



Irlande 2004

Dieter Korczak

Le Money Advice and Budgeting Service Ireland (MABS)

Un service d'aide aux personnes avec des problèmes financiers et de lutte contre le surendettement

Rapport de synthèse





Contents

1. Résumé	3
2. Le thème en question: la lutte contre le surendettement	7
3. Le contexte européen	9
4. L'exemple de bonne pratique: le service irlandais d'aide financière et de lutte contre le surendettement (MABS)	13
5. L'intérêt de cette bonne pratique et sa transférabilité à d'autres contextes nationaux	19
6. Conclusions et leçons à tirer	29
7. Sources	33



1. Résumé

Le contexte

La septième évaluation par les pairs dans le domaine des politiques d'intégration sociale s'est déroulée les 18 et 19 novembre derniers à Carrigaline, près de Cork, dans le sud de l'Irlande. Elle visait à analyser un modèle de lutte contre le surendettement: le service irlandais d'aide financière et de lutte contre le surendettement (Money Advice and Budgeting Service ou MABS) et de réfléchir à sa transférabilité dans les autres États membres de l'Union européenne. Le surendettement augmente en Europe et mène à l'exclusion sociale. On estime en effet qu'il touche environ 20 millions de foyers.

Organisée par le ministère irlandais des Affaires sociales et de la Famille, cette réunion a rassemblé des représentants de sept pays participant à l'évaluation par les pairs: le Danemark, l'Allemagne, la Hongrie, le Luxembourg, les Pays-Bas, la Slovénie et le Royaume-Uni, ainsi que des participants du « Réseau européen des associations de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale » (EAPN) et du Réseau européen transrégional pour l'inclusion sociale. M. Hugues Feltesse y représentait la Commission européenne (DG Emploi). La directrice générale du département irlandais des Affaires sociales et de la Famille, Mme Bernadette Lacey, a participé à la première partie de la réunion.

Les bonnes pratiques

Le service irlandais d'aide financière et de lutte contre le surendettement (Money Advice and Budgeting Service ou MABS) tente de résoudre les problèmes causés par les emprunts et le surendettement. Son principal objectif est d'aider les gens à rembourser leurs dettes et à gérer leur budget. Chacun peut y recevoir des conseils personnalisés prodigués par un conseiller ayant suivi une formation appropriée, complétée par un manuel de conseils financiers rédigé par des acteurs de terrain. Ce service est gratuit, confidentiel et indépendant. Il est accessible à toutes les personnes qui souhaitent recevoir de l'aide. Le MABS entretient des relations privilégiées avec le réseau irlandais des «credit union» (qui touche quelque 60 % de la population), où les personnes endettées peuvent ouvrir un compte d'épargne et obtenir un crédit abordable. Le MABS ne rembourse pas les dettes de ses clients.



Le MABS a démarré ses activités en lançant cinq projets pilotes en 2002. Aujourd'hui, il est opérationnel sur l'ensemble du territoire irlandais par l'intermédiaire de 52 sociétés indépendantes locales sous garantie. Leur gestion est confiée à un comité de gestion composé de représentants des instances locales (pouvoirs publics, police, projets de développement local, organisations non gouvernementales, conseils sanitaires et «credit union»). Le MABS emploie 228 personnes sur 65 sites. En 2004, ce service était doté d'un budget de 11,4 millions d'euros provenant du département irlandais des affaires sociales et de la famille.

Ce service traite actuellement 30 000 dossiers et reçoit 16 000 demandes d'aide par an. Une estimation statistique réalisée en 2000 montre que deux tiers des personnes qui s'adressent à lui sont des femmes. 70 % reçoivent des prestations sociales et 31 % sont des parents célibataires. Plus de 90 % d'entre eux et la plupart des instances locales se disaient satisfaits. Ce service réinsère les personnes endettées dans la vie de tous les jours, avec tous ses devoirs, et a parfois permis de sauver des vies, car il n'est pas rare que les soucis d'argent provoquent des pensées suicidaires ou même acculent certaines personnes au suicide.

Contrairement à de nombreux autres États membres de l'Union européenne, l'Irlande n'a pas encore voté de loi sur le règlement des dettes. Il est toujours possible d'être incarcéré pour dette. C'est pourquoi le MABS a lancé une nouvelle initiative en juin 2003, le programme pilote de règlement des dettes, en partenariat avec la Fédération des banquiers irlandais et d'autres créanciers, qui offre aux débiteurs un programme concerté de remboursement à long terme assorti d'un effacement de la dette résiduelle à l'issue d'une période convenue de trois à cinq ans.

Les membres de l'évaluation par les pairs ont également visité trois sites et étudié des aspects spécifiques des activités du MABS (collecte d'informations, conseils, manuel de conseils financiers) à Cork, Mallow et Dungarvan.

La transférabilité

Les participants ont convenu que le problème du surendettement prenait de l'ampleur dans toute l'Europe, qu'il menait souvent à l'exclusion des services financiers abordables et au retrait de toute vie économique et sociale et qu'il pouvait avoir des répercussions sur la santé, la famille, le logement et le travail.



Si plusieurs États membres de l'Union européenne ont déjà pris des mesures afin de lutter contre le surendettement dans leur plan d'action national en faveur de l'inclusion sociale, tous ne l'ont pas encore fait. C'est pourquoi les participants ont demandé que l'accent soit davantage placé sur ce thème lors du prochain cycle de plans d'action, en 2006, ainsi que sur la collecte de données comparables à l'échelle européenne.

Les approches adoptées dans la lutte contre le surendettement varient considérablement d'un État membre à l'autre: de la Belgique qui a instauré une sorte de taxe pour financer les conseil en matière de crédits, à l'Allemagne et aux Pays-Bas qui se sont dotés d'organismes sociaux et de services municipaux chargés de dispenser des conseils sur l'endettement, en passant par la Slovénie qui est dépourvue de tout service de ce type et le Danemark, qui se distingue par une procédure de règlement des dettes très tolérante.

La plupart des participants estiment que le modèle du MABS est en grande partie transférable dans les pays qui n'ont pas encore instauré de système d'aide financière et de conseil. La Slovénie et le Danemark se sont montrés très intéressés. Par contre, ce système centralisé serait difficile à intégrer dans un pays où la structure administrative est décentralisée (les États fédéraux) ou dans les pays où ces dossiers ressortissent aux compétences régionales ou municipales, tels que l'Allemagne et la Hongrie.

Le « manuel d'aide aux personnes avec des problèmes financiers », décrit comme un impressionnant travail, pourrait être adapté à toutes les autres réalités nationales. Parmi les autres éléments transférables, citons le « l'approche centrée sur les personnes », la coordination et le financement centraux, la collecte de statistiques trimestrielles standard, les méthodes d'évaluation, le modèle de partenariat public-privé ou encore le logiciel comptable qui permet aux services d'effectuer en une seule opération un paiement régulier des créanciers. Les représentants des ONGs et des collectivités territoriales ont loué la bonne alliance entre la coordination nationale et la diversité locale, ainsi que l'accent fortement placé sur la cohésion sociale et la qualité des contacts humains.

L'analyse par les pairs a permis de tirer plusieurs leçons. Les participants ont souligné la nécessité de s'entendre sur une définition commune du surendettement. Ils ont insisté sur l'urgence de l'adoption de politiques de lutte contre l'endettement à l'échelle nationale et européenne et sur l'intégration transversale de la problématique du surendettement dans d'autres mesures.



Ils ont également souligné l'importance d'un cadre institutionnel ou législatif afin de donner une reconnaissance légale aux services de gestion, de rééchelonnement et d'effacement des dettes.

La lutte contre le surendettement et contre d'autres formes d'exclusion sociale doit bénéficier d'un important soutien du pouvoir politique dans la durée.

