

# Prévention des situations de surendettement (avis du 17 décembre 1998)

*Rapporteurs :*

*M. Gérard MONTANT (Indecosa-cgt), pour le collège consommateur,*

*M. Bernard DROT (MEDEF), pour le collège professionnel.*

" Le mandat donné au groupe de travail surendettement prévoyait que la réflexion du groupe s'articulerait autour de deux axes. D'une part l'amélioration du dispositif de traitement, d'autre part les mesures préventives envisageables.

Le CNC a rendu le 4 décembre 1997 un avis concernant des améliorations à la procédure du surendettement. Cet avis sert de base au projet de réforme de la procédure.

Comme cela avait été indiqué lors de la remise du rapport, il faut maintenant poursuivre la réflexion sur les moyens de prévenir le phénomène et de rechercher quelles sont les solutions adaptées. Si le groupe de travail aborde des aspects de technique financière, il veillera à travailler en liaison avec le comité consultatif du Conseil National du Crédit et du Titre. "

C'est sur la base de ce mandat que le CNC réunit le 17 décembre 1998 adopte les avis suivants..

En amont et aval des commissions de surendettement.

Le groupe de travail du C.N.C. sur le surendettement dans certaines de ses réunions a examiné les dispositions à mettre en oeuvre afin de créer :

avant la saisine de la Commission de surendettement, les conditions d'une aide destinée aux consommateurs qui connaissent des difficultés économiques,

après les décisions de la commissions, ou du juge, les conditions d'une aide destinée aux consommateurs concernés par cette situation et rencontrant des difficultés dans la mise en oeuvre des décisions de la commission.

Les Consommateurs et les Professionnels conjointement proposent d'inscrire la prévention et le suivi en matière de surendettement dans la perspective de la loi du 29 juillet 1998 et dans l'esprit de l'avis adopté par les deux collèges en décembre 1997.

Après débats, le Collège des Professionnels et le Collège des Consommateurs suggèrent la création d'un dispositif départemental placé sous la responsabilité des préfets, constitué des représentants des services sociaux dépendants des différentes administrations publiques, des collectivités locales et des structures type CAF, UNEDIC, fonds solidarité eau et énergie..., et intégrant en son sein les représentants du monde associatif (organisations de consommateurs, organisations caritatives...)

Le CNC suggère que ce dispositif soit opérationnel pour :

Identifier et mettre à jour les aides financières existantes au niveau d'un département (nature, champ d'application, montant, etc.), et leur structure juridique (convention...).

Identifier les partenaires publics et sociaux (structures et personnes ressources) qui interviennent d'une manière ou d'une autre dans l'octroi des aides (participation financière, participation sociale, suivi des familles, distribution des fonds, gestion etc.)

Mettre en cohérence et en réseau l'ensemble du dispositif intervenant dans la prévention et la lutte contre les exclusions. Constituer un maillage départemental d'informations, susceptible de prévenir l'exclusion en identifiant les partenaires locaux.

Communiquer à chaque partenaire du réseau les informations indispensables pour orienter efficacement les personnes et les familles vers la structure efficace pouvant résoudre l'ensemble de ces problèmes, (commission de surendettement, FSL, CAF, EDF, CGE etc.)

Apporter une réponse sociale aux dossiers complexes que les "guichets uniques de proximité" n'auraient pas compétence à traiter. Ceci nécessite la mise à la disposition de la cellule des moyens rapides d'intervention.

Les deux collègues suggèrent par ailleurs la mise en place d'un dispositif local d'aide de conseil pour la prévention et le suivi volontaire.

Favoriser un accueil et une écoute des personnes.

Enrayer le plus en amont possible, les problèmes d'impayés, d'isolement, de dégradation de la vie familiale en laissant intervenir les acteurs sociaux susceptibles de stopper la spirale des problèmes.

Éviter que les personnes aient de multiples démarches à réaliser pour obtenir des informations précises sur l'ensemble de leurs problèmes, ou simplement pour connaître leurs droits en termes d'allocations diverses ou d'aides spécifiques.

