

**Le marché du crédit à la consommation**

**La cohésion sociale en jeu**

**Nadine Fraselle et Bernard Bayot**

Les auteurs remercient Monsieur Didier Noël pour la rédaction du chapitre qui traite de l'exercice de la médiation de dettes dans les trois régions du pays, et Monsieur Michel Van Huffel pour la rédaction du chapitre E-credit.

## **1. Le marché du crédit**

### **1.1. Les fonctions du crédit**

A quoi sert le crédit, en quoi est-il nécessaire, voire essentiel ?

Le crédit permet de ne pas engager immédiatement les liquidités nécessaires pour un acte de consommation envisagé, soit que le crédit ne dispose pas de liquidités suffisantes, soit qu'il en dispose mais souhaite les conserver.

Immédiatement, le crédit peut, selon les cas, acquérir des biens meubles corporels, en obtenir la jouissance avec offre d'achat, bénéficier d'une prestation de services ou disposer d'un pouvoir d'achat, d'une somme d'argent ou de tout autre moyen de paiement.

Pour les ménages à revenus modestes, qui ne disposent pas de liquidités suffisantes, il s'agit d'anticiper un revenu non encore gagné. Les crédits à la consommation leur permettent ainsi d'étaler les dépenses dans le temps et d'acquérir des biens et des services qui peuvent être essentiels, permettant l'accès à la dignité et au bien-être : garantie locative, formations et études, équipement ménager, mobilier, réparation et entretien du logement, énergie, voiture, soins de santé, téléphonie, équipement informatique, fêtes et événements (mariages, funérailles).<sup>1</sup>

Si ces crédits permettent d'anticiper un revenu et de donner ainsi un accès immédiat à des biens et services essentiels aux ménages à revenus modestes, ils ne constituent en aucun cas une réponse structurelle à la précarité puisqu'ils ne sont pas générateurs de richesses.

En d'autres termes, les crédits peuvent constituer une réponse ponctuelle appropriée pour accéder à la dignité et au bien-être, mais ils ne s'attaquent pas aux causes de la précarité.

Sous cette réserve, le crédit à la consommation, qui offre à chacun la possibilité d'étaler ses dépenses au gré de ses préférences et des événements inopinés de la vie, peut donc s'avérer essentiel dans le monde contemporain.

De manière générale, l'accès au crédit est d'autant plus essentiel que le patrimoine s'avère insuffisant pour faire face aux aléas de l'existence. Ce constat posé, deux paradoxes viennent à l'esprit, qui sont autant de cercles vicieux.

Le premier consiste en ce que, moins un patrimoine se révèle garni, plus le risque du prêteur lui apparaîtra important et moins il sera enclin à accorder ce crédit. En quelque sorte, plus le besoin est essentiel, moins il est satisfait.

L'autre paradoxe tient aux conséquences du crédit. Si celui-ci n'est pas accordé à bon escient et qu'il entraîne l'emprunteur dans la spirale du surendettement, les conséquences de celui-ci seront d'autant plus dramatiques que son patrimoine et ses revenus sont faibles.

Enfin, si l'accès au crédit est principalement analysé dans le cadre du présent dossier comme moyen d'accès à la consommation pour les catégories sociales qui ne peuvent accumuler une

---

<sup>1</sup> L'Observatoire du crédit et de l'endettement, *Le crédit accessible aux personnes à revenus modestes*, octobre 2001, p. 90.

épargne préalable suffisante, il ne faut évidemment pas perdre de vue les effets favorables de celui-ci pour la collectivité dans son ensemble.

Ainsi, le crédit à la consommation, au plan micro-économique, favorise le développement de secteurs économiques comme l'habitat, l'automobile, les biens d'équipement ménagers, les produits informatiques grand public et certains services, tandis que, sur le plan macro-économique, il peut contribuer à relever le niveau de la demande.

## 1.2. L'octroi du crédit

D'un point de vue économique, les éléments permettant de circonscrire le crédit sont au nombre de quatre :

- Le temps : il sépare la prestation du crédeur, immédiate, de celle du crédité, qui est différée ; ce décalage dans le temps suppose que le crédeur fasse confiance au crédité.
- La confiance : elle est donc un élément essentiel du contrat de crédit qui revêt dès lors un caractère *intuitu personae* en ce sens que le principe et les modalités de ce crédit seront définis en fonction de la situation personnelle du crédité et des garanties de remboursement que celui-ci est à même d'offrir au crédeur.
- Le risque : en dépit de toutes les garanties fournies, il n'est toutefois jamais nul.
- L'absence de spéculation : elle résulte de la réglementation des taux d'intérêt et de l'interdiction de l'usure.<sup>2</sup>

La confiance est à ce point essentielle qu'elle a déterminé l'étymologie du mot crédit qui trouve son origine dans le verbe latin *credere*, croire.

Cette confiance dépend de l'appréciation que le prêteur porte sur le risque que représente une demande de crédit, qui est elle-même tributaire des informations dont il dispose sur l'emprunteur. En ce sens, l'existence même des banques est le résultat d'un manque d'information (*information asymétrique*).

Les banques sont des sociétés qui récoltent des dépôts, fournissent des services de paiement associés et rassemblent des informations de manière à faciliter le prêt des fonds collectés dans l'optique d'obtenir un rendement qui soit proportionnel au risque du prêt. Mieux elles rassemblent et gèrent les données relatives aux emprunteurs potentiels, plus efficaces elles sont pour évaluer les risques afin de garantir un rendement suffisant. La révolution des technologies des communications et de l'information permet aux banques de rassembler et de gérer beaucoup plus d'informations que ce que l'on croyait possible auparavant. De plus en plus, elles peuvent cibler des produits sur les franges de la population les plus réceptives.<sup>3</sup>

La méthode d'évaluation du risque habituellement pratiquée par les dispensateurs de crédit, le *credit scoring*, se révèle particulièrement discriminatoire : la décision d'accorder ou non un crédit est déterminée par des corrélations statistiques entre les défaillances observées pour certaines catégories d'emprunteurs et certaines variables socio-économiques telles que la situation familiale, l'âge, la profession et l'ancienneté dans l'emploi, le fait d'être locataire ou propriétaire, l'ancienneté dans la domiciliation bancaire, le taux d'endettement, l'état de santé de l'emprunteur, ... On peut remarquer que parmi ces critères objectifs, le niveau de revenu joue un rôle beaucoup plus faible pour mesurer la fiabilité des candidats potentiels à un prêt que la stabilité de l'emploi et de la relation bancaire. A cela s'ajoutent le fait de ne pas être en

---

<sup>2</sup> Alice PEZARD, *Droit au crédit : approche juridique et problèmes*, in Exclusion et liens financiers, Rapport du Centre Walras 1999-2000, Economica, 1999, p. 264.

<sup>3</sup> Andy MULLINEUX, *Re-réglementer les banques : un agenda inachevé*, in Banques et cohésion sociale, Ed. Charles Léopold Mayer, 2000, p. 243 et s., spéc. p. 247.

contentieux avec l'établissement de crédit, de ne pas avoir été préalablement défaillant dans le remboursement d'un crédit et bien sûr le fait d'avoir des ressources.<sup>4</sup>

La critique essentielle que l'on peut adresser au *credit scoring* est son caractère automatique, en ce sens que l'appréciation portée sur une demande de crédit n'est déterminée que par des corrélations statistiques sans égard à la situation individuelle, et donc particulière, du demandeur de crédit.

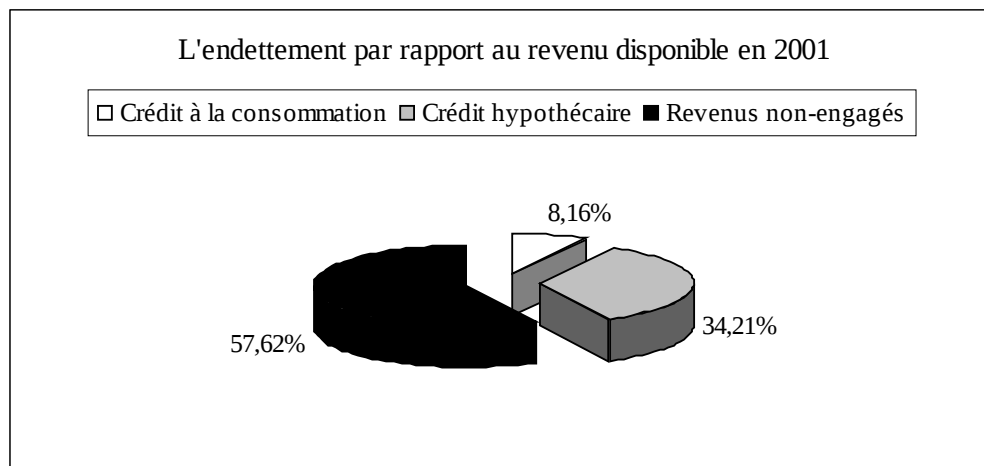
Si celui-ci appartient à une catégorie jugée à risque ou, à tout le moins, non rentable, il se verra refuser un crédit alors qu'un examen individualisé aurait pu démontrer la pertinence de lui allouer celui-ci. Et, à l'inverse, des crédits sont automatiquement accordés sur la base de ces corrélations statistiques alors qu'ils se révèlent totalement inappropriés à la situation personnelle de l'emprunteur et générateurs de surendettement.

---

<sup>4</sup> Jean-Michel SERVET, *L'exclusion, un paradoxe de la finance*, in *L'exclusion bancaire*, Revue d'économie financière, n° 58, Montchrestien, Paris, p. 17 et s., spéc. p. 22 ; Voir aussi Patrick CONATY, *Partenariats de réinvestissement communautaire : intermédiation financière et régénération de l'économie sociale*, in *Banques et cohésion sociale*, op.cit., p. 261 et s., spéc. p. 267.

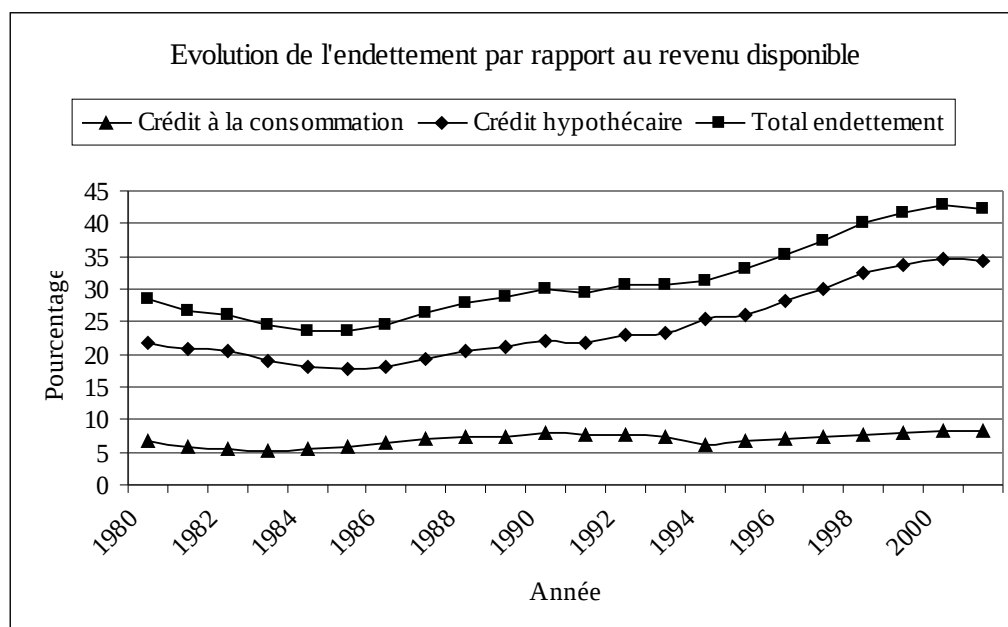
### 1.3. L'endettement des ménages

Le taux d'endettement se définit comme le rapport entre l'encours des crédits et le revenu disponible. En 2001, ce taux était de 42,38 %, qui se répartissent à concurrence de 34,21 % en crédit hypothécaire et 8,16 % en crédit à la consommation.



