



Pays-Bas 2006

Effacement de dettes: Accord amiable et solution judiciaire

Rapport Synthèse

Dieter Korczak



On behalf of

European Commission

DG Employment, Social Affairs and Equal Opportunities

Table des matières

0. Résumé	3
Partie A: Description des principaux aspects de la politique néerlandaise	5
A.1 Le problème	5
A.2 La procédure amiable	5
A.3 La procédure judiciaire (WSNP).....	7
A.4 Principales différences entre le règlement amiable et statutaire	11
Partie B: Résultats obtenus jusqu'à présent	13
B.1 Résultats quantitatifs de la politique jusqu'à présent.....	13
B.2 Évaluation de la mise en œuvre de la politique.....	13
B.3 Évaluation des obstacles et des contraintes	14
Partie C : Le débat politique dans le pays hôte	16
C.1 Principales questions et sujets de débat sur la politique menée dans le pays	16
Partie D: Le débat politique au niveau européen	17
D.1 Le cadre politique à l'échelon européen.....	17
D.2 Un modèle théorique du surendettement en Europe.....	18
D.3 Éléments de comparaison européens et transnationaux	22
D.4 Évaluation du potentiel de transposition et valeur d'apprentissage e la bonne pratique présentée pour les autres États membres.....	24
Partie E: Conclusion et enseignements tirés	27

0 Résumé

Le contexte

L'évaluation par les pairs a eu lieu à Rotterdam les 6 et 7 novembre 2006 pour examiner un autre modèle de lutte contre le surendettement : le modèle néerlandais d'assainissement de dette amiable et judiciaire.

La réunion a été organisée par le ministère néerlandais de la justice, l'association des banques sociales municipales (Nvvk) et la banque sociale municipale de Rotterdam. Des représentants de cinq pays pairs dont le Danemark, la France, le Luxembourg, la Lettonie et la Suède y ont assisté, de même qu'un représentant du Réseau européen de lutte contre la pauvreté (EAPN).

Bonne pratique

Le modèle néerlandais de règlement de dettes volontaire et statutaire est plus ou moins unique dans l'Union européenne, puisqu'il prévoit une procédure permettant d'être acquitté de dette après trois ans. Cette approche vise l'inclusion sociale et encourage une participation entière au marché du travail en permettant aux personnes surendettées de prendre un nouveau départ dans la vie.

La procédure à l'amiable est gérée par les municipalités. Ces dernières contrôlent et financent les différentes organisations locales indépendantes qui apportent leur aide dans les problèmes de dette, par exemple les banques sociales municipales, les associations de prise en charge sociale et les services sociaux municipaux. Les banques sociales municipales (créées en 1932) ont un rôle spécifique. Elles mettent à la disposition des personnes surendettées et en situation de pauvreté une série de produits conçus à la fois pour prévenir le surendettement et pour aider à en sortir le cas échéant.

La procédure d'assainissement légal de la dette des personnes physiques (WSNP) existe depuis 1992, parallèlement à la loi néerlandaise sur la faillite. Comme son nom l'indique, la procédure WSNP s'adresse aux débiteurs privés qui cherchent activement un emploi (sauf s'ils ne sont pas aptes médicalement) ou qui travaillent, et qui sont disposés et en mesure de respecter les conditions de la procédure. Les indépendants, les anciens entrepreneurs et les petites entreprises peuvent également en bénéficier. À condition qu'ils respectent toutes les obligations liées au plan d'assainissement de dettes, les débiteurs acceptés à la procédure du WSNP sont habituellement déclarés désendettés après trois ans, même si les dettes ne sont pas remboursées, ce qui est habituellement le cas. En moyenne, quelque 10% seulement du montant total de la dette sont remboursés.

Principaux enseignements tirés

- La possibilité pour les personnes surendettées, les personnes en situation de pauvreté et les personnes qui ne répondent pas aux critères permettant d'avoir accès à des services

bancaires normaux a été très appréciée et considérée comme un instrument adapté pour éviter l'exclusion sociale.

- L'approche systématique des banques sociales municipales a été prisée, en ce compris les programmes de traitement des données.
- La gamme intégrée de services fournis était un autre point positif.
- La possibilité de pouvoir « repartir de zéro » après trois ans grâce à la procédure néerlandaise WSNP plutôt qu'après cinq ans, sept ans ou plus comme dans certains autres pays, a impressionné les évaluateurs par les pairs.
- La présence d'administrateurs compétents, qualifiés et certifiés, qui accompagnent les débiteurs tout au long de la procédure a été considérée comme une garantie importante de la qualité du système néerlandais

Potentiel de transposition

- Il est apparu difficile de créer des systèmes de banques sociales municipales dans l'UE-15 là où elles n'existent pas encore. Mais c'est une possibilité dans les nouveaux États membres où les services bancaires continuent de se développer.
- Certains éléments de l'approche intégrée de services peuvent être plus facilement transposables dans tous les États membres de l'UE.
- L'utilisation efficace de banques de données dans la procédure néerlandaise a été observée avec grand intérêt. Mais la possibilité pour le public d'accéder à ces bases de données pourrait être difficile à reproduire dans certains pays, en raison de leurs inquiétudes concernant le respect de la vie privée et les abus à des fins commerciales.
- Des préoccupations quant au respect de la vie privée ont également été exprimées au sujet du « blocus postal », lequel permet aux administrateurs néerlandais d'intercepter et de surveiller le courrier des débiteurs.
- Il a été recommandé que le système néerlandais adopte pour la procédure judiciaire d'assainissement de dettes la façon de préparer les débiteurs aux procédures judiciaires qui se pratique dans d'autres pays.
- En général, le système néerlandais semblait transposable dans des pays qui n'ont pas cette procédure ou qui ont une procédure moins développée. Même les pays où il existe une procédure d'apurement de dette de haut niveau, par exemple, la France, l'Allemagne, pourraient adopter des éléments de la procédure néerlandaise.
- Il faut noter qu'en dehors de l'approche néerlandaise de sensibilisation des débiteurs, il existe d'autres philosophies du règlement de dette en Europe : le modèle du nouveau départ, l'idée de l'État-providence et l'approche de l'administration de dettes.
- La gestion de dettes n'est pas seulement une obligation morale des sociétés. Les dépenses consacrées à la gestion de dettes sont en outre rentables. Pour chaque euro dépensé en conseils en matière de dettes, on économise deux euros dans d'autres domaines. Le redressement de dette peut renverser la descente vers la pauvreté et l'exclusion du logement, et promouvoir ainsi l'inclusion sociale.

- De surcroît, toutes les expériences d'assainissement de dette en Europe remettent en cause la responsabilité des créanciers. Il peut être utile non seulement de distinguer les débiteurs de bonne foi, mais également les créanciers de bonne foi.

Partie A: Description des principaux aspects de la politique néerlandaise

L'aide apportée aux problèmes de dettes aux Pays-Bas fait la distinction entre une procédure à l'amiable et une procédure judiciaire. Le modèle néerlandais est en ce sens unique dans l'Union européenne, puisqu'il permet aux personnes surendettées d'être acquittées de dette à l'issue d'une période de trois ans via une procédure systématique et structurée. Cet objectif suit l'idée du « nouveau départ » du modèle américain. Les débiteurs doivent avoir la possibilité de commencer une nouvelle vie, ce qu'on appelle en néerlandais la « schone-lei-doctrine » (la doctrine du recommencement sur de nouvelles bases). Ce modèle est considéré comme un instrument valable pour lutter contre le surendettement et pour faire passer les personnes de l'exclusion sociale à l'inclusion sociale.

A.1 Le problème

En novembre 2004, les Pays-Bas avaient une population de 16.294.072 habitants, dont 7.052.458 ménages. La population active totale, âgée de 15 à 64 ans compte près de 11 millions de personnes.

Environ 750.000 ménages présentent un risque accru de problèmes de paiement. Quelque 500.000 ménages peuvent à tout moment se retrouver en situation de surendettement. Environ 250.000 ménages ont de graves problèmes financiers.¹ Une enquête effectuée en septembre 2004 a montré qu'en 2003, 40.000 à 93.000 ménages avec un revenu représentant 150% du revenu minimum garanti net avaient des problèmes de dette.

En 2004, quelque 150.000 personnes se sont adressées à une institution prodiguant des conseils en matière de dette afin de demander de l'aide pour résoudre leurs problèmes financiers.²

A.2 La procédure amiable

La procédure amiable est gérée par les municipalités. Celles-ci contrôlent les différentes organisations indépendantes locales qui apportent leur aide dans les problèmes de dettes, par exemple les banques sociales municipales, les organisations de prise en charge sociale et les services sociaux municipaux. Il y a quelque 75 organisations différentes actives dans le domaine de la résolution de dette aux Pays-Bas. La moitié sont des caisses de sécurité sociale, l'autre moitié sont des banques sociales municipales.

¹ Janssen et al. « Problematische schulden, zicht op het onzichtbare », La Haye 1999.

² Benchmark « Schuldhulpverlening » (debt relief), SGBO 2003.

Les banques sociales municipales, les Gemeentelijke Kredietbanken (GKB), jouent un rôle spécifique. Depuis leur fondation en 1932, elles sont un phénomène courant aux Pays-Bas. Établies et financées par les autorités locales, ces banques offrent des services bancaires aux personnes à faible revenu et fournissent du crédit aux personnes qui, normalement, ne rempliraient pas les conditions d'obtention d'un prêt. Dans les années 1970, ces institutions ont été confrontées à l'augmentation des affaires dans lesquelles les personnes n'étaient plus en mesure de rembourser leurs dettes.

Dans ce contexte, l'organisation cadre des banques sociales municipales, la Nederlands Vereniging voor Volkskrediet (NVVK), a élaboré le « Code de conduite NVVK ». Ce code signifie en gros que pendant une période ne dépassant pas trois ans, les personnes endettées doivent vivre avec un maximum de 95% du niveau du revenu minimum garanti applicable. Pendant ce temps, leurs autres revenus et actifs immobilisés sont utilisés pour rembourser leurs créanciers. Tous les créanciers ont les mêmes droits, mais les créanciers ayant un droit préférentiel d'après la loi reçoivent un double pourcentage. À la fin de la période, les créanciers renoncent à la part restante de leurs prétentions. La procédure dépend de bonne disposition des débiteurs et des créanciers à trouver un accord à l'amiable et c'est pourquoi on l'appelle « règlement à l'amiable ».

