

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
AVIS ET RAPPORTS DU
CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL

LE
SURENDETTEMENT
DES PARTICULIERS

2007
Rapport présenté par
Mme Pierrette Crosemarie

MANDATURE 2004-2009

Séance des 23 et 24 octobre 2007

**LE SURENDETTEMENT
DES PARTICULIERS**

**Avis du Conseil économique et social
sur le rapport présenté par Mme Pierrette Crosemarie
au nom de la section des finances**

(Question dont le Conseil économique et social a été saisi par décision de son bureau en date du 14 mars 2006 en application de l'article 3 de l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958 modifiée portant loi organique relative au Conseil économique et social)

SOMMAIRE

AVIS adopté par le Conseil économique et social au cours de sa séance du mercredi 24 octobre 2007..... I - 1

Première partie - Texte adopté le 24 octobre 2007..... 3

| | | |
|-----------|---|-----------|
| I | - LA PRÉVENTION DU SURENDETTEMENT | 7 |
| A | - INFORMATION ET PROTECTION ÉCONOMIQUE DU CONSOMMATEUR SOUSCRIPTEUR D'UN CRÉDIT | 7 |
| | 1. Améliorer l'efficacité du dispositif législatif et réglementaire | 7 |
| | 2. Les pratiques bancaires..... | 13 |
| | 3. La question des fichiers | 20 |
| B | - ACTIONS GÉNÉRALES D'INFORMATION, DE FORMATION ET D'ACCOMPAGNEMENT..... | 22 |
| | 1. Le rôle des banques et des établissements financiers | 22 |
| | 2. Les collectivités locales | 22 |
| | 3. L'Éducation nationale | 22 |
| | 4. La Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF)..... | 23 |
| | 5. Trésoreries et centres des impôts..... | 23 |
| | 6. Les travailleurs sociaux | 24 |
| | 7. Le rôle des associations | 24 |
| | 8. La nécessaire coordination des acteurs..... | 24 |
| II | - LE TRAITEMENT DU SURENDETTEMENT..... | 24 |
| A | - ACCUEIL, RECEVABILITÉ ET ORIENTATION..... | 25 |
| | 1. Accueil, entretiens, constitution du dossier par les secrétariats des commissions (Banque de France, IEDOM)..... | 25 |
| | 2. Compatibilité des moyens informatiques, dématérialisation des pièces et adressage des courriers..... | 26 |
| | 3. Rémunération des nouveaux intervenants dans la commission de surendettement | 27 |
| | 4. La suspension des poursuites..... | 27 |
| B | - LA PROCÉDURE..... | 28 |
| | 1. L'appréciation de la bonne foi..... | 28 |
| | 2. Examen des contrats | 28 |
| | 3. Dettes personnelles, dettes professionnelles..... | 28 |
| | 4. Les dettes alimentaires, les dettes fiscales et les dettes de la vie courante..... | 29 |
| | 5. La détermination des restes à vivre | 29 |
| | 6. La bonne appréciation de la capacité de remboursement | 30 |
| | 7. La Procédure de rétablissement personnel (PRP)..... | 31 |

| | |
|---|---------------|
| C - COORDINATION ENTRE LES ACTEURS ET SUIVI SOCIAL ... | 32 |
| 1. La coordination entre juges et commissions..... | 32 |
| 2. Donner un contenu au suivi social..... | 33 |
| CONCLUSION..... | 35 |
| Deuxième partie - Déclarations des groupes..... | 37 |
| ANNEXE À L'AVIS..... | 69 |
| SCRUTIN..... | 69 |
| RAPPORT présenté au nom de la section des finances | |
| par Mme Pierrette Crosemarie, rapporteure | II - 1 |
| INTRODUCTION..... | 5 |
| I - APPROCHES ET DÉFINITIONS DU SURENDETTEMENT | 6 |
| A - L'HISTORIQUE ET LE CONTEXTE DU SURENDETTEMENT.... | 6 |
| 1. Le développement de l'offre de crédit et le traitement législatif | |
| du surendettement | 6 |
| 2. L'endettement des ménages..... | 11 |
| 3. Le surendettement : un phénomène social..... | 26 |
| 4. Les chiffres du surendettement varient selon les définitions | 41 |
| B - LA TYPOLOGIE | 43 |
| 1. L'exploitation des données de l'enquête typologique de la | |
| Banque de France..... | 43 |
| 2. Le surendettement dans les DOM, à Mayotte et | |
| Saint-Pierre-et-Miquelon | 48 |
| 3. Le surendettement dans les pays européens | 59 |
| C - RELATIVISER LE SURENDETTEMENT ACTIF PAR | |
| RAPPORT AU SURENDETTEMENT PASSIF : ÉVOLUTION | |
| DE LA PHILOSOPHIE ET DE LA DÉFINITION..... | 63 |
| 1. L'évolution de la définition : du surendettement actif vers un | |
| surendettement passif..... | 64 |
| 2. Une nouvelle approche | 65 |
| II - TRAITEMENT DU SURENDETTEMENT | 73 |
| A - LA COMMISSION RESTE LA CLÉ D'ENTRÉE DANS LE | |
| DISPOSITIF | 74 |
| 1. Information et dépôt du dossier | 75 |
| 2. Rôle de la Commission..... | 76 |
| 3. Recevabilité des dossiers | 78 |
| 4. Orientation des dossiers recevables | 80 |
| 5. Élaboration d'un plan conventionnel..... | 81 |
| 6. Échec de la phase amiable | 85 |

| | |
|--|------------|
| 7. Orientation en procédure de rétablissement personnel (PRP) | 87 |
| 8. Règlements amiables en Europe | 88 |
| B - LE RÔLE DU JUGE | 90 |
| 1. Les différentes phases de la procédure où le juge peut être saisi..... | 90 |
| 2. Les difficultés | 96 |
| 3. Quelques exemples étrangers de traitement judiciaire des dettes . | 102 |
| III - LA PRÉVENTION DU SURENDETTEMENT | 103 |
| A - LE CADRE DE LA PRÉVENTION..... | 104 |
| 1. Le volet législatif et réglementaire | 104 |
| 2. Le dispositif institutionnel | 107 |
| 3. Le médiateur bancaire | 109 |
| 4. Les associations de consommateurs | 109 |
| 5. L'action des collectivités locales | 110 |
| B - LA FORMATION À LA GESTION DE BUDGET ET L'ACCOMPAGNEMENT DES PERSONNES | 111 |
| 1. Les actions en direction de la jeunesse | 111 |
| 2. Les travailleurs sociaux | 112 |
| 3. Les associations | 113 |
| 4. Les établissements bancaires et financiers | 113 |
| C - LES FICHIERS | 114 |
| 1. Les différents types de fichiers | 114 |
| 2. Les termes du débat autour de l'instauration d'un fichier positif . | 118 |
| D - LE MICROCRÉDIT SOCIAL..... | 123 |
| CONCLUSION..... | 127 |
| LISTE DES SIGLES..... | 129 |
| LISTE DES ILLUSTRATIONS..... | 131 |

AVIS

**adopté par le Conseil économique et social
au cours de sa séance du mercredi 24 octobre 2007**

Première partie
Texte adopté le 24 octobre 2007

Le 14 mars 2006, le Bureau du Conseil économique et social a confié à la section des finances la préparation d'un rapport et d'un projet d'avis sur *Le surendettement des particuliers*¹.

La section a désigné Mme Pierrette Crosemarie rapporteure des travaux.

*
* *

« Le surendettement est une violence. Il anéantit socialement un individu. Il provoque l'isolement, la marginalisation. Nous devons y répondre sans tarder, sans perdre pour autant de vue que le crédit est un indispensable moteur à la croissance économique. Il existe en effet un paradoxe en France car, si nous assistons à une montée en puissance du « malendettement », notre pays affiche un taux d'endettement des ménages inférieur à celui de nos voisins européens. Vertu économique ou traumatisme social ? Crédit facile ou facteur d'exclusion ? La place du crédit doit être repensée aujourd'hui. »

Tel est le constat établi par le médiateur de la République au regard du nombre croissant des requêtes dont il est saisi, requêtes qui reflètent des situations financières inextricables. Témoin privilégié, il relève, au sein des procédures actuelles de traitement du surendettement, des dysfonctionnements importants qui l'ont conduit à présenter plusieurs propositions de réforme. Il a donc souhaité une large mobilisation des pouvoirs publics et un débat citoyen autour du « malendettement », première étape vers le surendettement.

Le Conseil économique et social a été sensible à cette préoccupation prolongeant ses propres travaux : rapport et avis de M. Jean-Christophe Le Duigou sur *Endettement et surendettement des ménages*, adopté le 26 janvier 2000 et l'avis de Mme Pierrette Crosemarie sur le *Titre IV du projet de loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine* adopté le 11 juin 2003.

Si le surendettement n'est pas synonyme d'exclusion, il n'en demeure pas moins une de ses composantes. Chômage et divorces sont des causes premières de surendettement mais à l'inverse, le surendettement est source de tensions et de conflits dans la structure familiale. Il est désormais admis qu'il génère également des problèmes de santé qui vont de légers troubles psychiques dus au stress à des pathologies plus lourdes. Il n'est pas rare que celles-ci conduisent la personne surendettée à la perte de son emploi. Il n'est pas rare non plus que les personnes surendettées n'aient temporairement plus les moyens de se soigner ou de se loger correctement et qu'elles fassent des sacrifices irréparables dans l'éducation de leurs enfants. En outre, le surendettement touche des classes d'âge de plus en plus avancées, soit directement, soit au travers des cautions données pour les enfants ou les petits enfants.

¹ L'ensemble du projet d'avis a été adopté au scrutin public par 179 voix et 3 abstentions (voir le résultat du scrutin en annexe).

Ce sont donc très souvent de véritables drames humains qui sont vécus par les personnes qui en sont victimes ; le coût social du surendettement est considérable.

Selon le mode de calcul utilisé, le nombre de ménages surendettés varie. Sa fourchette basse se situe autour de 700 000 ménages alors qu'une fourchette haute, prenant en compte les ménages n'ayant pas déposé de dossiers en commission mais déclarant avoir des difficultés à rembourser leurs dettes, se chiffre à 1,5 million de ménages, soit 6 millions de personnes concernées. Sur les 5 dernières années, le rythme soutenu des dépôts de dossiers en commission de surendettement s'élève à environ 173 000 par an, représentant un total cumulé de 865 000. **Au total, plus d'un million de personnes ont eu recours à la procédure de surendettement depuis sa création.**

Plusieurs modifications de la législation sont intervenues pour améliorer la procédure instituée par la loi 89-1010 du 31 décembre 1989 (loi Neiertz). La dernière en date (loi 2003-710 du 1^{er} août 2003 dite « loi Borloo ») instaure la procédure de rétablissement personnel (PRP) dont l'objectif est de donner une véritable seconde chance aux surendettés dont la situation est irrémédiablement compromise.

En effet, le législateur a dû se rendre à l'évidence de l'insuffisance du dispositif juridique existant face au nouveau type de surendettement dit « passif », devenu largement majoritaire (73 % des cas), qui touche des personnes victimes d'un accident de la vie (chômage, maladie, divorce etc.) ou dont les ressources ne sont simplement pas suffisantes pour couvrir les dépenses de la vie courante.

On constate toutefois que cette dernière loi est mise en œuvre de façon restrictive tant par les commissions que par les juges et qu'il existe une totale inadéquation entre l'urgence qu'impliquent les situations de surendettement et les délais de procédure requis.

Si l'arsenal législatif mis en œuvre mérite donc d'être adapté dans son application et probablement simplifié sur certains points, il est surtout urgent de renforcer la prévention et le suivi social dont l'ensemble des acteurs s'accorde à souligner le caractère fondamental. Guérir le mal est nécessaire mais le prévenir et éviter qu'il ne reprenne le dessus est une stratégie bien plus gagnante à long terme, d'autant que le surendettement peut aussi résulter de pratiques bancaires et financières inadaptées, dans le cadre de rapports sociaux de plus en plus financiarisés.

Il est à craindre que, dans certains cas, le crédit à la consommation soit devenu en quelques années le substitut de ressources insuffisantes. C'est plus généralement la question du pouvoir d'achat qui est alors posée.

I - LA PRÉVENTION DU SURENDETTEMENT

A - INFORMATION ET PROTECTION ÉCONOMIQUE DU CONSOMMATEUR SOUSCRIPTEUR D'UN CRÉDIT

1. Améliorer l'efficacité du dispositif législatif et réglementaire

1.1. La réglementation française protectrice pour le consommateur et les organismes prêteurs devra évoluer

Depuis 1993, la France s'est dotée d'un code de la consommation dont le champ d'application est très large. La procédure de traitement du surendettement y est incluse. Au regard de nos voisins anglo-saxons, les dispositions en matière de protection du consommateur sont jugées plutôt protectrices.

a) Le dispositif actuel

Parmi les dispositions inscrites au code de la consommation, qui se sont multipliées ces dernières années, on peut rappeler : le plafonnement des taux d'intérêt effectifs (taux d'usure) ; le délai de rétractation de 7 jours (loi Scrivener) ; la possibilité pour l'emprunteur qui connaît des difficultés passagères d'obtenir des délais de paiement (loi Neiertz) ; les protections attachées au crédit lié à une vente (avec toutefois un seuil de 21500 €) ; les obligations de transparence dans les offres publicitaires (loi de 2001) ; le renforcement de l'obligation du droit d'information, notamment en ce qui concerne le coût réel du crédit (loi 2003).

La loi 2005-67 du 28 janvier 2005 facilite la résiliation des contrats tacitement reconductibles et renforce l'encadrement du crédit renouvelable.

Conscient du rôle essentiel du crédit à la consommation comme facteur de développement économique, le Conseil économique et social appelle toutefois l'attention sur la nécessité d'un crédit encadré, afin que celui-ci ne constitue pas un facteur aggravant des difficultés des personnes financièrement fragilisées.

Le Conseil économique et social rappelle son attachement au socle de garanties actuelles pour le consommateur. Il estime qu'il constitue une base d'harmonisation européenne.

b) Des évolutions souhaitables

- Le seuil de protection du crédit à la consommation

Au regard de l'évolution du coût de la vie, le seuil au-dessous duquel s'appliquent les dispositions protectrices en matière de crédit à la consommation, actuellement fixé à 21 500 €, est bas. Comme l'a fait observer le juge Florès lors de son audition, le simple effet de l'inflation amènerait ce seuil à 30 000 € pour conserver le degré de protection qui existait il y a une vingtaine d'années. Ce seuil pourrait être relevé sans difficulté majeure. L'Association française des sociétés financières (ASF) se prononce, pour sa part, pour un relèvement du seuil à 50 000, voire 55 000 €.

Le Conseil économique et social se prononce pour une réactualisation rapide et substantielle de ce seuil à 50 000 €.

- La lisibilité du contrat de crédit

La loi a introduit un certain nombre de mesures légales informatives destinées à protéger le consommateur. Celles-ci sont souvent reportées de manière inexacte ou en caractères peu lisibles, au dos du contrat, conduisant l'acheteur à ne pas les lire. S'il est également exact que « trop d'information tue l'information », **une juste mesure doit être trouvée entre un contrat lisible et un contrat informatif.**

Estimant contestable la pratique courante consistant, par, exemple, à multiplier au sein d'une offre de crédit les renvois à des inscriptions discrètes, parfois restrictives, qui rendent le contrat confus, le Conseil économique et social demande que l'information soit la plus claire possible et qu'elle soit facilement compréhensible par l'ensemble des consommateurs.

C'est pourquoi il se déclare favorable à la proposition du Comité consultatif du secteur financier (CCSF) qui, en 2003, stipulait que soit remis à l'emprunteur un « cœur de contrat » mentionnant en termes lisibles et clairs les droits et les devoirs des contractants.

- L'encadrement des crédits revolving

Les crédits revolving occupent une place de plus en plus importante dans les dossiers de surendettement. Plus de 80 % des dossiers déposés en commission comportent au moins un crédit de ce type, il est fréquent d'en trouver plusieurs, voire parfois plusieurs dizaines. C'est pourquoi il apparaît au Conseil économique et social nécessaire de poursuivre le renforcement de l'encadrement institué par la loi 2005-67 du 28 janvier 2005.

En premier lieu il apparaît tout à fait anormal au Conseil économique et social que des réserves d'argent soient systématiquement proposées à des personnes qui n'en ont pas fait expressément la demande et souhaitent juste, par exemple, bénéficier d'une réduction de prix liée à la possession d'une carte ou de délais de paiement pour un achat.

S'il est finalement tenté d'utiliser ce moyen de crédit facile pour effectuer un achat, le consommateur ne sera pas protégé comme il l'aurait été en souscrivant un crédit lié à cet achat, qui lui offre par exemple un délai de rétractation.

Le Conseil économique et social dénonce les relances permanentes dont font l'objet les personnes titulaires de cartes. Il souhaite que la possibilité soit offerte au consommateur de se faire retirer des fichiers de mailing de relance.

La résiliation automatique d'un contrat instaurant une ligne de crédit lorsque celle-ci n'a pas été utilisée depuis trois ans doit devenir effective, comme le prévoit la loi du 28 janvier 2005.

Les mensualités de remboursement des crédits revolving sont souvent de faible montant, ce qui incite le client à y recourir fréquemment, même pour des dépenses courantes. Or, plus les mensualités sont faibles, plus la durée de remboursement est longue et le coût du crédit cher. **L'attention du consommateur devrait être attirée sur ce point ainsi que sur les risques de « cavalerie » consistant à puiser dans une réserve pour en rembourser une autre.**

Connaissant les difficultés financières grandissantes d'une partie de la population, **le Conseil économique et social estime regrettable de voir se multiplier des annonces particulièrement agressives pour des revolving et réserves d'argent dans les périodiques à grande diffusion, à la télévision ou dans les transports en commun. Il dénonce les envois répétés de mailings à des publics ciblés déjà fragilisés.**

- La publicité des crédits à la consommation

Certains parlementaires proposent purement et simplement l'interdiction de la publicité sur les crédits renouvelables.

Pour sa part, le Conseil économique et social est conscient qu'il est difficile d'interdire la publicité de certains produits même s'ils présentent incontestablement des risques pour une partie de la population car elle constitue un moyen pour les établissements bancaires et financiers de faire connaître leurs produits et contribue à faire jouer la concurrence.

Le Conseil économique et social suggère donc que les professionnels, dans le cadre du CCSF, reconsidèrent les mentions proposant un crédit « simple, facile, gratuit, immédiatement et discrètement disponible, sans justification » bref, les formules qui banalisent l'acte d'endettement. On sait très bien qu'une personne en difficulté s'arrêtera plus facilement à l'accroche d'un crédit facile qu'aux formules d'informations légales écrites au dos du contrat...

Le Conseil économique et social reprend à son compte la proposition émanant du rapport publié en décembre 2000 par le Conseil national à la consommation visant à interdire toute publicité sur les réserves d'argent les assimilant à une épargne ou à un complément de budget venant s'ajouter aux ressources de l'emprunteur, lui permettant prétendument de mieux gérer son budget.

Le Conseil économique et social considère qu'en matière de crédit revolving, les démarchages à domicile et par téléphone devraient également être interdits et la publicité sur le lieu de vente mieux encadrée. L'offre de crédit doit être dissociée de l'acte d'achat, ce qui ne remet pas en cause l'obligation légale de mentionner le crédit dans le contrat de vente. Cette disposition est particulièrement importante parce que les personnes fragilisées utilisent les crédits revolving pour acquérir des biens durables qu'ils auraient pu acheter en contractant un prêt affecté, plus protecteur et moins coûteux.

Le Conseil économique et social rappelle que la publicité doit être loyale et informative. Toutefois, conçue pour vendre, elle est souvent ambiguë voire trompeuse, notamment sur le coût réel du crédit. Si des efforts ont été accomplis pour qu'apparaisse le plus exactement le coût global effectif du crédit, il n'en demeure pas moins que de récentes condamnations judiciaires prouvent que cette pratique reste encore largement théorique et que des annonces astucieusement rédigées, si elles ne sont pas démasquées, peuvent encore induire le consommateur en erreur.

Le Conseil économique et social, constatant de nombreuses infractions relevées par la Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) lors de ses enquêtes sur les pratiques commerciales déloyales, demande un respect plus strict de la réglementation et des condamnations dissuasives pour les contrevenants.

- Les offres Internet et téléphonie mobile

Une vigilance particulière doit s'exercer sur la distribution de crédit *via* Internet, en très forte croissance. Lors de son audition, M. Constans déclarait que le CCSF envisageait d'étudier **la protection du consommateur vis-à-vis des offres Internet.**

Le Conseil économique et social se déclare très favorable à cette étude qui pourrait améliorer la connaissance des pratiques actuelles, des dangers qu'elles recèlent et aider à formuler des propositions pour adapter la loi aux nouveaux supports d'information.

D'ores et déjà, **le Conseil économique et social propose que les offres sur Internet comportent une possibilité, par simple clic, de mettre fin aux nouvelles propositions de crédit.**

Le Conseil économique et social souhaite que le prochain projet de loi actuellement en préparation au secrétariat d'État à la consommation, relatif à la protection du consommateur, protège le public des offres proposées par Internet et téléphonie mobile.

- Les nouveaux contrats

Force est enfin de constater **la multiplication du nombre des contrats souscrits ces dernières années, dans le cadre de la vie courante, par les ménages.** Même s'ils ne concernent pas tous des crédits, ils impliquent la capacité monétaire des ménages et peuvent aggraver le surendettement. Aux classiques assurances se sont ajoutés une multitude de contrats liés à la consommation de nouveaux biens devenus courants : téléphonie mobile, chaînes câblées, télévision satellite, abonnements Internet etc.

À cette multiplication s'est ajoutée la complexification. Les forfaits en sont un bon exemple. Même les consommateurs les plus avertis se retrouvent parfois avec des facturations élevées incompréhensibles et connaissent les plus grandes difficultés à rompre ou modifier leur abonnement. Les offres alléchantes aboutissent souvent à ce que le client devient « captif » et ne peut se dégager d'un contrat que dans des conditions financières exorbitantes. Les contrats sont

souvent incompréhensibles, même pour une personne normalement éduquée et recèlent souvent des clauses pièges.

Constatant que le développement des contrats de services et de fourniture de Nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTIC) impose au consommateur des compétences techniques et juridiques bien plus élevées que jadis, que le manque de connaissance et d'informations compréhensibles bride la liberté de choix du consommateur, le Conseil économique et social recommande que les pratiques contractuelles des nouveaux opérateurs soit évaluées et que s'exerce une surveillance accrue de la DGCCRF envers ce type de nouveaux contrats.

La multiplication des opérateurs générée par l'ouverture du marché de l'énergie et des télécommunications participe à cette complexification. Les nouveaux fournisseurs invitent les consommateurs à changer leur abonnement pour des tarifs inférieurs, ce qui peut être considéré comme une économie pour les petits budgets. Toutefois, ces tarifs sont volatils et donc susceptibles de connaître des augmentations substantielles.

Le Conseil économique et social appelle l'attention sur les risques que de tels contrats peuvent générer sur les budgets modestes, une économie de court terme pouvant conduire, sur un plus long terme, à un renchérissement substantiel des coûts de biens de consommation de base. Le consommateur doit être clairement averti des conséquences possibles générées par la souscription d'un nouveau contrat auprès des opérateurs, surtout lorsque le changement de contrat est irréversible.

c) Des points qui méritent une attention particulière

Le taux de l'usure, fixé trimestriellement, s'établit actuellement à 19,85 % pour les découverts en compte, les prêts permanents, les financements d'achats ou de ventes à tempérament d'un montant supérieur à 1 524 € et les prêts viagers hypothécaires. On constate que les établissements de crédit proposent parfois des taux à la limite de l'usure, particulièrement dans les Départements d'Outre-mer (DOM).

Ce taux constitue donc incontestablement un garde fou et le Conseil économique et social est très réservé quant à sa suppression, régulièrement évoquée par certains acteurs du monde financier pour soi disant favoriser le crédit, notamment aux plus défavorisés. Le Conseil économique et social estime qu'il est préférable de renforcer les garanties et l'accompagnement, par exemple en matière de microcrédit.

Depuis janvier 2007, l'interdiction faite jadis aux banques d'émettre des cartes de crédits « comarquées », notamment avec des enseignes commerciales, a été levée. Des associations de consommateurs se sont émues de la confusion des genres et des dérives dangereuses qu'elle pouvait entraîner.

Le Conseil économique et social considère que les cartes doivent a priori être traitées comme les autres moyens de paiement, desquels toute publicité ou référence à une enseigne est exclue. Le Conseil économique et social souhaite que cette nouvelle pratique fasse l'objet d'une évaluation dans le cadre du CCSF.

Une attention particulière doit être portée aux nouvelles formes de crédit, à savoir l'hypothèque rechargeable et le prêt viager hypothécaire. Ces deux formes de prêts devraient ouvrir l'accès au crédit à des personnes ne disposant pas de revenus suffisamment élevés ou stables pour bénéficier de certains crédits ou ayant emprunté au maximum de leur possibilité mais possédant des éléments de patrimoine immobilier les garantissant, sous forme d'hypothèques. À mesure que le crédit est remboursé, la réserve de droit à crédit se reconstitue. Si le crédit n'est pas recouvré, le bien immobilier est vendu. Ce mécanisme, combiné aux taux variables, concourt à de nombreuses faillites personnelles aux États-Unis.

Le Conseil économique et social appelle à une grande prudence dans l'utilisation de ces nouveaux types de crédits sur lesquels les professionnels, notamment la Fédération bancaire française (FBF) et les associations de consommateurs ont émis des réserves.

1.2. La réglementation européenne

Les nouvelles technologies et l'ouverture des frontières rendent indispensable une réglementation européenne qui protège réellement le consommateur. Différents projets de directives ont été successivement discutés.

Le crédit à la consommation a fait l'objet en 1986 d'une directive visant à rapprocher les dispositions des différents États-membres, complétée en 1990 notamment par une formule unique de calcul du TEG.

La proposition de directive du 31/12/2002 constituait une étape supplémentaire dans l'harmonisation des règles de la consommation des différents États-membres. Elle renforçait la lisibilité du coût du crédit et instaurait une obligation de conseil au consommateur. Le prêteur était tenu de se renseigner sur la solvabilité de l'emprunteur. L'obligation d'information s'étendait au garant (caution).

Une nouvelle proposition de directive a été présentée par la Commission en mars 2007. Une position commune du Conseil a été arrêtée le 14 septembre 2007, le texte devrait venir en 2^{ème} lecture au Parlement européen en décembre 2007. Les crédits immobiliers en sont exclus. La directive devrait s'appliquer au contrat de crédit au consommateur d'un montant maximum de 100 000 €. Des fiches européennes d'information standardisée accompagneraient les offres préalables de crédit. Le droit de rétractation serait fixé à quatorze jours.

Dans le cadre de la transposition de la directive en droit français, le Conseil économique et social, en accord avec l'avis du CCSF du 5 avril 2007, demande que soit maintenu, en cas de vente liée à un contrat de crédit, l'équilibre français actuel prévoyant un délai de rétractation et la mise à disposition des fonds à l'issue de ce délai.

Le Conseil économique et social se déclare également en accord avec la résolution du Sénat du 11 décembre 2006 pour :

- que soit favorisée l'application du régime de droit commun pour les prêts inférieurs à 200 € afin que tous les consommateurs, en particulier les plus fragiles économiquement, bénéficient des mêmes garanties de protection que les autres ;
- qu'il soit possible que les États-membres restent libres de dispenser du paiement de toute indemnité le consommateur qui procède à un remboursement anticipé ;
- que les États-membres puissent conserver leur faculté d'instituer un régime spécifique aux crédits revolving.

En outre, le Conseil économique et social souligne son attachement à l'utilisation de la langue française dans l'information précontractuelle et contractuelle.

La directive 2002/65/CE sur les services financiers et l'harmonisation du droit des contrats à distance complète une directive de 1997 qui réglementait la vente à distance mais en excluait justement les services financiers et précise une directive de 2000 sur le commerce électronique. Elle résulte d'un compromis en faveur d'une harmonisation minimale.

Le Conseil économique et social approuve l'énoncé de la directive stipulant qu'« *il est dans l'intérêt du consommateur de pouvoir accéder sans discrimination à l'éventail le plus large possible des services financiers disponibles dans la Communauté* ». Il soutient également les conclusions du Livre vert élaboré à cette occasion exigeant un niveau élevé de protection du consommateur pour assurer sa confiance dans les techniques de vente à distance.

2. Les pratiques bancaires

Les services bancaires sont aujourd'hui indissociables d'une vie sociale normale. Pour percevoir un salaire ou des prestations sociales, il est obligatoire de disposer d'un compte. 99 % de la population détient un compte chèque ou un livret d'épargne (contre 18 % en 1966).

2.1. Les bonnes pratiques

a) Les relations banques-clients

À l'origine basées sur le contact direct et la réponse aux besoins des clients, elles sont aujourd'hui définies au travers de conventions types plus ou moins adaptées à ces besoins. Ainsi les *packages* comprenant des cartes bancaires haut de gamme, des bouquets de services tels l'accès à la banque par Internet, sont systématiquement proposés à des clients y compris modestes qui n'en auront pas l'utilisation.

Le médiateur des banques a constaté, en 2004, certaines pratiques consistant à surfacturer les clients les plus modestes, voire les inciter à changer d'établissement, par exemple en facturant des retraits de liquidités au guichet (surtout pratiqués par les allocataires de minima sociaux).

Le Conseil économique et social recommande une plus grande attention de la part des établissements bancaires vis à vis de la clientèle la plus fragile, pour que ne lui soient pas proposés des produits dont elle n'a pas l'utilité. Il demande que les opérations courantes souvent pratiquées par ces populations, tels les retraits au guichet, ne soient pas sanctionnées par une facturation supplémentaire.

L'inscription au Fichier national des incidents de remboursement des crédits aux particuliers (FICP) ne devrait pas priver la personne endettée de l'utilisation de son compte. Elle devrait en particulier avoir accès à une carte de retrait.

Il n'est pas rare que dans le cadre de procédures de saisies (saisies-arrêts, avis à tiers détenteur) la totalité des mouvements créditeurs soient bloqués par les établissements alors que la législation prévoit des limitations en faveur des débiteurs : Solde bancaire insaisissable (SBI équivalent au RMI), sommes insaisissables (allocations, prestations familiales, quotité du salaire). Ces dispositifs sont activés, selon une procédure bien définie, à la demande du titulaire du compte, ce qui n'est pas toujours fait faute de connaissance de la législation.