Nécessairement proche de la population, dans des lieux permettant la confidentialité de la démarche, ce centre d'accueil appelé encore " Guichet unique de proximité ", associant dans un fonctionnement en réseau les associations, les services publics et les structures sociales, assumeront trois fonctions :

Une fonction d'accueil et d'informations destinée à informer les personnes sur l'ensemble des droits sociaux, familiaux existants, sur les dispositions actuelles pour répondre aux règlements des situations de surendettement, sur les procédures à mettre en oeuvre pour bénéficier de ces droits. Ceci nécessite une liaison très étroite avec le dispositif départemental pour obtenir le maximum d'informations sur l'existant et l'évolution des droits et des aides.

Une fonction de conseil, d'orientation et de traitement d'une situation personnelle ou familiale pouvant aller jusqu'au montage de dossier destiné aux structures d'aides.

Une fonction d'aide et de conseil envers les personnes qui, en cours de plan de surendettement, en situation de moratoire ou après effacement des dettes rencontrent des difficultés économiques, sociales, psychologiques...

Les deux collèges tiennent à souligner qu'une relation étroite entre les animateurs des Guichets uniques de proximité et les responsables des commissions de surendettement doit exister afin que ces animateurs soient à même, de par leurs contacts avec les personnes surendettées, d'éviter les dysfonctionnements des commissions de surendettement, d'attirer l'attention de leurs responsables sur les urgences, les cas particuliers...

Les membres des deux collèges tiennent dans le cadre de cet avis à formuler quelques appréciations complémentaires nécessaires à la mise en oeuvre du dispositif sur lequel ils se sont accordés à savoir :

La création des structures qu'ils proposent s'intégrant dans le dispositif mis en place par la loi contre les exclusions, quelle que soit la forme qu'ils prendront doit faire l'objet d'une large information de l'opinion publique afin que celle-ci en connaisse l'existence, la mission et la localisation.

Les structures d'aide, de conseil pour la prévention ou le suivi des situations de surendettement ne peuvent avoir aucun caractère de passage obligé pour les personnes en situation économique difficile. Elles peuvent et doivent y faire appel suivant que de besoins et comme elles le jugent. Pour autant, le groupe de travail considère qu'il faut, en dehors de l'information générale qui doit nécessairement être faite comme souligné au point 1) de ce chapitre, faire une information spécifique aux personnes en situation de surendettement, information qui devra être faite en particulier par le secrétariat de la commission de surendettement lorsque les personnes feront une demande de dossier, lorsqu'il rendra compte des décisions de la commission, par le greffe du tribunal lorsqu'il rendra compte des décisions du juge...

Le dispositif proposé ne peut être opératif et donc avoir des chances de remplir sa mission que si les personnes qui consultent les animateurs du Guichet unique de proximité, trouvent en eux des personnes discrètes, compétentes, attentives à leurs problèmes et formées pour y répondre, ce qui suppose que des moyens soient dégagés pour la formation de ces animateurs qui ne peuvent dans le cas où il s'agirait de personnels des collectivités locales, ou des administrations d'État qu'être du personnel ayant expressément décidé d'assumer ces fonctions d'animation. Dans la sphère de leurs compétences, les Professionnels ont exprimé leur disposition à participer à la formation des animateurs des " Guichets uniques de proximité ".

Le dispositif proposé ne peut que se trouver géographiquement proche des populations concernées, lorsque cela ne sera pas possible, un système de numéro d'appel gratuit devra être mis en place pour faciliter ensuite le contact entre les intéressés et les animateurs du Guichet unique de proximité.

Les animateurs du dispositif d'aide, de conseil, de suivi qui auront pour mission aussi d'aider concrètement les personnes en difficulté, devraient pouvoir compter sur l'aide de l'ensemble des administrations, services publics, des créanciers (notamment prêteurs et bailleurs) et pour se faire le groupe considère que chacune de ses composantes devaient pour chaque

département désigner un correspondant des " Guichets uniques " capable d'apporter dans sa sphère de compétences les éléments de réponses aux problèmes soulevés par les animateurs.