Les banques sociales municipales ont les activités suivantes :

- Activités de prévention de dettes
- Conseils particuliers aux clients
- Analyse des revenus, des dépenses et des dettes des clients ('formalités d'admission')
- Gestion de budget (« *Budgetbeheer* »)
- Délai d'atermoiement (« *Schuldregeling* »)
- Crédit responsable (« *Kredietverstrekking* »)
- Procédure d'assainissement légal de la dette des personnes physiques (WSNP)

Les *activités de prévention des dettes* comportent des conseils éducatifs dans les écoles ou dans les entreprises et auprès d'individus. Du matériel (par exemple, des brochures) a été élaboré pour apprendre aux personnes comment se comporter avec l'argent.

Le *coaching* des clients comporte des cours individuels sur les assurances, la gestion du ménage, la souscription de crédit, la conclusion de marchés etc.

Le rééchelonnement de la dette suit une procédure structurée.

La *phase d'admission* comporte une analyse structurée du budget des clients, de l'utilisation de leur budget et de leurs ressources, de même que l'analyse des possibilités d'augmenter leur revenu et de réduire leurs dépenses. Après cet échange verbal d'informations entre le débiteur et la banque, le client doit signer un contrat disant qu'il respectera strictement et sans exception les règles fixées par la banque. Si le client ne respecte pas ses obligations, il ne sera plus accepté pour une procédure ultérieure.

L'étape suivante se concentre sur la *gestion du budget*, ce qui signifie le contrôle des revenus par la banque. Celui-ci se pratique selon un accord entre le client et la banque municipale. Une partie du rôle des banques est d'apprendre aux clients à gérer correctement leurs revenus. Les conseillers des banques ont une relation très étroite avec le client. Ils sont en contact presque

chaque semaine, et les clients sont invités à expliquer de quelle manière ils ont dépensé l'argent qui leur a été attribué pour la semaine.

Vient ensuite la procédure de *résolution des dettes* par une méthode strictement formalisée, basée sur l'accord amiable entre le débiteur et le créancier.

Les clients d'une banque municipale obtiennent également des prêts et du crédit, mais de façon responsable. Ces crédits couvrent des prêts modestes à faibles taux d'intérêt (par exemple pour acheter une machine à laver). Les clients reçoivent même une carte bancaire. Celle-ci peut être utilisée pour un montant défini et limité, comme une carte bancaire électronique courante.

Une bonne collaboration entre les services sociaux est un autre élément important, par exemple, dans les nombreux cas où le surendettement est lié à la toxicomanie ou à l'alcoolisme. Si l'on constate que le client est perturbé par des problèmes ou des circonstances de vie difficiles, il recevra des conseils supplémentaires et une assistance socio-psychologique.

La gestion intégrée et une technologie informatique avancée sont cruciales pour aider les banques de crédit municipales à prévenir et résorber la dette. Les éléments centraux de cette procédure sont certifiés ISO. Les banques font partie d'un réseau national qui couvre presque l'ensemble du pays.

En résumé, les **points forts du système** sont :

- **Une bonne organisation locale.**
- **Une approche productive et efficace.** Par exemple, à Appingedam, l'intermédiation par les banques de crédit municipales a fait passer le nombre d'expulsions de quelque 1.200 à 100 environ chaque année. Les propriétaires ont intérêt à coopérer avec les banques à ce sujet, compte tenu du fait que l'exécution d'une décision d'expulsion coûte de 5.000 à 7.000 euros.
- **Une position neutre.** Étant donné qu'il n'y a pas d'enjeu financier entre les clients et les banques de crédit municipales, celles-ci peuvent agir dans leur meilleur intérêt de la société.
- Les banques de crédit municipales **s'inscrivent dans la situation locale.**
- Elles utilisent des **solutions faisant appel à la haute technologie.**

A.3 La procédure judiciaire (WSNP)

Selon la loi, si la banque ne peut régler le problème de dette ou dégager une solution à l'amiable avec les créanciers, le problème est porté devant les tribunaux. C'est la fin de la procédure extrajudiciaire et le début de la procédure judiciaire.

L'année 1992 a marqué un changement décisif dans la manière dont sont traitées les personnes surendettées aux Pays-Bas. En 1992, il a été proposé de compléter la loi néerlandaise en matière de faillite, la *Faillissementswet*, par une loi sur le rééchelonnement de la dette, la « *Wet Schuldsanering Natuurlijke Personen* » (WSNP). Portant modification de la loi sur la faillite, la WSNP est finalement entrée en vigueur le 1er décembre 1998. La procédure d'assainissement

légal de la dette des personnes physiques (WSNP) signifie en fait que les personnes physiques et les indépendants qui ne sont pas parvenus à un arrangement à l'amiable, peuvent demander au tribunal d'imposer un règlement. Le tribunal ouvre la procédure uniquement aux débiteurs de bonne foi (« *goede trouw doctrine* »).

Par définition, la WSNP est un système structuré d'effacement de dettes qui évite l'exclusion sociale des débiteurs de bonne foi qui n'ont pas pu trouver un accord à l'amiable avec leurs créanciers.

La WSNP est exécutée par des administrateurs, les *bewindvoerder*, et est contrôlée par des juges-commissaires, les *rechter-commissaris*. Les organisations impliquées sont les bureaux d'avocats, (« *advocatenkantoor* »), les banques sociales municipales, les bureaux d'aide juridique (« *Bureau Rechtshulp* ») et les services de conseils en matière de dette (« *schuldhulpverlening/ Maatschappelijk werk* »).

Le registre des administrateurs fait la distinction entre deux types d'administrateurs : les avocats et ceux qui ne le sont pas. Parmi ceux-ci : les fonctionnaires des municipalités, les institutions de crédit municipales, les cabinets d'avocats, ou les cabinets de recouvrement privés. Pour pouvoir être inscrit comme administrateur si l'on n'est pas avocat

- Il faut être employé par un cabinet de recouvrement reconnu ou par un cabinet d'avocats qui traite d'affaires d'insolvabilité
- Il faut avoir terminé et réussi la formation de base d'administrateur de la WSNP qui s'adresse aux personnes qui ne sont pas avocates.

En revanche, les avocats :

- doivent être employés par un cabinet d'avocats qui travaille sur les questions d'insolvabilité
- doivent prouver qu'ils ont suffisamment d'expérience dans les questions d'insolvabilité ou qu'ils ont suivi une formation spécifique à cette fin.

Trois autres conditions s'appliquent tant aux avocats qu'à ceux qui ne le sont pas :

- Ils doivent avoir souscrit une assurance en responsabilité couvrant au moins deux incidents potentiels par an, pour une valeur d'au moins € 450.000 par incident.
- Ils doivent avoir une adresse électronique personnelle et opérationnelle.
- Durant les dix années précédant leur inscription, ils ne peuvent pas avoir été en faillite, en cessation de paiements ou faire l'objet d'un assainissement de dette obligatoire, ni avoir eu d'autres dettes problématiques pendant cette période.

C'est uniquement à partir du moment où les administrateurs sont repris sur le registre de la WSNP et que les informations financières les concernant ont été vérifiées que le Conseil d'aide juridique peut leur adresser des paiements. Quand le tribunal assigne des affaires à l'administrateur, le Conseil en est informé. Il y a quatre types d'affaires : la personne physique isolée, le ménage de personnes physiques, l'entrepreneur isolé et le couple d'entrepreneurs.

Isolé: une personne physique, non mariée en communauté de biens, sans partenariat enregistré en communauté de biens

Ménage : deux personnes physiques, mariées en communauté de biens ou partenariat enregistré en communauté de biens.

Particulier : n'est pas ou n'a pas été entrepreneur précédemment

Entrepreneur actuellement ou anciennement:

une personne qui a été active comme indépendant ou qui a dirigé une entreprise pendant cinq ans avant la demande d'assainissement de dette judiciaire. En outre, au moins 20 % des dettes peuvent être attribuées à l'entreprise.

Différents niveaux de subvention (TVA incluse) s'appliquent aux différents types de cas :

Type de cas	Subvention	Frais de port et autres coûts	Subvention totale	Avance	Deuxième tranche	Solde
Particulier isolé	€ 910	€ 187	€ 1097	€ 641	€ 228	€ 228
Ménage de particuliers	€ 1092	€ 216	€ 1308	€ 762	€ 273	€ 273
Entrepreneur isolé	€ 2019	€ 187	€ 2206	€ 1196	€ 505	€ 505
Ménage d'entrepreneurs	€ 2421	€ 216	€ 2599	€ 1407	€ 596	€ 596

Outre les subventions octroyées par le Conseil d'aide juridique, ils ont droit à des paiements de la part des débiteurs: 45 euros par mois dans le cas d'un débiteur isolé et 55 euros dans le cas d'un ménage. Le législateur a en effet considéré que les débiteurs devaient apporter leur propre contribution.

La plupart des procédures d'assainissement de dettes durent trois ans. La subvention est payée en trois tranches : une avance très rapidement après la désignation de l'administrateur, une deuxième tranche 18 mois plus tard et le solde quand l'administrateur a clos l'affaire. S'il y a de nombreuses plaintes concernant un administrateur spécifique, le Conseil peut décider de réduire la subvention versée jusqu'à ce que l'administrateur ait résolu les problèmes. Le Conseil a ce pouvoir depuis fin 2004, mais n'a pas encore été contraint de l'exercer.

Le Conseil d'aide juridique contrôle si une organisation est capable de fournir des administrateurs adéquats. Une autre tâche importante est d'améliorer la qualité des administrateurs individuels en leur offrant des formations de base et des cours de remise à niveau d'une journée. Dans l'objectif de contrôler la qualité, il y a une limite au nombre de cas traités par un administrateur. Un administrateur à temps plein peut à tout moment traiter des affaires totalisant un maximum de 250 points (une affaire impliquant un particulier isolé compte pour 5 points, un « ménage de particuliers », trois points par personne = 6 points, un entrepreneur isolé, 10 points ; un « ménage d'entrepreneurs » 6 points par personne: 12 points). Le Conseil surveille la conformité de la procédure. Si un administrateur ou une organisation dépasse, ou est sur le point de dépasser le maximum, ils ont la possibilité de s'en expliquer. Parallèlement, le Conseil demande aux tribunaux s'il y a des problèmes de qualité qui peuvent être dus à une surcharge d'affaires. Toutes les mesures sont décidées après une consultation mutuelle. C'est en définitive aux tribunaux qu'il incombe de décider si l'administrateur ou l'organisme en question continuera à être chargé de ces fonctions.

