



# Services consultatifs en matière d'endettement des ménages dans l'Union européenne

## Résumé

### Introduction

De nombreux citoyens de l'Union européenne éprouvent de grandes difficultés à rembourser leur crédit hypothécaire ou à la consommation, ainsi qu'à payer leur loyer et factures de consommation courantes. En 2010, plus d'une personne sur quatre déclarait se sentir menacée par le surendettement, et 11,6 % des citoyens étaient en défaut de paiement pour des dettes ou factures de ce type (une augmentation par rapport aux 9,9 % de 2007).

La présente étude Eurofound se penche sur les services consultatifs, et plus particulièrement sur les améliorations à apporter au niveau de la qualité de leurs services et de leur accès. Elle relève les mesures efficaces de conseils en matière d'endettement et identifie les conditions qui contribuent aux bonnes pratiques.

L'étude se base sur un document de travail précédent et rassemble les données internationales et la littérature existante sur le sujet afin de fournir une vue d'ensemble et une perspective comparative. Mais surtout, elle s'appuie sur des faits tirés d'études nationales menées en Hongrie, Irlande, Portugal et Suède, chacune de celles-ci incluant des études de cas portant sur des services consultatifs spécifiques en matière d'endettement. Des conseillers en la matière, des ménages ayant reçu l'aide de conseillers et d'autres parties intéressées ont été interrogés sur leurs expériences et leurs avis sur ce qui fonctionne ou non, et dans quelles circonstances.

### Contexte politique

La stratégie Europe 2020 a notamment pour objectif principal de sortir 20 millions de personnes de la pauvreté d'ici à 2020. L'une des causes de plus en plus fréquente de la pauvreté est le surendettement. La gestion de cette problématique est un aspect fondamental de la réduction réelle de la pauvreté. Cependant, avec la récession économique, de plus en plus de ménages qui n'étaient pas menacés par la pauvreté auparavant font à présent face à des problèmes liés aux dettes.

### Principales observations

Pour de nombreuses personnes, la crise économique et financière a entraîné une diminution des revenus à la suite d'une réduction des heures de travail ou de l'apparition du chômage. À l'automne 2008, un ménage sur cinq à l'intérieur de l'Union européenne faisait état d'une chute substantielle de ses revenus au cours de l'année précédente. Il arrive fréquemment que des ménages ayant pris des engagements à long terme sous une conjoncture plus favorable sont maintenant incapables de rembourser leurs dettes. Certaines personnes peuvent être en retard de paiement de leurs factures de consommation courante suite à la diminution de leurs revenus et aux autres factures qu'ils ont à payer. Cette situation se présente fréquemment chez les personnes au chômage, dont les factures de consommation courante sont plus élevées, notamment en raison du temps supplémentaire qu'elles passent à leur domicile.

Les ménages appauvris sont davantage susceptibles de contracter de petits emprunts afin d'effectuer des paiements, financer des réparations urgentes chez eux et financer des biens. Ce type de petits prêts accessibles s'accompagne souvent de taux d'intérêt élevés ou encourage les consommateurs à acheter des produits qu'ils ne peuvent normalement pas se permettre. Si les échéances ne sont pas respectées, le paiement des intérêts cumulatifs, des amendes et des frais administratifs peut entraîner les débiteurs dans une spirale incontrôlable.

Avec l'aide des services consultatifs en matière d'endettement, tant les citoyens rencontrant ces problèmes pour la première fois que ceux vivant en situation de pauvreté chronique peuvent assainir leurs finances, et souvent reprendre le contrôle de leur existence. L'absence de toute aide génère des coûts réels pour le ménage et pour la société. Le surendettement peut en effet entraîner, ou être un symptôme, d'une vaste palette de problèmes, y compris sociaux et sanitaires, tels que la dépression et la rupture des relations conjugales.

Avec la crise vient son lot de défis, sous la forme de l'augmentation de la demande de services d'assistance face à la diminution des ressources. La présente étude identifie différentes manières de gérer la situation et d'améliorer l'accès aux services. Elle

révèle que la qualité des services consultatifs en matière d'endettement peut être améliorée par des approches sur mesure, en laissant autant que possible les commandes au ménage et en bâtissant des relations de confiance entre toutes les parties intéressées.

