



Confédération des Organisations Familiales de l'Union européenne  
Confederation of Family Organisations in the European Union

**Position de la COFACE en matière de prévention du surendettement,  
d'éducation budgétaire  
et de lutte contre l'exclusion bancaire et financière**

*Adoptée par le Conseil d'administration de la COFACE  
les 15-16 décembre 2008*

La consommation, moteur de la croissance, est plus que jamais au cœur de la vie des familles car les habitudes de consommation évoluent avec la situation de la famille, l'âge des enfants, les ressources du ménage mais aussi des choix moraux, éthiques...

Ainsi, les achats sont-ils parfois sources de discussion entre parents et enfants. La famille est un lieu très important d'éducation vis-à-vis de tout ce qui touche à la consommation, en particulier dans la perspective de développer le sens critique vis-à-vis de la publicité, du crédit, des prix...

Par ailleurs, les budgets des familles étant de plus en plus contraints, alors que l'offre est toujours plus vaste, les familles doivent faire des choix. Il n'est pas toujours facile de se repérer dans cette diversité, pas toujours facile non plus de résister aux multiples tentations qui se présentent, notamment celle du crédit facile qui présente le risque du surendettement.

Actuellement, peu nombreuses sont les familles qui ne craignent pas – quand elles ne les subissent pas déjà – un jour ou l'autre de subir des difficultés financières. Elles sont, en effet, sources de soucis voire remettent en cause un mode de vie.

Certaines de ces difficultés trouvent leur origine dans un excès de crédit. D'ailleurs, en France, 25% des cas de surendettement sont qualifiés de surendettement actif. Les difficultés financières peuvent être la conséquence d'un accident de la vie (chômage par exemple). C'est ainsi que 75% des personnes en situation de surendettement sont dites en surendettement passif.

Un certain nombre de ces tracasseries financières peuvent être prévenues si les familles disposent au préalable des informations nécessaires pour s'engager ou évaluer objectivement leur situation.

C'est dans cet esprit qu'il faudrait s'engager auprès des familles. En effet, les familles rencontrant des embarras économiques doivent pouvoir bénéficier d'aides, de dispositifs, de droits leur permettant d'éviter l'exclusion (1.). De même, il importe de développer dès la petite enfance, dans la famille puis à l'école, une action volontariste de prévention et une formation sur tous les sujets

(gestion du budget, alimentation...) qui rendront chaque famille responsable de sa consommation et de ses actes quotidiens (2.).

## **1. Lutter contre le malendettement, l'exclusion et la précarité auprès des familles les plus fragilisées:**

Cette orientation s'articule autour de deux axes.

### a. L'accès pour tous au service bancaire:

La monnaie est un bien public; par définition, elle ne peut donc être appropriée par quiconque. De fait, chacun devrait pouvoir y avoir un libre accès dans la limite de sa richesse.

De plus, les banques – agents économiques privés avec une logique de profitabilité – ont développé des services à forte valeur ajoutée dans les secteurs des moyens de paiement (chèques, virements, cartes...), de l'épargne et du crédit. Ces services ayant une nature commerciale sont payants.

Par ailleurs, dans de nombreux pays, le législateur – pétri de bonnes intentions – a prévu d'encadrer les moyens de paiement et leur distribution. Ainsi, en France, par exemple, un consommateur ne peut percevoir de revenus s'il n'est pas doté d'un compte bancaire. De même, la seule monnaie acceptée pour tout paiement d'une valeur nominale supérieure à 3.000 € est la monnaie scripturale (chèques, virements...). De fait, les pouvoirs publics ont placé les services bancaires dans la catégorie des services dits «d'intérêt général».

Aussi, pour s'assurer d'une vie sociale, économique ... «normale», un service bancaire universel est une exigence de service public. Celui-ci devrait être doté de deux caractéristiques cumulatives essentielles:

❶ L'universalité, sans condition de ressources: Le mécanisme de seuil, inhérent au calcul des ressources à prendre en considération, outre qu'il est stigmatisant, ne prend pas en compte l'ensemble des exclus car l'exclusion bancaire est un phénomène complexe touchant des personnes aux profils très divers, indépendamment du niveau de revenu.