Il faut tenir compte du fait que la procédure WSNP est envisagée plutôt en dernier ressort que comme une solution de confort.

Au début de la procédure WSNP, le tribunal examine si l'affaire remplit les critères statutaires, principalement sur la base d'une déclaration obligatoire de la municipalité, qui fait état de la situation financière du débiteur et des tentatives d'accord à l'amiable.

Par exemple, les juges du tribunal de Rotterdam auditionnent 30 à 40 requêtes d'admission à la procédure WSNP par semaine. Chaque audience dure environ 10 minutes. L'accès à la procédure est refusé si le juge estime qu'il n'y a pas eu de tentative de rembourser les dettes en bonne foi, s'il existe le moindre doute quant au respect de ses obligations par le débiteur ou s'il existe un risque que ce dernier tente de léser ses créanciers pendant la procédure d'assainissement. Les dossiers des débiteurs qui présentent une dépendance ou des problèmes psychologiques sont également examinés avec grande attention. Les toxicomanes doivent être « sevrés » depuis au moins un an avant que le juge ne les admette à la procédure WSNP. Pour les débiteurs ayant des problèmes psychologiques, le juge doit vérifier qu'ils peuvent bénéficier d'aide.

Le tribunal impose au débiteur de chercher du travail (sauf dans certaines situations où des raisons médicales peuvent être invoquées) pour pouvoir continuer à participer à la procédure. L'obligation consiste à essayer de trouver un emploi, et à prouver les efforts entrepris. C'est la raison pour laquelle les candidatures à un emploi doivent être montrées à l'administrateur. Les participants à la procédure WSNP sont supposés écrire au moins une lettre de candidature par semaine. Entre parenthèses, la même obligation s'applique aux bénéficiaires d'allocations sociales. Il ne s'agit pas d'une sanction appliquée aux personnes endettées.

D'après le « blocus postal », tout courrier adressé au débiteur est renvoyé à l'administrateur, qui le vérifie avant de le transmettre. En principe, le blocus est levé à la fin de la procédure WSNP et dans certains cas plus tôt.

En l'absence de raisons de refuser la demande, le tribunal déclare que les règles de rééchelonnement de la dette sont applicables et désigne un administrateur judiciaire, le *Bewindvoerder*, qui supervise la procédure.

Pendant une période de trois ans, le débiteur conserve 95% du minimum vital (aide sociale) et cède le reste aux créanciers. Les règles concernant la répartition sont identiques avec l'accord à l'amiable.

Si le débiteur a respecté les règles et rempli les obligations régies par le plan de redressement de dette, le tribunal publie un document déclarant que le débiteur est désendetté (« *verlening van de schone lei* »). Ceci se produit habituellement après trois ans. Le fait que la dette soit remboursée ou non et le montant remboursé n'interviennent pas dans cette décision.

Dans environ 20% des cas, l'effacement des dettes n'est pas automatique. Dans la plupart des cas, moins de 10 % de la dette aura été réglée quand le débiteur obtient l'effacement de sa dette.

Si le débiteur ne remplit pas ses obligations (par exemple en contractant de nouveaux crédits, de nouvelles dettes, par un comportement déshonorant), il est habituellement déclaré officiellement en faillite et est soumis à la procédure en matière de faillite.

L'introduction d'un registre national automatisé des débiteurs est considérée comme une autre innovation importante de la procédure WSNP (« *Centraal Insolventie Register* »). Les débiteurs sont dans l'obligation de fournir toutes les pièces et justificatifs requis, ce qui peut être vérifié dans un registre des créanciers. La rétention d'information peut entraîner l'exclusion de la procédure. Cependant, il faut prouver que le débiteur a délibérément dissimulé des informations. Des annonces sont faites dans le journal officiel, le *Staatscourant*. Il existe en outre une base de données en ligne accessible au public, sur laquelle les créanciers peuvent vérifier si un débiteur a introduit une requête de procédure WSNP. Si c'est le cas, le créancier peut, bien entendu, compléter les informations. La WSNP accorde suffisamment de temps à cette fin, mais le créancier est tenu de vérifier si le débiteur a introduit une demande de procédure WSNP. Le fait qu'une personne passe par cette procédure devient alors public.

A.4 Principales différences entre le règlement amiable et statutaire

Les principales différences entre le règlement amiable et statutaire sont les suivantes :

- Dans le règlement amiable, il est difficile de contrôler si les débiteurs et les créanciers respectent les dispositions, alors qu'avec la procédure statutaire, l'administrateur judiciaire (Bewindvoerder) et le tribunal (juge-commissaire) contrôlent le respect des conditions.
- Dans la procédure WSNP, les coûts occasionnés par les administrateurs et les publications légales sont partiellement pris en charge sur le montant économisé. L'objectif est d'une part, de limiter les coûts pour les autorités et d'autre part, d'encourager les créanciers à accepter plus volontiers un règlement amiable parce que dans ce deuxième cas de figure, ils récupèrent davantage d'argent.

Effacement de dettes aux Pays-Bas

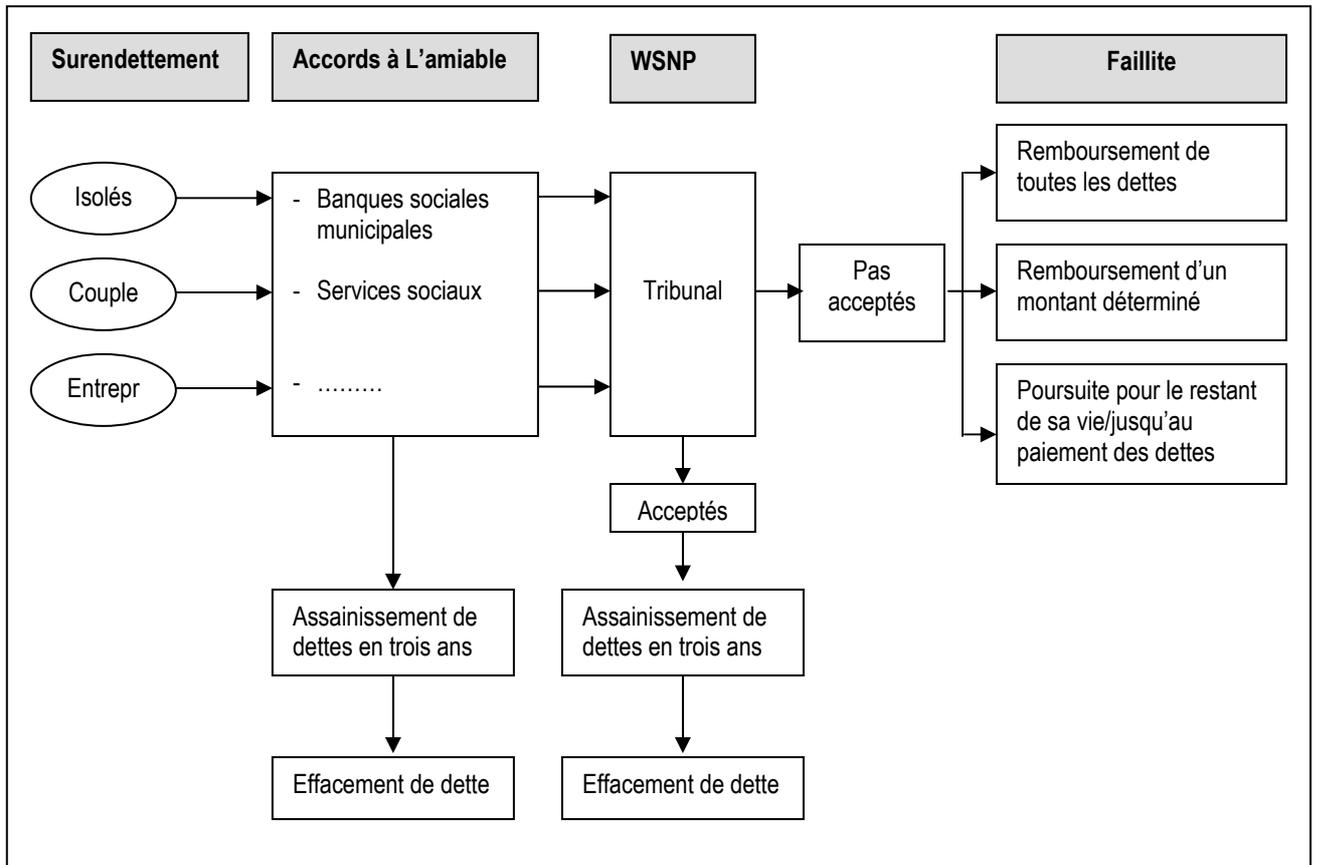


Diagramme: GP Forschungsgruppe 2006

Partie B: Résultats obtenus jusqu'à présent

B.1 Résultats quantitatifs de la politique jusqu'à présent

Il y a deux sources principales d'information concernant les aspects quantitatifs du remboursement de dette aux Pays-Bas: la base centrale des données concernant les règlements de dette, gérée par le Conseil de l'aide judiciaire (*Raad voor Rechtsbijstand*) et les statistiques annuelles du NVVK.

Le Conseil de l'aide judiciaire (*Raad voor Rechtsbijstand*) vient de publier une mesure de référence de toutes les affaires traitées par la WSNP de 1998 à 2004.³

Les résultats essentiels sont les suivantes :

- De 1998 au 1^{er} avril 2005, le nombre de règlements de dettes finalisés a concerné jusqu'à 61.689 personnes (53.788 ménages).
- En 2004, il y a eu 21.527 demandes de procédures WSNP, dont 88,4% ont été acceptées (19.031 personnes).
- La même année, 14.160 nouvelles procédures WSNP ont été ouvertes.
- 6.200 personnes ont terminé avec succès la procédure WSNP par une déclaration d'effacement de dettes.
- Le taux moyen de réussite est de 71% (nouveau départ). 16% sont déclarés en faillite, 5% trouvent un accord à l'amiable.
- Le revenu moyen du ménage était de 1.200 euros en 2004.
- Le débiteur moyen a contracté 11 à 17 dettes différentes.
- La dette moyenne s'élève à 32.000 euros pour les ménages de particuliers et à 100.000 euros pour les anciens entrepreneurs.
- 1.300 curateurs/administrateurs participent à la procédure.