Le Conseil économique et social demande que l'information sur ces dispositifs figure dans les conventions de compte et soit rappelée dans les documents notifiés aux clients en cas de procédure de saisie.

Enfin, il se prononce en faveur d'une mutualisation entre banques, comme il en existe aux États-Unis, pour que celles qui accueillent les personnes les plus modestes, ne soient pas pénalisées par rapport à celles qui sélectionnent leur clientèle.

b) Le devoir de conseil ou de mise en garde

La notion de conseil mérite une attention particulière car elle recouvre des réalités différentes.

D'une part, ce vocable désigne les recommandations qui peuvent être effectuées par un banquier à ses clients en matière de placements, notamment boursiers. C'est à une telle obligation, susceptible d'engager la responsabilité des banques, que la FBF est opposée. Cette notion de conseil est totalement étrangère aux problèmes de surendettement.

Par contre, le terme de conseil est également utilisé par de nombreuses banques pour qualifier les relations qu'elles entretiennent avec leur clientèle dans la gestion quotidienne des comptes et l'attribution des crédits. C'est cette assistance à la clientèle, faite de suivi, d'informations, voire de mises en garde, qu'il convient de développer, à l'instar de ce qui a été fait par les initiateurs des « Points Passerelle » du Crédit Agricole. **Plus la personne en difficulté bénéficie de conseils, plus elle a de chances de s'en sortir et d'éviter la spirale des crédits faciles et chers.**

Une bonne partie de la communication commerciale des banques se fait sur ce conseil à la clientèle et la proximité. Pourtant, les stratégies de développement des plateformes téléphoniques et des guichets « sans espèces » ne permettent pas l'information et les mises en garde nécessaires aux personnes en difficulté.

La Cour de Cassation, pour sa part, met en avant un devoir de mise en garde de l'établissement prêteur. Dans deux arrêts du 29 juin 2007, elle a estimé que l'établissement bancaire n'avait pas respecté « **le devoir de mise en garde** » auquel il était tenu lors de la conclusion du contrat. Dans une de ces affaires, 13 prêts avaient été accordés en 2 ans alors que 3 autres portant sur des emprunts à long terme étaient en cours. Le plaignant reprochait donc à sa banque un soutien « abusif et ruineux ».

Il semble opportun au Conseil économique et social de rappeler, en conformité avec la jurisprudence la plus récente de la Cour de Cassation, une obligation de « mise en garde » contre un endettement excessif de la part du prêteur envers l'emprunteur.

L'information personnalisée et l'obligation de mise en garde doivent également être étendues aux cautions.

c) L'implication des banques et établissements financiers dans le soutien à la clientèle en difficulté

Lorsque des clients téléphonent ou se déplacent pour indiquer qu'ils rencontrent des difficultés, certaines banques et établissements proposent des rééchelonnements.

Par rapport à un événement tel que le chômage, la maladie, une séparation, cette mesure peut être insuffisante. Des établissements ont donc mis en place une structure spécifique dédiée qui travaille éventuellement avec le concours d'un service social ou d'une association pour l'accompagnement. L'entretien avec la personne guide la solution proposée.

De telles structures mises en place dans le groupe Laser-Cofinoga, par exemple, sont intermédiaires entre le point de contact et le recouvrement amiable. Si le client est d'accord, ce service spécialisé peut proposer des aménagements de dettes (baisse des taux, rééchelonnement, éventuellement regroupement de créances...).

De tels aménagements sont jugés par les établissements préférables au risque de dépôt d'un dossier de surendettement à la Banque de France qui peut se traduire par un moratoire suivi d'un effacement partiel de créances.

Le Conseil économique et social, conscient de l'intérêt pour les personnes de ces structures spécialisées dans l'accompagnement à la clientèle, recommande leur développement avec le concours d'associations ou de services sociaux.

d) L'allègement des frais bancaires

Les frais bancaires relatifs à des incidents de paiement (rejets de chèques et prélèvements automatiques répétitifs) contribuent à dégrader la situation financière des personnes en difficulté.

Bien que différenciées, les pratiques tarifaires des banques pour les prestations liées à un incident de paiement, restent trop souvent sans commune mesure avec le coût réel de telles opérations. **C'est pourquoi, sans banaliser les incidents, il conviendrait de limiter les tarifs bancaires en la matière.**

Afin de répondre aux demandes réitérées des associations de consommateurs réclamant la mise en œuvre d'une information préalable pour tout prélèvement de frais bancaires non récurrents et le plafonnement de ces frais, les banques se sont engagées, en novembre 2006, à « *rechercher une solution personnalisée pour les clients confrontés à des difficultés financières résultant d'une forte baisse de leurs ressources ou d'accidents de la vie* ».

Le Conseil économique et social souhaite que le plafonnement des frais pour un chèque non provisionné, prévu par la loi 2007-290 du 5 mars 2007, soit rapidement fixé après concertation avec les organisations de consommateurs et les professionnels.

e) Le respect des ratios prudentiels par les banques

Ils sont de deux ordres, utilisés de façon concomitante : le rapport charges/ressources (ratio d'endettement) et le revenu résiduel par personne du candidat emprunteur. L'utilisation de ces données, qui nécessite un contact avec le client et un temps important passé à l'analyse du compte domiciliataire, n'est pas toujours réalisée par les établissements bancaires bien que de nature à limiter les risques de surendettement, notamment le surendettement actif.

Certaines propositions de loi demandent l'instauration par décret d'un ratio d'endettement correspondant à 40 % des revenus au-delà duquel il serait interdit à l'établissement bancaire d'établir un contrat de crédit.

Sans demander que soit fixé un seuil d'endettement maximum pour tous, quel que soit le revenu résiduel, le Conseil économique et social recommande la prise en compte combinée du rapport charges/ressources et du revenu résiduel comme critères d'attribution du crédit.

f) Moraliser certaines pratiques

Attirées par des bénéfices faciles, certaines sociétés se sont fait une spécialité de proposer aux personnes en difficulté des crédits pour rembourser l'ensemble des prêts contractés dans les autres établissements. Ces crédits, dont le montant est supérieur à la totalité des prêts en cours, sont en général longs et très chers mais présentent des mensualités aux montants inférieurs aux précédentes.

Le Conseil économique et social s'inquiète de ces pratiques très défavorables au débiteur. Il demande une moralisation et une réglementation de ces pratiques qui ne font qu'aggraver la situation de la personne surendettée. Il encourage les établissements financiers à améliorer leurs propres offres de reprise de crédit qui doivent prendre en compte la situation financière et familiale des clients et leur laisser un reste à vivre suffisant. Il attend beaucoup de l'étude qui doit être faite par le CCSF sur ce sujet.

2.2. Vers le prêt responsable et une meilleure prise en compte des risques

Le Conseil économique et social encourage les banques et les établissements financiers à de bonnes pratiques dans la distribution du crédit en offrant à l'emprunteur le crédit le plus adapté à son besoin.

Comme le montrent les études de la Banque de France, dans la très grande majorité des cas, le surendettement ne résulte pas d'une consommation effrénée mais d'accidents de la vie obérant la capacité de remboursement de l'emprunteur.

Les ruptures de vie actuelles, qu'elles soient professionnelles ou familiales, doivent être intégrées comme facteurs participant au calcul des risques.

Le Conseil économique estime souhaitable que, dès la signature du contrat, une clause indiquant une possibilité de renégociation en cas de difficultés graves (accidents de la vie) soit intégrée et que systématiquement soit proposée la souscription d'un contrat d'assurance (par exemple : assurance perte d'emploi) permettant la mutualisation des risques entre les emprunteurs.

2.3. Le microcrédit social

Constatant qu'une partie de la population, travailleurs pauvres, demandeurs d'emploi, allocataires de minima sociaux, n'a pas accès au crédit ou recourt à un endettement inadapté, l'État a créé en 2005 le Fonds de cohésion sociale, outil de garantie de microcrédit et en a confié la gestion à la Caisse des dépôts.

L'institution financière a également été chargée de développer un programme d'expérimentation pour valider le dispositif.

Associant État, institutions financières et associations, le Comité d'orientation et de suivi de l'emploi des fonds (COSEF), instance de gouvernance du fonds, a défini les règles applicables au microcrédit social pour bénéficiaire de la garantie publique :

- une mobilisation de l'ensemble du secteur bancaire, afin d'éviter l'émergence d'une « banque des pauvres » ;
- un risque de crédit partagé entre l'État, le prêteur et éventuellement un acteur social ou une collectivité locale ;
- un crédit de courte durée (en moyenne 36 mois) et de faible montant (300 à 3 000 €) ;
- un crédit accompagné ;
- un projet qui contribue à l'objectif d'insertion ou de réinsertion de l'emprunteur.

L'accompagnement social est l'élément structurant du dispositif, il recouvre plusieurs formes, au travers de structures associatives locales ou nationales, de services sociaux des collectivités locales qui s'engagent à aider l'emprunteur depuis l'instruction du dossier jusqu'au déroulement du contrat. Cet accompagnement suppose une formation adaptée des acteurs sociaux.

Après une phase d'expérimentation en 2006, on constate une progression significative du nombre de prêts garantis par le fonds de cohésion sociale au premier semestre 2007, près de 1400 microcrédits sont actifs au 30 juin. Une douzaine d'établissements de crédits sont dorénavant partenaires de la Caisse des dépôts et plus de 100 expérimentations de terrain sont menées selon différents modèles. Une évaluation qualitative et notamment l'impact sur la situation des bénéficiaires, sera engagée en 2008.

Les microcrédits accordés pour le financement d'un scooter, une réparation d'un véhicule, le financement du permis de conduire peuvent permettre le retour ou le maintien dans l'emploi. Ils peuvent également financer de l'équipement ménager ou informatique, des petits travaux d'aménagement de l'habitat, ce qui peut notamment concerner les personnes âgées, dans le cadre d'un maintien à domicile.

Le microcrédit social constitue une alternative au crédit revolving dont la forme est inadaptée aux ménages fragiles. Il est perçu par les acteurs sociaux impliqués comme un outil permettant aux bénéficiaires de se projeter dans un avenir de court ou moyen terme.

Le microcrédit social pourrait également être attribué à titre d'avance sur des aides ou prestations sociales souvent versées après des délais d'instruction des dossiers assez longs. Dans ce cas, il ne substituerait pas à ces aides mais pourrait intervenir en préfinancement ou en complément.

Les usages apparaissent donc multiples, ce qui élargit et renforce le rôle du réseau d'accompagnement.

Les commissions de la Banque de France sont par ailleurs sollicitées de manière exceptionnelle par des personnes se trouvant dans le cadre de plans conventionnels ou de recommandations homologuées par le juge pour des demandes de prêts à caractère social liées à l'urgence (dépannage d'un véhicule, équipement ménager, financement d'un déménagement, dépôt de garantie...). Lorsque la commission donne son accord pour un tel prêt, la personne ne trouve pas forcément un financement bancaire, puisqu'elle demeure inscrite au FICP. Le mécanisme du microcrédit social avec le réseau d'accompagnement et la garantie de l'État à hauteur de 50 % (au travers du Fonds de cohésion sociale) permettrait aux banques d'octroyer de tels prêts dans ces conditions très particulières.

Initialement créé pour l'insertion professionnelle, le microcrédit apparaît également comme vecteur d'insertion bancaire et économique et outil de lutte contre l'exclusion financière des plus fragiles.

En conséquence, le Conseil économique et social recommande la poursuite, le développement des expérimentations ainsi que l'étude d'une labellisation microcrédit social, à partir des « bonnes pratiques » mises en œuvre.

Il souhaite un engagement plus important des différents acteurs pour développer la pratique du microcrédit social.

Il demande aux pouvoirs publics de confirmer leur engagement en faveur du microcrédit social au travers du mandat et des moyens donnés à la Caisse des dépôts et consignations. Les actions de formation des acteurs associatifs doivent en particulier être poursuivies et développées pour couvrir l'ensemble du territoire, métropole et DOM.

Il souhaite que les collectivités locales prennent toute leur place dans ce dispositif.

Concernant les établissements bancaires, le Conseil économique et social recommande la poursuite des bonnes pratiques adoptées par certains réseaux : pas de frais de dossier, taux d'intérêt étudiés le plus favorablement pour les personnes en difficulté. Il note que pour ce type de crédit, les taux d'impayés sont très faibles, compte tenu de l'accompagnement. Le coût de l'accompagnement pourrait par ailleurs être mutualisé.

2.4. Les procédures de médiation

M. Benoît Jolivet, médiateur de la FBF, dans son compte rendu remis en avril 2006 au gouverneur de la Banque de France, regrette que le champ de compétence légal du médiateur bancaire soit trop limité et suggère de l'étendre au fonctionnement des crédits. Il remarque que peu d'établissements fournissent à leurs clients une information régulière et détaillée sur la médiation bancaire et ses conditions de fonctionnement, alors que les banques y sont en principe tenues. Il souligne que « les conditions dans lesquelles le médiateur est susceptible d'intervenir lorsqu'une procédure de surendettement est engagée ou pourrait l'être, sont aujourd'hui mal définies ».

La médiation s'applique aux établissements de crédit qui adhèrent à l'ASF. Pour sa part, le médiateur de l'ASF est compétent notamment pour les litiges individuels survenant à l'occasion de contrats de crédit à la consommation mais il n'a pas compétence pour les litiges portant sur les réaménagements ou les rééchelonnements des remboursements de dettes.

Constatant qu'il y a souvent confusion entre réclamation et médiation, que le médiateur intervient lorsque les voies de recours interne sont épuisées, le Conseil économique et social souhaite une meilleure information de la clientèle sur les procédures de médiation en matière bancaire et financière. Il demande que soit précisé et étendu le rôle du médiateur lorsqu'une procédure de surendettement est engagée ou pourrait l'être.

À l'instar de certaines banques qui se sont déjà engagées à suivre l'avis du médiateur et de certaines chartes où la médiation aboutit à un accord ayant le caractère d'une transaction, le Conseil économique et social recommande que le comité de la médiation bancaire évalue ces pratiques.

Par ailleurs, les dysfonctionnements repérés par le médiateur doivent conduire à des améliorations des pratiques qui peuvent se traduire dans des codes de bonne conduite.

3. La question des fichiers

3.1. Le débat sur l'instauration d'un fichier positif

L'argument principal des partisans de l'instauration d'un fichier positif recensant l'ensemble des crédits d'une personne repose sur le fait qu'il permettrait au prêteur de mieux connaître la situation financière de l'emprunteur. Il responsabiliserait de ce fait le prêteur qui, en contrepartie, pourrait être déchu du droit à percevoir les intérêts. Son financement pourrait être assuré par les établissements financiers lors de chaque consultation, comme en Belgique.

En revanche, les opposants y voient un système lourd, coûteux, qui ne permettrait pas de déceler les accidents de la vie responsables de la plupart des situations de surendettement.

Il présenterait surtout des risques importants pour la protection de la vie privée des personnes fichées parmi lesquelles figureraient également les emprunteurs qui n'ont jamais connu d'incident de paiement.

Pour donner une vision complète de la situation du débiteur, le fichier devrait recenser les dettes autres que les crédits : dettes fiscales, loyers, factures d'énergie, emprunts familiaux. De plus, pour être efficace, il devrait fournir en temps réel des informations concernant l'utilisation des réserves de crédit ou porter mention des maximums autorisés.

Comme c'est le cas dans les pays anglo-saxons, un tel outil risquerait d'être détourné à des fins d'utilisation commerciale. On peut aussi craindre l'ouverture de sa consultation aux bailleurs et employeurs.

Pour sa part la Commission nationale informatique et libertés (CNIL), fidèle à ses positions depuis de nombreuses années, a refusé en mars 2007 d'autoriser la création d'un fichier positif en considérant que **les caractéristiques du traitement n'étaient pas proportionnées aux finalités annoncées**. La CNIL a rappelé que seul le Parlement aurait compétence pour se prononcer sur l'utilité sociale de la constitution de fichiers positifs dans le secteur du crédit.

En tout état de cause, l'instauration d'un tel fichier pose donc des questions éthiques et techniques lourdes.

Le Conseil économique et social est très réservé sur l'instauration d'un fichier positif. Il constate qu'actuellement, tant les professionnels que la grande majorité des associations de protection des consommateurs et enfin la CNIL y sont opposés. Il rappelle également que seul le législateur serait habilité à en définir la nature, les informations recensées, les acteurs susceptibles de l'alimenter et de l'utiliser, la durée de conservation des informations, son mode de financement et l'entité qui en serait gestionnaire.

L'instauration d'un tel fichier ne saurait dispenser les pouvoirs publics des actions de prévention à l'égard des personnes en difficulté.

3.2. Le FICP

Le Fichier national des incidents de remboursement des crédits aux particuliers (FICP) pourrait être amélioré notamment dans les durées d'inscription qui varient de 5 à 10 ans (en principe) selon les situations.

Pour en faire un réel outil d'aide à la décision, le Conseil économique et social préconise le perfectionnement du système de collecte et de consultation du FICP pour le rendre plus réactif avec la mise à disposition des informations d'incidents et de régularisations en temps réel. Il convient en particulier d'étudier les modalités de radiation en cas de remboursement anticipé et de transmission de ces informations aux établissements financiers.

Le Conseil économique et social estime qu'il convient de modifier à la durée de l'inscription au FICP.

Les inscriptions dont l'origine est un incident de paiement pourraient être limitées à la durée de l'incident (actuellement ces informations sont conservées pendant 5 ans dans le fichier). Les inscriptions qui résultent de la procédure de surendettement ne seraient maintenues que pendant la durée d'exécution du plan de rééchelonnement.

Le Conseil économique et social demande que les personnes inscrites au FICP soient informées de leur droit à rectification et qu'elles puissent obtenir un relevé écrit de leur situation, comme cela existe pour le Fichier central des chèques (FCC).

B - ACTIONS GÉNÉRALES D'INFORMATION, DE FORMATION ET D'ACCOMPAGNEMENT

1. Le rôle des banques et des établissements financiers

Il est de la responsabilité des établissements bancaires et financiers d'informer clairement et de façon complète leur clientèle.

La diffusion la plus large possible de livrets, plaquettes, brochures d'information telle celle, très complète et très pédagogique éditée par l'ASF en partenariat avec 16 des 18 associations de consommateurs, est à recommander.

Les sites d'information des banques et des établissements financiers contribuent également à cette information. Ainsi, le site « www.lafinancedepourtous.com » de l'Institut pour l'éducation financière du public, a vocation à informer largement. Ces initiatives, qui ciblent des populations diversifiées, sont à encourager.

Pour pouvoir bien appréhender les problèmes auxquels sont confrontées les personnes fragilisées, **le Conseil économique et social pense qu'il est nécessaire que soient formés les salariés chargés de la commercialisation des crédits, qu'ils soient salariés des établissements bancaires ou financiers ou qu'ils soient salariés des enseignes de la grande distribution.**

La formation doit porter sur la réglementation et les procédures.

2. Les collectivités locales

Les collectivités locales et plus particulièrement les mairies ont un rôle essentiel à jouer dans l'information de leurs administrés et la prévention de leurs difficultés, qu'elles soient juridiques ou sociales.

À l'instar des consultations gratuites délivrées en mairie par les avocats ou les experts comptables en matière fiscale, une assistance gratuite des particuliers pourrait être assurée de la même manière par des professionnels en matière de gestion budgétaire.

L'ensemble des consultations actuellement mises en œuvre connaît un grand succès et témoigne des besoins. Il ne serait donc pas inutile d'aider préventivement les personnes en difficultés financières à faire le point sur leurs situations et identifier avec elles les solutions pouvant être envisagées.

Les établissements financiers pourraient contribuer à la mise en œuvre de ces dispositifs.

3. L'Éducation nationale

Le Conseil économique et social souhaite que la circulaire de 1990 recommandant que l'éducation à la consommation figure dans les programmes scolaires soit mise en œuvre de façon effective et que les outils de sensibilisation du jeune public soient développés.

Un accent particulier doit être mis sur l'importance la gestion quotidienne d'un budget et sur les dangers représentés par les incitations à la consommation, notamment en matière de NTIC.

Une concertation peut être envisagée avec les acteurs (établissements financiers et opérateurs Internet et de téléphonie mobile). L'Éducation nationale devrait également pouvoir relayer les initiatives des associations de consommateurs à l'égard de la jeunesse.

4. La Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF)

Par l'examen des plaintes qui lui sont adressées, par ses enquêtes menées sur l'application de la réglementation, la DGCCRF détecte et sanctionne les pratiques préjudiciables au consommateur (publicité mensongère, abus de faiblesse, etc.).

La réglementation et les possibilités de recours des consommateurs sont rendues accessibles auprès du public sur son site Internet. Une plus grande publicité de ce site devrait être faite auprès du grand public (à l'école, par le biais des associations et des travailleurs sociaux).

La DGCCRF pourrait participer plus largement à la formation des acteurs sociaux et des membres des associations au droit de la consommation.

Estimant que l'action de la DGCCRF est essentielle à la protection du consommateur, le Conseil économique et social souhaiterait que cette direction développe les actions nécessaires à l'exercice de ces missions.

5. Trésoreries et centres des impôts

Les représentants du Trésor Public et des Impôts siègent dans les commissions de surendettement. Il est donc particulièrement important que les agents soient formés aux questions d'endettement et de surendettement et que l'organisation des services permette de répondre aux problèmes posés par les personnes en difficulté financière. En effet, l'importance des dettes fiscales dans les dossiers de surendettement montre que les procédures de remises gracieuses et de délais de paiement sont peu connues et insuffisamment mises en œuvre en amont du dépôt du dossier. En outre, la productivité demandée aux services fiscaux et du Trésor peut conduire à l'emploi de procédures inadaptées, voire illégales (avis à tiers détenteur faits pour des produits communaux) qui contribuent à aggraver les difficultés financières des personnes endettées.

Le Conseil économique et social demande donc que les personnels assurant l'accueil dans les centres des impôts et les trésoreries ainsi qu'à l'occasion de permanences ponctuelles en mairie, soient mieux formés aux procédures de remise gracieuse et aux voies d'exécution.

6. Les travailleurs sociaux

Souvent la personne surendettée ne sait pas qu'un travailleur social peut l'aider aux différentes étapes de la procédure. Compte tenu de la complexité de celle-ci, cette aide se révèle particulièrement utile. En particulier les travailleurs sociaux sont à même d'apporter oralement aux surendettés toutes les précisions nécessaires, mieux que ne pourraient le faire des documents écrits et de participer à l'élaboration du dossier de surendettement.

Le Conseil économique et social recommande donc une information des personnes en difficultés financières sur l'existence et le contenu du suivi social.

Le Conseil économique et social se félicite des actions de formation menées par la Banque de France auprès des travailleurs sociaux et encourage leur développement.

7. Le rôle des associations

Les associations de consommateurs, les associations familiales, de nombreuses associations spécialisées dont certaines émanent des établissements bancaires et financiers, sont pleinement partie prenante dans la prévention et l'accompagnement des personnes en difficulté financière.

Le rôle des bénévoles doit être salué, tant au niveau du conseil que de l'assistance apportée. Récemment, des associations se sont engagées dans l'accompagnement des microcrédits sociaux.

Conscient de l'importance du mouvement associatif dans la lutte contre l'exclusion financière et de la richesse de celui-ci dans ses diversités, le Conseil économique et social souhaite que son rôle soit conforté et que les moyens nécessaires soient accordés à celui-ci.

8. La nécessaire coordination des acteurs

L'importance de la proximité pour l'accueil des personnes fragilisées a été soulignée par tous les acteurs de la lutte contre l'exclusion.

C'est pourquoi il semble essentiel au Conseil économique et social qu'une coordination des actions en faveur des personnes surendettées soit assurée au niveau du département afin que les accompagnements proposés puissent trouver une efficacité maximale.

II - LE TRAITEMENT DU SURENDETTEMENT

De janvier à juillet 2007, 112 199 dossiers ont été déposés à la Banque de France, soit une augmentation de 6,6 % par rapport à juillet 2006. Pendant cette période, 89 906 dossiers ont été déclarés recevables. 80 736 dossiers ont été traités par les commissions : 45 279 plans conventionnels ont été conclus, 15 981 dossiers ont donné lieu à des recommandations élaborées par les commissions et homologuées par les juges. 16 299 personnes ont été orientées vers la PRP.

L'augmentation quasi régulière de dépôts de dossiers en commission s'est accompagnée de modifications importantes de la réglementation pour prendre en compte les évolutions du phénomène de surendettement. L'enquête typologique de la Banque de France réalisée en 2004 confirme les situations de surendettement dit passif, dû dans 73 % des cas au chômage, à la maladie, à une séparation etc.

L'objectif premier des commissions demeure la recherche d'un accord entre les créanciers et le débiteur mais la faiblesse des ressources des personnes surendettées, (dans près de 45 % des cas, les personnes ont des revenus inférieurs ou égaux au SMIC), rend difficile l'élaboration de plans de rééchelonnement et de remboursement des dettes.

Différentes procédures ont successivement été élaborées, correspondant à différents niveaux d'endettement.

Le rapport du comité de suivi de l'application des dispositions relatives au surendettement de la loi du 1^{er} août 2003, présidé par M. Canivet, a ainsi résumé ces situations et les procédures correspondantes :

- la situation remédiable, pour laquelle la commission propose un plan de redressement. À défaut d'accord, la commission peut recommander au juge des mesures de rééchelonnement et de réduction d'intérêts de nature à apurer complètement le passif du débiteur ;
- l'insolvabilité, situation caractérisée par l'absence de ressources ou de biens saisissables. Dans ce cas, le débiteur peut, après un moratoire d'une durée maximum de 2 ans, bénéficier d'un effacement partiel de ses dettes ;
- la situation irrémédiablement compromise, caractérisée par l'impossibilité manifeste de mettre en œuvre les mesures de traitement ouvre la Procédure de rétablissement personnel (PRP).

Dans ces conditions, le travail des secrétariats qui prépare les réunions et décisions des commissions, apparaît particulièrement lourd et décisif.

A - ACCUEIL, RECEVABILITÉ ET ORIENTATION

1. Accueil, entretiens, constitution du dossier par les secrétariats des commissions (Banque de France, IEDOM)

L'accueil, l'écoute et l'information sont des éléments clés dans la bonne orientation des dossiers et la gestion, au mieux, de sa situation par la personne surendettée. Il est important, notamment, que celui-ci comprenne clairement les effets attachés au dépôt d'un dossier (inscription au FICP, suspension des poursuites automatique ou à faire valoir etc.)

Le Conseil économique et social souhaite que l'information des personnes qui déposent un dossier soit la plus complète possible et qu'elle soit compréhensible par tout public. Elle doit être traduite dans les langues en usage dans les DOM, à Mayotte et en Nouvelle Calédonie. Elle doit être éclairante sur les droits et obligations de la personne, notamment en ce qui concerne la levée de certaines poursuites et les aménagements qui peuvent être négociés avec les créanciers.

À cet égard, la remise d'un livret d'information expliquant les différents stades de la procédure et ses conséquences devrait être systématique.

La proximité est un facteur essentiel d'efficacité dans le traitement du surendettement. Il convient donc d'éviter que les centres où sont accueillies les personnes qui déposent un dossier, ne couvrent des zones géographiques trop larges. À cet égard, les Bureaux d'accueil et d'information (BAI) ouverts pour les dépôts de dossiers et l'information du public, constituent un élément essentiel dans le maillage du territoire, notamment dans les DOM.

Le Conseil économique et social rappelle l'importance du maillage du territoire par les BAI.

Une gestion informatisée des dossiers, qui vise à améliorer les délais de traitement, risque de réduire au minima l'examen des situations particulières.

Le Conseil économique et social, tout en comprenant le souci d'automatiser certaines tâches dans le traitement du surendettement, appelle l'attention sur les risques d'une appréciation trop rapide de la situation des personnes. Il souhaite qu'un contact minimum avec le surendetté soit maintenu par les secrétariats des commissions et que les moyens dont ils disposent soient confortés et adaptés aux évolutions sociales.

2. Compatibilité des moyens informatiques, dématérialisation des pièces et adressage des courriers

Suren 2, le nouveau logiciel mis en œuvre progressivement dans les secrétariats de la Banque de France, comporte l'ensemble des informations du dossier. Les relations avec la majorité des créanciers, les différentes administrations et les juges doivent ainsi pouvoir se faire par des échanges électroniques. Pour accélérer le traitement du surendettement, les données doivent être transmissibles à la Justice, ce qui n'est actuellement pas le cas, les greffes devant procéder à une nouvelle saisie de l'ensemble des informations.

Le Conseil économique et social recommande la mise en œuvre de la compatibilité des systèmes informatiques entre les secrétariats des commissions et le ministère de la Justice. Il encourage à la dématérialisation des pièces, lorsque la personne surendettée l'accepte mais s'agissant de personnes en situation d'exclusion financière et, souvent, sociale, le support papier envoyé au domicile demeure nécessaire.

La pertinence des envois en recommandé avec accusé réception peut poser problème au regard des difficultés d'adressage, notamment dans les DOM, et/ou de la méfiance que ce type de courrier inspire.

3. Rémunération des nouveaux intervenants dans la commission de surendettement

Les personnels de la Banque de France préparent le travail des commissions. La loi Borloo a prévu que deux nouveaux membres soient associés avec voie consultative à l'instruction des dossiers et aux réunions. Il s'agit d'un conseiller en économie sociale et familiale et d'un juriste.

Le Conseil économique et social estime positif l'apport d'un juriste et d'un conseiller en économie sociale à l'instruction des dossiers et à la participation aux réunions des commissions. Il demande, pour que cette participation soit effective, que les moyens financiers soient dégagés par l'État pour assurer leur rémunération.

4. La suspension des poursuites

Dans le contrat de service public entre l'État et la Banque de France pour la période 2003-2006, la Banque de France s'engage sur un délai moyen de traitement des dossiers en phase amiable de 4 mois maximum. Cet engagement devrait s'accompagner d'indicateurs qualitatifs tenant compte de la complexité des dossiers et en particulier du nombre de créanciers intervenants, de la nature des dettes figurant dans les dossiers.

La négociation avec les établissements financiers demande du temps.

