé au Danemark, aux Pays-Bas et au Portugal, où les dettes dépassent le volume du PIB. C'est pourquoi le niveau des actifs dans ces pays est beaucoup plus élevé que le PIB. Les pays les moins endettés sont la Pologne, la Slovaquie et la Roumanie. D'autre part, nous avons la Roumanie en tête de liste des pays surendettés. Près de la moitié des ménages déclarent avoir de grandes difficultés à boucler leur fin de mois.

**Fig. 18 - Mesures de (sur)endettement**



## **Conclusion**

Il n'existe pas encore de définition unique du surendettement.

Il faut utiliser une grande variété d'études et de données statistiques pour analyser le sur(endettement), mais nous devons les interpréter avec prudence. Les mesures doivent être correctement utilisées. Il n'est pas ici question de déclarer qu'une mesure est meilleure qu'une autre ou que nous ne devons en utiliser qu'une seule. Nous devons juste savoir ce que la mesure signifie et en connaître les limitations.

Nous sommes d'avis qu'il faut mesurer le risque de surendettement, mais que ce dernier doit être déterminé au cas par cas (c.-à-d. dans des agences de conseil en matière d'endettement, à créer dans tous les pays).

## **Bibliographie**

1. Betti, G., Dourmashkin, N., Rossi, M.C., Verma V., in Yin Y. (2001). Study of the problem of Consumer Indebtedness: Statistical Aspects. Final Report. London: ORC Macro.
2. EC - European Commission. (2008). Towards a Common Operational European Definition of Over-indebtedness. URL: [http://ec.europa.eu/employment\\_social/spsi/financial\\_exclusion\\_en.htm](http://ec.europa.eu/employment_social/spsi/financial_exclusion_en.htm).
3. Ferk, B. (2007). Zadolževanje in prezadolženost prebivalstva. Delovni zvezek 1/2007. Ljubljana: UMAR.
4. Kempson, E. (2002). Over-indebtedness in Britain: A DTI report on the MORI Financial Services survey 2004
5. Kempson, E. (date non précisée) Defining and measuring over-indebtedness: lessons from the European experience. URL: [www.finmark.org.za/documents/R\\_Ekempson.pdf](http://www.finmark.org.za/documents/R_Ekempson.pdf).
6. Valins, O. (2004). When Debt Becomes a Problem: A Literature Study. Wellington: Ministry of Social Development.



# **Le surendettement : que signifie ce concept et comment le mesurer sur base de données belges ?**

**Romain Duvivier**  
**Observatoire du Crédit et de l'Endettement**

## **1. Introduction**

Le surendettement est un phénomène inquiétant au vu de ses conséquences économiques et sociales. D'une part, le surendettement, la pauvreté et l'exclusion sociale sont des phénomènes fortement liés. Le taux de pauvreté des ménages suivis par les services de médiation de dettes (SMD) wallons est nettement supérieur à celui des ménages wallons toutes catégories confondues. Alors que 19.5% des ménages wallons étaient considérés comme pauvres en 2008, plus de 50% des familles avec enfants suivies par les SMD pouvaient être considérées comme pauvres. Le surendettement accroît donc le risque de pauvreté. D'autre part, le coût du surendettement s'avère très élevé lorsque l'on considère tant les sommes non récupérées par les créanciers que celles investies par la collectivité pour lutter contre ce phénomène. Une meilleure compréhension du surendettement devrait faciliter la mise en place de politiques curatives et préventives. Jusqu'à présent, le phénomène reste peu connu et pratiquement ignoré par la recherche académique<sup>10</sup>.

Comme nous montrerons dans la suite de ce texte, la mesure du surendettement pose un certain nombre de difficultés. Il est difficile de mesurer avec précision le nombre ou de la proportion des ménages affectés par des problèmes de surendettement. Pourtant, notre société a coutume de quantifier les phénomènes sociaux jugés inquiétants et de consigner les mesures obtenues dans des tableaux de bord. Ces derniers servent, ex ante, à définir les mesures de politique économique et sociale qui s'avèrent nécessaires. Ex post, ces tableaux de bord seront utilisés pour évaluer l'efficacité des mesures socio-économiques passées. Dans ce contexte, un risque existe qu'un phénomène aussi inquiétant que le surendettement ne soit pas pris en compte en raison de son caractère difficilement quantifiable.

Cet article poursuit deux objectifs. Dans un premier temps, nous définirons le surendettement et nous discuterons d'une méthode pouvant être suivie pour mesurer l'importance macroéconomique de ce phénomène. Dans un second temps, nous présenterons différentes catégories de données pouvant être utilisées pour mesurer l'importance du phénomène étudié en nous basant sur ce qui est fait en Belgique.

## **2. Le surendettement : définition et difficultés de mesure**

Les difficultés de quantifier mais aussi de définir le surendettement sont les premiers problèmes qui se posent à toute personne s'intéressant sérieusement à ce sujet. Avant de proposer des indicateurs du surendettement et de les appliquer à la situation belge, nous souhaitons discuter des difficultés liées à la mesure du phénomène. Nous rappellerons, premièrement, la définition du surendettement.

---

<sup>10</sup> DUVIVIER R., NOEL D. et V. VAN KERREBROECK.; « *Le surendettement : quelles mesures, quelles causes et quels liens avec la pauvreté ?* »; in *Pauvreté en Belgique*, D. DIERCKX, N. VAN HERCC et J. VRANKEN (éd.) ; 2010.

Deuxièmement, nous exposerons les raisons qui rendent ce phénomène difficilement quantifiable. Troisièmement, nous proposerons une méthode générale pouvant être suivie pour mesurer le surendettement.

## 2.1. Définitions du surendettement et de l'endettement problématique

Bien qu'il ait longtemps été difficile d'établir une définition consensuelle du phénomène, le surendettement est généralement défini comme une *incapacité durable à rembourser ses dettes à partir de ses revenus courants*<sup>11</sup>. Le phénomène de surendettement ne doit pas être confondu avec les situations d'endettement problématique qui se caractérisent par une *situation de défaut de paiement d'une ou plusieurs dettes arrivées à échéance. Les défauts de paiement générant une situation d'endettement problématique sont dus à une incapacité financière, ayant un caractère durable ou non, à rembourser ces dettes arrivées à échéance.*

Dans certains cas, de simples défauts de paiement sont issus de négligences qui ne sont liées à aucune difficulté financière. Nous ne pouvons dès lors ni parler d'endettement problématique, ni de surendettement.

L'existence de défauts de paiement n'est donc pas toujours un bon révélateur de situations d'endettement problématique ou de surendettement. Lorsqu'une personne est en situation de surendettement, elle est forcément dans une situation d'endettement problématique. L'inverse n'est pas toujours vrai. Une situation d'endettement problématique ne donnera lieu à un état de surendettement que si l'incapacité à rembourser les dettes échues a un caractère réellement durable. Le phénomène de surendettement a donc un caractère structurel que l'endettement problématique n'a pas forcément.

En outre, lorsque l'on parle de surendettement et que l'on envisage de mettre en place des indicateurs de ce phénomène, il est nécessaire de considérer l'endettement au sens large du terme. Les dettes liées à du crédit ne sont pas les seules pouvant figurer dans le « passif » des ménages surendettés. Comme montré par les travaux de l'Observatoire du Crédit et de l'Endettement (OCE), près d'un tiers des personnes en difficultés financières ayant consulté les services de médiation de dettes en 2009 n'avaient contracté aucun crédit<sup>12</sup>. Pour ces personnes, l'endettement posant problème est notamment constitué de dettes dues aux autorités publiques, d'arriérés de loyer, de factures impayées en matière d'énergie ou de télécommunication, etc. Les données disponibles nous permettant de tenir compte de cet « autre endettement » sont malheureusement rares. Dans une partie de cet article, nous proposerons d'utiliser les statistiques concernant les dettes d'énergie en tant qu'indicateur de l'endettement non lié à du crédit.

## 2.2. Comment quantifier le surendettement ?

La définition du surendettement que nous venons d'exposer apparaît rapidement peu opérationnelle dès qu'il s'agit de déterminer le nombre exact de personnes en situation de surendettement. Pourtant, comme expliqué en introduction, il est essentiel de produire des indicateurs du phénomène afin qu'il soit correctement pris en compte. Nous devons cependant nous contenter d'indicateurs de ce que nous qualifierons par la suite de « risque global de surendettement ». Pourquoi est-il

---

<sup>11</sup> Article 1675/2 du Code judiciaire ; « Towards a common operational European definition of over-indebtedness », Observatoire de l'Épargne Européenne, University of Bristol – Personal Finance Research Centre, Centre for European Policy Studies, février 2008, <http://www.oeefr.fr>.

<sup>12</sup> *Prévention et traitement du surendettement en Région wallonne - Rapport d'évaluation 2008*, Observatoire du Crédit et de l'Endettement, Charleroi, 2009.

difficile de déterminer le nombre de personnes surendettées et quels indicateurs peut-on espérer produire ?

### **2.3. De l'impossibilité de « recenser » le nombre de ménages surendettés...**

Beaucoup de personnes souhaiteraient mesurer le surendettement en suivant une démarche proche de celle des « recensements démographiques » qui, dans notre cas, aurait pour objectif de dénombrer le nombre (ou la proportion) exact de ménages en situation de surendettement.

Outre les problèmes liés à la disponibilité des données concernant la situation économique exacte des ménages belges, une telle démarche est limitée par le caractère peu opérationnel de la définition du surendettement. De fait, comment peut-on, à partir de données de type budgétaire, déterminer si un ménage donné est capable de faire face à son endettement ? Il devrait être aisé de mesurer l'importance du coût du service de la dette des ménages (ou d'un échantillon de ménages) ainsi que ses revenus. Par contre, il est très délicat de déterminer si, oui ou non, les revenus de Monsieur X sont suffisants pour qu'il puisse faire face à son endettement. Deux ménages, face aux mêmes contraintes économiques (revenus, coût du service de la dette, etc.), peuvent connaître des destins différents en termes de risque de surendettement. Un ensemble de caractéristiques socio-économiques mais aussi psychologiques devraient être prises en compte pour déterminer le caractère plus ou moins vulnérable d'un ménage par rapport au surendettement.

Nous sommes donc très loin de la « règle des 30% » parfois utilisée par les prêteurs pour évaluer la solvabilité des candidats emprunteurs. Certains ménages seront capables de supporter une charge d'endettement supérieure à 30%. D'autres seront considérés comme surendettés avec une charge d'endettement inférieure à 30% de leur revenu. Il apparaît donc totalement illusoire d'espérer produire une quelconque estimation de la proportion de ménages en situation de surendettement. Nous devons nous contenter d'indicateurs très généraux qui nous renseigneront sur l'évolution du surendettement.

#### 2.3.1. ... à la nécessité de construire des indicateurs du phénomène

Nous devons donc évaluer l'importance du surendettement en ayant recours à des indicateurs économiques et sociaux qui nous permettront d'évaluer le risque global de surendettement qui ne doit pas être confondu avec le risque individuel de surendettement. Mais, comment définir ces notions de risque liés au surendettement et, surtout, quels indicateurs utiliser pour mesurer le risque global de surendettement ?

##### a) Qu'entend-on par « risque individuel de surendettement » ?

Le risque est couramment défini comme la probabilité de réalisation d'un événement dont les conséquences (souvent négatives) sont connues<sup>13</sup>. Pour un individu donné, le risque individuel de surendettement sera une *mesure de la probabilité que cet individu connaisse, à un moment donné, une situation de surendettement*. Bien entendu, l'importance de ce risque variera d'un individu à l'autre. Différentes caractéristiques propres à une personne (son âge, sa situation socioprofessionnelle, etc.) vont avoir pour effet d'augmenter ou de diminuer la probabilité qu'elle connaisse un jour le surendettement. Il ne nous semble pas

<sup>13</sup> Sirven N. (2007) ; De la pauvreté à la vulnérabilité : évolutions conceptuelles et méthodologiques ; **Mondes en développement**, numéro spécial, 35(4) : 9-24.

dénué de sens de penser que les hommes mariés ayant un emploi stable connaîtront, en moyenne, un risque de surendettement plus faible que les femmes isolées et sans emploi.

Dans une certaine mesure, à partir des caractéristiques propres d'un individu, il devrait être possible d'évaluer le risque que celui-ci connaisse un jour une situation de surendettement. L'idée d'une mesure du risque individuel de surendettement n'est pas aussi théorique qu'elle n'y paraît. Les institutions prêteuses telles que les banques se livrent à ce type de calcul lorsqu'elles font appel aux techniques de *credit scoring* dans le processus d'attribution d'un prêt. Le *credit scoring* consiste à comparer les caractéristiques d'un candidat emprunteur (son âge, sa profession, son salaire, sa situation familiale, etc.) avec celles d'un échantillon représentatif afin de calculer la probabilité que l'emprunteur ne rembourse pas son prêt. Pour les institutions prêteuses, le *credit scoring* n'est rien de plus qu'un outil d'aide à la décision qui permet d'évaluer un risque de défaillance qui, a priori, est inconnu et incalculable. Si les caractéristiques de Monsieur X se rapprochent de celles des « bons emprunteurs » figurant dans l'échantillon représentatif de l'institution prêteuse, alors la technique de *credit scoring* attribuera une bonne note à Monsieur X. Cette bonne note sera synonyme d'un risque de défaillance relativement faible<sup>14</sup>.

b) Qu'entend-on par « risque global de surendettement » et comment le mesurer ?

A l'inverse des institutions prêteuses, nous ne souhaitons produire aucune mesure s'apparentant à un quelconque risque individuel de surendettement. Nous nous intéressons plutôt à l'évaluation du risque global de surendettement qui, à un moment donné, est *une mesure de la probabilité qu'un individu pris au hasard dans la société soit en situation de surendettement*. Ce risque global de surendettement est inconnu et incalculable. A l'instar des techniques de *credit scoring* qui tentent de mesurer le risque de défaillance d'une personne à partir d'un ensemble de caractéristiques de cette dernière, nous pouvons tenter de produire des indicateurs du risque global de surendettement en nous basant sur différentes statistiques socioéconomiques. Un bon indicateur de ce risque global sera une mesure d'un phénomène social facilement quantifiable et qui, bien entendu, sera supposé fortement corrélé avec le risque global de surendettement qu'il est sensé permettre d'évaluer.

Si l'indicateur que nous avons sélectionné constitue un bon indicateur du risque global de surendettement, une augmentation de la grandeur de l'indicateur sera alors interprétée comme le signe d'une hausse du phénomène de surendettement. Nous devons rester conscient que, aussi judicieux soit-il, aucun indicateur n'offrira un dénombrement exact du nombre de ménages surendettés. Ce seront les directions prises par nos indicateurs (les évolutions temporelles ainsi que les comparaisons régionales) qui seront porteuses de sens et qui permettront d'évaluer des tendances en termes de surendettement. En outre, le recours à plusieurs indicateurs nous semble plus judicieux que l'utilisation d'un indicateur unique. Le point suivant présente un certain nombre d'indicateurs de surendettement et de l'endettement problématique qui peuvent être utilisés pour mesurer le phénomène.

c) La nécessité de mesurer également la gravité des situations de surendettement

Avant de présenter les indicateurs du risque global de surendettement et de les appliquer au cas de la Belgique, nous souhaitons préciser que l'évaluation du surendettement devrait impérativement recourir à deux grandes catégories de mesures. Lorsque, comme c'est le cas dans cet article, nous tentons de mesurer le

---

<sup>14</sup> Pour de plus amples informations sur les techniques de *credit scoring*, nous renvoyons à l'analyse suivante : « Le crédit scoring », Observatoire du Crédit et de l'Endettement, fiche thématique n°48, Charleroi, 2007.

risque global de surendettement, nous nous intéressons à des grandeurs macroéconomiques qui nous renseignent sur la fréquence du phénomène étudié. Nous nous demandons par exemple si, au fil du temps, le surendettement a affecté une proportion plus importante de ménages. Ces données macroéconomiques ne nous renseignent ni sur la gravité des situations de surendettement, ni sur la réalité socio-économique des personnes victimes de ce phénomène. Il serait inopportun de se réjouir d'une diminution de la proportion des ménages connaissant le surendettement si, parallèlement à cette évolution a priori favorable, la situation s'aggrave pour les personnes toujours en situation de surendettement. Il est donc impératif d'également fournir des indicateurs microéconomiques mesurant les conséquences du surendettement pour les personnes qui le subissent. La question de la gravité des situations de surendettement nous paraît au moins aussi importante que celle de sa fréquence.

En particulier, nous pouvons nous interroger sur les conséquences sociales du surendettement. Quelles sont les conditions de vie des ménages frappés par le surendettement ? Quels liens peut-on établir entre le surendettement, la pauvreté et l'exclusion sociale ? Ces questions plus qualitatives devraient être intégrées dans toute étude tentant de mesurer le surendettement. Les enquêtes telles que celles menées par l'Observatoire du Crédit et de l'Endettement auprès d'un échantillon de ménages suivi par les SMD<sup>15</sup> peuvent servir de base à une approche plus qualitative du phénomène étudié. Dans la suite de ce texte, nous n'envisagerons les statistiques concernant le surendettement qu'en tant qu'indicateurs de la fréquence du phénomène. Nous renvoyons à Duvivier et al. (2010)<sup>16</sup> pour une analyse du surendettement faisant le lien entre cette problématique et celles de la pauvreté et de l'exclusion sociale.

### **3. Analyse de l'évolution de différents indicateurs du risque global de surendettement**

Nous présentons trois catégories d'indicateurs susceptibles de nous renseigner sur l'évolution du risque global de surendettement : des indicateurs macroéconomiques issus des données de la comptabilité nationale, des indicateurs concernant les défauts de paiement (en matière de crédit et de dettes d'énergie) ainsi que des statistiques portant sur le nombre de ménages faisant l'objet d'une procédure de traitement du surendettement. Considérées dans leur ensemble, les évolutions de ces indicateurs nous permettent d'estimer l'évolution du risque global de surendettement.

Sur base de données belges, nous nous demanderons en quoi les évolutions de ces indicateurs révèlent des tendances en termes de surendettement. Quelles conclusions peut-on tirer de l'évolution de ces indicateurs ? Quel est leur degré de pertinence pour mesurer le risque global de surendettement ?

#### **3.1. Les indicateurs macroéconomiques issus des données de la comptabilité nationale**

Nous pouvons tenter d'évaluer le risque global de surendettement en nous basant sur des données macroéconomiques rendant compte de l'endettement des ménages et/ou de leur solvabilité. A cette fin, nous nous basons sur des données issues de la comptabilité nationale qui ne tiennent compte que de l'endettement des particuliers

<sup>15</sup> *Prévention et traitement du surendettement en Région wallonne - Rapport d'évaluation 2009*, Observatoire du Crédit et de l'Endettement, Charleroi, 2010.