En 2004, les institutions membres de la NVVK ont reçu 39.000 demandes de règlement de dette et se sont occupés de 27.000 budgets ('budgetbeheer').

Actuellement, il n'y a pas d'autre explication connue aux différences de répartition entre les femmes et les hommes dans l'accord à l'amiable du NVVK et la WSNP. Le taux de 14% ou 23% de clients divorcés reflète les problèmes financiers spécifiques des personnes divorcées et des familles monoparentales.

B.2 Évaluation de la mise en œuvre de la politique

L'exercice de suivi de 2006, presque achevé au moment de l'évaluation par les pairs, comporte une analyse de l'expérience des débiteurs qui ont terminé avec succès la procédure WSNP et qui ont bénéficié de l'effacement de dette. Avec le recul, comment appréhendent-ils leur assainissement de dette et quels sont les points à améliorer selon eux ? Un sondage qui devrait être terminé en 2007, examine quel est le meilleur modèle pour les comptes bloqués du point de

³ Raad voor Rechtsbijstand, Monitor WSNP. « Nulmeting », Tilburg 2005.
6-7 novembre 2006

vue statutaire, fiscal et pratique. La recherche universitaire est également parrainée, en ce compris une évaluation des formations de remise à niveau données aux administrateurs.

B.3 Évaluation des obstacles et des contraintes

Alors que le système judiciaire se base sur la loi et les finances nationales, les solutions à l'amiable dépendent des finances municipales, qui sont très variables.

En outre, leur ancrage local et leur dépendance à l'égard des municipalités impliquent que le service fourni peut varier d'un endroit à l'autre. Ceci peut parfois poser des problèmes, mais signifie aussi que les financements peuvent être adaptés pour satisfaire les besoins d'une localité particulière.

Les points faibles sont :

- **La concurrence entre la procédure amiable et la procédure judiciaire.** Cette concurrence est rarement discutée, mais elle existe.
- **L'approche amiable ne bénéficie d'aucun soutien juridique.** Si un client choisit de renoncer à la procédure, les banques de crédit municipales ne disposent d'aucun moyen pour les en dissuader. Ceci pose la question de savoir s'il est socialement acceptable que les banques exercent un contrôle fort sur leurs clients.
- **Les différentes approches régionales.**
- **L'absence de structure nationale.** Les municipalités peuvent simplement décider de ne pas y participer, ce qui peut poser un problème.
- **L'état de dépendance totale par rapport aux finances locales.** Le niveau de fonds disponible pour le système dépend en définitive des priorités budgétaires fixées par les politiciens locaux. S'il faut acheter une nouvelle pompe à incendie, il y aura moins d'argent disponible pour la prévention des dettes et les solutions à l'amiable.

Les trois questions qui doivent être examinées attentivement dans le modèle néerlandais sont :

- **La nature « volontaire » de la participation des municipalités.** Elle peut créer des inégalités, selon le lieu de résidence. Une approche nationale coordonnée doit donc être envisagée pour pouvoir influencer la politique d'ensemble.
- **L'importance du lien entre le modèle néerlandais et les politiques sociales et en matière d'emploi.** Le surendettement est souvent étroitement lié au chômage ; c'est pourquoi il est important d'examiner ces liens quand on étudie les moyens d'améliorer l'efficacité des mesures adoptées.
- **Quels sont les groupes cibles qui en tirent le plus de bénéfices?** Dans les programmes de lutte contre l'endettement, l'un ou l'autre groupe est habituellement négligé. En Autriche, par exemple, les populations migrantes sont rarement touchées par de tels programmes. Il y a en outre souvent un processus « d'écrémage » grâce auquel les classes moyennes inférieures profitent le plus des programmes d'assainissement de dette, tandis que ceux qui souffrent le plus de la pauvreté et de l'exclusion sociale sont une fois de plus exclus. Les participants à l'évaluation par les pairs ont eu l'impression que les migrants étaient surreprésentés dans la procédure WSNP.

Il y a de grandes disparités à travers le pays, mais également au sein des districts, dans la façon dont les dossiers sont préparés. Tous les demandeurs vus par les évaluateurs avaient d'une façon ou d'une autre, été en contact avec le système de règlement à l'amiable et ils avaient tous été informés de la façon dont les choses allaient se passer. Mais manifestement, ils ne comprennent pas toujours. Il ne faut pas oublier le fait que les gens se retrouvent impliqués dans la procédure WSNP pour différentes raisons. Un demandeur avait été en contact avec le système de règlement à l'amiable, mais ses revenus étaient trop peu élevés pour qu'un accord à l'amiable soit possible. Dans le cas d'un homme présentant des problèmes psychologiques, le juge avait très peu de pièces à partir desquelles travailler. Par conséquent, ces personnes se voient accorder le bénéfice du doute, sachant que les administrateurs informeront le tribunal si de réels problèmes surviennent par la suite.

Depuis l'introduction de la WSNP, la procédure à l'amiable est moins utilisée si une procédure judiciaire est possible. Le pourcentage de réussite de l'accord à l'amiable a d'ailleurs diminué de façon spectaculaire.

En 1992, d'après les organisations locales de conseils en dette, le taux de réussite de l'accord à l'amiable était de plus de 50% ; en 1997, ce taux était descendu à 38%; en 2000, à 25% et en 2005 à 9%.⁴

Les pourfendeurs de la WSNP (par exemple Jungmann, 2006) prétendent que le législateur a supposé à tort que les règlements judiciaires de dette seraient moins attrayants que les règlements volontaires pour les créanciers, alors que c'est principalement l'incitation financière que le législateur a souhaité créer qui s'est révélée trop insignifiante pour les créanciers.

Deuxièmement, de nombreuses municipalités ont profité de l'introduction de la procédure WSNP pour réduire leurs dépenses en règlement de dettes. En outre, elles ont modifié leur politique, en ce sens que les organisations qui donnaient des conseils en matière de dette ont été avisées d'arrêter de négocier avec les créanciers. Supposant que la WSNP serait très peu attrayante pour les créanciers, elles ont uniquement avancé des propositions de règlement de dettes à prendre ou à laisser par les créanciers. Vu ce qui précède et que la WSNP n'est pas inintéressante pour les créanciers, cette politique a eu un effet boomerang.

Troisièmement, le montant moyen de la dette par débiteur a augmenté, de même que le nombre de créanciers par débiteur. Cette évolution a entraîné, de manière générale, une diminution du montant à rembourser aux créanciers, ce qui a affaibli chez eux l'attrait pour le processus volontaire. En outre, dans le processus volontaire, chaque créancier doit accepter l'accord à l'amiable, ce qui est plus difficile à obtenir avec un nombre accru de créanciers.

En raison du succès de la WSNP, on pouvait en outre craindre la surcharge de travail des autorités judiciaires.

⁴ Nadja Jungmann, « De WSNP: bedoelde en onbedoelde effecten op het minnelijk traject », Leiden University Press, 2006.

Partie C: Le débat politique dans le pays hôte

C.1 Principales questions et sujets de débat sur la politique menée dans le pays

Des propositions de modification à la WSNP sont actuellement en discussion au Parlement néerlandais. Elles cherchent à limiter l'accès de la WSNP aux débiteurs qui sont réellement prêts à s'engager dans la procédure et à diminuer la charge de travail à laquelle sont confrontés les autorités judiciaires et les administrateurs. Les changements législatifs introduiraient notamment ce qu'on appelle une disposition obligatoire de remboursement de dette, qui obligerait les créanciers peu coopératifs à participer à la recherche d'un règlement extrajudiciaire. Les conditions imposées aux débiteurs pour accepter leurs requêtes de rééchelonnement de la dette au titre de la WSNP seraient également durcies.

On appelle le projet de loi qui modifie la WSNP existante la proposition n° 29942. Celle-ci inclut une clause disant que le juge peut imposer un règlement de dette, empêchant ainsi l'ouverture d'une procédure judiciaire d'assainissement de dettes en trois ans, si un créancier s'oppose déraisonnablement à un accord à l'amiable.

Une situation de dette va habituellement de pair avec d'autres problèmes : travail/revenus, relations, structure, éducation, modèles de dépenses, santé. C'est pour cette raison que la procédure néerlandaise à l'amiable d'aide aux problèmes de dettes fonctionne de façon globale, avec la collaboration de différentes organisations. Les banques sociales municipales, les assistants sociaux et les services sociaux (par exemple, les sociétés de logements sociaux, les services de réadaptation, les bureaux de réintégration, les centres d'hébergement pour les sans-abri). La question de savoir jusqu'où cette coopération globale doit aller reste ouverte. En raison de la décentralisation de la structure municipale aux Pays-Bas, l'exécution de l'approche complète est très diversifiée dans le pays.

Les matières à synchroniser au niveau national pourraient être : le professionnalisme, la coopération, la méthodologie, la recherche, la prévention, l'élaboration d'indicateurs, l'échange et la collaboration entre les quatre ministères concernés, à savoir les finances, les affaires sociales, l'économie et la justice.

Bien que le rapport entre le travail rémunéré et la résorption du surendettement soit reconnu, il y a peu de *relations institutionnelles* entre la réinsertion du chômeur et l'allègement de la dette. Le champ d'application des dispositions statutaires se limite principalement au rééchelonnement de dettes. Il n'y a pas d'approche intégrée de l'allègement de la dette qui tente de supprimer les causes sous-jacentes du surendettement. Une approche intégrée signifie la possibilité d'obtenir de l'aide pour gérer son budget, une aide psychologique et des soins pour les toxicomanes, mais également de l'aide pour trouver un travail rémunéré.

Partie D: Le débat politique au niveau européen

D.1 Le cadre politique à l'échelon européen

Au Conseil européen de Lisbonne en mars 2000, l'Union s'est fixé un nouvel objectif stratégique pour la décennie à venir: devenir l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde, capable d'une croissance économique durable, accompagnée d'une amélioration quantitative et qualitative de l'emploi et d'une plus grande cohésion sociale. Dans le cadre de cet objectif stratégique général, il a également été décidé de faire de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale un des éléments centraux de la modernisation du modèle social européen. Le Conseil européen a décidé de fonder les politiques d'inclusion sociale sur une méthode ouverte de coordination associant des plans d'action nationaux et une initiative de la Commission en matière de coopération.