Chiffres 2001 – Sources : Fédération hypothécaire européenne, INS et BNB – Calcul : Observatoire du crédit et de l'endettement<sup>5</sup>

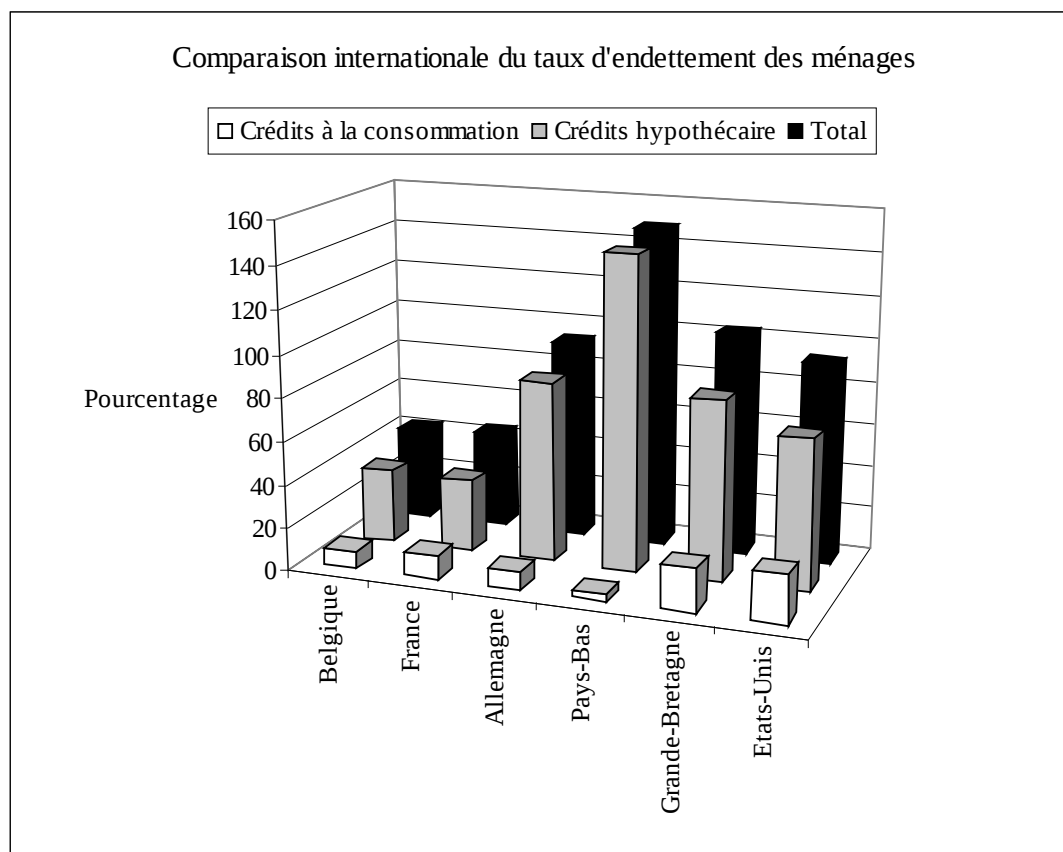
L'évolution de ce taux d'endettement sur une période de 20 ans (1981-2001) montre un accroissement global de 59,56 % qui se traduit par un accroissement du crédit à la consommation (38,53 %), mais surtout une augmentation plus sensible du crédit hypothécaire (65,42 %). Il en résulte que, si le taux d'endettement augmente, la part relative du crédit à la consommation dans cet endettement a tendance à se réduire.



Chiffres 2001 – Sources : Fédération hypothécaire européenne, INS et BNB – Calcul : Observatoire du crédit et de l'endettement

<sup>5</sup> La consommation et le crédit aux particuliers, Rapport général 2002.

Le taux d'endettement global des ménages belges peut être qualifié de modéré en comparaison avec la situation que connaissent d'autres pays. La France présente des tendances proches de la Belgique (en 2000, les taux d'endettement sont respectivement de 10,84 et 8,16 % pour le crédit à la consommation et de 33,99 % et 34,21 % pour le crédit hypothécaire), l'Allemagne et les Pays-Bas ont un taux d'endettement modéré pour le crédit à la consommation (respectivement, en 2000, 8,75 % et 3,53 %) mais très élevé pour le crédit hypothécaire (en 2000, 83,95 % et 145,15 %) tandis que la Grande-Bretagne et les Etats-Unis connaissent un taux d'endettement sensiblement plus élevé tant pour le crédit à la consommation que pour le crédit hypothécaire (respectivement, en 2000, 20,07 % et 22,66 % en crédit à la consommation, 83,43 % et 70,26 % en crédit hypothécaire).



Chiffres 2000 – Sources : séries nationales officielles (crédit à la consommation, crédit hypothécaire aux Etats-Unis), Fédération hypothécaire européenne (crédit hypothécaire à but résidentiel), OCDE (revenu disponible des ménages) – Calcul : Observatoire du crédit et de l'endettement

Si le taux d'endettement est globalement modéré en Belgique, il va de soi que la charge de remboursement peut devenir intenable pour certains ménages, en particulier quand ils connaissent une perte de revenus ou un accroissement de dépenses imprévus.

Nous reviendrons sur cette réalité du surendettement mais observons dès à présent qu'en France, qui présente des caractéristiques proches de la Belgique en matière d'endettement des consommateurs, parmi les ménages qualifiés de *mal endettés*, parce qu'endettés à court terme et dont en général le modeste patrimoine ne permet pas de faire face à des dépenses imprévues ou à une diminution de revenu consécutive à une rupture professionnelle (chômage, mise en retraite anticipée), familiale ou résidentielle, à la maladie ou à la perte mal anticipée d'une aide (allocations familiales ou aide au logement), on trouve une sur-représentation de familles nombreuses, de locataires, de jeunes ménages et d'ouvriers. Les



célibataires, les cadres ou les professions libérales sont touchés quand ils connaissent une rupture dans leur parcours de vie et qu'ils se trouvent psychologiquement et socialement démunis face à cette situation de gêne financière.

Les ménages *mal endettés* sont souvent faiblement qualifiés et connaissent une instabilité professionnelle et un risque de chômage élevé. Très fragiles dans leur équilibre financier, ils ne peuvent pas faire face à une perte, même légère, de leurs ressources.

On voit donc que ce n'est pas parce que ces ménages se sont endettés qu'ils sont dans une situation difficile ; mais au contraire que leur endettement à court terme apparaît pour eux comme une réponse à une situation financière précaire et préexistante. Il va de soi que leur endettement et le coût de celui-ci ne peuvent que renforcer leur fragilité financière dans une sorte de cercle vicieux.<sup>6</sup> Ceci appelle la recherche de réponses plus appropriées à leurs besoins en matière de crédit à la consommation.

---

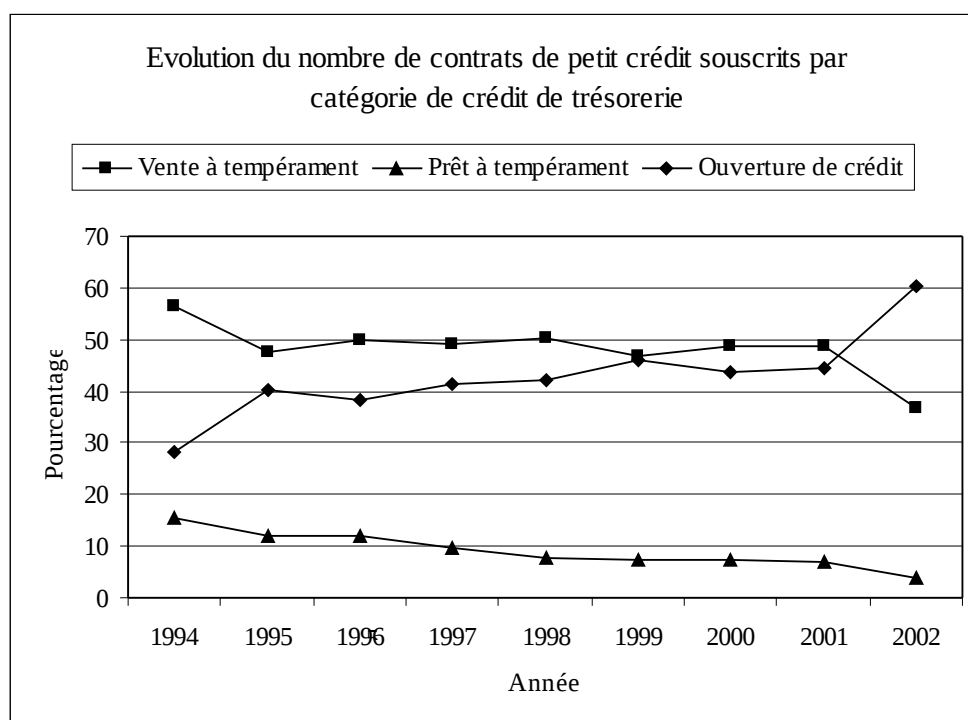
<sup>6</sup> Jean-Michel SERVET, *L'exclusion, un paradoxe de la finance*, op. cit., spéc. page 25.

#### 1.4. Les petits crédits

55% des crédits à la consommation accordés en 2002 portaient sur un montant inférieur à 2.478,94 €.

Parmi ceux-ci, on assiste à un déclin relatif de la vente à tempérament au profit de l'ouverture de crédit : le nombre de ventes à tempérament souscrites annuellement a accusé une baisse relative de 36 % en neuf ans tandis que, dans le même temps, le nombre d'ouvertures de crédit a connu une augmentation relative de près de 114 %. Les ventes à tempérament et les ouvertures de crédit souscrites en 2002 représentaient respectivement 35,86 % et 60,3 % des petits crédits.

Les autres petits crédits sont souscrits au moyen d'un prêt à tempérament. Si on observe un léger tassement (baisse relative de 7,63 % entre 1994 et 2002) de ce type de crédit par rapport à l'ensemble des crédits à la consommation, il connaît par contre un fléchissement significatif pour les petits crédits : le nombre annuel de prêts a accusé une baisse relative de 75 % durant la même période de référence.



Chiffres 2002 - Source : INS – Calcul : Réseau Financement Alternatif

## 1.5. E-credit

Les nouvelles technologies de l'information et de la communication ont grandement modifié les transactions financières qui peuvent désormais être réalisées en ligne : services de bourse, e-banking, assurances en ligne. Certaines banques ne possèdent plus d'agence et opèrent exclusivement sur Internet.

Pour l'instant, les services bancaires en ligne se limitent pour l'essentiel à des opérations courantes de gestion de comptes, de consultation et de demande d'informations. En matière de crédit, les sites offrent dans la plus grande majorité des cas des modèles de contrat ainsi que des calculs de coût du crédit. La signature de contrats via Internet demeure cependant l'exception, en raison notamment de la nécessité pour le créancier de s'assurer préalablement de l'identité et de la solvabilité du débiteur.

Diverses dispositions doivent être prises en considération afin de déterminer le cadre juridique applicable au e-crédit.