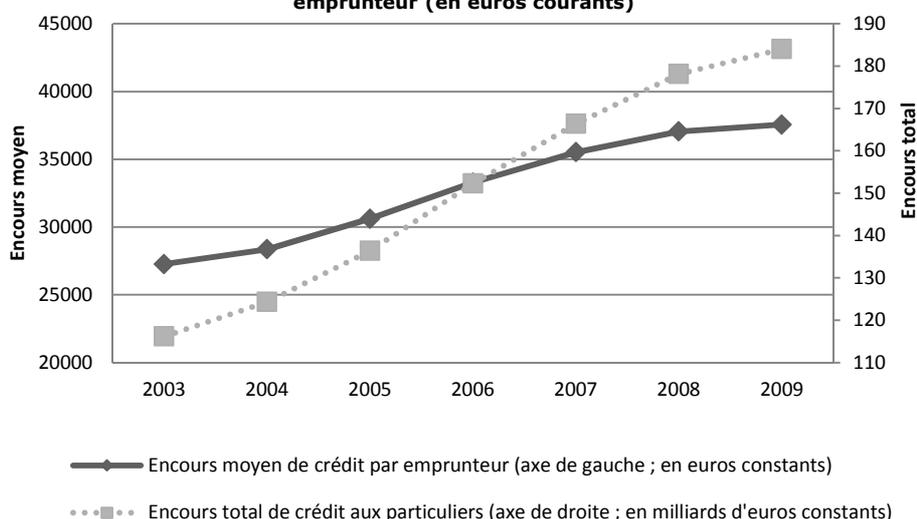
<sup>16</sup> DUVIVIER R., NOEL D. et V. VAN KERREBROECK.; « *Le surendettement : quelles mesures, quelles causes et quels liens avec la pauvreté ?* »; in *Pauvreté en Belgique*, D. DIERCKX, N. VAN HERCC et J. VRANKEN (éd.) ; 2010.

lié à du crédit. Lorsque, dans la suite de cet article, nous utilisons le terme « endettement » sans apporter de précision sur le contenu de ce dernier, nous nous référons à de l'endettement lié à du crédit qui, sur le plan macroéconomique, constitue l'essentiel de l'endettement total des ménages. A chaque fois que nous traiterons de l'endettement qui n'est pas lié à du crédit, nous le préciserons.

### 3.1.1. Importance et évolution des encours de crédit aux particuliers

En Belgique, en 2009, l'endettement total des particuliers s'élevait à 184 milliards d'euros. Le graphique 1 montre, d'une part, l'augmentation de l'encours total de crédit aux particuliers sur la période 2003-2009 (trait pointillé ; se référer à l'axe de droite). Sur la période considérée, cet encours a augmenté de 58%. L'évolution de l'encours moyen de crédit aux particuliers par emprunteur, d'autre part, est donnée par le trait plein (axe de gauche). Cet encours moyen s'obtient en faisant le rapport entre l'encours total de crédit aux particuliers (renseigné dans les bulletins statistiques de la BNB) et le nombre total d'emprunteurs enregistrés dans la CCP. Sur la période considérée, l'encours moyen a progressé de près de 38%. En outre, l'augmentation de cet encours moyen a été nettement plus rapide que la hausse du coût de la vie et que la croissance économique cumulée enregistrée durant cette période. Entre 2003 et 2009, l'indice des prix à la consommation a augmenté de 13,5 % alors que la croissance totale du PIB était de 8,90 % (données ICN).

**Fig. 19 - Evolution de l'encours total de crédit aux particuliers (en milliards d'euros courants) et de l'encours moyen de crédit par emprunteur (en euros courants)**



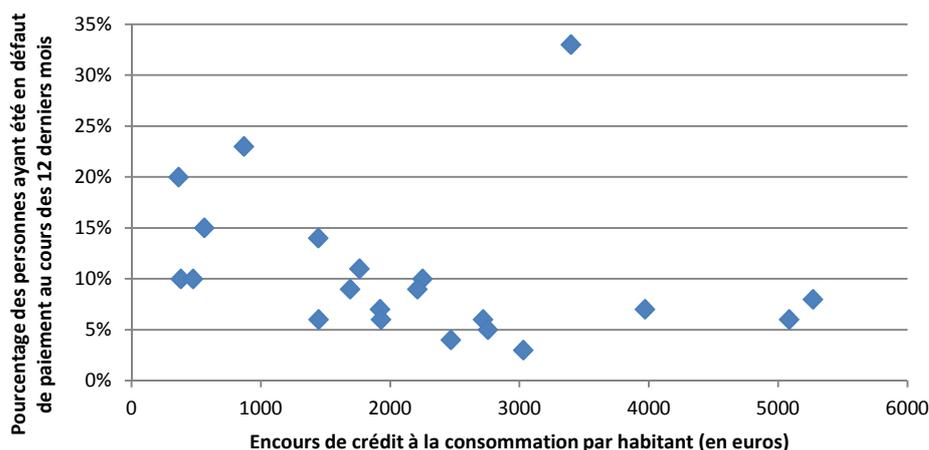
Source : calculs OCE sur données BNB (rapport 2009 de la CCP et Bulletin statistique)

A la lecture du graphique ci-dessus, la question du caractère potentiellement problématique de la hausse de l'endettement des ménages vient immédiatement à l'esprit. Bien entendu, un accroissement de l'endettement peut rendre certains ménages plus vulnérables à l'apparition de certains chocs comme, par exemple, une baisse des revenus ou une augmentation des taux d'intérêt. Cependant,

différents indicateurs doivent être analysés afin d'évaluer l'impact réel exercé par cette hausse de l'endettement. Il s'agira, plus particulièrement, de mettre l'évolution de l'endettement des ménages en rapport avec leur capacité à faire face à leurs dettes.

En outre, il nous semble important de préciser qu'une augmentation de l'endettement ne conduit pas forcément à une plus grande fréquence des situations de surendettement. Pour preuve, le graphique ci-dessous (fig. 20) qui se base sur des données de l'enquête EU-SILC et qui compare la situation de différents pays européens en matière d'endettement permet de rejeter l'hypothèse d'une augmentation de l'occurrence des difficultés financières ressenties par les ménages à mesure que l'encours moyen de crédit à la consommation par habitant augmente.

**Fig. 20 - Relation entre les encours de crédit à la consommation et les difficultés de paiement (Europe ; données EU-SILC et Sofinco)**



Source : EU SILC (2005)

L'endettement des ménages ne peut donc pas être considéré comme une variable indicatrice du risque global de surendettement. Pour produire une analyse plus appropriée du surendettement, il s'agira de comparer l'évolution du volume de l'endettement avec des variables permettant d'apprécier la capacité des ménages à faire face à leurs dettes.

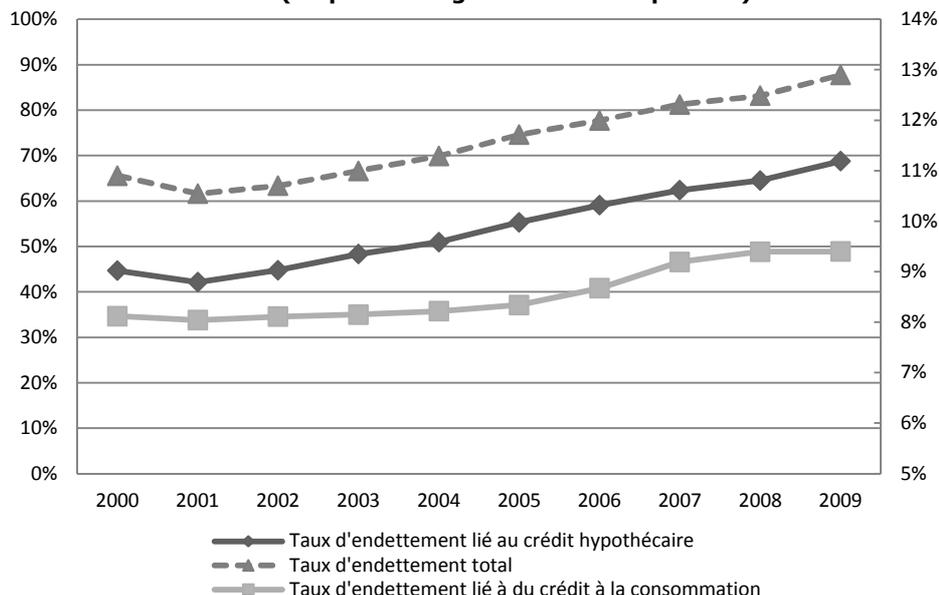
### 3.1.2. Evolution du taux d'endettement des ménages :

Nous pouvons analyser l'évolution du taux d'endettement des ménages qui est ici défini comme le rapport entre leurs encours de crédit et leur revenu disponible brut. Si ce taux augmente, cela signifie que l'évolution de l'endettement a été plus rapide que celle du revenu disponible des ménages. Ce taux ne nous renseigne toutefois pas sur les prélèvements effectifs que représentent les charges d'emprunt. En plus de dépendre du niveau d'endettement, ces prélèvements dépendront de la durée moyenne des emprunts ainsi que de l'importance des taux d'intérêt.

Le graphique ci-dessous (fig. 21) montre l'évolution en Belgique, entre 2000 et 2009, du taux d'endettement des ménages (trait pointillé ; se référer à l'axe de gauche). Le taux d'endettement total est décomposé en un taux d'endettement

hypothécaire (axe de gauche) et en un taux d'endettement lié à du crédit à la consommation (axe de droite).

**Fig. 21 - Taux d'endettement des ménages belges  
(en pourcentage du revenu disponible)**



Source : Graphique et calculs OCE sur données BNB (Bulletin statistique) et ICN

Au cours des dix dernières années, l'endettement total des particuliers a progressé plus rapidement que leur revenu disponible. Le taux d'endettement total est passé, entre 2000 et 2009, de 65,6% à 87,7%. L'endettement hypothécaire, représentait 44,7% du revenu disponible en 2000. En 2009, le taux d'endettement hypothécaire représente un peu plus de 68,8% du revenu disponible des ménages. Entre 2000 et 2009, l'endettement hypothécaire a donc augmenté de 24,1 points de pourcentage, soit de 53,9%. Entre 2000 et 2009, le rapport entre les encours de crédit à la consommation et le revenu disponible est passé de 8,1% à 9,4%. Cette augmentation de 1,3 points de pourcentage correspond à une augmentation de 16,1%.

Le taux d'endettement des ménages a donc progressé de manière significative sur la période considérée. L'évolution du taux d'endettement lié à du crédit à la consommation a toutefois été d'ampleur nettement moindre que celle de l'endettement lié à du crédit hypothécaire. Le volume de l'endettement hypothécaire étant, en outre, nettement supérieur à celui de l'endettement lié au crédit à la consommation, nous devons conclure que c'est cette première forme d'endettement qui explique l'essentiel de l'envolée des encours de crédit aux particuliers.

Même s'il est souvent utilisé afin de rendre compte de l'évolution de l'endettement des ménages, le taux d'endettement ne constitue pas un parfait indicateur de leur solvabilité. Premièrement, ce taux met en rapport des éléments difficilement

comparables. Le revenu disponible, d'une part, est une variable de flux exprimée sur base annuelle. L'encours de crédit aux particuliers, d'autre part, est une variable de stock qui nous indique le total des dettes devant encore être remboursées par les particuliers sans indication d'un quelconque délai de remboursement moyen. Deuxièmement, l'encours de crédit ne constitue qu'une partie des charges liées au service de la dette. Au remboursement du principal s'ajoutera le paiement d'un intérêt qui sera lui aussi susceptible de détériorer les conditions financières des ménages.

L'augmentation du taux d'endettement nous apprend donc que l'endettement total a augmenté plus rapidement que le revenu disponible des ménages. Cette situation n'est, bien entendu, pas révélatrice d'une amélioration de la situation financière des ménages. D'autres critères doivent cependant être pris en compte afin d'évaluer de manière adéquate le caractère soutenable du niveau atteint par l'endettement en crédit des ménages.

### 3.1.3. Evolution d'indicateurs de solvabilité

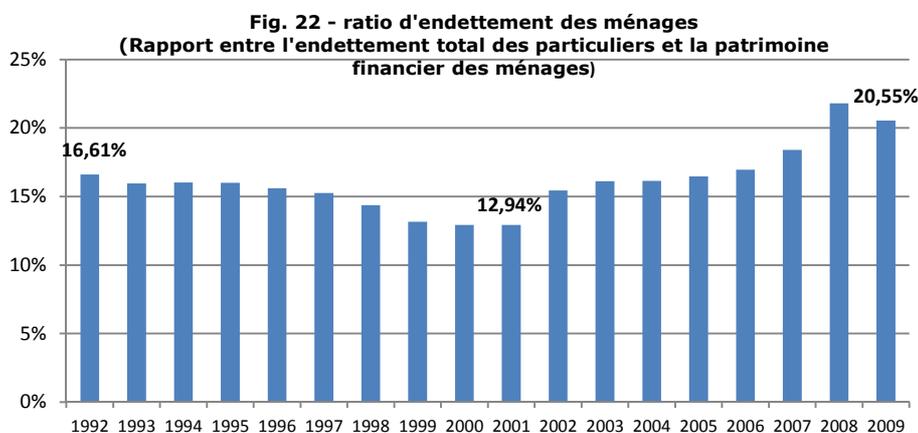
Notre analyse peut être affinée en nous inspirant des méthodes utilisées pour évaluer la solvabilité des entreprises. *L'approche par les ratios d'endettement*, premièrement, compare *deux variables de stock* : l'importance de l'endettement et la valeur du patrimoine. Dans notre contexte, le ratio d'endettement permet d'évaluer la solvabilité des ménages en faisant intervenir l'endettement total des particuliers (au numérateur) et leur richesse (au dénominateur). Le pourcentage obtenu indique la fraction des actifs des ménages qui devrait être réalisée pour rembourser l'intégralité des dettes. Une augmentation du ratio sera considérée comme le signe d'une détérioration de la solvabilité du ménage. Deuxièmement, une *approche alternative* se base sur des variables de flux. Elle a pour finalité de construire un ratio mesurant *l'importance du coût du service de la dette (remboursement du capital et paiement des intérêts et autres coûts du crédit) d'un ménage par rapport à ces revenus*. Ce ratio mesure donc la facilité avec laquelle un ménage est capable d'honorer les obligations financières liées à son endettement à partir de ses revenus courants. Il s'agit donc d'une mesure de la solvabilité à très court terme. Comme pour le ratio d'endettement, une augmentation de ce second ratio sera considérée comme étant le reflet d'une détérioration de la solvabilité des ménages.

#### a) Le patrimoine des ménages permettrait-il de rembourser leurs dettes ?

Le graphique Fig. 22 présente le ratio d'endettement des ménages belges. Pour des raisons de disponibilité statistique, la valeur du patrimoine immobilier n'est pas comprise dans la mesure du patrimoine total des ménages utilisée pour le calcul du ratio d'endettement. Par conséquent, ce ratio sous-estime la situation patrimoniale nette réelle des ménages. Aurait-il été préférable de comparer l'endettement au patrimoine total (immobilier inclus) des ménages ? Bien entendu, l'immobilier entrant dans le patrimoine des ménages, le patrimoine total représente mieux la richesse des ménages ainsi que leur capacité de remboursement. Cependant, les biens immobiliers étant des actifs relativement moins liquides que les actifs financiers, le ratio faisant intervenir le patrimoine financier est un meilleur indicateur de la solvabilité des ménages à moyen terme.

Fin 2009, l'endettement total des particuliers était évalué à 184 milliards d'euros alors que leur patrimoine financier total s'élevait à 898 milliards d'euros (données BNB, Bulletin statistique). Le patrimoine financier des ménages étant pratiquement cinq fois plus important que leur endettement, nous ne pouvons pas considérer les ménages comme étant en situation d'insolvabilité.

L'analyse des données du graphique Fig. 22 fait ressortir deux tendances. Premièrement, de 1992 à 2001, la situation patrimoniale nette des ménages s'améliore avec un ratio d'endettement passant de 16,6 % en 1992 à 13,9% en 2001. A partir de 2001, la tendance s'inverse. Entre 2001 et 2002, suite à la baisse du cours des actions consécutive à l'éclatement de la bulle Internet, la situation patrimoniale nette des ménages se détériore. Nous observons également une forte hausse du ratio d'endettement entre 2007 et 2008 qui, encore une fois, s'explique par les aléas des marchés boursiers et, en particulier, par les conséquences financières de la crise des *subprimes*.



Source : Graphique OCE sur données BNB (Bulletin statistique)

En conclusion, le ratio d'endettement des ménages s'est légèrement détérioré à partir de 2002. Toutefois, en 2009, l'endettement des ménages ne représente qu'un peu plus de 20% de leur patrimoine financier. La situation est donc loin d'être alarmante lorsque nous raisonnons sur des données macroéconomiques.

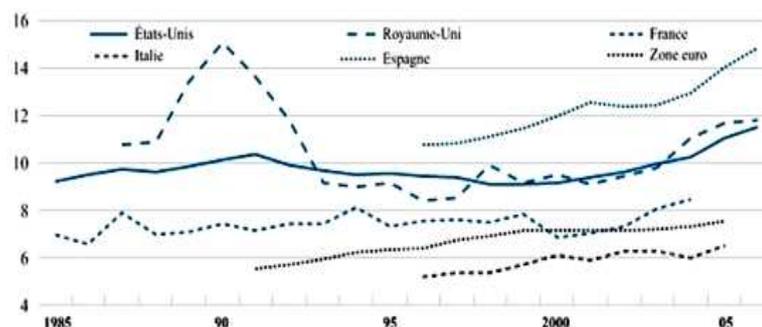
Ces évolutions ne doivent cependant pas nous faire oublier que l'endettement des ménages est réparti de manière très inégale entre ces derniers. A titre indicatif, le crédit hypothécaire ne concerne qu'un tiers de la population majeure alors que ce type de crédit totalise 78% des encours totaux de crédit aux particuliers (données CCP et Bulletin Statistique ; BNB). Autrement dit, un tiers de la population majeure supporte plus des trois quarts du total des encours de crédit aux particuliers. Il n'est cependant pas certain que ce tiers des ménages détienne également 78% du patrimoine financier total. La situation économique réelle des ménages endettés pourrait donc être largement surestimée par les évolutions présentées ci-dessus.

b) Les obligations liées au service de la dette sont-elles soutenables pour les ménages ?

Comme suggéré ci-dessus, nous pouvons également analyser l'évolution du rapport entre le coût du service de la dette et le revenu disponible des ménages. Ce rapport est généralement qualifié de « ratio du service de la dette ». Les données nous permettant de construire ce ratio ne sont malheureusement pas disponibles pour la Belgique. Des tendances intéressantes apparaissent toutefois dans les pays pour

lesquels des données existent. Selon une étude de l'OCDE (2006)<sup>17</sup>, ce ratio a eu tendance à augmenter dans la plupart des pays occidentaux au cours des dix dernières années. Comme attesté par le graphique ci-dessous (fig. 23), la croissance de ce ratio a été plus forte pour des pays tels que l'Espagne, les États-Unis ou le Royaume-Uni. Ces pays ont également connu des évolutions importantes du taux d'endettement des ménages. La France et l'Italie, ayant connu des évolutions moins marquées dans leurs taux d'endettement, ont également connu des évolutions moins fortes de leur ratio du service de la dette.

**Fig. 23 - Ratio du service de la dette (en pourcentage du revenu disponible)**



Source : OCDE (2006)

Le caractère soutenable du service de la dette des ménages devrait s'apprécier en tenant compte de différentes caractéristiques propres aux ménages. A titre indicatif, l'OCDE (2006) a montré que, dans les pays pour lesquels des données sont disponibles, le coût du service de la dette est plus lourd pour les ménages les plus jeunes. Le ratio du service de la dette est également plus élevé pour les ménages situés au bas de l'échelle des revenus.