La question du surendettement doit s'envisager à l'échelle de l'Union européenne, mais aussi à l'échelle nationale. Les compétences peuvent se partager entre les différents niveaux de pouvoir d'un même pays. La question n'est pas de savoir s'il faut adopter une approche du haut vers le bas ou du bas vers le haut, puisque nous sommes dans un domaine de vases communicants, d'interaction à tous les niveaux.

Le modèle de partenariat public-privé est efficace. Il nécessite la coopération des organismes professionnels, bénévoles et autres, y compris du secteur financier. Il convient de développer les initiatives d'un genre nouveau qui impliquent des banques, des compagnies d'assurances, des sociétés de vente par correspondance, des organismes de crédit, etc.

En outre, l'accessibilité, l'universalité et le ciblage des services sont des facteurs clés. En Europe, la demande d'aide financière et de conseils contre le surendettement reste supérieure à l'offre. Le groupe de pairs souhaite également qu'une attention particulière soit accordée au point de vue du consommateur et du débiteur dans l'élaboration de la directive européenne sur le crédit à la consommation.



2. Le thème en question: la lutte contre le surendettement

On estime à au moins vingt millions le nombre de personnes surendettées en Europe. L'endettement est un véritable enjeu de politique sociale. La lutte contre le surendettement est l'un des axes majeurs de la politique européenne contre l'exclusion sociale. Certains États membres de l'Union européenne ont explicitement inscrit la lutte contre le surendettement à leur agenda. S'il concerne toutes les catégories de la population, il constitue un réel problème pour les personnes à bas revenu et les personnes en situation d'exclusion sociale.

Des familles entières souffrent du surendettement et de la pauvreté, y compris des enfants. Ce fléau entraîne la perte de l'estime de soi, un sentiment de culpabilité, de l'anxiété, voire du désespoir. Il affecte manifestement l'ensemble des capacités humaines selon Amartya Sen (1985), et l'ensemble des ressources personnelles, à savoir la santé physique et mentale, mais aussi le capital social (contacts et participation) et humain (formation et expérience).

Le surendettement peut dès lors mener à une exclusion de cinq types:

- *une exclusion de l'accès* aux services financiers et à l'information (refus de compte bancaire, etc.);
- *une exclusion par les tarifs*, les personnes surendettées n'ayant plus accès aux produits financiers qu'à des tarifs prohibitifs;
- *une exclusion par les conditions exigées*, les personnes surendettées n'ayant accès à certains produits financiers que moyennant des conditions non adaptées à leurs besoins;
- *une auto-exclusion*, les personnes surendettées se retirant de toute vie sociale et financière par peur, par honte, par déception ou par résignation;
- *une exclusion sociale*, les personnes surendettées étant exclues de toute vie sociale par les sanctions prises par leurs créanciers à leur encontre (évacuations obligatoires, etc.).

Pour prévenir ou combattre l'exclusion, les services spécialisés sont généralement définis en fonction des trois objectifs suivants:

- *la prévention* des problèmes d'endettement;
- *la réhabilitation* du débiteur;
- *l'émancipation* du débiteur d'un comportement d'achat compulsif et du recours au crédit de consommation.



Les mesures spécifiques prises pour lutter contre ce problème doivent tenir compte des conditions locales. Le MABS est la réponse irlandaise au surendettement. Comme l'a dit la directrice générale du département des affaires sociales et de la famille, Bernadette Lacey, « *le MABS est un foyer d'espoir pour les personnes surendettées qui les aident à retrouver dignité et confiance en elles. Son action fait baisser le stress et a un impact positif sur la santé générale et le bien-être de tous les membres des familles concernées.* »

Dans de nombreux pays, le crédit hypothécaire est la forme la plus répandue de crédit. Il représente au moins 60 % de l'ensemble des crédits contractés par les ménages. En Irlande, cette proportion est même de 80 %. 18 % des crédits concernent l'enseignement, les vacances et l'achat d'une voiture et 2 % les cartes de crédit. En 2002, les dettes en souffrance s'élevaient à 40,547 milliards d'euros pour les crédits hypothécaires, 9,960 milliards pour les crédits personnels et 1,379 milliards d'euros pour les dettes par carte de crédit. Selon des études représentatives, 12 % de la population irlandaise était surendettée du fait de ses seules dépenses ordinaires, soit 156 000 ménages.

En Irlande, le problème vient essentiellement des prêts d'argent. On estime à 100 000 le nombre de clients des prêteurs sur gages directs – sans compter les opérations illégales. À l'heure actuelle, 20 à 30 % des personnes qui font appel au MABS doivent de l'argent à des prêteurs sur gages. Les gens continuent à s'adresser à eux, même s'ils pratiquent des taux d'intérêt élevés, car ils leur donnent de l'argent liquide très facilement et demandent un remboursement hebdomadaire.

Contrairement à d'autres États membres, l'Irlande ne s'est pas dotée d'une loi sur le règlement des dettes. En principe, les débiteurs continuent à échouer en prison, comme dans les romans de Dickens. Le MABS et la Fédération irlandaise des banquiers ont défini une initiative commune de règlement volontaire, baptisée « programme pilote de règlement de la dette ». À l'issue d'intenses négociations, les deux parties se sont entendues pour tenter de trouver un compromis entre le droit du créancier à recouvrer la plus grande part possible de la somme prêtée et le droit du débiteur et des personnes à sa charge de vivre et de travailler dans la dignité pendant la période de remboursement, avec la perspective d'un effacement de la dette résiduelle à l'issue de celle-ci. Bien que ce programme donne en principe aux débiteurs la possibilité de « remettre les compteurs à zéro », il reste à voir s'il est possible de persuader les créanciers d'y participer sur une base volontaire. La limite de ce programme volontaire est qu'il bénéficie seulement aux clients du MABS et non à la totalité de la population concernée. Une base légale créerait un meilleur cadre.



3. Le contexte européen

Le MABS coïncide particulièrement avec les objectifs énoncés dans les plans d'action nationaux sur la pauvreté et l'exclusion sociale (PAN/Incl 2003-2005). Pour le Conseil Européen, la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale a notamment pour objectif la mise en place de politiques destinées à prévenir les situations de crise qui mènent à l'exclusion sociale. La lutte contre le surendettement revêt ainsi autant d'importance que la prévention de l'exclusion scolaire et la perte d'un domicile. Les États membres de l'UE tels que l'Irlande, le Royaume-Uni, la Belgique, les Pays-Bas, la France, l'Allemagne, l'Autriche, la Lituanie et la Hongrie ont inscrit la lutte contre le surendettement dans leur plans d'action nationaux sur l'inclusion sociale.

Dans la lutte contre le surendettement, les définitions, les approches juridiques et les organismes de conseil varient d'un pays à l'autre. Il n'existe toujours pas de définition scientifique commune ou officielle à l'échelon européen du phénomène. L'Union européenne elle-même utilise le vocable « endettement » en lieu et place de celui de surendettement. Il s'agit pourtant de termes à ne pas confondre. L'endettement désigne toute forme de crédit et/ou de dette d'un ménage. La croissance économique serait difficilement envisageable si les ménages ne contractaient jamais de crédits. Le surendettement est tout le contraire: il annonce la perte, les problèmes, un déclin. La diversité des définitions existantes peut s'illustrer au moyen de ces quelques exemples:

Le surendettement est un déséquilibre entre les revenus et les dépenses qui survient lorsque les dépenses sont supérieures aux revenus et que la différence ne peut être rattrapée. (Irlande)

C'est le cas lorsque l'emprunteur est susceptible de devoir faire face à un nombre croissant de dettes qu'il aura de plus en plus de difficultés à rembourser, jusqu'à la faillite. (Royaume-Uni)

Les personnes surendettées ont des paiements en souffrance relatifs à des crédits à la consommation et à des prêts hypothécaires. (Belgique)

Il y a surendettement lorsque les dettes mensuelles à rembourser dépassent 30 % du revenu net du ménage. (France)

Le surendettement est l'échec de remplir ses obligations de paiement menant à une déstabilisation économique et psychosociale. (Allemagne)