Tout d'abord, la commercialisation à distance des services financiers auprès des consommateurs est régie, au niveau européen, par la directive 2002/65/CE du 23 septembre 2002. Ces dispositions sont applicables au crédit. Cette directive est en cours de transposition en droit belge; les dispositions nouvelles devraient en principe être intégrées dans la loi du 14 juillet 1991 sur les pratiques du commerce et sur l'information et la protection du consommateur.

Il convient également d'avoir égard aux dispositions de la directive 2000/31/CE du 8 juin 2000 relative à certains aspects juridiques des services de la société de l'information, et notamment du commerce électronique, dans le marché intérieur (dite «directive sur le commerce électronique»), qui a été transposée en droit belge par la loi du 11 mars 2003 sur certains aspects juridiques des services de la société de l'information. On retiendra essentiellement qu'elle a pour effet de supprimer les obstacles juridiques à la conclusion de contrats sur Internet.

On relèvera enfin que la Commission européenne a présenté, le 11 septembre 2002, une proposition de directive visant à actualiser et à adapter – de manière très significative – le cadre juridique européen du crédit à la consommation, constitué par la directive de 1987 et ses modifications ultérieures. Cette proposition devra être adoptée par le Conseil et le Parlement européens, lesquels discutent toujours des orientations à donner à ce texte à l'heure où nous écrivons ces lignes.

Les difficultés que suscite ce cadre juridique résultent principalement de l'articulation de ces différents textes entre eux (la directive sur les services financiers à distance vise tous les services financiers mais pas seulement leur vente sur Internet, la directive sur le commerce électronique ne vise que la vente sur Internet mais de tout service et pas seulement des services financiers, la directive sur le crédit s'applique quel que soit le mode de commercialisation), ainsi que des problèmes de droit international privé – et notamment la détermination de la loi applicable aux obligations contractuelles – qui se posent lorsqu'il y a vente sur Internet, et plus particulièrement vente d'un service à un consommateur.

Le développement du crédit à distance nécessite en outre la transmission de données personnelles sensibles, ce qui soulève des problèmes de sécurité, de confidentialité et de contrôle de l'usage qui est ensuite fait de ces données. Les techniques de cryptographie ont permis d'améliorer la vérification, l'authentification des données et la protection des transactions commerciales. Les risques d'usurpation et de falsification de données se voient de surcroît minimisés. Pour les prêteurs, l'évaluation de la solvabilité de l'emprunteur est un obstacle majeur à l'e-credit. L'accès aux données personnelles et aux bases de données situées dans les autres Etats membres reste un problème non résolu.

## 2. Le surendettement des ménages

### 2.1. Nature et importance du surendettement

4,3% des citoyens belges présentent des difficultés de paiement à l'égard de leurs engagements en matière de crédit à la consommation. Ceux qui ont un faible niveau d'étude, les chômeurs et les isolés sont les plus vulnérables et les plus touchés.

#### *Contrats défaillants (situation fin 2003)*

Arrondissement Province	Nombre de personnes enregistrées (unités)	Part dans le total des personnes enregistrées (pourcentages)	Part des personnes enregistrées dans la population <sup>1</sup> (pourcentages)
Anvers	25 288	7,2	3,4
Malines	6 738	1,9	2,7
Turnhout	6 948	2,0	2,1
<b>Province d'Anvers</b>	<b>38 974</b>	<b>11,0</b>	<b>3,0</b>
Hal-Vilvorde	11 333	3,2	2,6
Louvain	9 256	2,6	2,5
<b>Province du Brabant flamand</b>	<b>20 589</b>	<b>5,8</b>	<b>2,5</b>
Nivelles	10 570	3,0	3,9
<b>Province du Brabant wallon</b>	<b>10 570</b>	<b>3,0</b>	<b>3,9</b>
Ath	3 612	1,0	5,8
Charleroi	28 447	8,0	8,7
Mons	13 864	3,9	7,1
Mouscron	3 499	1,0	6,4
Soignies	9 238	2,6	6,8
Thuin	7 522	2,1	6,6
Tournai	6 363	1,8	5,7
<b>Province du Hainaut</b>	<b>72 545</b>	<b>20,5</b>	<b>7,2</b>
Huy	4 958	1,4	6,4
Liège	31 922	9,0	6,9
Verviers	9 257	2,6	4,5
Waremme	2 887	0,8	5,3
<b>Province de Liège</b>	<b>49 024</b>	<b>13,9</b>	<b>6,1</b>
Hasselt	10 250	2,9	3,3
Maaseik	4 105	1,2	2,4
Tongres	4 847	1,4	3,2
<b>Province du Limbourg</b>	<b>19 202</b>	<b>5,4</b>	<b>3,0</b>

Source : Banque Nationale de Belgique.

<sup>1</sup> Il s'agit de la population majeure par arrondissement et province; source: calculs sur base des données de l'INS (chiffres de la population).

**Contrats défailants (suite)**

Arrondissement Province	Nombre de personnes enregistrées (unités)	Part dans le total des personnes enregistrées (pourcentages)	Part des personnes enregistrées dans la population <sup>1</sup> (pourcentages)
Arlon	1 906	0,5	4,7
Bastogne	1 546	0,4	5,0
Marche-en-Famenne	2 367	0,7	6,1
Neufchâteau	2 118	0,6	5,0
Virton	1 689	0,5	4,6
<b>Province du Luxembourg</b>	<b>9 626</b>	<b>2,7</b>	<b>5,1</b>
Dinant	4 908	1,4	6,3
Namur	13 410	3,8	6,1
Philippeville	3 157	0,9	6,6
<b>Province de Namur</b>	<b>21 475</b>	<b>6,1</b>	<b>6,2</b>
Alost	7 185	2,0	3,4
Audenarde	2 729	0,8	3,0
Eeklo	1 818	0,5	2,8
Gand	12 200	3,5	3,1
Saint-Nicolas	5 213	1,5	2,9
Termonde	4 625	1,3	3,1
<b>Province de Flandre orientale</b>	<b>33 770</b>	<b>9,6</b>	<b>3,1</b>
Bruges	6 386	1,8	2,9
Courtrai	6 523	1,8	3,0
Dixmude	1 053	0,3	2,8
Furnes	1 729	0,5	3,7
Ostende	5 398	1,5	4,6
Roulers	3 066	0,9	2,7
Tielt	1 431	0,4	2,1
Ypres	2 213	0,6	2,7
<b>Province de Flandre occidentale</b>	<b>27 799</b>	<b>7,9</b>	<b>3,1</b>
<b>Bruxelles - Capitale</b>	<b>40 758</b>	<b>11,5</b>	<b>5,3</b>
<b>Résidence à l'étranger<sup>2</sup></b>	<b>9 188</b>	<b>2,6</b>	<b>-</b>
<b>TOTAL</b>	<b>353 520</b>	<b>100,0</b>	<b>4,3</b>

Source : Banque Nationale de Belgique.

<sup>1</sup> Il s'agit de la population majeure par arrondissement et province; source: calculs sur base des données de l'INS (chiffres de la population).

<sup>2</sup> Il s'agit de personnes qui lors de la conclusion du contrat de crédit résidaient en Belgique.

Dans 15% des situations, le surendettement présente un caractère structurel car les niveaux de revenus sont trop bas face à des besoins de consommation incompressibles. Le crédit contribue dans ce cas à aggraver les problèmes liés à la précarité. La médiation de dettes reste hors de portée puisque les revenus suffisent à peine à couvrir les charges. Dans ce cas de figure, la prévention primaire du surendettement se situe au niveau d'une politique de revenus orientée vers les ménages modestes. Les travaux de l'Observatoire du Crédit et de l'Endettement ont mis en évidence l'influence directe qu'exerce un accroissement de revenus sur la consommation de biens et services primaires et partant sur la qualité de vie des ménages<sup>7</sup>.

<sup>7</sup> Les ménages qui voient leurs revenus passer d'un montant annuel de 12 599,88 euros à 21 668,47 euros affectent 71% du gain supplémentaire aux dépenses de consommation. Pour les augmentations au-delà de 32 452,01 euros, seulement 49% des revenus supplémentaires sont consacrés à la consommation (Rapport annuel 2002).

Le surendettement témoigne également des dysfonctionnements de la consommation et de l'impéritie du consommateur : la matérialisation et l'obsolescence rendent les consommateurs dépendants. La hausse de la consommation constitue une valeur dominante et les pressions à consommer exacerbent les besoins. Les nouvelles formes de crédit (crédits liés à des cartes de paiement, avances sur compte courant, ouvertures de crédit...) sont promues pour couvrir des dépenses de consommation courante. Le consommateur s'acquitte des charges d'intérêt tandis que le remboursement du capital est différé dans le temps. Le crédit à durée indéterminée altère la fonction de consommation.

L'Observatoire du Crédit et de l'Endettement analyse le profil des ménages surendettés en Région wallonne ainsi que la nature et l'importance de leurs dettes. Voici les résultats publiés en 2003.

### Profil des ménages surendettés

<b>Type de ménage</b>	<b>Isolé</b>	<b>36%</b>
	<b>Couple / cohabitant sans enfant</b>	<b>14%</b>
	<b>Couple / cohabitant avec enfant</b>	<b>26%</b>
	<b>Famille monoparentale</b>	<b>23%</b>
<b>Occupation du logement</b>	<b>Locataire</b>	<b>80%</b>
	<b>Propriétaire</b>	<b>20%</b>
<b>Ressources mensuelles totales</b>	<b>Montant total moyen</b>	<b>1364 euros</b>

On observe que la position sociale des personnes surendettées est à peine plus satisfaisante que celle des victimes d'exclusion bancaire, même si celles-ci présentent un déficit de scolarité plus prononcé, des niveaux de revenus plus faibles et sont dans la plupart des cas sans emploi<sup>8</sup>. 50% des personnes en situation d'exclusion bancaire reçoivent un revenu d'intégration sociale tandis que 6% seulement en bénéficient en cas de surendettement. En revanche, dans 50% des cas de surendettement, les revenus sont constitués d'allocations de chômage. Ainsi, les bénéficiaires de petits revenus et d'allocations de remplacement se voient offrir des crédits qu'ils ont beaucoup de peine à rembourser. De surcroît, les crédits menacent la capacité d'assumer les charges courantes et les dépenses de base, comme en témoignent l'inventaire des dettes ci-dessous.

### Nature et importance des dettes

<b>Nature des dettes</b>	<b>Soldes dus en moyenne par dossier (en euros)</b>	<b>Fréquences (en % du total des dossiers)</b>
<b>Crédit hypothécaire</b>	<b>43 151</b>	<b>18%</b>
<b>Crédit à la consommation</b>	<b>13 552</b>	<b>76%</b>
<b>Dettes alimentaires</b>	<b>2 045</b>	<b>2%</b>
<b>Dettes privées</b>	<b>4 463</b>	<b>8%</b>
<b>Dettes fiscales</b>	<b>2 973</b>	<b>73%</b>
<b>Loyer</b>	<b>1 953</b>	<b>23%</b>

<sup>8</sup> Réseau Financement Alternatif, *Elaboration d'un service bancaire universel, 1<sup>ère</sup> partie, L'accès ou le maintien d'un compte bancaire*, décembre 2001.