Les Guichets uniques devront certes être des structures en capacité de jouer leur rôle ce qui suppose qu'elles en aient les moyens y compris en personnels administratifs, en documentation, en moyen informatique... mais ces centres d'accueil devront rester des structures capables à tout moment de s'adapter aux besoins c'est à dire par exemple de se dédoubler ou disparaître.

## **Les cautions**

Le Groupe de Travail Surendettement du CNC a étudié les problèmes posés par les cautions.

Dans un premier temps, les professionnels ont rappelé les considérations économiques qui conduisent à garantir certains engagements par des cautions, et donc leurs attentes en la matière.

De leur côté, les consommateurs ont exprimé leurs préoccupations devant la situation difficile où se trouvent parfois des personnes physiques et leurs familles lorsque, ayant cautionné certains engagements, elles se trouvent contraintes de les honorer du fait de la défaillance du débiteur principal.

Ces difficultés ont diverses origines :

Tout d'abord les personnes physiques mesurent généralement mal les risques qu'elles sont susceptibles d'encourir lorsqu'elles donnent leur caution.

Ensuite une caution, solvable lors de la conclusion du contrat, peut parfois se retrouver ultérieurement en situation difficile, voire précaire, la mettant dans l'impossibilité de faire face à un engagement initialement raisonnable.

Par ailleurs, la combinaison entre les différentes formes de caution (simple ou solidaire) et les politiques de gestion des impayés propres à chaque créancier, amènent dans de trop nombreux cas la caution à devoir faire face, sans délai, à l'exigence de remboursement d'une créance totalement échue.

A l'issue de leurs travaux, Professionnels et Consommateurs ont arrêté l'avis suivant qui comporte :

- Un certain nombre de principes et propositions pratiques sur lesquels consommateurs et professionnels sont d'accord et qui permettraient d'améliorer le sort des personnes physiques ayant cautionné des engagements non professionnels,
- Les sujets sur lesquels les Professionnels et les Consommateurs sans être totalement en désaccord n'ont pu trouver pour l'heure une position totalement convergente,

## **Propositions conjointes du Collège Consommateurs et du Collège Professionnels**

Obligation pour tout professionnel qui accepte une caution de s'assurer, à peine de nullité, que la personne physique présente des garanties économiques suffisantes pour faire face, sans difficulté particulière, à la mise en oeuvre éventuelle de sa caution (cette disposition existe déjà en matière de crédit aux particuliers).

Améliorer l'information de la caution au moment de la conclusion du contrat : des formules simples, et réellement accessibles à l'ensemble de nos concitoyens, sont à inventer.

Dans tous les cas où la conclusion d'un contrat est soumise à délai de réflexion et/ou de rétractation, les cautions doivent pouvoir bénéficier d'un délai prenant fin en même temps que celui dont bénéficie le contractant principal.

Afin d'en éviter la découverte trop tardive, une défaillance, même passagère, du débiteur principal doit être notifiée à la caution dans un bref délai.

Toute caution qui est en mesure de reprendre le paiement des échéances contractuelles doit pouvoir, au moment où elle est appelée, bénéficier du terme, avec report en fin de contrat pour l'échut impayé.

S'agissant de cautionnements professionnels par des personnes physiques nullement intéressées à la marche et aux résultats de l'entreprise financée, consommateurs et professionnels sont tombés d'accord pour exprimer leur préoccupation devant les conséquences parfois douloureuses pour les personnes concernées de ces cautions désintéressées données à titre d'aide familiale. Ceci est notamment le cas en matière de créations de micro-entreprises, créations par ailleurs largement appelées de leurs vœux par les Pouvoirs Publics. Consommateurs et Professionnels pensent que pour cette catégorie particulière de cautionnements professionnels, un effort devrait être fait pour encourager le recours au système de cautionnement mutuel, de façon à éviter que les tentatives de créations de petites entreprises ne se traduisent, in fine, par le surendettement des proches de l'entrepreneur défaillant.