Le surendettement englobe les situations où un individu ou une famille ne parvient plus à rembourser ses dettes et se trouve de facto en défaut de paiement pour au moins un de ses crédits. (European Credit Research Institute)



À définitions différentes, politiques différentes. La politique européenne de lutte contre le surendettement ne pourra pas s'avérer efficace sans l'existence, la compilation et l'utilisation d'indicateurs statistiques comparables. L'élaboration d'une définition commune du concept à l'échelon de l'Union européenne permettrait la collecte de statistiques sur les ménages surendettés à des fins de comparaison à l'échelle européenne. À l'heure actuelle, les chiffres existants peuvent difficilement nourrir une base statistique couvrant l'ensemble du territoire de l'UE. Les États membres s'appuient sur des critères différents pour mesurer le nombre de personnes surendettées. Les chiffres vont jusqu'à varier à l'intérieur d'un même pays, en fonction des sources consultées. Pour donner ne fût-ce qu'une vague idée de la dimension du problème, on estime que vingt millions de ménages sont surendettés dans les États membres de l'Union européenne. Pour le Danemark, l'Italie, le Portugal et l'Espagne, les seules informations disponibles émanent du rapport Betti, lesquelles prennent appui sur le panel des ménages de la Communauté européenne (ECHP-USB).

Il existe d'autres disparités entre les États membres. L'une d'entre elles est *la culture du crédit*. Le crédit à la consommation est beaucoup plus fréquemment utilisé au Royaume-Uni, en Allemagne, en Suède et en Autriche qu'ailleurs. Le taux d'utilisation des cartes de crédit est beaucoup plus élevé en Irlande et au Royaume-Uni qu'en Allemagne ou en France, par exemple. Parallèlement, le découvert bancaire est une pratique largement répandue en Allemagne, en Autriche et aux Pays-Bas. Les pays méridionaux, comme l'Italie, ont davantage tendance à recourir à des types de crédit non bancaire pour le financement de la consommation. Les «credit union» et les prêteurs sur gages sont typiques de l'Irlande, tandis que les *Pfandhäuser* permettent un accès facile au crédit cash en Allemagne. Le démarchage de crédit est interdit en Europe depuis des décennies. Les nouveaux États membres conservent quant à eux un taux d'emprunt assez bas. Les marchés européens de crédit à la consommation sont donc loin d'être intégrés.

Bien que les consommateurs ne font pas encore leur shopping de crédit dans d'autres pays européens, les banques ont une propension à l'expansion. La banque Santander (Espagne), la Royal Bank of Scotland, la banque ING (Pays-Bas), et la banque d'Autriche sont toutes des institutions de crédit qui développent des activités transfrontalières. Quant au recouvrement des dettes, il est devenu une source secondaire de recettes complémentaires pour un vaste marché de prêteurs sur gages au comportement de prédateurs qui spéculent sur le petit crédit. Le développement d'agences de recouvrement actives auprès



des mauvais payeurs risque de se traduire par une augmentation du surendettement.

Pays	Année		Ménages
Allemagne	2002	8%	3.100 mill.
Royaume-Uni	2002	7%	1.750 mill.
Hongrie	2004	13%	0.500 mill.
Pays-Bas	1998	7,6%	0.500 mill.
France	2000	2%	0.494 mill.
Autriche	2003	9%	0,300 mill.
Suède	2003	3%	0.140 mill.
Irlande	1997	12%	0.156 mill.
Belgique	2004	7,5%	0.359 mill.
Norvège	1996	5,5%	0.090 mill.
Finlande	2002	6%	0.151 mill.
Estonie	2002	10 %	0.070 mill.
Luxembourg	2003	0,2%	(557)
Danemark	1996	19%	0,464 mi
Italie	1996	11%	2,364 mill.
Portugal	1996	13%	0,445 mill.
Espagne	1996	23%	2,770 mill.
Grèce	aucune donnée disponible		
Chypre	aucune donnée disponible		
République tchèque	aucune donnée disponible		
Lettonie	aucune donnée disponible		
Lituanie	aucune donnée disponible		
Malte	aucune donnée disponible		
Pologne	aucune donnée disponible		
Slovaquie	aucune donnée disponible		
Slovénie	aucune donnée disponible		

Sources: Peer countries 2004; PAN/Incl 2003-2005, ECRI 2003; Betti 2001

L'harmonisation des aspects juridiques du surendettement constitue un autre enjeu européen. Malgré quelques différences, les pays scandinaves, le Benelux, la France, l'Allemagne et l'Autriche ont adopté une loi sur le règlement des dettes ou une loi sur les consommateurs insolubles. Ces textes fixent les conditions de la conclusion d'accords entre le créancier et son débiteur, permettent à celui-



ci de repartir de zéro et protègent les personnes surendettées de poursuites à vie. Les pays méridionaux (Espagne, Portugal, Grèce, Italie), les nouveaux États membres et l'Irlande n'ont pas de loi de ce type.

La *directive européenne sur le crédit à la consommation* est censée harmoniser les lois, les réglementations et les pratiques administratives en la matière. L'intention de la Commission, dans sa première version, était d'accroître la protection des consommateurs et d'empêcher le surendettement. Le projet final de la Commission de 2004¹ ne mentionne plus ces objectifs dans l'article premier: « *Cette directive a pour objet d'harmoniser les procédures législatives, réglementaires et administratives des Etats membres relatives aux contrats de crédit accordés aux consommateurs et aux contrats de sûretés conclus par ces derniers.* » La prévention du surendettement et la protection des consommateurs ne sont plus des objectifs explicites de la directive. Les réglementations relatives à l'objectif d'un « prêt responsable » ont elles aussi été affaiblies: « *Le prêt responsable implique l'obligation pour le prêteur d'évaluer le degré de solvabilité du consommateur en consultant la base de données correspondante* » (article 5) Dans sa première version, le texte disait que le créancier doit utiliser toutes les informations disponibles pour *se convaincre* que le débiteur est apte à respecter ses engagements. Le créancier qui ne tenait pas compte des lignes d'orientation relatives au prêt responsable était censé être tenu responsable du dommage ou du défaut de remboursement. Il semble que la nouvelle proposition tombe non seulement en deçà du premier projet, mais aussi en deçà des lois nationales de protection des consommateurs. Elle ne tient en tout cas pas compte de la diversité européenne mentionnée plus haut.

1 Amendements à la proposition de directive relative à l'harmonisation des dispositions législatives, réglementaires et administratives des Etats membres en matière de crédit aux consommateurs abrogeant la directive 87/102/CE et modifiant la directive 93/13/CE d'octobre 2004 (2002/0216 (COD))



4. L'exemple de bonne pratique: le service irlandais d'aide financière et de lutte contre le surendettement (MABS)

En 1992, le gouvernement irlandais a soutenu cinq programmes pilotes d'aide financière avec un budget de 330 000 euros. Le MABS est aujourd'hui un service présent sur l'ensemble du territoire irlandais, qui regroupe 52 sociétés indépendantes sur garantie actives dans 65 centres locaux. Le département irlandais des affaires sociales et de la famille lui alloue un budget de 11,4 millions d'euros. Le service emploie 150 conseillers et 78 employés administratifs, pour une population de 4 millions d'habitants. Il occupe des bureaux d'accès aisé et discret.

Le MABS gère l'ensemble de ces agences en partenariat. Toutes sont des fournisseurs d'informations et de conseils indépendantes ancrées dans leur communauté locale. Les autorités locales, les services sociaux et des instances telles que des «credit union», les services collectifs (eau, énergie, chauffage...) et la Société de Saint Vincent de Paul sont représentés dans leur conseils de gestion. Le département des affaires sociales et de la famille assume la responsabilité générale de la gestion du programme, et plus particulièrement le suivi des projets, l'administration financière et la prise de décisions. Un coordinateur national, nommé par le ministère et travaillant en son sein, exerce une fonction de contrôle, de contact et de promotion du MABS. Ce service ne dispose actuellement d'aucune base statutaire, ce qui constitue une faiblesse dans une certaine mesure.