C'est pourquoi il est important que la recevabilité du dossier par la commission implique la suspension des procédures d'exécution en cours contre le débiteur. Actuellement, la suspension des poursuites doit être demandée au juge et la décision de celui-ci peut intervenir exceptionnellement avant l'officialisation de la recevabilité du dossier par la commission si le secrétariat estime qu'elle ne fait aucun doute. Il convient de conserver cette possibilité qui permet de traiter les cas d'urgence et de la compléter par un lien d'automatisme entre recevabilité et suspension des voies d'exécution.

Un amendement du rapporteur en charge du suivi de l'application de la loi de rénovation urbaine, M. Pemezec, adopté après débat, modification et intégré dans la loi sur le droit au logement opposable du 5 mars 2007, a permis d'inscrire dans le code de la consommation à l'article L 331-3-1 la suspension des voies d'exécution y compris des mesures d'expulsion du logement du débiteur dès la saisine du juge aux fins de procédure de rétablissement personnel.

Le Conseil économique et social préconise donc de compléter cette disposition par une suspension des procédures d'exécution dès la décision de recevabilité du dossier par la commission, ce qui protégerait la personne des créanciers indécisifs. Il est important qu'une information sur les effets de cette suspension soit faite auprès des personnes surendettées comme des différents acteurs.

La mise en œuvre du dispositif voté en mars 2007 demeure en effet encore méconnue de certains huissiers et établissements financiers.

B - LA PROCÉDURE

La commission demeure la clé d'entrée dans le dispositif de traitement du surendettement. Il lui appartient donc en premier lieu d'apprécier si la personne relève de la procédure de surendettement.

1. L'appréciation de la bonne foi

L'accès à la procédure de traitement du surendettement est conditionné à la bonne foi du débiteur. L'appréciation de celle-ci est donc déterminante. Elle est faite par la commission lors de l'examen de la recevabilité, à partir des déclarations faites par la personne. La commission a un large pouvoir d'investigation et peut demander des enquêtes sociales complémentaires. S'il y a contestation sur la bonne foi, le juge est saisi. Or, il existe des divergences sur le moment où la bonne foi doit être appréciée : certains juges estiment que celle-ci doit être appréciée lors de la conclusion du ou des contrat(s) de crédit, d'autres au moment du dépôt du dossier en commission.

Le Conseil économique et social souhaite que la bonne foi soit appréciée au moment du dépôt du dossier.

2. Examen des contrats

La présence du juriste dans la commission a été justifiée par l'intérêt d'une vérification des créances. Cette expertise doit être mise à profit pour vérifier les conditions de conclusion des contrats de crédit. **Lorsque les textes n'ont pas été respectés, les commissions devraient pouvoir relever d'office ce point.**

3. Dettes personnelles, dettes professionnelles

Pour apprécier la situation de surendettement, l'article L330-1 du Code de la consommation exclut de la prise en compte, les dettes professionnelles nées au titre d'une activité ou pour les besoins de celle-ci.

Depuis le 1^{er} janvier 2006, date d'entrée en vigueur de la loi 2005-845 du 26 juillet 2005 de sauvegarde des entreprises, les personnes physiques ayant exercé une activité professionnelle indépendante, y compris une profession libérale soumis à un statut législatif ou réglementaire ou dont le titre est protégé, peuvent bénéficier, après la cessation de leur activité, des procédures de redressement et liquidation judiciaire, si leurs dettes sont, en tout ou partie, de nature professionnelle.

Ces anciens professionnels peuvent bénéficier d'une procédure commerciale quels que soient le montant de leur endettement professionnel et la part de celui-ci dans leur endettement total. Ils ont désormais la possibilité de prendre eux-mêmes l'initiative d'une demande d'ouverture de la procédure devant le tribunal compétent. Cette demande n'est soumise à aucune condition de délai, contrairement à l'action des créanciers qui, elle, est enfermée dans le délai d'un an.

En conséquence les professionnels qui ont cessé leur activité ne sont plus éligibles à la procédure du surendettement sauf si leurs dettes sont exclusivement non professionnelles.

4. Les dettes alimentaires, les dettes fiscales et les dettes de la vie courante

Les dettes alimentaires sont exclues des effacements. Elles doivent être strictement comprises dans le sens du code civil qui en font une obligation permettant au créancier de faire face à un besoin vital.

Le Conseil économique et social rappelle donc que le Trésor Public pour les frais de cantine scolaire, les hôpitaux pour les frais d'hospitalisation et les caisses d'allocations familiales ne peuvent se prévaloir de cette disposition.

Concernant les dettes fiscales, l'article R347-A1 du livre des procédures fiscales précise que la saisine de la commission vaut demande de remise gracieuse d'impôts directs. Figurent essentiellement dans les dossiers de surendettement, des taxes d'habitation et, pour les propriétaires et accédants à la propriété, des taxes foncières.

Compte tenu des patrimoines en cause, (habitats très modestes et/ou souvent dégradés etc.), le Conseil économique et social souhaite que les demandes de remises gracieuses sur ces impositions soient traitées en faisant une exacte appréciation des situations familiales et des patrimoines.

Une situation particulière existe dans les DOM où des mesures spécifiques devraient être mises en œuvre au regard de la précarité de l'habitat et de l'incertitude des titres de propriété.

Il faut regarder avec attention la situation de créances découlant de contrats nécessaires à la vie quotidienne du débiteur car l'annulation de telles dettes peut parfois paradoxalement conduire à davantage d'exclusion.

Le maintien du débiteur dans son logement qu'il soit locataire ou propriétaire doit être un objectif prioritaire. Lorsqu'il est propriétaire, une étude complémentaire du dossier sera menée afin de mieux cerner l'endettement. La vente de la résidence principale ne sera envisagée que si elle n'entraîne pas une détérioration de la situation financière du débiteur et si elle s'accompagne de mesures évitant la dégradation de la situation familiale.

5. La détermination des restes à vivre

Le calcul des restes à vivre est un moment important de l'instruction du dossier car il déterminera les éventuelles capacités de remboursement du débiteur. Des pratiques très différentes de calcul de ces restes à vivre ont été constatées entre les différentes commissions. Un calcul trop strict de ce minimum vital peut mettre en péril les plans établis lorsqu'une nouvelle difficulté survient.

Le Conseil économique et social souligne les inconvénients d'un calcul trop strict des restes à vivre lorsqu'une nouvelle difficulté intervient. Il considère que les minima sociaux ne peuvent constituer la seule référence pour des plans dont la durée peut atteindre dix années. Les règles de calcul doivent être adaptées aux différentes situations afin que les plans de redressement soient viables et pérennes.

6. La bonne appréciation de la capacité de remboursement

Elle est, pour les commissions, déterminante dans l'orientation du dossier : élaboration d'un plan conventionnel ou PRP. Elle résulte de la différence entre l'ensemble des ressources du débiteur et le reste à vivre.

Souvent les personnes surestiment leurs capacités de remboursement et ne se rendent pas compte de la difficulté de vivre pendant 10 ans avec des conditions financières très contraignantes. Les réaménagements opérés suite à un évènement imprévu modifiant l'équilibre budgétaire ne doivent pas conduire à remettre en cause certaines mesures préalablement négociées favorables au débiteur, ni aboutir à un allongement des plans lesquels, en aucun cas ne devrait excéder 10 ans.

En Belgique, un plan est estimé « tenable » s'il ne dépasse pas 5 ans. Au-delà, les capacités d'efforts des personnes privées de toute possibilité d'achat de biens de consommation les plus ordinaires s'essoufflent. **Le Conseil économique et social préconise que les délais attachés aux plans de redressement, en l'absence d'un bien immobilier, tendent vers une durée de 5 ans maximum.**

Depuis 2003, les commissions ont tendance à orienter vers le rétablissement personnel les débiteurs qui ne disposent d'aucune capacité de remboursement alors que les juges prennent en compte pour apprécier la situation irrémédiablement compromise, (indispensable pour l'ouverture d'une PRP) d'autres critères dont l'âge du débiteur.

Le Conseil économique et social souhaiterait que, dans l'esprit d'une seconde chance impulsé par la loi de 2003, la capacité de remboursement devienne un critère essentiel de l'orientation en PRP. En effet, la succession de moratoires, parfois observée, n'est pas de nature à permettre un nouveau départ dans la vie.

L'article 72 de la loi du 6 mars 2007 rend d'ailleurs possible les recommandations combinées comportant un effacement partiel des créances sans moratoire préalable. **Constatant que cette base légale permet d'éviter des moratoires inutiles qui retardent d'autant le traitement réel de la situation du débiteur pour lequel un effacement est nécessaire, le Conseil économique et social recommande son application large.**

La procédure de PRP s'est accompagnée d'une modification des attributions de la commission qui ne peut plus proposer au juge des effacements totaux de créance. **Lorsqu'il n'y a ni bien, ni revenu saisissables, le Conseil économique et social considère que la commission devrait pouvoir proposer au juge un effacement total des créances par une recommandation motivée dès que la recevabilité du dossier est acquise.**

Compte tenu des modalités particulières de financement du logement social et de son importance, notamment dans les DOM, le Conseil économique et social souhaite que le logement social soit considéré comme un bien insaisissable pour les procédures de traitement du surendettement.

7. La Procédure de rétablissement personnel (PRP)

Au regard de la gravité des conséquences d'une PRP (effacement de toutes les dettes avec liquidation du patrimoine) la personne éligible à cette procédure doit se trouver dans une situation irrémédiablement compromise.

7.1. Définition de la situation irrémédiablement compromise

La situation est appréciée à partir d'un faisceau d'indices. Elle correspond à l'impossibilité manifeste de mettre en œuvre les procédures de traitement classiques. Sont, de fait, orientées en PRP les personnes âgées de plus de 50 ans, les personnes présentant un handicap ou étant en congé de longue maladie sans capacité de remboursement, les personnes ayant déjà bénéficié de moratoires, dont la situation n'a pas évolué favorablement et les re-dépôts de dossiers à capacité de remboursement négative.

Cette pratique conduit à refuser le plus souvent le bénéfice de la procédure aux personnes jeunes avec ou sans qualification, quelle que soit leur situation familiale.

Dans le respect de l'esprit de la loi Borloo instaurant une seconde chance, le Conseil économique et social souhaite que la PRP soit davantage proposée aux personnes en situation financière obérée quel que soit leur âge.

7.2. Donner un rôle accru aux commissions en matière de PRP

Actuellement, la commission propose après une première étude du dossier, l'orientation en PRP. C'est au juge de reprendre l'instruction, ce qui a pour conséquence de multiplier les procédures et d'encombrer les tribunaux d'autant qu'à l'augmentation générale du nombre de dossiers de surendettement s'ajoute une hausse du contentieux (saisies des rémunérations, injonctions de payer, saisies conservatoires etc.).

On pourrait envisager que la commission puisse poursuivre l'instruction de la procédure de PRP lorsqu'il n'y a pas de bien immobilier afin de transmettre au juge pour homologation des propositions d'effacement de dettes.

Le Conseil économique et social souhaite que soit expertisé cet accroissement du rôle des commissions permettant une accélération de la PRP lorsqu'il n'y a pas d'actif réalisable.

7.3. De nouveaux pouvoirs conférés au juge

Seules les parties sont habilitées à soulever des moyens qui seront examinés par le juge. Celui-ci ne peut actuellement d'office soulever, par exemple, l'illégalité qui entache la souscription d'un contrat de crédit.

Le Conseil économique et social estime que le juge doit pouvoir relever d'office les moyens tirés du respect des dispositions protectrices du consommateur. C'est ce que réclame depuis longtemps l'association nationale des juges d'instance. Cette mesure est également prônée dans le rapport Canivet.

En outre, le juge devrait pouvoir ouvrir et clore la procédure le même jour par un même acte dès lors que la publication au BODAC portant appel aux créanciers aurait été préalablement réalisée. Le Conseil économique et social se prononce en faveur de cette recommandation du rapport Canivet.

7.4. Les moyens affectés à la PRP

Alors que la réforme de 2003 a modifié substantiellement la répartition des tâches entre les commissions et les juges à la charge de ces derniers, peu de moyens supplémentaires ont été affectés à cette mission. Cette situation est largement dénoncée par le rapport Canivet qui a chiffré le coût des 20 000 PRP annuelles à près de 10 millions d'€.

Le Conseil économique et social espère que l'augmentation des moyens annoncée pour le projet de budget 2008 du ministère de la Justice puisse se traduire par une amélioration des conditions de traitement de la procédure judiciaire de surendettement (augmentation du nombre de magistrats, de greffiers, augmentation des moyens budgétaires et informatiques)

La rémunération du mandataire est prélevée sur la réalisation de l'actif. En cas d'insuffisance du produit de la vente, le paiement de cette rémunération peut être mis à la charge du débiteur. À défaut d'actif réalisable ou de ressources du débiteur, la rémunération du mandataire incombe au Trésor.

Compte tenu de ces conditions financières, les juges éprouvent des difficultés à trouver des mandataires. On constate donc que leur rémunération n'a pas été correctement prévue par le dispositif.

C - COORDINATION ENTRE LES ACTEURS ET SUIVI SOCIAL

1. La coordination entre juges et commissions

Compte tenu de la complexité des procédures et de l'interpénétration de celles-ci, les concertations entre juges et commissions sont indispensables. Elles permettent de prendre en compte les évolutions législatives et jurisprudentielles et de faire évoluer la doctrine.

Le Conseil économique et social recommande la tenue annuelle de réunions de concertation entre les responsables des secrétariats des commissions de surendettement et les juges pour tendre à l'harmonisation des pratiques et permettre une information fiable des justiciables.

2. Donner un contenu au suivi social

Le principe du suivi social est prévu par la loi de 2003. Il doit s'effectuer dans le respect de la personne. Il doit s'agir dans tous les cas d'une démarche volontaire qui ne peut être imposée. En l'espèce, pour accompagner les personnes surendettées aux différents stades de la procédure, le suivi ne peut être socio-judiciaire. Il y a donc un véritable travail social à construire avec la personne ce qui suppose la mobilisation de moyens adaptés.

Convaincu de l'efficacité d'un accompagnement respectueux de la personne, le Conseil économique et social demande que les moyens soient mis en œuvre pour le rendre effectif.

CONCLUSION

Outil d'investissement ponctuel ou réponse à un besoin occasionnel de trésorerie, le crédit doit rester une modalité de paiement et ne pas devenir l'opération principale destinée à créer un revenu artificiel.

Des choix politiques doivent être opérés pour assurer l'information des citoyens et dégager les moyens financiers en faveur des actions de prévention du surendettement et d'accompagnement des personnes. Des aménagements législatifs et réglementaires sont également nécessaires pour améliorer les procédures relatives au surendettement et accélérer son traitement. Des bonnes pratiques et l'engagement des acteurs financiers dans la lutte contre le surendettement et son traitement sont enfin attendus.

Si la majorité des contrats de crédit se déroule sans difficulté, l'accroissement des phénomènes de surendettement conduit à des solutions juridiques et politiques dans tous les pays de l'Union européenne. Celles-ci devraient être combinées avec des mesures sociales et financières pour lutter contre la pauvreté, la méconnaissance des questions financières et promouvoir l'inclusion sociale.

C'est dans cet esprit que travaille actuellement le Conseil de l'Europe pour prévenir le surendettement des personnes et des familles, apurer le remboursement des dettes des surendettés de manière à ne pas entraîner leur exclusion sociale et financière et faciliter leur rétablissement.

La recommandation, votée par le Comité des ministres du Conseil de l'Europe le 20 juin 2007, atteste de cette volonté partagée de lutte contre l'exclusion financière.

Deuxième partie
Déclarations des groupes

Groupe de l'agriculture

La question du surendettement demeure complexe. Elle appelle des solutions à la fois générales et individuelles. Dans tous les cas, elle ne doit pas être l'objet de raccourcis simplistes, car le crédit est un élément indissociable de la croissance.

Le développement du crédit, sous des formes diverses et multiples, a tout au long de notre histoire accompagné l'avancée de nos sociétés. Il constitue « un indispensable moteur à la croissance économique » en soutenant la consommation des ménages ou en facilitant la réalisation de projets économiques. Ce n'est pas lui qui est en cause, mais les déviances auxquelles il peut conduire, avec les graves conséquences sociales que l'on sait.

Le surendettement est en majeure partie lié aux accidents de la vie. Il peut aussi naître des multiples tentations dont sont l'objet les consommateurs de la part des différents commerces. L'addition, de façon parfois inconsciente, de plusieurs petits crédits finit par grever le budget d'un ménage, d'autant qu'ils se révèlent *in fine* souvent fort chers. Pour les personnes fragiles ou en situation précaire, c'est là une cause réelle de basculement dans une spirale négative dont ils ne peuvent sortir seuls.

Il importe particulièrement que le crédit demeure une modalité de paiement et ne soit pas confondu avec un revenu artificiel. L'éducation à la gestion d'un budget familial peut ici s'avérer d'un grand secours. Tenir ses comptes en équilibre et prévoir ses dépenses relèvent d'une véritable stratégie.

Les banques, qui demeurent l'interlocuteur principal en matière de crédit, sont particulièrement confrontées à ces situations de désespérance. Elles ont rapidement pris la mesure du désarroi dans lequel se trouvent, souvent à leur corps défendant, un trop grand nombre de personnes. Être soucieuses d'une gestion financière rigoureuse de leurs établissements ne les empêche pas de se montrer attentives aux difficultés des personnes fragilisées par un surendettement. Plusieurs banques agricoles ont créés des services spécialisés dans le suivi financier et social des personnes, construisant avec elles un plan de remboursement échelonné et leur apportant un soutien régulier pour faciliter leur réinsertion. Les points passerelle du Crédit Agricole commencent à être connus de tous.

Le suivi opéré par certains établissements bancaires ne saurait exonérer de la nécessité d'un renforcement du rôle du médiateur bancaire et d'une adaptation des procédures de traitement du surendettement. Des dispositions peuvent encore être améliorées, particulièrement en termes de prévention des individus. L'accroissement des phénomènes de surendettement ne laisse pas d'être inquiétant, surtout lorsque le niveau moyen d'endettement des ménages français demeure inférieur à celui des autres pays de l'Union européenne.

Le surendettement devrait peut-être être l'objet d'une réflexion plus vaste, incluant l'ensemble du crédit et des possibilités financières offertes aux individus pour construire leur vie.

Groupe de l'artisanat

Au lendemain de la mobilisation de la journée de lutte contre la misère, cette saisine arrive à point nommé en apportant des éléments de réponse à tous ceux et celles qui sont de plus en plus confrontés aux accidents de la vie. Même si aujourd'hui aucune statistique précise ne permet d'identifier la qualité des surendettés, force est de reconnaître que les artisans en nom propre peuvent aussi être concernés par ce nouveau fléau. En effet, par le biais des factures impayées, ils peuvent se retrouver rapidement en difficulté, voire même parfois en cessation de paiement, avec toutes les conséquences en chaîne sur leur vie professionnelle et familiale.

Sans atteindre ces cas extrêmes, chaque fois qu'un artisan est fragilisé dans sa trésorerie par des clients indécidés ou tout simplement insolvables, le banquier a tendance à durcir son comportement, freinant dès lors le fonctionnement même de l'entreprise. Quant à cela s'ajoute une conjoncture économique atone, l'urgence devient autant économique que sociale.

Sur le plan économique, la question du crédit est à la fois fondamentale et extrêmement délicate, puisque c'est elle qui déclenche ou non une situation de surendettement. C'est la raison pour laquelle il est nécessaire d'informer, d'éduquer voire de prévenir et d'organiser la protection des consommateurs contre toutes pratiques abusives. Dans ce domaine, l'avis avance des pistes intéressantes : la lisibilité des contrats, l'encadrement de la publicité des offres et des nouvelles formes de crédit mais surtout il aborde avec lucidité le problème des frais bancaires. Leur disparité sur le territoire et suivant les établissements, autant que leur démesure par rapport aux opérations effectuées, constituent de vraies interrogations. Même s'il faut se réjouir de la décision prise par les banques en 2006 « de rechercher une solution personnalisée pour les clients confrontés à des difficultés financières résultant des accidents de la vie » et de la loi de mars 2007 de plafonnement des frais en cas de chèque non provisionné, il faut agir sur la publication des décrets d'application afin de pouvoir en faire profiter au plus vite les entreprises. Dans le même ordre d'idée, limiter l'inscription aux fichiers des incidents de paiement à la durée de l'incident va enfin apporter plus de souplesse dans ce dispositif, facilitant ainsi les relations entre les entreprises et leurs banquiers.

S'agissant de l'urgence sociale du traitement du surendettement, notre société aurait tout à gagner si globalement les administrations et les organismes financiers, par principe, considéraient l'entreprise et l'individu de manière positive plutôt que systématiquement fautif. Les résultats du microcrédit sont là pour en attester. À ce titre, les initiatives d'accompagnement des personnes fragiles mises en place par certains établissements bancaires, ou encore celles de

microcrédit social, méritent d'être développées et complétées par une véritable culture de la prévention.

Enfin, sur la procédure elle-même de rétablissement personnel, s'il est clair que les artisans en sont exclus dès lors qu'ils bénéficient de procédure collective, un problème se pose pour tous ceux qui sont assimilés à des particuliers du fait de la confusion de leur patrimoine.

À ce titre, il faut savoir que la proposition de création d'un statut d'entreprise individuelle faite par notre secteur vient d'être considérée comme prioritaire par le groupe de travail sur les simplifications réglementaires, initié par M. Novelli, secrétaire d'État chargé des entreprises et du commerce extérieur. Il reste à espérer qu'elle apporte des éclaircissements sur le traitement des difficultés de ces entreprises, notamment en matière d'impact des dettes professionnelles sur leur vie personnelle, dans le sens d'une plus grande équité.

Le groupe de l'artisanat a voté l'avis.

Groupe des associations

Le rapport de Pierrette Crosemarie permet d'appréhender dans sa globalité le phénomène du surendettement tout en évitant de casser le développement du crédit, un des moteurs de la croissance. Le surendettement, comme le dit le rapport, est devenu un phénomène social. Il ne touche pas seulement les populations les plus démunies, que les associations du secteur social connaissent bien. Il frappe aussi et surtout les personnes des classes moyennes, qui rencontrent dans leur vie des pertes d'emplois, des ruptures familiales, des accidents de santé ou se retrouvent dans une situation difficile simplement parce qu'elles se sont portées caution d'un enfant ou d'un proche. De ce fait elles sont redevables de sommes sans commune mesure avec leur patrimoine et connaissent de brutales chutes de revenus.

Comme l'écrit notre rapporteure, le surendettement s'installe structurellement dans nos sociétés modernes. Ce qui explique que le surendettement actif, c'est-à-dire celui d'avoir trop de crédits, d'avoir mal géré son budget, ne représente qu'un peu plus du quart des dossiers. Les trois quarts des dossiers concernent le surendettement passif, c'est-à-dire une baisse de revenus liée au chômage, à un divorce, un décès, une maladie ou un accident.

Notre groupe voudrait insister sur trois points :

- L'avis qui nous est présenté propose une gamme de mesures tout à fait remarquables sur la prévention du surendettement. Tout en reconnaissant la qualité du dispositif législatif et réglementaire pour protéger le consommateur, il faut admettre qu'il est loin d'être appliqué. L'avis propose, avec juste raison, la nécessité d'un crédit encadré pour ne pas aggraver les difficultés des personnes financièrement fragilisées.

Comme le préconise l'avis, il faut renforcer la loi de 2005 concernant le crédit revolving et interdire que des réserves d'argent soient systématiquement proposées à des personnes qui n'en ont pas fait expressément la demande.

Il faut dénoncer les relances permanentes, les démarchages à domicile ou par téléphone. Un crédit revolving qui sert à rembourser un autre crédit mène à des situations dramatiques. La publicité sur le crédit ne doit pas banaliser l'endettement. Le consommateur doit être informé de tous ces dangers.

- Concernant le traitement du surendettement, nous estimons qu'une attention particulière devrait être accordée au travail des secrétariats qui préparent les réunions et les décisions des commissions. Dans le cadre de l'instruction des dossiers de surendettement, le groupe des associations considère qu'il n'est pas acceptable que, sous différents prétextes, les membres des secrétariats des commissions ne reçoivent pas les personnes concernées car ces dernières ont besoin de plus d'écoute que d'appréciation morale. De même, nous estimons avec la rapporteure, que les plans de redressement devraient être, si possible, réduits à un maximum de cinq ans.
- Cependant, il existe de bonnes pratiques bancaires dans la distribution des crédits, dans le devoir de conseil et de mise en garde et dans le soutien des clients en difficultés. Les banques de l'économie sociale ont été parmi les premières à mettre en place ce type de politique qui, nous espérons, devrait être généralisé. Le microcrédit social est une réponse possible à des populations pauvres qui ne peuvent accéder au crédit mais qui en ont aussi besoin. L'accompagnement social à travers les structures associatives est l'élément central du dispositif. Comme l'écrit la rapporteure, il constitue une alternative au crédit revolving pour les ménages fragilisés.

Nous remercions la rapporteure d'avoir mentionné avec force et conviction le rôle positif joué par les différents acteurs associatifs, que ce soient les associations de consommateurs ou les multiples associations du secteur social, ainsi que le rôle joué par les bénévoles. En effet, les associations sont de très loin les organisations les plus sollicitées pour informer, accompagner les personnes surendettées sans pour autant que des moyens leurs soient accordés.

Le monde associatif est présent dans ce combat, que ce soit pour la prévention ou l'accompagnement de la personne surendettée. Le groupe a voté l'avis.

Groupe de la CFDT

Depuis presque vingt ans et le vote de la loi Neiertz en 1989, le nombre de personnes surendettées n'a cessé de croître en même temps que se développaient la précarité et le chômage de longue durée, la pauvreté et l'exclusion sociale.

Longtemps, la montée des cas de surendettement fut mise sur le compte du recours excessif au crédit, particulièrement au crédit à la consommation. Le premier mérite du rapport et de l'avis dont traite aujourd'hui le Conseil économique et social est de souligner que les trois quarts des cas de surendettement résultent de ce que l'on appelle aujourd'hui les accidents de la vie, qu'il s'agisse de chômage, de maladies ou de séparation familiale. Brutalement, des particuliers ne parviennent plus à rembourser leurs dettes et basculent dans la spirale de l'endettement.

Souvent seuls pour faire face à ces ruptures, certains sont tentés de recourir au crédit revolving ou à certaines offres de réserves financières qui constituent alors à leurs yeux une source provisoire de revenus mais qui en fait ne font, la plupart du temps, qu'aggraver leur situation. Ainsi peut se comprendre le paradoxe français, qui associe un taux d'endettement des ménages plus faible que la moyenne européenne avec une montée plus forte des cas de surendettement, comme si les efforts et les instruments des acteurs financiers et du secteur de la distribution pour inciter les Français à dépenser leur épargne ne trouvaient leur pleine efficacité qu'auprès de ceux qui n'en ont pas, à savoir les particuliers les plus fragiles financièrement.

Plus qu'un recours excessif au crédit, le développement des cas de surendettement révèle une mauvaise utilisation du crédit et surtout la montée de la précarité dans notre société, son faible degré de solidarité de proximité ainsi que les limites de notre système de protection sociale et de notre modèle social devenu trop anonyme.

La CFDT partage donc les grandes préconisations de l'avis présenté par la rapporteure, destinées à prévenir le surendettement en agissant sur le malendettement :

- l'encadrement du crédit à la consommation, notamment le crédit revolving, l'interdiction des publicités qui associent offre de crédit et acte d'achat ;
- l'exigence de responsabilité sociale des acteurs bancaires par le respect des ratios prudentiels, la moralisation des reprises de crédit et surtout le respect de leur devoir de conseil ;
- le développement du micro crédit social comme alternative efficace et solidaire au crédit à la consommation.

Concernant le traitement du surendettement, il est effectivement nécessaire de renforcer l'accueil et l'information des personnes concernées, de dégager des moyens pour garantir un examen suffisant des dossiers, d'assurer la suspension des poursuites en cas de dossier recevable, de déterminer des restes à vivre décents et de limiter la durée des plans de redressement à cinq ans.

Mais la CFDT tient à souligner par-dessus tout que ces différentes mesures ne seront pleinement efficaces qu'à condition de les coordonner par un accompagnement de proximité, associant l'ensemble des acteurs concernés : agents bancaires, professionnels de la distribution, économie sociale, services éducatifs et sociaux, médiateurs et réseaux associatifs... Il s'agit de remplir une mission d'intérêt général d'un nouveau type pour informer, prévenir et conseiller les personnes en difficulté financière transitoire, avant qu'elles ne s'enfoncent dans le surendettement et l'exclusion sociale.

La CFDT a voté l'avis.

Groupe de la CFE-CGC

Parmi les stigmates de la pauvreté, il y a bien l'exclusion due au surendettement.

Parmi les causes de la pauvreté, il y a le surendettement dû aux accidents de la vie ou aux tentations maintes fois répétées de notre société de consommation.

Le surendettement des particuliers s'inscrit dans une tendance d'augmentation continue. Il conduit trop souvent à l'exclusion, d'abord économique, puis sociale.

Toutes les catégories sociales sont touchées et le phénomène s'étend même maintenant aux classes moyennes.

Le surendettement entraîne des pathologies lourdes, le recours aux solutions extrêmes, l'isolement et la spirale désormais bien connue de la marginalisation. Il conduit souvent la personne surendettée à la perte d'emploi. Les ruptures de parcours professionnels peuvent aussi amener une baisse de niveau de vie. Ces ruptures ne sont plus imprévisibles, elles doivent être prises en compte comme facteurs participant au calcul des risques. Le contexte économique et singulièrement celui de l'emploi fragilise davantage la structure financière des particuliers. Les situations de surendettement se repèrent principalement par la contraction des ressources. L'endettement immobilier est également devenu une cause de surendettement du fait de l'allongement des prêts, du relèvement des taux d'intérêt et de leur variabilité ainsi que de la flambée des prix.

Il faut rechercher les moyens d'arrêter un tel processus avant même son apparition et non pas lorsque les dégâts sont irréversibles.

S'il est nécessaire d'adapter les moyens législatifs en vigueur, il est avant tout capital de renforcer la prévention.

Les organisations de consommateurs doivent jouer un rôle de plus en plus important dans le domaine de la prévention et l'accompagnement des personnes surendettées.