#### 3.1.4. Les données macroéconomiques permettent-elles d'apprécier le risque global de surendettement ?

Les statistiques que nous venons de présenter attestent d'un accroissement significatif de l'endettement des particuliers. En outre, il est difficile de rejeter l'hypothèse que cette augmentation de l'endettement se soit accompagnée d'une détérioration de la solvabilité des ménages. D'une part, en Belgique, le taux d'endettement ainsi que le ratio d'endettement des ménages ont fortement augmenté au cours des dernières années. D'autre part, bien qu'aucune donnée n'existe pour la Belgique, nous avons rapporté des chiffres de l'OCDE montrant que le ratio du service de la dette s'était détérioré au cours des dernières années dans la plupart des pays occidentaux.

Ces données macroéconomiques rendant compte de l'importance de l'endettement des particuliers ne permettent cependant pas d'analyser l'évolution du risque global de surendettement. Ces données ne font ressortir que des tendances macroéconomiques. Une augmentation globale de l'endettement des particuliers d'un pays ne conduit pas forcément à une augmentation des situations de surendettement. De manière identique, nous ne savons pas si le constat d'une

<sup>17</sup> Les ménages sont-ils plus vulnérables du fait de leur endettement croissant ? [Perspectives économiques de l'OCDE, Volume 2006, Numéro 2.](#)

détérioration de la solvabilité des ménages reste vrai si l'on s'intéresse aux ménages les plus susceptibles de connaître le surendettement.

Ces indicateurs pourraient s'avérer utiles s'il était possible de connaître la valeur qu'ils prennent en distinguant différentes catégories de ménages. Quelles sont les valeurs prises par ces indicateurs selon l'importance des revenus, les caractéristiques socioprofessionnelles des ménages et/ou l'importance de leur niveau d'endettement ? Si de telles données étaient disponibles, nous pourrions nous intéresser à la valeur de ces variables pour les catégories de ménages les plus susceptibles de connaître des situations de surendettement et, ainsi, estimer les évolutions prises par le risque global de surendettement.

### **3.2. Les données ayant trait aux défauts de paiement**

Les données macroéconomiques que nous venons de présenter mettaient en évidence une augmentation de l'endettement des belges qui semblait couplée à une légère détérioration de leur solvabilité. Ces données ne permettant pas d'estimer l'ampleur du risque global de surendettement, nous nous tournons vers des statistiques portant sur les défauts de paiement.

Deux types de sources de données permettent d'analyser l'importance des défauts de paiement en Belgique :

- a) les données de la Centrale des Crédits aux Particuliers (CCP) de la BNB<sup>18</sup> qui reprennent les défauts de paiement liés à du crédit à la consommation<sup>19</sup> ou à du crédit octroyé pour financer l'achat ou la rénovation d'un bien immobilier, utilisé à des fins principalement privées et garanti par une hypothèque<sup>20</sup> ; nous parlerons ci-dessous de crédit hypothécaire pour ce dernier type de crédit ;
- b) les données concernant les défauts de paiement de consommation d'énergie qui nous permettent d'aborder les situations d'endettement problématique en partant des difficultés éprouvées par les ménages à faire face à des besoins essentiels. Ces données permettent également d'aborder les situations d'endettement problématique qui ne sont pas nécessairement liées à du crédit.

A l'avenir, un autre fichier central informatisé, géré par la Chambre Nationale des Huissiers de Justice, constituera une source de données additionnelle nous permettant d'analyser l'évolution du risque global de surendettement pour la Belgique. En effet, depuis le 29 janvier 2011, ce fichier enregistre notamment les avis de commandement, de saisie, de constat de carence ou d'opposition à saisie, les avis de délégation de sommes et les avis de cession de créance. Il s'agit de diverses mesures d'exécution forcée pour le recouvrement d'une créance<sup>21</sup>.

#### **3.2.1. Les défauts de paiement pour des contrats de crédit enregistrés dans la Centrale des Crédits aux Particuliers**

La Banque Nationale de Belgique (BNB) gère un fichier dénommé « Centrale des Crédits aux Particuliers » (CCP). Ce fichier est notamment mis à la disposition des prêteurs afin qu'ils puissent plus facilement évaluer la solvabilité des particuliers leur adressant des demandes de crédits à la consommation ou hypothécaires. Les prêteurs ont l'obligation de consulter ce fichier avant d'accorder un crédit et ne

---

<sup>18</sup> Loi belge du 10 août 2001 relative à la Centrale des Crédits aux Particuliers et par l'arrêté d'exécution du 7 juillet 2002.

<sup>19</sup> Au sens de la loi belge du 12 juin 1991 relative au crédit à la consommation.

<sup>20</sup> Il s'agit principalement des crédits visés aux articles 1<sup>er</sup> et 2 de la loi belge du 4 août 1992 relative au crédit hypothécaire.

<sup>21</sup> Loi belge du 29 mai 2000 portant création d'un fichier central des avis de saisie, de délégation, de cession et de règlement collectif de dettes et arrêté d'exécution du 7 décembre 2010.

peuvent pas, le cas échéant, accorder un prêt à une personne susceptible de connaître le surendettement. Les prêteurs ont aussi l'obligation de fournir les informations requises à la Centrale dès qu'un nouveau prêt est octroyé à un particulier. Sur base des données de la CCP, la BNB publie une série de statistiques sur lesquelles nous nous basons afin de construire des indicateurs du risque global de surendettement. La CCP comporte 3 volets distincts :

- *le volet positif* reprend des informations sur les emprunteurs ayant contracté un crédit (ainsi que des informations sur ces crédits) qu'ils soient ou non en défaut de paiement. Ce fichier est surtout utilisé afin de créer des statistiques ayant trait à la consommation de crédit et au niveau d'endettement des belges. Utilisées seules, ces statistiques ne permettent pas de mesurer le risque global de surendettement ;
- *le volet négatif* reprend des informations sur les emprunteurs en défaut de paiement ainsi que sur leurs crédits<sup>22</sup>. Ce fichier est particulièrement utile pour évaluer l'occurrence des situations de défaut de paiement en matière de crédit ;
- *le volet relatif aux procédures de règlement collectif de dettes* reprend des informations sur les particuliers ayant introduit ces procédures ainsi que des informations relatives à ces procédures. Nous rediscuterons de ces données lorsque nous nous proposerons d'analyser l'évolution du risque global de surendettement en nous référant aux statistiques ayant trait aux procédures de traitement du surendettement (voir point 3.3. ci-dessous).

Dans ce qui suit, nous ne renseignons que deux indicateurs, issus du volet négatif de la Centrale, qui nous semblent les plus appropriés pour étudier l'endettement problématique lié à du crédit et, plus particulièrement, le risque global de surendettement. Le premier indicateur proposé, le pourcentage des emprunteurs défaillants, est un indicateur qui a surtout trait à la fréquence des situations de défaut de paiement liées à du crédit. Le second indicateur proposé, l'arriéré moyen par emprunteur défaillant, doit être considéré comme un indicateur de la sévérité des situations de défaut de paiement. Une augmentation de cette statistique signifie que les montants en jeu dans les situations de défaut de paiement ont tendance à augmenter. D'autres statistiques sont parfois utilisées par les observateurs du marché du crédit. C'est, par exemple, le cas du nombre de contrats pour lequel un défaut de paiement a été enregistré ou du nombre d'emprunteurs défaillants<sup>23</sup>.

a) Un indicateur de la fréquence des situations d'endettement problématique : le pourcentage des emprunteurs défaillants

- Définition de l'indicateur et discussion de sa pertinence :

Nous pouvons mesurer le risque global de surendettement en évaluant le pourcentage des emprunteurs ayant au moins un défaut de paiement. Dans la suite du texte, ce pourcentage sera simplement qualifié de pourcentage des emprunteurs défaillants. La formule utilisée pour le calcul de cet indicateur est la suivante :

$$\text{Pourcentage des emprunteurs défaillants} = \frac{\text{Nombre de personnes ayant au moins une défaillance}}{\text{Nombre total d'emprunteurs}}$$

<sup>22</sup> Les conditions devant être remplies pour qu'un défaut de paiement soit enregistré dans la Centrale sont données par la loi du 10 août 2001 relative à la Centrale des Crédits aux Particuliers et par l'arrêté d'exécution du 7 juillet 2002.

<sup>23</sup> Pour une discussion plus large sur les indicateurs de surendettement pouvant être construits à l'aide des données issues du volet négatif de la CCP, nous renvoyons au « Rapport général sur la consommation et le crédit aux particuliers » à paraître pour l'année 2009.

Il convient de préciser que les données utilisées ainsi que l'indicateur qui en est extrait doivent être interprétés avec prudence. Premièrement, une personne enregistrée pour un ou plusieurs crédits défaillants ne doit pas forcément être considérée comme étant en situation de surendettement. Il est tout à fait envisageable qu'une personne rencontre un défaut de paiement suite à une négligence personnelle, un litige avec le prêteur ou en raison de difficultés financières passagères. L'enregistrement d'un emprunteur indiquera, tout au plus, que ce dernier se trouve dans une situation d'endettement relativement problématique. Bien entendu, le risque de surendettement sera d'autant plus important qu'un emprunteur cumulera plusieurs défauts de paiement. Comme montré ci-dessous (tableau 10), plus de 60% des emprunteurs défaillants n'ont qu'un seul crédit défaillant enregistré dans le Centrale. Ce pourcentage est resté relativement stable entre 2005 et 2009.

**Tableau 10 - Ventilation des emprunteurs défaillants en fonction du nombre de contrats pour lesquels ils sont en défaut de paiement (situation 2005 et 2009)**

	<b>2005</b>	<b>2009</b>
<i>Un seul contrat défaillant</i>	61.6%	61.0%
<i>Deux contrats défaillants</i>	20.5%	21.8%
<i>Trois contrats défaillants</i>	8.5%	9.1%
<i>Quatre contrats défaillants</i>	3.9%	4.0%
<i>Cinq contrats défaillants ou plus</i>	5.5%	4.0%

Source : CCP (BNB)

Deuxièmement, un certain nombre de personnes en situation réelle de surendettement ne sont pas reprises dans les défaillances de paiement enregistrées par la CCP. Cette apparente contradiction s'explique aisément. Comme nous verrons plus loin, certaines personnes aidées par les services de médiation de dettes n'ont contracté aucun crédit. En outre, la CCP ne reprend pas tous les crédits octroyés aux particuliers. Ainsi, actuellement, les crédits à la consommation d'un montant inférieur à 200 euros et, parmi les crédits à la consommation, les ouvertures de crédit d'un montant de moins de 1.250 euros et remboursables dans les trois mois ne sont pas enregistrés<sup>24</sup>. Ces « petites » ouvertures de crédits, fréquemment offertes par les institutions prêteuses (découverts autorisés avec carte par exemple), peuvent donc donner lieu à des défaillances sans que celles-ci ne soient répertoriées dans la CCP. Par conséquent, alors que certaines personnes sont surendettées sans crédit, d'autres peuvent être en situation de surendettement et de défaillance de paiement pour de « petites » ouvertures de crédit sans que cette situation ne soit répertoriée dans le volet négatif de la Centrale. Les chiffres communiqués par la CCP concernant les procédures de règlement collectif de dettes vont d'ailleurs dans ce sens. En 2009, près d'un tiers des personnes en procédure de règlement collectif n'étaient pas enregistrées dans le volet négatif de la CCP. Cette même année, 20% des personnes en règlement collectif n'avaient aucun crédit en cours enregistré dans la centrale.

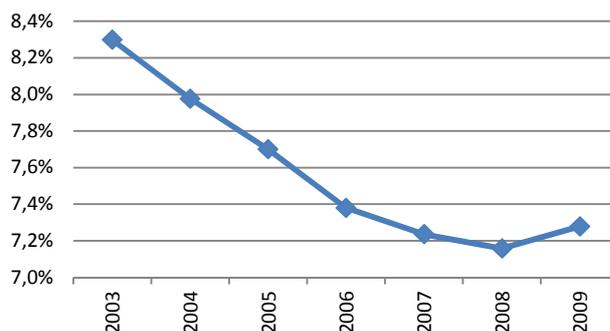
<sup>24</sup> La loi belge du 12 juin 1991 relative au crédit à la consommation a récemment été modifiée par une loi du 16 juin 2010 qui est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> décembre 2010. A une date qui sera déterminée par un arrêté d'exécution de cette dernière loi (arrêté non encore publié au journal officiel à la date de rédaction de cet article) et au plus tard le 1<sup>er</sup> janvier 2012, seuls les crédits portant sur un montant inférieur à 200 euros ainsi que les facilités de découvert (catégorie particulière, d'ouverture de crédit liée à un compte de paiement) remboursable dans le mois ne seront pas enregistrés dans la CCP. En outre, les personnes (sûretés) qui garantissent le remboursement d'un crédit à la consommation ou d'un crédit hypothécaire seront enregistrées dans la Centrale. Enfin, les dépassements (facilités de découvert qui n'a pas été convenue initialement avec le prêteur mais qui est tacitement tolérée par celui-ci) seront enregistrés dans le volet négatif.

Une proportion non-négligeable des personnes enregistrées dans le volet négatif de la CCP ne sont pas dans une situation d'endettement réellement problématique et, de ce fait, encore moins dans une situation de surendettement. Par ailleurs, certaines personnes en situation de surendettement ne sont pas répertoriées dans le volet négatif de la Centrale. Les *données de la CCP* ne nous permettent donc *pas un recensement précis du nombre de personnes en situation d'endettement problématique*. Toutefois, nous pouvons nous intéresser aux évolutions dans le temps et/ou aux comparaisons régionales du nombre de personnes défaillantes. Une augmentation du nombre de personnes en défaut de paiement sera alors considérée comme étant le signe d'une augmentation du risque global de surendettement. Si, comme c'était le cas pour la Belgique entre 2008 et 2009, le pourcentage des emprunteurs défaillants passe de 7,16% à 7,28%, nous pouvons en conclure que le risque global de surendettement a augmenté. Toutefois, ces données ne signifient pas que, fin 2009, 7,28% des emprunteurs belges étaient dans une situation d'endettement réellement problématique.

- Evolution de l'indicateur

Fin 2009, 7,28% du total des emprunteurs étaient donc enregistrés pour au moins une défaillance. Comme montré par le graphique ci-dessous (fig. 24), l'évolution propre aux années 2003 à 2009 fait apparaître deux tendances opposées. De 2003 à 2008, le pourcentage des emprunteurs défaillants diminue nettement. Par contre, au cours de l'année 2009, nous assistons à une croissance de notre indicateur. L'augmentation est toutefois d'ampleur assez faible : le pourcentage des emprunteurs défaillants n'est passé que de 7,16% à 7,28%.

**Fig. 24 - Pourcentage d'emprunteurs défaillants (évolution en % pour la Belgique)**

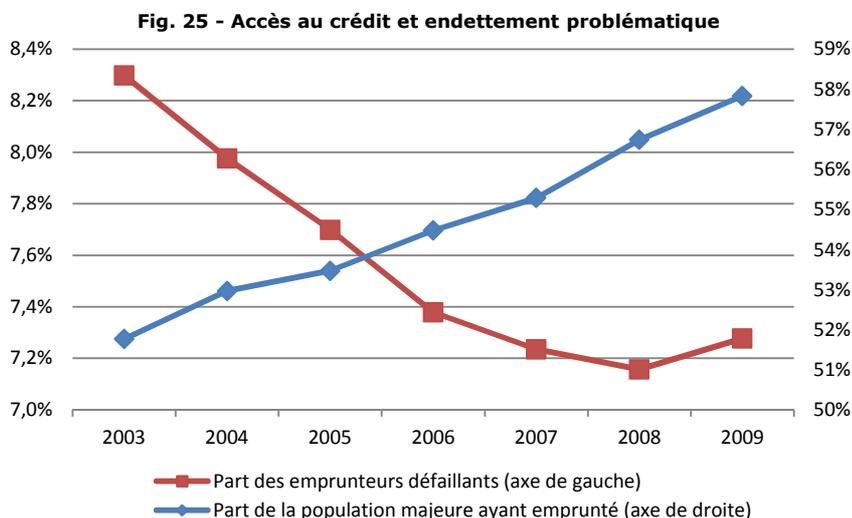


Source : Graphique et calculs OCE sur données CCP (BNB)

Bien que légère, l'augmentation observée en 2009 contraste suffisamment avec les 5 années de diminution consécutives pour que nous en tenions compte. Cette augmentation est certainement le signe d'une hausse du risque global de surendettement. Nous devons nous demander si cette tendance est confirmée par l'analyse d'autres indicateurs du risque global de surendettement.

Le graphique Fig. 25 nous permet de mieux comprendre la signification de la diminution de notre indicateur observée entre 2003 et 2008. Ce graphique permet de faire le lien entre l'évolution du pourcentage de la population majeure ayant eu recours au crédit (axe de droite) et l'endettement problématique (au moyen du

pourcentage des emprunteurs défaillants ; axe de gauche). Sur la période considérée, nous remarquons une augmentation de la proportion de la population ayant eu recours/accès au crédit qui s'est accompagné d'une diminution de la proportion des emprunteurs défaillants. Entre 2003 et 2008, le pourcentage de la population ayant contracté au moins un crédit est passé de 51,8% à 57,8%. Sur la même période, le pourcentage des emprunteurs défaillants a diminué de manière significative pour passer de 8,3% à 7,3%. L'année 2009 constitue toutefois la seule exception à cette évolution particulièrement favorable des deux courbes<sup>25</sup>.



Source : Graphique et calculs OCE sur données CCP (BNB)

- Analyse des disparités spatiales en matière de risque global de surendettement:

Le tableau 2 montre que, en 2009, 9,4 % des emprunteurs wallons sont concernés par au moins un défaut de paiement. Ce taux est de 10,2% pour la Région de Bruxelles-capitale mais n'est que de 5,2% pour la Région flamande. L'endettement problématique semble donc relativement plus présent en Région wallonne qu'en Région flamande. La Wallonie est toutefois dans une situation légèrement moins défavorable que la Région de Bruxelles-Capitale.

<sup>25</sup> Dans le « Rapport général sur la consommation et le crédit aux particuliers »(2009) l'Observatoire montre que ces évolutions positives s'observent dans les trois régions du pays.