Ce service vient en aide aux personnes qui rencontrent des problèmes d'endettement dans les domaines suivants:

- le paiement d'un loyer ou le remboursement d'un prêt hypothécaire;
- les service à la collectivité (eau, électricité, etc.);
- les institutions financières, les banques et les prêteurs sur gages;
- les dettes personnelles.

Dans le contexte européen, le MABS s'avère unique à plusieurs égards: son organisation en un partenariat de sociétés indépendantes limitées par garantie, sa coopération avec les «credit union», son manuel de conseils financiers, son programme de garantie d'emprunt et son financement par le département des affaires sociales et de la famille.



Objectifs

Le MABS est indépendant, gratuit et confidentiel. Ses objectifs sont les suivants:

- améliorer les connaissances et les compétences relatives aux personnes surendettées;
- identifier des sources de crédit et informer toute personne de la société civile;
- travailler en partenariat, notamment avec le réseau irlandais des «credit union», qui permet d'épargner et d'emprunter de petites sommes (ce qui n'est pas possible avec les grandes institutions financières);
- obtenir la participation du groupe cible;
- être accessible à la population, notamment en milieu rural;
- mettre en évidence les nouvelles politiques et les nouvelles pratiques.

Groupe cible et statistiques

Le groupe cible de ce service comprend:

- les personnes à bas revenu et à faible couverture sociale;
- les personnes peu aptes à gérer elles-mêmes leur budget;
- les personnes ayant un accès limité aux services financiers ou au crédit;
- les personnes qui contractent des emprunts auprès de prêteurs sur gages ou qui passent commande par le biais de systèmes de vente par correspondance.

La demande va en augmentant, puisque le nombre de nouvelles personnes aidées était de 9 000 en 2001, de 12 000 en 2002 et de 16 000 en 2003.

Le MABS publie une lettre d'information trimestrielle donnant des données standardisées sur le sexe, l'âge, l'état civil, les revenus des personnes endettées et les créanciers. 94 % des personnes aidées ont entre 26 et 65 ans. L'analyse de ces informations montre que 71 % d'entre elles bénéficient de prestations sociales. Dans un avenir proche, le MABS mettra sur pied une base de données centrale et automatique afin de faciliter la production de statistiques et l'élaboration d'indicateurs de performance.

Les gens du voyage constituent la principale minorité ethnique d'Irlande. Suite à une étude portant sur l'accessibilité, le MABS a créé un service spécial de proximité afin de mettre ces personnes en contact avec des sources de soutien au sein même de leur communauté. L'augmentation récente du taux



d'immigration en Irlande entraîne elle aussi une demande croissante d'aide de la part de personnes qui éprouvent des difficultés à comprendre un système qui leur est étranger.

Au cours de ces deux dernières années, le MABS a noué des relations plus étroites avec le réseau « One Parent Exchange Network » et l'association d'alphabétisation des adultes afin de mieux toucher les personnes vivant réellement en situation d'exclusion sociale. Les parties prenantes ont en effet exprimé le souhait de recentrer le service sur son premier groupe cible plutôt que sur celui d'une classe moyenne ayant des difficultés à gérer une carte de crédit et à rembourser un prêt hypothécaire, et de prendre des mesures afin d'offrir l'accès au crédit aux personnes à bas revenus.

La dimension « genre »

Le surendettement est typiquement féminin. Les femmes sont souvent celles qui demandent de l'aide. Elles ont à faire face aux implications quotidiennes des dettes contractées par leur mari. Les mères divorcées ou séparées sont les plus touchées par le surendettement. 66 % des personnes qui se tournent vers le MABS sont des femmes et 31 % sont des parents isolés.

Plusieurs des facteurs réputés contribuer au surendettement concernent spécifiquement les familles monoparentales:

- la séparation ou le divorce;
- les dépenses liées à l'installation d'un nouveau ménage;
- un revenu bas (en permanence);
- un taux de formation et de qualification peu élevé;
- la tentation d'acheter des biens de consommation induite par la publicité et les médias et renforcée par la pression des pairs sur les enfants.

A l'heure actuelle, il n'existe pas d'approche axée spécifiquement sur les femmes ou les parents isolés. En cas de problèmes conjugaux, le MABS renvoie à d'autres services.

Les ressources humaines et la formation des conseillers

Le MABS de Cork aide 1 500 nouvelles personnes chaque année et suit simultanément 500 dossiers. Chaque conseiller réalise huit ou neuf entretiens d'une à deux heures par semaine. L'organisation d'entretiens par téléphone permettrait sans doute d'alléger sa charge de travail.



Le MABS a rédigé un impressionnant manuel des bonnes pratiques (*Good Practice Manual for Money Advisers*), dont la première édition date de l'an 2000. Il est utilisé dans la formation des conseillers afin d'assurer la cohérence de leur travail dans tous les bureaux. On y trouve des informations de nature générale qui sont régulièrement actualisées sur la base de l'expérience et des besoins de formation.

Le manuel est inspiré des principes directeurs qui sous-tendent l'action du service, à savoir:

- le respect de la personne aidée;
- la crédibilité du MABS;
- des conseils basés sur les droits;
- l'autonomisation;
- une réponse locale;
- la confidentialité.

C'est Comhairle, un organe statutaire financé par le ministère, qui a la charge de la formation au sein du MABS.

Le partenariat public-privé

Le MABS a ceci de particulier qu'il travaille en étroite concertation avec des ONG (comme la société catholique de Saint Vincent de Paul et les Free Legal Advice Centres) et des «credit union». Il entretient également des relations avec le vaste réseau irlandais d'«credit union» (qui touchent quelque 60 % de la population), ce qui permet aux personnes qui font appel à lui d'ouvrir des comptes d'épargne et d'obtenir des crédits abordables. L'ouverture d'un compte spécial auprès d'une union de crédit consiste à verser régulièrement une somme d'argent qui n'est pas démesurée par rapport aux besoins actuels ou futurs des personnes aidées. Les créanciers reçoivent quant à eux un paiement mensuel proportionnel aux dépôts des membres. Le Fonds de garantie de l'emprunt (< 300 000 euros), qui est financé par le département des affaires sociales et de la famille mais non géré par lui, octroie de petits crédits afin de répondre à des besoins spécifiques. Ce fond destiné à se substituer aux prêteurs sur gages n'est pas utilisé à grande échelle. Le MABS n'autorise pas le crédit destiné au remboursement de dettes préalables.



Le plan d'apurement des dettes des ménages

Lorsque le MABS prodigue des conseils financiers, son but est d'aider la personne endettée à avoir une vision claire de ses dépenses, afin de mieux les gérer et d'élaborer un plan réaliste de remboursement. Le service cherche également le moyen d'augmenter le revenu de la personne endettée. Il s'agit dans un premier temps de voir si elle a droit à des paiements ou prestations supplémentaires et, dans un deuxième temps, de réfléchir à la façon dont elle pourrait augmenter ses revenus à long terme. Le plan d'apurement des dettes des ménages prévoit la retenue d'un maximum de 25 % des prestations sociales versées hebdomadairement afin de rembourser les créances en souffrance. (En Irlande, il est commode pour les personnes d'établir des budgets sur une base hebdomadaire et non mensuelle, car les salaires sont eux-mêmes versés chaque semaine.)

Les personnes fortement endettées ont tendance à accepter tous les modes de règlement, mais le MABS s'attache à élaborer des solutions durables qui leur laissent suffisamment d'argent pour vivre au quotidien. Il est là aussi pour aider la personne endettée à établir des priorités et à ne payer les dettes secondaires² (par exemple aux organismes financiers) que lorsqu'elles ont déjà remboursé les autres.