S'agissant de la couverture des risques tels le décès, le chômage, l'incapacité temporaire ou définitive de travail, Professionnels et Consommateurs sont d'accord pour considérer que, notamment dans le secteur du logement, une offre d'assurance maladie et/ou chômage prenant en charge le paiement des loyers, constituerait un progrès sensible tant pour les locataires que pour les cautions qui, ainsi, seraient beaucoup moins souvent appelées. Il est même permis de penser que si de telles assurances existaient, le nombre de cautions personnelles demandées en matière de logement diminueraient sensiblement, ce qui est un vœu fort des Associations de Consommateurs. Il appartient aux Pouvoirs Publics de créer les conditions pour qu'une telle offre se développe sans entrave réglementaire.

### **Remarque complémentaire**

Consommateurs et Professionnels sont d'accord pour considérer que les propositions ci-dessus sortent du cadre légal qui, actuellement, définit les cautions simples et les cautions solidaires. Tout en prenant acte des dispositions incluses dans la loi sur l'exclusion,

Consommateurs et Professionnels visent ainsi à créer une nouvelle catégorie, mieux adaptée à la protection des personnes physiques qui, notamment dans le cadre de la solidarité familiale, facilitent la souscription par des consommateurs d'engagements à finalité personnelle et familiale (crédits, baux d'habitations...). Il s'agit là de propositions permettant de véritables progrès.

Sujets sur lesquels les professionnels et les consommateurs sans être totalement en désaccord n'ont pu trouver pour l'heure une position totalement convergente

La non mise en oeuvre par décision judiciaire des cautions pour les personnes qui aurait subi entre la signature de leur engagement et la mise en oeuvre de la caution, une forte dégradation de leur situation économique.

La suppression des possibilités de cautionnement, par des personnes physiques, d'opérations souscrites par d'autres personnes physiques à des fins personnelles ou familiales.

Le bénéfice à la caution des aménagements et réductions obtenues par le débiteur défaillant engagé dans une procédure de surendettement,

Rendre les assurances obligatoires décès, maladie, chômage en matière de crédit aux particuliers.

Le crédit permanent et la publicité sur le crédit.

Le groupe de travail dans le cadre du mandat sur la prévention au surendettement a étudié les conséquences que pouvaient avoir la mauvaise maîtrise des crédits permanents sur l'endettement excessif des ménages et l'incitation à l'endettement que pouvait provoquer certaines formes de publicité sur des personnes en situation économique difficile.

Concernant les crédits permanents.

Sans vouloir remettre en cause le principe des crédits permanents, les organisations de consommateurs ont souhaité une meilleure réglementation de ce type de crédits afin d'éviter qu'ils ne conduisent certains consommateurs à les utiliser dans des conditions à risque.

Les professionnels pour ce qui les concernent considèrent que le principe du fonctionnement des crédits permanents fonctionnant sans risque pour la très grande majorité des consommateurs pense qu'une réglementation serait de nature à compliquer le fonctionnement d'un produit utilisé par des millions de consommateurs en France.

Les collèges des professionnels et consommateurs n'ont pu trouver un terrain d'accord sur les points suivant :

De ne pas conditionner le bénéfice des facilités de paiement à la signature d'un crédit sous la seule forme d'un crédit renouvelable.

D'exiger à l'occasion d'un renouvellement annuel du crédit, la manifestation expresse de la volonté du consommateur.

De formuler, 3 mois avant l'échéance annuelle du contrat de crédit permanent (article L 311-9), en cas de non-reconduction du crédit par la volonté expresse du consommateur des propositions concrètes (taux, mensualité minimum) pour le paiement du solde restant dû.