Il est primordial d'informer les particuliers et notamment les jeunes sur les dangers des cartes de crédit d'usage facile. Ces cartes occupent une place trop grande dans les dossiers de surendettement. Pour certains jeunes, le microcrédit peut constituer une alternative au crédit revolving. De même, la publicité envahissante pour les crédits à la consommation va inciter la personne en difficulté à en demander des nouveaux pour couvrir les anciens. Le groupe de la CFE-CGC s'interroge sur les dangers des nouvelles formes de crédit, comme l'hypothèque rechargeable, car cette technique risque d'entraîner davantage les bénéficiaires sur une pente très glissante. La crise des *subprimes* a mis de nombreuses familles en faillite personnelle aux USA.

L'accès au crédit doit cependant être garanti pour tous, même si certaines catégories de la population doivent être accompagnées dans leur gestion budgétaire parce qu'elles présenteraient des critères de risque élevé. Le crédit ne saurait être un substitut aux nécessaires augmentations de salaires. Il n'est pas non plus un instrument de lutte contre l'exclusion ; mais être exclu de la distribution du crédit peut renforcer d'autres formes d'exclusion.

L'avis engage au renforcement de la sécurisation de la relation prêteurs-emprunteurs, à une clarification des engagements de crédits, à l'amélioration des dispositifs locaux d'accueil et d'écoute, à une harmonisation des législations européennes. Le groupe de la CFE-CGC recommande qu'une plus grande attention soit prêtée aux clients les plus fragiles de la part des établissements bancaires, ainsi qu'une plus grande implication de ces mêmes établissements dans l'accompagnement de la clientèle en difficulté. À cet égard, les frais bancaires relatifs aux incidents de paiement, y compris de faible montant, contribuent à la dégradation de la situation financière de personnes surendettées. Nous pensons qu'il faudrait limiter les tarifications en la matière.

Le groupe de la CFE-CGC a voté l'avis.

Groupe de la CFTC

« Ce sont de véritables drames humains qui sont vécus par les victimes du surendettement ; le coût social du surendettement est considérable ». Ces propos, extraits de l'avis, résument bien l'importance des enjeux.

Le travail de la rapporteure constitue en quelque sorte un « rapport d'étape » du plus grand intérêt sur un dispositif juridique qui a voulu s'adapter aux évolutions sociales. Oui, comme il l'est spécifié, il est urgent *« de renforcer la prévention et le suivi social dont l'ensemble des acteurs s'accorde à souligner le caractère fondamental »*. À ce propos, le groupe de la CFTC estime essentielles les actions de formation des travailleurs sociaux et des responsables associatifs menées par la Banque de France.

Le groupe de la CFTC reconnaît que le crédit à la consommation est source de développement économique. Cependant, il peut également constituer un facteur aggravant des difficultés pour des souscripteurs financièrement fragilisés. Notre groupe pense que le crédit doit être encadré, particulièrement le crédit « revolving ». Il souhaite également un encadrement plus strict des prêts adossés aux cartes de fidélité des magasins. En effet, par l'intermédiaire de ces cartes, certaines personnes, déjà confrontées à des difficultés financières, souscrivent, sans s'en rendre réellement compte, un prêt qu'elles finissent par utiliser pour l'achat de biens de consommation courante voire de produits alimentaires.

Concernant la transposition de la Directive européenne sur la protection du consommateur, nous approuvons la résolution du Sénat. Cette transposition donne notamment la faculté aux États-membres d'instituer un régime spécifique au crédit revolving. Le groupe de la CFTC pense, comme la rapporteure, qu'il est très important de maintenir le socle de garanties pour le consommateur. Ce socle constitue en effet une base d'harmonisation européenne.

Il regrette la publicité agressive, les envois massifs et répétés d'offres et de relances auprès des publics financièrement fragilisés : ils banalisent l'acte d'endettement. Pour ces personnes, le microcrédit social apparaît comme une alternative intéressante qui gagnerait à être développée. Le groupe de la CFTC souhaite que soit envisagée une labellisation de cette formule à partir des bonnes pratiques.

Sur un plan plus général, il soutient la proposition du Conseil national de la consommation qui vise à interdire toute publicité sur les réserves d'argent assimilées à une épargne ou à un complément de budget.

Le groupe de la CFTC a été très intéressé par l'opération « Points passerelle » initiée par le Crédit Agricole. Nous comprenons bien que la recherche de productivité conduise à la multiplication de plates-formes téléphoniques comme de guichets sans personnels. Néanmoins, ces pratiques ne doivent pas concourir à la disparition d'un conseil direct à la clientèle, qui est souvent de nature à éviter un endettement irréfléchi.

Notre groupe est réservé sur l'instauration d'un fichier positif de l'endettement des personnes. Si un tel fichier devait voir le jour, le législateur devrait être habilité à en définir les règles. En tout état de cause, pour préserver la vie privée de ces personnes, ce fichier ne devrait contenir que le nombre de crédits souscrits, avec leur date d'échéance mais sans indication du montant. Il appartiendrait au prêteur, au vu de ces premiers éléments, d'obtenir, s'il le souhaite, des informations complémentaires. À lui d'assumer sa responsabilité d'un accord ou non sur le prêt sollicité.

En ce qui concerne le traitement du surendettement, l'information du public étant primordiale, notre groupe pense, comme le rapporteur, que le maillage du territoire, par les bureaux d'accueil et d'information, est de la plus haute importance. Notre groupe souhaite, comme le préconise l'avis, qu'un contact minimal avec la personne surendettée soit maintenu par les secrétariats des commissions et que les moyens dont ils disposent soient confortés et adaptés aux évolutions sociales.

À propos de la procédure de traitement du surendettement, il est souligné, à juste titre, la multiplication des procédures et l'encombrement des tribunaux. Face à cette situation, le groupe de la CFTC pense également que la commission, poursuivant la procédure du plan de redressement personnel, pourrait, lorsqu'il n'y a pas de biens immobiliers, transmettre au juge pour homologation une proposition d'effacement des dettes. L'effacement pourrait être total et non pas, comme le préconise la loi Borloo, seulement partiel. Avec le souci de donner une seconde chance aux personnes concernées, le groupe de la CFTC insiste pour que la procédure de rétablissement personnel ne soit pas réservée aux seules personnes de plus de cinquante ans.

Le groupe de la CFTC, ayant trouvé cet avis très pertinent et très complet, a exprimé sa satisfaction et l'a voté.

Groupe de la CGT

Depuis maintenant plusieurs années, les questions du surendettement ne concernent plus seulement une part marginale de notre société, mais des franges de plus en plus importantes de nos concitoyens, qui se retrouvent complètement démunies lors de changements de situation personnelle, familiale ou liée à l'emploi.

Le fait que le Président de la République, lors de son intervention au Conseil économique et social le 17 octobre 2007, soit amené à constater que la pauvreté ne concerne plus seulement les personnes exclues de l'emploi, mais également un nombre croissant de salariés disposant d'un contrat de travail, doit nous inciter à ne plus simplement nous payer de mots, mais à agir sur les causes profondes qui mènent à ces situations. Le développement de la précarité, des bas salaires, du temps partiel contraint, de la non-reconnaissance des qualifications, du chômage, ont contribué à la montée d'un surendettement dit passif, se caractérisant par une insuffisance structurelle de ressources de nature à réaliser les dépenses courantes.

S'il est absolument nécessaire de s'attaquer aux conséquences du surendettement, la question des causes amenant à ces situations devra également être traitée ; et parmi ces causes, la question des conditions actuelles d'accès à l'emploi est évidemment centrale.

Concernant le traitement du surendettement, la CGT souhaite mettre l'accent sur deux aspects soulignés par l'avis :

- Le premier concerne l'effectivité du droit au compte bancaire : si le principe de ce droit est aujourd'hui établi, sa concrétisation est encore source de nombreuses difficultés pour les personnes les plus fragilisées. La mise en œuvre d'un certain nombre de préconisations formulées par l'avis tels l'information personnalisée, la mutualisation des risques ou l'allègement des frais bancaires est de nature à rendre effectif un droit qui demeure encore virtuel dans nombre de situations.
- Le second concerne le rôle des acteurs de la puissance publique en ce qui concerne le suivi des situations de surendettement, et donc les moyens qui leur sont nécessaires pour mener à bien leurs missions.

En premier lieu, la Banque de France doit pouvoir traiter sereinement les dossiers qui lui sont soumis ; annoncer un objectif de traitement des dossiers de surendettement en quatre mois est en soi fort louable, mais s'il ne s'accompagne pas de moyens humains, la réalisation de cet objectif risque de se faire au détriment de la qualité du suivi, avec des conséquences humaines déplorable.

Ensuite, l'action de la Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) doit pouvoir être soutenue et développée, en particulier en ce qui concerne ses moyens d'investigation concernant la protection économique des consommateurs.

Enfin, les tribunaux d'instance et de grande instance doivent avoir les moyens leur permettant d'exercer leurs prérogatives.

Dans ce domaine du surendettement comme dans d'autres, il ne suffit pas d'affirmer des objectifs politiques généreux au plus haut sommet de l'État. Il faut également accompagner ces objectifs d'engagements et de moyens pour leur permettre de se concrétiser dans des politiques publiques perçues par les citoyens. C'est ce décalage entre la parole publique et la réalité des moyens donnés au service public pour accomplir ses missions qui nous inquiète aujourd'hui, et auquel nous serons particulièrement attentifs dans les semaines qui viennent.

Le groupe de la CGT a adopté l'avis.

Groupe de la CGT-FO

L'avis examiné ce jour approfondi le premier avis sur le même sujet ; il propose de nouvelles pistes notamment eu égard aux nouvelles dispositions de la loi Borloo de 2003 qui, compte tenu d'une application restrictive, n'apporte pas une réelle seconde chance aux personnes surendettées.

Le texte réfute la distinction, trop longtemps retenue, entre endettement actif et endettement passif.

Toute personne « normalement » endettée peut du jour au lendemain, en fonction d'aléas de la vie, et en particulier d'aléas économiques tels que le chômage, basculer dans le surendettement. En outre, l'endettement, qui est un ressort économique particulièrement utile, sert aujourd'hui trop souvent et de plus en plus dans des familles monoparentales, pour des salariés précaires et des travailleurs pauvres, de substitut au salaire pour financer des dépenses aussi courantes que celles de loyer, de santé, d'alimentation etc. Ces personnes fragilisées subissent, encore plus que les autres, le harcèlement publicitaire des crédits revolving et autres sociétés de rachat de créances, s'engageant ainsi dans une spirale que tous s'accordent à qualifier d'infamante.

Dans ce contexte, le groupe FO approuve les préconisations de l'avis et insiste plus particulièrement sur les points suivants :

- Pour la prévention :
 - l'encadrement renforcé des crédits revolving, notamment en matière de publicité ;
 - la moralisation des pratiques des sociétés de crédits ;
 - l'obligation de mise en garde contre un endettement excessif par les établissements prêteurs ;
 - le maintien du taux de l'usure, qui mérite bien son appellation de garde-fou.

Le groupe Force ouvrière apprécie les propositions sur le microcrédit social, ainsi que la volonté d'associer les associations de consommateurs à la prévention.

FO a, par contre, regretté que ne soit pas préconisé le renforcement des moyens de la Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF), de la Banque de France et de l'Institut des départements d'Outre-mer (IEDOM), qui remplissent les fonctions de secrétariat des commissions de surendettement, afin que leurs missions en la matière soient correctement exercées, sans nuire à leurs autres missions.

- Pour le traitement :
 - le traitement personnalisé par une meilleure information ;
 - la participation effective aux commissions de surendettement d'un juriste et d'un conseiller en économie sociale et familiale, grâce à des moyens accrus ;
 - la détermination d'un reste à vivre convenable et globalement harmonisé ;
 - des pratiques harmonisées grâce à une meilleure coordination entre les commissions de surendettement et les juges ;
 - des délais raccourcis ;

- des nouveaux pouvoirs conférés aux juges, en particulier la possibilité pour le juge de soulever d'office un moyen tiré du respect des dispositions protectrices du consommateur.

Toutes les propositions, en matière de prévention du surendettement, vont incontestablement dans le bon sens.

Le groupe Force ouvrière a voté l'avis.

Groupe de la coopération

Le crédit constitue l'un des outils du comportement économique des ménages. Il est un facteur de croissance, dans la mesure où les ménages qui y ont recours sont informés correctement sur ses modalités et ses implications. Le rapport décrit parfaitement comment « l'invisibilité » de l'argent dans notre société de consommation ainsi que la multiplication des « accidents de la vie », accentuent les risques de basculement vers l'engrenage du surendettement. Depuis de nombreuses années, le Conseil économique et social attire l'attention des pouvoirs publics sur les effets déviants du « mal endettement » et propose des améliorations des dispositifs de traitement décidés par le législateur. Ce sujet illustre parfaitement la plus-value du travail de notre assemblée. La qualité du rapport et de l'avis y contribue pleinement, dans la continuité de celui mené sur la loi de rénovation urbaine.

Le groupe de la coopération approuve l'ensemble des recommandations et insiste plus particulièrement sur quelques points.

La responsabilité des acteurs économiques, tout d'abord : chacun doit en quelque sorte « balayer » en ce domaine « devant sa porte ». Ainsi, la loi Scrivener qui, depuis 1978, impose une information de l'emprunteur et le respect d'un délai de réflexion et de rétraction de sept jours après la signature du contrat, est malheureusement trop souvent mal respectée. De plus, l'impact de la généralisation des crédits revolving, de plus en plus souvent par le biais de cartes de crédits permanents proposés au consommateur, est particulièrement lourd : plus de 80 % des dossiers déposés en commission de surendettement comportent au moins un crédit de ce type, jusqu'à plusieurs dizaines. L'avis dénonce justement ces pratiques commerciales agressives et demande leur encadrement. Se pose également la question de la diffusion de telles offres par le biais d'internet, phénomène qui devrait aller croissant.

Concernant ensuite les procédures de traitement du surendettement, les « restes à vivre » fixés par les commissions de surendettement sont particulièrement faibles. Leur niveau ne permet ainsi que difficilement aux ménages concernés de faire face aux dépenses de la vie courante ou à un événement imprévu comme la maladie. Cette question renvoie à une réflexion plus globale à mener sur les minima sociaux, sujet sur lequel notre assemblée a d'ailleurs prévu de travailler.

Enfin, cet avis est l'occasion de faire un premier bilan de la mise en place de la procédure de rétablissement personnel. Depuis quatre ans, cette procédure, inspirée de la faillite civile en vigueur en Alsace-Moselle et qui met le débiteur au centre du dispositif, constitue un apport majeur. Cependant, sont trop souvent exclus de cette procédure les plus jeunes, qu'ils soient au chômage ou non, sur le motif que les perspectives d'emplois futurs ne les rendraient pas prioritaires. Pour le groupe de la coopération, le droit à une « deuxième chance » n'est pas une affaire d'âge.

Pour finir, le groupe considère qu'il faut pousser plus loin la réflexion sur des niveaux et des procédures de crédits plus adaptés à la situation des ménages les plus modestes, notamment le microcrédit. Celui-ci peut constituer une véritable alternative au crédit revolving. Le travail que va conduire la section des finances sur ce sujet s'inscrira donc dans la continuité de ce débat.

Le groupe de la coopération a voté en faveur de l'avis.

Groupe des entreprises privées

Le groupe des entreprises privées souhaite adresser à la rapporteure non pas les félicitations d'usage, mais un véritable hommage au travail très complet qu'elle a réalisé, multipliant les contacts - tant en auditions qu'en déplacements - pour comprendre aussi bien les mécanismes complexes qui conduisent au surendettement d'un nombre croissant de nos concitoyens, que les différentes procédures de traitement du surendettement mises en place par les pouvoirs publics.

L'avis présenté aujourd'hui, élaboré dans un esprit de large concertation avec tous les membres de la section, présente un certain nombre de recommandations qui nous semblent tout à fait importantes, pour sinon juguler, du moins améliorer tant le surendettement lui-même que son traitement.

Comme la rapporteure, nous pensons que c'est bien d'abord sur la prévention du surendettement qu'il convient d'agir.

Sans remettre en cause le crédit à la consommation qui, on le sait, est un facteur important du développement économique, l'avis insiste à la fois sur la nécessité de maintenir le socle de garantie pour le consommateur - tels que le plafonnement des taux d'intérêts effectifs ou les délais de rétraction - et sur la nécessité de mettre fin aux annonces agressives - voire abusives - qui banalisent l'acte d'endettement et parfois trompent les consommateurs.

Le groupe des entreprises privées souscrit à cette analyse et aux propositions qui sont faites dans ce domaine, en particulier aux précautions à prendre dans les offres des nouveaux produits et contrats concernant la téléphonie et les services Internet.

De même, nous sommes conscients qu'il est de l'intérêt de tous - banquiers, prestataires et clients - qu'un prêt contracté puisse être remboursé. C'est pourquoi nous sommes favorables au développement des « bonnes pratiques bancaires » qui ont été relevées dans plusieurs établissements et qui consistent notamment à dispenser une information personnalisée, à mettre en garde contre l'endettement excessif, à mettre en place un accompagnement spécifique.

Il est important aussi que les établissements bancaires veillent à la maîtrise des pratiques tarifaires à l'égard des populations fragiles.

Notre groupe est également favorable, comme le souligne la rapporteure, au développement du microcrédit social tel que l'a envisagé l'État en créant en 2005 le fonds de cohésion sociale. Le microcrédit constitue en effet une alternative très intéressante au crédit revolving, qui entraîne trop souvent les ménages surendettés dans des spirales infernales.

La rapporteure a fait un travail considérable d'analyse de la procédure de traitement du surendettement et s'il apparaît que des progrès importants ont été effectués ces dernières années et en particulier depuis la loi de 2003, il n'en reste pas moins vrai que, compte tenu du nombre croissant des dossiers à traiter, il convient d'apporter des améliorations à la procédure. L'avis énumère un certain nombre de propositions concrètes, tant sur le déroulement administratif de la procédure que sur l'appréciation mieux évaluée du contenu des dossiers (la détermination des « restes à vivre », la durée des plans de redressement, pour ne citer que quelques exemples), propositions que nous croyons utiles à mettre en œuvre pour que la loi prenne vraiment tout son sens, à savoir donner une deuxième chance à des personnes en situation de détresse.

Nous pensons que l'avis proposé à l'assemblée aujourd'hui entre bien dans les objectifs de diminution de la pauvreté que le Président de la République a rappelé la semaine dernière au sein de cet hémicycle.

Pour toutes ces raisons, le groupe des entreprises privées a voté l'avis.

Groupe des entreprises publiques

L'avis qui nous est soumis analyse, dans un domaine marqué par la complexité juridique, tous les points concrets sur lesquels des progrès attendus peuvent être rapidement mis en œuvre.

Notre groupe approuve l'approche opérationnelle et complète autour de deux axes : la prévention et le traitement, ainsi que l'ensemble des mesures proposées ou l'analyse pour écarter la mise en place des fichiers positifs qui recenseraient l'ensemble des crédits d'une personne.

À propos de cette solution retenue sous des formes diverses dans plusieurs pays, l'on peut noter les arguments avancés en sa faveur :

- permettre au prêteur de mieux connaître la situation financière de l'emprunteur ;
- sécuriser et développer ainsi le crédit à la consommation. En raison de la méconnaissance de la situation réelle des emprunteurs, les établissements bancaires restreignent actuellement l'accès au crédit par des *scorings* écartant la population la plus fragile ;
- faciliter la mise en cause des prêteurs et l'engagement de leur responsabilité.

Ces arguments se heurtent cependant aux trois éléments relevés dans le texte :

- les risques importants pour la vie privée des personnes fichées, parmi lesquelles figureraient également les emprunteurs qui n'ont jamais connu d'accident de paiement ;
- le coût d'un système très lourd s'il devait être réellement fiable et fournir ainsi en temps réel notamment des informations sur l'utilisation des réserves de crédit ou sur les montants maximum autorisés ;
- l'inefficacité du dispositif pour le plus grand nombre des situations de surendettement qui relèvent de causes postérieures à l'acte d'endettement, liées à des accidents de la vie.

Tant les professionnels du crédit que la grande majorité des associations de protection des consommateurs sont ainsi actuellement opposés à l'instauration de ce type de fichier. La CNIL a, pour sa part, rejeté une demande en ce sens en mars 2007 en considérant que les caractéristiques du traitement n'étaient pas proportionnées aux finalités annoncées.

Sur ce point, le groupe des entreprises publiques estime cependant que les services sociaux doivent bénéficier très en amont, ainsi que dans des situations de blocage de paiement, de l'information la plus exhaustive.

Notre groupe adhère totalement aux mesures proposées visant à améliorer la procédure actuelle de traitement des dossiers, en recherchant notamment une meilleure articulation entre les commissions de surendettement et les juges.

Elles devraient permettre, dans une majorité de cas, de gagner un temps précieux pour la personne surendettée, en évitant des redondances entre les instructions ou des allers-retours chronophages de dossiers entre les uns ou les autres.

Notre groupe souscrit en ce sens aux propositions de développement de la médiation. Sur ce point, l'exemple belge nous paraît tout particulièrement intéressant. La médiation fait intervenir très rapidement des professionnels indépendants chargés de bâtir un plan de remboursement consensuel : elle permet ainsi d'améliorer très sensiblement les procédures, tant en termes de délais que de coûts.

Ces derniers pèsent actuellement pour l'essentiel sur l'État et les établissements bancaires. L'idée de mettre en place une mutualisation des frais engagés par ces organismes présente elle aussi un très grand intérêt. De bonnes pratiques relevées dans l'avis existent en effet chez un certain nombre d'entre eux, mais à leurs frais, avec de ce fait le risque de distordre la concurrence à leur détriment. La mutualisation entre les établissements leur permettrait ainsi de les développer, en incitant à faire de même ceux qui sont jusqu'à présent restés à l'écart de ces dispositifs.

Le groupe des entreprises publiques regrette néanmoins l'absence d'évaluation économique des recommandations préconisées : ainsi le microcrédit social est certainement une voie intéressante qui peut être développée. Il repose sur un fonds de cohésion sociale qui en garantit le mécanisme et qui a donc un coût, tout comme la formation des acteurs de l'accompagnement social qui suivent cette démarche. Une évaluation qualitative du microcrédit social est certes prévue en 2008 mais il convient également de l'évaluer quantitativement et de chiffrer son extension.

Il en va de même pour le développement des consultations gratuites d'experts mises en place dans les mairies et pour le souhait que l'État alloue « plus de moyens » au secteur associatif. L'exemple du contrat de service public en matière d'énergie montre que les acteurs peuvent d'autant mieux assumer leurs missions de service public que celles-ci sont préalablement objectivées et chiffrées.

Le groupe des entreprises publiques a voté l'avis.

Groupe des Français établis hors de France, de l'épargne et du logement

M. Clave : « Parler du surendettement des particuliers est un exercice délicat et difficile, compte tenu de la diversité des situations et du drame que cela représente généralement pour des centaines de milliers de Français.

Les innombrables interventions, tout comme le nombre important d'amendements discutés en section, montrent la complexité de la tâche de la rapporteure pour parvenir à un texte qui reprenne toutes les grandes orientations exposées et donne des approches de solutions constituant un progrès indéniable dans la gestion d'un problème à la fois humain, juridique et financier.

Il s'agit d'abord d'améliorer l'efficacité du dispositif législatif et réglementaire. Pour ce faire, il faut que le consommateur soit informé de façon simple et compréhensible sur ses droits et ses devoirs. Il faut également que l'offre et le démarchage soient mieux contrôlés et réglementés.

En matière de crédits, on en est en effet revenu au plus blanc que blanc, cher à Coluche, puisque aujourd'hui, le crédit est moins cher que le moins cher des moins chers... parmi les plus chers. Comprend qui veut, ou plutôt qui peut, car en fait les Français sont de moins en moins nombreux à comprendre et de plus en plus nombreux à se surendetter : il faut que cela cesse. De fait, l'agressivité des démarcheurs est en effet aujourd'hui à la limite du soutenable, surtout lorsqu'elle touche les couches de la population les plus fragilisées. La publicité est également à la limite de la décence, notamment lorsqu'elle propose, entre autres, du crédit revolving. La DGCCRF doit enfin exercer une surveillance accrue sur les nouveaux types de contrats, comme les forfaits en matière d'audiovisuel, d'internet ou de téléphone par exemple, et les pouvoirs publics doivent prendre les mesures adéquates pour que les faiseurs de richesse artificielle soient conscients des risques qu'ils encourent sur le plan pénal.

Le rôle des institutions bancaires est également important. Elles doivent redevenir de véritables partenaires pour les clients. Car il est sans conteste très pénible d'appuyer sur un chiffre, puis sur la touche dièse ou étoile de son téléphone lorsque l'on a besoin d'un conseil qui n'est pas répertorié dans l'ordinateur robot ! Tout le monde y gagnera, la banque comme le client. De même, trop de banques ne respectent pas les textes qui définissent les biens insaisissables, comme la plupart des prestations sociales, et un rappel des instructions est nécessaire, voire une formation spécifique pour les agents bancaires.

Alors, comment articuler toutes les mesures proposées ? Concernant le fichier positif d'abord, je ne partage pas l'avis de la majeure partie de la commission et regrette cette frilosité bien française qui fait qu'à force de rechercher le risque zéro, on recule plutôt que d'avancer. Je vis dans un pays qui pratique le fichier positif depuis de nombreuses décennies et cela sans aucun problème. J'estime donc que, si l'on veut responsabiliser le prêteur, encore faut-il lui donner les moyens de savoir à qui il va ouvrir une ligne de crédit. Or, seule la consultation ciblée d'un fichier positif peut l'aider à prêter en parfaite connaissance de la situation du demandeur et le rendre responsable de sa décision. Certes, la gestion de ce fichier doit être d'une grande rigueur mais cela est techniquement possible aujourd'hui. Cela étant, je comprends bien que cette pratique est contraire à la politique de la CNIL et je me réjouis de la proposition tendant à mettre à jour en temps réel le fichier FICP.

Quant aux orientations et solutions proposées pour le traitement du surendettement, elles vont dans le bon sens et l'une d'entre-elles, à savoir la rémunération des intervenants au sein des commissions de surendettement, est même une priorité aujourd'hui. On doit en effet garder à l'esprit que l'instruction des dossiers est longue et complexe et que la participation aux réunions nécessite une grande disponibilité. Comment demander à des personnes de consacrer des journées à ce travail sans les rémunérer ? Par ailleurs, lorsque le dossier est déclaré recevable, il faut envisager de suspendre les poursuites pendant la durée de l'instruction. Enfin, dans la procédure de rétablissement personnel, le projet d'avis préconise une augmentation et une meilleure définition des pouvoirs du juge qui doit effectivement pouvoir ouvrir et clore la procédure le même jour par un acte unique si l'appel aux créanciers a été publié au BODAC.

En conclusion, compte tenu de la qualité de l'avis, le groupe des Français établis hors de France, de l'épargne et du logement le votera ».

Groupe de la mutualité

Prolongement de deux précédents avis du Conseil économique et social, l'avis présenté par Mme Crosemarie sur le surendettement des particuliers propose d'identifier les dysfonctionnements des procédures actuelles de traitement du surendettement et de rechercher des solutions de prévention qui doivent concentrer l'essentiel de nos propositions.

Aujourd'hui, le dispositif législatif et réglementaire visant à protéger les consommateurs de crédit est important et pourtant relativement impuissant à enrayer le développement du surendettement, impuissance qui ne tient pas seulement à des difficultés de mise en œuvre mais aussi à l'attitude de certains acteurs.

Il convient, comme le souligne l'avis, de développer les « bonnes pratiques bancaires » qui s'appuient sur une meilleure compréhension des mécanismes qui conduisent au surendettement.

À cet égard, on ne peut rester indifférent devant la place des crédits revolving et leur rôle déterminant dans le processus de surendettement.

Il faut privilégier une logique de « prêt responsable » qui permette d'offrir à l'emprunteur le crédit le plus adapté à ses besoins, des crédits accessibles, compatibles avec ses revenus.

Dans ce cadre, privilégier le microcrédit apparaît comme une alternative à développer face aux dangers du crédit revolving. En effet, une réserve à disposition ne développe pas une attitude responsable face au recours à l'emprunt, à la différence d'un crédit limité d'un montant compatible avec la situation de l'intéressé, qui peut permettre de faire face à une dépense ponctuelle, accompagner un moment difficile, sans entraîner l'emprunteur dans une spirale infernale. Le microcrédit constitue par ailleurs, comme l'a souligné le rapporteur, un vecteur d'insertion bancaire et économique.

Parmi les mesures préventives, la création d'un fichier positif, permettant de recenser l'ensemble des crédits d'une personne pour éviter « le crédit de trop » est une mesure nécessaire, à condition qu'un encadrement strict de sa consultation exclue toute démarche commerciale. Le fichier national des incidents de remboursement des crédits aux particuliers pourrait également être amélioré par une mise à jour plus rapide et la prise en compte d'informations supplémentaires.

Il ne faut cependant pas oublier que le surendettement est le symptôme d'un cumul de handicaps (chômage, logement, isolement...), parfois le début d'une spirale qui peut entraîner jusqu'à l'exclusion, souvent (près de trois quarts des cas de surendettement) la conséquence d'un accident de la vie.

Dans son domaine, la mutualité observe avec inquiétude le développement des crédits santé ou l'épargne santé. Cette pratique, directement liée à l'augmentation des « restes à charge » et des dépassements d'honoraires, risque de conduire à terme à de nouvelles exclusions des soins.

Au-delà de sa contribution au surendettement, le lien entre problème de santé et précarité est établi, le surendettement, comme le relève l'avis, peut aussi être à l'origine de problèmes et donc de dépenses de santé.

À l'inverse, on peut s'interroger sur certaines pratiques bancaires qui exposent les plus fragiles au surendettement par la tentation des crédits revolving et limitent dans le même temps le droit au crédit des personnes malades ou qui l'ont été.

Le groupe de la mutualité s'inscrit pleinement dans les recommandations de l'avis. Celles-ci, au-delà des nécessaires adaptations juridiques, supposent avant tout une prise de conscience face aux pratiques inadaptées et à l'absence d'accompagnement des populations fragilisées. Le groupe de la mutualité a voté l'avis.

Groupe de l'Outre-mer

Les conséquences économiques, sociales et tout simplement humaines, engendrées par les situations de surendettement des particuliers sont telles dans notre pays qu'il était légitime et fort utile que le Conseil économique et social se prononce sur ce sujet.