❷ L'interdiction du refus de vente: Tout consommateur doit pouvoir accéder directement et sur simple demande au Service Bancaire Universel. Actuellement, les banques gardent le pouvoir et le droit arbitraire de rejeter hors du secteur bancaire et donc d'exclure de la société toute personne ne répondant pas à leurs critères de rentabilité.

### b. L'accès au crédit pour...:

Responsabiliser les emprunteurs tout en favorisant un accès raisonné au crédit est une nécessité. Néanmoins, s'il ne peut exister de droit au crédit, certaines franges de la population s'en trouvent soit totalement exclues soit n'y ont pas accès en raison de conditions exorbitantes. Ces populations se trouvent entre autres dans deux catégories:

- *... les personnes présentant un risque aggravé de santé:*

La souscription d'un emprunt, qu'il s'agisse d'un crédit à la consommation, d'un crédit immobilier ou d'un crédit professionnel, nécessite de prendre une assurance pour garantir le prêt. A ce titre, les établissements de crédit proposent généralement une assurance de groupe standard susceptible de couvrir le plus grand nombre de personnes possible. Or, de fait, ces contrats standards excluent généralement les personnes atteintes de maladies graves ou d'un handicap.

Faute d'être assurées, de pouvoir assumer les surprimes qui leur sont appliquées ou de se voir proposer des solutions alternatives de garantie, ces personnes rencontrent donc énormément de difficultés pour finaliser leur dossier et se retrouvent ainsi souvent privées de l'accès au crédit.

Un emprunt plus accessible aux personnes malades, transplantées, handicapées... afin qu'elles concrétisent leurs projets personnels, notamment par la mutualisation des risques, doit être encouragé. Cela implique:

- ❶ De garantir à tous (malades, transplantés, handicapés....) l'accès à l'emprunt,
- ❷ De rendre l'information accessible, efficace et systématique aux guichets des banques,
- ❸ De motiver par écrit les décisions de refus dans des délais respectables (malades ou pas),
- ❹ D'inscrire et fixer dans la loi, pour certaines maladies graves curables, un délai de guérison,
- ❺ De mutualiser une partie du risque pour diminuer le surcoût des primes d'assurance.

▪ ... *les personnes ayant un projet d'insertion:*

Une part croissante de la population n'a pas accès aux prêts bancaires et recourt, faute de mieux, au crédit renouvelable avec les conséquences possibles en terme de surendettement. Les conditions de vie des familles ne cessent d'évoluer et il convient aujourd'hui de répondre à ces attentes. Les Mouvements familiaux doivent faire de l'accès plus égalitaire au crédit une de leurs priorités.

Le microcrédit personnel répond à cette exigence. Le microcrédit est un crédit de dépannage finançant des besoins spécifiques ou permettant de renforcer la cohésion familiale. Son octroi est basé sur deux éléments:

- ❶ Une capacité de remboursement qui s'intègre de façon raisonnable dans le budget familial,
- ❷ Un projet d'insertion (au sens large).

Le microcrédit s'adresse à des personnes solvables ne pouvant accéder au crédit bancaire «traditionnel». Il ne vise pas les personnes en situation de très grande pauvreté.

Ces personnes peuvent être en situation de précarité et ne peuvent accéder au crédit faute d'un emploi stable, en situation d'exclusion du fait de leur statut social, confrontées à un accident de la vie susceptible de déséquilibrer durablement leur budget sans qu'elles soient dans une situation de précarité, des travailleur(se)s pauvres.

Les axes de l'insertion sont multiples:

- ❶ Accès/retour à l'emploi: acquisition d'un moyen de transport, permis de conduire ...
- ❷ Accès/maintien au logement: dépôt de garantie, déménagement ...
- ❸ Mobilité et insertion: acquisition d'un moyen de transport, permis de conduire, formation professionnelle...
- ❹ Vie familiale: divorce, perte d'emploi, santé, obsèques ...

En revanche, une seule voie permet de lutter contre l'exclusion: l'accompagnement social des personnes afin qu'elles reprennent confiance en elles, dans le système bancaire et financier, afin de définir et calibrer au mieux leur projet d'insertion, de hiérarchiser les priorités... Le candidat à l'emprunt est ainsi accompagné dans la définition de son projet et sa concrétisation sous forme de crédit, est également suivi et accompagné dans la gestion de son budget, dans sa relation bancaire... après l'octroi du crédit et cela, pendant toute sa durée.