**Tableau 11 - Disparités spatiales en termes d'endettement problématique (pourcentage des emprunteurs défaillants)**

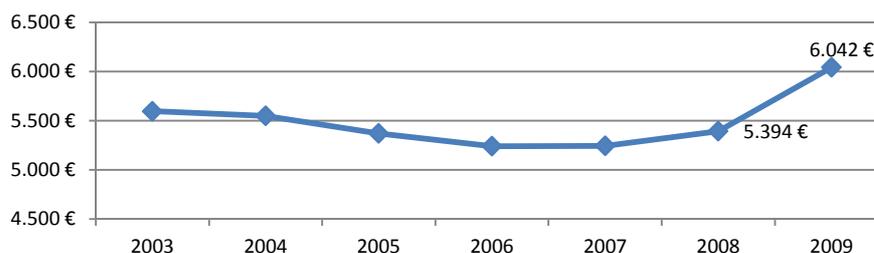
Province d'Anvers	5.4%	Province du Brabant wallon	5.6%
Province du Brabant flamand	4.4%	Province du Hainaut	10.9%
Province du Limbourg	5.2%	Province de Liège	9.4%
Province de Flandre orientale	5.6%	Province du Luxembourg	7.9%
Province de Flandre occidentale	5.3%	Province de Namur	8.8%
<b>Région flamande</b>	<b>5.2%</b>	<b>Région wallonne</b>	<b>9.4%</b>
<b>Bruxelles-Capitale</b>	<b>10.2%</b>	<b>Total Belgique</b>	<b>7.3%</b>

Source : Graphique et calculs OCE sur données CCP (BNB)

Des disparités régionales existent donc en termes de risque global de surendettement. La Wallonie semble, d'une part, plus touchée par les situations d'endettement problématique que la partie néerlandophone du pays. D'autre part, l'analyse des données au niveau des arrondissements administratifs (voir données CCP) montre que les disparités régionales en termes d'endettement problématique s'accroissent à mesure que l'on raisonne à une échelle spatiale plus fine. Au niveau des arrondissements administratifs, c'est Charleroi qui détient le triste record du taux d'emprunteurs défaillants le plus élevé : 14,78% des emprunteurs sont en défaut de paiement. Le risque global de surendettement semble être plus important dans les parties du pays les plus vulnérables sur le plan socio-économique. Il ressort que, dans la mesure où les données nécessaires sont disponibles, il serait intéressant d'étudier le surendettement en distinguant les différentes entités géographiques d'un pays.

b) Un indicateur de l'ampleur des situations de défaut de paiement : l'arriéré moyen par emprunteur défaillant

L'indicateur précédent montrait une hausse du risque global de surendettement pour la Belgique entre 2008 et 2009. Pour confirmer cette tendance, nous nous tournons vers l'arriéré moyen par emprunteur défaillant qui s'obtient en divisant le montant total des sommes immédiatement exigibles (telles que renseignées par les prêteurs à la CCP) par le nombre d'emprunteurs ayant au moins un défaut de paiement. Au cours de l'année 2009, cet arriéré a progressé de 12,3% pour culminer à 6.042 euros au 31 décembre 2009 (voir Fig. 26).

**Fig. 26 - Arriéré moyen par emprunteur défaillant (évolution réelle ; année de base 2004)**


Source : Calculs OCE sur données CCP

Fin 2009, chaque emprunteur défaillant avait donc un arriéré qui, en moyenne, s'élevait à 6.042 euros (contre 5.394 euros fin 2008). Pour bon nombre d'emprunteurs, d'autres dettes en cours existent. Les données de la CCP révèlent que, parmi les emprunteurs qui n'ont qu'un seul contrat de crédit enregistré comme défaillant, 47% sont également enregistrés pour d'autres contrats de crédit qui ne sont pas en défaut de paiement. Les échéances de ces autres dettes doivent être respectées si l'emprunteur ne souhaite pas être considéré comme défaillant pour ces autres crédits. La somme de 6.042 euros s'entend donc comme la moyenne de l'endettement immédiatement exigible qui, souvent, ne constitue qu'une partie de l'endettement total des emprunteurs défaillants.

S'agissant d'apprécier le risque global de surendettement, le montant de l'arriéré moyen a une portée plus significative que l'augmentation du pourcentage d'emprunteurs défaillants mise en évidence au point précédent. L'évolution très rapide de l'arriéré signifie que les défauts de paiement relèvent de situations qui, dans l'ensemble, deviennent de plus en plus difficiles à gérer par les emprunteurs. Nous pouvons craindre qu'au cours des deux dernières années, des défauts de paiement « ponctuels » se soient transformés en difficultés financières à caractère plus « structurel ». Le surendettement se définissant comme une incapacité durable à assumer ses dettes, l'évolution de l'arriéré moyen est également le signe d'une augmentation du risque global de surendettement.

### 3.2.2. Les défauts de paiements non liés à un contrat de crédit

#### a) Introduction

Les statistiques traitant du contenu de l'endettement des personnes surendettées montrent que les dettes liées à du crédit ne sont pas les seules à figurer au passif de ces ménages. Dans près de 95% des dossiers traités par les Services de médiation de dettes (SMD), des dettes non liées à la conclusion d'un contrat de crédit composent une partie au moins de l'endettement des ménages. Dans pratiquement un tiers de ces dossiers, aucune dette liée à du crédit n'est signalée<sup>26</sup>. En outre, la CCP révèle que près de 20% des personnes ayant été admises à la procédure de RCD n'ont aucun crédit enregistré dans le fichier positif de la Centrale.

Au vu de ces chiffres, une analyse du risque global de surendettement qui se fonderait uniquement sur des indicateurs issus de statistiques de défauts de paiement en matière de crédit n'aurait que peu d'intérêt. Pour tenir compte du phénomène de surendettement dans toutes ses dimensions, les indicateurs retenus doivent aussi permettre d'analyser les défauts de paiement provenant d'engagements financiers qui ne sont pas liés à la conclusion d'un contrat de crédit.

En Belgique, différentes mesures destinées à protéger les consommateurs d'énergie ont été mises en place. Ces mesures poursuivent différents buts : limiter les dérapages en matière de surendettement, éviter autant que possible les coupures en cas de défaillance de paiement, offrir des tarifs préférentiels aux consommateurs ayant de faibles revenus, etc. Chaque Région a défini l'ensemble de mesures qui correspond le mieux à ses priorités. Les statistiques liées à l'application de ces mesures sociales nous renseignent sur l'état de précarité des consommateurs mais aussi sur les difficultés qu'ils éprouvent à faire face à leurs obligations en matière de dettes d'énergie. Ces statistiques portant sur les dettes d'énergie peuvent être utilisés en tant qu'indicateurs de l'ampleur et de la fréquence des situations d'endettement problématique non liées à du crédit.

---

<sup>26</sup> *Prévention et traitement du surendettement en Région wallonne - Rapport d'évaluation 2008*, Observatoire du Crédit et de l'Endettement, Charleroi, 2009.

Dans ce qui suit, nous ne présenterons que les données propres à la Région wallonne sans aventurer dans des comparaisons avec les données des autres régions du pays. De fait, des disparités régionales importantes existent dans les mesures sociales à mettre en place en cas de non paiement de factures d'énergie. Pour la Région wallonne, les statistiques concernant l'exécution des obligations de service public à caractère social sont centralisées dans les Rapports annuels de la CWaPE (Commission Wallonne pour l'Énergie, organisme de régulation des marchés wallons de l'électricité et du gaz).

b) Analyse des données propres à la Région wallonne

Les deux premières mesures devant être mises en place par les fournisseurs et GDR (gestionnaires de réseau) en cas de non-paiement sont le rappel suivi de la mise en demeure. En 2009, 1.607.629 lettres de rappel ont été envoyées par les fournisseurs d'électricité contre 1.423.000 lettres en 2008. Au total, ces lettres concernaient 40,17% des clients résidentiels électricité en 2009 et 40,86% en 2008. Le nombre de lettres de rappel est un mauvais indicateur d'un risque d'endettement problématique. Cette lettre ne constitue que la première étape du processus mis en place en cas de non-paiement. Par ailleurs, beaucoup de lettres de rappel sont le simple fait d'un oubli de la part du client.

Une lettre de mise en demeure sera envoyée au client qui, à l'échéance fixée par la lettre de rappel, n'a pas amélioré sa situation (paiement du montant de la facture, demande de placement d'un compteur à budget ou conclusion d'un plan de paiement). Par rapport à 2008, le nombre de lettres de mise en demeure a augmenté de 14,0% mais le pourcentage des clients ayant reçu au moins une lettre de mise en demeure a légèrement diminué. Par conséquent, le nombre moyen de lettres de mise en demeure par client ayant reçu au moins une lettre de mise en demeure a donc augmenté pour passer d'une moyenne de 1,7 mises en demeure en 2009 contre 1,41 mises en en 2008 et 1,19 en 2007. Cette évolution peut indiquer que les consommateurs en défaut de paiement ont besoin de plus en plus de temps pour rembourser leurs dettes d'énergie, et ce, même lorsqu'une première lettre de mise en demeure a déjà été reçue<sup>27</sup>.

---

<sup>27</sup> La lettre de mise en demeure suit cependant de peu la lettre de rappel. Par ailleurs, son envoi peut également résulter d'un oubli du consommateur de régulariser rapidement sa situation.

	2006		2007		2008		2009	
	Nombre et pourcentage du total des clients		Nombre et pourcentage du total des clients		Nombre et pourcentage du total des clients		Nombre et pourcentage du total des clients	
Clients résidentiels électricité	1487000	100	1487000	100	1483000	100	1503000	100
nombre de rappels électricité	1260000	/	1438000	/	1423000	/	1607629	/
Nombre de clients ayant reçu au moins une lettre de rappel	285000	19,17	545000	36,65	606000	40,86	603709	40,17
nombre de mises en demeure électricité	955000	/	233000	/	278000	/	316826	/
nombre de clients ayant reçu au moins une lettre de mise en demeure	172000	11,57	195000	13,11	197000	13,28	185995	12,37
nombre de consommateurs en défaut de paiement	134000	9,01	48500	3,26	72300	4,88	70650	4,70
Fourniture minimale garantie	3195	0,21	2690	0,18	2332	0,16	3184	0,21
Défaut récurrent de paiement	272	0,02	144	0,01	5	0,00	156	0,01
CLE	171	0,01	1	0,00	4	0,00	136	0,01
Retrait fourn. min. élec. au 31-12	64	0,00	0	0,00	3	0,00	90	0,01
Plans de paiement: total	126395	8,50	42677	2,87	99361	6,70	106000	7,05
Plans de paiement: non-suivi	32863	/	24326	/	49680	/	47700	/
Total CàB et CàB+LdP en activité	42450	2,85	45765	3,08	55000	3,71	na	/
CàB et CàB+LdP installés l'année considérée	10358	/	4112	/	10242	/	13600	/
dont CàB	na	/	4072	/	9973	/	13100	/
dont CàB+LdP	na	/	40	/	269	/	500	/
Tarif social électricité	75271	5,06	74106	4,98	81677	5,51	78986	5,26
Lors de l'installation du CàB et/ou LdP	820	/	589	/	480	/	528	/

Sources : Rapports annuels 2005 à 2009 de la CWaPE : « l'exécution des obligations de service public à caractère social imposées aux fournisseurs et gestionnaires de réseaux ».

Si aucune solution n'est trouvée suite à la mise en demeure, le client sera considéré comme étant en défaut de paiement. En outre, une procédure de pose d'un compteur à budget<sup>28</sup> sera envisagée. Entre 2008 et 2009, le nombre de clients déclarés en défaut de paiement est passé de 72.300 à 70.650. Cette évolution pourrait être jugée positive. Toutefois, nous devons aussi considérer que, entre 2007 et 2008, le nombre de clients déclarés en défaut de paiement est passé de 48.500 à 72.300, soit une augmentation de 49%. La légère diminution observée entre 2008 et 2009 dans le nombre de défauts de paiement est loin de compenser l'augmentation qui avait été observée entre 2007 et 2008. Dans le courant de l'année 2009, 13.600 compteurs à budget ont été installés contre 10.242 en 2008 et 4.112 en 2007. Ces évolutions significatives sont, bien entendu, révélatrices d'une croissance des situations d'endettement problématique liées à la consommation d'énergie.

D'autres évolutions indiquent, elles aussi, un accroissement des difficultés financières liées à la fourniture d'énergie. Fin 2009, 106.000 plans de paiement étaient en cours contre respectivement 99.361 plans en 2008 et 49.680 en 2007. Près de 50% de ces plans de paiement n'ont pas été respectés par le consommateur. Cependant, le pourcentage des plans de paiement non respectés est passé de 57% en 2007 à 45% en 2009. En outre, 5,26% des clients bénéficiaient du tarif social électricité<sup>29</sup> contre 5,51% en 2008 et 4,98% en 2007. Ici encore, la légère amélioration observable au cours de l'année 2009 n'est pas suffisante pour rattraper la détérioration observée au cours de l'année 2008.

La crise économique et sociale a eu pour effet d'augmenter les difficultés éprouvées par les ménages wallons à faire face à leurs obligations en matière de dettes non liées à la conclusion d'un contrat de crédit. Ces évolutions vont d'ailleurs dans le même sens que les statistiques ayant trait aux défauts de paiement en matière de crédit. Pour ce qui est du crédit, les difficultés de paiement semblaient surtout apparaître à partir de 2009. Pour les défauts de paiement en matière de dettes d'énergie, nous observons déjà des évolutions défavorables à partir de 2008. Dans tous les cas, ces évolutions négatives doivent être vues comme révélatrices d'une hausse du risque global de surendettement.

### **3.3. Les statistiques concernant les procédures de règlement des dettes**

La plupart des pays européens ont mis en place un ensemble de procédures destinées à aider les ménages à faire face à des situations d'endettement problématique et de surendettement. Les statistiques concernant le recours à ces procédures peuvent, bien entendu, être utilisées afin d'évaluer l'ampleur du risque global de surendettement. En Belgique, deux types de procédures coexistent : une procédure judiciaire, à savoir le règlement collectif de dettes, et la médiation non judiciaire organisée par les services de médiation de dettes.

Les personnes faisant appel à ces procédures éprouvent, bien entendu, des difficultés à rembourser leurs crédits et/ou leurs autres dettes. Ces procédures s'adressant à un public de personnes surendettées, une analyse appropriée des statistiques qui en ressortent pourra nous être utile à deux niveaux au moins. Ces statistiques peuvent, premièrement, nous informer sur la fréquence des situations de surendettement ou d'endettement problématique. Une augmentation du nombre de ménages faisant appel à ces procédures sera le signe d'une augmentation du

<sup>28</sup> Cette mesure permet de dissocier le règlement de l'arriéré du paiement des consommations à venir et, ainsi, en principe, de ne pas accroître cet arriéré. En effet, le compteur à budget fonctionne à l'aide d'une carte prépayée : à partir de sa mise en place chez le consommateur, l'énergie ne peut être consommée que si son coût peut être imputé sur le paiement déjà effectué par ce consommateur.

<sup>29</sup> Tarif arrêté par le gouvernement fédéral pour toute la Belgique et permettant à certaines catégories de consommateurs considérées comme étant précarisées ou plus fragiles sur le plan financier de bénéficier d'un coût de l'énergie moindre.

risque global de surendettement. Deuxièmement, certaines statistiques issues des procédures de règlement des dettes devraient pouvoir être utilisées afin d’analyser le surendettement dans des dimensions plus qualitatives.

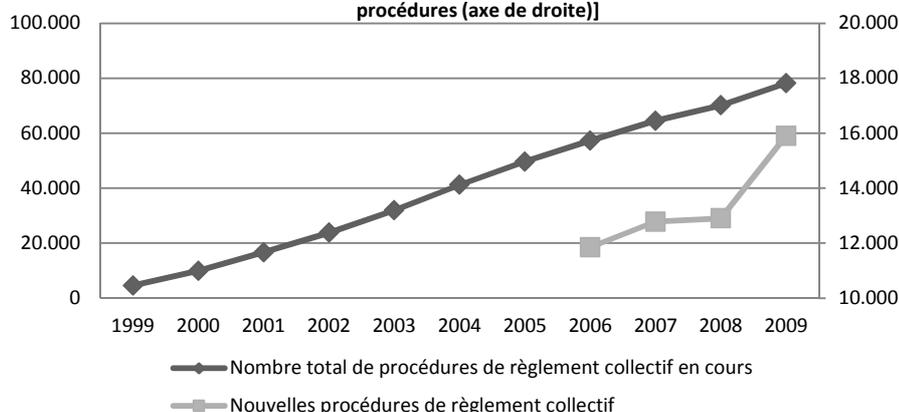
### 3.3.1. Les procédures de règlement collectif des dettes (RCD)

En 2008, 70.168 procédures de règlement collectif de dettes étaient enregistrées dans la Centrale. Dans cette dernière, un avis correspond à une personne. Lorsqu’un couple composé de deux adultes est en règlement collectif, deux avis seront enregistrés dans la Centrale. Si nous ramenons ce nombre de procédures au nombre total de personnes majeures, nous pouvons considérer qu’une proportion proche de 0,82% des majeurs est concernée par cette procédure. En 2009, ce sont 78.147 procédures qui sont comptabilisées pour une proportion de 0,91 % de la population majeure.

La courbe bleue du graphique ci-dessous (Fig. 27) nous donne l’évolution du nombre total de procédures de RCD enregistrées dans la centrale des crédits aux particuliers. Il s’agit d’une variable de stock dont le niveau dépend à la fois de l’enregistrement des nouvelles procédures (nouveaux avis d’admissibilité) et de la suppression de l’enregistrement des procédures qui a lieu dès qu’une procédure a pris fin et que le délai de conservation des données liées à cette procédure a expiré. Chaque année, les nouveaux avis d’admissibilité s’ajoutent aux procédures admises les années antérieures et toujours inscrites dans la Centrale.

Le chiffre de 78.147 procédures en cours doit être interprété avec une certaine prudence. Il s’agit du nombre total de procédures ayant été introduites et toujours enregistrées dans la Centrale. Pour un certain nombre des personnes en bénéficiant, aucun plan n’a été mis en œuvre. Pour d’autres personnes, les procédures ne se termineront pas positivement. Toutefois, si une procédure de règlement collectif de dettes est renseignée pour une personne dans la CCP, cela signifie que cette personne a introduit une demande pour bénéficier de cette procédure et a été jugée comme se trouvant dans une situation de surendettement. Nous pouvons donc bien considérer qu’une proportion proche de 0,9% de la population a connu le surendettement dans un passé relativement proche. Il est difficile d’imaginer que toutes les personnes toujours enregistrées mais n’ayant pas poursuivi la procédure ont, entre temps, retrouvé une situation financière totalement saine.

**Fig. 27 - Evolution du nombre de procédures de règlement collectif de dettes [nombre total de procédures en cours (axe de gauche) et nombre de nouvelles procédures (axe de droite)]**



Source : Graphique OCE sur données CCP (BNB)

L'évolution du nombre de nouveaux avis d'admissibilité (courbe rouge, se référer à l'axe de droite) nous offre une idée du nombre de « nouveaux surendettés ». L'Observatoire considère que le nombre de nouvelles procédures enregistrées une année donnée est une variable susceptible d'être influencée par la conjoncture économique. Une augmentation dans le nombre de procédures admises traduit une augmentation dans le nombre de demandes de règlement collectif. A son tour, un grand attrait pour la procédure de règlement collectif peut être vu comme le signe de difficultés financières grandissantes de la part des ménages. L'évolution de la courbe rouge du graphique 9 montre une légère évolution dans le nombre de nouvelles procédures entre 2006 et 2008. Entre 2008 et 2009 l'évolution est plus nette. Le nombre de nouvelles procédures passe de 12.900 à 15.904, soit une augmentation de 23,3 %. Cette statistique n'est disponible que pour les années 2006 à 2009.