Les politiques sociales

Le MABS a lancé plusieurs initiatives. Lorsque les compagnies d'eau et d'électricité ont recalibré les compteurs individuels afin de se faire payer leurs factures en souffrance, le MABS a conclu avec elles un accord pour mettre fin à cette pratique. La redevance télé pose elle aussi un problème chez les personnes à bas revenus. Le MABS les incite à mettre régulièrement de l'argent de côté pour pouvoir la payer avec leur budget courant.

L'information et la formation de la collectivité

L'augmentation du nombre de personnes qui font appel au MABS peut également s'expliquer par la campagne d'information et de publicité dont il bénéficie dans

2 Les dettes prioritaires sont celles qui peuvent entraîner la perte directe de biens, de services, d'un logement ou de la liberté si elles ne sont pas remboursées. Les dettes secondaires sont celles dont les créanciers tenteront d'obtenir le remboursement au civil, souvent par la voie des tribunaux.



les médias. Le service distribue des dépliants et des brochures. Son action est régulièrement relayée par la presse. Chaque mois, son site (www.mabs.ie) reçoit 1 700 visites.

Mars 2004 a vu la création d'une « National Development Company » (NDL) au sein de MABS. Animée par cinq personnes, elle a pour mission de favoriser le développement du service sur l'ensemble du territoire irlandais. Trois d'entre elles s'occupent de l'appui technique aux dossiers, une de la formation et la dernière de la politique sociale et de la communication.

Les avantages

Le soutien du MABS a des répercussions importantes sur la vie des personnes endettées qu'il aide. 73 % ont remboursé leurs dettes ou sont en train de le faire, 70 % disent qu'elles gèrent désormais mieux leur argent et 82 % ont retrouvé un état d'esprit plus serein.

L'image bénéfique du MABS est extraordinaire. Plus de 90 % des parties prenantes, y compris les créanciers, sont satisfaits du travail qu'il réalise. De l'avis général, le MABS améliore la santé, la qualité de vie et le rapport à l'argent des personnes endettées.



5. L'intérêt de cette bonne pratique et sa transférabilité à d'autres contextes nationaux

L'évaluation par les pairs poursuit deux grands objectifs: l'apprentissage réciproque, mais aussi le transfert de politiques, selon les dires de M. Feltesse lors de la réunion de Carrigaline.

Même dans un contexte de mutations sociales et de modernisation, la transférabilité de services sociaux comme le MABS se heurte à la coexistence d'attitudes, de structures et de politiques diverses dans les États membres. Si les pays scandinaves font du secteur public et des municipalités les acteurs de première ligne dans la fourniture des services sociaux, ce rôle est dévolu depuis longtemps aux ONG dans des pays comme l'Allemagne et l'Autriche. Les pouvoirs publics contrôlent la fourniture de services, mais ce n'est pas nécessairement à eux qu'il incombe de les distribuer. Au Danemark, on observe la prédominance d'un modèle libéral mettant l'accent sur le libre arbitre, tandis que dans les pays méridionaux, comme la Grèce, l'Italie, l'Espagne et le Portugal, le noyau familial et la famille élargie jouent un rôle prépondérant. Et, pour des raisons historiques, ce type de services n'en sont encore qu'à leurs premiers pas dans les nouveaux États membres.

L'organisation de systèmes d'aide financière et de lutte contre le surendettement varie du tout au tout. À une extrémité, l'Allemagne et l'Autriche observent une séparation stricte du secteur social et du secteur du crédit. Les services qui nous occupent sont intégrés au système d'aide sociale et sont essentiellement fournis par le secteur social. À l'autre extrémité, nous trouvons les Pays-Bas, où le règlement des dettes et le crédit aux personnes surendettées sont des matières gérées et organisées par les « volkskredietbanken », des banques populaires de crédit. Le MABS se situe entre les deux, en raison de la collaboration des services sociaux, des municipalités et des « credit union » au conseil de gestion de chacune de ses sociétés affiliées.

Petit aperçu de la diversité des systèmes d'aide financière et de lutte contre le surendettement:



Syst. centralisé (Irlande, Lux)	Syst. décentralisé (Allemagne, PB, RU, Hongrie)
Structure claire (Irlande)	Système complexe, diversifié (PB, RU, Allemagne)
Syst. bien établi (Irlande, RU, Allemagne)	Réseau émergent (nouveaux États membres)
Syst. volontaire (Pays-Bas)	Syst. Obligatoire (Lux)
Liberté d'accès (Irlande)	Accès limité / restreint
Financement exclusif de l'État (Irlande, Lux)	Peu ou pas de fin. public, syst. géré par des ONG
Service destiné à des populations restreintes (Irlande, Lux, Slovénie)	Services destinés à de grandes populations (Allemagne, Royaume-Uni)
Approche sociale (Irlande, Grèce, PB)	Approche néolibérale (Danemark)
Base juridique (Allemagne, Belgique, etc.)	Aucune base juridique (Irlande)

Plusieurs facteurs transférables se dégagent des documents et des propos échangés dans le cadre de l'évaluation par les pairs de Carrigaline.

Le Royaume-Uni

Au Royaume-Uni, le surendettement n'a jamais fait l'objet d'un grand intérêt du politique et a toujours été considéré comme le problème des personnes à bas revenus. Cependant, on note désormais une croissance massive des dettes de consommation dans toutes les catégories de revenus et dans toutes les tranches de la population. Les difficultés financières surviennent essentiellement en raison d'un changement de statut (par exemple un divorce), de revenus faibles ou d'un engagement excessif de dépenses.

Durant l'automne 2003, le gouvernement a publié un Livre blanc sur le surendettement qui montre que ce phénomène touche respectivement 44 % des personnes (celles qui souhaitent ne pas contracter de nouvelles dettes) et 1 % de la population (cas de faillite privée). Le PAN/Incl 2003/5 britannique pense que ces statistiques dissimulent un nombre important de cas de particuliers



enfermés dans le cercle vicieux de l'endettement et susceptibles d'avoir besoin d'aide. On estime que 3,5 millions de Britanniques adultes (7 %) n'ont désormais plus accès à un compte bancaire. En Irlande du Nord, cette proportion est presque le double. Une étude visant à prendre la mesure réelle du surendettement extrême s'effectuera dans le cadre du présent PAN/incl.

Depuis juin 2004, si le Royaume-Uni s'est doté d'un «Programme d'Action contre le Surendettement», toutefois le cadre des services de conseils financiers est très complexe vu le grand nombre d'acteurs qu'il implique. Ces services entretiennent en effet des liens étroits avec le secteur du crédit qui lui octroie d'importantes subventions.

L'expert anglais s'est dit très impressionné par le MABS, notamment par le fait qu'il s'agit d'un réseau et qu'il bénéficie d'un financement du gouvernement central. Le système britannique est quant à lui fragmenté et financé à l'échelon local, ce qui empêche l'adoption d'une politique cohérente. Les services de lutte contre l'endettement, qui faisaient jusqu'il y a peu partie du secteur bénévole, se sont de plus en plus développés pour faire face à des demandes croissantes et de plus en plus complexes. Il s'agit désormais d'un domaine hautement spécialisé qui dispense une large gamme de conseils spécialisés : élaboration d'un budget, réflexion sur les dépenses, assistance dans les cas de faillite privée, représentation et défense juridique, etc. Le Citizens Advice Bureau Network (réseau de bureaux d'aide aux citoyens) ou CAB opère dans plus de 3 200 bureaux, y compris de proximité. Il emploie 5 617 salariés et 20 973 bénévoles. Parallèlement, il existe aussi un grand nombre de services d'aide indépendants et une structure d'assistance téléphonique qui a connu un développement rapide au cours de ces dernières années. On sait cependant aussi que seuls 20 % des ménages surendettés ont demandé de l'aide durant les douze derniers mois.

Ce secteur présente un important potentiel de croissance au Royaume-Uni, mais la solution de rembourser les créanciers par l'intermédiaire d'un «credit union» est elle aussi attrayante.