## Orientations politiques

### Fournir un accès en temps utile

- Apporter une aide en temps opportun peut se révéler difficile, particulièrement lorsque les personnes dans le besoin sont exclues socialement. Parmi les mesures qui pourraient se révéler utiles, on relève notamment la possibilité de prendre un premier contact de manière anonyme, des canaux de communication en plusieurs langues et par le biais de différents médias, du marketing ciblé, des systèmes d'alerte précoce et des services d'approche.
- Les partenaires sociaux peuvent jouer un rôle important en fournissant aux salariés des informations sur les services disponibles. En effet, les problèmes d'endettement surviennent souvent à la suite de la perte soudaine et inattendue d'un emploi.
- Les listes d'attente, la non-disponibilité des services et les critères d'exclusion tels que les plafonds en matière de dette ou de revenus sont pointés comme entravant l'accès aux services consultatifs. Une réorientation rapide et des «systèmes de services minimums» pourraient contribuer à limiter l'impact négatif de telles barrières.

### Améliorer la qualité

- L'offre de services en matière d'endettement exige une approche cohérente et adaptée. Dans certains cas, une solution simple et rapide suffira, alors que dans d'autres, il faudra davantage de temps pour parvenir à une solution durable.
- Les manuels de conseils se sont révélés utiles, tout comme les équipes de conseillers composées de personnes issues de différents milieux, travaillant ensemble afin de mettre sur pied des solutions à long terme pour des cas spécifiques.
- Construire une relation de confiance, comprendre pleinement la situation d'un ménage et formuler une réponse appropriée peut prendre du temps. Les études de cas mentionnent différents facteurs pouvant se révéler efficaces, notamment le partage des expériences d'autres ménages ayant rencontré des problèmes d'endettement.
- Assurer la confidentialité de manière crédible et claire est essentiel. Les rencontres en face à face renforcent généralement la confiance, mais elles n'ont pas la même valeur à toutes les étapes de la procédure ni dans toutes les situations.
- Construire de bonnes relations entre les conseillers en matière de dette et les autres parties intéressées – créanciers, services d'aide sociale et services de soins de santé – est crucial. Une communication honnête et cohérente est un facteur essentiel pour construire une relation de confiance durable.

- Il est important que les services confient les commandes au ménage et s'assurent qu'il contribue activement à la solution, tout en continuant à lui apporter leur soutien. Cela contribue d'une part à donner au ménage la sensation d'avoir repris le contrôle, et d'autre part, les créanciers et conseillers en matière de dettes sont motivés dans les efforts qu'ils mettent en œuvre afin de trouver une solution appropriée.

- Pour le ménage endetté, la reconstruction d'un historique de paiement fiable s'avère souvent être un élément essentiel au cours de cette procédure, et ce notamment afin de se garantir l'accès à des crédits futurs, à des taux d'intérêts plus avantageux.

### Fonder des institutions saines

- L'assurance qualité exige l'enregistrement des services consultatifs et la formation des conseillers en matière d'endettement. En outre, il est nécessaire d'intégrer davantage les domaines de soutien tels que l'assistance juridique, les conseils financiers, la réparation pécuniaire et les soins de santé mentale.
- Il ne faut pas toujours considérer le chevauchement des domaines d'action de différentes institutions apportant une aide comme inefficace. Les organisations issues de contextes différents ont des forces différentes.
- Une approche holistique des problèmes d'endettement devrait être mise en place, comprenant une vaste palette de mesures préventives, correctives ou curatives, palliatives et de réhabilitation. La directive de la Commission européenne concernant les crédits aux consommateurs (2008/48/CE), par exemple, définit des mesures préventives importantes.
- Il est crucial de proposer des procédures de mise en faillite et de recouvrement judiciaire saines. Si les procédures juridiques ne doivent pas être trop courtes ni ouvertes afin d'éviter les abus, elles ne peuvent non plus être trop longues et inaccessibles. Pour les ménages, disposer d'incitants visant à maximiser leurs gains est important au cours de telles procédures, tous leurs revenus dépassant un certain minimum étant alors reversés aux créanciers, souvent pendant plusieurs années.
- Enfin, les politiques de logement peuvent jouer un rôle dans les situations d'urgence, par exemple en facilitant le déménagement du ménage vers une résidence plus abordable. Ce point est important, car les ménages connaissant des problèmes d'endettement ont souvent peur de se retrouver à la rue. De plus, les problèmes apparaissent souvent en raison des coûts liés au logement.

### Compléments d'informations

Le document de travail *Managing household debts: Social service provision in the EU* (2010), et le rapport d'étude, *Household debt advisory services in the European Union* (2012), sont disponibles à l'adresse <http://www.eurofound.europa.eu/areas/socialprotection/householddebts.htm>

Hans Dubois, chercheur  
hdu@eurofound.europa.eu