### 3.3.2. Pourcentage des ménages suivis par les services de médiation de dettes agréés par la Région wallonne

Pour approfondir l'étude du risque de surendettement au niveau de la Région wallonne, nous pouvons analyser l'évolution du nombre de dossiers suivis par les services de médiation de dettes agréés par la Région wallonne ainsi que l'évolution du pourcentage des ménages suivis par ces services. Le nombre de dossiers de médiation de dettes en Région wallonne totalise tous les ménages qui font appel à un service de médiation de dettes agréé. Le nombre de dossiers suivis par les services de médiation de dettes concerne quasi-exclusivement des ménages et des personnes qui, au moment de s'engager dans la démarche de médiation, s'estiment en situation d'endettement problématique. Toutefois, de manière occasionnelle, certaines personnes en difficultés financières font appel aux services de médiation alors que l'endettement problématique n'a pas un caractère réellement durable. L'indicateur proposé ci-dessous n'a donc de sens que s'il est analysé en complément des indicateurs précédents.

Nous devons également être attentif au fait qu'un certain nombre de dossiers suivis par les services de médiation de dettes (et donc repris dans le tableau ci-dessous) relève du règlement collectif de dettes (médiation de dettes non judiciaire). La majorité des dossiers suivis par les services de médiation relèveraient, toutefois, de la médiation non-judiciaire. Par ailleurs, la médiation de dettes judiciaire peut également être exercée par des avocats médiateurs de dettes, indépendamment des services agréés par la Région. Il n'existe aucune donnée nous permettant d'évaluer le nombre de dossiers traités par ces avocats. Par ailleurs, si toutes les personnes surendettées ne demandent pas le bénéfice du règlement collectif de dettes, tous les ménages surendettés ne s'adressent pas non plus à un service de médiation de dettes dans le cadre d'une médiation non judiciaire et ce, pour différentes raisons telles que la méconnaissance du travail effectué par ces derniers ou la crainte de devoir parler de leurs problèmes d'argent. Le nombre de dossiers de médiation de dettes traités par les services agréés par la Région wallonne ne couvre donc pas la totalité des personnes et des ménages surendettés. Il ne peut donc pas être considéré comme un recensement exhaustif des personnes touchées par le phénomène de surendettement. Malgré ces réserves, les données disponibles concernant l'évolution du nombre de dossiers suivis par les services de médiation peuvent être utilisées en tant qu'indicateurs du surendettement.

Le tableau 13 nous renseigne sur le nombre de dossiers traités par les services de médiation de dettes (colonne 2) ainsi que le pourcentage des ménages wallons suivi par ces services (colonne 3). En 2008 (dernière donnée disponible), 18.603 dossiers ont été référencés par les services de médiation auprès de la Région wallonne en vue de l'obtention de subsides. Ce nombre de dossiers équivalait à une proportion de 1,25 % des ménages wallons faisant l'objet d'une procédure de

médiation de dettes non-judiciaire en 2008. Cette proportion est en légère augmentation par rapport à 2007.

**Tableau 13 -Nombre et proportion de ménages en médiation de dettes et évolution en Région wallonne (évolution 2003-2008)**

	Nombre de dossiers subsidiés	Pourcentage des ménages suivis en médiation de dettes
2008	18 603	1,25%
2007	17 895	1,21%
2006	17 668	1,21%
2005	15 997	1,10%
2004	14 090	0,98%
2003	12 614	0,89%

Sources : Direction générale opérationnelle Pouvoirs locaux, Action sociale et Santé ; Direction générale Statistique et Information économique. Calculs : Observatoire du Crédit et de l'Endettement.

#### 4. Conclusions

Au terme de cet article, nous devons conclure que le surendettement est un phénomène particulièrement difficile à mesurer. Cette difficulté tient plus au caractère peu opérationnel de la définition de surendettement qu'à la disponibilité des données. Même en présence de données adéquates, il serait difficile de déterminer si une personne est ou non capable de faire face à ses engagements financiers. Il apparaît donc impossible de déterminer la proportion des ménages en situation de surendettement. Nous devons dès lors nous contenter de variables indicatrices de ce que nous avons défini comme étant le risque global de surendettement. A ce titre, le recours à un ensemble d'indicateurs est, sans aucun doute, préférable à une stratégie ayant pour but de définir un indicateur unique.

Les indicateurs utilisés afin de mesurer le risque global de surendettement doivent nous permettre d'aborder ce phénomène dans toutes ses dimensions. Premièrement, nous avons défendu que toute tentative de quantification du surendettement doit impérativement présenter deux catégories de mesures : des grandeurs macroéconomiques qui nous renseignent sur la fréquence du phénomène étudié et des indicateurs de la gravité des situations de surendettement. Les statistiques que nous avons présentées portaient plus sur la fréquence du phénomène que sur sa gravité. Deuxièmement, il apparaît que nous ne pouvons pas nous contenter d'indicateurs macroéconomiques nous renseignant sur l'importance de l'endettement des ménages ou sur leur solvabilité. En particulier, les indicateurs macroéconomiques présentés ne sont d'aucune utilité étant donné qu'ils ne nous permettent pas de centrer notre analyse sur les groupes de personnes les plus susceptibles de connaître des situations de surendettement. Troisièmement, la série d'indicateurs retenus doit permettre d'aborder les différents aspects du surendettement afin de comprendre le surendettement dans toute sa complexité. A ce titre, nous avons mis en évidence que les statistiques portant sur les défauts de paiement en matière de crédit doivent être complétées par des statistiques portant sur des défauts de paiement en matière de dettes non liées à du crédit. De manière identique, les statistiques concernant les défauts de paiement doivent être mises en parallèle avec des statistiques ayant trait aux procédures de traitement du surendettement.

Il s'agit également d'être prudent dans les conclusions tirées sur base des indicateurs produits. Les valeurs prises par ces indicateurs à un moment donné n'auront que peu d'utilité pour l'analyse. Par contre, l'évolution temporelle des valeurs prises par nos indicateurs ainsi que la comparaison des valeurs qu'ils prennent dans différentes régions sont les révélateurs de l'évolution du risque global de surendettement.



## **Une définition fonctionnelle commune du surendettement à l'échelle européenne, un projet réaliste ?**

**Dieter KORCZAK**  
**GP Forschungsgruppe, Allemagne**

Lors du Conseil européen de Lisbonne en mars 2000, l'Union s'est fixé un nouvel objectif stratégique pour la décennie suivante : devenir l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde, capable d'une croissance économique durable accompagnée d'une amélioration quantitative et qualitative de l'emploi et d'une plus grande cohésion sociale. Cet objectif stratégique général comprenait la décision de lancer une initiative majeure en faisant de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale l'une des priorités de la modernisation du modèle social européen.

Parmi les objectifs communs de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale adoptés par le Conseil européen de Nice en décembre 2000, la prévention et la prise en charge du surendettement figurent parmi les premiers points inscrits à l'ordre du jour : mettre en œuvre des politiques visant à éviter les ruptures dans les conditions d'existence pouvant conduire à des situations d'exclusion, notamment pour ce qui concerne les cas de surendettement, l'exclusion scolaire ou la perte du logement.

### **1. Théorie du surendettement**

Les recherches portant sur le surendettement en Europe mettent en lumière l'existence d'éléments communs. Les individus confrontés à l'exclusion financière sont pour la plupart des personnes surendettées, des personnes à faible revenu, des personnes sans emploi, des allocataires sociaux, des personnes atteintes de handicaps mentaux/physiques, des personnes sans domicile et des personnes présentant des critères négatifs dans les bureaux d'enregistrement.

L'exclusion des personnes surendettées de la participation financière et sociale est évidente. Pour orienter au mieux l'action politique, les données empiriques doivent être complétées par une approche théorique. Un cadre théorique systématique est présenté à cet effet, afin de fournir une meilleure visibilité des voies qui aboutissent au surendettement.

Comme cela a été dit, le surendettement est lié à l'exclusion sociale, mais aussi à des événements critiques de l'existence et à des attentes associées aux rôles joués par d'autres événements d'importance. Les sciences sociales en particulier se sont penchées sur l'exclusion, les événements critiques de l'existence et autres événements de poids. Amartya Sen a développé le Concept de capacité<sup>30</sup>, l'interprétation des besoins sous la forme de capacité de base. Le surendettement a une incidence très nette sur les capacités humaines telles que les conçoit Amartya Sen<sup>31</sup> et sur les ressources individuelles, y compris la santé physique et mentale, le capital social (contacts et participation) et le capital humain (éducation et expérience).

---

<sup>30</sup> Amartya Sen, Equality of What - The Tanner Lecture on Human Values, Stanford University, May 22, 1979.

<sup>31</sup> Amartya Sen, Commodities and capabilities, Amsterdam 1985

Le surendettement peut ainsi donner lieu à cinq formes d'exclusion :

- L'exclusion de l'accès à l'information et aux services financiers, par exemple par le refus de compte bancaire.
- L'exclusion par le prix, les individus ne pouvant accéder à des produits financiers qu'à un prix inabordable pour eux.
- L'exclusion par les conditions, les produits financiers ne pouvant plus répondre aux besoins des personnes endettées à cause des conditions qui y sont liées.
- L'auto-exclusion, lorsque les individus se retirent de la vie sociale et financière par peur, honte, déception ou résignation.
- L'exclusion sociale lorsque les individus sont exclus de la vie sociale par les sanctions du créancier (ex. : expulsion).

Autre élément dont il convient de tenir compte : les individus suivent les attentes associées à leurs rôles et à ceux des autres. Dans sa théorie de la consommation ostentatoire, Thorstein Veblen<sup>32</sup> a démontré que les individus établissaient des rapports avec certaines personnes et certains groupes de référence. Duesenberry<sup>33</sup> affirme que les individus prennent des décisions de consommation non pas en fonction de leur revenu absolu mais bien en fonction de la place relative qu'ils occupent au sein d'une hiérarchie de revenu dont la perception leur est propre. Ceci est actuellement démontré par l'économiste de l'aide sociale Bruno S. Frey<sup>34</sup>.

Le comportement de crédit est lié au cycle de vie d'un ménage. Lors de la fondation d'un ménage, ses membres ont besoin de plus de liquidités pour s'établir. Plus tard, ils doivent emprunter pour acheter leur appartement ou leur maison. Un crédit accepté socialement peut se transformer en un endettement excessif lorsque survient un événement soudain, critique et inattendu de l'existence, par exemple une perte d'emploi, une séparation, un divorce, une maladie ou un décès. La théorie des événements critiques de l'existence<sup>35</sup> tient compte de ces tournants critiques et de leurs conséquences psychosociales. Les individus doivent acquérir et utiliser les stratégies adéquates pour réagir de manière appropriée aux événements critiques de l'existence.

J'ai synthétisé ces trois approches théoriques dans la théorie du surendettement suivante.

### **Ressources**

La conscience du risque, la gestion du risque, la production du risque et la prévention du risque font partie du processus de modernisation et jouent un rôle essentiel dans l'apparition du surendettement et dans sa prévention. La déstabilisation socio-économique des ménages et des familles :

- est le résultat d'un comportement à risque de la personnalité,
- dépend de situations de risque dans les conditions de travail et sur le marché de l'emploi,
- est causé par des risques au sein de l'organisation du ménage et de la famille,
- est influencé par le potentiel d'offre du marché.

---

<sup>32</sup> Thorstein Bunde Veblen, *Theorie der feinen Leute*, Frankfurt/Main 1986 (*The Theory of the Leisure Class*, 1899).

<sup>33</sup> James S. Duesenberry, *Income, Saving and the Theory of Consumer Behaviour*, Cambridge, MA. 1949.

<sup>34</sup> Bruno S. Frey, *Happiness. A Revolution in Economics*, Cambridge, MA., London 2008.

<sup>35</sup> Bruce-Philip Dohrenwend & Barbara-Suell Dohrenwend, *Stressful Life Events and their Contexts*, New York 1980; Sigrun-Heide Filipp (Ed.), *Kritische Lebensereignisse*, München, Wien, Baltimore 1981.

Il convient de tenir compte de quatre dimensions principales concernant la psychologie au début du surendettement : les ressources économiques, culturelles et pédagogiques, la motivation individuelle, les besoins perçus ou objectifs pour la vie quotidienne et la création d'une demande.

Dans toute société, il existe une distribution entre les ressources faibles et les ressources élevées. Ceci est valable pour l'éducation, les revenus, les postes d'emploi, le statut et le prestige, les réseaux, l'accès aux services, aux postes et aux sources d'informations, le contexte familial. Les ressources sont reçues en héritage dans une certaine mesure. Ceci est vrai également pour les attitudes et le comportement. Un faible revenu du ménage et des ressources financières basses augmentent le risque de divorce dans les premières phases de la famille et le risque de surendettement.

### **Motivations**

Les recherches en matière de motivation décrivent différentes émotions primaires à prendre en compte telles que l'avidité, le désir ou l'envie. La consommation et les investissements sont des activités orientées sur la réponse à des émotions primaires. La satisfaction peut résulter de l'individualisation, de la diversification, du statut et du prestige ou d'une consommation compensatoire. Le comportement hédoniste susceptible d'entraîner le surendettement ne concerne qu'un très petit groupe de la population. Pour les familles à faibles revenus en particulier, il est difficile de compenser des émotions au moyen de biens de consommation sans entrer au moins dans l'endettement.

### **Besoins**

Différentes situations de vie nécessitent différents budgets pour satisfaire aux besoins de la vie quotidienne. Les besoins financiers sont plus élevés pour les jeunes adultes qui quittent le foyer parental, les jeunes ménages, les parents isolés, les familles nombreuses et les immigrés.

### **Création d'une demande**

Il ne fait aucun doute que la publicité est dotée d'un certain potentiel de suggestion et de manipulation. Ce pouvoir est ainsi souvent utilisé pour stimuler les ventes de produits. Il est en outre prouvé que la publicité incite les individus à acheter des produits et des biens dont ils n'ont pas besoin si l'on s'en tient à une perspective de coût-bénéfice. Il est difficile pour les consommateurs de faire un choix informé car la publicité joue sur leur compréhension rationnelle-cognitive et essaie d'influencer leurs émotions. Chaque année, le secteur publicitaire dépense des sommes considérables pour la promotion de services financiers et de crédit. Les publicités donnent l'image d'un crédit rapide, simple et facile, sans risque ni conséquence.

### **Offre du marché**

Les dimensions énoncées plus haut correspondent à une offre du marché proposée par des banques privées, des banques d'épargne et d'autres services bancaires, d'assurances, commerciaux, de vente par correspondance et d'autres services financiers. Un mode de vie de subsistance orienté sur l'utilisation des ressources propres, sans emprunts ni crédits pour le financement de la consommation et des investissements est garant d'une vie sans endettement.

Mais la croissance du marché du crédit à la consommation montre que les offres de crédit sont largement utilisées, en particulier par le groupe des 25 à 45 ans. Des informations émanant des bureaux néerlandais et allemands d'enregistrement des crédits indiquent que la plupart des crédits contractés sont remboursés sans

problèmes majeurs. Pour la plupart des gens, le crédit est en ce sens un comportement normal et accepté sur le marché.

Les prêts irresponsables amplifient cependant le risque de surendettement. Les prêts irresponsables sont mis en avant par une tarification fondée sur le risque et une sous-estimation des sommes nécessaires au financement des dépenses de vie. Si une part de 20 % du revenu mensuel disponible est nécessaire pour rembourser les dettes, la responsabilité du créancier peut être mise en doute.

### **Déséquilibre des revenus et dépenses**

On constate de plus en plus souvent un déséquilibre entre les sommes disponibles des revenus et le montant des dépenses. Pour rétablir l'équilibre, il existe trois possibilités principales :

- Accroître les revenus, soit une option très difficile en réalité.
- Réduire les dépenses. Cette solution est plus facile que celle qui consiste à augmenter les revenus mais il s'agit toutefois d'une option difficile, même si les personnes concernées sont désireuses de la mettre en œuvre. Les dépenses sont en effet le reflet d'un espoir en l'avenir et certaines dépenses contractuelles ne peuvent pas être réduites immédiatement.
- Réduire les actifs, en vendant une maison ou des titres, mais la valeur de ces actifs peut être fluctuante.

Si l'équilibre n'a pas pu être rétabli, les créanciers ont tendance à considérer leurs clients comme des « débiteurs actifs », un profil à haut risque, irresponsable et peu fiable.

### **Surendettement**

90 % des personnes touchées par le surendettement le sont suite à l'intensification de la précarité de leur situation (ex. chômage) ou à des charges financières extraordinaires (ex. divorce).

En ce qui concerne le classement de différents types de dettes, environ 40 % des clients surendettés en Allemagne ont des dettes publiques. La plupart des dettes privées (60 %) sont liées à des crédits et des emprunts<sup>36</sup>. Viennent ensuite les dettes envers des entreprises de services publics, les prêts hypothécaires, les dettes commerciales, les dettes d'assurances et les dettes envers des opérateurs de téléphonie mobile. Le total des sommes liées aux dettes privées est au moins 5 fois supérieur à celui des sommes liées aux dettes publiques.

### **Solutions**

Le surendettement peut entraîner l'exclusion sociale, la perte du logement, le vagabondage et le suicide. Très souvent, les personnes surendettées n'ont pas d'autre choix que de vivre en étant continuellement dépendantes de l'aide sociale.

Les règlements amiables ou légaux des dettes sont par conséquent la meilleure solution pour trouver une issue au surendettement et permettre un nouveau départ.

---

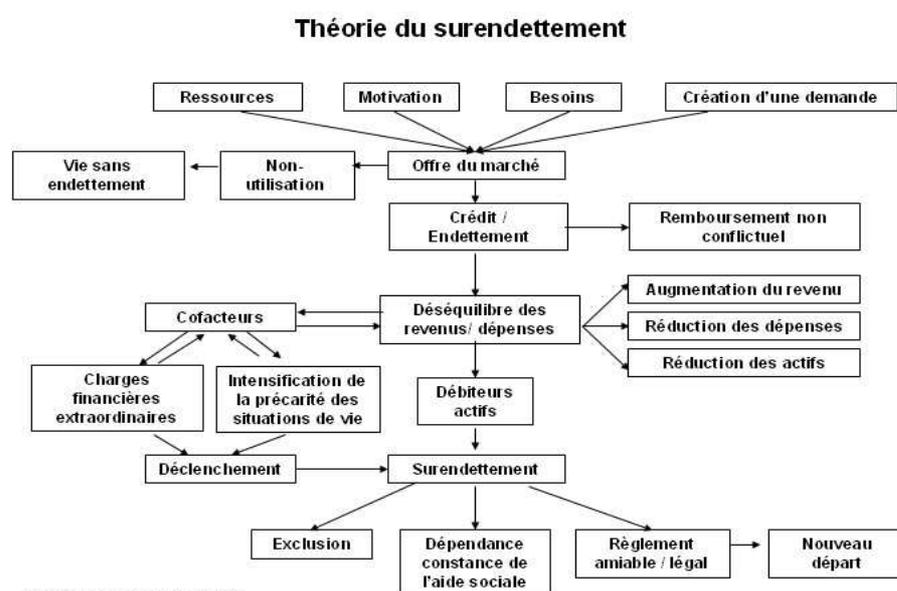
<sup>36</sup> Cf. Dieter Korczak, Überschuldung im Kontext der Modernisierung (Over-indebtedness as element of modernisation). Dans Dieter Korczak (Ed.): Geld und andere Leidenschaften. Macht, Eitelkeit und Glück. Kröning 2006.