L'absence d'un réseau regroupant les «credit union» au Royaume-Uni fait obstacle à la transférabilité du modèle irlandais. Les «credit union» britanniques n'offrent des crédits qu'aux épargnants réguliers. Il faudrait dès lors songer à étendre leurs services aux personnes qui n'ont plus accès au crédit par les autres canaux.



La Hongrie

Depuis le début de la transition économique et politique, la principale cause de surendettement en Hongrie vient d'une incapacité à payer les charges des services collectifs et à rembourser les prêts hypothécaires, qui aboutit à l'expulsion du logement. La Hongrie a tenté plusieurs approches pour résoudre ce problème. Depuis 2003 (révision de la loi sociale de 1993), les administrations locales ont la possibilité de gérer leurs propres services de lutte contre le surendettement; ceux-ci bénéficient d'un financement de l'échelon central à raison de 90 % et de l'échelon local à raison de 10 %.

Ce qui ajoute à la difficulté, c'est que les 3 200 autorités locales fonctionnent comme de « petits royaumes ». En 2003, 200 millions d'euros en provenance des budgets centraux n'ont pas été affectés comme ils le devaient aux mesures sociales. Le gouvernement cherche le moyen d'inciter les pouvoirs publics locaux à mieux coopérer.

Dans le cadre du programme hongrois de lutte contre le surendettement, les participants reçoivent une aide financière des autorités locales qui est directement versée à la compagnie d'eau ou d'électricité ou au créancier. Mais les particuliers restent redevables de 25 % de leur dette, ce qui rend difficile la situation des familles à bas revenus. Le gouvernement a l'intention de réduire ce pourcentage obligatoire pour les familles les plus démunies.

En 2003, le ministère a lancé un projet pilote visant à professionnaliser les conseillers en matière de lutte contre le surendettement. Selon les participants hongrois, l'évaluation par les pairs a clairement démontré la nécessité de poursuivre les efforts consentis dans ce sens au cours de ces quatre dernières années.

Depuis le 1^{er} janvier 2003, les autorités locales ont le droit, mais pas le devoir, d'organiser des services de lutte contre le surendettement. Le représentant hongrois estime qu'ils devraient devenir obligatoires, pour que tous ceux qui en ont besoin puissent avoir accès à des conseils dans ce domaine.

Selon le PAN/Incl. hongrois, l'objectif est de réduire significativement le surendettement des ménages d'ici à 2006. Le gouvernement hongrois a également décidé de voter une loi sur l'insolvabilité des particuliers. Le ministère de la justice travaille déjà à la rédaction d'un projet de loi.



L'Allemagne

En Allemagne, plusieurs ministères fédéraux partagent la compétence en matière de lutte contre le surendettement. Le ministère fédéral de la famille, des personnes âgées, des femmes et des jeunes met en place des services d'aide et de lutte contre l'endettement excessif qui permettent d'améliorer la situation des personnes confrontées à des problèmes financiers. Il travaille en étroite collaboration avec le ministère de la justice (compétent dans le domaine de la réglementation sur les faillites), le ministère de la protection des consommateurs, de l'alimentation et de l'agriculture (surtout compétent dans le domaine des services financiers, des prêts responsables et de la protection des consommateurs), le ministère de l'économie et du travail, le ministère de la santé et de la sécurité sociale et, enfin, le ministère des finances.

Le gouvernement s'attelle à la lutte contre le surendettement depuis 1989, année du premier grand projet de recherche consacré à ce thème et financé par les ministères de la famille et de la justice. Depuis lors, une série d'études de suivi ont permis de dresser un tableau actualisé de ce phénomène. Les résultats des différentes études ont servi de base à l'élaboration de la loi sur le crédit à la consommation (1991) et à la loi sur l'insolvabilité des consommateurs (1999) et figurent dans le premier rapport national sur la pauvreté et la richesse (1999).

En 2001, la création d'un service indépendant d'aide juridique à l'intention des personnes endettées incapables de faire face au coût des procédures et la réduction de sept à six ans de la période de bonne conduite ont eu un effet motivant sur les personnes surendettées.

L'Allemagne étant un État fédéral, les Länder et les communes jouent un rôle décisif dans son système de sécurité sociale. La mise en œuvre de services de lutte contre le surendettement a démarré au début des années 1980 à l'échelon communal, en concertation avec les ONG, les associations de bien-être, les partenaires sociaux et les organisations d'entraide. En 2004, près de 1 050 services de lutte contre le surendettement étaient ainsi opérationnels.

Compte tenu de la complexité de ce système, l'Allemagne s'est surtout intéressée à la façon dont le MABS collecte des informations sur les personnes à qui il vient en aide. Elle est impressionnée par le partenariat public-privé. « J'ai l'intention de persuader le ministère d'organiser une campagne en partenariat avec les banques et les secteurs du commerce et des télécommunications », a



déclaré le représentant allemand Enfin, l'Allemagne pourrait s'inspirer du manuel du MABS et l'adapter aux spécificités nationales.

Les Pays-Bas

Aux Pays-Bas, l'aide dans la lutte contre les problèmes d'endettement est organisée selon deux canaux: un système volontaire et un système obligatoire. Le premier est géré par les municipalités. Elles contrôlent les diverses organisations indépendantes locales de lutte contre le surendettement, telles que les banques municipales, les associations sociales et les services sociaux municipaux. Compte tenu de la grande liberté politique des municipalités, on observe de grandes disparités entre les services mis en œuvre çà et là. L'approche adoptée est très complète, puisqu'elle porte à la fois sur les aspects financiers et psychologiques du surendettement. Les services proposés sont les suivants: prévention, entretien, consultation, gestion du dossier, gestion d'un budget, orientation, rééchelonnement de la dette, aide psychosociale, suivi, déclaration au titre de la loi sur le rééchelonnement de la dette.

Les banques municipales jouent un rôle de premier plan dans ce processus, notamment en ce qui concerne le rééchelonnement des dettes. Les créanciers sont tenus par la loi d'y apporter leur concours. De leur côté, les débiteurs doivent rembourser la plus grande part possible de leur dette dans le cadre d'un régime très strict durant une période de trois ans à l'issue de laquelle ils en sont libérés.

Les services de formation du MABS sont en partie comparables à ce qui se passe au sein du NIBUD (*Nationaal Instituut voor Budgetvoorlichting*). En raison de la multiplication des problèmes d'endettement, les Pays-Bas doivent concentrer leurs efforts sur les sans-abri qui ne peuvent ouvrir de compte bancaire, la prévention de l'endettement chez les jeunes et chez les personnes âgées.

Les représentants néerlandais ont aimé le style « proche des gens » du MABS, son attention pour les normes de qualité, sa couverture nationale et sa gestion centralisée. L'évaluation par les pairs donne ainsi l'occasion de renforcer ces aspects dans le système néerlandais décentralisé.

Les représentants hollandais ont déclaré qu'il y avait beaucoup de leçons à tirer de l'exemple irlandais, surtout en ce qui concerne l'esprit d'ouverture et



l'engagement des personnes concernées. Ils espèrent recevoir dans le futur davantage d'informations sur la contribution du service de lutte contre le surendettement à la réinsertion sociale.

La Slovénie

En Slovénie, le surendettement est surtout provoqué par la prolifération de prêts accordés sur le « marché gris ». Il s'agit en effet de la forme de crédit la plus risquée pour les personnes à bas revenus qui n'ont pas accès au prêt bancaire.

En 2004, la Slovénie a pris plusieurs mesures afin d'améliorer la protection des consommateurs. La loi sur les crédits à la consommation oblige les créanciers à annoncer le taux d'intérêt réel et le taux d'intérêt le plus élevé. Selon la loi sur les assurances, les transferts sociaux et les revenus similaires sont exemptés de poursuites. Le ministère de la justice prépare un projet d'amendement à la loi sur la faillite et le règlement contraint, afin d'y introduire les notions de faillite privée et d'insolvabilité personnelle, selon le modèle allemand et américain.