Il est également nécessaire que les Mouvements se saisissent des besoins de financement des personnes en situation objective de surendettement. En effet, bon nombre des refus de microcrédit sont liés à des inscriptions dans le fichier négatif; s'il est évident qu'il ne doit pas y avoir de droit au crédit, la question des fichiers négatifs interroge: lorsqu'il y a inscription dans ceux-ci suite à un plan de rééchelonnement, le microcrédit peut venir pour sauver ce dernier.

En effet, un plan de remboursement qui se déroule sans problème peut être gravement compromis si la famille ne peut emprunter à nouveau pour acheter un véhicule permettant de se rendre au travail... Dans ce domaine, il n'y a aucune uniformité des pratiques: les banques catégoriques sur cette question ne peuvent cependant pas être plus «royalistes que le roi» en refusant ce que les commissions de surendettement autorisent dans certains cas...

Il est souhaitable que les personnes inscrites dans les fichiers négatifs, ayant un projet d'insertion professionnelle puissent accéder au microcrédit et bénéficier d'un accompagnement spécifique voire d'une (ré)éducation en matière budgétaire.

## **2. Lutter contre l'exclusion bancaire par l'éducation et la prévention:**

L'exclusion bancaire concerne tant les difficultés d'accès aux services que celles d'usage. Encourager l'éducation budgétaire dès le plus jeune âge est une nécessité absolue, au même titre que savoir lire, écrire, compter...

De même, la prévention du surendettement doit passer par l'information des prêteurs, leur responsabilisation et la protection des consommateurs contre eux-mêmes.

### *a. L'éducation budgétaire*

Les travailleurs sociaux, les associations... rencontrent de plus en plus de jeunes adultes en situation précaire qui ne maîtrisent pas les notions de base en matière de gestion du budget, souvent faute de trouver dans leur environnement familial les fondements d'une éducation à la vie quotidienne. L'information commerciale est alors souvent leur unique source d'information.

Les jeunes n'apprennent pas à manipuler de l'argent (celui-ci étant de plus en plus dématérialisé) et sont, pour la plupart, soudainement confrontés à la gestion de l'argent à des moments cruciaux, lors de leur premier emploi, par exemple. On ne leur a jamais appris, parfois parce que les parents eux-mêmes manquent de repères et sont confrontés à des difficultés financières importantes.

Il s'avère nécessaire de mettre en place une action préventive obligatoire, inscrite dans les programmes scolaires auprès des jeunes avant qu'ils ne quittent le système scolaire. Il faut que l'information soit utile et pertinente à court terme.

L'action peut être individuelle ou collective et surtout préventive. Rencontrer certains jeunes dans un contexte différent de la permanence – celui des associations par exemple – apporte cette dimension.

### *b. Le fichier positif*

On assiste ces dernières années à une montée en puissance du surendettement. Ainsi, par exemple, en France, en 2004, 190.000 nouveaux dossiers avaient été présentés, soit un nombre en augmentation de 160% par rapport à 1994.

Actuellement, le volet préventif en matière de surendettement porte essentiellement sur l'information du consommateur. Or, une prévention plus énergique du surendettement est souhaitable en incitant notamment les établissements de crédit à ne pas accorder de prêts lorsque la solvabilité de leur client ne le permet pas.

Rappelons que le coût social du surendettement est considérable: en France, les secrétariats des commissions de surendettement emploient 3.000 équivalents temps plein, pour un coût global de 180 millions d'euros (ce coût intègre les aides aux personnes surendettées: fonds de solidarité pour le logement, fonds de solidarité énergie...).

C'est pourquoi la création d'un répertoire national, recensant les crédits accordés aux personnes physiques pour des besoins non professionnels serait nécessaire. Ce fichier dit «positif» serait géré par un organisme public comme la banque centrale de façon à éviter le démarchage commercial des sociétés de crédit qui en identifiant les consommateurs dont les taux d'endettement sont encore faibles les inciteraient à s'endetter davantage.

Un tel fichier, qui fonctionne en Belgique, est de nature à responsabiliser les protagonistes du crédit. En effet, à ce jour, les établissements de crédits ne fondent leur décision d'attribution du prêt que sur des éléments purement déclaratifs. Ainsi, certains consommateurs peuvent «omettre» de déclarer ou ignorent détenir certains crédits, la publicité est souvent floue, une partie des souscripteurs de crédits renouvelables se laissaient piéger par le renouvellement annuel tacite de ces derniers...