Le groupe souligne la qualité du rapport extrêmement documenté et très précis, et remercie la rapporteure et le président de la section pour la prise en compte tout à fait remarquable de l'Outre-mer en la matière.

Ils ont certes pu prendre connaissance des réalités ultramarines en se rendant dans certains territoires, mais il y a dans ce travail, au-delà même du sujet traité, l'expression de l'indispensable volonté de tenir compte des spécificités de ces collectivités d'Outre-mer, éloignées de l'hexagone mais cependant parties intégrantes de l'ensemble national.

Le fond de l'avis consiste à accentuer l'effort sur la prévention, d'en faire un axe majeur sur lequel la mobilisation doit s'effectuer de manière urgente et le groupe y souscrit.

En effet, l'avis souligne bien que l'acte d'endettement est aujourd'hui, à travers des modes de communication de la publicité, souvent trop banalisé, d'où l'effet du « mal endettement ».

L'information doit en effet être la plus claire possible pour être facilement comprise de l'ensemble des consommateurs.

C'est la réglementation protectrice qui devra évoluer.

Nul doute que le renforcement, par les établissements financiers, des bonnes pratiques envers leur clientèle constitue un deuxième point fort de cette démarche de prévention.

Cela suppose une véritable obligation de conseil, voire de mise en garde, contre l'endettement excessif, par la prise en compte de ratios prudentiels.

Toutes les propositions reprises dans l'avis semblent pertinentes et efficaces pour éviter, de façon très préventive, les situations de surendettement.

De même, un certain nombre de mesures formulées paraissent, dans l'ensemble, de nature à améliorer le traitement des dossiers difficiles.

Le groupe note en particulier, et cela est tout spécialement vrai en Outre-mer, le fait de considérer le logement social comme un bien insaisissable lors des procédures.

Compte tenu des propositions pertinentes et de la véritable prise en compte des réalités de l'Outre-mer, le groupe a voté l'avis.

Groupe des personnalités qualifiées

M. Duquesne : « Mme la rapporteure reprend au début de l'avis les mots de M. Delevoye, médiateur de la République " *Le surendettement est une violence. Il anéantit socialement un individu. Il provoque l'isolement, la marginalisation... Nous devons y répondre sans tarder* ".

Mme la rapporteure rajoute : " *Si le surendettement n'est pas synonyme d'exclusion, il n'en demeure pas moins une de ses composantes... Il n'est pas rare que les personnes surendettées (...) fassent des sacrifices irréparables dans l'éducation de leurs enfants... Ce sont donc très souvent de véritables drames humains qui sont vécus par les personnes qui en sont victimes ; le coût social du surendettement est considérable* ".

Certes, le crédit à la consommation est facteur de développement économique mais après de telles affirmations, aussi fortes, aussi pertinentes, on aurait pu espérer des propositions encore plus fermes de mesures à prendre dans l'urgence. Or l'avis - qui va pourtant loin - donne un peu l'impression de ne pas toujours aller jusqu'où les constats de départ auraient pu (dû ?) le faire aller, en tout cas pour ce qui concerne les familles très démunies.

Il y a 46 ans déjà, en 1961, le Conseil économique et social attirait l'attention sur le risque d'un crédit trop facile. Il y a 35 ans déjà, en 1982, il dénonçait le risque d'usage inconsidéré du crédit revolving, ce qui n'a pas empêché celui-ci de se développer et de devenir un véritable crédit revolver !

On dit que dans la Grèce antique, on tuait le porteur de mauvaises nouvelles...

Heureusement, le CES n'a pas subi ce sort, mais doit-il pour autant rester le témoin impuissant de tant d'années de retard à légiférer sur des questions aussi vitales que celle du surendettement qui anéantit des individus ?

Comment proposer de confier au seul Comité consultatif du secteur financier le soin de se doter d'un code de " bonne conduite " et d'une charte de " bonnes pratiques ", sans même lui fixer un délai pour cela, alors qu'il faut agir sans tarder ? Quel poids représente, au sein de ce comité de trente personnes, les six représentants des familles de consommateurs, face aux poids lourds de la finance ? Parmi les personnes auditionnées pour cet avis, quel a été le pourcentage, par rapport aux professionnels de la finance, des représentants des consommateurs et notamment des très pauvres, qui sont directement concernés par le surendettement ? Je n'en fais pas le reproche, je pose la question, tant il est courant que les personnes très démunies ne soient pas consultées sur des questions qui les concernent directement, ce qui devrait pourtant être la règle.

Ne fallait-il pas, au regard des constats lucides de cet avis, être encore plus ferme sur la nécessité que les professionnels ne puissent plus parler de crédit " simple, facile, gratuit, immédiatement disponible, sans justification " ? Car, pardonnez-moi, ce n'est ni plus ni moins que de l'arnaque ! Et puisque, selon le Médiateur de la République, le crédit peut " *anéantir des individus* ", je lui avais proposé, ici même, en faisant le rapprochement avec le tabac qui, lui aussi, peut anéantir des individus, que figure en gros caractères sur les publicités de crédit la mention " Pas de souscription avant réflexion ". Cette formule est de l'intérêt à la fois du créancier et de l'emprunteur. Elle répond au principe de précaution... Le sénateur Bernard Seillier en avait souligné la pertinence lors de son audition en tant que président du Comité national de lutte contre les exclusions.

Quant au microcrédit social qui ne fait que démarrer, peut-on laisser espérer aux familles démunies qu'il va remplacer demain le crédit revolving ? C'est à voir.

Un des risques que je perçois dans les travaux de notre Conseil, mais également ailleurs, c'est que nous soyons amenés à aborder certaines questions sous des angles très spécifiques et parfois très techniques, en les isolant du contexte global. Oui, cet avis sur le surendettement est de grande qualité. Mais il fait un peu trop l'impasse - pas par volonté, bien sûr, mais parce que, disons, le système veut ça - sur les causes qui conduisent un grand nombre de nos concitoyens - les plus démunis - à s'endetter.

À ce propos, j'ai été surpris par la frilosité de cette affirmation contenue dans l'avis : "*Il est à craindre que, dans certains cas, le crédit à la consommation soit devenu en quelques années le substitut de ressources insuffisantes. C'est plus généralement la question du pouvoir d'achat qui est alors posée*". Non, il n'est pas seulement "à craindre" ; non, ce n'est pas seulement "dans certains cas"... Le crédit à la consommation, le revolving, est clairement le substitut de ressources insuffisantes pour des centaines de milliers de personnes. C'est clairement la question du pouvoir d'achat - donc des revenus, donc de l'emploi - qui est posée. Dès lors, on peut avancer les meilleures propositions pour améliorer le système dans son cadre - et cet avis est très bon sur ce plan là - mais les vrais problèmes, hélas, sortent du cadre. C'est le manque d'argent. Ce sont les charges trop lourdes. C'est la pression de la société de consommation. On peut proposer de mieux former les personnes endettées à la gestion de leur budget, proposer de mieux les accompagner... Mais, comme elles le disent elles-mêmes : comment peut-on "gérer l'ingérable" ?

Madame la rapporteure, vous comprendrez que, malgré la qualité de votre avis, je dois m'abstenir. C'est une abstention non pas négative mais d'alerte et d'attente ».

Mme Benatsou : « L'avis aborde une question à la fois difficile et douloureuse. Le surendettement, qui touche un million de foyers, est en effet le symptôme des difficultés croissantes de nombreux Français. Compte tenu du poids des dépenses immobilières et de la précarisation des jeunes ménages, cette "France qui galère" est ainsi la victime potentielle du surendettement tandis qu'une autre catégorie de surendettés augmente dans des proportions préoccupantes : celle des débiteurs dont le surendettement résulte de la faiblesse des revenus et qui, appauvris par le chômage, la maladie ou le divorce, sont dans l'incapacité de s'acquitter de leurs dettes dans les délais, alors même qu'ils parviennent très difficilement à assumer les charges courantes.

Il est évidemment nécessaire de mieux encadrer le crédit revolving, tout comme de permettre aux ménages en difficulté d'emprunter à des taux plus raisonnables, ce qui peut supposer une intervention de l'État. Le fonds de cohésion sociale, géré par la Caisse des dépôts, existe et pourrait ici jouer un rôle, à condition de simplifier là encore les procédures d'attribution et de diffuser largement l'information, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui.

Il est aussi urgent de traiter le problème des découverts bancaires et des taux d'intérêt perçus alors par les banques, comme la rapporteure l'a mentionné, certes, mais un peu frileusement. Car une famille peut être lourdement pénalisée par le rejet d'un chèque, puisqu'un chèque de vingt-six euros destiné à régler les honoraires d'un médecin engendre, s'il est rejeté, des frais d'un montant trois fois supérieur. Il en est de même pour un prélèvement ou la mensualité d'une dette en cas de rejet. Tout ceci n'est plus acceptable.

Le surendettement entraîne en outre bien souvent la privation des moyens de paiement habituels, carnet de chèques ou carte de crédit et signe du même coup le début de la marginalisation : comment faire alors pour payer ses dettes ou encaisser le salaire ou les versements de la CAF et des organismes sociaux ? Pour une personne seule, le RMI représente environ 368 euros par mois, soit 2 414 francs : comment peut-on survivre avec cela ? Comment peut-on vivre sans s'endetter avec un SMIC, après avoir payé l'eau, le gaz, le loyer, l'électricité, les assurances diverses, les taxes sur les ordures ménagères et les transports ? Quelle solution reste-t-il si ce n'est le recours à des crédits éblouissants mais meurtriers ?

Je suis favorable au crédit pour éviter les pratiques prédatrices de certains organismes de prêt à la consommation, qui exploitent de façon éhontée les citoyens les plus vulnérables mais le problème de fond reste celui du pouvoir d'achat : de nombreux Français sont obligés de recourir au crédit tout simplement parce que leurs ressources sont insuffisantes.

En ce qui concerne les poursuites, plusieurs démarches sont possibles : informer, former, responsabiliser, mais aussi en finir avec des méthodes d'expulsion qui datent du Moyen-Âge. Les huissiers, les services du contentieux et le fisc doivent cesser une chasse à l'homme qui dépouille les personnes de leurs biens et les conduisent directement dans la rue. Cela non plus n'est pas acceptable. Car que dire à cette jeune handicapée qui avait sollicité de l'aide parce qu'elle venait de se voir refuser l'accès à son compte bancaire à la suite d'une saisie d'un huissier ? La banque avait oublié de la prévenir et, alors que le peu d'argent qu'elle possédait était bloqué, lui demandait de payer environ 100 euros de frais. Quant à l'huissier, il refusait de la recevoir et lui faisait dire par sa secrétaire de payer l'intégralité de la somme en allant emprunter à la banque...

Devant de telles situations inacceptables, il paraît urgent de légiférer pour protéger les plus faibles en responsabilisant les banquiers, les huissiers, le fisc et tous ceux qui profitent de la détresse des personnes les plus fragiles.

Même si l'on peut regretter qu'il n'aille pas plus loin, force est de reconnaître que ce projet d'avis remarquable traite de l'un des problèmes les plus fondamentaux de la société française dans un contexte économique difficile, marqué par une législation insuffisante. Je le voterai ».

Groupe des professions libérales

Le surendettement est un facteur considérable de fragilisation et de précarisation des ménages. Les réflexions menées avec les différents acteurs renforcent notre sentiment qu'il y a une véritable urgence sociale à laquelle il faut répondre. S'il conduit à une impasse sociale, il faut cependant ne pas négliger le rôle essentiel du crédit.

Il a longtemps permis l'essor industriel et le développement économique et social. C'est la généralisation du recours au crédit qui a permis à une partie importante des ménages français, depuis un demi-siècle, de se loger, de s'équiper et de « consommer ». Mais il peut se révéler lourd de risques quand la croissance est moins soutenue, quand l'emploi n'est plus assuré, quand la vulnérabilité aux accidents de la vie est plus grande et que, dans le même temps, la tentation de consommer est toujours aussi forte.

Pour soigner le mal, il faut en connaître l'origine. Quelles sont les raisons du « surendettement » ? Traditionnellement, on oppose le surendettement « actif » (recours abusif aux crédits à la consommation traduisant un regain de projets de consommation), au surendettement « passif » (lié à un « accident de la vie » : perte d'emploi, maladie, décès, divorce...). Il permet de faire face aux dépenses de la vie courante alors que la situation financière du ménage s'est dégradée. La seconde catégorie représente la majorité des cas.

Si le phénomène est complexe et exige des réponses adaptées à la diversité des situations, la rapporteure a bien intégré dans sa réflexion les remèdes à apporter. Il faut par exemple :

- permettre un meilleur accompagnement social sur le terrain : sur ce point, beaucoup reste à faire. Cette étape est pourtant déterminante, tant pour prévenir le surendettement (la rapporteure a raison d'insister sur la prévention et l'éducation à l'autonomie budgétaire), que pour favoriser la réinsertion et la résolvabilisation des personnes ayant basculé dans cette réalité. Il faut remettre l'humain au cœur de cette lutte. En prenant mieux en compte l'intérêt de la personne, en dialoguant avec elle, il est possible de passer d'une logique d'assistantat à une logique de responsabilisation ;
- donner à la justice les moyens d'accélérer le traitement des dossiers : la possibilité d'ouvrir et de clore la procédure de rétablissement personnel en un seul et même jugement, par exemple, permettrait de réduire les délais de traitement des dossiers et de réaliser ainsi des économies ;
- mieux maîtriser et encadrer l'offre de crédit : La France est l'un des rares pays de l'Union européenne à ne pas disposer d'un fichier « positif » qui recense l'ensemble des crédits en cours des particuliers. L'instauration de cet outil fait débat. Pour ses défenseurs, il permettrait de responsabiliser efficacement les organismes de crédit et de lutter contre le « crédit de trop ». Pour ses détracteurs, il y a risque de détournement à des fins commerciales et crainte d'atteintes aux libertés individuelles. L'avis ne tranche pas. Mais si le fichier « positif » est loin de faire l'unanimité, il faut reconnaître que le fichier des incidents de paiements dit fichier « négatif » est aujourd'hui insuffisant dans la lutte contre le surendettement. Il n'a aucun rôle préventif !

- il faut également rendre le crédit plus éthique : il est inadmissible en effet que certains (banques ou organismes de crédit) exploitent la faiblesse des autres pour faire du profit sans penser aux conséquences. Les pratiques condamnables de certaines offres de crédit immédiat ont conduit des gens à s'exposer inutilement alors qu'ils n'étaient pas demandeurs. Afin de mieux responsabiliser le prêteur (en lui imposant de vérifier la solvabilité de son client) et de mettre en garde l'emprunteur contre un endettement excessif, la rapporteure a raison de proposer la mise en oeuvre de bonnes pratiques. Avant d'accorder un prêt, les établissements financiers doivent respecter des règles d'éthique ou prendre le risque de se voir opposer la nullité de la créance ;
- enfin, il faut prévenir la rechute du débiteur, ce qui constitue un enjeu majeur. Cela suppose de donner un contenu effectif au suivi social, notamment en offrant un accès maîtrisé au microcrédit social pour le financement d'un projet professionnel ou familial.

Le professionnel libéral, travailleur indépendant, a longtemps été confronté à la difficulté de dissocier ses dettes professionnelles de ses dettes personnelles. En cas de liquidation judiciaire, ses dettes professionnelles l'entraînaient souvent dans sa chute personnelle. Depuis le 1^{er} janvier 2006, grâce à la loi de sauvegarde des entreprises, les travailleurs indépendants, et donc les professions libérales, peuvent bénéficier des procédures de redressement et de liquidation judiciaire. Il était temps de mettre fin à une situation qui a eu parfois des conséquences graves dans la vie des professionnels libéraux.

En fait, le crédit sera de nouveau considéré comme un outil indispensable à la croissance économique et de développement personnel dès lors que les droits et les devoirs des contractants seront de part et d'autre respectés, que les efforts de responsabilisation seront partagés. Le groupe des professions libérales, remerciant la rapporteure pour avoir abordé ce délicat sujet sous tous ses aspects, notamment humains, a voté l'avis.

Groupe de l'UNAF

Le groupe de l'UNAF remercie la rapporteure, Mme Pierrette Crosemarie, pour la patience tranquille qu'elle a manifestée tout au long des travaux sur *Le surendettement des particuliers* et pour l'attention qu'elle a portée aux propositions d'amendement et aux demandes de modifications des membres de la section.

Le groupe de l'UNAF retient en particulier la prise en compte du travail des associations familiales, mais aussi de ses observations et suggestions. La prévention et le traitement du surendettement doivent devenir une priorité. Il s'agit, en effet, d'une carence majeure des sociétés occidentales, qui aliène le quotidien de très nombreuses familles.

Sans reprendre ici les constats et propositions pertinentes figurant dans l'avis, il convient néanmoins de noter qu'elles sont le reflet d'une législation trop complexe et qui ne prend pas en compte avec suffisamment de rapidité les améliorations visant à accélérer le traitement du surendettement.

Par ailleurs, les lois de janvier 2005 et de mars 2007 ne sont pas encore totalement opérationnelles puisque tous les décrets ne sont pas encore parus.

Combien faudra-t-il encore de rapports parlementaires, de rapports d'experts, d'observations du Médiateur de la République, mais aussi d'avis du Conseil économique et social, pour que l'on simplifie le fonctionnement des commissions de surendettement, le statut de leurs membres, la procédure de recevabilité des dossiers, le rôle des juges ou la procédure de rétablissement personnel ?

À examiner dans le détail les modalités de celle-ci ou la multiplicité des intervenants, on peut imaginer aisément le désarroi des personnes en situation de surendettement. Nous constatons aussi malheureusement que des familles de condition modeste sont en surendettement pour des dettes à caractère alimentaire ou de logement. Il y a là une urgence sociale à traiter car les difficultés d'ordre professionnel, de santé ou d'équilibre familial viennent s'y ajouter.

Néanmoins, certains aspects positifs méritent d'être relevés :

➤ En premier lieu, l'implication significative des associations, spécialisées ou non, des CCAS, des travailleurs sociaux et de tant d'autres encore, qui tentent avec des moyens très réduits, d'accompagner les personnes en difficulté et d'exercer un suivi social.

Quand on sait l'aide modique allouée pour assurer le suivi d'une procédure de rétablissement personnel, l'UNAF regrette qu'une intention louable du législateur soit suivie de si peu d'effet. De nombreuses unions départementales d'associations familiales s'inquiètent de cette situation et se demandent si elles pourront continuer à assumer de telles mesures.

➤ Il convient aussi de souligner l'initiative de certaines banques et établissements financiers qui ont soutenu la création de structures ayant pour vocation de rompre l'isolement des surendettés, de les informer, de les accompagner et de favoriser leur insertion ou réinsertion économique et sociale.

➤ La création d'un fonds de cohésion sociale, inclus dans la loi Borloo de 2005, favorise la distribution du microcrédit social, participant ainsi à cette démarche de retour à un mieux vivre : au-delà des enjeux financiers, il permet ainsi aux populations fragiles ou à faibles revenus l'achat de petit matériel ou équipement ménager, la réalisation de petits travaux, l'achat d'une mobylette ou la réparation d'un véhicule ancien.

➤ Tout en rappelant que la situation de surendettement est souvent la conséquence d'un accident de la vie, et en dépit des initiatives rappelées ci-dessus, le groupe de l'UNAF estime que la prévention du surendettement constitue le meilleur remède. En conséquence :

- Il demande que les actions en direction de la jeunesse soient amplifiées par une véritable éducation, y compris en milieu scolaire, celles-ci venant compléter l'attention particulière portée au sein de la famille.
- Il demande aussi que la pression médiatique et ciblée sur les jeunes et les publics avides de consommation soit mieux encadrée, notamment celle relative aux crédits revolving. Il regrette aussi que les taux pratiqués pour ces crédits revolving soient trop proches des taux d'usure.
- Il demande que la responsabilisation des distributeurs de crédits soit accrue, un prêt d'argent n'étant pas un acte banal ; il souhaite que la vente de crédits ne soit faite que par des professionnels formés.
- Il estime que les aspects contractuels devraient être mieux équilibrés, notamment par l'application des seuils européens de protection du consommateur.
- Enfin, il appelle à une réglementation spécifique pour l'encadrement de l'offre de crédit à distance, en particulier par internet, et pour la publicité des crédits.

Dans cette période de révision des politiques publiques, le groupe de l'UNAF propose que soit effectuée une évaluation du coût du traitement du surendettement, mais aussi de son coût social. Ainsi pourra être mesurée l'utilité des propositions figurant dans le présent avis.

Le groupe de l'UNAF renouvelle ses félicitations à la rapporteure pour cet excellent avis qu'il a voté favorablement.

Groupe de l'UNSA

Le surendettement est dorénavant majoritairement d'un nouveau type - dit passif - lié aux accidents de la vie comme à l'insuffisance de ressources de certains pour couvrir les dépenses de la vie courante. C'est ainsi qu'il est « *à craindre que dans certains cas, le crédit à la consommation (soit) devenu en quelques années le substitut de ressources insuffisantes. C'est plus généralement la question du pouvoir d'achat qui est alors posée* ».

L'avis actualise aussi de nouvelles causes, liées aux offres de crédit sur internet comme aux offres de contrats liés à la consommation de nouveaux besoins devenus courants : téléphonie mobile, télévision par câble, satellite, internet...

L'UNSA partage tout à fait le constat de l'avis mais est plus partagée sur les préconisations qu'elle juge, pour certaines, trop peu offensives.

Ainsi, les propositions en direction des établissements bancaires et autres officines s'avèrent fort peu contraignantes qu'il s'agisse de la relation au client « fragile », de sa nécessaire information, du devoir de conseil ou de mise en garde comme de l'allègement des frais bancaires ; il aurait fallu, en particulier, mieux expliciter les tarifs appliqués en cas d'incident de paiement et plus spécifiquement sur les prélèvements automatiques.

Certes, les préconisations sont de bon sens mais comment, au sein d'un établissement bancaire, peut-on concilier ce souci avec des objectifs chiffrés fixés aux agents ? *Quid* des crédits immobiliers à taux variables dont les effets négatifs commencent à surgir ? Demander aux établissements financiers de moraliser leurs pratiques défavorables au débiteur confine au vœu pieux.

Par contre, la place réservée au microcrédit social est intéressante dans le dispositif de lutte contre l'exclusion. L'UNSA sera donc attentive aux travaux relatifs à la saisine en cours au Conseil économique et social sur ce sujet, qui mérite d'être étudié de façon approfondie.

En ce qui concerne le traitement du surendettement, l'avis :

- fait un bon constat des limites du rétablissement personnel et de son application restreinte ;
- ne fait pas, par contre, d'allusion aux retards dans le traitement des dossiers, fortement pénalisants pour les surendettés (la dette augmente, pouvant devenir égale voire supérieure à la dette initiale) ;
- ne propose pas la prise en compte des dettes alimentaires, de cantines et autres frais de scolarité dans le surendettement : l'UNSA n'est pas d'accord avec l'option prise par l'avis car ces frais sont lourds pour un surendetté et diminuent le « reste à vivre ».

L'UNSA demande qu'une réflexion soit donc menée sur la notion de « reste à vivre ». Des référentiels doivent être établis en fonction de la situation de la personne, prenant en compte les fortes disparités selon les régions (par exemple, les loyers et le coût de la vie plus élevés...) et non pas sur la base des minima sociaux qui sont les mêmes sur l'ensemble du territoire.

En ce qui concerne les commissions de surendettement, l'UNSA note avec intérêt la présence d'un(e) juriste et d'un(e) conseiller(e) en économie sociale et familiale mais insiste sur la nécessité de leur donner les moyens de leur mission et de leur garantir une indépendance suffisante pour apporter une contribution efficace. L'avis souhaite le dégagement de tels moyens financiers : l'UNSA ne peut qu'approuver ce qu'elle demande de longue date.

Quant aux travailleurs sociaux, l'UNSA insiste sur le fait qu'ils doivent bénéficier de formations adaptées pour l'aide au montage des dossiers de surendettement, assurer le suivi et l'accompagnement de la personne pendant la durée définie par la commission. On pourrait, de plus, poser la question de l'insuffisance de moyens en personnels sociaux pour remplir de telles missions.

L'UNSA a souhaité mettre l'accent sur certains aspects de l'avis. Elle considère que les propositions, même si elles vont dans le sens de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, auraient méritées d'être plus offensives.

Malgré ces réserves, l'UNSA a cependant voté l'avis.

ANNEXE À L'AVIS

SCRUTIN

Scrutin sur l'ensemble du projet d'avis

Nombre de votants.....182

Ont voté pour.....179

Se sont abstenus.....3

Le Conseil économique et social a adopté.

Ont voté pour : 179

Groupe de l'agriculture - MM. Aussat, Bailhache, Barrau, Bastian, Bauchere, de Beaumesnil, Boisson, Canon, Cartier, Cazaubon, Mme Cornier, MM. Ducroquet, Giroud, Gremillet, Guyau, Lemétayer, Lépine, Lucas, Marteau, Meurs, Pelhate, Pinta, Rougier, Sander, Thévenot, Vasseur.

Groupe de l'artisanat - MM. Alméras, Dréano, Griset, Lardin, Liébus, Martin, Paillason, Pérez, Perrin.

Groupe des associations - Mme Arnoult-Brill, MM. Da Costa, Leclercq, Pascal, Roirant.

Groupe de la CFDT - Mme Azéma, M. Bérail, Mmes Boutrand, Collinet, M. Jamme, Mme Lasnier, MM. Le Clézio, Legrain, Mme Pichenot, M. Quintreau, Mmes Rived, Tsao, MM. Vandeweege, Vérolet.

Groupe de la CFE-CGC - MM. Garnier, Labrune, Saubert, Van Craeynest, Mme Viguier, M. Walter.

Groupe de la CFTC - MM. Coquillion, Fazilleau, Louis, Mme Simon, M. Vivier.

Groupe de la CGT - Mmes Bressol, Chay, Crosemarie, MM. Dellacherie, Delmas, Mme Donneddu, M. Durand, Mmes Geng, Hacquemand, Kotlicki, MM. Larose, Mansouri-Guilani, Rozet, Mme Vagner.

Groupe de la CGT-FO - MM. Bécuwe, Bilquez, Bouchet, Daudigny, Devy, Lemerrier, Mazuir, Noguès, Mmes Peikert, Perray, MM. Rathonie, Reynaud, Veyrier, Mme Videlaïne.

Groupe de la coopération - Mme Attar, MM. Budin, Fosseprez, Fritsch, Gautier, Ségouin, Thibous, Verdier.

Groupe des entreprises privées - MM. Bernardin, Buisson, Mme Clément, M. Daguin, Mme Felzines, MM. Ghigonis, Jamet, Lebrun, Lemor, Marcon, Mariotti, Mongereau, Placet, Salto, Schilansky, Talmier, Tardy, Veysset, Mme Vilain.

Groupe des entreprises publiques - MM. Ailleret, Blanchard-Dignac, Brunel, Chertier, Dupont, Mme Duthilleul, M. Gadonneix, Mme Idrac.

Groupe des Français établis hors de France, de l'épargne et du logement - Mme Bourven, MM. Cariot, Clave, Feltz.

Groupe de la mutualité - MM. Caniard, Davant, Ronat.

Groupe de l'Outre-mer - Mme Moustoifa, MM. Omarjee, Osénat, Penchard, Radjou.

Groupe des personnalités qualifiées - MM. d'Aboville, Aillagon, Aurelli, Mme Benatsou, MM. Cannac, Charon, Mme Cuillé, MM. Decagny, Dechartre, Mme Douvin, MM. Duharcourt, Figeac, Geveaux, Mme Kristeva-Joyaux, MM. de La Loyère, Mandinaud, Masanet, Massoni, Nouvion, Pasty, Mme Rolland du Roscoät, MM. Roussin, Slama, Steg, Sylla, Valletoux, Vigier.

Groupe des professions libérales - MM. Capdeville, Maffioli.

Groupe de l'UNAF - Mme Basset, MM. Brin, Damien, Fresse, Guimet, Mme Therry, M. de Viguerie.

Groupe de l'UNSA - MM. Duron, Martin-Chauffier, Olive.

Se sont abstenus : 3

Groupe des personnalités qualifiées - M. Baggioni, Mme Dieulangard, M. Duquesne.

RAPPORT

**présenté au nom de la section des finances
par Mme Pierrette Crosemarie, rapporteure**

Le 14 mars 2006, le Bureau du Conseil économique et social a confié à la section des finances la préparation d'un rapport et d'un projet d'avis sur *Le surendettement des particuliers*.

La section a désigné Mme Pierrette Crosemarie comme rapporteure.

Pour son information, la section des finances a successivement entendu :

- M. Tony Moussa, conseiller à la Cour de Cassation ;
- M. Jean-Claude Nasse, délégué général de l'Association des sociétés financières (ASF) ;
- M. Jean-Paul Delevoye, médiateur de la République ;
- M. Christian Noyer, gouverneur de la Banque de France ;
- M. Georges Gloukoviezoff, socio-économiste ;
- M. Philippe Florès, président du Tribunal d'instance de Saintes, co-président de l'Association nationale des juges d'instance ;
- M. Emmanuel Constans, président du Comité consultatif du secteur financier (CCSF) ;
- M. Bernard Seillier, sénateur et président du Conseil national de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale ;
- M. Alain Vienney, directeur de l'Institut d'émission des départements d'Outre-mer (IEDOM).

La rapporteure, accompagnée du président de la section des finances, s'est rendue du 5 au 8 février à la Réunion, du 8 au 11 février à Mayotte puis en Martinique du 4 au 7 mars et en Guadeloupe de 7 au 11 mars 2007. Les missions ont été organisées avec l'aide de l'IEDOM.

Ces déplacements ont été l'occasion de nombreuses rencontres avec les préfets ou leurs représentants, les élus, les juges, les responsables de l'IEDOM, des services fiscaux, du Trésor Public, de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes ainsi qu'avec les acteurs bancaires et les représentants des associations et les membres des CESR.

La rapporteure remercie l'ensemble de ces personnalités ainsi que, plus particulièrement, les conseillers du groupe de l'Outre-mer qui ont facilité ces missions : Mme Anziza Moustoifia, MM. Younnousse Omarjee, Marcel Osenat et Jean-Michel Penchard.

La rapporteure s'est également rendue à la succursale régionale de la Banque de France de Bordeaux (le 24 mars 2006) et au centre de traitement du surendettement de la Banque de France de Lens (le 17 avril 2007). Elle a également assisté à une audience de surendettement présidée par Mme Huberty, présidente de la 8^{ème} Chambre au Tribunal de grande instance de Bobigny (le 5 septembre 2007).