<b>Gaz-Electricité</b>	<b>848</b>	<b>39%</b>
<b>Téléphone</b>	<b>747</b>	<b>36%</b>
<b>Assurances</b>	<b>707</b>	<b>21%</b>
<b>Eau</b>	<b>321</b>	<b>24%</b>
<b>Soins de santé</b>	<b>1 045</b>	<b>51%</b>

Les conséquences du surendettement ne sont pas anodines : saisies, harcèlement, coupures d'énergie, expulsions, perte du droit de souscrire des crédits, ce qui signifie l'impossibilité d'acquiescer certains biens, ... auxquels s'ajoutent la honte, la réprobation sociale, le repli. La situation du débiteur autant que celle du créancier impayé ont conduit le législateur à assortir le droit du crédit d'un dispositif de médiation permettant de concilier les intérêts en présence. Des pratiques de dialogue, de guidance et d'apurement des dettes protègent la dignité humaine du débiteur et de sa famille en organisant le traitement du surendettement sur les plans civil et social. Le droit du surendettement supprime la multiplication de procédures déconnectées les unes des autres. L'approche globale de la situation financière du débiteur offre une issue plus crédible à ses difficultés et rend le recouvrement des dettes plus équitable pour les créanciers. Hormis le respect de certaines règles relatives à des créances prioritaires, les créanciers cessent d'être en concurrence pour la récupération des dettes.

Solliciter une médiation de dettes exige du débiteur un état d'esprit aux antipodes de celui généré par la situation de surendettement. L'accès à la procédure demeure une épreuve psychologique telle que les services de médiation ont été amenés à déployer des modalités de prise en charge à la source, en s'attachant à des demandes d'aide relative à des problèmes de logement, de famille, de travail, de santé... connexes au surendettement. Les dispositifs d'information, d'accueil et d'accompagnement ont rendu indispensable la professionnalisation de l'exercice de la médiation de dettes. Dans les trois régions du pays, un décret régit l'accès à cette profession.

Plusieurs dispositions permettent de réserver le bénéfice d'une aide sociale aux personnes surendettées : accès à l'aide juridique et à l'assistance judiciaire, aide financière en matière de fourniture d'énergie, services bancaires de base, protection des allocations familiales versées sur un compte bancaire. Ces dispositions sont significatives et gagnent à être démultipliées en vue de donner un contenu normatif tangible au concept de dignité humaine.

Dans le cadre de la prévention, les mesures relevant de la protection du consommateur ne peuvent empêcher à elles seules le surendettement. Les droits du consommateur mettent l'accent sur sa liberté de choix, son émancipation et son autodétermination : exercer un pouvoir d'achat en connaissance de cause, accéder à des biens et services de qualité, faire valoir son intérêt économique, ... Dans la plupart des cas, les normes obligatoires en matière d'information et de régulation du marché ne suffisent pas à le prémunir de certaines difficultés. Diverses formes d'éducation à la consommation sont nécessaires pour permettre au consommateur de répondre de ses actes : pas de confiance aveugle, achats étalés dans le temps, rejet du superflu. C'est une nouvelle culture collective de la consommation qui est appelée à se mettre en place en regard des problèmes sociaux qu'elle génère. Ce projet reste peu crédible s'il ne trouve pas un appui solide en tant que pilier de l'action éducative dans les familles, les écoles, les services sociaux, tout spécialement auprès des jeunes qui ont à apprendre comment faire leur marché de façon plus économique, plus collective et plus durable. Plusieurs actions vont dans ce sens au sein de multiples organisations mais leur extension et leur pérennité sont aléatoires car ces actions restent peu structurées et institutionnalisées.



## 2.2. Le règlement collectif de dettes

La loi du 5 juillet 1998 relative au règlement collectif de dettes et à la possibilité de vente de gré à gré de biens immeubles saisis est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1999. Elle permet à une personne, non commerçante et domiciliée en Belgique, qui n'est plus en mesure, de manière durable, de payer ses dettes, de déposer une requête devant le juge des saisies pour obtenir un règlement collectif de ses dettes.

En décembre 2003, 31 912 avis de règlement déclarés admissibles étaient enregistrés dans la Centrale des crédits aux particuliers de la Banque Nationale de Belgique.

Greffes des tribunaux de première instance	Avis de règlement déclarés admissibles		
	Total	dont avis ayant donné lieu à la communication d'un	
		règlement amiable	règlement judiciaire
Anvers	3 350	806	421
Arlon	204	31	17
Audenarde	330	111	75
Bruges	1 651	476	158
Bruxelles	2 905	725	222
Charleroi	786	294	66
Courtrai	917	243	154
Dinant	593	222	69
Eupen	93	22	31
Furnes	409	67	87
Gand	2 189	828	365
Hasselt	1 238	668	42
Huy	689	215	145
Liège	2 535	997	312
Louvain	1 745	107	35
Malines	868	330	185
Marche-en-Famenne	237	48	41
Mons	2 185	694	515
Namur	1 450	400	266
Neufchâteau	202	48	53
Nivelles	922	24	49
Termonde	2 735	357	244
Tongres	794	287	196
Tournai	1 208	240	70
Turnhout	748	41	67

Verviers	584	318	29
Ypres	345	2	3
<b>TOTAL</b>	<b>31 912<sup>1</sup></b>	<b>8601</b>	<b>3 917</b>

Source : Banque Nationale de Belgique.

<sup>1</sup> Dont 5 509 règlements collectifs de dettes qui concernent des personnes pour lesquelles aucun contrat de crédit n'est enregistré dans la Centrale.

La loi a pour objectif de « rétablir la situation financière du débiteur, en lui permettant notamment, dans la mesure du possible, de payer ses dettes et en lui garantissant simultanément ainsi qu'à sa famille, qu'ils pourront mener une vie conforme à la dignité humaine ».

La situation du débiteur est globalisée et soumise à un seul juge compétent pour l'ensemble des dettes, le juge des saisies.

Le législateur a voulu organiser une procédure collective qui implique toutes les dettes et l'ensemble des créanciers du débiteur.

Le fait que le débiteur ait déjà été condamné envers un ou plusieurs de ses créanciers n'empêche pas que ses dettes soient reprises dans le plan de règlement.

La mise en place d'un tel cadre juridique en ce qui concerne le traitement du surendettement offre quatre avancées majeures tant pour le créancier que pour le débiteur :

- le débiteur est soustrait aux pressions anarchiques des créanciers ;
- l'apurement porte sur l'ensemble des dettes, quelle que soit leur nature ;
- tous les créanciers sont mis sur pied d'égalité ;
- le projet établit un principe de limitation dans le temps pour l'apurement des dettes.

Pour le débiteur, il s'agit de rechercher des solutions tournées vers l'avenir, justifiées par un souci de réinsertion sociale et professionnelle et légitimées par les efforts consentis pendant une période limitée. Les créanciers peuvent eux bénéficier d'un régime de récupération assorti d'une échéance précise et qui se veut équitable et efficace, contribuant par là à minimiser les pertes.

La loi organise une procédure qui se déroule en une ou deux phases :

- Le règlement amiable : le juge, lorsqu'il déclare la requête recevable, désigne un médiateur de dettes, qui peut être un avocat (c'est le cas le plus fréquent), un huissier, un notaire, ou encore une institution publique ou privée agréée à cet effet. Le médiateur ainsi désigné a pour mission de dégager un plan de règlement amiable entre le débiteur et ses créanciers. Si un tel plan peut être conclu avec les créanciers, il est transmis au juge qui l'homologue.
- Le règlement judiciaire : en l'absence d'accord, le médiateur en fait état au juge et celui-ci a le pouvoir d'imposer un plan de règlement judiciaire. La phase amiable est néanmoins une étape préalable obligatoire.

Le médiateur de dettes dispose de quatre mois pour arriver à la conclusion du plan de règlement amiable.

Les plans judiciaires sont généralement d'une durée plus courte que les plans amiables (ceux-ci s'étendent parfois sur plus de dix ans). La durée d'un plan judiciaire est de cinq ans maximum, sauf pour le remboursement des contrats de crédit. Dans ce cas, la durée du plan est augmentée de la moitié de la durée restant à courir des contrats de crédit.

Le juge peut prendre les mesures suivantes :

- le rééchelonnement du paiement des dettes ;
- la réduction des taux d'intérêt ;
- la suspension de l'effet des saisies, de même que des cessions de créance ;
- la remise des indemnités et des frais ;
- toute autre mesure d'accompagnement, telle qu'une guidance budgétaire, l'obligation de suivre une cure de désintoxication, une formation, etc.

Une remise partielle des dettes en principal peut être imposée aux créanciers, sous des conditions strictes :

- il faut que tous les biens saisissables du débiteur aient été vendus ;
- la remise de dettes n'est possible que lorsque le débiteur a respecté pendant trois ans au moins le plan de règlement imposé par le juge.

La situation sociale des personnes surendettées et leur âge sont les facteurs essentiels qui orientent les décisions en matière de remise de dettes.

Lorsqu'une personne surendettée ne possède aucun bien saisissable, un plan judiciaire peut s'avérer plus avantageux pour elle car sa durée est plus courte et la remise de dettes peut être plus conséquente que celle consentie par les créanciers dans le cadre d'un plan amiable. Ainsi, la procédure en deux étapes permet de défendre les intérêts des consommateurs face aux créanciers dès la phase amiable : la phase judiciaire ne s'exerce qu'en cas d'échec de la phase amiable et le juge peut imposer des conditions de remboursement peu favorables aux créanciers. Ceci devrait les amener à se montrer conciliants en phase amiable. Tant l'intervention du médiateur que celle du juge apportent les garanties d'une gestion équilibrée des intérêts en cause en raison de leur indépendance et de leur impartialité.

Un avant-projet de loi modifiant certaines dispositions du code judiciaire et modifiant la loi du 5 juillet 1998 a notamment pour objectif de permettre aux caisses d'assurances sociales et à l'administration fiscale d'accorder une remise de dettes en capital dans le cadre du plan amiable. Plus fondamentalement, le projet offre au juge la possibilité d'accorder une remise de dettes totale pour les personnes insolvable. Ainsi les bénéficiaires du revenu d'intégration sociale sont dans l'impasse face à l'application de la loi actuelle. Le revenu d'intégration sociale est protégé et ne peut donner lieu à aucun prélèvement pour le remboursement des dettes, ce qui revient à rendre impossible la réalisation d'un plan d'apurement des dettes. La loi est dès lors inadaptée à la situation des plus démunis. Seul l'effacement total des dettes rendrait l'application de la loi effective et efficace à l'égard des bénéficiaires du revenu d'intégration sociale. Dans le respect de la dignité humaine, certaines situations méritent une solution extrême et particulière car elles témoignent d'une impasse quant aux perspectives de résolution de l'endettement.

### 2.3. L'exercice de la médiation de dettes dans les trois régions du pays

L'article 67 de la loi du 12 juin 1991 relative au crédit à la consommation interdit en principe la médiation de dettes sauf lorsqu'elle est pratiquée par certaines personnes ou par des institutions publiques ou privées agréées à cet effet par l'autorité compétente.

L'article 1675/17 du Code judiciaire réserve à ces seules personnes et institutions la qualité de médiateur de dettes dans le cadre de la procédure en règlement collectif de dettes.

Dans le cadre de la loi relative au crédit à la consommation, la médiation de dettes est définie comme étant « la prestation de services, à l'exclusion de la conclusion d'un contrat de crédit, en vue de réaliser un aménagement de modalités de paiement de la dette qui découle totalement ou partiellement d'un ou plusieurs contrats de crédit ».

La médiation de dettes est pratiquée par :

- certaines personnes dans l'exercice de leur profession ou de leur fonction, à savoir :
  - un avocat,
  - un officier ministériel (notaire, huissier de justice),
  - un mandataire de justice (administrateur provisoire de biens) ;
- les institutions publiques ou privées qui ont été agréées à cet effet par l'autorité compétente.

Diverses législations et réglementations inscrivent la médiation de dettes dans le cadre de l'apurement d'arriérés de factures liées à la fourniture d'électricité de gaz.

A côté de ces médiations de dettes pratiquées à l'amiable existe la médiation pratiquée depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1999 dans le cadre de la procédure de règlement collectif de dettes en vertu de la loi du 5 juillet 1998.

