

**Intervention du Médiateur de la République sur  
le surendettement des particuliers**

**Conseil économique et social – 24 octobre 2007**

*Le Médiateur de la République avait été convié par le **Conseil Economique et Social** pour s'exprimer devant l'**Assemblée plénière** qui s'était réunie pour adopter l'**avis sur le surendettement des particuliers** élaboré par la section des Finances du CES, sur la base du rapport de Mme Pierrette CROSEMARIE (membre CGT de cette section).*

Monsieur le Président du Conseil Economique et Social,  
Mesdames, Messieurs les Conseillers

Je vous remercie de m'avoir convié pour assister à la conclusion des deux journées de débats que votre Assemblée a consacrées au surendettement des particuliers, à partir du Rapport présenté par Mme CROSEMARIE au nom de votre section des Finances. Je suis sensible au rôle du Conseil économique et social, devant lequel je tiens chaque année à venir présenter mon rapport d'activités et d'analyses.

Je me félicite du **travail en réseau** qui peut ainsi s'effectuer autour de sujets de préoccupation communs. Le phénomène du surendettement des particuliers que nous évoquons aujourd'hui constitue un problème majeur de société, dont l'ensemble des observateurs et acteurs de terrain constatent la montée préoccupante et les conséquences dévastatrices sur les individus et les familles concernées.

Dans le but d'alerter les pouvoirs publics et les médias sur cette nouvelle urgence sociale par une action collective, nous avons tenu, le **14 décembre 2006** à la médiation, une **conférence de presse** réunissant acteurs institutionnels, économistes, chercheurs en sciences sociales, magistrats, représentants d'associations, d'établissements de crédit ou de la grande distribution.

Certes, nos responsables politiques se sont d'ores et déjà emparés de ce sujet en mettant en place des **procédures de traitement du surendettement des particuliers**, gérées par des commissions de surendettement. La **loi du 1<sup>er</sup> août 2003, dite loi « Borloo »**, a complété ce dispositif en renforçant ces commissions par la présence d'un professionnel du secteur social et d'un juriste et en créant la « **procédure de rétablissement personnel** »; celle-ci peut conduire à l'effacement total des dettes, après liquidation judiciaire du patrimoine privé de la personne concernée, dans le but de lui donner « une seconde chance ».

Cependant, les nombreux échanges que j'ai pu avoir avec tous les acteurs intervenant dans ce domaine font ressortir la **complexité de ce phénomène sociétal** ainsi que les **réformes** restant à accomplir pour lutter plus efficacement contre le surendettement.

**1° En premier lieu, il s'agit d'avoir une meilleure connaissance du phénomène, de ses causes et des personnes concernées.**

Traditionnellement, on oppose le **surendettement « actif »** au **surendettement « passif »**. Le premier doit être compris comme un recours abusif voire compulsif au crédit, tandis que le second découle d'une situation liée à un « accident de la vie » (chômage, maladie, divorce...). Cette dernière catégorie représente, si l'on se réfère aux chiffres des commissions de surendettement, + de 70% des cas traités aujourd'hui. Or, les obligations liées au crédit s'adaptent très mal, voire méconnaissent totalement les phénomènes de ruptures de vie (professionnelles ou familiales) : le raccourcissement de la durée des mariages qui va de pair avec l'allongement de la durée des prêts crée fatalement une mécanique infernale. Les difficultés de personnes du troisième âge liées à un cautionnement ou à un crédit souscrit au bénéfice des plus jeunes générations constituent également un fait marquant de l'évolution du phénomène du surendettement.

Malgré sa pertinence, la **distinction entre surendettement « actif » et « passif » doit être relativisée** du fait de la fragilité de la frontière qui les sépare : les

accidentés de la vie – subissant une baisse brutale de leurs ressources - sont en effet les « proies » les plus exposées à la tentation du recours au crédit pour surmonter cette mauvaise passe que l'on croit passagère ; à l'inverse, le surendettement actif peut conduire, de par les dégâts collatéraux qu'il produit, à la perte d'emploi, au divorce, à la maladie etc.