À l'invitation du Conseil de l'Europe, elle s'est rendue à Strasbourg le 22 mars 2007 où elle a rencontré, grâce à Mme Gilda Farrell, Chef de division au Conseil de l'Europe, des représentants de la direction juridique et de la direction de la cohésion sociale ainsi que des responsables de l'association Crésus Alsace.

La rapporteure s'est rendue à Bruxelles le 21 mai 2007 pour y rencontrer le président de la Banque nationale Belge, M. Hilgers, ainsi que le responsable de la centrale belge de crédit aux particuliers et des médiateurs de dette.

La rapporteure a effectué une mission à Berlin, organisée par M. Paul Clave, Conseiller, représentant des Français de l'étranger les 4 et 5 juin 2007. Elle a, à cette occasion, rencontré les responsables de la Schufa.

La rapporteure remercie vivement toutes les personnalités qui se sont exprimées devant la section ou qu'elle a rencontrées personnellement à l'occasion d'entretiens ² ainsi que Mme Fombeur, directrice des affaires civiles et du sceau à la Chancellerie et les membres du cabinet du secrétaire d'État à la consommation, pour l'aide qu'elles lui ont apportée dans l'élaboration des travaux.

² À la FBF, la FFSA, la Comptabilité publique, la Caisse des dépôts et consignations, l'Association CLCV, LASER-Lafayette etc.

INTRODUCTION

La France est un pays singulier où l'épargne est forte et l'endettement des ménages, même s'il a progressé ces dernières années, sensiblement moindre que celui des ménages de la zone euro, du Royaume-Uni ou des États-Unis. Selon l'INSEE en effet en 2006³, les ménages continuent de s'endetter à un rythme soutenu tout en accumulant des actifs financiers.

Près de 47 % des ménages étaient endettés à titre privé début 2004, alors qu'ils étaient 43 % début 1992⁴, cette différence étant plutôt due à la diffusion du crédit à la consommation même si le motif principal d'endettement reste l'achat d'une résidence principale.

90 % des crédits sont recouverts sans incidents, l'Association française des sociétés financières (ASF) chiffre à 8 % les incidents résolus en moins de 60 jours, seuls 2 % des dossiers posent donc réellement problème⁵.

Pourtant, la France est, *a priori*, le pays qui connaît le nombre de ménages surendettés le plus élevé : encore faut-il s'interroger sur ce dernier point, les chiffres en France étant révélés par un dispositif de traitement du surendettement dont d'autres pays ne disposent pas et le concept de ménages devant être précisé.

D'après le baromètre du surendettement élaboré par la Banque de France fin décembre 2006, le nombre total des dossiers déposés dans ses services s'est élevé, de janvier 2002 à décembre 2006, à un peu plus de 865 000, soit en moyenne 173 000 dossiers par an, avec un rythme de croissance de 6,5 %. Pendant cette période, 730 000 dossiers étaient considérés comme présentant un niveau d'endettement manifestement excessif au regard des capacités de remboursement des ménages considérés.

Il convient de préciser que le concept « ménages » recouvre, pour les comptes nationaux, les particuliers et les entrepreneurs individuels alors que les commerçants, les artisans, les agriculteurs sont justiciables de procédures collectives spécifiques pour leurs dettes professionnelles. Les données collectées par la Banque de France, *via* les commissions de surendettement, concernent des dettes privées.

³ Les comptes financiers de la nation en 2006, INSEE première, mai 2007

⁴ L'endettement des ménages début 2004, note INSEE première, avril 2007

⁵ Colloque ASF du 24 novembre 2006.

Le Médiateur de la République, auquel cette nouvelle auto-saisine du Conseil économique et social doit beaucoup, évoque depuis son dernier rapport annuel, des situations de « malendettement »⁶. La nuance est d'importance. De même, le sociologue Georges Gloukoviezoff⁷ propose une nouvelle définition : le surendettement concernerait les personnes qui, alors que les rapports sociaux sont de plus en plus financiarisés, rencontrent des difficultés d'accès et d'usage bancaires (en particulier par des emprunts inadaptés), qui les conduisent à ne plus mener une vie sociale normale.

I - APPROCHES ET DÉFINITIONS DU SURENDETTEMENT

A - L'HISTORIQUE ET LE CONTEXTE DU SURENDETTEMENT

1. Le développement de l'offre de crédit et le traitement législatif du surendettement

Poursuivant des travaux engagés depuis plusieurs mandatures sur les questions d'endettement et de surendettement des ménages (notamment le rapport et l'avis présentés par Jean Christophe Le Duigou en 2000⁸ ainsi que l'avis présenté sur saisine gouvernementale en 2003 sur la procédure de rétablissement personnel⁹), il apparaît nécessaire au Conseil économique et social de mieux traiter les conséquences du surendettement tout en insistant sur l'urgence à prévenir les risques d'insolvabilité. Une trop grande facilité d'obtention de crédits à la consommation, notamment de crédits revolving, conduit certains ménages au surendettement.

1.1. Le développement des crédits à la consommation

Le crédit a été pratiqué de tout temps sous de nombreuses formes mais, comme le rappelait Jean-Christophe Le Duigou dans son rapport précédemment cité, s'il apparaît comme un facteur essentiel du développement de la société industrielle à partir de la fin du XIX^e siècle, « *il demeure, sous la forme de crédits aux ménages, entouré de beaucoup de réserves* ».

⁶ *Le malendettement : nouvelle urgence sociale ?*, médiateur de la République décembre 2006.

⁷ Audition devant la section des finances de Georges Gloukoviezoff, sociologue, le 21 mars 2007.

⁸ Rapport et avis du CES présenté par Jean Christophe Le Duigou les 25 et 26 janvier 2000 sur *L'endettement et le surendettement des ménages*, JO du 2 février 2000.

⁹ Avis du Conseil économique et social présenté par Pierrette Crosemarie sur le titre IV du *Projet de loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine* les 10 et 11 juin 2003, JO du 16 juin 2003.

Sa première expression moderne date de la fin du XIX^e siècle lorsqu'à la naissance des grands magasins parisiens, ont été créées de toutes pièces des sociétés spécialisées dédiées aux achats dans ces espaces nouveaux de distribution. Début XX^e, apparaissent les premiers organismes spécialisés dans l'achat de véhicules. Dans les années 1950, des établissements financiers issus du système bancaire, indépendants des fabricants et des commerçants, proposent pour la première fois des crédits dissociés de l'achat (Sofinco, Cetelem). Ces établissements sont de véritables partenaires des vendeurs. Puis, dans le courant des années 1970, grâce à la bancarisation massive de la population et aux nouvelles techniques (informatisation, prélèvements automatiques), les banques généralistes commencent également à distribuer à profusion ce type de crédit en pleine expansion.

Cette abondance de crédit suscite alors de nombreux débats auxquels le Conseil économique et social prend déjà part¹⁰. La crainte est de voir certaines populations, tentées par ce crédit facile, l'utiliser de manière incontrôlée, mettant en péril leur équilibre budgétaire. Les risques afférents au développement de la société de consommation et de ses outils facilitateurs font l'objet de controverses et nombreux sont les économistes, juristes et acteurs sociaux qui demandent des garde-fous et un encadrement.

Le Conseil national du crédit, créé en 1945, s'est en effet attaché à favoriser l'essor du crédit tout en conservant une réglementation assez rigoureuse. Toutefois, en 1974, le Conseil économique et social dénonce l'iniquité du crédit à la consommation¹¹ : *« Économiquement inorganisé, le crédit à la consommation est aussi socialement inéquitable : les consommateurs qui, en raison de la modicité de leurs revenus, ne peuvent avoir un accès au système bancaire, doivent recourir aux crédits de financement des ventes à tempérament dont les taux peuvent atteindre, pour les crédits les plus faibles, plus du double des taux des prêts bancaires. Les consommateurs qui ne trouvent pas grâce aux yeux des établissements financiers ou dont le niveau d'information est particulièrement bas sont parfois conduits à solliciter des prêts auprès de certaines officines moyennant des taux d'intérêt usuraires et condamnables... »*¹².

¹⁰ *Problème du crédit à la consommation*, rapport et avis présentés par M. André Malterre le 27 juin 1961, JO du 11 août 1961.

¹¹ *L'information et la protection du consommateur en matière de crédit*, avis présenté par M. André Ohl et adopté par le Conseil économique et social les 8 et 9 janvier 1974. JO du 15 février 1974.

¹² Même si le surendettement n'était pas encore évoqué à cette période, il est intéressant de voir que, déjà, l'inadaptation de l'offre bancaire au besoin de crédit de certaines populations est mise en exergue. Ce point fait d'ailleurs l'objet d'une proposition *« D'une façon générale, le CES estime qu'il convient de fonder la défense des intérêts du consommateur sur la prise en considération de ses besoins et sur son information la plus complète possible concernant les conditions de crédit... »*.

Est clairement posée la question de l'utilité sociale du crédit à la consommation : bien utilisé, celui-ci est vecteur de croissance et permet l'accès immédiat aux biens courants dont les ménages ont besoin. Mal encadré, il renforce les inégalités puisque son coût est d'autant plus prohibitif que la somme empruntée est faible et de court terme et l'emprunteur considéré comme un risque important. En repoussant les limites de la consommation solvable des catégories les plus pauvres, il modifie les perceptions du pouvoir d'achat et peut entraîner certains ménages dans la spirale du surendettement.

C'est d'ailleurs à l'occasion d'un nouvel avis relatif au crédit à la consommation¹³, présenté par M. Claude Duport, que le Conseil économique et social évoquera pour la première fois, en 1982, le phénomène du surendettement : « *Favoriser le crédit à la consommation soulève le problème du taux d'endettement des ménages, plus particulièrement du risque de surendettement des ménages disposant de revenus modestes ou des jeunes consommateurs.... Le consommateur peut ainsi être titulaire de plusieurs cartes lui permettant de cumuler des lignes de crédit qui pourraient excéder sa capacité de remboursement* ».

L'avis du Conseil économique et social cité intervient dans un contexte de forte libéralisation des prix et d'exacerbation de la concurrence entre les établissements financiers. En effet, en 1979, le Conseil national du crédit lève les obstacles réglementaires et, dans les années 1980, avec la fin de l'encadrement du crédit, la croissance du crédit à la consommation explose.

Les risques dénoncés dans l'avis précédemment cité ont considérablement augmenté avec l'expansion des crédits permanents ou crédits revolving. Ces crédits offrent une réserve permanente d'argent à des taux souvent élevés, voire très élevés (entre 10 et 19 %), permettant au souscripteur d'emprunter pour une utilisation de son choix. Le renouvellement du crédit s'opère au fur et à mesure des remboursements dans la limite du montant autorisé. Cette formule de crédit est généralement assortie d'une carte de fidélité utilisable dans le réseau de commerces affiliés. Cette formule est donc très souple d'utilisation mais elle coûte très cher¹⁴, est particulièrement incitative à la consommation et présente donc des risques importants de surendettement.

Fin 2004, les crédits renouvelables représentent 23 % des crédits à la consommation. Au moins un crédit de ce type figure dans près de 80 % des dossiers de surendettement.

¹³ *Le crédit à la consommation*, avis présenté par M. Claude Duport et adopté par le Conseil économique et social les 23 et 24 novembre 1982, JO du 11 février 1983.

¹⁴ De surcroît, cette formule présente des risques certains d'opacité et de tromperie sur les taux réels. Ainsi la DGCCRF a-t-elle récemment recalculé le taux, présenté à 16,58 % par un établissement financier, comme atteignant en réalité 20,09 %. Selon l'Association d'aide contre les abus bancaires (ACAB), « *quasiment tous les taux affichés en crédit revolving sont faux* ».

1.2. Le dispositif législatif du traitement du surendettement

Au cours des années 1980, le débat afférant au crédit à la consommation prend une autre dimension : il s'oriente progressivement vers le surendettement. La multiplication des crédits revolving augmente sensiblement les risques encourus par les débiteurs. M. Claude Duport écrit dans son avis (*cf. supra*) : « *Il ne s'agit pas de déresponsabiliser le consommateur et on ne peut donc pas envisager de conditionner l'octroi ou le montant d'un prêt, de façon strictement mécanique, à l'existence ou non d'un ou plusieurs crédits en cours sauf à envisager des procédures inquisitoriales ; (...) le problème du surendettement doit être envisagé d'un double point de vue : l'aspect quantitatif est le plus évident ; il s'agit du poids de la dette par rapport au revenu disponible ; l'aspect qualitatif, plus difficile à apprécier (...) touche aux conséquences de cet endettement sur la structure même du budget familial et aux distorsions qui peuvent en résulter entre les différents postes de consommation : dans un certain nombre de cas l'endettement conduit à sacrifier l'essentiel au superflu : c'est donc du surendettement* ».

Même si la définition du surendettement proposée par M. Duport a beaucoup évolué, l'émergence du phénomène n'en est pas moins soulignée alors qu'aucune disposition législative n'existe encore pour le traiter. Le système juridique français, à l'exception de la législation en vigueur dans les trois départements d'Alsace Moselle sur la faillite civile, n'offre aucun mode de règlement des difficultés des débiteurs s'ils ne sont pas commerçants.

Issue de la loi d'Empire du 10 février 1877, maintenue après 1918 et codifiée dans la loi commerciale du 1^{er} juin 1924, la faillite et la liquidation judiciaire des commerçants s'appliquent aux débiteurs non commerçants domiciliés dans les départements du Bas Rhin, du Haut Rhin et de la Moselle, dès lors qu'ils se trouvent en état d'insolvabilité notoire¹⁵. La procédure de faillite civile est ouverte par un jugement qui provoque notamment l'arrêt des poursuites individuelles et des procédures civiles d'exécution. Il est procédé à l'inventaire des biens du débiteur afin de rechercher un plan permettant d'apurer le passif. La liquidation judiciaire peut être prononcée immédiatement lorsque le redressement du débiteur est manifestement impossible. La procédure est clôturée pour extinction du passif ou insuffisance d'actif.

Cette procédure locale donnant satisfaction, la généralisation de ce système de faillite civile est proposée en 1986 par le secrétaire d'État à la consommation mais se heurte à l'opposition de son ministre de tutelle. Pourtant, au début de l'année 1989, un observatoire de l'endettement des ménages est mis en place, ce qui montre bien que la question préoccupe politiques et professionnels.

¹⁵ Étude d'Éric Sander, secrétaire général de l'Institut du droit local alsacien mosellan, publiée dans Lexis Nexis SA 2006.

Au cours de cette même année est promulguée la première loi sur le surendettement (loi 89-1010 du 31 décembre 1989 dite « loi Neiertz »). Elle permet au débiteur de bonne foi dans l'impossibilité manifeste de faire face à l'ensemble de ses dettes non professionnelles exigibles et à échoir, de bénéficier, via le dépôt d'un dossier en commission de surendettement, d'un dispositif de traitement amiable de ses difficultés. Le secrétariat de ces commissions est confié à la Banque de France et, conformément à l'article 711-3 du Code monétaire et financier, à l'IEDOM¹⁶ dans les DOM et les deux collectivités, Mayotte et Saint-Pierre-et-Miquelon et à l'IEOM¹⁷ en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie Française, à Wallis et Futuna. L'objectif est la conciliation du débiteur et de ses créanciers par l'établissement d'un plan conventionnel de redressement sur lequel s'accordent les parties. Si elles n'y parviennent pas, la loi prévoyait que le dossier devait être renvoyé par la commission au juge qui procédait alors à un Règlement judiciaire civil (RJC).

Au bout de quelques années, des aménagements ont dû être portés au dispositif au regard de l'ampleur du nombre de dossiers déposés, du profil des personnes surendettées et de l'engorgement des tribunaux. Ainsi, pour éviter une surcharge au niveau judiciaire, la loi 95-125 du 8 février 1995 unifie la procédure autour des commissions de surendettement. Celles-ci deviennent le point d'entrée et de traitement, le juge exerçant certes une instance de contrôle et intervenant pour rendre exécutoires les recommandations élaborées par les commissions. Le 29 juillet 1998, une nouvelle loi (98-657) précise la procédure et permet aux commissions de proposer l'effacement partiel ou total des dettes, ce qui constitue une mesure novatrice d'importance, beaucoup plus radicale, due au constat de la montée en puissance du nombre de dossiers où la situation des débiteurs est structurellement obérée.

La loi 2003-710 du 1^{er} août 2003, dite « loi Borloo », qui instaure la procédure de rétablissement personnel, n'est que le prolongement de cette logique : devant l'explosion de situations de plus en plus difficiles dans lesquelles les plans de redressement ne suffisent plus à apurer les dettes, la loi met en place une procédure proche de la faillite civile, même si elle n'en porte pas le nom, qui se distingue d'ailleurs sur certains points du système d'Alsace Moselle. Lorsque le débiteur est de bonne foi et que sa situation est estimée « irrémédiablement compromise », le juge peut, sous certaines conditions, prononcer l'effacement de ses dettes et lui offrir ainsi « une deuxième chance ». C'est, du moins, l'esprit de la loi. Dans les faits, comme il en a été d'ailleurs avec la loi de 1998, on constate que la pratique reste en deçà des possibilités offertes.

¹⁶ IEDOM : Institut d'émission des départements d'Outre-mer

¹⁷ IEOM : Institut d'émission Outre-mer

Comme le résumant excellemment, dans leur ouvrage sur le surendettement, MM. Frédéric Ferrière et Pierre-Laurent Chatain¹⁸ : « *En plus de 15 ans d'application, la loi Neiertz a atteint un succès que nul ne se serait hasardé à lui prédire, ni à lui souhaiter, car la pérennité du dispositif qu'elle a mis en place pourrait bien être interprétée comme le signe patent de son échec : la loi n'est pas parvenue à régler le problème. C'est que le problème lui-même s'est transformé. Ce qui est en jeu est désormais moins le traitement du surendettement que celui d'un appauvrissement d'une frange croissante de la population (...) la réforme intervenue en 2003 n'est probablement pas la dernière mais elle est vraisemblablement le dernier avatar d'importance de la loi Neiertz. Elle en a développé les potentialités et mené les évolutions à leur terme. Les dépasser supposera de concevoir une logique différente au dispositif. En ce sens la procédure de rétablissement personnel est un aboutissement mais aussi un cul de sac. C'est sur la capacité des commissions et des juridictions à en user de manière judicieuse et décomplexée que se joue la viabilité du nouveau dispositif* ».

*
* *

Sans prétendre à l'exhaustivité, il est utile de retracer le cadre dans lequel il faut désormais aborder l'endettement et le surendettement.

2. L'endettement des ménages

Plusieurs sources permettent d'apprécier l'endettement des ménages, notamment l'enquête patrimoine de l'INSEE, la Banque de France, l'Observatoire de l'endettement des ménages.

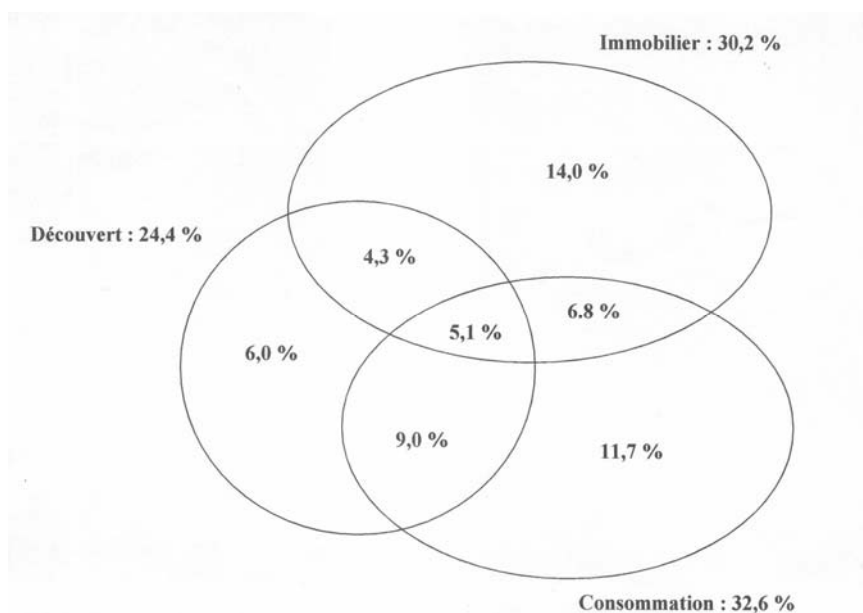
La Banque de France, dans une étude sur les comptes financiers en 2006, estime que la dette des ménages atteint 68,4 % de leur revenu disponible, ce qui est un nouveau record après l'année 2005 où ce chiffre s'établissait à 64,1 %. La croissance des prêts à l'habitat, qui forment l'essentiel de la dette des ménages, se poursuit fortement (+ 15 %) malgré leur renchérissement en partie compensé par l'allongement de leur durée moyenne.

Début 2004, 47 % des ménages étaient endettés, principalement pour l'achat d'une résidence principale (20 % des ménages et 70 % de la dette domestique) mais aussi pour l'achat de biens de consommation. Ce chiffre atteint désormais 50,9 % des ménages, soit plus de la moitié¹⁹.

¹⁸ *Surendettement des particuliers*, M. Frédéric Ferrière, M. Pierre-Laurent Chatain, Dalloz 2006 3^{ème} édition remaniée.

¹⁹ 19^{ème} rapport annuel de l'observatoire de l'endettement des ménages (novembre 2006), février 2007.

Schéma 1 : La pénétration des différentes formes d'endettement (immobilier, consommation, découvert) dans la population des ménages en 2007



Source : observatoire de l'endettement, février 2007.

2.1. Crédits immobiliers, crédits à la consommation

Plus les revenus sont confortables, plus les ménages ne s'endettent que pour financer l'habitat. Le recours exclusif au crédit à la consommation caractérise plutôt les classes moyennes. Un ménage sur dix cumule les deux types de crédits : parmi les ménages endettés pour l'habitat, un sur trois rembourse également un crédit à la consommation. La proportion de ménages exclusivement endettés à la consommation est plus forte qu'il y a une dizaine d'années, ce type de crédit s'étant développé.

Plus de 80 % des crédits souscrits consistent en emprunts personnels, 13 % en achats à crédit et 5 % en revolving²⁰.

59,3 % des ménages endettés détiennent au moins un crédit immobilier. 36 % ont seulement un emprunt immobilier alors que 23,3 % des ménages endettés détiennent au moins un crédit immobilier et des crédits de trésorerie. 40,7 % des ménages endettés ne le sont qu'à raison des crédits de trésorerie.

²⁰ Il convient également de prendre en considération les crédits contractés auprès de prêteurs « non agréés ». Une enquête Politis, citée dans le rapport du BIPE de janvier 2006, estime que 1,4 % soit entre 300 et 400 000 ménages ont ainsi recours à cette forme d'économie souterraine.

Aux 33 % de ménages endettés au titre des différentes formes de crédit à la consommation, il convient d'ajouter près de 10 % de ménages utilisant uniquement le découvert bancaire. Ce sont donc 43 % des ménages qui utilisent une forme de crédit à la consommation et/ou le découvert bancaire.

L'analyse de l'usage du découvert bancaire permet de constater qu'en général, celui-ci est davantage utilisé (en fréquence et en montant) par les ménages recourant aux crédits de trésorerie : 12,2 % des ménages non endettés utilisent le découvert bancaire alors que 23,4 % de ceux qui ont seulement un crédit immobilier y ont recours. En revanche, la part de ceux qui n'ont que des crédits de trésorerie et qui utilisent le découvert bancaire s'envole à 43,7 %. Pour ces ménages, il est alors plus difficile de contrôler leur niveau d'endettement et le poids des charges qu'il génère.

Les ménages endettés uniquement par du crédit à la consommation sont plus jeunes que les ménages endettés pour l'habitat. La détention exclusive de ce type de crédit augmente avec le niveau de revenus jusqu'à 30 000 € de revenus disponibles annuels.

Ces crédits à la consommation répondent davantage à un manque de liquidités dans le cas de ménages modestes alors que, pour les ménages plus aisés, ils traduisent des stratégies de gestion budgétaire. Les ouvriers non qualifiés et les employés endettés pour motif de consommation sont plus nombreux que la moyenne des actifs, alors qu'ils sont nettement moins nombreux dans le cas du crédit à l'habitat.

Un quart des familles monoparentales sont endettées uniquement par du crédit à la consommation. La moitié des ménages détenant exclusivement du crédit à la consommation ont une dette inférieure à 4 000 €. Les jeunes ménages recourent davantage au crédit à la consommation que leurs aînés. Ce sont souvent des ménages trentenaires.

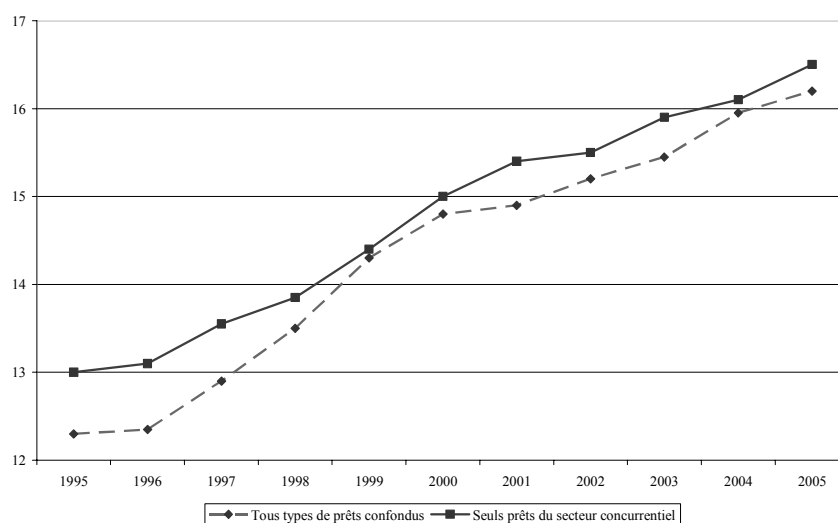
Les couples mariés accèdent plus fréquemment à la propriété et à l'emprunt immobilier alors que les célibataires, en revanche, s'endettent pour consommer. Les couples non mariés réalisent également plus de dépenses immédiates avec des taux importants de détention de crédits hors immobilier et de découverts bancaires.

Les très jeunes ménages, quant à eux, s'endettent pour consommer et n'empruntent pour l'habitat qu'à l'arrivée des enfants. D'ailleurs, assez logiquement, le taux de détention de crédits s'élève avec le nombre d'enfants : 84,4 % des ménages avec 3 enfants et plus sont endettés, ce qui représente deux fois plus que pour les ménages sans enfant. Les ménages avec 3 enfants ou plus font plus volontiers appel au crédit de trésorerie (49,4 % contre 28,7 % pour les ménages sans enfant).

Le poids des crédits immobiliers dans l'endettement des ménages est lourd et les incitations fiscales mises en œuvre par le nouveau gouvernement (baisse des droits de mutation, déductions d'impôt sur les intérêts versés) combinées au renchérissement du coût des loyers, conduiront probablement, dans ces prochains mois, un nombre important de ménages à accéder à la propriété ou à changer de résidence. Or, si les taux d'intérêt des crédits immobiliers restent relativement abordables, ils opèrent actuellement une nette remontée qui risque notamment de pénaliser les souscripteurs de crédits à taux variables.

L'allongement de la durée des emprunts (12 ans en moyenne en 1995, 16 ans en 2004 et 21,5 ans en 2007²¹) joue un rôle d'amortisseur mais contribue à un endettement pour une période longue, restreignant ainsi l'accès des ménages aux revenus modestes à d'autres types de crédits, par exemple à la consommation.

Graphique 1 : La durée des prêts immobiliers aux ménages

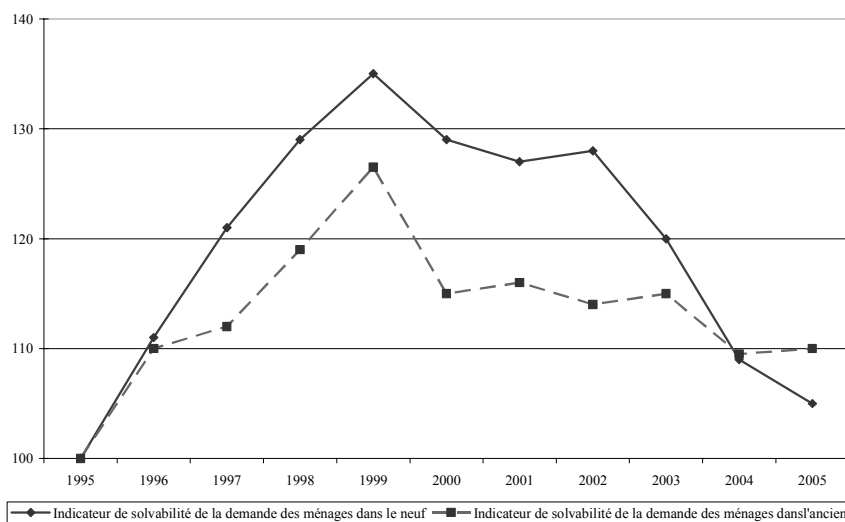


Source : observatoire FNAIM des Marchés de l'ancien.

²¹ La part des prêts à 30 ans est en forte progression : alors qu'elle est restée inférieure à 10 % en 2006, elle représente en juin 2007 12,6 % des prêts. Cette augmentation s'effectue au détriment de la part des prêts à 15 ans (en baisse de plus de 2 points) et de celle des prêts à 20 ans (baisse de 1,7 point). Plus d'un tiers des jeunes s'engagent désormais sur des durées supérieures à 30 ans. Source : observatoire FNAIM lettre de conjoncture n. 49 juillet 2007.

La flambée des prix contribue bien évidemment à l'alourdissement de la part des crédits immobiliers dans les budgets (en trois ans, fin 2004, les prix des appartements ont augmenté, France entière, de 54 %²²). Des variations géographiques pénalisent fortement les résidents de certaines régions qui subissent plus que d'autres ces augmentations, telle la région Parisienne.

Graphique 2 : Les indicateurs de solvabilité de la demande des ménages
(base 100 : 1995)



Source : modèle FANIE (décembre 2004) ; Observatoire FNAIM des Marchés de l'ancien.