***Les autorités compétentes pour agréer des institutions publiques ou privées comme médiateurs de dettes sont les trois communautés qui constituent des entités fédérées en Belgique.***

En effet, la médiation de dettes fait partie d'une des matières « personnalisables », à savoir la politique de l'aide sociale, dévolue aux communautés par la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

La Communauté flamande a légiféré en la matière par un décret du 24 juillet 1996 et son arrêté d'exécution du 25 mars 1997 pour la région de langue néerlandaise (soit le territoire de la Région flamande) et les institutions situées sur le territoire de la région bilingue de Bruxelles-Capitale et qui, par leur organisation, se rattachent exclusivement à cette communauté (institutions mono-communautaires flamandes).

La Communauté germanophone l'a fait par un décret du 29 avril 1996 pour la région de langue allemande.

En ce qui concerne la Communauté française, l'exercice de sa compétence a été transférée à partir du 1<sup>er</sup> janvier 1994 à la Région wallonne et à la Commission communautaire française (région bilingue de Bruxelles-Capitale).

La Région wallonne a légiféré en la matière par un décret du 7 juillet 1994, modifié par un décret du 16 décembre 1998, et ses arrêtés d'exécution des 20 octobre 1994, 20 mai 1999 et 3 mai 2001 pour la région de langue française (à l'exclusion de la région de langue allemande qui fait également partie du territoire de la Région wallonne).

La Commission communautaire française l'a fait par un décret du 18 juillet 1996 et son arrêté d'exécution du 11 juin 1998 pour les institutions situées sur le territoire de la région bilingue de Bruxelles-Capitale et qui, par leur organisation, se rattachent exclusivement à la Communauté française (institutions mono-communautaires francophones).

En ce qui concerne les institutions situées sur le territoire de la région bilingue de Bruxelles-Capitale et qui, par leur organisation, ne se rattachent ni à la Communauté flamande ni à la Communauté française (institutions bi-communautaires telles que les CPAS), la Commission communautaire commune a légiféré par une ordonnance du 7 novembre 1996 et par un arrêté du 15 octobre 1998.

***Les conditions minimales auxquelles sont soumises les demandes d'agrément sont en général identiques sur toute l'étendue du territoire belge.***

Elles ont trait à :

1. L'indépendance, l'honorabilité, le désintéressement et la spécialisation de l'institution.
- L'institution devra disposer de la personnalité juridique et avoir pour objet social (figurant dans ses statuts) ou pour mission légale (imposée par la loi) l'aide aux personnes en difficulté.

Elle ne pourra poursuivre un but lucratif.

Ces conditions étant automatiquement rencontrées dans le chef des CPAS, elles ne visent que les institutions privées et les institutions publiques autres que les CPAS.

- L'institution pourra se voir refuser l'agrément lorsque :
  - un manque d'honorabilité ou de désintéressement est établi dans son chef ;
  - elle n'est pas suffisamment indépendante vis-à-vis des prêteurs et des intermédiaires de crédit soumis à la loi du 12 juin 1991.
2. L'honorabilité et le désintéressement des organes et des mandataires de l'institution.

L'institution pourra se voir refuser l'agrément lorsque :

- un manque d'honorabilité ou de désintéressement est établi dans le chef d'un de ses organes (ses administrateurs par exemple) ou de l'un de ses mandataires (une personne qui agit au nom et pour le compte de l'institution) ;
- le président, un administrateur, un directeur ou un mandataire de cette institution a été condamné à une peine d'emprisonnement d'au moins un mois, même avec sursis, du chef d'infractions qui, dans un autre contexte, justifieraient une interdiction pour les faillis d'exercer certaines fonctions, professions ou activités, et n'a pas été réhabilité.

3. L'honorabilité et le désintéressement des préposés de l'institution.

L'institution pourra se voir refuser l'agrément lorsqu'un manque d'honorabilité ou de désintéressement est établi dans le chef de l'un de ses préposés.

4. La compétence du personnel affecté à la médiation de dettes.

Le service de médiation doit employer au moins un travailleur social et un docteur ou licencié en droit.

Travailleurs sociaux et juristes doivent avoir suivi une formation spécialisée en matière de médiation de dettes ou disposer d'une expérience utile dans ce domaine d'au moins 3 ans.

Le juriste ne doit pas nécessairement se trouver dans les liens d'un contrat de travail avec le service de médiation, mais peut travailler pour le service en tant que juriste indépendant pour autant qu'il ait suivi la formation spécialisée ou dispose de l'expérience utile requise. L'institution peut également conclure une convention avec l'Ordre des avocats d'un barreau : l'avocat qui travaillera pour le service ne devra répondre à aucune de ces conditions.

La formation spécialisée comporte généralement 30 heures au moins et 60 heures pour les institutions flamandes.

5. D'autres exigences.

- Les institutions privées wallonnes qui souhaitent demander aux personnes qui les consultent la prise en charge partielle ou totale du coût réel de la médiation doivent préalablement avoir reçu du Ministre wallon de l'Action sociale l'approbation du tarif qu'elles appliqueront dans les limites du tarif maximum fixé par le Gouvernement wallon (voir ci-dessous).
- Pour les institutions bruxelloises francophones, le Collège de la Commission communautaire française peut fixer des conditions supplémentaires relatives à leur santé financière, leur organisation (insertion dans une concertation communale ou conclusion d'une convention de partenariat entre les pouvoirs locaux et une ou plusieurs autres institutions agréées), à la formation continue de leurs travailleurs sociaux et au contrôle de leurs activités.

***Une intervention financière de la part du débiteur dans les frais de la médiation n'est pas incompatible avec la pratique de la médiation.***

L'institution agréée n'est pas obligée de réclamer une rémunération.

La rémunération que les institutions pourraient réclamer peut couvrir :

- des frais directement liés à la procédure de médiation ;
- des frais ou honoraires qui correspondent à la prise en charge partielle ou totale du coût de la médiation.

Le contenu de ces deux postes varie d'une réglementation à l'autre.

Le régime applicable à cette rémunération varie en fonction de la nature de l'institution.

Premier cas : il s'agit d'une institution publique autre qu'un CPAS ou une association de CPAS.

*En ce qui concerne les institutions wallonnes et les institutions bruxelloises bilingues :*

Elles peuvent uniquement réclamer le remboursement des frais directement liés à la procédure de médiation de dettes.

Cette restriction a été justifiée par le fait qu'elles bénéficient de ressources propres et interviennent en général gratuitement.

*En ce qui concerne les institutions flamandes et les institutions germanophones :*

Aucune institution publique ne peut réclamer un remboursement de frais, quels qu'ils soient, et, a fortiori, des honoraires.

*En ce qui concerne les institutions bruxelloises francophones,*

Aucune restriction n'est prévue quant à la possibilité pour les institutions publiques de réclamer le remboursement des frais de la médiation.

Second cas : il s'agit d'un CPAS ou une association de CPAS.

Les CPAS et associations de CPAS peuvent réclamer une contribution qu'ils fixent en fonction des ressources des personnes conformément aux articles 97 à 104 de la loi du 8 juillet 1976 organique des CPAS.

Troisième cas : il s'agit d'une institution privée.

Le remboursement des frais liés à la procédure de médiation de dettes et la réclamation d'honoraires varient en fonction du régime communautaire auquel l'institution appartient.

Dans le cadre de la médiation judiciaire, la rémunération du médiateur est fixée par un arrêté royal du 18 décembre 1998. A l'instar de la méthode adoptée pour déterminer les honoraires et le remboursement de frais auxquels un curateur a droit dans le cadre d'une faillite commerciale, cet arrêté royal détermine la rémunération dont le médiateur peut revendiquer le paiement sous la forme de forfaits.

Cette réglementation est identique pour toutes les institutions sur l'ensemble du territoire belge.

### ***Des subventions publiques pour les institutions wallonnes.***

Le 1<sup>er</sup> janvier 1999, en même temps qu'entrait en vigueur la législation fédérale relative à la procédure en règlement collectif de dettes, la législation wallonne a prévu l'attribution à toutes les institutions agréées de subventions récurrentes dont les modalités devaient tenir compte du nombre et de la spécificité des dossiers traités par ces institutions.

A partir du 1<sup>er</sup> janvier 2000<sup>9</sup>, ces institutions ont pu bénéficier à *leur demande* d'une subvention *forfaitaire* à titre d'intervention dans les frais de personnel et de fonctionnement pour autant que ceux-ci ne fassent pas l'objet d'une autre source de financement et ne soient pas pris en compte dans la subvention octroyée aux CPAS par le Fonds spécial de l'aide sociale.

Les montants et les critères de calcul et d'octroi de ces subventions ont été profondément modifiées le 1<sup>er</sup> janvier 2002<sup>10</sup>.

En effet, le Gouvernement wallon a estimé que les modalités d'octroi des subventions en vigueur jusqu'alors ne tenaient pas assez compte du travail effectivement presté dans les institutions agréées et qu'il convenait d'introduire des critères de calcul de ces subventions qui valoriseraient tant la quantité de travail fourni que la qualité des services rendus.

Dès lors, la subvention a été divisée en deux parties : une partie forfaitaire destinée à couvrir les frais fixes de l'institution et une partie variable tenant compte :

- dans une certaine mesure, du nombre de dossiers pris en charge par l'institution et du nombre de créanciers répertoriés dans chaque dossier en tant qu'indicateurs de la charge de travail de l'institution et de son importance ;
- de l'existence d'une permanence hebdomadaire hors rendez-vous au sein de l'institution en tant qu'indicateur de la rapidité d'une première réponse donnée aux débiteurs et de la qualité de l'accueil qui leur est réservé ;
- dans une certaine mesure, de l'existence d'antennes décentralisées en tant qu'indicateur de l'accessibilité de l'institution ;
- du volume de la formation continuée du personnel de l'institution en tant qu'indicateur de la qualité du travail.

La subvention n'est due que si un nombre minimal de dossiers a été traité pendant l'année précédant celle au cours de laquelle la subvention a été demandée.

---

<sup>9</sup> Arrêté du 20 mai 1999.

<sup>10</sup> Arrêté du 3 mai 2001.



## ***Le Fonds « énergie »***

En vertu d'une loi du 4 septembre 2002, les CPAS bénéficient de subventions financées à partir du Fonds « énergie » prévu par les lois du 29 avril 1999 (électricité) et du 16 juillet 2001 (gaz) et rendu opérationnel par les arrêtés royaux des 11 octobre 2002 (électricité) et 23 octobre 2002 (gaz).

Le montant de ces subventions est déterminé en fonction d'un certain nombre de travailleurs "équivalents temps plein".

Ce nombre de travailleurs est lui-même déterminé par l'application d'une clé fondée sur le nombre de statuts VIPO dans la commune au 1<sup>er</sup> janvier de l'année précédente et, d'autre part, l'application d'une autre clé fondée sur le nombre de débiteurs défaillants enregistrés à la Centrale des Crédits aux Particuliers pour la commune au 1<sup>er</sup> mars de l'année précédente.

Un montant forfaitaire annuel de 37.184 € - qui est automatiquement indexé - est octroyé par équivalent temps plein.

La norme de personnel (le nombre d'équivalent temps plein) qui sert au calcul de cette subvention doit se vérifier en pratique, même si ce personnel « est ventilé sur plusieurs personnes ». Toutefois :

- les CPAS ne sont pas obligés d'embaucher du personnel supplémentaire ;
- les CPAS déterminent librement la qualification du personnel affecté aux missions qui leur sont confiées ;
- les CPAS peuvent confier l'exercice de la « guidance sociale et budgétaire » à une institution agréée qui est commune à plusieurs d'entre eux sans que le calcul de la subvention qui revient à chacun s'en trouve modifiée.