En ce qui concerne les causes du surendettement, 25% des cas seraient dus à un usage irraisonné du crédit et les 75% restants à des accidents de la vie, «l'accident» révélant plutôt qu'il ne crée le surendettement. L'idée principale de la consultation du répertoire serait la coresponsabilité des deux parties: emprunteurs et prêteurs (les risques commerciaux seraient pris en toute connaissance de cause ou sans consultation du répertoire).

L'accès aux services bancaires pose encore un certain nombre de questions. La COFACE prendra position à ce sujet dans quelques mois.

**Toutefois, d'ores et déjà, la COFACE encourage:**

- **un emprunt plus accessible aux personnes malades, transplantées, handicapées... afin qu'elles concrétisent leurs projets personnels.**
- **le microcrédit personnel pour les personnes solvables ne pouvant accéder au crédit bancaire «traditionnel», ayant un projet d'insertion.**
- **l'éducation budgétaire dès le plus jeune âge en tant que nécessité absolue, au même titre que savoir lire, écrire ou compter.**

**Concernant un répertoire national des crédits (voir annexe), la COFACE déclare:**

- **qu'une centrale de données sur le crédit contenant l'ensemble de crédits accordés à un ménage pourrait être un système de contrôle de l'endettement des ménages;**
- **qu'un tel fichier contenant des informations relatives à la vie privée soit placé sous le contrôle des ménages concernés;**
- **que cette centrale ne devrait contenir que des informations sur les crédits souscrits ou demandés à l'exclusion de toutes autres dettes;**
- **que ces informations gérées par les autorités publiques des Etats membres devraient pouvoir être partagées entre eux;**
- **que ces informations devraient être gérées en temps réel.**

## Annexe

### **Les Fichiers positifs de crédit**

De nombreux pays européens connaissent la pratique des fichiers centralisant les informations sur les crédits souscrits par des particuliers.

Pourtant, des opposants à ce type de fichier existent et sont assez puissants puisqu'ils représentent des intérêts différents: établissements financiers (mais pas tous), organisations de consommateurs (mais pas toutes) et des organismes de contrôle du respect de la vie privée.

#### **I - Les fichiers de crédit**

Il faut d'abord constater que de nombreux fichiers existent déjà, permettant d'approcher le comportement des consommateurs à l'égard de l'argent: fichiers officiels des comptes en banque, des chèques sans provision, des interdits, des incidents de paiement d'une part mais aussi fichiers privés des établissements financiers. Voir le site: [www.cefeb.org](http://www.cefeb.org)

L'utilisation de ces fichiers est probablement contrôlée de manière différente selon les Etats membres. En principe, il est interdit aux banques de recouper les informations dont elles disposent. La circulation des informations sur les infractions est toutefois autorisée. Par exemple, voir le site: [www.cnil.fr](http://www.cnil.fr)

Les données communes qui peuvent être exploitées par les banques sont celles qui sont contenues dans des fichiers «négatifs», c'est-à-dire celles qui sont relatives à un incident. Elles ne devraient être communiquées qu'aux établissements financiers à l'occasion d'un prêt, ou aux personnes concernées. Malheureusement, les fichiers peuvent contenir des erreurs, et il appartient alors à la personne inscrite à tort de se justifier, ce qui lui est difficile alors qu'elle est présumée de mauvaise foi.

Une étude récente commanditée par la Commission européenne fait apparaître que les consommateurs sont en fait très soucieux de l'existence et de l'utilisation des fichiers dont peuvent disposer les banques.

#### **II - Evolutions possibles**

##### Système privé

Les centrales de crédit existantes sur le modèle italien ou allemand nous semblent organisées principalement comme des systèmes de scoring destinés à évaluer les capacités de remboursement des candidats au crédit.

Le système anglo-saxon est encore plus nettement un produit commercial, c'est-à-dire un outil de marketing permettant de développer la distribution du crédit.

##### Système public

Le fichier mis en place par la Banque Nationale de Belgique, conçu comme un prolongement du fichier recensant les incidents de remboursement (fichier contenant à la fois les informations de type négatif et positif) nous paraît constituer une bonne solution.