Les primo-accédants aux revenus modestes sont de moins en moins nombreux et pèsent sur la diminution de la part de primo-accédants à la propriété parmi l'ensemble des accédants : alors qu'ils représentaient plus de 75 % de l'ensemble des accédants à la propriété à la fin des années 1990, ils sont aujourd'hui moins de 60 %.

²² Observatoire FNAIM des Marchés de l'ancien, 1995-2004 : dix années d'observation pour mieux préparer l'avenir.

Tableau 1 : La détention des crédits par les ménages (en %) - Novembre 2006

| Univers concerné | Crédit immobilier seulement | Crédit immobilier et autres crédits | Autres crédits seulement | Au moins un crédit | Accession à la propriété | Découvert bancaire |
|----------------------------------|-----------------------------|-------------------------------------|--------------------------|--------------------|--------------------------|--------------------|
| Zone de résidence | 18.3 | 11.9 | 20.7 | 50.9 | 22.9 | 24.4 |
| - Communes rurales | 23.5 | 17.3 | 18.4 | 59.2 | 32.2 | 28.1 |
| - 2 à 20 000 hab. | 18.2 | 11.9 | 20.7 | 50.8 | 21.4 | 23.6 |
| - 20 à 100 000 hab. | 15.5 | 10.2 | 24.2 | 49.9 | 18.8 | 24.1 |
| - + de 100 000 hab. | 15.0 | 9.6 | 21.6 | 46.2 | 19.0 | 23.2 |
| - Agglo parisienne | 19.0 | 8.7 | 20.1 | 47.8 | 20.5 | 22.5 |
| Nombre d'enfants au foyer | 18.3 | 11.9 | 20.7 | 50.9 | 22.9 | 24.4 |
| - Sans enfant | 13.6 | 8.0 | 20.7 | 42.3 | 14.3 | 19.9 |
| - 1 enfant | 28.8 | 20.6 | 23.2 | 72.6 | 42.8 | 36.6 |
| - 2 enfants | 36.1 | 24.7 | 18.2 | 79.0 | 52.5 | 39.6 |
| - 3 et 4 enfants | 35.3 | 28.5 | 20.1 | 83.9 | 56.9 | 43.2 |
| - 5 enfants et plus | 24.8 | 51.6 | 23.6 | 100.0 | 87.3 | 75.2 |
| PCS du chef de famille | 18.3 | 11.9 | 20.7 | 50.9 | 22.9 | 24.4 |
| - Agriculteur | 37.8 | 15.3 | 10.8 | 63.9 | 35.4 | 33.0 |
| - Commerçant, artisan | 28.1 | 15.8 | 17.9 | 61.8 | 32.4 | 38.9 |
| - Cadre, prof. libérale | 35.8 | 18.5 | 13.8 | 68.1 | 38.7 | 25.2 |
| - Cadre, prof. libérale | 28.1 | 18.7 | 22.0 | 68.8 | 39.5 | 31.1 |
| - Prof. intermédiaire | 17.5 | 12.3 | 28.9 | 58.7 | 25.2 | 37.6 |
| - Employé | 22.6 | 18.6 | 29.3 | 70.5 | 35.3 | 36.9 |
| - Ouvrier | 6.8 | 3.8 | 16.8 | 27.4 | 4.8 | 8.6 |
| - Retraité | 6.3 | 4.0 | 17.4 | 27.7 | 6.6 | 26.8 |
| - Autre inactif | | | | | | |
| Situation familiale | 18.3 | 11.9 | 20.7 | 50.9 | 22.9 | 24.4 |
| - Marié | 23.1 | 16.3 | 19.3 | 58.7 | 29.5 | 22.4 |
| - En concubinage | 23.3 | 16.3 | 29.9 | 69.5 | 33.2 | 44.1 |
| - Célibataire | 14.6 | 5.3 | 22.9 | 42.8 | 16.3 | 29.1 |
| - Divorcé (e) | 11.2 | 6.3 | 24.9 | 42.4 | 12.7 | 22.3 |
| - Veuf (ve) | 4.4 | 2.6 | 11.1 | 18.1 | 2.1 | 9.3 |
| Age du chef du ménage | 18.3 | 11.9 | 20.7 | 50.9 | 22.9 | 24.4 |
| - Moins de 25 ans | 2.9 | 2.5 | 32.2 | 37.6 | 4.7 | 46.4 |
| - 25 à 34 ans | 23.9 | 13.9 | 26.6 | 64.4 | 34.0 | 40.7 |
| - 35 à 44 ans | 33.0 | 21.6 | 18.8 | 73.4 | 47.2 | 34.9 |
| - 45 à 54 ans | 22.3 | 16.7 | 24.0 | 63.0 | 27.8 | 28.3 |
| - 55 à 64 ans | 15.0 | 9.0 | 20.9 | 44.9 | 11.6 | 13.6 |
| - 65 ans et plus | 4.6 | 2.5 | 15.2 | 22.3 | 2.6 | 8.0 |
| Statut d'occupation | 18.3 | 11.9 | 20.7 | 50.9 | 22.9 | 24.4 |
| - Propriétaire | 28.6 | 17.9 | 11.3 | 57.8 | 38.2 | 19.2 |
| - Locataire HLM | 1.4 | 1.4 | 36.6 | 39.4 | - | 34.5 |
| - Autre locataire | 3.7 | 3.4 | 34.1 | 41.2 | - | 31.1 |

Source : 19^{ème} rapport annuel de l'Observatoire de l'endettement des ménages - Février 2007.

2.2. L'origine des crédits de trésorerie

Les ménages utilisent généralement des crédits de trésorerie pour financer un projet d'équipement durable, qu'il concerne la maison (29,5 %) ou l'acquisition d'une automobile ou d'une moto (55,6 %).

Une partie non négligeable des ménages fait également appel aux crédits de trésorerie pour financer des dépenses de consommation courante ou payer une facture exceptionnelle (26,1 %). Ces ménages présentent alors souvent des signes de fragilité (poids trop important des charges de remboursement, utilisation récurrente du découvert bancaire etc.).

Les ménages qui utilisent des crédits de trésorerie ne sont pas homogènes : il y a des différences notables entre les accédants à la propriété qui contractent également de tels crédits pour équiper leur nouveau logement et ceux qui utilisent cette commodité pour boucler des fins de mois difficiles.

Le tableau 2, ci après, résume l'origine des crédits de trésorerie. Pour donner un exemple de lecture : 33,3 % de ceux qui empruntent auprès d'un vendeur utilisent le découvert bancaire.

Tableau 2 : L'origine des crédits de trésorerie (en %)

| Univers concerné | Vendeur | Carte | Banque de crédit | Organisme | Famille Amis | Crédits de trésorerie | Ensemble des ménages endettés |
|--|---------|-------|------------------|-----------|--------------|-----------------------|-------------------------------|
| Part dans l'ensemble des ménages | 12.9 | 19.7 | 41.2 | 3.0 | 2.7 | 64.0 | 100.0 |
| Part de ceux qui ... | | | | | | | |
| ...utilisent le découvert bancaire | 33.3 | 52.4 | 48.3 | 33.9 | 59.6 | 43.3 | 36.2 |
| ... utilisent des crédits immobiliers | 39.3 | 32.5 | 36.5 | 43.6 | 33.4 | 36.3 | 59.3 |
| ... ont un dossier en Commission Neiertz | 2.9 | 2.9 | 2.4 | 2.6 | 0.9 | 2.3 | 1.5 |
| ... ont renégocié | 32.9 | 29.6 | 38.9 | 38.5 | 55.3 | 35.7 | 31.1 |
| ... ont des taux variables | 20.7 | 24.3 | 23.2 | 18.8 | 25.7 | 21.0 | 18.1 |
| ... ont des charges trop ou beaucoup trop élevées | 17.2 | 25.8 | 18.5 | 10.4 | 22.0 | 17.2 | 13.8 |
| ... considèrent que c'est difficile ou que les dettes sont nécessaires | 10.4 | 23.9 | 19.7 | 17.7 | 28.8 | 17.7 | 13.4 |
| ... connaissent une situation financière dégradée | 31.8 | 38.3 | 34.7 | 37.4 | 49.6 | 34.9 | 32.8 |
| ... destination des crédits de trésorerie : | | | | | | | |
| Equipement du logement | 31.0 | 56.9 | 25.1 | 21.1 | 27.8 | 29.5 | 18.9 |
| Auto ou moto | 81.0 | 31.0 | 61.4 | 63.5 | 60.5 | 55.6 | 35.6 |
| Dépenses vie courante | 14.6 | 45.2 | 29.9 | 12.2 | 50.1 | 26.1 | 16.7 |
| ... envisagent de souscrire de nouveaux crédits : | | | | | | | |
| immobiliers | 4.5 | 5.7 | 4.5 | 4.6 | 13.5 | 4.9 | 5.0 |
| trésorerie | 8.0 | 9.3 | 7.2 | 14.7 | 10.1 | 7.6 | 6.5 |
| Zone de résidence : | | | | | | | |
| Communes rurales | 25.5 | 23.2 | 29.2 | 23.9 | 27.3 | 26.9 | 28.6 |
| Agglomération parisienne | 12.1 | 16.5 | 13.4 | 15.2 | 13.7 | 13.9 | 14.7 |
| Nombre d'enfants : | | | | | | | |
| Sans enfant | 65.0 | 64.8 | 65.5 | 65.3 | 59.4 | 65.3 | 62.2 |
| Trois et plus | 6.6 | 6.0 | 5.1 | 6.3 | 4.7 | 5.1 | 5.5 |
| PCS du chef de ménage : | | | | | | | |
| Cadre, prof. Libérale | 12.3 | 8.3 | 10.1 | 14.6 | 17.9 | 10.8 | 14.6 |
| Ouvrier, employé | 36.6 | 43.2 | 43.3 | 41.3 | 22.0 | 41.0 | 38.2 |
| Situation familiale : | | | | | | | |
| Marié | 64.8 | 51.1 | 53.9 | 60.9 | 36.6 | 55.0 | 57.9 |
| En concubinage, célibataire | 27.0 | 30.8 | 32.3 | 27.4 | 54.8 | 31.2 | 30.1 |
| Age du chef de ménage : | | | | | | | |
| Moins de 35 ans | 19.3 | 23.3 | 26.0 | 21.1 | 42.7 | 24.0 | 23.8 |
| 35 à 55 ans | 47.1 | 48.5 | 48.2 | 53.6 | 50.0 | 47.9 | 51.6 |
| Statut d'occupation : | | | | | | | |
| Propriétaire | 62.1 | 44.5 | 52.8 | 62.5 | 37.9 | 53.7 | 68.0 |
| Locataire HLM | 12.8 | 19.1 | 14.7 | 16.8 | 15.9 | 15.1 | 10.1 |

2.3. *Le poids de la dette dans le budget*

52,9 % des ménages considèrent le poids de la charge de leur dette supportable ou très supportable. 13,8 % la considèrent en revanche trop ou beaucoup trop élevée. La diffusion du découvert bancaire se maintient à niveau élevé (24,4 %), ce qui illustre la fragilisation d'une partie des ménages endettés sous l'effet de la dégradation de leur environnement : ils usent alors de toutes les facilités de paiement pour faire face aux dépenses de la vie courante.

En moyenne, la dette sous forme d'emprunts personnels dépasse les 40 000 € par ménage endetté et conduit à une charge de remboursement par an avoisinant les 21 % de revenu disponible. Ces charges dépassent 40 % des revenus disponibles pour près de 7 % des ménages. Début 2004, en déduit l'INSEE, 1,8 million de ménages étaient donc en situation de risque de surendettement²³. Niveau d'endettement et taux d'effort suivent des évolutions opposées à mesure que l'on s'élève dans l'échelle des revenus.

En général, les propriétaires ont moins fréquemment que les locataires (surtout ceux qui habitent en HLM) le sentiment que leurs charges sont trop ou beaucoup trop élevées. Ils sont 10,7 % dans ce cas contre 13,8 % pour l'ensemble des ménages et 25,9 % pour les locataires HLM.

Les ménages considèrent leurs charges comme très supportables dans plusieurs cas de figure : lorsque la réalisation du projet immobilier s'envisage sans autre endettement spécifique associé ; lorsque les ressources courantes sont suffisantes ou appréciées comme telles ; lorsque la situation financière ne s'est pas récemment dégradée. La part de ceux qui considèrent leurs charges de remboursement trop élevées est négligeable parmi ceux qui sont financièrement à l'aise ou dont la situation s'est nettement améliorée.

²³ L'endettement des ménages début 2004 - Note INSEE 1131 avril 2007.

Tableau 3 : Des appréciations contrastées (en %) - Novembre 2006

| Univers concerné | Ensemble des ménages endettés | Charges très supportables | Charges beaucoup trop élevées |
|--|-------------------------------|---------------------------|-------------------------------|
| Type d'endettement | 100.0 | 100.0 | 100.0 |
| - Crédits de trésorerie seuls | 40.8 | 45.5 | 59.4 |
| - Accession à la propriété seule | 22.8 | 20.3 | 11.3 |
| - Autre immobilier seul | 8.9 | 17.6 | 1.7 |
| - Accession et trésorerie | 14.2 | 5.1 | 16.1 |
| - Autre immobilier et trésorerie | 5.6 | 7.1 | 4.5 |
| - Autre combinaisons | 7.7 | 4.4 | 6.5 |
| Part de ceux qui utilisent le découvert bancaire | 36.2 | 14.4 | 67.4 |
| Accession à la propriété (combinaisons possibles) | 100.0 | 100.0 | 100.0 |
| - Avec un PAP | 4.5 | 1.4 | 7.8 |
| - Avec un PC | 52.3 | 42.9 | 52.4 |
| - Avec un prêt épargne logement | 23.0 | 31.2 | 9.9 |
| - Avec un prêt employeur | 17.7 | 19.2 | 15.0 |
| - Avec un « autre prêt » | 29.9 | 26.4 | 29.3 |
| - Avec un PTZ | 22.2 | 17.2 | 22.2 |
| Le budget des ménages | 100.0 | 100.0 | 100.0 |
| - A l'aise | 15.8 | 42.8 | 0.8 |
| - Suffisant sauf imprévu | 40.4 | 40.3 | 13.8 |
| - C'est juste | 30.4 | 15.1 | 22.1 |
| - C'est difficile | 10.7 | 1.5 | 35.5 |
| - Les dettes sont nécessaires | 2.7 | 0.3 | 27.7 |
| Situation financière passée | 100.0 | 100.0 | 100.0 |
| - Nettement améliorée | 2.7 | 5.9 | 1.8 |
| - Un peu améliorée | 13.0 | 14.4 | 7.4 |
| - Restée stable | 51.4 | 61.7 | 25.0 |
| - Un peu dégradée | 26.8 | 16.8 | 32.7 |
| - Nettement dégradée | 6.0 | 1.2 | 33.0 |
| Taux variables | 18.1 | 17.6 | 24.7 |
| Renégociations | 31.1 | 32.1 | 39.3 |

Source : 19^{ème} rapport annuel de l'Observatoire de l'endettement des ménages - Février 2007

2.4. La situation des ménages par tranche d'âge

La remontée du taux de détention des crédits de trésorerie qui s'observe depuis 1995 n'a pas concerné dans des proportions identiques toutes les catégories de ménages. Ainsi, la part des ménages de plus de 65 ans a fortement augmenté (12,6 % en 1995, 20,3 % en 2006). Cela constitue une évolution remarquable puisqu'habituellement, on estime que le recours à l'endettement fléchit rapidement avec l'avancée de l'âge. Or, on constate que l'usage des crédits de trésorerie reste élevé parmi les ménages jusqu'à 65-69 ans et même jusqu'à 70-74 ans. Depuis le milieu des années 1990, le renforcement des difficultés rencontrées par ces ménages est notable et le recours aux crédits de trésorerie fréquent pour supporter les dépenses de la vie courante.

Une proportion croissante des 65 ans et plus estime avoir connu une dégradation importante de leur situation financière (plus de 41 % contre 26,5 % chez les moins de 30 ans). 36,9 % des 75 ans et plus utilisent des crédits de trésorerie pour financer de la consommation courante ou une facture exceptionnelle, contre 25,6 % chez les moins de 30 ans.

Entre 1997 et 2000, on observe une nette remontée du taux de détention des crédits par les moins de 30 ans : 55,8 % des moins de 30 ans étaient endettés en 2000 contre 48,3 % en 1997. L'essentiel de cette augmentation s'explique par une large utilisation des crédits de trésorerie. En 2006, le taux global d'endettement de cette tranche d'âge est en repli : 54,4 %. Lorsque les jeunes ménages utilisent des crédits de trésorerie, c'est le plus souvent pour financer l'achat d'une automobile ou d'une moto (67,5 % des jeunes endettés au titre de la trésorerie). Ils équipent également leur maison et consomment des loisirs mais ils sont finalement peu à recourir aux crédits de trésorerie pour leur consommation courante ou pour régler une facture exceptionnelle.

Les jeunes²⁴ ne sont donc pas plus fragiles que les autres ménages : leur part dans les ménages fragiles est à l'image de celle qui est la leur parmi les ménages surendettés.

²⁴ À cet égard cf. le complément d'enquête réalisé par l'Observatoire de l'endettement des ménages sur les moins de 30 ans, l'argent et le recours au crédit. Selon cette étude, la demande forte de crédits à la consommation de la part de cette population ne tarira pas dans les prochaines années, d'autant que le recours à ce type de crédit est totalement décomplexé.

Tableau 4 : La situation des ménages par tranche d'âge (en %) - Novembre 2006

| Univers concerné | 55-59 ans | 60-64 ans | 65-69 ans | 70-74 ans | 75 ans et + | Ensemble 55 ans et + | Ensemble des ménages |
|--|-----------|-----------|-----------|-----------|-------------|----------------------|----------------------|
| Part dans l'ensemble des ménages | 6.9 | 7.2 | 7.6 | 8.7 | 11.4 | 41.8 | 100.0 |
| Part de ceux qui ... | | | | | | | |
| ... utilisent le découvert bancaire | 19.5 | 12.7 | 10.7 | 9.9 | 4.1 | 10.6 | 24.4 |
| ... utilisent des cartes de trésorerie | 33.4 | 26.9 | 26.6 | 19.8 | 9.7 | 22.0 | 32.6 |
| ... n'utilisent aucun crédit | 49.4 | 60.7 | 64.6 | 75.1 | 88.4 | 70.0 | 49.1 |
| ... ont renégocié | 30.0 | 34.6 | 27.6 | 39.0 | 30.7 | 31.7 | 31.1 |
| ... ont des taux variables | 19.3 | 15.9 | 30.6 | 14.5 | 12.6 | 19.6 | 18.1 |
| ... ont des charges trop ou beaucoup trop élevées | 12.8 | 10.8 | 14.2 | 11.3 | 12.5 | 12.4 | 13.8 |
| ... ont des charges supportables ou très supportables | 62.1 | 60.4 | 60.9 | 56.7 | 64.9 | 60.9 | 52.9 |
| ... considèrent que c'est difficile ou que les dettes sont nécessaires | 14.2 | 11.6 | 8.0 | 8.1 | 5.4 | 9.0 | 13.4 |
| ... connaissent une situation financière dégradée | 37.8 | 35.3 | 41.4 | 42.8 | 41.1 | 39.9 | 32.8 |
| Utilisation des crédits de trésorerie | | | | | | | |
| ... équipement de la maison | 23.6 | 30.7 | 36.5 | 20.0 | 33.3 | 28.5 | 29.5 |
| ... automobile ou moto | 53.7 | 56.3 | 42.3 | 35.9 | 23.8 | 44.7 | 55.6 |
| ... loisir | 5.5 | 3.6 | 4.2 | 3.4 | 4.5 | 4.3 | 4.9 |
| ... consommation courante ou facture exceptionnelle | 17.0 | 27.5 | 25.1 | 32.2 | 36.9 | 26.4 | 26.1 |
| Zone de résidence | | | | | | | |
| Communes rurales | 24.8 | 25.7 | 21.8 | 20.6 | 19.0 | 22.0 | 24.6 |
| Agglomération parisienne | 13.8 | 11.5 | 11.4 | 16.6 | 16.8 | 14.4 | 15.7 |
| Situation familiale | | | | | | | |
| Marié | 65.9 | 62.6 | 57.8 | 48.7 | 37.8 | 52.7 | 50.3 |
| Veuf | 7.4 | 10.6 | 19.0 | 27.2 | 43.0 | 23.8 | 10.7 |
| Statut d'occupation | | | | | | | |
| Propriétaire | 73.0 | 73.2 | 75.6 | 69.8 | 69.5 | 71.9 | 59.9 |
| Locataire HLM | 13.2 | 10.7 | 11.2 | 12.9 | 8.7 | 11.1 | 13.0 |

Source : 19^{ème} rapport annuel de l'Observatoire de l'endettement des ménages - Février 2007

Tableau 5 : La situation des ménages par tranche d'âge (suite) en %
Novembre 2006

| Univers concerné | Moins de 30 ans | 55 ans et + | Ensemble des ménages |
|--|-----------------|-------------|----------------------|
| Part dans l'ensemble des ménages | 9.1 | 41.8 | 100.0 |
| Part de ceux qui ... | | | |
| ... utilisent le découvert bancaire | 44.4 | 10.6 | 24.4 |
| ... utilisent des cartes de trésorerie | 40.4 | 22.0 | 32.6 |
| ... n'utilisent aucun crédit | 45.6 | 70.0 | 49.1 |
| ... ont renégocié | 22.7 | 31.7 | 31.1 |
| ... ont des taux variables | 28.5 | 19.6 | 18.1 |
| ... ont des charges trop ou beaucoup trop élevées | 14.6 | 12.4 | 13.8 |
| ... ont des charges supportables ou très supportables | 44.1 | 60.9 | 52.9 |
| ... considèrent que c'est difficile ou que les dettes sont nécessaires | 13.4 | 9.0 | 13.4 |
| ... connaissent une situation financière dégradée | 26.5 | 39.9 | 32.8 |
| Utilisation des crédits de trésorerie | | | |
| ... équipement de la maison | 27.9 | 28.5 | 29.5 |
| ... automobile ou moto | 67.5 | 44.7 | 55.6 |
| ... loisir | 3.9 | 4.3 | 4.9 |
| ... consommation courante ou facture exceptionnelle | 25.6 | 26.4 | 26.1 |
| Zone de résidence | | | |
| Communes rurales | 18.5 | 22.2 | 24.6 |
| Agglomération parisienne | 27.1 | 14.4 | 15.7 |
| Situation familiale | | | |
| Marié | 19.4 | 52.7 | 50.3 |
| Veuf | - | 23.8 | 10.7 |
| Statut d'occupation | | | |
| Propriétaire | 22.1 | 71.9 | 59.9 |
| Locataire HLM | 11.0 | 11.1 | 13.0 |

Source : 19^{ème} rapport annuel de l'Observatoire de l'endettement des ménages - Février 2007

2.5. Les ménages fragiles

L'Observatoire de l'endettement souligne que, depuis 2003, une situation paradoxale s'est développée : bien que globalement aussi endettés que jadis, les ménages sont en proportion plus nombreux à estimer avoir des difficultés avec une charge de remboursement trop élevée. Ils sont même bien plus nombreux qu'auparavant à trouver que cette charge est beaucoup trop élevée. Comme les taux d'intérêt ont sensiblement diminué sur les dix dernières années et que la charge moyenne de l'endettement a plutôt baissé, on peut en déduire que les ménages faisant appel à des crédits de trésorerie sont plus fragiles qu'ils ne l'étaient autrefois. La remontée du taux global de détention de crédits par les ménages depuis 2004 renforce ce constat, au-delà des fluctuations récentes du taux moyen d'endettement. On assiste bien à une détérioration de la situation financière des ménages (et plus particulièrement des ménages endettés), cette situation se traduisant d'ailleurs par un recours accru au découvert bancaire.

Ceux qui ne détiennent que des crédits immobiliers sont beaucoup moins touchés par cette dégradation, sauf imprévu (accidents de la vie) alors que ceux qui n'ont que des crédits de trésorerie résistent plus mal. Ces ménages appartiennent aux catégories sociaux-professionnelles les moins qualifiées ou sont retraités, ils sont plutôt locataires et usent du crédit pour desserrer des contraintes budgétaires trop lourdes. Lorsqu'un événement imprévu survient, ces ménages sont très facilement déstabilisés et, malheureusement dans la plupart des cas, ils utilisent alors abondamment les réserves proposées par les crédits revolving.

Les ménages qui paraissent a priori les plus fragiles sont le plus souvent des familles avec enfant(s) ou celles dont le chef de famille exerce un métier peu qualifié. Mais on trouve également, dans des proportions notables, des célibataires, des cadres et des professions libérales. La fragilité du ménage dépend donc largement de son parcours et de la manière dont il utilise le crédit : les ménages sont très sensibles aux évolutions de leur environnement professionnel et financier.

Tableau 5 : Les ménages fragiles (en %) - Novembre 2006

| Univers concerné | Situation financière nettement dégradée | Dossier en Commission Neiertz | Ne peut y arriver qu'avec des dettes | Boucler les fins de mois | Charges beaucoup trop élevées | Ensemble des ménages endettés | Ensemble des ménages |
|---|---|-------------------------------|--------------------------------------|--------------------------|-------------------------------|-------------------------------|----------------------|
| Part dans l'ensemble des ménages | 5.5 | 1.3 | 1.8 | 4.9 | 2.3 | 50.9 | 100.0 |
| Part de ceux qui ... | | | | | | | |
| ... utilisent le découvert bancaire | 52.9 | 61.8 | 88.0 | 70.9 | 67.4 | 36.2 | 24.4 |
| ... utilisent des crédits de trésorerie | 44.5 | 52.1 | 71.0 | 100.0 | 83.2 | 64.1 | 32.6 |
| ... n'utilisent aucun crédit | 43.8 | 42.6 | 23.3 | - | - | - | 49.1 |
| ... ont un dossier en Commission Neiertz | 4.8 | 100.0 | 9.3 | 5.1 | 11.3 | 1.5 | 1.3 |
| ... ont renégozié | 27.1 | 57.7 | 28.2 | 28.5 | 39.3 | 31.1 | 15.8* |
| ... ont des taux variables | 22.4 | 24.9 | 29.9 | 22.2 | 24.7 | 18.1 | 9.2* |
| ... ont des charges trop ou beaucoup trop élevées | 51.0 | 51.8 | 70.9 | 37.7 | 100.0* | 13.8 | 7.0* |
| ... considèrent que c'est difficile ou que les dettes sont nécessaires | 66.9 | 55.8 | 100.0 | 45.1 | 63.2 | 13.4 | 11.8 |
| ... connaissent une situation financière dégradée | 100.0 | 51.9 | 88.4 | 50.1 | 65.7 | 32.8 | 33.6 |
| ... utilisent des crédits de trésorerie pour leur consommation courante | 26.1* | 26.1* | 58.4* | 100.0* | 55.8* | 16.7* | 8.5* |
| ... envisagent de souscrire de nouveaux crédits : | 3.4 | 8.2 | 4.7 | 4.8 | 3.4 | 5.0 | 4.9 |
| immobiliers | 8.4 | 8.5 | 10.6 | 8.2 | 9.4 | 6.5 | 4.5 |
| trésorerie | | | | | | | |
| Zone de résidence | 25.6 | 25.1 | 30.1 | 22.2 | 28.6 | 28.6 | 24.6 |
| Communes rurales | 13.4 | 9.1 | 14.0 | 17.7 | 15.1 | 14.7 | 15.7 |
| Agglomération parisienne | | | | | | | |
| Nombre d'enfants | 76.9 | 68.9 | 71.1 | 66.8 | 59.7 | 62.2 | 74.8 |
| Sans enfant | 3.0 | 4.5 | 5.2 | 6.3 | 10.2 | 5.5 | 3.3 |
| Trois et plus | | | | | | | |
| PCS du chef de ménage | 8.2 | 6.1 | 4.3 | 5.4 | 6.8 | 14.6 | 10.9 |
| Cadre, prof. Libérale | 33.5 | 45.0 | 37.2 | 45.7 | 45.5 | 38.2 | 29.5 |
| Ouvrier, employé | | | | | | | |
| Situation familiale | 37.2 | 45.2 | 35.2 | 43.2 | 43.8 | 57.9 | 50.3 |
| Marié | 31.4 | 27.0 | 41.3 | 37.1 | 40.2 | 30.1 | 29.2 |
| En concubinage, célibataire | | | | | | | |
| Age du chef de ménage | 15.0 | 15.5 | 18.3 | 24.5 | 18.6 | 23.8 | 19.6 |
| Moins de 35 ans | 40.2 | 45.9 | 52.0 | 48.6 | 59.4 | 51.6 | 38.6 |
| 35 à 55 ans | | | | | | | |
| Statut d'occupation | 41.9 | 22.8 | 23.8 | 32.0 | 46.9 | 68.0 | 59.9 |
| Propriétaire | 24.4 | 35.5 | 37.1 | 26.5 | 21.9 | 10.1 | 13.0 |
| Locataire HLM | | | | | | | |

Source : 19^{ème} rapport de l'Observatoire de l'endettement des ménages.

3. Le surendettement : un phénomène social

Considéré au départ comme un « débordement » de la société de consommation qu'il s'agissait alors de corriger, le surendettement s'inscrit désormais durablement dans un panorama général de dégradation des conditions de vie d'une partie de la population, pour laquelle de simples moratoires ou plans de restructuration ne suffisent plus. Véritable fléau social, le surendettement participe au processus d'exclusion sociale.

Même si surendettement et pauvreté ne sont pas obligatoirement liés, ainsi que l'a rappelé, lors de son audition devant la section des finances, M. Bernard Seillier, président du Comité national de lutte contre l'exclusion et la pauvreté, ils vont souvent de pair, l'un entraînant fréquemment l'autre.

Il faut toutefois garder à l'esprit que le surendettement ne touche pas que la frange la plus pauvre de la population. Il frappe aussi les classes moyennes, les ménages de cadres, voire de cadres supérieurs. La charge des emprunts immobiliers, avec le relèvement des taux d'intérêt et l'allongement de la durée des crédits, devrait se faire sentir de plus en plus lourdement dans les années futures. Si l'on y ajoute les ruptures de parcours de vie professionnelle et familiale, qui constituent aujourd'hui un fait sociétal incontestable, on peut penser que le surendettement s'installe structurellement dans nos sociétés modernes.