Parmi les objectifs communs de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale adoptés par le Conseil européen de Nice en décembre 2000, la prévention et le traitement du surendettement sont en bonne place à l'agenda : mettre en place des politiques qui tentent de prévenir les crises qui peuvent aboutir à des situations d'exclusion sociale comme le surendettement, l'exclusion de l'école et du logement.

Dans les rapports sur la mise en œuvre des Plans d'action nationaux (PAN/inclusion 2001-2003, 2004-2006), plusieurs États membres (AT, BE, DE, FR, HU, LT, UK) ont souligné le développement du surendettement et son impact sur la pauvreté et l'exclusion sociale des individus et des familles.

S'agissant des études thématiques, le Programme d'action communautaire de lutte contre l'exclusion sociale (2002-2006) s'est concentré sur une recherche décisionnelle.

Le rapport de synthèse sur une évaluation par les pairs effectuée en Irlande, sur la base de la bonne pratique du « Irish Money Advice and Budgeting Service »⁵, a montré que le fléau du surendettement affectait les capacités humaines et les ressources individuelles, y compris la santé physique et mentale, le capital social (contacts et participation) et le capital humain (éducation et expérience). Il détériore en outre gravement les conditions de vie des familles concernées et de leurs enfants.

En mars 2006, le Conseil européen s'est fixé de nouveaux objectifs et a déterminé de nouvelles méthodes de travail pour la protection sociale et l'inclusion sociale. Afin de « donner un élan décisif à l'élimination de la pauvreté et de l'exclusion sociale », il a souligné la nécessité de garantir « l'accès de tous aux ressources, aux droits et aux services nécessaires pour participer à la société, tout en prévenant l'exclusion et en s'y attaquant » » Il faut également veiller à ce que les politiques d'inclusion sociale soient bien coordonnées et fassent intervenir tous les échelons des pouvoirs publics et l'ensemble des acteurs concernés, y compris les personnes en situation de pauvreté, et à ce que les politiques soient efficaces et intégrées dans toutes les politiques concernées, y compris économiques, budgétaires, d'éducation et de

⁵ Dieter Korczak (2004): Un service d'aide aux personnes avec des problèmes financiers et de lutte contre le surendettement -Rapport de synthèse. <http://www.peer-review-social-inclusion.net/>
6-7 novembre 2006

formation et les programmes des fonds structurels (notamment le FSE) ». L'organisation en vue de résoudre les problèmes de surendettement est une question centrale dans la mise en œuvre de ces objectifs et de ces méthodes de travail.

La Commission a accordé son soutien financier au projet FES - Financial Education And Better Access To Adequate Financial Services”, qui est mené à bien par ASB Schuldnerberatungen (AT), GP Forschungsgruppe (DE), l'Observatoire du Crédit et de l'Endettement (BE) et SKEF-Society for promotion of Financial Education (PL) de 2005 à 2007. Étant donné que l'accès aux services financiers et une meilleure éducation en matière financière ont été identifiés comme des stratégies clés pour prévenir le surendettement et par conséquent la pauvreté et l'exclusion sociale, le projet vise à réunir des informations sur les différents niveaux d'offre à la fois d'accès aux services financiers et d'éducation en matière financière en Europe. En outre, des modèles de bonne pratique et de nouvelles stratégies sont échangés et des stratégies de lobbying sont élaborées et ciblent les principaux acteurs (par exemple les fournisseurs de services financiers, les banques, la protection des consommateurs, les établissements scolaires). Le rapport final sera disponible fin 2007.

En 2007, la Commission européenne lancera et financera deux nouveaux projets. Le premier consistera à essayer de développer une définition européenne commune du surendettement. Il sera réalisé par l'Observatoire Européen des Etudes (F). Le deuxième projet établira un réseau européen des consommateurs et dette (ECDN), qui vise à réunir une large série d'acteurs dans la lutte contre le surendettement et l'exclusion sociale.

La résolution sur le surendettement adoptée par le Conseil européen demande une recommandation sur les solutions juridiques à apporter aux problèmes de dettes d'ici début 2007. Dès lors, l'évaluation par les pairs du modèle néerlandais d'un effacement de dette amiable et statutaire est tout à fait dans l'esprit des activités européennes générales de lutte contre le surendettement.

D.2 Un modèle théorique du surendettement en Europe

Une recherche effectuée récemment sur le surendettement en Europe montre explicitement certaines caractéristiques communes. Les personnes exclues sur le plan financier sont principalement : les personnes surendettées, les personnes à faible revenu, les sans-emploi, les bénéficiaires de l'aide sociale, les personnes présentant des handicaps physiques ou mentaux, les sans-abri et les personnes qui ne répondent pas aux critères des bureaux d'immatriculation.

Le fait que les personnes surendettées soient exclues d'une participation financière et sociale est évident. Pour décider de la meilleure manière d'agir sur le plan politique, il faut non seulement des données empiriques, mais également une approche théorique. Par conséquent, nous voulons présenter un cadre théorique systématique pour mieux faire comprendre les voies qui mènent au surendettement.

La *conscience* du risque, la *gestion* du risque, la *production* du risque et la *prévention* du risque appartiennent au processus de modernisation et jouent un rôle important dans l'apparition du surendettement et la protection contre celui-ci. La déstabilisation socio-économique des ménages et des familles

- est le résultat d'un comportement à risque de la personnalité ;
- dépend des situations de risque dans les conditions de travail et sur le marché du travail ;
- est causée par des difficultés dans l'organisation du ménage et de la famille ;
- est influencée par la puissance de l'offre du marché.

Quatre dimensions majeures doivent être prises en compte dans l'état d'esprit qui règne au début du surendettement : les ressources économiques, culturelles et éducatives, la motivation individuelle et les besoins quotidiens subjectifs ou objectifs et la création de la demande.

Ressources

Dans toute société, il y a une répartition des ressources. Pour certains, elles sont faibles, pour d'autres, élevées. C'est le cas pour l'enseignement, les revenus, les postes, le statut et le prestige, pour les réseaux, l'accès aux services, les positions et les sources d'information, le contexte familial. Les ressources sont dans une certaine mesure héritées. C'est également le cas des attitudes et du comportement. Les faibles revenus d'un ménage et de faibles ressources financières augmentent le risque de divorce dans les premières années du ménage et le risque de s'endetter.

Motivations

La recherche sur les motivations décrit différentes émotions primaires pertinentes dont la cupidité, la convoitise, l'envie. La consommation et les investissements sont des activités qui sont axées sur la satisfaction des émotions primaires. On peut les satisfaire par l'individualisme, la diversification, le statut et le prestige ou la consommation compensatrice. Le comportement hédoniste qui peut aboutir au surendettement ne concerne qu'un groupe de population très restreint. Il est tout particulièrement difficile pour les familles à faibles revenus d'apaiser leurs émotions par des biens de consommation sans s'endetter.

Besoins

Différentes circonstances de vie nécessitent des sommes d'argent différentes pour les besoins de la vie quotidienne. Les besoins financiers des jeunes adultes qui quittent la maison familiale, des jeunes ménages, des familles monoparentales, des familles nombreuses et des migrants sont supérieurs.

Création de la demande

Il est indéniable que la publicité a un pouvoir de suggestion et de manipulation. C'est pourquoi elle est largement utilisée pour aider à vendre des produits. En outre, il est prouvé que la publicité incite à acheter des produits et des marchandises inutiles. Il est difficile pour les consommateurs de choisir en toute connaissance de cause parce que la publicité pirouette sur la compréhension rationnelle et cognitive des consommateurs, tout en tentant d'influencer leurs émotions. Chaque année, le secteur publicitaire dépense des sommes colossales pour promouvoir les services financiers et la souscription de crédit. Les publicités donnent l'impression que la souscription de crédit est rapide, simple et facile, sans risque ni conséquence.

Offre du marché

Les dimensions mentionnées ci-dessus rencontrent une offre du marché, qui est assurée par les banques privées, les caisses d'épargne et d'autres banques, les assurances, le commerce, la vente par correspondance et d'autres services financiers. Un style de vie de subsistance qui se

limite à ses propres moyens sans contracter d'emprunt ou de crédit pour financer des biens de consommation et des investissements garantit une vie sans dette.

Néanmoins, le marché florissant du crédit à la consommation montre que les offres de crédit sont largement utilisées, en particulier dans la tranche d'âge de 25 à 45 ans. Les informations fournies par les bureaux d'enregistrement du crédit néerlandais et allemands indiquent que la plupart des crédits contractés sont remboursés sans problème majeur. La souscription de crédit est pour la plupart des gens un comportement normal et accepté.

Le prêt irresponsable augmente toutefois le risque de surendettement. Le prêt irresponsable est encouragé par une tarification axée sur le risque et une sous-estimation des sommes nécessaires pour vivre. Si 20 % du revenu mensuel disponible sont requis pour le remboursement des dettes, la responsabilité du créancier peut être doublée.

Déséquilibre entre les revenus et les dépenses

Dans un nombre grandissant de cas, il se produit un déséquilibre entre la somme d'argent disponible grâce aux revenus et l'importance des dépenses. Généralement, il existe trois possibilités pour rétablir l'équilibre :

- augmenter son revenu, ce qui est, en réalité, très difficile
- réduire ses dépenses, ce qui est plus facile que d'augmenter ses revenus, mais reste difficile, même il y a une volonté dans ce sens, parce que dépenser est une expression de l'espoir en l'avenir, et aussi parce que certaines dépenses sont contractuelles et ne peuvent être immédiatement réduites.
- réduire ses avoirs, en vendant une maison ou des actions, mais la valeur de ces avoirs peut fluctuer.

Si l'équilibre ne peut être rétabli, les créanciers ont alors tendance à considérer leur client comme « débiteur actif », une personnalité qui prend de grands risques, irresponsable et non fiable.

Surendettement

90% des personnes surendettées le deviennent soit, par l'aggravation de circonstances précaires, par exemple le chômage ou des charges financières extraordinaires, par exemple dues à un divorce.

Quant au classement des différents types de dettes, environ 40 % des clients surendettés en Allemagne sont endettés vis-à-vis du secteur public. La plupart des dettes privées (60%) sont les crédits et les prêts⁶. Viennent ensuite les dettes envers les compagnies distributrices d'énergie, les emprunts hypothécaires, les dettes commerciales, les dettes aux assurances et les dettes aux compagnies de téléphonie mobile. Le montant total des dettes privées est au moins cinq fois supérieur aux dettes vis-à-vis du secteur public.