Nos outils d'analyses du surendettement ont donc besoin d'être perfectionnés pour permettre une connaissance plus fine de ses réalités. Sur ce plan, j'ai fortement soutenu l'initiative de la **Banque de France** et de son Gouverneur Christian Noyer visant à mettre en place un « **baromètre du surendettement** ». Cet instrument de mesure, désormais opérationnel, permet de suivre l'évolution de cette réalité et de mieux comprendre les situations sociales et économiques des personnes conduites au surendettement. Elles représentent, selon le dernier baromètre, **au minimum 730 000 ménages** reconnus éligibles aux procédures légales de traitement du surendettement parce que leur niveau de dettes est manifestement excessif au regard de leurs ressources.

## ***2° En deuxième lieu, il apparaît indispensable de mieux maîtriser l'offre de crédit pour aboutir à un crédit responsable et éthique.***

Tout en gardant à l'esprit l'importance de la consommation et du recours au crédit, il convient de faire en sorte que l'offre de crédit soit un facteur de renforcement de la croissance et pas de la détresse sociale. Il faut donc faire le procès du « mauvais crédit » et de l'abondance de publicité non responsable, conduisant au « malendettement ». En particulier, **l'abus du crédit revolving** est un accélérateur puissant des situations de surendettement.

Afin de garantir un accès plus responsable au crédit, il est impératif de **mieux responsabiliser le prêteur** et de **mieux informer l'emprunteur**. A cet égard, des initiatives intéressantes ont été prises par certains organismes, comme Laser Cofinoga ou Cetelem, qui appliquent une **charte de déontologie** dans leurs relations clientèles ou ont mis en place une cellule d'accompagnement pour aider celles et ceux qui traversent



des difficultés. L'un des aspects de mon engagement sur ce problème est d'inciter la puissance publique à s'inspirer de ces initiatives privées pour trouver les solutions d'avenir.

Pour les faire connaître et les généraliser, j'ai proposé la **création d'un guide des bonnes pratiques**. Ce document référencerait l'ensemble des règles d'éthique que les établissements financiers devraient respecter avant d'accorder un prêt. Il permettrait de juger, en toute transparence, du respect de règles déontologiques de la part des organismes de crédit tout en permettant au consommateur de mieux s'informer et de mieux connaître ses droits.

Pour pallier l'ignorance du consommateur vis-à-vis de ses droits, je soutiens également la demande des juges d'instance qui souhaiteraient pouvoir **relever d'office** les règles du droit de la consommation permettant une meilleure protection de l'emprunteur.

L'objectif d'un crédit responsable pose également la **question de l'utilité des Fichiers (positif ou négatif)** comme outils de prévention du surendettement.

La France est l'un des rares pays de l'Union européenne à ne pas disposer d'un **fichier dit positif, dont l'objet est de recenser l'ensemble des crédits en cours des particuliers**. L'instauration d'un tel outil suscite un questionnement légitime et j'ai moi-même incité au développement d'un débat public sur ce sujet qui suscite encore beaucoup de division. Pour les uns, ce fichier permettrait de responsabiliser efficacement les organismes de crédit et de lutter contre le « crédit de trop ». Pour les autres, il serait un moyen d'exclure du crédit un plus grand nombre de nos concitoyens et un outil de démarchage commercial préjudiciable au respect de la vie privée. L'exemple de la **centrale positive** gérée par la **Banque nationale Belge**, que je suis allé découvrir sur place, montre les effets positifs de cette démarche qui a permis une forte augmentation des crédits consentis et une baisse des crédits en défaut, tout en respectant la vie privée des personnes enregistrées et en proscrivant l'utilisation commerciale de ce fichier.