La seule condition requise pour bénéficier de cette subvention est que le CPAS soit agréé comme institution pouvant pratiquer la médiation de dettes à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2005.

La subvention est également octroyée aux C.P.A.S. qui, sans être agréés au 1<sup>er</sup> janvier 2005 pour pratiquer la médiation de dettes, ont conclu une convention avec une institution ou une personne agréée.

La loi du 4 septembre 2002 charge notamment les CPAS d'une mission d'accompagnement et de guidance sociale et budgétaire en faveur des personnes qui ont des difficultés à payer leur facture de gaz et d'électricité. La mission consiste à négocier des plans de paiement et à mettre en place une guidance budgétaire.

La guidance et les plans de paiement concernent non seulement les consommations de gaz et d'électricité mais également toutes les créances dues par ces personnes, car les situations d'endettement doivent être résolues globalement.

Le contenu de la mission impartie aux CPAS par la loi est laissé à la libre appréciation de ceux-ci après un examen au cas par cas. Mais lorsque cette aide prend la forme de la négociation d'un plan de paiement, elle s'apparente à la médiation de dettes amiable.

## 2.4. Le Fonds de traitement du surendettement

Dans le cadre de la procédure de règlement collectif de dettes, le médiateur est chargé d'étudier la situation financière du débiteur, de rassembler les déclarations de créance et toute autre information utile, et d'établir un plan d'apurement des dettes qui doit être approuvé par le débiteur et, en cas de règlement amiable, par l'ensemble des créanciers. Le cas échéant, il assiste le débiteur dans la vente de ses biens. Le médiateur veille également à l'exécution du plan et rédige les rapports sur l'état et l'évolution de la procédure. Il gère les revenus mensuels du débiteur et lui en restitue une juste part pour couvrir les charges courantes. Le plan peut être revu ou adapté en cas de difficultés ou lorsque des faits nouveaux surviennent.

L'arrêté royal du 18 décembre 1998 fixe les barèmes des honoraires, émoluments et frais du médiateur de dettes. Les montants réclamés doivent être contrôlés et approuvés par le juge. Ils sont à charge du débiteur et doivent être payés par préférence aux autres créances.

Le Fonds de traitement du surendettement prend en charge les honoraires, émoluments et frais qui ne peuvent être assumés par le débiteur lorsque ses revenus sont insuffisants.

La loi du 19 avril 2002 et l'arrêté royal du 9 août 2002 fixent les modalités d'alimentation du Fonds. Le Fonds est alimenté par les entreprises de crédit redevables d'une contribution annuelle calculée au prorata des arriérés de paiement enregistrés dans la Centrale des Crédits aux Particuliers de la Banque nationale au 31 décembre de l'année précédente. Les cotisations dues au Fonds s'élèvent au maximum à 0,2% du total des arriérés de paiement en ce qui concerne les crédits hypothécaires et à 2% en ce qui concerne les crédits à la consommation. Ce mode de financement devrait encourager les prêteurs à exercer une prudence accrue lors de l'octroi de crédits à des demandeurs peu solvables.

Il faut souligner la portée de ce Fonds et de son mode de financement qui répartit la charge sociale du traitement du surendettement sur l'ensemble des opérations de crédit tout en respectant un principe de juste contribution de chacun en fonction de leurs arriérés de paiement.

De façon plus prospective le mécanisme de la mutualisation des charges permet au secteur financier d'assurer une fonction de responsabilité publique et de développement social alors qu'elle ne pourrait l'être à l'échelle d'une entreprise. Ainsi, pareil Fonds semble approprié pour organiser le financement de diverses activités de finance solidaire (crédit, investissement, entrepreneuriat, épargne, assurance...) en neutralisant, par des mécanismes de compensation, la perte économique qu'entraîne la création de services financiers d'intérêt général au niveau d'une entreprise, et en prévenant toute distorsion de concurrence au sein du secteur.

La gestion du risque financier est intrinsèquement associée au mécanisme de mutualisation. La lutte contre l'exclusion bancaire et l'accès au crédit trouvent dans une application étendue de ce mécanisme une issue favorable et durable.

## 2.5. Les fichiers du crédit

L'octroi d'un crédit repose sur l'appréciation d'un risque et sur une expertise. Les entreprises de crédit cherchent des opportunités commerciales en assouplissant et en globalisant leur approche du risque et de la clientèle au sein de leur portefeuille d'activités. Afin de prévenir les défauts de paiement, elles disposent cependant d'informations officielles individualisées, fiables et centralisées. La Centrale des Crédits aux Particuliers de la Banque nationale enregistre les difficultés de remboursement des crédits à la consommation et des crédits hypothécaires souscrits à des fins privées (fichier « négatif »).

Pour la vente à tempérament, le crédit-bail, le prêt à tempérament ou un autre contrat de crédit, il y a enregistrement lorsque :

- trois mensualités n'ont pas été payées à leur échéance ou l'ont été incomplètement, ou
- une mensualité échue n'a pas été payée durant trois mois ou l'a été incomplètement, ou
- les montants des mensualités restant à échoir sont devenus immédiatement exigibles.

Pour l'ouverture de crédit, il y a enregistrement lorsque :

- le consommateur n'a pas complètement apuré une situation débitrice au cours d'une période de trois mois à partir de la date à laquelle il en a été requis par écrit par le prêteur, ou
- le prêteur a été amené à interrompre les prélèvements.

En matière de crédit hypothécaire, il y a enregistrement lorsque :

- une somme due n'a pas été payée trois mois après son échéance ;
- une somme due n'a pas été payée un mois après l'envoi par le prêteur d'un avertissement.

Depuis le 1<sup>er</sup> juin 2003, la Centrale des Crédits aux Particuliers est également une centrale « positive ». Tout contrat de crédit à la consommation ou de crédit hypothécaire souscrit est communiqué à la Centrale. Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1999, les avis de règlement collectif de dettes sont également enregistrés.

La communication par les prêteurs des données relatives aux contrats de crédit octroyés (volet positif) et aux défauts de paiement (volet négatif) est obligatoire.

La loi du 10 août 2001 relative à la nouvelle Centrale des Crédits aux Particuliers a été publiée au Moniteur Belge du 25 septembre 2001.

Une Centrale négative contribue à éviter que des personnes en retard de paiement aggravent leur situation. La mise en place d'une Centrale positive permet au prêteur de mieux estimer la solvabilité de l'emprunteur en ayant une information complète et fiable sur son niveau d'endettement. La responsabilité du prêteur face au surendettement est renforcée à la source.

Lors de l'octroi d'un crédit à la consommation, le prêteur a l'obligation de consulter la Centrale dans les quinze jours précédant la remise de l'offre. Lors de l'octroi d'un crédit hypothécaire, la consultation doit avoir lieu dans les deux mois précédant la conclusion du contrat. Dans le cadre de la loi sur le règlement collectif de dettes, le médiateur de dettes doit, après avoir été désigné par le juge des saisies, consulter les données enregistrées au nom du débiteur pour lequel il agit.

Tous les prêteurs sont visés par la loi qu'il s'agisse du banquier, de l'assureur qui octroie un crédit hypothécaire, du vendeur autorisé à pratiquer la vente à tempérament ou de l'émetteur d'une carte de crédit, privative ou non.

Tous les crédits à la consommation et hypothécaires sont enregistrés. Il s'agit des prêts et ventes à tempérament, des crédits hypothécaires, des ouvertures de crédit et des contrats de crédit-bail pour autant qu'ils aient été octroyés à des personnes physiques à des fins privées.

La loi prévoit une consultation obligatoire des données par les dispensateurs de crédit préalablement à la conclusion d'un contrat. Elle limite l'usage qui peut être fait des renseignements obtenus, en réservant cet usage à l'attribution et à la gestion des crédits et moyens de paiement. Les données du fichier ne peuvent être utilisées à des fins de prospection commerciale.

La Centrale des Crédits aux Particuliers doit concilier deux finalités : la lutte contre le surendettement et la protection de la vie privée. La loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel reconnaît des droits que toute personne peut faire valoir au sujet de l'enregistrement de données qui la concernent : être informé de cet enregistrement, pouvoir accéder à l'information enregistrée, pouvoir rectifier les données en cas d'erreur, demander leur suppression si cela s'avère légitime, exercer un droit de recours.

La Centrale des Crédits aux Particuliers est gérée avec l'appui d'un comité d'accompagnement qui veille au respect de l'intérêt général. Elle apporte une contribution directe à la prévention du surendettement et elle renforce indirectement l'efficacité des autres dispositifs économiques, sociaux et judiciaires. Il revient aux prêteurs de gérer les risques prévisibles, évitables, à une échelle individuelle. C'est tout le sens de l'obligation de consultation des données.

Si plusieurs Etats membres de l'Union européenne ont recours à des fichiers similaires, il n'y a pas pour l'heure d'harmonisation ; certains Etats mal protégés risquent d'attirer des cas plus nombreux et plus graves de surendettement.

### **3. La lutte contre l'exclusion sociale**

#### **3.1. Crédit social**

Il existe, en crédit à la consommation, des besoins qui ne sont pas adéquatement satisfaits, en particulier dans le chef des ménages à revenus modestes.

Ceux-ci ont recours au crédit à la consommation pour financer l'acquisition de biens ou de services de moins de 2.500 € et se voient généralement octroyer des crédits sous la forme de ventes à tempérament et d'ouvertures de crédit. Pour les prêts qui portent sur des montants inférieurs à 2.500 € et sont remboursables sur une durée supérieure à trois mois, les prêteurs substituent l'ouverture de crédit au prêt à tempérament pour des raisons de rentabilité<sup>11</sup>.

Les ouvertures de crédit, qui entraînent un risque de défaillance en augmentation relative par rapport aux autres formes de crédit à la consommation, sont inappropriées pour les ménages disposant de petits budgets.

Même si l'absence de statistiques à cet égard ne permet pas d'observer l'importance relative de ceux-ci dans les défaillances constatées, quatre facteurs peuvent être envisagés.

- D'abord, le fait que les ouvertures de crédit sont en général conclues pour une durée indéterminée et revêtent dès lors un caractère structurel dans les finances d'un ménage au lieu d'être liées à l'acquisition d'un bien ou d'un service précis et d'offrir un délai au terme duquel la dette est apurée.
- Ensuite, l'absence de plan de remboursement préalablement fixé, qui permette d'intégrer ce remboursement dans le budget du ménage et donc de vérifier au préalable l'adéquation entre celui-ci et celui-là.
- Egalement, la pratique des dispensateurs de crédit, parfois dictée par un souci de standardisation de l'offre, de proposer des crédits supérieurs au montant demandé.
- Enfin, le coût de ce type de crédit, qui est généralement élevé.

Cette inadéquation de l'offre est d'autant plus dommageable que, comme nous l'avons vu, pour les ménages à revenus modestes, le crédit peut s'avérer indispensable pour disposer immédiatement des fonds nécessaires destinés à acquérir des biens et des services essentiels permettant l'accès à la dignité et au bien être.

Ce besoin de crédit mérite donc d'être rencontré, mais de façon appropriée, compte tenu des conséquences importantes et dommageables en termes de surcoût et de risque de défaillance que peut entraîner un crédit inapproprié à la situation sociale du demandeur. La qualité du crédit importe autant que son existence même.

La conjonction de ces deux circonstances permet de conclure que l'accès à un crédit qui soit approprié à la situation sociale du candidat emprunteur est un élément de citoyenneté qui, s'il n'est pas rencontré, est générateur d'exclusion financière et, plus largement, d'exclusion sociale. C'est pour rencontrer celui-ci que se sont développées des initiatives de crédit social, qui offrent un crédit adapté à la situation sociale et financière du demandeur.