Solutions

Le surendettement peut aboutir à l'exclusion sociale, l'exclusion du logement, le vagabondage et le suicide. Très souvent, il ne reste à la personne surendettée qu'à s'organiser une vie en dessous des limites de saisie, en étant constamment dépendant des allocations sociales.

⁶ Voir Dieter Korczak (2006): Überschuldung im Kontext der Modernisierung (Over-indebtedness as element of modernisation). In: Dieter Korczak (Hg.): Geld und andere Leidenschaften. Macht, Eitelkeit und Glück. Asanger-Verlag.

Le recouvrement de dettes amiable ou judiciaire est par conséquent la meilleure façon de sortir du surendettement et de faciliter un nouveau départ.

Les objectifs de la gestion de dettes sont de trois types :

- économiques : pour maintenir ou réintégrer les personnes dans les circuits économiques normaux et l'emploi, notamment en leur donnant un nouveau départ le cas échéant
- sociaux : pour éviter l'exclusion (de tous les membres d'une famille – les problèmes d'argent sont un des principaux motifs de divorce)
- régulateurs : pour encourager la médiation entre les débiteurs et les créanciers, sans devoir sans cesse se rendre au tribunal.

Quand peut-on parler de « réussite » dans ce contexte ? Est-ce quand un débiteur peut repartir sur des bases saines à la fin d'un moratoire ? Ou est-ce quand une situation problématique ne l'est plus, même si l'effacement n'a pas été obtenu ? Ou parle-t-on de succès quand il est clair qu'aucune nouvelle dette n'a été contractée pendant plusieurs années après l'obtention de l'effacement de dette ?

Peut-être est-il utile de définir la réussite dans ces cas quand une participation adéquate à la vie sociale, culturelle et financière est rendue.

Théorie du surendettement

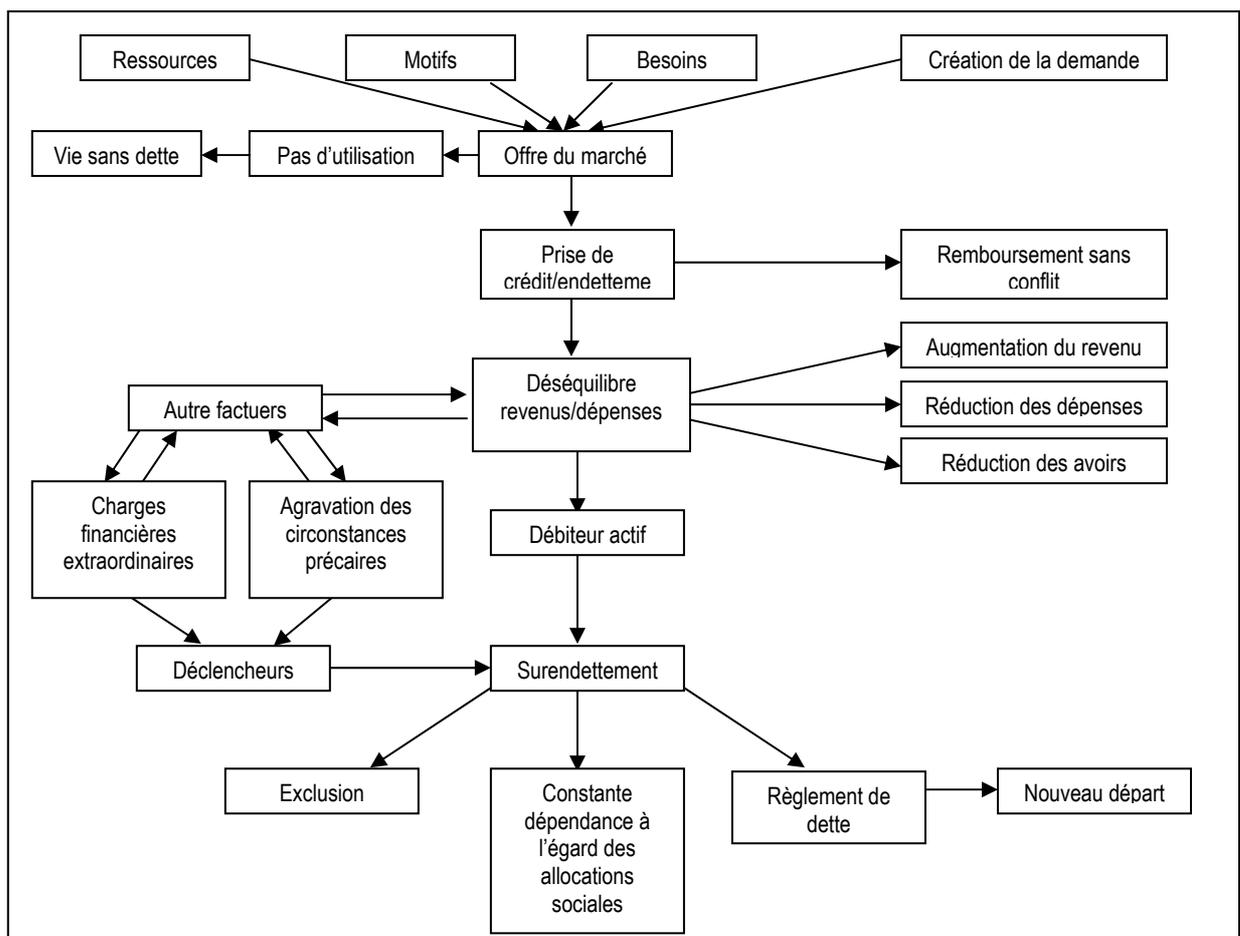


Diagramme : GP Forschungsgruppe 2006

D.3 Éléments de comparaison européens et transnationaux

Les lois qui permettent aux particuliers de se libérer de leurs dettes ont été introduites en Europe au début des années 1980: Danemark (1984), Angleterre/Pays de Galles (1986, rev. 2002), France (1989, rev. 1998), Norvège (1992), Finlande (1993), Autriche (1994), Suède (1994), Pays-Bas (1998), Belgique (1998) et Allemagne (1999). La loi luxembourgeoise en vigueur n'autorise pas les personnes surendettées à repartir de zéro.

Les différentes lois reflètent les différentes approches et philosophies à l'égard du règlement de dette.

L'Angleterre et le Pays de Galles suivent l'idée d'un **nouveau départ**. Pour les procédures qui ont été ouvertes depuis le 1^{er} avril 2004, l'apurement des dettes s'est fait endéans les 12 mois après la déclaration personnelle de faillite.⁷

Les lois concernant le recouvrement de dette dans les pays scandinaves sont modelées sur l'idée d'Etat-providence. L'office des poursuites par voie de saisie doit analyser les causes du surendettement avant d'ouvrir une procédure de règlement de dette. Le principal objectif est la réhabilitation du débiteur. La Suède a une procédure en trois étapes. La première n'est pas du tout réglementée. D'après la législation précédente, le débiteur était censé rechercher une solution à l'amiable, aidé dans la mesure du possible par les services de conseils municipaux. Cette solution n'a pas fonctionné uniformément à travers le pays et a souvent été inefficace, de sorte que la nouvelle loi n'impose plus cette condition au débiteur. Un des principaux changements de la nouvelle législation est que le service de poursuite a été habilité à manœuvrer un système d'allègement de dettes, y compris contre le gré d'un ou de plusieurs créanciers.

On peut caractériser l'approche française d'**administration de dettes**. En vertu de la loi n°98-657 du 29 juillet 1998 concernant la lutte contre l'exclusion, les débiteurs ont la possibilité d'être libérés de leurs dettes en partie ou en totalité après un moratoire de maximum de trois ans.

Dans les approches scandinaves et françaises, la **responsabilité des créanciers** est également prise en considération. Ceux-ci doivent accorder leurs produits financiers de façon responsable. Les lois autrichiennes, néerlandaises et allemandes de règlement de dettes ne tiennent pas compte de la responsabilité des créanciers. Dans ces pays, le principe suprême de la loi est **l'éducation en matière de dette**. Le débiteur doit se comporter de façon adaptée et honnête, il doit être un *débiteur de bonne foi*. Pour garantir sa coopération et sa bonne conduite, le débiteur doit adopter des modèles de conduite stricts et est sous contrôle pour une période limitée dans le temps (par exemple, aux Pays-Bas, trois ans, en Allemagne, 6 ans). En Allemagne, on va jusqu'à appeler ce délai « période de bonne conduite » (« Wohlverhaltensperiode »).

⁷ Il s'agit d'un nouveau règlement de la Enterprise act 2002.
6-7 novembre 2006

Pays	Accord à l'amiable	Règlement judiciaire
Finlande	Négociations entre le conseiller en dette, le débiteur et le(s) créancier(s).	Une procédure judiciaire ne peut être ouverte qu'avec l'accord du débiteur.
Suède	L'office des poursuites par voie de saisie élabore un plan de redressement de dette. Même si les créanciers refusent le plan, il peut être mis en œuvre par l'office.	L'office a la possibilité de transmettre le plan au tribunal qui peut élaborer un autre plan.
Danemark	N'existe pas.	Rééchelonnement de la dette dans le cadre de la loi sur la faillite. Plan de remboursement en cinq ans.
France	Une commission négocie un plan de règlement entre le débiteur et le créancier. S'il échoue, la commission définit un plan avec des mesures de règlement judiciaire.	La commission porte le plan devant le tribunal pour obtenir un arrêté d'exécution.
Luxembourg	Le Service National de Lutte contre le Surendettement (SICS) prépare des plans de recouvrement de dette.	La Commission de médiation(CM) est responsable d'approuver ou de rejeter les plans de recouvrement.
Belgique	Un médiateur désigné par le tribunal élabore un plan de paiement et négocie ce plan avec les parties.	Le tribunal peut exécuter le plan contre le gré des créanciers.
Allemagne	Un service accepté de conseils en matière de dettes élabore un plan de règlement en collaboration avec le débiteur. Si un créancier n'accepte pas le plan, celui-ci est abandonné.	Le tribunal décide, soit de procéder à un règlement judiciaire des dettes, soit d'ouvrir la procédure d'insolvabilité.
Lettonie	Accord tripartite concernant les conditions du remboursement de dettes entre le prestataire de service, le débiteur et l'autorité locale.	Procédure judiciaire.