Par ailleurs, j'ai formulé un certain nombre de propositions pour améliorer le fonctionnement du **fichier des incidents de remboursement des crédits aux particuliers (FICP)**, dit **fichier « négatif »**. Les délais d'inscription à ce fichier sont trop longs (5 ans pour le simple incident de remboursement, 8 à 10 ans lorsqu'une personne fait l'objet d'une procédure de traitement du surendettement) ; or, l'inscription à ce fichier constitue un réel obstacle à une « seconde chance ». Je propose l'harmonisation de la durée d'inscription à 5 ans avec la possibilité de procéder à un examen individualisé de la situation des personnes. De même, les **conditions de radiation** ne sont pas satisfaisantes - ainsi restent inscrites des dettes dont le recouvrement ne peut plus être obtenu en justice pour cause de forclusion, est-ce logique ? Encore, une personne ayant bénéficié de mesures d'effacement (partiel ou total) de ses dettes mais qui fait en sorte malgré tout de rembourser celles-ci ne peut pas être désinscrite, est-ce logique et juste ? Enfin, paradoxalement, **il n'existe pas d'obligation pour les établissements de crédit de consulter ce fichier avant l'octroi d'un crédit** ; il faudrait qu'une telle obligation soit instituée pour que son rôle de prévention puisse être plus efficace.

**3° En troisième lieu, il faut travailler à un meilleur accompagnement social des personnes surendettées :**

Ce suivi social est indispensable et doit encore être amélioré. Il se trouve aujourd'hui principalement assumé par les associations, tandis que le suivi social des personnes surendettées mentionné dans la loi de 2003 manque encore de traductions concrètes au niveau de l'action publique. J'ai tenu à faire connaître des actions exemplaires menées sur le terrain, telles que celles conduites par le **réseau des associations Crésus** qui accompagne 17 500 familles surendettées par an, aussi bien en les accompagnant pendant la phase de traitement de leur situation, qu'en leur permettant de se réinsérer professionnellement et socialement, notamment par **l'accès au microcrédit social**. Les bénéficiaires de ce dispositif se trouvent accompagnés vers

un **accès responsable au crédit**, qui leur permet tout à la fois de sortir de l'exclusion et d'éviter l'assistanat. Cette action est conduite en **partenariat avec des organismes de crédit et des acteurs financiers** de premier plan (LaSer Cofinoga, Banque Accord, Cetelem), qui prennent ainsi conscience du coût économique et social du « malendettement », résultat d'une mauvaise utilisation du crédit. Il faut se réjouir de ce rapprochement du monde associatif et du secteur financier, considéré par certains comme « contre-nature ».

**4° En quatrième lieu, il convient d'adapter les procédures de traitement du surendettement sur un certain nombre de points et de donner à la Justice des moyens d'action plus adaptés.**

L'évaluation des procédures légales de traitement du surendettement a été faite aussi bien par les juristes que par les acteurs de terrain. L'ancien premier Président de la Cour de cassation **Guy Canivet** a notamment réalisé un travail important d'évaluation de la procédure de rétablissement personnel présenté dans un **rapport remis fin novembre 2005** dans lequel figurent 31 propositions pour améliorer ce dispositif. Nous attendons désormais que ce rapport fasse l'objet d'un suivi concret.

En outre, les magistrats réclament le renforcement des moyens des juridictions compétentes en matière de surendettement (juge de l'exécution au sein des TGI) ainsi que des mesures de simplification telles que **la possibilité d'ouvrir et de clore la procédure de rétablissement personnel en un seul et même jugement** quand l'absence de capacité de remboursement est manifeste, ce qui me semble de bon sens.

Je reste ainsi fortement mobilisé sur cet enjeu, en réaction aux souffrances sociales que l'institution du Médiateur de la République observe au quotidien. Vous pouvez donc compter sur la poursuite de mon action aux côtés de tous les acteurs de bonne volonté pour faire progresser cette cause sociale déterminante.