Les objectifs de la gestion de l'endettement sont triples :

- Économique : garder ou réintégrer les personnes concernées au sein des canaux économiques normaux et dans l'emploi, y compris en leur permettant de prendre un nouveau départ si nécessaire.
- Social : éviter l'exclusion (pour tous les membres d'une famille, les problèmes d'argent sont une des principales causes de rupture conjugale).
- Régulateur : encourager la médiation entre les débiteurs et les créanciers, sans passer nécessairement par le tribunal.

Dans ce contexte, quand peut-on parler de « réussite » ? Lorsque le débiteur peut repartir sur une bonne base à l'issue d'une période d'essai, lorsqu'une situation problématique cesse d'être si problématique, même sans nouveau départ ou est-ce uniquement lorsqu'il est clair qu'aucune nouvelle dette n'a été contractée pendant plusieurs années après le nouveau départ ? Il peut être utile de définir la réussite comme une inclusion réussie alors qu'une participation appropriée à la vie sociale, culturelle et financière est accordée à nouveau.

**Fig. 28 : Théorie du surendettement, source : Dieter Korczak 2010**



## 2. Définition

Dans le cadre de la lutte contre le surendettement, les définitions, comme les approches légales et les contextes des services de conseils, varient d'un pays à l'autre. Actuellement, il n'existe aucune définition européenne officielle ou

commune du surendettement. Illustrons cette variété de définitions à l'aide de quelques exemples<sup>37</sup>:

Irlande : Le surendettement est le déséquilibre entre les revenus et les dépenses qui survient lorsque les dépenses excèdent les revenus et que l'écart ne peut être comblé.

Belgique : Les personnes surendettées sont celles qui présentent des arriérés liés à des crédits à la consommation et des prêts hypothécaires.

Pays-Bas : Le surendettement est défini comme une situation d'endettement problématique. La situation d'endettement est grave lorsqu'un ménage consacre à son endettement des sommes supérieures à celles qu'il paierait dans le cadre d'un règlement de dettes. Elle est problématique en présence de dettes liées au loyer/prêt hypothécaire, à l'énergie ou à l'assurance maladie, car des mesures rigoureuses pourraient être prises, comme la coupure de l'approvisionnement en énergie.

France : Le surendettement a lieu lorsque l'acquittement mensuel des dettes dépasse 30 % des revenus nets disponibles du ménage (définition sociale). La situation de surendettement des personnes physiques est caractérisée par l'impossibilité manifeste pour le débiteur de bonne foi de faire face à l'ensemble de ses dettes non professionnelles exigibles et à échoir (Code de la consommation, Art. L.330-1).

Suède : Une personne est surendettée si elle est constamment confrontée à des problèmes de paiements réguliers (incapacité à payer ses factures).

Allemagne : Le surendettement est une incapacité à honorer des obligations de paiement qui entraîne une déstabilisation économique et psychosociale des débiteurs (définition sociale)

Une personne peut demander l'application de la loi sur l'insolvabilité si elle n'est pas en mesure d'honorer ses obligations de paiement en cours (§ 17) ou si ses actifs ne permettent pas de couvrir les dettes existantes (§ 19) (définition juridique).

Autriche : Les personnes ou les ménages peuvent être considérés comme surendettés si, après déduction des dépenses liées au coût de la vie telles que la nourriture, les vêtements, le loyer, les besoins sociaux et culturels, elles ne sont pas en mesure d'acquitter toutes leurs obligations de paiement.

L'étude menée par Davydoff, Jentsch et Kempson<sup>38</sup> a permis d'identifier quatre éléments de définition communs. Un individu ou un ménage est surendetté si :

- ses revenus ou autres ressources sont insuffisants (illiquidité)
- pour honorer des engagements financiers récurrents (capacité de paiement)
- maintenant et dans un avenir prévisible (durabilité)
- sans réduire son niveau de vie en deçà du seuil de pauvreté (niveau de vie décent)

---

<sup>37</sup> Cf. Dieter Korczak (Ed.), *Over-indebtedness and Data Collection. A summary of Ten European Countries. Money Matters No.7/2009.*

<sup>38</sup> David Davydoff, Nicole Jentsch, Elaine Kempson, *Towards a common operational European definition of over-indebtedness* European Commission, Director-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, Brussels 2008.

Selon la différenciation de la pauvreté, il pourrait être judicieux de différencier également la définition du surendettement. Je propose d'utiliser une différenciation entre surendettement subjectif, relatif et absolu :

- Le surendettement subjectif existe lorsqu'une personne se sent émotionnellement et financièrement incapable de rembourser ses dettes.
- Le surendettement relatif existe lorsque, malgré une réduction du mode de vie et du niveau de vie, les revenus restants (après déduction des dépenses nécessaires à la vie) ne permettent pas d'honorer des engagements financiers à l'échéance.
- Le surendettement absolu (insolvabilité) existe lorsque les revenus et les actifs du débiteur ne permettent pas de couvrir les engagements existants, maintenant et dans un avenir prévisible.

Cette définition tiendrait compte des différences entre les cultures sociopolitiques et socio-économiques. Au Royaume-Uni, en Allemagne, en Suède et en Autriche, le crédit à la consommation est bien plus largement utilisé que dans d'autres pays. L'Irlande et le Royaume-Uni présentent une utilisation des crédits de carte de crédit bien supérieure à celle de l'Allemagne ou la France, par exemple. Par ailleurs, l'utilisation d'un découvert bancaire autorisé est très répandue en Allemagne, en Autriche et aux Pays-Bas. Les pays du sud tels que l'Italie feront davantage appel à d'autres organismes que les banques pour le financement des besoins de consommation. Les coopératives de crédit et les prêteurs sont par exemple caractéristiques de l'Irlande et du Royaume-Uni, tandis que les Pfandhäuser (monts-de-piété) jouent un rôle particulier dans l'accès rapide au crédit en espèces pour l'Allemagne et l'Autriche. En matière de crédit, le démarchage est interdit sur le continent depuis plusieurs dizaines d'années. Dans certains États membres tels que la Bulgarie, les services bancaires et cartes de crédit utilisés sont limités, les emprunts auprès des banques également.

Le tableau général montre que les marchés européens du crédit à la consommation sont loin d'être intégrés.

### 3. Outils

Après avoir défini une approche théorique et une définition du surendettement, l'étape suivante comprend une opérationnalisation valide. Dans les États membres européens, différents outils sont utilisés pour mesurer le surendettement. Tous présentent des avantages et des inconvénients.

L'un de ces outils est l'étude basée sur les statistiques de l'UE sur le revenu et les conditions de vie (EU-SILC). Dans 27 États membres européens (plus l'Islande et la Norvège), environ 500 000 personnes de plus de 16 ans sont interrogées dans environ 140 000 foyers. En 2008, un module spécifique au surendettement a été inclus aux EU-SILC. Toutes les variables ont été collectées au niveau des ménages. *« La partie du Module consacrée au surendettement visait à compléter les informations existantes dans la partie principale de l'enquête afin d'obtenir un aperçu objectif des comptes bancaires et découverts, des cartes de crédit/privative, de la source des crédits et emprunts et des arriérés. Elle fournissait en outre des informations sur toutes les baisses de revenu au cours des 12 derniers mois et des prévisions pour les 12 prochains mois. Enfin, elle mettait en lumière l'exclusion financière du ménage. »*<sup>39</sup>

<sup>39</sup>[http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/income\\_social\\_inclusion\\_living\\_conditions/documents/tab6/2008%20Module%20assessment.pdf](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/income_social_inclusion_living_conditions/documents/tab6/2008%20Module%20assessment.pdf), page 3

Les variables cibles suivantes ont été utilisées pour couvrir et détecter le surendettement :

- Un des comptes bancaires du ménage est à découvert
- Montant estimatif total du solde négatif des comptes bancaires du ménage par classe
- Le ménage a des cartes de crédit et/ou cartes privatives dont le solde est négatif
- Montant estimatif total du solde impayé au dernier relevé mensuel des cartes de crédit/privatives du ménage par classes
- Le ménage a un crédit, un prêt, un crédit hypothécaire, des mensualités pour une location à option d'achat ou des prêts en espèces
- Arriérés de factures non liées au logement, par ex. factures liées à l'éducation, la santé, l'accès à Internet, le téléphone, la télévision
- Montant estimatif total des arriérés en cours de factures non liées au logement
- Montant estimatif total des arriérés en cours liés à des factures/remboursements liés au logement par classe
- Montant estimatif total des arriérés en cours liés au remboursement d'autres prêts et crédits par classe, par ex. prêts en espèces, mensualités pour une location à option d'achat, achats par correspondance, financement pour l'achat d'une voiture
- Principale raison de la baisse du revenu

Les études représentatives telles que celle basée sur les EU-SILC sont confrontées à certains problèmes empiriques. Ceci est particulièrement vrai pour les sujets sensibles comme celui du surendettement. Premièrement, il est de plus en plus difficile d'obtenir un taux de réponse élevé au sein d'un échantillon. Deuxièmement, en raison de la nature sensible des questions, les personnes interrogées risquent davantage de donner aux questions une réponse peu fiable. Troisièmement, si une terminologie spécifique est utilisée (ex. : découvert bancaire), les personnes interrogées peuvent avoir des difficultés à comprendre la question et à y donner une réponse adéquate. Quatrièmement, pour les ménages non typiques, il est difficile de rassembler des données avec précision. Sixièmement, il est difficile de trouver les ménages marginalisés et de les encourager à participer à une étude représentative. En somme, les études représentatives sous-estiment généralement l'importance du surendettement<sup>40</sup>.

Ce problème de sous-estimation n'est toutefois pas l'apanage de l'étude représentative, il touche également tous les autres outils possibles.

Par exemple, les statistiques provenant des rapports d'insolvabilité ne donnent qu'un aperçu très sélectif du problème du surendettement car elles ne représentent que la fin du parcours des individus dans le surendettement. En outre, il ne s'agit que des dossiers qui ont été acceptés par la justice.

Les statistiques relatives aux clients des agences de conseils en matière d'endettement donnent une image des individus à une phase plus précoce du surendettement mais elles sont également sélectives dans la mesure où elles se limitent aux individus qui ont accès à une agence de conseils en matière d'endettement. Même si le tableau que fournissent les statistiques clients des agences de conseils en matière d'endettement offre des informations plus précoces sur le problème du surendettement que les rapports d'insolvabilité, il s'agit toujours

---

<sup>40</sup> Pour un examen critique de l'utilisation des données d'étude SOEP pour l'estimation du surendettement : Dieter Korczak, Ergebnisse und Interpretationen des 3. Armuts- und Reichtumsbericht zum Thema Überschuldung und Familien, in: Verbraucherzentrale Bundesverband (Ed.), Schuldenreport 2009, Berlin 2009, p. 50-61

d'informations tardives. Les clients s'adressent souvent aux agences de conseils en matière d'endettement après avoir tenté de résoudre le problème seuls pendant deux ou trois ans.

Dans des pays tels que l'Allemagne, les bureaux d'enregistrement (Schufa, Creditreform) fournissent des données relatives au surendettement depuis quelques années. Ils exploitent à cette fin des données provenant de leurs entrepôts de données. Le problème de ces données est que la procédure manque de transparence. Les bureaux d'enregistrement utilisent pour les informations les dossiers de saisie publiés, les déclarations faites sur la foi du serment et les données d'insolvabilité et ils les associent aux données relatives aux problèmes de crédit qu'ils conservent. Comme l'ont montré des recherches récentes, les informations relatives aux problèmes de crédit stockées sont incomplètes et erronées<sup>41</sup>.

Le Tableau 14 donne un aperçu des outils, de leurs avantages et de leurs inconvénients.

**Tableau 14 : Mesure du surendettement ; source : Dieter Korczak 2010**

Outil	Problème
<ul style="list-style-type: none"> <li>Étude représentative/questionnaire autogéré</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Réponses incorrectes</li> <li>Réponses incomplètes</li> <li>Sous-estimation</li> <li>Taux de réponse</li> <li>Inclusion des groupes problématiques</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Dossiers d'insolvabilité</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>État final</li> <li>Sous-estimation</li> <li>Absence d'informations qualitatives</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Statistiques des agences de conseils en matière d'endettement/procédure amiable</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Collecte des données standardisée</li> <li>Informations tardives</li> <li>Accès aux conseils en matière d'endettement</li> <li>Sous-estimation</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Données des bureaux d'enregistrement</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Données très sélectives</li> <li>Absence d'informations qualitatives</li> <li>Échantillon restreint</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Saisies</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>État final</li> <li>Échantillon restreint</li> <li>Absence d'informations qualitatives</li> <li>Sous-estimation</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Arriérés de factures de services publics/loyers</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Accès aux données</li> <li>Absence d'informations qualitatives</li> <li>Sous-estimation</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Déclarations sur la foi du serment</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>État final</li> <li>Absence d'informations qualitatives</li> <li>Sous-estimation</li> </ul>

<sup>41</sup> Dieter Korczak & Michael Wilken, Verbraucherinformation Scoring, München 2009, [http://www.bmelv.de/SharedDocs/Downloads/Verbraucherschutz/FinanzenVersicherungen/Scoring.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bmelv.de/SharedDocs/Downloads/Verbraucherschutz/FinanzenVersicherungen/Scoring.pdf?__blob=publicationFile)

Les premiers résultats du Module 8 « surendettement » de l'enquête EU-SILC ont été publiés récemment<sup>42</sup>. Il est utile de comparer ces résultats avec d'autres données disponibles. J'ai effectué une comparaison des différents outils pour l'Allemagne.

Selon l'enquête EU-SILC, 11 % des ménages allemands traversent 2008 en situation « critique » pour ce qui est des arriérés et montants impayés. La situation « critique » est définie par l'existence d'une dette supérieure au revenu mensuel du ménage. Ces ménages ne sont manifestement pas considérés comme des ménages surendettés parce qu'ils ne sont pas désignés comme tels. On peut considérer que ces ménages se trouvent dans une situation de vie précaire. Quoi qu'il en soit, le titre de l'article de Gonzalez et Montaigne est trompeur, puisqu'il ne donne pas d'estimation du nombre de ménages surendettés.

L'Allemagne compte 40,2 millions de ménages. Selon l'enquête EU-SILC, 4,4 millions de ménages sont en situation critique. Le bureau d'enregistrement Creditreform estime qu'en 2008, 3,3 millions de ménages sont surendettés<sup>43</sup>. Le bureau d'enregistrement Schufa recense 2,8 millions de ménages surendettés<sup>44</sup>. Les deux principaux bureaux d'enregistrement publient donc des chiffres présentant un écart non négligeable de 500 000 ménages.

1,330 millions de personnes ont fait une déclaration sous la foi du serment<sup>45</sup>. Selon l'Office fédéral de la statistique, on comptait 98 140 cas d'insolvabilité privée en 2008<sup>46</sup>. Environ 440 000 personnes étaient clientes d'agences de conseils en matière d'endettement en 2008 en Allemagne.

Cette comparaison permet à mon sens de tirer une leçon principale. Il n'existe toujours aucune approche commune permettant de mesurer le surendettement. En outre, il ne semble exister aucune méthode parfaite pour mesurer et suivre le surendettement. La meilleure solution semble être d'utiliser un système d'indicateurs combinant des informations provenant de différentes sources.

---

<sup>42</sup> Gara Rojas Gonzalez & Fabienne Montaigne, Over-indebtedness of European households in 2008, Eurostat Statistics in focus, No. 61/2010 [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY\\_OFFPUB/KS-SF-10-061/EN/KS-SF-10-061-EN.PDF](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-SF-10-061/EN/KS-SF-10-061-EN.PDF)

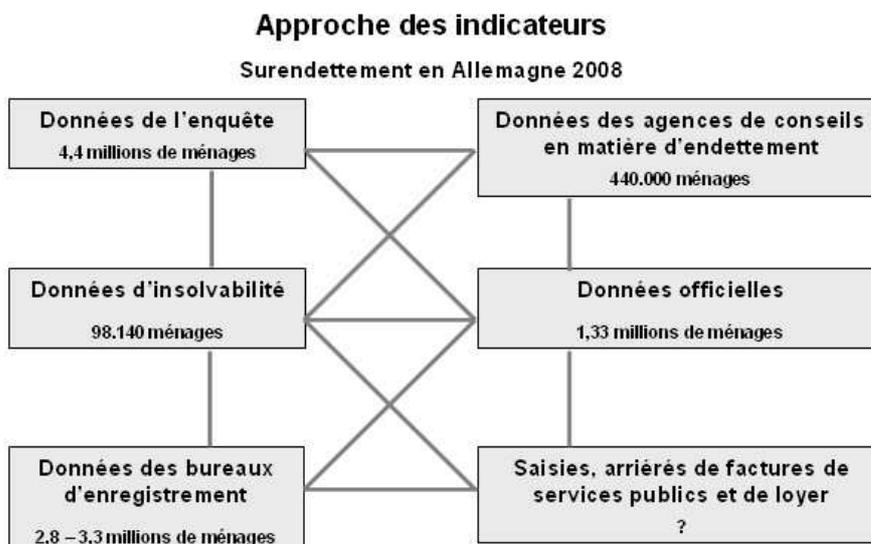
<sup>43</sup> Creditreform Wirtschaftsforschung, SchuldnerAtlas Deutschland 2009, Neuss 2009.

<sup>44</sup> Schufa Holding AG, Schulden-Kompass 2008, Wiesbaden.

<sup>45</sup> Bürgerl Wirtschaftsinformationen, Schuldenbarometer 2008, <http://www.buergerl.de/presse/studien-analysen/396-schuldenbarometer-2008.html>

<sup>46</sup> Jürgen Angele et al., Überschuldung privater Personen und Verbraucherinsolvenzen, Wirtschaft und Statistik 11/2008, p. 963.

**Fig. 29 : Approche des indicateurs, source : Dieter Korczak 2010**



#### 4. Conclusion

À la question qui consiste à savoir s'il est réaliste de rechercher une définition européenne commune du surendettement, nous pouvons répondre par l'affirmative. L'utilisation de la différenciation entre surendettement subjectif, relatif et absolu semble favorable. En outre, il convient de tenir compte de caractéristiques nationales spécifiques, au moins au niveau des variables de mesure nationale du surendettement. L'analyse du surendettement ne doit pas se limiter à sa prévalence et à son incidence. Des informations qualitatives sur la voie qui mène au surendettement et sur son processus revêtent une importance sociale et politique au moins équivalente. Le modèle théorique du surendettement présenté doit être utilisé pour créer une hypothèse relative aux facteurs qui entrent en ligne de compte et à leur influence pour l'analyse et pour la lutte contre le surendettement.

Pour la collecte des données empiriques, je recommande de ne pas utiliser uniquement des données d'études mais d'associer ces données à d'autres indicateurs dans le cadre d'une approche par indicateurs.