D.4 Évaluation du potentiel de transposition et valeur d'apprentissage pour les autres États membres de la bonne pratique présentée

Lors de la discussion sur le potentiel de transposition du modèle néerlandais, il faut tenir compte des différences d'approches juridiques et de l'organisation des conseils en matière financière et de dettes : centralisée ou décentralisée, conseils pour des procédures amiables ou judiciaires, accès ouvert ou limité aux personnes qui ont des problèmes de dette, absence de financement gouvernemental ou financement total par le gouvernement.

Certains pays (l'Irlande, le Luxembourg, la France) ont des structures centralisées pour l'assainissement de dette, tandis que d'autres (R.-U., Allemagne, Pays-Bas, Autriche, Hongrie) ont des structures décentralisées. Le financement de l'apurement de dette varie fortement, d'un financement total par le gouvernement en Irlande et au Luxembourg à un financement volontaire au Royaume-Uni.

S'agissant du potentiel de transposition, les participants ont été très impressionnés par la globalité des services offerts par la banque de crédit municipale et par son approche systématique et professionnelle. Dans certains pays (FR, FI, IS), la banque sociale existe depuis longtemps, comme aux Pays-Bas. Dans les pays où elle n'existe pas, il est difficile d'imaginer en créer dans les circonstances actuelles. Parallèlement, il est peu probable que les banques commerciales dans certains pays coopèrent sur les questions de résolution des problèmes de dettes.

L'importance de disposer de banques de données de qualité et d'informations suffisantes a été soulignée. Une réglementation à l'échelon européen pourrait également être utile. Dans le cas du Luxembourg, par exemple, les gens peuvent facilement accumuler des dettes dans plusieurs pays voisins sans que l'on se rende compte de la totalité de leur montant. Concernant la transposition éventuelle de l'idée de la base de données, certains pays ont exprimé leur réticence s'agissant des conséquences sur la vie privée, mais également sur le risque d'abus à des fins commerciales. Les fournisseurs de crédit pourraient utiliser ces banques de données pour vérifier quelles sont les personnes qui n'ont pas contracté trop de crédits et qu'il vaut donc la peine de cibler.

Il a été constaté que l'on présume souvent à propos des personnes à faibles niveaux de revenus et d'éducation qu'elles ont des compétences supérieures en matière de gestion que celles qui ont des niveaux de revenus et d'enseignement supérieurs. L'importance d'établir des liens entre le travail contre le surendettement et d'autres aspects du système de sécurité sociale a été soulignée.

Le fait d'obtenir une remise de dette après une période de trois ans a été une surprise pour plusieurs pays pairs. Les participants ont généralement convenu de la nécessité de donner un nouveau départ après un délai raisonnablement court, plutôt qu'après sept ans ou plus comme dans certains pays. Certains aspects du nouveau système danois pour traiter les dettes vis-à-vis du service public pourraient également être transposables à d'autres pays. (voir p 24).

L'amélioration de l'équilibre entre les droits et les obligations des débiteurs et des créanciers a également été discutée. Il a été avancé que le concept de « bonne foi » devrait s'appliquer aux créanciers, de même qu'aux débiteurs. Une meilleure réglementation du marché pourrait être

nécessaire. En particulier dans le secteur privé, les créanciers devraient être confrontés aux conséquences que provoque le fait d'aiguillonner leurs clients vers des dettes qu'ils ne peuvent honorer. Un système permettant d'accorder la priorité aux créanciers « de bonne foi » pourrait être établi.

Plusieurs éléments du modèle néerlandais pourraient être intéressants pour le débat en cours au **Luxembourg**:

- Des procédures identiques pour le règlement amiable et judiciaire
- Accroître la confiance des créanciers à l'égard des procédures, par le biais d'une surveillance étroite et la création d'une banque de données nationale des débiteurs
- Un contrat signé engageant le débiteur à respecter les règles de la procédure, sous peine de ne pas être admis une deuxième fois
- Un revenu garanti pour le débiteur, équivalent à 95% du niveau de revenu minimal garanti au niveau national
 - Un nouveau départ après trois ans.

Cependant, il faut tenir compte des différences d'organisation sociale et de taille de la population entre le Luxembourg et les Pays-Bas. Actuellement, il est interdit de saisir une partie du revenu minimum au Luxembourg dans le but de rembourser des dettes.

La Suède a récemment adopté une nouvelle loi d'allègement de la dette qui entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2007. Les conditions matérielles ne sont pas modifiées par cette nouvelle loi. Seule la procédure a changé. Compte tenu du fait que cette législation vient d'apparaître, il n'est pas opportun de réfléchir à d'autres amendements en ce moment. Mais à long terme, les sujets examinés par la présente évaluation par les pairs seront très pertinents. Une différence frappante entre les modèles néerlandais et suédois est que le système suédois n'a pas fait intervenir les banques de façon organisée. La Suède n'a pas de secteur bancaire municipal. L'Association bancaire de Suède a été représentée à la commission gouvernementale qui a rédigé la proposition initiale de système d'allègement de dette, mais elle y était très réticente, et certainement réservée quant à toute participation éventuelle à la gestion du système.

Au Danemark, on pense que la remise de dette constitue la meilleure solution. L'idée est qu'une fois que les débiteurs bénéficient de cette remise, ils ne doivent eux-mêmes plus rien aux créanciers. Le remboursement de dettes sur le budget de l'État s'étale sur une période de cinq ans. La législation à cet égard a été votée au Parlement danois en juin 2006, mais elle n'est pas encore entrée en vigueur. On ignore donc encore comment elle fonctionnera dans la pratique. Une chose est certaine : les créanciers n'auront pas grande influence sur le processus. Ils recevront 10 % de l'argent dû et l'affaire sera ensuite close. Ce système sera administratif plutôt que judiciaire, ce qui facilitera sa mise en oeuvre. Il concernera uniquement les affaires des débiteurs les moins nantis. La procédure normale en matière de faillite continuera à s'appliquer dans les autres cas. La nouvelle procédure s'appliquera uniquement aux dettes vis-à-vis des organismes publics (par exemple, les impôts, la TVA, la redevance télé, les amendes, les prêts aux étudiants).

En raison des récents changements apportés aux procédures et règlements dans leur pays, la Suède et le Danemark pensaient que d'un point de vue politique, le moment n'était pas opportun

d'avancer des propositions similaires chez eux. Mais les idées se dégageant de l'évaluation par les pairs seront gardées pour plus tard.

La **France** a vu un avantage majeur dans les différentes méthodes utilisées pour donner l'assistance adéquate au bon moment à la bonne personne. Le système français fonctionne depuis de nombreuses années, mais certaines personnes qui en ont bénéficié reviennent quelques années plus tard, ce qui montre qu'il y a un problème d'assistance puisque les personnes ne sont pas complètement « guéries » de l'endettement. Il faut s'attaquer à l'aspect de réussite. La France pourra alors s'inspirer de l'expérience néerlandaise.

En **Lettonie**, le problème de surendettement est apparu assez récemment, mais il prend de l'ampleur. La représentante lettone a salué l'évaluation par les pairs comme une possibilité d'apprendre comment les autres pays se saisissent du problème. L'expérience néerlandaise et celle des autres pays pairs seront présentées au comité social letton.

Deux sujets en particulier ont été discutés : le **blocus postal** et le **besoin d'assistance** pendant la procédure judiciaire.

Les participants luxembourgeois, danois, suédois, allemands, autrichiens et français ont déclaré qu'il serait impossible de transposer le blocus postal dans leurs pays. L'argument était qu'il serait considéré comme une grave violation des droits constitutionnels d'une part. Il serait en outre inefficace en raison des nombreuses possibilités d'éviter le contrôle prévu par le blocus postal. Face à cette position, les participants néerlandais pensaient qu'en cas de faillite, quelques petites exceptions au niveau des droits de l'homme pouvaient être acceptées afin de garantir la bonne foi et l'effort. Ils ont été soutenus en cela par leurs pairs lettons qui ont dit que les personnes qui décident de souscrire à une procédure d'assainissement de dette devaient admettre de devoir coopérer avec les personnes qui sont désignées pour les aider et qu'elles ne devaient pas être trop sensibles quant à leur vie privée.

Les participants étaient convaincus que les personnes en situation de pauvreté devraient recevoir une aide juridique pour se préparer à se présenter devant un juge. Ils ont suggéré que le système néerlandais tire les leçons des approches luxembourgeoise, autrichienne et allemande concernant la préparation et l'accompagnement des débiteurs qui comparaissent devant un tribunal. Les participants néerlandais ont convenu du fait que ce pourrait en effet être utile, puisque le droit à une assistance juridique pour les affaires civiles n'existe pas aux Pays-Bas, y compris pour les affaires faisant l'objet d'une procédure WSNP.

Une période probatoire de trois ans ou de cinq ans est-elle plus efficace ? Cet aspect devrait être analysé plus en profondeur par les pays. Le rôle des administrateurs et des médiateurs de dettes pourrait également être discuté. Quel équilibre doivent-ils établir entre une capacité d'écoute des problèmes et la nécessité d'être strict ? Quelles sont les compétences requises pour ces tâches et une nouvelle qualification, soit à l'échelon national, soit européen est-elle nécessaire ? L'efficacité de l'enregistrement de crédit a rarement été évaluée, et cela pourrait être un exercice utile dans la plupart des pays. Enfin, les résultats comparatifs de différents pays pourraient permettre de tirer des conclusions sur la nécessité de mesures de contrôle telles que le blocus postal. Pour en revenir à l'exemple néerlandais, une plus grande sécurité quant à la continuité est peut-être également nécessaire.

Partie E: Conclusion et enseignements tirés

Le surendettement et la nécessité de réhabiliter les débiteurs sont des sujets de préoccupation importants pour tous les États membres de l'Union. Étant donné que le surendettement les exclut de la participation économique, sociale et culturelle, la réintégration des personnes endettées est une obligation morale des États civilisés, de même qu'une nécessité économique pour des marchés opérationnels.

La société européenne doit trouver un équilibre entre d'une part, le fait d'être ouvert à la finance et au crédit et d'autre part, de protéger les intérêts économiques et sociaux des ménages.

L'Union européenne a reconnu ces nécessités et a fait de la lutte contre le surendettement un de ses objectifs majeurs. Beaucoup d'activités sont en cours pour élaborer une définition commune du surendettement, pour offrir à chaque citoyen de l'UE l'accès adéquat aux services financiers, pour améliorer les ressources des individus en fournissant à chacun une meilleure éducation en matière de finances et en cherchant les meilleurs exemples de services pour l'apurement et le règlement de dette.