La Slovénie ne dispose d'aucun réseau d'agences de conseil dans la lutte contre le surendettement. L'expert slovène aimerait créer un système comparable à celui du MABS via le réseau de centres d'aide sociale, dans un esprit de proximité. Une telle réforme ne pourra cependant s'effectuer sans une forte volonté politique en raison du budget nécessaire (lequel a d'ailleurs gonflé au fil des ans en Irlande).

Cela nécessiterait également une bonne coopération entre différentes instances, notamment les ministères des affaires sociales et des finances, afin d'autoriser le règlement de dettes publiques, ainsi que des municipalités et des agences de protection des consommateurs.

Les centres d'aide sociale seraient bien placés pour remplir les missions du MABS, car les personnes à bas revenus les fréquentent déjà. Cependant, les conseillers actuels ne disposent pas des connaissances financières requises; il conviendrait dès lors de créer un nouveau profil de fonction.

La réussite de ce type de service serait tributaire de la promotion qui en serait faite, d'où l'intérêt de lancer un projet pilote dans un centre urbain, par exemple à Ljubljana.



Le Luxembourg

En l'an 2000, le Luxembourg a adopté une loi portant sur le paiement collectif des dettes et instaurant un programme public destiné à aider les personnes endettées à rembourser leurs dettes sur la base d'un plan concerté. La somme visée est plafonnée à 10 000 euros, avec une période maximale de remboursement de sept ans. Trois institutions participent à la mise en œuvre de ce nouveau système.

Le service de conseil et d'information sur le surendettement est géré par un partenariat de deux organisations sociales et financé intégralement par le ministère de la famille, de la solidarité sociale et de la jeunesse. Il tente de trouver un accord avec les créanciers sans avoir à procéder à une procédure de recouvrement globale des dettes. Faute d'accord, une commission de médiation propose un programme de remboursement prévoyant plusieurs mesures financières, mais aussi un soutien social. Dans le cadre de la procédure de recouvrement global, il est également possible de demander l'aide du fond de stabilisation du surendettement.

Compte tenu de la taille de la population luxembourgeoise et de la procédure décrite ici, il ne semble pas possible de transférer le MABS au Luxembourg. Cela étant, il y a des leçons à tirer de l'exemple irlandais, notamment en ce qui concerne l'évaluation, le Luxembourg ne procédant pas à la collecte systématique des informations sur les personnes assistées.

Le Danemark

L'impact des bas revenus, du chômage et de l'exclusion sociale est relativement faible au Danemark. La moitié des personnes surendettées le sont vis-à-vis du secteur public. Les personnes en situation d'exclusion sociale peuvent solliciter un rééchelonnement auprès du tribunal des faillites, lequel décide alors d'un programme de remboursement en cinq ans et de la suppression totale ou partielle de la dette. Les allocataires sociaux ne sont pas tenus de rembourser leurs dettes, mais le redeviennent dès qu'ils retrouvent un emploi.

À l'exception du centre danois d'information des consommateurs, basé à Copenhague, le Danemark ne dispose d'aucun service comparable au MABS, l'État estimant que les citoyens doivent être tenus responsables de leur situation financière.



Le gouvernement danois a récemment décidé d'investir dans un service d'aide aux personnes surendettées et de réinsertion professionnelle. Il formulera des propositions allant dans ce sens dans les six prochains mois.

Convaincus qu'un service de conseil du type de celui du MABS devrait accompagner tout système d'allègement de l'endettement, les participants danois en proposeront la création au ministre.

La Belgique

Le représentant de RETIS a communiqué des informations intéressantes au sujet de la situation en Belgique. Plusieurs instruments de contrôle du système de crédit y ont été introduits. Les organismes de crédit sont tenus de consulter un registre national de crédit où sont répertoriés tous les emprunts en cours. Les responsabilités des créanciers sont clairement définies, et les juges peuvent annuler une dette si un crédit a été accordé à des personnes se trouvant dans l'impossibilité de le rembourser. Ces mesures ont permis de diminuer le nombre de tels crédits en Belgique. De leur côté, les institutions financières ne peuvent effacer des dettes impayées, et elles doivent les inscrire dans leurs comptes. La Belgique a adopté une loi en vertu de laquelle les fournisseurs privés d'énergie paient une taxe pour couvrir les créances énergétiques de certains consommateurs. Il est illégal de supprimer la fourniture des services essentiels aux personnes en retard de paiement et un juge doit autoriser l'arrêt de l'approvisionnement en eau. Cette mesure renforce la responsabilité sociale du secteur privé. En outre, une loi belge de 1994 amendée en 1997 donne au juge le droit d'annuler une dette et ses intérêts si la personne endettée est déclarée dans l'incapacité de payer.

Un Fonds de traitement du surendettement a été créé en 2003.

Le représentant de RETIS estime que le MABS est trop orienté vers les créanciers et qu'il manque un cadre juridique susceptible de protéger les personnes endettées. Il a également bien insisté sur le fait que la mise en détention pour cause de dettes impayées doit absolument être exclue.

On observe néanmoins de nombreux points positifs, notamment la coordination nationale et la diversité locale, l'importance accordée à la cohésion sociale et l'existence d'un modèle adapté aux sociétés rurales mais également applica-



ble aux grandes villes. La richesse des contacts humains dès les premiers contacts constitue elle aussi un aspect réellement important.

Le représentant de RETIS a manifesté son intérêt pour le rôle des «credit union» et des caisses d'épargne. En Espagne et en Italie, RETIS collabore avec de grandes institutions financières comme la Banca Monte dei Paschi de Sienne, afin de développer de nouveaux instruments dans le but de réintroduire la responsabilité sociale dans le secteur bancaire.



6. Conclusions et leçons à tirer

Le processus irlandais d'évaluation par les pairs constitue un bon exemple de méthode ouverte de coordination appliquée au domaine des politiques d'inclusion sociale. Son premier objectif, l'apprentissage réciproque, a été évalué très positivement par les personnes présentes à Carrigaline. Son second objectif, la transférabilité, donne lieu à un tableau complexe et diversifié. La transférabilité «clé en main» d'un pays européen à un autre se ferait au détriment de la diversité nationale: elle est hors de question. En revanche, il est possible de faciliter le transfert d'approches politiques, d'éléments de bonnes pratiques, dans un autre pays.

Pour un certain nombre de raisons, le transfert des leçons d'un pays à un autre rencontre plusieurs difficultés. La transférabilité d'une politique est avant tout tributaire du contexte institutionnel, c'est-à-dire du rôle joué par le secteur public, le secteur privé et les ONG, du degré de centralisation du pays en question, ainsi que des traditions et des structures de la société civile. Elle dépend ensuite des caractéristiques de cette politique, autrement dit de la définition du problème, de la complexité de l'approche adoptée et de la portée du service proposé.

La première leçon à tirer de cette évaluation par les pairs est qu'il peut y avoir *partage des responsabilités à différents niveaux à l'intérieur d'un pays*. Ce n'est pas tant une question d'approche de bas en haut ou de haut vers le bas qu'une question de vases communicants. D'une manière générale, un nouveau problème social est remarqué en premier lieu par les personnes qui le vivent. Il est d'abord résolu en autonomie ou avec l'aide des ONG. Mais sans l'aide des municipalités, des régions ou de l'État, la lutte contre le problème rencontré ne peut s'avérer efficace qu'à titre exceptionnel.

C'est ce qui s'est produit en Irlande. Lorsque le problème des personnes en difficultés financières a surgi, ce sont des associations d'aide sociale comme la Société Saint Vincent de Paul (une association catholique) qui ont aidé les personnes surendettées à négocier sur une base volontaire avec les créanciers. Ce type d'action tire la sonnette d'alarme et incite les ministères concernés à prendre des mesures. Dans une dynamique d'apprentissage réciproque, le MABS a pu se développer jusqu'à sa forme d'aujourd'hui. Il n'est pas exagéré de dire que l'aide qu'il a octroyée au cours de ces dix dernières années est sans commune mesure ailleurs en Europe. C'est *la deuxième leçon* à tirer: la lutte contre



le surendettement et les autres formes d'exclusion sociale passe par *un soutien fort et constant du pouvoir politique*.