## **Le surendettement en Bulgarie – vue d’ensemble et solutions pratiques**

**Iskra CHRISTOVA-BALKANSKA<sup>47</sup>**  
**Institut d’Etudes Economiques, Bulgarie**

### **Définition du surendettement**

S’il n’existe aucune définition officielle du surendettement en Bulgarie, nous appliquons les composantes clés des définitions européennes proposées au contexte bulgare. « Les individus sont surendettés si leurs ressources nettes (revenus et actifs réalisables) les mettent durablement dans l’impossibilité d’honorer des dépenses de subsistance essentielles et des paiements de dettes à l’échéance. »

L’une des principales causes du surendettement en Bulgarie est liée aux changements d’ordre général de la société et de la vie économique et sociale bulgares au cours des années de transition vers une économie de marché. Pendant les années 1990, le pays a connu des périodes de stabilisation temporaire de l’économie, de politique monétaire irresponsable et d’inflation à deux chiffres, une crise financière. La Bulgarie a traversé des crises profondes dans les domaines des finances et des taux de change en 1996, ce qui a eu un impact négatif sur les secteurs bancaire et immobilier. L’instauration de la caisse d’émission a permis de stabiliser l’environnement économique et financier, de créer un climat commercial et financier favorable, tandis que les banques ont commencé à accorder des crédits à l’économie et aux ménages. La politique bancaire agressive centrée sur l’expansion de l’octroi de crédits a donné un élan majeur à l’émergence du surendettement. La raison qui motivait le processus d’octroi des prêts résidait dans la volonté de relancer l’industrie et d’accroître la consommation privée dans le cadre d’un régime de rigueur de la caisse d’émission, la création d’une politique monétaire indépendante par la Banque nationale bulgare (BNB) n’étant pas possible. L’augmentation des crédits bancaires aux ménages a commencé à devenir importante après 2000.

### **La tendance à la hausse dans la croissance du crédit**

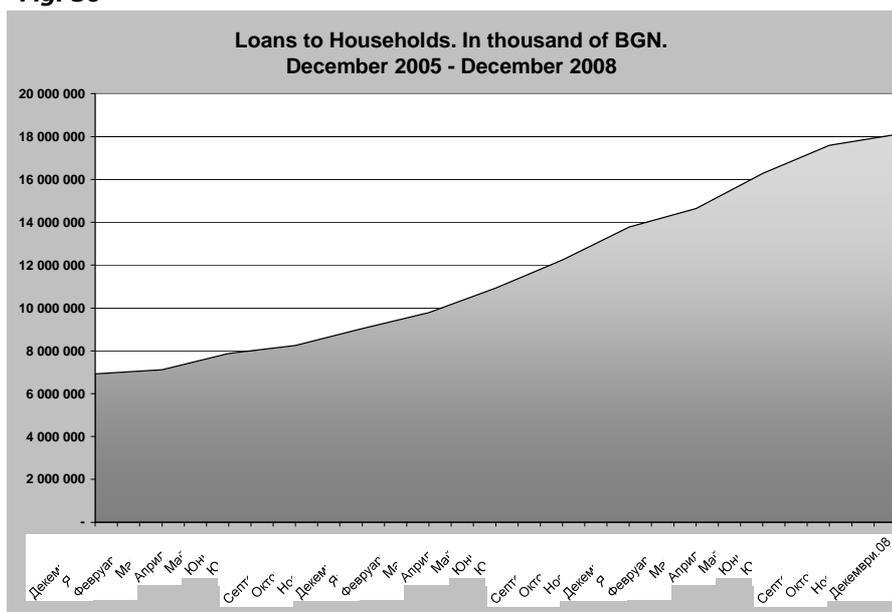
Dans les années qui ont précédé le déclenchement de la crise financière mondiale, les banques bulgares ont suivi une politique agressive d’octroi de prêts aux particuliers et aux entités légales. Les banques ont appliqué des politiques et pratiques particulièrement agressives à l’offre de crédits à la consommation et, dans une moindre mesure, de prêts hypothécaires.

Les crédits aux ménages ont augmenté après 2005 et, au cours de la période 2005-2008, tous les crédits ont augmenté de 38,28 %. Au cours de la même période, les crédits à la consommation ont connu une augmentation sensible de 56,30 % et les crédits hypothécaires de 32,97 %. Les crédits bancaires ont entraîné une augmentation de l’endettement des ménages.

---

<sup>47</sup> Assoc. Prof. Dr. Iskra Christova-Balkanska, Economic Research Institute, Bulgarian Academy of Sciences, 3, Aksakov street, 1040 Sofia, Bulgarie, e-mail : [iskbal@bas.bg](mailto:iskbal@bas.bg), [iskrachristova@abv.bg](mailto:iskrachristova@abv.bg)

Fig. 30



Source : <http://www.nsi.bg/otrasal.php?otr=12>

Les banques ont promu une campagne générale de crédit afin de gagner de nouveaux clients. Cette politique a donné lieu à une hausse impressionnante du volume des crédits accordés. Cette hausse a eu une influence positive sur la consommation. De nombreux consommateurs se sont empressés de développer leur position économique et financière au moyen des crédits bancaires. Malheureusement, certains n'étaient pas suffisamment conscients de la perspective de remboursement de leurs créances par rapport à leur niveau de revenu futur. Les intérêts des crédits du système bancaire bulgare sont moyens par rapport à d'autres États membres de l'UE. Selon la BCE, les taux d'intérêt sur les emprunts (hormis ceux des crédits par découvert) pour septembre 2010 s'élevaient à une moyenne de 8,4 % pour les crédits en BGN. À titre de comparaison, en République tchèque, le taux d'intérêt moyen des crédits s'élevait à 4,9 %, en Estonie à 8 %, en Hongrie à 14,5 %, en Lituanie à 12,5 %, en Lettonie à 15,8 %, en Pologne à 7,5 % et en Roumanie à 26,5 %. (Le taux de croissance annuelle des nouveaux crédits au logement en BGN s'élevait à 11,28 %.) En comparaison, ce niveau s'élevait en République tchèque à 5,8 %, en Estonie à 14,9 %, en Lettonie à 10,2 %, en Pologne à 8,1 % et en Roumanie à 14,8 %.

En Bulgarie, il existe également d'autres manières d'emprunter. Certains préfèrent emprunter de l'argent à des proches et à des amis en leur promettant de les rembourser au terme d'une période donnée. Il est également fréquent de contracter des emprunts à court terme associés à des taux d'intérêt élevés auprès d'institutions financières douteuses, les taux d'intérêt pouvant alors atteindre le double de ceux qui sont proposés par les banques. Toutes ces méthodes et pratiques ont eu pour effet de confronter de nombreux ménages à différentes difficultés de remboursement de leurs créances, en particulier lorsque leurs revenus reposaient principalement sur des salaires. La situation économique et financière des ménages bulgares s'est améliorée suite au financement supplémentaire des crédits. Dans de nombreux cas, l'augmentation du bien-être ne repose pas sur une

base durable et un comportement responsable axé sur le remboursement des dettes contractées.

### **Augmentation de l'incertitude avec la détérioration de la situation économique**

À la fin de l'année 2008, l'économie bulgare a été gravement touchée par la crise financière mondiale et elle est entrée en récession en 2009. Après avoir connu une croissance d'environ 5 à 6 % par an au cours de toute la période 2000-2008, le PIB a décliné de 4 % au cours du premier trimestre de l'année 2009 (une chute de 10 points de pourcentage selon les données de la BNB). Les investissements et la consommation ont baissé de 5,8 %. D'un point de vue régional, la récession de l'économie bulgare a été modérée mais prolongée. Parmi les 27 pays européens, la Bulgarie a enregistré le 10ème déclin le plus important du PIB en 2009. La récession se poursuit pendant l'année 2010, avec certains signes de reprise.

Les indicateurs macroéconomiques montrent une chute économique nette dans tous les segments de l'économie. (Tableau 15)

**Tableau 15 - Indicateurs économiques**

<b>Indicateurs</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010*</b>
<b>PIB réel (%)</b>	6,4	6,5	6,4	6,2	-4,9	-3,6
<b>Production industrielle (%)</b>	6,81	0,09	5,95	-8,50	-12,18	4,79
<b>Chômage (%)</b>	10,1	9,0	6,9	5,6	6,8	10,2
<b>Inflation</b>	6,5	6,4	8,8	7,4	-0,1	

Source : NSI, BNB, <http://www.stat.bg>

Dans une petite économie ouverte très exposée aux chocs externes, la situation économique en Bulgarie s'est détériorée également suite au ralentissement des investissements étrangers directs (IED) et à la baisse des exportations, en raison de la baisse de la demande extérieure. Au début de l'année 2010, le PIB réel a connu une baisse annuelle de 3,6 %. La contribution positive des exportations, des IED et des inventaires à la dynamique du PIB ne suffit toujours pas à compenser l'impact négatif de la consommation et des investissements. L'incertitude a été alimentée par la stagnation persistante des revenus et l'augmentation constante du taux de chômage.

### **Comportement des banques pendant la crise**

Dans cette situation économique défavorable, le système bancaire a conservé sa stabilité. Le système bancaire bulgare avait déjà reçu de nombreux avertissements en 2007, au moment de l'effondrement du marché financier américain des obligations et crédits hypothécaires. On le sait, ces événements indésirables ont touché le système bancaire européen et les banques européennes ont à leur tour été confrontées à un manque de liquidités important. Environ 80 % des banques bulgares sont des filiales de banques étrangères (principalement européennes) et

elles ont été confrontées aux premiers signes de la crise financière et économique mondiale.

Les banques bulgares ont mis en œuvre certaines mesures pour contrer la crise. Elles ont pris conscience du fait que la gestion du risque et le maintien de la stabilité financière relevaient de la responsabilité de chaque institution financière et qu'elles ne dépendaient ni n'étaient régies uniquement par les dispositions de Bâle II<sup>48</sup>.

Toute situation imprévisible et tout comportement irresponsable des banques et des autres institutions financières pouvaient donner lieu à une crise. Les banques ont augmenté les taux d'intérêt sur les crédits bancaires et l'obtention de crédits est devenue bien plus compliquée pour les entreprises et les ménages.

Les banques ont fait preuve d'une prudence particulière dans l'octroi de crédits parce que la situation économique s'aggravait et que le facteur de risque augmentait. Les banques ont perdu confiance dans le fait que les entreprises et les ménages continueraient à être des payeurs responsables et à rembourser leurs emprunts.

Les banques bulgares ne pouvaient cependant plus dépendre du retrait de fonds sur le marché bancaire international, disponible à des conditions favorables, et elles ont réorienté leur politique pour puiser des ressources financières dans les dépôts de particuliers et d'entités légales sur le marché financier intérieur. Ceci a entraîné une concurrence accrue des dépôts entre les banques bulgares et l'appréciation de fonds, en particulier dans le segment des dépôts de particuliers. Dans ce domaine, les banques ont commencé à mettre en œuvre différentes pratiques destinées à attirer les ressources financières. Au cours de la première moitié de l'année 2010, les banques ont encore durci leurs conditions de crédit en raison de la détérioration de l'environnement macroéconomique et de l'incertitude qui entourait la reprise économique. Ceci a eu un effet négatif sur les activités de crédit au cours de cette période. Dans le sillage du durcissement des normes de crédit et de l'aggravation de la situation, ainsi que de la baisse de la demande de crédit, à la fin du mois de mai 2010, le taux de croissance du crédit a diminué et le taux de croissance annuelle des créances sur le secteur non gouvernemental a chuté pour atteindre 2 %. Les crédits aux ménages sont restés relativement faibles. Cette tendance reposait sur la faiblesse de la demande de crédits qui reflétait l'incertitude entourant le niveau de l'emploi, l'augmentation des revenus et le durcissement de la politique des banques en matière de crédit. À la fin de l'année 2010, les créances sur les ménages ont baissé d'1,1 % (en taux annuel) par rapport à novembre 2010 (27,2 % du PIB). Les prêts hypothécaires ont augmenté de 3,8 % et les crédits à la consommation ont enregistré une baisse de 2,8 % par rapport à la même période en 2009. Sur une base annuelle, les autres crédits ont baissé de 5 %.

### **Taux le plus élevé de population en situation « critique »**

La Bulgarie reste le pays le plus pauvre de l'UE des 27. Si l'on observe les indicateurs de la pauvreté de Laeken, on peut constater que le coefficient de Gini a augmenté de 2 %. La lutte contre la pauvreté prise en charge par l'État est assez limitée, avec une augmentation des transferts sociaux (tableau 16). Même avec les ressources financières des fonds des programmes sociaux européens, les besoins fondamentaux des ménages ne peuvent pas être satisfaits et les ménages ne

---

<sup>48</sup> Les normes Bâle I et Bâle II sont définies par des études détaillées de groupes spécifiques de professionnels du domaine bancaire, elles essaient de couvrir un nombre suffisant de situations rencontrées par les banques dans leur activité, essaient de délimiter le risque opérationnel des banques. La crise financière mondiale a toutefois prouvé que le risque systémique était inhérent au système financier international et ne pouvait être surmonté.

peuvent pas sortir de la pauvreté. Selon l'INS, les ménages pauvres ont fait état d'une réduction de leurs dépenses essentielles due aux difficultés économiques. Les ménages réduisent leurs investissements en matière de santé et d'éducation, en particulier pendant la crise. Ils réduisent leurs dépenses afin de réduire leur vulnérabilité face à d'autres chocs.

**Tableau 16 - Indicateurs de pauvreté de Laeken**

Indicateurs	2005	2006	2007	2008	2009
<b>Seuil de pauvreté - % Total</b>	14,2	13,9	14,1	14,4	14,7
<b>Transferts sociaux</b>	17,2	16,9	17,2	18,3	18,4
<b>Coefficient de Gini</b>	24,9	24,1	25,3	26,3	26,2

Source : Institut national de statistique

Au début de l'année 2009, de nombreux ménages ont commencé à percevoir le danger de l'endettement. Suite au durcissement de la production économique, des travailleurs de différents secteurs économiques ont été licenciés et le taux de chômage a augmenté. Des travailleurs ayant contracté des crédits à la consommation et des crédits hypothécaires ont perdu la capacité à honorer régulièrement leurs obligations à l'égard des banques. La contraction de l'économie et l'augmentation du taux de chômage ont entraîné une hausse du nombre de cas d'endettement excessif des ménages. De nombreux ménages ont commencé à éprouver des difficultés à couvrir leurs besoins quotidiens et à honorer et rembourser régulièrement leurs emprunts auprès des banques.

Le taux de chômage des jeunes a sensiblement augmenté. Le taux de chômage de longue durée a augmenté de 0,7 % selon l'INS. Les chômeurs âgés de 15 à 64 ans étaient au nombre de 220 700, soit 12,9 % de la population active. L'instabilité de l'environnement économique intérieur et une incertitude toujours présente face à la perspective d'une reprise économique interne ont obligé les ménages à postposer leurs dépenses et le remboursement de leurs créances. Ceci se reflète sans aucun doute dans l'accumulation de créances douteuses par les banques.

Au début de l'année 2008, la proportion de créances douteuses et de créances restructurées s'élevait à 1,97 % du total des crédits octroyés à des entités non financières, des ménages et des institutions sans but lucratif au service des ménages. Par rapport à l'année précédente, on a constaté une réduction des créances douteuses, qui atteignaient 2,5 % à la fin du mois de janvier 2007. La proportion élevée de créances douteuses pour cette période s'est accompagnée d'une croissance élevée des crédits proposés par des banques commerciales au secteur non financier. La tendance à l'aggravation de la qualité des actifs s'est confirmée en 2009. Au cours du premier semestre de 2009, les créances échues depuis plus de 90 jours comprenaient 4,27 % du portefeuille des crédits. Le nombre de prêts improductifs en Bulgarie a continué à augmenter au début de l'année 2010. La restructuration des données agrégées des prêts improductifs (avec

arriérés de plus de 90 jours) à la fin des mois de septembre et octobre 2010 s'élevait à 10,61 %. Le risque pour les banques incluses dans la structure de classification restait néanmoins gérable.

L'augmentation des créances douteuses a déclenché un processus de poursuites judiciaires à l'encontre des débiteurs en défaut de paiement. Au cours d'une seule journée, le tribunal de l'arrondissement de Sofia recensait entre 500 et 600 dossiers de crédits non remboursés. Dans ce contexte, la Chambre des magistrats a conseillé aux débiteurs de se tourner sans tarder vers leurs créanciers afin de renégocier leurs dettes et d'éviter de multiplier les sommes par deux, voire par trois, en conséquence des frais supplémentaires à payer après une exécution judiciaire.

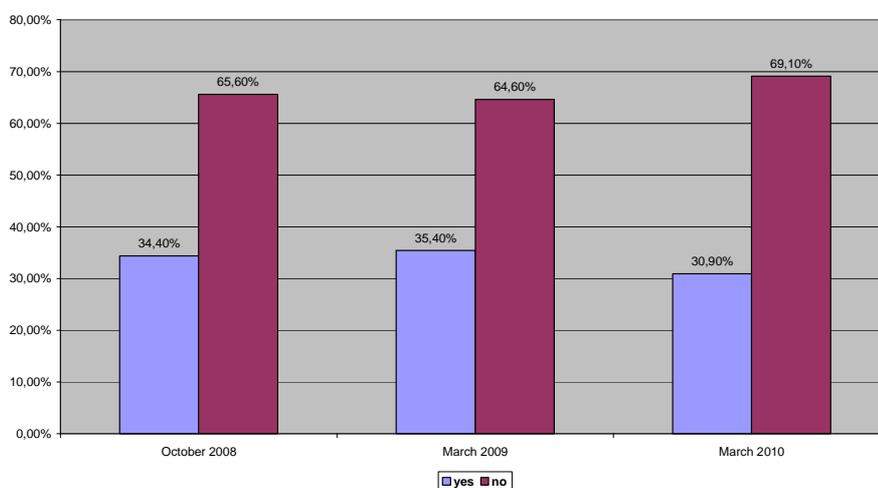
Les banques adoptent toutefois des pratiques plus souples destinées à la renégociation des arriérés et accordent à leurs clients des conditions plus favorables pour les délais de grâce. Le service des crédits hypothécaires à long terme devient problématique pour les ménages à revenu réduit, malgré le fait que les taux d'intérêt sur les crédits baissent. En décembre 2010, par rapport à décembre 2009, le taux d'intérêt moyen a diminué d'1,11 points de pourcentage pour se porter à 12,43 % pour les crédits à la consommation en BGN, d'1,38 points à 8,34 % pour les crédits destinés à l'achat d'un logement en BGN, de 0,84 points à 7,88 % pour les crédits destinés à l'achat d'un logement en EUR et de 0,06 point à 11,87 % pour les autres crédits en BGN.

Des études récentes de 2010 (Open Society Institute et INS) sur les ménages bulgares révèlent l'existence d'un risque réel d'augmentation de l'endettement. Les ménages endettés sont exposés à un danger réel de surendettement.

Les données de la figure 31 indiquent qu'en octobre 2008, 34,40 % des ménages étaient confrontés à des problèmes de service de leurs dettes, en mars 2009, le pourcentage des ménages ayant des difficultés augmente jusqu'à 35,40 %. En mars 2010, nous observons une petite amélioration avec un pourcentage légèrement plus bas de 30,90 % mais la situation demeure préoccupante.