---

<sup>11</sup> Les prêts à tempérament ne représentaient plus que 4 % des petits crédits en 2002.

Le crédit social n'est pas une nouveauté, il trouve ses racines au XIX<sup>ème</sup> siècle. Mais l'évolution du marché du crédit à la consommation constatée ces dernières années lui donne une nouvelle actualité.

En Wallonie, une expérience pilote, intitulée « prêt 5 sur 5 » et menée par l'asbl Osiris, a débuté suite à une étude réalisée par l'Observatoire du Crédit et de l'Endettement.<sup>12</sup> Elle se décline en deux formules : un prêt bancaire et un prêt de groupe.

Les objectifs de la formule du prêt bancaire sont au nombre de quatre : permettre aux personnes précarisées d'avoir accès à une formule de crédit adaptée et en lien avec leur projet de vie, remplir un rôle pédagogique, réaliser un accompagnement social et budgétaire tout au long du crédit et favoriser l'accès aux services bancaires.

Cette formule, destinée aux personnes qui n'ont pas accès au crédit ou à d'autres solutions de financement et dont les revenus sont faibles<sup>13</sup>, est développée dans le cadre d'un partenariat entre Osiris, la Banque de la Poste et des CPAS et autres services sociaux. Ces derniers sont prescripteurs, dans le sens où ils identifient les publics susceptibles d'être intéressés par cette formule et la leur proposent. Ils sont ensuite intermédiaires de crédit : ils aident la personne à monter son dossier de crédit. Enfin, ils peuvent intervenir en aval, en cas de problème dans le remboursement du crédit. Osiris, quant à elle, évalue la demande par l'intermédiaire de son Comité de crédit. Enfin, la Banque de la Poste accorde le crédit. Le partenariat se poursuit ensuite entre Osiris et la Banque de la Poste, qui transmet systématiquement à celle-ci le relevé des remboursements en vue de déceler d'éventuels problèmes qui justifieraient une intervention d'Osiris et du service social partenaire.

Les montants prêtés vont de 500 à 7.500 euros. Le taux d'intérêt et la durée de remboursement sont fonction du montant prêté : 5,5 % (TAEG) pour 500 euros remboursables en 18 mois, 4,5 % pour 7.500 euros remboursables en 36 mois.

L'intérêt de cette formule réside dans une gestion non stigmatisante des crédits. Elle offre en effet une forme de crédit qui, tout en étant adaptée à la situation sociale du demandeur grâce à l'intervention d'Osiris et de ses partenaires, émane d'une banque classique, proche du client. Une fois le crédit octroyé, il est géré de manière conventionnelle par l'agence bancaire, qui ignore même la spécificité sociale du crédit.

Les premiers crédits octroyés – encore insuffisants pour avoir une valeur statistique – révèlent un montant moyen prêté qui dépasse légèrement 3.500 € pour une durée de remboursement moyenne de près de 30 mois, soit une échéance mensuelle moyenne de 115 €. Dans le cadre de cette phase pilote, Osiris espère offrir 150 crédits en 2004.

Le second volet de cette expérience pilote concerne le prêt de groupe et s'inspire du modèle des Credit Unions, lui-même fort proche du schéma classique de crédit social qui est celui des caisses rurales et des banques populaires initiées au XIX<sup>ème</sup> siècle par Raiffeisen et Schulze-Delitzsch. Répandues à travers toute l'Europe, les expressions belges de ce modèle ont été les banques CERA et BACOB dans leurs formes anciennes.

<sup>12</sup> L'Observatoire du crédit et de l'endettement, *Le crédit accessible aux personnes à revenus modestes*, op.cit.

<sup>13</sup> Soit ne pas être endetté et gagner moins de 888 euros de revenus nets mensuels en tant qu'isolé, 1.212 comme cohabitant, augmentés de 165 euros par enfant à charge, ce dernier montant étant doublé si l'enfant est handicapé ; soit être endetté et bénéficier des mêmes montants après déduction des dettes et crédits ; soit enfin travailler sous le statut des articles 60 §7 ou 61 de la loi organique des CPAS.

Ce schéma<sup>14</sup> a été réutilisé en Irlande, sous la dénomination de Credit Union depuis les années '70 (il mobilise actuellement près de 40 % de l'épargne du pays), en Grande-Bretagne depuis les années '80 et il est en plein développement en Pologne. Une Credit Union est une mutuelle d'épargne et de crédit, selon le principe du pot commun : les épargnants sont en même temps actionnaires (l'épargne constitue le capital social de la coopérative) et bénéficiaires (ils sont les seuls à pouvoir obtenir du crédit de la structure).

Les deux caractéristiques essentielles sont donc :

L'épargne préalable : la majorité des Credit Unions exigent de chacun de leurs membres une épargne préalable et le crédit disponible pour chacun est généralement calculé en multiple (deux, trois ou quatre) de cette épargne préalable. Des possibilités de crédit pour des personnes sans épargne sont toutefois concevables.

Un lien commun, le common bond : il peut être territorial (habitants d'une même zone géographique), professionnel (travailleurs d'un même employeur) ou associatif (personnes membres d'une organisation commune, comme un village).

Ce système présente de nombreux avantages dans le chef de l'épargnant :

- Principe de fonctionnement simple et intuitif, compréhensible par le plus grand nombre, ce qui encourage son utilisation.
- Absence de credit scoring.
- Accessibilité sans garantie, si ce n'est, en général, l'épargne préalable.
- Possibilité de faire des petits emprunts et des petits remboursements.
- Probabilité très élevée, supérieure à 90 %, d'obtenir un crédit.
- Offre de taux attractifs, tant du côté de l'épargne que du crédit (aucune exigence de profit de la part de tiers, faible taux de défaut, grâce à la proximité des membres, à l'épargne préalable et à l'historique bancaire qui se crée au travers d'une relation dans la durée, et faibles coûts opérationnels).
- Mécanisme qui encourage la discipline en terme de crédit (qui dépend de la capacité d'épargner) et d'épargne (obligatoire pour pouvoir emprunter).
- Stigmatisation absente ou réduite en comparaison avec d'autres formes de crédit et d'aide sociale.
- Encouragement à la constitution d'un capital personnel.
- Approche globale des besoins, intégrant la fonction d'épargne et la fonction de crédit tant à des fins de consommation qu'à des fins d'investissement et de développement d'une petite entreprise.

---

<sup>14</sup> Sur les développements qui suivent, voir Observatoire du Crédit et de l'Endettement, *Le crédit accessible aux personnes à revenus modestes*, op. cit.

Si le modèle des Credit Unions offre le grand avantage de lier une demande de crédit à la constitution d'une épargne préalable, cette caractéristique du système en constitue également une limite puisque les ménages à revenus modestes qui n'ont pas constitué cette épargne préalable en sont en principe exclus.

L'expérience pilote menée en Région wallonne n'en est qu'à ses premiers pas : avec l'aide de partenaires sociaux, quatre groupes ont été lancés en 2003 et commencent seulement à épargner.



### 3.2. Responsabilité sociale et publique des dispensateurs de crédit

S'il est un sujet de mode, c'est bien la responsabilité sociale des entreprises (RSE).

*« Le concept de responsabilité sociale des entreprises signifie essentiellement que celles-ci décident de leur propre initiative de contribuer à améliorer la société et rendre plus propre l'environnement. Au moment où l'Union européenne s'efforce d'identifier des valeurs communes en adoptant une charte des droits fondamentaux, un nombre croissant d'entreprises reconnaissent de plus en plus clairement leur responsabilité sociale et considèrent celle-ci comme l'une des composantes de leur identité. Cette responsabilité s'exprime vis-à-vis des salariés et, plus généralement, de toutes les parties prenantes qui sont concernées par l'entreprise mais qui peuvent, à leur tour, influencer sur sa réussite.*

*Cette évolution est le reflet de ce qu'attendent de plus en plus les citoyens européens et les parties prenantes d'une transformation du rôle des entreprises dans la nouvelle société en mutation d'aujourd'hui. Cette vision concorde avec le message fondamental de la stratégie de développement durable adoptée lors du Conseil européen de Göteborg, en juin 2001, qui est qu'à long terme la croissance économique, la cohésion sociale et la protection de l'environnement vont de pair ».*<sup>15</sup>

La responsabilité sociale des entreprises ainsi définie par la Commission européenne repose sur un concept de volontariat (*de leur propre initiative*) et d'amélioration (*améliorer la société et rendre plus propre l'environnement*) qui tranche avec la notion juridique classique de responsabilité, qui, dans un contexte contractuel ou non, revêt un caractère obligatoire (celui qui a une responsabilité en vertu de la loi ou d'un contrat est obligé de l'assumer en accomplissant ou en s'abstenant d'accomplir un ou plusieurs actes déterminés en sorte que tout manquement entraîne une sanction).

Le livre vert de la Commission européenne contient quelques considérations relatives à la responsabilité sociale des entreprises, notamment du secteur financier, à l'égard des communautés locales :

*« Les institutions financières peuvent jouer un rôle particulier grâce à l'investissement solidaire, autrement dit le financement direct de projets bénéficiant spécifiquement à certaines communautés ou circonscriptions, notamment dans des zones défavorisées. Ce type d'investissement revêt généralement la forme de prêts pour des projets peu coûteux d'habitation ou de dépôts auprès de banques de développement local, à des taux soit égaux soit inférieurs à ceux du marché ».*<sup>16</sup>

Au titre de la RSE, on notera deux études récentes qui sont relatives aux banques et, en particulier, à leur activité de crédit.

Dans une étude publiée au mois d'août 2003 et relative à l'octroi de crédit durable dans le secteur bancaire<sup>17</sup>, le Vereniging van Beleggers voor Duurzame Ontwikkeling (VBDO) indique que, pour exercer une activité bancaire respectueuse d'un développement durable, il ne suffit pas de présenter des aspects de développement durable dans sa propre organisation ou de proposer certains produits respectueux d'un tel développement, mais il faut également prendre en considération les aspects de développement durable dans sa méthode de sélection pour tous ses investissements, prises de participation et crédits.

De son côté, Eiris a publié, en 2003, son deuxième guide pour une activité bancaire éthique<sup>18</sup>, dans lequel elle évalue les banques anglaises à l'aune de sept critères, parmi lesquels la politique de lutte

---

<sup>15</sup> Livre vert de la Commission européenne intitulé « *Promouvoir un cadre européen pour la responsabilité sociale des entreprises* », juillet 2001.

<sup>16</sup> Paragraphe 2.2.1.

<sup>17</sup> Duurzame kredietverlening, Transparantie van duurzaamheid bij het rentemargebedrijf van banken (2003).

<sup>18</sup> Eiris guide to responsible banking (2003).

contre l'exclusion sociale et financière, la politique en matière d'égalité des chances ainsi que la politique communautaire (solidaire).

Cette RSE, volontaire, se distingue fondamentalement de la responsabilité sociale et publique particulière au secteur financier, qui rejoint, quant à elle, la notion juridique classique de responsabilité.

Les banques ont toujours été considérées en Europe comme des institutions semi-publiques. Outre le principe de non-discrimination dans l'octroi du crédit, appliqué aux Etats-Unis, cette approche est notamment justifiée par le monopole de collecte de l'épargne dont jouissent les banques. Personne d'autre qu'elles ne peut réinvestir cette épargne dans l'économie nationale. De ce monopole découle l'obligation des banques d'assurer l'accès au crédit, y compris à un niveau très bas de l'économie. Cela n'entraîne pas un droit individuel au crédit, mais bien un droit collectif : il faut que l'économie locale puisse, de manière significative, avoir accès à son épargne.