Dans le cas où une ouverture de crédit est faite à un consommateur par un organisme financier, que celui-ci ne puisse automatiquement transmettre au client une carte de crédit sans que le consommateur en ait expressément demandé le bénéfice.

Qu'il y ait toujours l'interdépendance des contrats lorsque le crédit est consécutif à la réalisation d'un contrat dont la réalisation est échelonnée dans le temps. Et ceci quel que soit la forme du crédit (crédit affecté ou crédit permanent).

Le CNC propose la mise en place d'un groupe de travail sur les crédits permanents.

Concernant la publicité sur les crédits.

Le groupe de travail a abordé certaines des questions consécutives aux conséquences que pouvait avoir la publicité en matière de crédits à la consommation sur l'endettement des ménages.

Tout en souhaitant qu'un nouveau mandat soit confié au CNC sur cette question spécifique de la publicité traitant le crédit, mandat ayant pour objet notamment de poursuivre et d'approfondir les travaux déjà conduits par le groupe de travail sur le surendettement, les professionnels et les consommateurs se sont mis d'accord pour proposer ensemble un certain nombre de mesures immédiates.

Les organisations de consommateurs et de professionnels se sont déclarées très préoccupées du nombre de publicités non conformes à la législation en vigueur voire totalement illégales qui paraissent régulièrement dans la presse gratuite. Elles demandent aux pouvoirs publics et aux services de l'administration "Commission Bancaire", "Justice", "Police", "DGCCRF"... de faire respecter la législation, que les contrevenants soient poursuivis avec la plus grande célérité et sévérité.

Les organisations de consommateurs et les Professionnels ont, au cours de leurs échanges, mis l'accent aussi sur certains des intermédiaires des opérations de banques qui très souvent sont à l'origine des petites annonces sur les crédits dans les journaux d'annonces distribués gratuitement. Elles en appellent aux pouvoirs publics pour faire respecter la législation en la matière notamment en exigeant que soit clairement et explicitement signalé dans l'annonce pour le compte de qui l'intermédiaire agit.

Les organisations de consommateurs et les organisations de professionnels demandent au législateur de supprimer l'obligation dans la publicité sur le crédit de faire figurer le TEG mensuel. Elles considèrent que seul le TEG annuel devrait figurer dans les publicités sur le crédit, toute référence à un autre taux entraînant des risques de confusion.

Abordant les problèmes de l'introduction de l'Euro et de la concurrence notamment au niveau de l'Europe, les organisations de consommateurs et les organisations de professionnels en appellent aux autorités publiques françaises et à celles de l'Union Européenne pour qu'une législation claire soit mise en place qui ne réduise pas le niveau de protection des

consommateurs et que toutes les entreprises soient mises en situation de devoir appliquer la règle du pays destinataire de l'offre.

Enfin concernant le message publicitaire les organisations de consommateurs et les organisations de professionnelles sont d'accord pour considérer que la nature du message doit conditionner sa forme à savoir :

S'il s'agit d'un message promouvant non une offre particulière mais l'enseigne, c'est à dire donnant l'information selon laquelle telle entreprise procure à qui le souhaite des crédits à la consommation, ce message n'aura pas besoin de faire référence aux conditions précises des crédits offerts, celles-ci faisant l'objet d'une information écrite ultérieure, information qui elle devra être conforme à la législation en vigueur.

S'il s'agit d'un message promouvant une offre particulière celui-ci devra être compréhensible par tout le monde, informatif et respecter scrupuleusement la législation en vigueur portant notamment sur l'ensemble des mentions chiffrées obligatoires.

Enfin le collège consommateurs et le collège professionnels réitère leur souhait que la DGCCRF propose dans les meilleurs délais aux deux collèges un projet d'une nouvelle rédaction des offres préalables de crédits.

**Les membres du Conseil national de la consommation, réunis en séance plénière le 17 Décembre 1998, ont adopté l'avis à l'unanimité des deux collèges moins une abstention pour le collège des " consommateurs et usagers ".**