**Fig. 31**

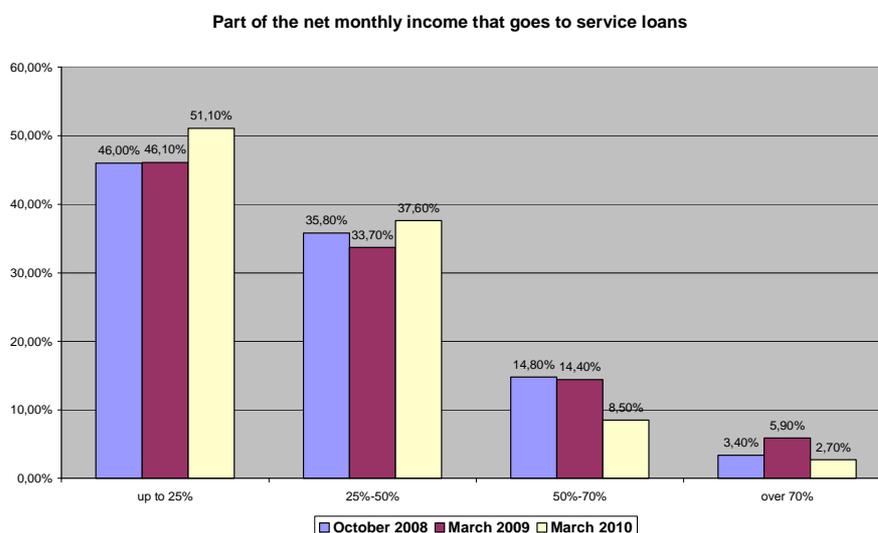
**Servicing of the debt by households. % of the total interviewed households**



Source : données de l'Institute Open Society Fund et de l'INS, 2010

Un facteur important pour l'estimation du risque de surendettement d'un ménage est la part du revenu mensuel net du ménage qui est consacrée au service de l'endettement. La figure 32 montre clairement que la plupart des ménages consacrent environ la moitié de leur revenu net au service de leurs crédits, un phénomène lié à la contraction de la consommation et des autres dépenses (à ceci près que les ménages reçoivent une aide financière supplémentaire des loyers et versements envoyés de l'étranger).

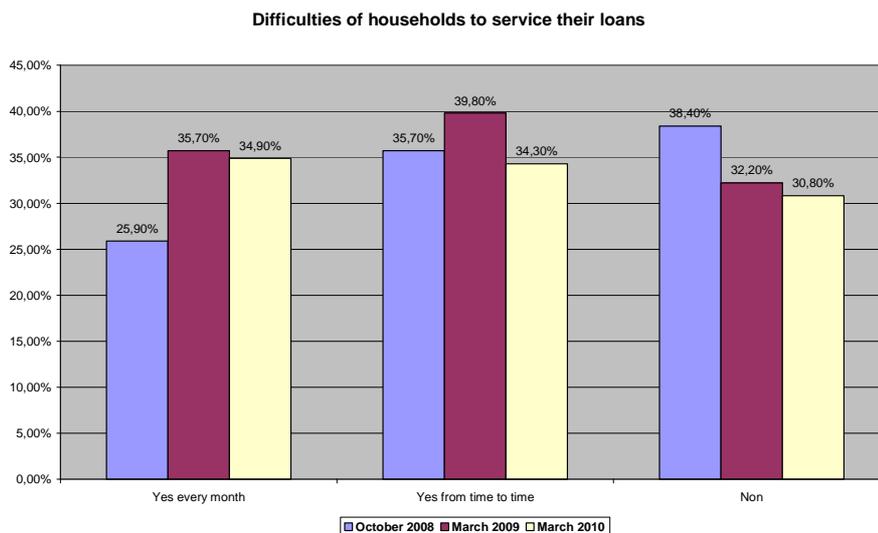
**Fig. 32**



Source : données de l'Institute Open Society Fund et de l'INS, 2010

Près de la moitié des ménages endettés peut assurer le service de ses crédits, même dans le contexte de la crise économique. La proportion des ménages exposés à un risque de surendettement s'élevait à plus de 5 % en 2009 mais elle a baissé au début de 2010. Les ménages qui consacrent plus de 70 % de leurs revenus au remboursement de leurs crédits représentent les débiteurs les plus vulnérables et ils sont exposés à un risque d'endettement excessif.

Environ 70 % des ménages ont chaque mois des difficultés de service de leurs crédits et seuls 30 % d'entre eux ne subissent pas ces contraintes financières. Pendant la crise économique, le pourcentage des familles confrontées à des difficultés de remboursement des crédits a légèrement augmenté d'environ 2 %.

**Fig. 33**

Source : données de l'Institute Open Society Fund et de l'INS, 2010

### **Les ménages bulgares envisagent l'évolution de leur situation financière avec un certain pessimisme**

Selon les attentes relatives à l'évolution de la situation financière, les ménages bulgares envisageaient leur position financière future avec pessimisme. Il s'agit cependant d'une tendance qui est aussi observée dans d'autres pays européens tels que l'Italie, la Grèce et son déficit fiscal important, la Hongrie, Malte, la Lituanie et le Portugal. En général, au niveau de l'UE, lorsque des citoyens ont été interrogés au sujet de leurs attentes pour la situation financière de l'année suivante, 54 % des sondés ont affirmé qu'ils s'attendaient à ce que la situation reste pour ainsi dire identique, contre 14 % qui se montraient « optimistes » (s'attendaient à une amélioration de la situation) et 25 % « pessimistes » (s'attendaient à une aggravation de la situation). La différence, en points de pourcentage, s'élevait donc à 11 points en faveur des « pessimistes » au niveau de l'UE des 27. Dans 24 États membres sur 27, la population exposée à un risque de pauvreté était plus pessimiste que les autres.

De même, en moyenne au niveau de l'UE des 27, les citoyens bulgares de ménages « pauvres » ont exprimé des opinions plus polarisées au sujet de leur situation financière au cours des 12 prochains mois. Le pourcentage des citoyens de ménages « pauvres » qui ont répondu qu'ils s'attendaient à une amélioration ou à une aggravation de la situation était légèrement supérieur (2 %) à celui des ménages « non pauvres ». En outre, les personnes « pauvres » s'attendaient moins souvent que les « non pauvres » à ce que la situation varie peu. Les opinions diffèrent dans une large mesure selon le type de ménage. Comme pour l'UE des 27, les Bulgares âgés de 65 ans ou plus et vivant seuls s'attendaient moins souvent à une amélioration de la situation. Les attentes des femmes seules quant à l'évolution de leur situation financière étaient également moins optimistes. Le groupe le plus optimiste était composé des personnes vivant au sein de ménages présentant de bonnes espérances professionnelles et de vie. Malgré un environnement économique instable et des espérances de vie difficiles, les revenus très faibles et le chômage, l'augmentation des crédits (douteux) impayés montre un véritable signal

indiquant qu'une part significative de la population bulgare court un risque réel de surendettement et n'est pas en mesure de se redresser et d'échapper à la pauvreté.

### **Mesures de lutte contre le surendettement**

Premièrement, il n'existe en Bulgarie aucune loi sur la faillite pour les particuliers. Les ménages confrontés à l'impossibilité de rembourser leurs prêts régulièrement relèvent de la compétence d'un magistrat qui dispose des biens du débiteur. L'absence d'une loi de ce type semble protéger les banques commerciales. En réalité, ceci rend les banques irresponsables et non protégées. En effet, les créances douteuses sont assumées par les débiteurs qui remboursent leurs crédits régulièrement par l'intermédiaire de l'augmentation des taux d'intérêt. Dans la pratique, les créances douteuses sont transférées vers les débiteurs en règle. Les banques continuent à faire preuve de souplesse, tandis que la part des payeurs réguliers diminue.

Deuxièmement, la participation d'organismes publics officiels au processus de régulation de la faillite des particuliers constitue un point important. Malgré l'opposition des banques, les particuliers présentant un endettement excessif ne bénéficient d'aucune protection et l'État doit protéger les ménages en danger de surendettement. La Roumanie et la Bulgarie sont les seuls pays de l'UE à 27 dans lesquels l'insolvabilité des particuliers n'est pas réglementée. Une loi de ce type sera utile pour les travailleurs licenciés, les personnes à bas salaires ou à salaires décroissants, qui sont donc incapables d'honorer leurs obligations. Banques : l'avantage pour les banques est évident. Elles ne seront pas confrontées à l'obligation de durcir les conditions pour compenser les créances douteuses pendant la procédure de faillite.

Troisièmement, le problème du surendettement des ménages devrait être soumis à une réglementation et à la supervision de l'État et des banques. Des règles claires doivent être instaurées sous le contrôle et avec la participation de la BCE.

Quatrièmement, des initiatives de prévention mises en place par des associations de consommateurs, notamment différentes initiatives de promotion de l'éducation et des capacités financières doivent être mises en avant. Ces initiatives doivent cibler différents segments de la société de consommation tels que les jeunes, les travailleurs à faibles revenus, ainsi que pour l'éducation des Roms. Les responsables doivent élaborer un programme spécial d'éducation rapide des travailleurs sociaux agissant comme conseillers financiers pour les personnes surendettées.

Cinquièmement, les banques devraient organiser des « Journées portes ouvertes » et fournir à leurs clients des conseils financiers. Des politiques bancaires de prévention doivent être appliquées. Ces politiques doivent fournir des informations générales et cibler les personnes exposées au risque de surendettement.

Sixièmement, il convient de mettre l'accent sur le fait que les transferts sociaux prévus par l'État et par l'intermédiaire de certains autres programmes de lutte contre la pauvreté ne permettent pas de répondre aux besoins financiers immenses des ménages endettés.

## **Références**

1. BNB, Rapports annuels, 1996, 1997, 2009.
2. BNB, Analyse économique, 2, 2010.
3. BNB, Communiqué de presse, Statistiques des taux d'intérêt, décembre 2010.
4. BNB, Communiqué de presse, Indicateurs relatifs aux finances, aux dépôts et au crédit, décembre 2010.
5. Understanding the Impact of the Crisis in Bulgaria: Preliminary Results from the Crisis Monitoring Survey, OSI/World Bank, 13 mai 2010
6. National Statistical Institute, Bulgaria, Data, [www.nsi.bg](http://www.nsi.bg)
7. G. Stoychev, Public opinion and attitudes, Open Society Fund, mars 2010. Household over-indebtedness statistics, [www.epp.euros](http://www.epp.euros)

## Proposition de modèle européen et réactions

### **Mesures et politiques d'évaluation du surendettement**

De nombreux pays de l'Union européenne (UE) et de l'Espace Economique Européen (l'EEE), peut-être tous, ont délégué des responsabilités de l'Etat central vers des entités territoriales plus restreintes. Ces entités territoriales sont, bien entendu, nommées différemment par pays (régions, départements, Länder, cantons<sup>49</sup>... ) et leurs missions publiques décentralisées peuvent être tout aussi différentes que leurs noms.

Cependant, dans sa recommandation n°279, « Surendettement des ménages : la responsabilité des régions », le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe rappelait que « 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 (...) », « les agences publiques spécialisées et l'Observatoire du Crédit et de l'Endettement relèvent une recrudescence de pratiques prédatrices de crédit avec la crise économique et financière » et « les collectivités territoriales, quant à elles, sont directement confrontées aux conséquences sociales de ces évolutions, tel l'allongement des listes d'attente de logements sociaux, l'augmentation du nombre de personnes sans domicile fixe et la dégradation de la santé (...) ».

Un autre constat réside dans le fait que les entités territoriales, les régions, sont très souvent confrontées à des situations sociales différentes, des situations de développement économique différentes et des perspectives de croissance différentes. Ceci, évidemment, si elles sont comparées aux régions d'autres pays membres de l'Union ou de l'Espace Economique Européen mais également et, en particulier en ce qui concerne le sujet traité dans cet atelier, quand elles sont comparées aux autres entités territoriales de l'Etat dont elles font parties.

Ce sont donc les régions qui représentent le premier niveau où il est impérativement nécessaire d'obtenir et de connaître des informations exactes relatives à la situation mais aussi de l'évolution de l'endettement et du surendettement de la population de leur entité territoriale. Le deuxième niveau où se présente ce besoin d'information est certainement l'Etat qui doit forger l'arsenal législatif et réglementaire utile et nécessaire à la lutte contre le surendettement du point de vue national.

De manière optimale, un troisième niveau de transfert des informations précitées devrait permettre une analyse appropriée par la Commission Européenne quant à la situation du surendettement en Europe – ce qui n'est pas possible aujourd'hui. Ce troisième niveau de transfert d'information doit également contribuer à permettre au Parlement européen de voter des directives utiles tant à la l'essentielle protection des consommateurs qu'au soutien de la croissance à travers l'Union.

---

<sup>49</sup> Par souci de simplification, nous appellerons "régions" dans cette proposition pour un modèle européen, l'ensemble ces diverses entités territoriales.

En outre, dans sa résolution n°294, « Surendettement des ménages : la responsabilité des régions », le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe rappelait qu'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 élevé. Cela, ainsi que le risque accru de stagnation des revenus, peut les entraîner dans le cercle vicieux du surendettement (...) » et « considérant qu'il appartient aux collectivités territoriales d'aller au-devant des publics en difficulté et de promouvoir des actions de proximité (...) », « le Congrès invite (NDR. Parmi ses propositions) les régions à créer les conditions propices à la mise en réseau des compétences, au partage des savoir-faire (...), 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 » et « 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 (...) ».

### **Par conséquent**

#### **1) Les mesures et politiques d'évaluation régionales relatives au surendettement :**

- Les actions mises en œuvre par les régions pour prévenir et lutter contre le surendettement de combat doivent inclure partout à travers l'UE une collecte et une évaluation des données relatives à ces situations ;
- Ces données doivent être transmises par tous les acteurs qui travaillent à aider les ménages surendettés (conseillers relatifs aux situations d'endettement, médiateurs de dettes, avocats, ...) ;
- Ce système doit être intégré et établi de manière semblable à travers l'UE ;
- Il doit intégrer tant les procédures légales de règlement d'insolvabilité que les procédures amiables de médiations des dettes ;
- Il doit faire la différence entre les situations d'endettement problématique et le surendettement.

#### **2) Les principes communs des données :**

- Ces données doivent concerner les ménages et non les personnes ;
- Ces données doivent être anonymes et respecter les diverses relatives à la vie privée des personnes dans les différents pays ;
- Ces données devraient être recueillies personnalisées et rendues anonymes au niveau régional, ceci afin d'éviter les problèmes de doubles données ;
- Les données dont nous parlons ici sont différentes de celles enregistrées dans les fichiers de bases de données centralisées, relatives aux crédits des individus, aux défauts de remboursement de ceux-ci et/ou à des procédures de médiation de dettes, utilisées dans quelques pays comme outil de prévention (quoiqu'en l'espèce, des croisements de données pourraient s'avérer utiles pour certaines analyses).

#### **3) De quelles données s'agit-il ? :**

- Le nombre d'emprunteurs insolubles et le nombre d'emprunteurs qui ont des problèmes de remboursement ;
- Le nombre de dettes restées non remboursées,

- Le nombre de procédures légales de règlement d'insolvabilité ;
- Le nombre de médiations des dettes amiables ;
- La typologie du ménage ;
- La typologie des créanciers ;
- La typologie des dettes au moment où le ménage introduit une demande d'aide : liées au crédit (si celui ou ceux-ci sont connus, le type et le but des crédits) ou pas ;
- Le montant total de dettes, pour chaque type de dettes, au moment où le ménage introduit une demande d'aide ;
- Les revenus et les dettes courantes du ménage ;
- Le montant de remboursement fixé périodiquement de chaque dette dans le plan de règlement ;
- L'arriéré moyen de chaque type de dettes ;
- La durée et le terme fixés pour le plan de règlement des dettes.

### **Réactions**

Cette proposition a reçu un accueil favorable d'experts provenant de divers pays européens et invités à en débattre par l'Observatoire. Ces experts ont cependant attiré l'attention sur les points suivants :

- certains indicateurs macro-économiques peuvent avoir des effets pervers ; ainsi, un ratio endettement/revenu disponible faible concernant les ménages français combiné avec une croissance importante des impayés a conduit à conclure que ces ménages étaient peu endettés et que leurs difficultés financières résultaient essentiellement de négligences ; un taux d'impayés relativement faible en ce qui concerne le crédit contracté par les mêmes ménages a également conduit à conclure que le marché du crédit serait efficient, conclusion hâtive lorsque l'on sait que les dettes résultant de crédits sont remboursées en priorité ;
- il convient de recouper plusieurs définitions du surendettement afin de pouvoir identifier le plus précisément possible la population concernée par le phénomène du surendettement (il vaut mieux la surestimer que la sous-estimer) ; en effet, l'expérience montre qu'aucune définition nationale ou internationale n'est parfaitement satisfaisante dans tous les pays européens (certaines de ces définitions peuvent l'être dans certains pays et non dans d'autres) ;
- il convient également d'envisager le phénomène du surendettement sur le long terme en combinant par exemple les estimations actuelles concernant la population surendettée avec le taux de fécondité de cette population (cette méthode attire davantage l'attention des responsables politiques) ;
- il convient surtout d'envisager les situations de surendettement dans le temps par un suivi adéquat des personnes concernées, cette méthode permettant de mieux répondre à certaines questions telles que l'origine du surendettement, l'évolution de celui-ci et l'efficacité des moyens mis en œuvre pour le prévenir et le traiter.



## **Conclusions**



## Conclusions

2010 Année européenne de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale  
Une forte dimension sociale est un élément indispensable d'une lutte efficace contre le surendettement et l'exclusion financière.

2010, Année européenne de lutte contre la pauvreté et l'exclusion, place la dimension sociale au cœur des politiques et stratégies européennes et souligne ainsi également la nécessité de garantir la mise en œuvre, dans un avenir proche, de mesures cruciales pour combattre efficacement le surendettement et encourager l'inclusion sociale.

De telles mesures doivent comprendre :

1. L'introduction et l'amélioration de la législation et des réglementations en matière de règlement légal de dettes dans tous les États membres de l'UE.
2. La mise en place et le développement de services de conseils financiers et sur l'endettement de grande qualité, gratuits, indépendants et confidentiels dans tous les États membres et la garantie de la disponibilité d'au moins un conseiller en matière de surendettement pour 10 000 ménages.
3. La poursuite du développement de procédures de collecte de données permettant une estimation du nombre de personnes surendettées grâce à un système d'indicateurs fondé sur des informations issues de différentes sources de données.
4. La publication régulière de chiffres sur les personnes fréquemment surendettées.
5. La garantie de l'accès à un compte bancaire et à d'autres services financiers de base, ainsi qu'à des crédits et des prêts sociaux.
6. La définition de lignes directrices à l'intention des fournisseurs de services financiers, pour que ces derniers présentent leurs produits d'une manière normalisée, transparente et compréhensible.
7. La mise en œuvre de lois et réglementations efficaces en matière de crédit, pour un octroi de prêts responsables.
8. L'investissement dans le développement de programmes d'éducation financière durables, y compris le développement de normes de qualité et d'un parcours-type européen.
9. La garantie de la constitution de groupes de travail nationaux de lutte contre le surendettement, dotés de responsabilités claires.
10. La promotion et le soutien d'un dialogue continu et structuré entre toutes les parties prenantes du domaine, y compris les organisations de la société civile représentant les intérêts des personnes touchées par le surendettement.

**Pour de plus amples informations sur l'ecdn :**

- visitez notre site Web à l'adresse [www.ecdn.eu](http://www.ecdn.eu)
- ou contactez-nous à l'adresse de courrier : ASB Schuldnerberatungen GmbH  
Bockgasse 2B  
4020 Linz (Austria)