Une responsabilité sociale et publique de l'ensemble des dispensateurs de crédit (pas seulement des banques) a également été retenue à plusieurs reprises par le législateur belge à propos de la qualité du crédit :

Le prêteur et l'intermédiaire de crédit sont tenus de rechercher, dans le cadre des contrats de crédit qu'ils offrent habituellement ou pour lesquels ils interviennent habituellement, le type et le montant de crédit les mieux adaptés, compte tenu de la situation financière du consommateur au moment de la conclusion du contrat.<sup>19</sup>

Afin d'obtenir des informations sur la situation financière et la solvabilité de l'emprunteur, les prêteurs doivent consulter la Centrale des Crédits aux Particuliers préalablement à la conclusion d'un contrat de crédit à la consommation ou à la remise d'une offre de crédit hypothécaire. Afin de compléter les informations obtenues lors de cette consultation, la Banque Nationale de Belgique est habilitée à interroger pour compte des prêteurs le fichier des avis de saisie, de délégation, de cession et de règlement collectif de dettes, visé à l'article 1389bis/1 du Code judiciaire et le Roi peut habiliter la Banque Nationale de Belgique à interroger pour compte des prêteurs d'autres fichiers centralisant des dettes impayées à charge des consommateurs.<sup>20</sup>

Le prêteur ne peut délivrer d'offre de crédit que si, compte tenu des informations dont il dispose ou devrait disposer, notamment sur base de la consultation de la Centrale des Crédits aux Particuliers et sur base des renseignements que le consommateur est tenu de lui communiquer, il doit raisonnablement estimer que ce dernier sera à même de respecter les obligations découlant du contrat.<sup>21</sup>

Sans préjudice des sanctions de droit commun, le juge peut d'office relever l'emprunteur de tout ou partie des intérêts de retard et réduire ses obligations jusqu'au prix au comptant du bien ou du service, ou au montant emprunté lorsque le prêteur ne s'est pas conformé à l'une des trois obligations qui précèdent.<sup>22</sup>

Chaque prêteur est tenu de payer une cotisation annuelle, calculée sur la base d'un coefficient appliqué sur le montant total des arriérés de paiement des contrats de crédits qu'il fait enregistrer dans la Centrale des Crédits aux Particuliers gérée par la Banque Nationale de Belgique, en vue d'alimenter le Fonds de traitement du surendettement qui est chargé

---

<sup>19</sup> Article 11, 2°, de la loi du 12 juin 1991 relative au crédit à la consommation.

<sup>20</sup> Articles 9 à 11 de la loi du 10 août 2001 relative à la Centrale des Crédits aux Particuliers.

<sup>21</sup> Article 15 de la loi du 12 juin 1991 relative au crédit à la consommation.

<sup>22</sup> Articles 92 de la loi du 12 juin 1991 relative au crédit à la consommation et 16 de la loi du 10 août 2001 relative à la Centrale des Crédits aux Particuliers.

notamment du paiement du solde des honoraires, émoluments et frais des médiateurs de dettes.<sup>23</sup>

De leur côté, les services bancaires de base ainsi qu'un crédit approprié à la situation sociale et financière personnelle du demandeur méritent le qualificatif de services universels au sens de services essentiels dont l'accès pour tous les citoyens garantit la cohésion sociale. Cette acception de la notion de service universel rejoint celle utilisée par la Commission européenne pour décrire un ensemble d'exigences d'intérêt général visant à garantir "l'accès de tous les citoyens à certains services essentiels, à des prix abordables"<sup>24</sup>.

---

<sup>23</sup> Article 20 § 2 et 3 de la loi du 5 juillet 1998 relative au règlement collectif de dettes et à la possibilité de vente de gré à gré des biens immeubles saisis, telle que modifiée par la loi du 19 avril 2002.

<sup>24</sup> Communication de la Commission du 11 septembre 1996, Les services d'intérêt général en Europe, JO C 281, 29 septembre 1996, page 3.

## Conclusions

Avoir accès à des services bancaires de base ainsi qu'à un crédit approprié à sa situation sociale et financière personnelle constituent donc des droits qui procèdent de la citoyenneté et qui sont opposables en tant que tels à l'ensemble des opérateurs économiques actifs dans les secteurs concernés. Cette approche universelle avait été explicitement demandée en 1994 dans le Rapport Général sur la Pauvreté : «Nous ne voulons pas de droits spéciaux pour les pauvres; nous voulons une société où nous sommes reconnus comme citoyens à part entière».

C'est en tout cas ce que plaident les mutuelles, syndicats, mouvements politiques et associations signataires du Mémorandum relatif à l'exclusion bancaire et financière<sup>25</sup>, qui demandent que des mesures soient prises dans quatre domaines : l'information, l'incitation, la compensation et la finance solidaire.

En terme d'information, une correcte évaluation des besoins doit permettre d'aider les différents acteurs, dispensateurs de crédit, services sociaux et pouvoirs publics, à mettre en œuvre les politiques les plus adéquates pour répondre à ces besoins. Les signataires du Mémorandum proposent l'élaboration d'indicateurs pertinents, relatifs principalement à l'accès au crédit mais aussi aux investissements et aux services bancaires, l'obligation pour chaque dispensateur de crédit de fournir périodiquement les informations qui correspondent à ces indicateurs, le contrôle de ces informations par un organisme indépendant et selon des procédures bien établies, ainsi que l'évaluation de l'action du secteur dans sa globalité et pour chaque opérateur en particulier en fonction de critères précis et d'une méthodologie adéquate.

Les pouvoirs publics peuvent par ailleurs aider les opérateurs à fournir un crédit approprié à la situation sociale personnelle du demandeur, en mettant en œuvre une politique incitative. On cite quelques mesures en ce sens : créer un mécanisme de publicité de la manière dont chaque dispensateur de crédit a répondu aux besoins de crédit, diriger l'argent des pouvoirs publics et des fonds de pension directement ou indirectement approvisionnés par ceux-ci vers les banques ayant obtenu la meilleure appréciation de la manière dont ils ont répondu aux besoins de crédit, appuyer les opérateurs qui offrent un crédit approprié par la mise en place d'incitants fiscaux, de fonds de garantie prenant en charge tout ou partie du risque, et de mécanismes externes d'évaluation du risque ou de titrisation<sup>26</sup> des portefeuilles de crédit.

Il paraît enfin essentiel d'intégrer les impératifs sociaux et collectifs d'accès au crédit dans le mécanisme lui-même : répartir sur l'ensemble des opérations de crédit la charge économique excédentaire que représente l'offre de crédit approprié, par un mécanisme de compensation qui rende neutre sur le plan économique la prise en charge de ce service économique d'intérêt général par certains opérateurs et évite ainsi une distorsion de concurrence<sup>27</sup>.

Par ailleurs, si l'ensemble des dispensateurs de crédit, banques et établissements non bancaires, assument une responsabilité particulière dans l'accès au crédit, qui justifie les mesures visées ci-dessus, il paraît également souhaitable de favoriser le développement de structures et d'outils spécifiques à la finance solidaire, qui, par essence, ont vocation à assurer l'accès à un crédit approprié. Ceci suppose de favoriser des mécanismes qui font le lien entre l'épargne et le crédit, comme des comptes de développement individuel<sup>28</sup> avec bonification ou des mécanismes de garantie publique liée

<sup>25</sup> <http://www.rfa.be/files/Memorandum%20FR.pdf>.

<sup>26</sup> Technique qui consiste à transformer, par l'entremise d'un tiers, des créances, par exemple des prêts, en instruments négociables sur un marché et destinés à être cédés à des investisseurs.

<sup>27</sup> Un tel mécanisme de compensation figure déjà dans la loi du 24 mars 2003 instaurant un service bancaire de base ainsi que dans l'article 20 § 2 et 3 de la loi du 5 juillet 1998 relative au règlement collectif de dettes et à la possibilité de vente de gré à gré des biens immeubles saisis, telle que modifiée par la loi du 19 avril 2002.

<sup>28</sup> Comptes qui, aux Etats-Unis, visent à encourager l'épargne auprès des plus démunis en mettant œuvre le mécanisme suivant :

à la constitution d'une épargne préalable, de créer des incitants spécifiques en faveur des structures non bancaires de la finance solidaire, par exemple des fonds de garantie ou des avantages fiscaux<sup>29</sup>, ou encore d'intervenir pour reconnaître un statut particulier aux organisations de finance solidaire<sup>30</sup>.

---

• Limitation de l'utilisation des fonds épargnés à des dépenses comme l'éducation, un premier achat de logement ou le démarrage d'une entreprise.

• Dépôt sur le compte, par des fondations et autres sources, de montants équivalents (à concurrence d'un plafond) à ceux déposés par le titulaire – le système bonifie donc les dépôts des épargnants jusqu'à 100 %.

<sup>29</sup> On aura égard à ce sujet à la proposition de loi déposée devant la Chambre le 17 mars 2004 par Madame et Messieurs Annemie Roppe, Charles Picqué et Eric Massin, modifiant la loi du 4 décembre 1990 relative aux opérations financières et aux marchés financiers, visant à créer une nouvelle catégorie d'organismes de placement collectif (OPC), dénommée Pricaf solidaire, et portant des dispositions fiscales diverses ; les Pricaf solidaires, telles qu'envisagées dans cette proposition, devront investir leur capital dans l'économie sociale tandis que les particuliers qui se porteront acquéreurs des parts de celles-ci bénéficieront d'une réduction d'impôt.

<sup>30</sup> Au niveau européen, il serait utile que les organisations de finance solidaire nécessaires pour couvrir les besoins en crédit puissent être exemptées, à l'instar des Credit Unions de Grande-Bretagne et d'Irlande, de la première directive bancaire et ne soient dès lors pas soumises aux contraintes imposées aux banques ; au niveau belge, les conditions nécessaires à la création de petites structures de crédit, de nouvelles caisses coopératives, mutuelles, ..., devraient être réunies, en profitant de cette possibilité qu'ont les Etats membres de l'Union européenne de fixer un seuil inférieur à 5 millions d'euros de capital pour la création d'une structure bancaire.

## Bibliographie

- Conaty P., *Partenariats de réinvestissement communautaire : intermédiation financière et régénération de l'économie sociale*, in Banques et cohésion sociale, Ed. Charles léopold Mayer, 2000.
- Eiris, *Guide to responsible banking*, 2003.
- Mullineux A., *Re-réglementer les banques : un agenda inachevé*, in Banques et cohésion sociale, Ed. Charles léopold Mayer, 2000.
- Observatoire du Crédit et de l'Endettement, *La consommation et le crédit aux particuliers*, Rapport général, 2002.
- Observatoire du Crédit et de l'Endettement, *Le crédit accessible aux personnes à revenus modestes*, 2001.
- Observatoire du Crédit et de l'Endettement, *Prévention et traitement du surendettement en Région wallonne*, Rapport d'évaluation, 2003.
- Pezard A., *Droit au crédit : approche juridique et problèmes*, in Exclusion et liens financiers, Rapport du Centre Walras 1999-2000, Economica, 1999.
- Réseau Financement Alternatif, *Elaboration d'un service bancaire universel, 1<sup>ière</sup> partie, L'accès ou le maintien d'un compte bancaire*, 2001.
- Servet J.-M., *L'exclusion, un paradoxe de la finance*, in L'exclusion bancaire, Revue d'économie financière, n° 58, Montchrestien, Paris.
- UNAF, *Les fichiers positifs de crédits*, juin 2002.
- Vereniging van Beleggers voor Duurzame Ontwikkeling, *Duurzame kredietverlening, Transparantie van duurzaamheid bij het rentemargebedrijf van banken*, 2003.