L'objectif de cette centrale est de lutter contre le surendettement en évitant le «crédit de trop» et devrait donc permettre de révéler les personnes en cours de fragilisation. Ce système a été mis en place dans le cadre d'un large consensus entre professionnels, consommateurs et administrations.

## **Position de la COFACE**

La COFACE n'a pas une position dogmatique en faveur d'un fichier qui serait évidemment une solution assez lourde pour régler des problèmes qui sont encore relativement peu nombreux, quoique très préjudiciables pour les familles en difficulté du fait d'un endettement trop important. L'objectif pour notre organisation familiale est bien celui de la lutte contre le surendettement, et non pas de permettre une distribution plus systématique du crédit.

Il est vrai que le fichier permettrait de mieux attribuer des crédits qui sont utiles, voire indispensables par exemple pour la constitution d'un patrimoine. Un crédit offert dans des proportions calculées à un ménage qui peut supporter le remboursement est un très bon moyen de développement.

L'avantage principal qui peut être considéré dans le fichier des crédits est de réaliser un moyen de responsabilisation. Responsabilisation des prêteurs naturellement, mais aussi responsabilisation et protection des emprunteurs qui courent le risque d'être attirés dans la spirale du surendettement.

La pratique des principaux pays européens, qui tous connaissent un système de fichier, est un argument qui ne peut que peser en faveur de fichiers compatibles les uns avec les autres, et protecteurs des intérêts des familles consommatrices.

Une première version du projet, qui est devenue la directive européenne sur le crédit à la consommation, mentionnait directement les centrales d'information concernant les souscripteurs de crédit et prévoyait un mécanisme d'échange de ces informations.

Conserver une attitude hostile à l'égard de ces fichiers risquerait d'être interprétée comme hypocrite et protectionniste des intérêts commerciaux des opérateurs nationaux.

Hypocrite d'abord puisque les établissements financiers disposent d'une industrie assez concentrée et donc de fichier de clientèle déjà constitué dont ils peuvent se servir à des fins de prospection commerciale. Protectionniste d'autre part, car ces professionnels préfèrent garder pour eux des informations sur le niveau d'endettement de leurs clients et donc sur leur aptitude à contracter de nouveaux emprunts et ne pas avoir à partager ces données avec des opérateurs qui n'auraient pas eu la peine de réunir ces informations.

Au final la COFACE est en faveur d'un système qui procure une meilleure sécurité dans l'usage du crédit en:

- permettant au crédit de jouer son rôle dans la consommation des ménages, d'être un outil d'investissement qui contribue aussi à l'épargne des familles par la constitution de patrimoine.
- évitant que le crédit détruise la vie des familles par l'accumulation de trop nombreux prêts conduisant à emprunter toujours davantage pour rembourser. Le fichier des crédits est un instrument de responsabilisation de tous les acteurs.

## **III - Pistes et écueils**

Outre le reproche d'être un moyen de fausser la concurrence en donnant un accès à des informations de valeur à des opérateurs qui n'ont pas fait l'investissement nécessaire, le fichier a deux inconvénients fortement ressentis par des représentants des consommateurs.

C'est un instrument de prospection commerciale qui ne répond pas au vrai problème du surendettement, alors qu'il fait courir des risques pour la vie privée.

- L'expérience belge qui est encore récente, montre en effet que les informations sur les clients peuvent être utilisées par les établissements financiers pour placer de nouveaux crédits grâce à une restructuration des prêts. Les organisations familiales et de consommateurs craignent qu'une telle politique se développe systématiquement en Europe. On voit en effet que même les personnes identifiées comme étant surendettées soit parce qu'elles ne payent plus aux échéances convenues, soit parce qu'elles sont inscrites dans les procédures de surendettement, continuent de se voir adresser des offres de crédit, ce qui montre bien l'agressivité dont les services commerciaux sont capables.
- Les causes du surendettement sont souvent à rechercher dans ce qu'on appelle les accidents de la vie courante, c'est-à-dire le chômage, la maladie, le décès, le divorce, ... Par définition, ces accidents se produisent à des moments qui ne sont pas prévus. Il est donc impossible de les anticiper et de les faire entrer dans la prospective que permet l'utilisation du fichier. Ce n'est pas toujours le crédit «de trop» qui fait basculer une famille dans le surendettement, mais ça peut être un manque brutal de ressources. La COFACE est bien consciente du fait que le fichier ne résoudra pas à lui seul l'ensemble de la problématique du surendettement.