L'exemple positif montré par le ministère irlandais des affaires sociales et de la famille nous conduit à poser la question suivante: le financement de ce type de service incombe-t-il aux seuls pouvoirs publics, qu'ils soient locaux ou centraux? M. Zanella (RETIS): « *C'est un peu stupide d'utiliser l'argent public pour aider des gens à rembourser leurs dettes au secteur privé alors que l'État a déjà si peu de moyens.* » Le système belge, où les fournisseurs d'énergie cotisent pour couvrir les dettes en souffrance, est innovant, tout comme la coopération du MABS avec des «credit union» et des caisses d'épargne. Serait-il possible de mettre sur pied une initiative de crédit transnationale à orientation sociale? On pourrait également débattre de la possibilité d'affecter 0,1 ou 0,2 % du chiffre d'affaire des banques, des compagnies d'assurances, des sociétés de vente par correspondance, des prêteurs sur gages, etc. au financement d'un service de lutte contre le surendettement. Une cotisation prélevée afin de créer et de gérer un service de gestion de la dette paraît approprié et rentable pour financer un système de recouvrement des créances.

C'est indubitable qu'il est également possible, , qu' un système approprié et taillé sur mesure se développe sous forme de groupe d'entraide . Les Alcooliques Anonymes en sont l'illustration par excellence. Mais de nombreux autres exemples, comme celui du MABS, montrent qu'un apprentissage réciproque et un soutien facilite les choses et les améliore. Le MABS est aujourd'hui un service national fondamental. En tant que tel, il doit être intégré au réseau des services public, et plus particulièrement à l'offre de services de promotion de l'inclusion sociale.

S'il y a *une troisième leçon* à tirer, c'est que *le modèle de partenariat* est essentiel. Il implique une coopération entre des organisations professionnelles, des associations bénévoles, des services de logement, de santé, etc.

Un problème de dettes affecte tous les aspects de la vie, il est cause d'isolement et d'exclusion. Le surendettement ne provoque pas seulement des problèmes financiers, mais aussi de problèmes sociaux et psychologiques. La misère est liée au chômage, au divorce, aux mauvaises conditions de travail et à la mauvaise santé, tout comme elle touche les familles monoparentales,, les jeunes, les S.D.F et les minorités ethniques. « *Nous devons prendre en compte le problème de surendettement dans chacune de ces catégories, non pas pour les séparer les*



unes des autres , a déclaré M. Feltesse, mais pour mieux répondre à leurs besoins spécifiques. »

Une conscientisation politique et une sensibilisation aux problèmes du surendettement sont donc nécessaires. *L'intégration de cette dimension* dans toutes les politiques est vitale : c'est la *quatrième leçon*. Les décideurs tant européens que nationaux doivent prendre en compte la dimension de la lutte contre le surendettement dans des domaines tels que le logement, les services collectifs, les services financiers et l'emploi. La réinsertion professionnelle et une politique incitatrice au travail sont également à prendre en compte. L'accès aux services financiers (comptes bancaires) et au crédit est fondamental, car l'inclusion financière est un facteur d'inclusion sociale. Les réglementations européennes doivent faire en sorte que les familles ne puissent se voir couper brutalement l'eau et l'électricité en cas de non paiement de leurs factures.

Ainsi que cela a été souligné la manière dont on définit un problème se répercute fortement sur l'orientation des politiques adoptées pour le résoudre. C'est pourquoi une définition commune du surendettement, afin de donner aux États membres les moyens d'élaborer des statistiques communes et d'atteindre leurs objectifs doit être recherché en priorité *La cinquième leçon*, c'est que *l'Union européenne* doit mettre sur pied un groupe de travail chargé d'adopter une définition commune du surendettement. L'absence de normes et de données nationales et européennes doit être palliée afin d'améliorer les possibilités d'analyse comparative. Des données, des indicateurs et un suivi de qualité sont nécessaires, tout comme il convient de procéder à un plus grand nombre d'évaluations des différentes approches et des différents services existant à l'échelon national. Les trois études d'évaluation menées en Irlande sont exemplaires à cet égard.

Il existe des services de lutte contre l'endettement dans certains pays, mais pas dans tous. Même là où ils sont disponibles, notamment en Allemagne et aux Pays-Bas, la demande dépasse l'offre. La transférabilité du modèle irlandais dépend notamment de l'existence parallèle de programmes de lutte contre le surendettement, mais, certains aspects du MABS peuvent être adoptés quelque soit l'endroit. Il s'agit notamment du manuel de conseils financiers et de normes professionnelles communes pour les conseillers. Il est évident qu'il convient de former les experts et de créer un nouveau profil d'emploi alliant des compétences sociales et financières et supprimant les barrières entre ces deux mondes.



L'accessibilité est la sixième leçon. Toutes les personnes qui ont besoin d'aide doivent pouvoir être aidées. Il faut également penser aux petites entreprises, qui sont souvent des entreprises familiales. Les services de traitement du surendettement doivent être *universels*. Le droit à ce type d'aide est en effet étroitement lié à la notion de dignité humaine que l'on retrouve dans la Charte européenne sur les droits fondamentaux et dans la nouvelle constitution. Les conseils financiers et les conseils de gestion de la dette peuvent être organisés de différentes manières. Il n'existe pas de méthode idéale, juste de très bons exemples comme le MABS. Mais il ne fait aucun doute que ces services luttent efficacement contre le surendettement.

Le ciblage sera la septième leçon. Les services mis en place doivent être capables d'atteindre des catégories spécifiques de personnes tout en offrant une approche personnalisée et individuelle. Cette approche taillée sur mesure est génératrice de confiance pour leurs clients.

Les commentaires des pays qui ont participé à l'évaluation par les pairs montrent clairement que les législations en matière de traitement des dettes constituent une réelle avancée dans la lutte contre l'exclusion des personnes surendettées. Les États membres qui en sont encore dépourvus doivent se doter d'un cadre législatif approprié à l'échelle nationale et fixer des normes applicables au niveau local. Pour cela il est hautement recommandé que les ministères de la famille et des affaires sociales œuvrent à persuader les ministres de la justice de la nécessité d'adopter une telle législation.

Le surendettement doit être intégré dans tous les PAN/Incl. En juin 2005, les nouveaux États membres soumettront leurs rapports de mise en œuvre de leurs PAN/Incl et l'Europe des quinze devra elle aussi faire rapport sur les nouvelles stratégies à adopter pour 2005-2006. En 2006, tous les États membres devront introduire de nouveaux PAN/Incl pour la période 2006-2009. Le moment serait on ne peut mieux choisi de mettre davantage l'accent sur la lutte contre le surendettement.

La prévention du surendettement est l'un des principaux objectifs de tout service d'aide financière et de lutte contre l'endettement. Elle ne doit pas seulement s'intéresser aux comportements individuels, mais aussi aux pressions du secteur commercial, au cadre structurel et aux schémas sociétaux. De l'avis général, elle doit être davantage prise en compte dans le projet de directive sur le crédit aux consommateurs.



7. Sources

- Gianni Betti u.a., Untersuchung des Problems der Verbraucherverschuldung: Statistische Aspekte. Kommission der Europäischen Gemeinschaften, GD Gesundheit und Verbraucherschutz, ORC MACRO, Londres, octobre 2001
- Amparo San José, Credit bureaus in today's credit markets and overindebtedness assumptions, European Credit Research Institute (ECRI), 2002
- Amartya Sen, Commodities and capabilities, Amsterdam, 1985
- Dieter Korczak, Überschuldung in Deutschland zwischen 1988 und 1999, Schriftenreihe Band 198, Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Stuttgart, 2001