Dans la plupart des cas, le faible revenu permanent du ménage est l'un des principaux facteurs de risque de surendettement. Un chômage soudain, imprévisible et irrévocable est également une circonstance qui mène au surendettement. Le divorce, étant donné la haute probabilité d'échec de chaque mariage, est un autre catalyseur important du surendettement. Il ne faut pas oublier que l'octroi excessif et irresponsable de prêts et d'offres de crédit par les banques et autres créanciers est le quatrième principal facteur important de surendettement.

Sans aide, de nombreuses personnes surendettées basculeraient dans la pauvreté pour le reste de leur vie, provoquant de considérables dépenses en allocations sociales sans apporter pratiquement aucun retour pour cet investissement dans la société. Pour éviter cette situation où personne n'est gagnant, de nombreuses sociétés capitalistes occidentales ont développé des structures et services de conseils en matière de dettes et d'apurement de dette qui permettent aux personnes surendettées de reprendre un nouveau départ et de recommencer à participer à la vie économique. Pour des raisons historiques et des divergences d'idées sur l'état et les systèmes politiques et économiques idéaux, les stratégies et solutions d'assainissement de dettes sont différentes dans le paysage européen. Il semble y avoir six catégories différentes de solutions :

- L'approche anglo-saxonne d'un nouveau départ sans restriction pertinente
- L'approche scandinave de l'Etat-providence
- La méthode française d'administration de dettes
- La méthode des pays d'Europe centrale d'éducation en matière de dettes
- La méthode des pays du Sud de la Méditerranée consistant à trouver des solutions via le réseau familial
- L'approche des pays d'Europe orientale, qui restent ouverts à une des solutions mentionnées ci-dessus

La méthode néerlandaise d'effacement de dette appartient manifestement aux approches pédagogiques en matière de dette. Il s'agit d'un fonctionnement qui compte beaucoup sur la coopération, l'ouverture et la transparence et la bonne volonté des personnes endettées qui

souscrivent, soit dans une procédure à l'amiable, soit si les créanciers refusent d'y participer, à la solution judiciaire, suivant la loi d'assainissement des dettes des personnes physiques (WSNP).

Le système néerlandais s'attaque au surendettement par la prévention, via des conseils à un stade précoce, et par des interventions judiciaires ultérieurement si nécessaire. Le plus important pour les évaluateurs a été les différentes méthodes utilisées aux Pays-Bas pour donner l'assistance adéquate au bon moment et à la bonne personne.

Les facteurs innovants du modèle néerlandais qui pourraient contribuer à une bonne pratique en Europe sont :

- Le lien administratif étroit entre le règlement amiable et judiciaire ;
- L'existence de banques sociales municipales et leur rôle en tant qu'agence d'assainissement de dettes ;
- L'approche professionnelle de la prévention de dette, la gestion de budget et l'apurement de dette, soutenue par les programmes informatiques standardisés des banques sociales municipales ;
- La gamme diversifiée de produits de prévention de dette et de résolution de dettes ;
- Une présence quantitative et qualitative adéquate d'administrateurs ;
- Un contrôle du professionnalisme des administrateurs par le Conseil d'aide juridique et le juge délégué ;
- l'assainissement de dettes endéans une période de trois ans ;
- Le pourcentage élevé de débiteurs qui obtiennent un effacement de dettes à la fin de la procédure judiciaire (80 %), ce qui leur ouvre de nouvelles perspectives financières et sociales.

L'approche néerlandaise envoie deux messages uniques, que la solution soit amiable ou judiciaire :

- **L'effacement de dettes est possible endéans les trois ans**
- **L'assainissement de dettes peut s'effectuer en collaboration avec une banque** – bien que les banques sociales municipales sont un type de banque spécifique qui n'offre pas de produits d'épargne.

Principaux enseignements tirés de l'évaluation par les pairs aux Pays-Bas :

- L'importance de la **gamme de services intégrés** offerts, par exemple la prévention, l'analyse en phase d'admission, la gestion de budget, le règlement de dettes etc., qui pourraient être plus aisément transposables dans d'autres pays.
- La **disponibilité en suffisance d'administrateurs qualifiés, certifiés et bien rémunérés** est une garantie importante de la qualité du système néerlandais, comme l'est le **contrôle judiciaire** de la procédure WSNP. Ces éléments stimulent la **confiance des créanciers** à l'égard du système.
- L'**approche systématique des banques de crédit municipales**. Ce mélange de prise en charge sociale et de professionnalisme bancaire pourrait utilement être transposé dans d'autres pays. Pourtant, il serait être difficile de mettre en œuvre un système bancaire social municipal dans les pays où il n'existe pas encore.

- L'importance d'établir des liens entre le travail de lutte contre le surendettement et **d'autres aspects du système de sécurité sociale**. Dans de nombreux pays, le système de sécurité sociale est strictement séparé du secteur bancaire et les conseils en matière de dette sont prodigués par des organisations d'aide sociale et les municipalités. Par conséquent, l'exemple néerlandais, avec son système bancaire social, donne l'exemple d'une approche innovante.
- La **répartition adéquate de compétences entre les différents niveaux de gouvernement**. Il serait utile notamment d'envisager d'avoir une loi-cadre nationale qui fixe de normes minimales, tandis que les municipalités seraient libres de prendre les décisions relatives à l'organisation des services.
- Une agence d'aide et de contrôle de la qualité du ministère de la justice, le **Conseil d'aide juridique** et la procédure judiciaire, qui sont **entièrement financés par le gouvernement néerlandais**. L'ensemble de la procédure d'effacement de dette (amiable et judiciaire) aux Pays-Bas est financée au niveau local, de même qu'au niveau national.
- L'utilisation efficace de **banques de données** comme moyen de déceler à un stade précoce de sérieux risques de dettes. Mais l'accès du public à ces bases de données pourrait être difficile à reproduire dans certains pays, en raison de préoccupations liées au **respect de la vie privée** et à l'abus à des fins commerciales. Les craintes quant à la **vie privée** ont également été exprimées sur le blocus postal, au titre duquel les administrateurs néerlandais interceptent et surveillent le courrier des débiteurs.
- **La motivation à trouver un emploi** comme condition essentielle d'accès à une requête en remise de dettes. Cette condition peut être considérée comme une tentative de réinsérer les personnes endettées sur le marché de l'emploi ; les évaluateurs par les pairs doutaient cependant de sa faisabilité dans une société où les taux de chômage sont élevés.

Autres constatations clés des évaluateurs :

- **Les dépenses de la société consacrées à la gestion des dettes sont rentables**. Pour chaque euro dépensé en conseils en matière de gestion de dettes, on économise deux euros dans d'autres domaines. Le redressement de dette peut renverser la descente vers la pauvreté et l'exclusion liée au logement, et promouvoir ainsi l'inclusion sociale.
- Certains évaluateurs ont eu l'impression qu'**une meilleure préparation et un meilleur soutien des débiteurs** pendant les procédures judiciaires de la WSNP pourraient être utiles et faire gagner du temps au tribunal. Les candidats à la procédure ne sont pas représentés par un avocat aux audiences à moins d'en acquitter les frais, et certains n'avaient pas l'air d'être bien informés quant aux documents requis par le tribunal. Les évaluateurs se sont également demandé si la mise à disposition d'informations dans d'autres langues que le néerlandais ne pourrait pas faciliter la procédure. D'autre part, il a été souligné que **80 % des demandes de procédure WSNP sont acceptées et 80 % d'entre elles sont menées à bien** avec succès.
- Dans tous les pays, il faut trouver un **équilibre entre les intérêts des débiteurs et ceux des créanciers**, a souligné l'évaluation par les pairs. Si les débiteurs doivent être de bonne foi, c'est également le cas pour les fournisseurs de crédit. Une réglementation plus stricte du marché du crédit pourrait s'avérer nécessaire, peut-être au niveau

européen, afin d'empêcher les fournisseurs de crédit d'aiguillonner leurs clients vers des dettes qu'ils ne peuvent honorer.

- Un problème spécifique est l'utilisation grandissante de la **tarification basée sur le risque** pour l'octroi de crédit. Grâce à cette méthode, les emprunteurs sont classés suivant des systèmes de cotation dans différentes catégories, allant d'emprunteur à faible risque à emprunteur à haut risque. Cela ne fait que renforcer le risque de surendettement. Une proposition était que les prêteurs remboursent la prime de risque aux soi-disant emprunteurs à haut risque, si ceux-ci se révèlent être des payeurs fiables.
- Certains aspects du **système danois de remise de dette** pourraient également être transposables dans les pays pairs. L'idée sous-jacente de ce système est que la dette vis-à-vis du secteur public peut être un obstacle à l'emploi pour les demandeurs d'allocations les plus désavantagés. Si un groupe très spécifique de bénéficiaires d'allocations sociales restent employés pendant une période de cinq ans, ils obtiennent une remise de leurs dettes vis-à-vis du secteur public.

Références:

Janssen et al. (1999). **Problematische schulden, zicht op het onzichtbare**. The Hague.

Jungmann, N. (2006). **De WSNP: bedoelde en onbedoelde effecten op het minnelijk traject**. Leiden University Press.

KorczaK, D. (Hg.) (2006). **Geld und andere Leidenschaften. Macht, Eitelkeit und Glück**. Asanger-Verlag. Kröning.

KorczaK, D. (2005). **Schuldsanering in Europees perspectief**. In: Schuldsanering. Tijdschrift voor Schuldhulpverlening en wettelijke Schuldsanering. Oktober 2005, nummer 5.

KorczaK, D. (2004). **The Money Advice and Budgeting Service Ireland. A service to help people with financial problems and to tackle over-indebtedness. (Un service d'aide aux personnes avec des problèmes financiers et de lutte contre le surendettement)** (= Rapport de synthèse). Bruxelles, DG Emploi, Affaires sociales et Egalité des chances de la CE (www.peer-review-social-inclusion.net).

Norder, H. (2005). **Debt solving activities**. Define the optimal organizational structure for being effective and realizing continuity for the next five to ten years. Hanzehogeschool Groningen

Raad voor Rechtsbijstand (2005). **Monitor WSNP Nulmeting**, Tilburg.