### *Quelles sont les informations à faire figurer dans le fichier?*

De notre point de vue, le fichier ne devrait contenir que des informations sur les crédits souscrits ou demandés. Il ne devrait pas contenir d'information sur les ressources des personnes concernées, ni fonctionner avec un système de refus basé sur un ratio d'endettement artificiellement fixé à 30 % par exemple. La faculté du prêteur de décider de son accord devrait rester entière et sa responsabilité également. On sait que lors de l'attribution d'un prêt, de nombreuses variables sont à prendre en considération, et que le rapport personnel qui s'établit entre le prêteur et l'emprunteur doit permettre à chacun de mieux mesurer les risques.

Le fichier ne devrait pas non plus contenir d'information sur d'autres dettes que le consommateur peut avoir ailleurs comme par exemple des dettes de logement ou celles qui sont relatives à la téléphonie.

### *Comment contrôler l'utilisation commerciale du fichier?*

En Belgique encore, les organisations de consommateurs sont associées à l'instance de contrôle qui vérifie le comportement des établissements financiers à l'occasion de l'utilisation du fichier. Il faut toutefois remarquer que cette tâche sera toujours délicate et que les établissements qui constatent un taux d'endettement élevé avec des crédits disparates chez un même consommateur pourront toujours faire une offre de restructuration qui sera le plus souvent bénéfique pour ce consommateur.

Il existe en effet des situations de mal-endettement, c'est-à-dire qui révèlent des prêts successifs à des taux trop importants, difficiles à gérer et mal maîtrisés. Les consommateurs eux-mêmes demandent à bénéficier de telles restructurations qui leur permettent le plus souvent de retrouver des capacités de remboursement et une certaine tranquillité. Malheureusement ces restructurations ne sont pas toujours bénéfiques pour les familles qui peuvent trouver là le moyen de s'endetter plus encore.

### *Un fichage en temps réel?*

Pour être utile, le fichier doit pouvoir être interrogé au moment de la demande de prêt formulée par le client. Il faut donc que le prêteur, qui doit avoir l'obligation de consulter le fichier, soit informé



non seulement des crédits en cours, mais aussi de ceux qui viennent d'être demandés et qui sont sur le point d'être, peut-être, accordés.

Il est donc essentiel que le fichier fonctionne en temps réel et que toutes les démarches récentes et qui n'ont pas été abandonnées y figurent. Doivent y figurer également les autorisations de découvert ou de crédit qui sont assorties à l'usage d'une carte, même s'ils ne sont pas utilisés par le bénéficiaire. Ces capacités de crédit font en effet partie du risque d'endettement.

Les fichiers sont toujours des systèmes lourds, ils comportent des risques d'erreur et ils font également courir des risques à la vie privée. Le fonctionnement des fichiers doit donc être très étroitement contrôlé et le système a évidemment un coût qu'on ne peut pas ignorer. Il faut observer ici que comme cela a été dit plus haut, de nombreux fichiers existent déjà. Il ne s'agit donc pas de recréer de nouvelles structures à partir de rien, mais de centraliser des informations qui, pour la plupart existent.

Les banques nationales gèrent des fichiers relatifs aux moyens de paiement. Il existe donc des structures qui sont parfaitement capables d'intégrer des données supplémentaires sans engendrer un coût de fonctionnement disproportionné avec le service rendu.

*Un élément supplémentaire est à prendre en considération: l'électronique.*

Le développement des outils électroniques permet de disposer d'informations de plus en plus riches et de plus en plus rapidement. Ce progrès ne doit pas jouer au détriment des consommateurs. Instrument de gestion, le fichier sous contrôle du consommateur sur qui il contient des informations devrait pouvoir être utilisé à son initiative, par un utilisateur qu'il autorise expressément, et pour une finalité à laquelle il adhère.

*Pour plus d'informations, n'hésitez pas à contacter le Secrétariat de la COFACE:*  
+32 2 511 41 79  
[secretariat@coface-eu.org](mailto:secretariat@coface-eu.org)

Avec le  
soutien de