3.1. La montée du chômage et la précarisation des emplois, la rupture des parcours professionnels

Une part croissante de la population active occupe un emploi « précaire » (stagiaires, intérimaires, contrats à durée déterminée). Le temps partiel, qui occupe 17,2 % de la population active en 2005, a triplé depuis 1971. Comme le note Mme Arnoult-Brill²⁵ dans un avis récent du Conseil économique et social, les formes particulières d'emploi progressent et tendent à devenir la norme de recrutement, plus de la moitié des embauches se faisant en Contrat à durée déterminée (CDD) : en 2005, parmi les 22,2 millions de salariés, 2,26 millions ont un CDD ou sont en intérim, 10,2 % des salariés se trouvant donc en contrats temporaires. S'y ajoutent salariés en apprentissage et stagiaires. Au total, les formes particulières d'emploi représentent, en 2005, 13,6 % de l'emploi salarié total contre 6 % au début des années 1980.

²⁵ Rapport et avis du Conseil économique et social sur *La sécurisation des parcours professionnels*, présenté par Mme Édith Arnoult-Brill les 29 et 30 mai 2007, JO du 6 juin 2007.

Les ruptures des parcours professionnels ne sont donc plus une exception alors que l'on sait combien le travail est un facteur important d'intégration sociale et de construction de l'individu. Les garanties attachées au contrat de travail s'en trouvent fragilisées, d'où les pistes proposées dans l'avis du Conseil économique et social pour sécuriser les parcours et assurer ainsi la cohésion sociale.

Quant au chômage, il s'est développé depuis les années 1970 et atteint aujourd'hui un taux compris, selon les statistiques, entre 8 % et 9 % de la population active. Le chômage de longue durée, le plus « porteur d'insécurité » touche presque 4 % de la population active. La probabilité de retrouver un emploi, après une année de chômage, est passée de 75 % avant 1975 à moins de 50 % actuellement...

Pour lutter contre la pauvreté, la réponse en terme d'aide sociale (RMI, ASS²⁶ ou autres) est essentielle mais le plus important reste l'accès à l'emploi et tout ce qui peut le faciliter. Non que les transferts sociaux soient inopérants : les pays qui ont le mieux réussi à réduire la pauvreté sont aussi ceux qui effectuent le plus d'efforts en ce domaine. Mais ils ne constituent, pour la majorité des ménages, qu'une réponse « faute de mieux » c'est-à-dire faute d'emploi ou d'emploi convenable. En outre, l'emploi engendre d'importantes retombées bénéfiques pour celui qui l'occupe : réseau relationnel, acquisition de compétences susceptibles d'être valorisées, droits sociaux différés permettant de rompre avec la pauvreté récurrente ou la fragilité d'existence.²⁷

Enfin, il n'est pas inutile de rappeler que le surendettement est parfois à l'origine du chômage, les personnes en difficulté n'arrivant plus à se concentrer et perdant leur efficacité. La situation, si elle est connue de l'employeur, par exemple lorsqu'il y a des saisies sur salaires, peut être interprétée par ce dernier comme un signal très négatif. Dépressions et maladies s'accumulent, entraînant de l'absentéisme et, en bout de course, le licenciement.

3.2. L'augmentation des phénomènes de pauvreté

a) Les indicateurs de pauvreté

Il n'existe pas de définition unique et consensuelle de la pauvreté au niveau national. L'Union européenne, au regard de la diversité des situations économiques et sociales des États-membres, a proposé une définition subjective se référant à la norme par pays, ce qui en fait une définition assez floue quant à ses contours : sont considérées comme pauvres « *les personnes dont les ressources matérielles, culturelles et sociales sont si faibles qu'elles sont exclues des modes de vie minimaux acceptables dans l'État membre où elles vivent* »²⁸.

²⁶ Allocation spécifique de solidarité.

²⁷ Réduire le nombre de pauvres en France, un plan en trois mesures, M. Denis Clerc *La pauvreté dans les pays riches*, Problèmes économiques 28 mars 2007, la Documentation française.

²⁸ Définition donnée par le Conseil des ministres européens du 19 décembre 1984.

La définition de la pauvreté est donc conventionnelle, relative et multidimensionnelle. En France, généralement, on retient trois indicateurs. Les deux premiers sont des indicateurs structurels assez difficiles à établir, le troisième, de nature plus conjoncturelle, est une photographie prise à l'instant T, qui a le mérite d'être immédiatement disponible mais est sujette à de fortes évolutions et variations dans le temps.

- La pauvreté monétaire

Le taux de pauvreté monétaire est défini comme la proportion d'individus ayant un niveau de vie inférieur à un montant donné dit « seuil de pauvreté ». Ce seuil est calculé par rapport à la médiane de distribution des niveaux de vie globaux de la population. En France, le seuil traditionnellement utilisé est fixé à 50 % du niveau de vie médian. Mais on le définit de plus en plus selon la norme retenue par l'Union européenne, à savoir 60 % du niveau de vie médian. En 2004, le seuil de pauvreté, pour une personne seule, à 60 % de la médiane, représente 788 € mensuels. À 50 %, il représente 657 €. Cet indicateur, comme le suivant, nécessite des délais importants pour être connu car il est issu d'une enquête sur les revenus fiscaux, disponible avec un décalage de trois ans.

Le taux de pauvreté monétaire (calculé à 60 % du niveau de vie médian) atteint 11,7 % de la population française en 2004, soit un peu moins de 7 millions de personnes. Il est légèrement en baisse comparé au milieu des années 1990, traduisant un rattrapage des niveaux de vie les plus bas sur cette période. Ce rattrapage semble toutefois s'interrompre en fin de période, le taux de pauvreté, tout comme le seuil de pauvreté qui fût un moment « réévalué » par l'augmentation générale du niveau de vie, tendent à stagner.

L'évolution positive du niveau de vie médian en France (5,1 % en moyenne par an entre 2000 et 2004), masque de grandes disparités entre les ménages. En effet, même si l'écart du niveau de vie (c'est-à-dire le rapport entre le niveau de vie des 10 % les plus riches et celui des 10 % les plus pauvres) a diminué entre 1970 et 2003, il s'est réduit moins fortement à partir de 1984 : - 0,3 point seulement en 19 ans et les 10 % les plus riches disposent, en 2003, d'un quart du revenu global des ménages tandis que les 90 % restants se partagent les trois quarts de ce revenu.²⁹

²⁹ *Comment mesurer le coût de la vie*, V. Bodard et J. Hindriks, Problèmes économiques, la Documentation française, janvier 2007.

Tableau 6 : Taux de pauvreté en France selon certains types de ménages en 2004 (en %)

| | Taux de pauvreté (seuils à 60 %) |
|---|----------------------------------|
| Personnes seules | 17 |
| Familles monoparentales dont (notamment) : | 24.5 |
| Mères inactives | 47.6 |
| Mères actives | 20.2 |
| Couples dont (notamment) : | 10 |
| Couples d'inactifs avec ou sans enfant | 20.2 |
| Homme inactif, femme active avec ou sans enfant | 25.9 |
| Homme actif, femme inactive avec 3 enfants ou plus | 23.2 |
| Ménages dont la personne de référence a 65 ans ou plus | 8.6 |
| Personnes seules | 12.8 |
| Ensemble des individus | 11.7 |

Source : La pauvreté dans les pays riches, dossier problèmes économiques 28 mars 2007

- La pauvreté en conditions de vie

Davantage qualitative, cette mesure ne prend pas uniquement en compte les ressources du ménage mais s'attache aussi à identifier la privation d'accès de certaines populations à des biens et services considérés comme essentiels et auxquels le reste des individus accède naturellement.

Sur 27 indicateurs retenus, sont qualifiés « pauvres en conditions de vie » les ménages dont le nombre de privations est supérieur ou égal à 8. Le premier groupe d'indicateurs concerne l'insuffisance des ressources pour couvrir les dépenses ; le deuxième, les retards de paiement des dépenses courantes en raison de difficultés financières, le troisième porte sur des restrictions de consommation et le quatrième, sur les privations. Parmi ce dernier groupe d'indicateurs, on trouve la taille et le confort du logement, l'accès à l'eau chaude courante, les toilettes, la salle de bains, le chauffage, le nombre de personnes par rapport à la surface disponible. L'humidité et le bruit sont également pris en considération.

Le cumul de ces handicaps est mesuré par l'enquête européenne Statistique sur les ressources et les conditions de vie (SRCV). Une grille allant de zéro à 18 privations et plus a été établie pour mesurer la pauvreté en conditions de vie de la population. Considérant ce seuil à partir de 8 privations, le taux de pauvreté en conditions de vie s'établit en 2004 à 14,3 %.

On note que, si la faiblesse des revenus (mesurée par la pauvreté monétaire) et les difficultés matérielles (mesurées par la pauvreté en conditions de vie) sont assez naturellement liées, les deux groupes ne se recouvrent que partiellement. Près d'un quart de la population (22 %) appartient à l'une ou l'autre catégorie et 5 % seulement des individus cumulent ces deux formes de pauvreté.

- Les allocataires de minima sociaux

Les indicateurs de pauvreté mesurés sur les minima sociaux identifient comme pauvres les personnes qui perçoivent une aide dont un des objectifs est de lutter contre la pauvreté.

Ces indicateurs connaissent des évolutions contrastées en fonction de la conjoncture et peuvent refléter des modifications de la réglementation sans lien avec l'évolution réelle des situations de pauvreté. Ce sont des indicateurs de court terme intéressants mais qui ne permettent pas de mesurer de manière précise le phénomène de pauvreté.

Au 31 décembre 2005, 3,5 millions de personnes étaient allocataires de l'un des 9 minima sociaux ou du revenu de solidarité. Le nombre de bénéficiaires ne cesse d'augmenter.

Tableau 7 : Évolution du nombre des allocataires de minima sociaux entre 2004 et 2006

| | France | | |
|---|------------------|------------------|----------------|
| | 2004 | 2005 | Évolution en % |
| Ensemble des minima sociaux | 3 425 200 | 3 514 600 | +2.6 |
| Revenu minimum d'insertion (RMI) | 1 238 500 | 1 289 500 | + 4.1 |
| Allocation aux adultes handicapés (AAH) | 786 100 | 801 000 | + 1.9 |
| Allocation supplémentaire vieillesse (ASV) | 621 600 | 610 000 | - 1.9 |
| Allocation de solidarité spécifique (ASS) | 369 900 | 400 400 | + 8.2 |
| Allocation de parent isolé (API)* | 196 600 | 206 100 | + 4.8 |
| Allocation supplémentaire d'invalidité | 111 500 | 112 600 | + 1.0 |
| Allocation d'insertion (AI) | 48 100 | 35 400 | - 26.4 |
| Allocation équivalent retraite – remplacement (AER) | 32 300 | 42 600 | + 31.9 |
| Allocation veuvage | 11 400 | 7 000 | - 38.6 |
| Revenu de solidarité (RSO) | 9 100 | 10 000 | + 9.9 |

Allocation veuvage et allocation supplémentaire de vieillesse : estimations DRESS pour 2005.

SS, AER, AI : données provisoires pour 2005.

*avec un enfant ou un enfant à naître.

Source : CNAF, MSA, Unedic (FNA), CNAMTV, CNAV, DREES.

b) Les travailleurs pauvres

Un niveau de revenu médiocre est un des facteurs de risque du surendettement. Or, il n'est pas inutile de rappeler qu'un salarié sur deux gagne en France moins de 1 484 € par mois et, comme le souligne Mme Arnoult-Brill dans ses travaux, il est révélateur que l'INSEE, depuis 1996, comptabilise les « travailleurs pauvres », catégorie officiellement définie au niveau européen. En effet, le niveau de salaire correspond à la fois à la durée de travail et au taux de rémunération horaire. Les travailleurs pauvres sont des personnes actives plus de 6 mois dans l'année, vivant dans un ménage pauvre au sens monétaire. Ils seraient plus de 11 millions dans l'Europe des 15. L'INSEE en recense actuellement en France un million, parmi lesquels plus de 60 % ont travaillé toute l'année... D'autres statistiques font état de 1,2 à 3,5 millions de travailleurs pauvres, chiffre en croissance régulière.

c) Pauvreté et précarités

La pauvreté s'enracine souvent profondément dans un contexte familial déjà fortement marqué économiquement, socialement et culturellement. Elle peut aussi résulter d'une accumulation d'accidents de parcours. Elle est souvent le résultat des deux facteurs cumulés. Les histoires individuelles prolongent souvent des « ancrages structurels » inhérents aux inégalités sociales, qui condamnent plus que d'autres certaines populations à l'exposition à des situations difficiles.

Ainsi l'absence de qualification, due aux carences de formation et à la sortie prématurée du système scolaire et universitaire, s'accompagne de faibles rémunérations et expose davantage l'individu au risque du chômage. En 2005, en moyenne annuelle, le taux de chômage est de 7,8 % parmi l'ensemble des actifs sortis de formation initiale. Il est égal à 5 % pour les actifs ayant un diplôme de l'enseignement supérieur et à 11 % pour les actifs sans diplôme ou ayant un brevet ou un certificat d'étude. En 1978, le taux de chômage des actifs sans diplôme n'était que de 4 %, ce qui montre l'importance croissante de la qualification pour trouver un emploi.

La structure et les discontinuités familiales jouent également un rôle très important sur le revenu des ménages. Ainsi la pauvreté touche-t-elle particulièrement sévèrement les familles monoparentales (le taux de pauvreté y est deux fois plus élevé que celui de l'ensemble des ménages), principalement féminines, où sont surreprésentées les catégories socioprofessionnelles les moins qualifiées. C'est l'appartenance à une famille monoparentale qui explique la surreprésentation des femmes parmi les plus pauvres dans la tranche 35 à 45 ans. Près d'un tiers des pauvres de cette tranche d'âge sont des femmes et c'est ici que l'écart de pauvreté entre les hommes et les femmes est maximal³⁰.

³⁰ N. Legendre, *Les conditions de vie des pauvres*, données sociales. La société française, INSEE 1999.

Les familles nombreuses, bien qu'en nombre décroissant, restent également très exposées à la pauvreté. Plus de la moitié des couples de quatre enfants et plus font partie, après transfert, des 20 % des ménages les moins aisés³¹. Le risque de pauvreté est très net après le quatrième enfant, il est le double de celui des ménages avec un seul enfant.

Enfin, il n'est pas inutile de rappeler que les maladies surviennent d'autant plus facilement que les situations sont précaires. « *Symptômes, troubles et maladies se cumulent quand les difficultés sociales s'additionnent, qu'il s'agisse de problèmes respiratoires, locomoteurs, psychiques. Ces troubles sont à la fois cause et conséquence des situations sociales difficiles* »³².

On sait que le risque de décéder entre 35 et 65 ans est double chez les ouvriers par rapport aux cadres-professions libérales. De surcroît, face à la maladie, l'inégalité se manifeste de nouveau par un accès moindre aux soins de bonne qualité pour les personnes aux revenus modestes. Malgré l'apport indéniable de la CMU, le renoncement aux soins pour des raisons financières demeure. Il faut également noter que des corrélations ont été établies entre le manque de ressources et certaines maladies et que les dépressions sont bien plus marquées chez les personnes dont les situations sont précaires, on les retrouve d'ailleurs abondamment citées dans les dossiers de surendettement et les témoignages de personnes surendettées.

3.3. L'affaiblissement des solidarités familiales et territoriales

L'entraide familiale concerne plus particulièrement deux types de soutiens : les dons financiers et les services rendus. Une étude récente³³ montre que, face aux difficultés économiques croissantes et l'augmentation de la pauvreté, les solidarités familiales ont tendance à diminuer même si les donations, dont l'objectif est souvent fiscal, restent assez nombreuses. Encore faut-il qu'il y ait un bien à transmettre et l'enquête révèle que les solidarités familiales accentuent en réalité les clivages sociaux et les inégalités puisque plus les ménages sont économiquement favorisés, plus l'entraide est forte.

Pour les ménages les plus modestes, l'entraide prend souvent la forme d'une cohabitation élargie et de familles étendues. L'entraide financière existe également sous plusieurs formes (dons, prêts, coups de pouce etc.). Dans les DOM, surtout dans les endroits où la bancarisation de la population est encore faible, elle revêt une importance non négligeable. Des systèmes de « tontines » constituées par l'épargne des uns redistribuée à d'autres lorsqu'il y a un besoin de liquidités, évitent le passage obligé par les banques, ce qui explique d'ailleurs en partie le peu de dossiers déposés en commission de surendettement dans ces

³¹ C. Thélot et M. Villac, *Politiques familiales, bilan et perspectives*, Documentation française 1998.

³² Travaux de Mme Emmanuelle Cambois sur les personnes en situation sociale difficile et leur santé, cités dans le résumé des travaux 1003-2004 de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale.

³³ Les transferts entre générations en question. Problèmes économiques du 12 avril 2006, Documentation française.

départements. Les difficultés n'en existent pas moins mais sont souvent compensées par des structures d'entraide au sein de la famille élargie.

Enfin, on sait également que les populations les plus pauvres sont exclues de certaines zones d'habitat et se retrouvent souvent concentrées dans des espaces périphériques des cités où la mixité sociale a peu de place. La relégation des individus les plus pauvres dans ces quartiers dégradés où règne souvent un sentiment d'insécurité est synonyme de souffrance et conduit parfois à l'isolement³⁴ des personnes confrontées à des situations de détresse extrême.

L'analyse sociologique reprise par Patrick Cingolani dans son ouvrage sur la précarité³⁵ mérite d'être relevée. Évoquant les bidonvilles de l'après guerre, qui regroupaient une population pauvre en grande majorité issue de l'immigration, l'auteur rappelle que ces quartiers tant décriés à cause de leur insalubrité, présentaient toutefois l'avantage de fédérer des groupes de personnes en une véritable « société bidonvillose » où pouvaient se structurer les individus qui y trouvaient des réseaux de solidarité, de convivialité et de culture commune indispensables à leur intégration. Ce moment est désormais révolu, écrit Patrick Cingolani, « ... et avec le mouvement de déterritorialisation et de reterritorialisation des classes populaires dans les cités HLM et leurs trop célèbres tours, s'est mis en place un mode de socialisation plus artificiel, plus distancé et plus individualisé (...). Au monde du "dehors" associé à la régularité d'utilisation des territoires et des lieux comme, par exemple, le café ou le marché, s'est globalement substitué, avec l'échange monétaire, un monde du "dedans" scandé par le travail et le repliement sur la sphère privée avec ses préoccupations individualisées : une consommation et des loisirs structurés par le cadre marchand. ».

L'identification au territoire, par exemple à une cité de banlieue, peut aujourd'hui encore être forte, en témoigne l'attachement exprimé par les habitants d'une barre d'immeuble qui doit être détruite.

³⁴ Comme l'analyse Xavier Emmanuelli, ex secrétaire d'État à l'action humanitaire, « *Ce dont souffrent le plus ceux que l'on appelle les exclus, qui n'expriment plus demandes ni projets, est "la maladie du lien" qui les mure dans un silence et un isolement difficile de soigner. Car ils entrent alors dans un véritable engrenage. Plus les liens sont brisés, plus les gens sont désocialisés* ». Le surendettement figure parmi les facteurs d'isolement recensés par l'INSEE et l'INED.

³⁵ *La précarité*, Patrick Cingolani. Éditions Que sais-je 2005.

3.4. La bancarisation et la financiarisation des rapports sociaux

« Avec une sphère domestique n'ayant presque plus aucune autonomie, la famille est exposée à un processus global de marchandisation et à une reproduction assurée sur l'échange monétaire (...) la famille est de plus en plus dépendante du marché et c'est donc essentiellement en termes monétaires que les mutations familiales peuvent être traitées... »³⁶.

L'accès à des services essentiels, qui sont de moins en moins assumés par le cercle familial (gardes d'enfants, soins aux personnes âgées, consommation de loisirs etc.) s'opère maintenant via un échange monétaire.

L'ampleur des problèmes sociaux qui découlent de l'exclusion bancaire ne se comprend qu'au regard de l'importance des produits bancaires dans la vie quotidienne actuelle : recourir à ces produits est une nécessité sociale. Cette contrainte est décrite par plusieurs auteurs comme la « financiarisation des rapports sociaux ».

La bancarisation de la population s'est développée après guerre, avec quelques étapes décisives qui l'ont accélérée : la domiciliation des salaires en 1970, puis celle des prestations sociales en 1978, le développement de la carte de crédit. Comme l'indique Georges Gloukoviezoff, en 1966 seulement 18 % des ménages avaient un compte chèques ou un livret d'épargne, ils étaient 92 % au milieu des années 1980, 99 % aujourd'hui. Actuellement, la personne exclue du compte bancaire aura bien du mal à se loger, payer ses factures, recevoir un salaire ou des prestations. L'emploi d'espèces pour acquitter des sommes importantes est devenu suspect, voire interdit, contrairement d'ailleurs à d'autres pays européens comme l'Allemagne. Autrement dit, l'accès aux services bancaires est indispensable pour mener une vie sociale normale.

Or, la relation bancaire est une relation souvent très dissymétrique, le client n'ayant le plus souvent qu'une connaissance assez sommaire des services que la banque peut lui offrir et peu de compétences pour évaluer les propositions qui lui sont faites. De surcroît, la standardisation des produits et des techniques de vente a considérablement modifié la relation entre clients et conseillers bancaires.

Corrélativement, l'usage bancaire est susceptible de générer des frais importants qui peuvent eux-mêmes participer du surendettement lorsque la personne a été confrontée à un souci de trésorerie et qu'elle est à découvert : frais pour rejet de chèque, facturation de lettre d'information préalable, frais pour rejet de prélèvement, commission d'intervention, lettre de relance pour compte débiteur, frais par échéance de crédit rejetée... À cet égard, le montant des frais bancaires a été dénoncé à plusieurs reprises par les associations de consommateurs après plusieurs rencontres, les établissements bancaires et de crédit se sont en effet engagés à examiner la possibilité d'une remise totale ou partielle des cumuls de frais en cas de rejet d'un chèque ou d'un prélèvement.

³⁶ Cf. l'ouvrage de Patrick Congolani sur la précarité.

Ces mesures pourraient être complétées par une meilleure information du client³⁷.

L'article 70 de la loi du 5 mars 2007 prévoit que « *le montant des frais bancaires consécutifs à un incident de paiement autre que le rejet d'un chèque est plafonné dans des conditions fixées par décret en fonction de la nature et du montant de l'incident, sans excéder en tout état de cause ce dernier montant* ». L'article L 131-73 du code monétaire et financier est modifié dans sa dernière phrase qui devient : « *les frais perçus par le tiré ne peuvent excéder un montant fixé par décret* ». Ces décrets ne sont pas sortis à ce jour.

Lorsque les personnes sont en difficulté, elles préfèrent souvent faire appel à un nouveau crédit (le crédit entraîne le crédit) plutôt que de se confronter au chargé de clientèle. Le succès des crédits revolving témoigne de cette volonté des clients de se maintenir à flot et d'éviter à tout prix l'interdiction bancaire.

3.5. *La baisse du pouvoir d'achat, revenu « disponible » et revenu « libre », les évolutions dans les postes de consommation*

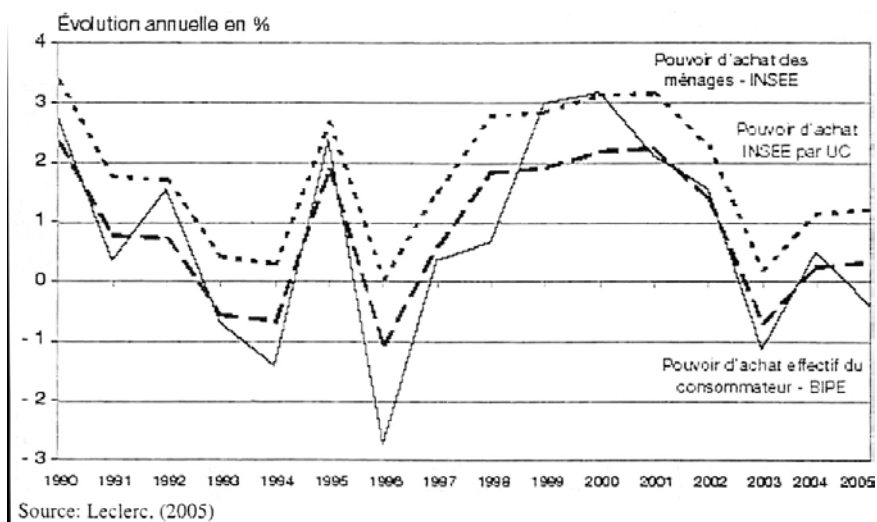
Depuis le passage à l'euro, les Français ont le sentiment que leur pouvoir d'achat s'est fortement dégradé alors que les chiffres globaux infirment ces allégations. Sans entrer dans le débat, on peut en effet observer que, si les indicateurs sont fiables, ils s'appliquent à l'ensemble des ménages quels que soient leur taille, leur revenu, leur mode de consommation. La perception individuelle d'un ménage est donc forcément différente de cet ensemble et nombreux sont les budgets de plus en plus contraints par certaines dépenses dont il faut s'acquitter avant tout autre arbitrage touchant aux dépenses courantes. C'est en ce sens que le BIPE propose d'étudier, pour approcher le plus finement possible la réalité du pouvoir d'achat, un « revenu libre » dégagé de ces dépenses incompressibles.

Un calcul du revenu réellement disponible a en effet été proposé³⁸, sensiblement différent du pouvoir d'achat défini par l'INSEE puisqu'il s'attache à mesurer le pouvoir d'achat effectif du consommateur à partir du revenu « libre » et non plus du revenu disponible brut. Le revenu libre s'entend déduction faite des dépenses contraintes. Celles-ci sont de trois ordres : les dépenses à caractère réglementaire comme les assurances, les charges fiscales, les cotisations sociales ; les dépenses contractuelles, type emprunts, loyers ; les dépenses liées à l'activité et qu'on ne peut donc contourner, tels les frais de transport.

³⁷ Il pourrait s'agir, entre autres, de l'information renforcée de la clientèle sur le fonctionnement des prélèvements automatiques et les moyens d'y mettre fin ; de l'obligation de fournir un récapitulatif mensuel des frais bancaires prélevés.

³⁸ Étude du Bureau d'information et de prévisions économiques (BIPE) pour les magasins Leclerc.

Graphique 3 : L'indicateur du pouvoir d'achat construit par le BIPE a été comparé à celui de l'INSEE



Il ressort de cette comparaison que le pouvoir d'achat effectif correspond à un appauvrissement des ménages, les plus pauvres subissant une baisse encore plus significative.

Les dépenses les plus fortement contraintes sont bien évidemment celles afférentes au logement, eau, électricité. Elles atteignent presque 25 % du budget en 2005, ce qui constitue, pour l'INSEE, un record historique.

« On observe qu'en 2001, les ménages les plus modestes sont nettement plus affectés en proportion de leur revenu disponible. Les sommes qu'ils consacrent au logement, qu'il s'agisse d'un loyer ou de remboursements d'emprunts, représentent une charge particulièrement élevée, de l'ordre d'un tiers de leur consommation totale. »³⁹

Comme l'indique le rapport de conjoncture économique et sociale du Conseil économique et social de 2007⁴⁰ : « ... il n'y a pas de contradiction entre le fait de mesurer une évolution positive du pouvoir d'achat en moyenne des ménages et le constat d'une proportion importante de personnes déclarant une dégradation de leur situation financière ou de leur revenu. En effet, il faut prendre en compte la très grande variabilité d'une année à l'autre, du revenu pour un nombre important de personnes : ainsi, chaque année, environ 40 % des salariés voient leur salaire individuel baisser, principalement en raison de la variation de la durée d'emploi ou de leur durée de travail ; chaque année aussi,

³⁹ *Que cache le sentiment d'une baisse du pouvoir d'achat ?* - Problèmes économiques, 31 janvier 2007.

⁴⁰ *La conjoncture économique et sociale 2007*, rapport du Conseil économique et social présenté par M. Philippe Le Clezio, JO du 23 mai 2007.

une génération part en retraite et la plupart de ces nouveaux retraités connaissent une baisse de revenu ».

Philippe Le Clézio observe également que la réduction du barème de l'impôt a profité à certaines catégories mais pas à d'autres, notamment aux personnes non imposables (plus de la moitié des ménages) qui ont en revanche subi les augmentations importantes de la fiscalité locale.

Les auteurs du rapport du BIPE soulignent que le sentiment de hausse des prix et la réalité du pouvoir d'achat résulte également de la modification de la structure de la consommation des ménages. En effet, si le logement et l'ensemble des charges y afférant est le premier poste des dépenses des Français avec un poids en hausse constante, il faut aussi considérer la part accrue dans le budget des ménages des dépenses liées aux nouvelles technologies, à l'informatique et la téléphonie alors que le poste alimentaire pèse de moins en moins (de 1960 à 2004, son poids par rapport aux dépenses totales est passé de 27,5 % à 14,4 %) ⁴¹. Le poste « biens et services de santé » a également crû de manière notable.

Les consommateurs achètent de plus en plus de produits et services dont les prix augmentent fortement même s'ils n'en ont pas nécessairement conscience (services récréatifs, services d'hébergement, etc.). Ces services rognent d'autant plus le pouvoir d'achat que les volumes consommés augmentent chaque année alors que les tarifs progressent. Le recours aux services domestiques s'accroît avec l'augmentation de l'activité féminine et du nombre de personnes âgées et dépendantes, les prix de ces prestations augmentant fortement. Il en est de même pour les transports dont les prix ont beaucoup progressé ces dernières années. Toutefois, il ne faut pas oublier que les loyers font partie des dépenses qui augmentent le plus sur une année. Comme le note Philippe Le Clézio, les hausses sur les dépenses contraintes ont été substantielles.

Enfin, l'inflation ne touche pas de la même manière les différentes catégories socioprofessionnelles. Elle se fait sentir plus fortement chez les chômeurs et les ouvriers que parmi les cadres et professions intermédiaires qui ont une structure de consommation plus favorable : pour ces catégories, des produits tels les carburants ainsi que les loyers, pèsent en effet nettement moins dans leur budget que pour les catégories précédentes. ⁴²

⁴¹ À cet égard, noter l'étude de l'association Familles rurales, dont des extraits sont publiés dans le journal *La Croix* du 12 janvier 2007, faisant ressortir le renchérissement sur une année, en grandes surfaces, des premiers prix (+7,5 %) alors que ceux des grandes marques n'ont augmenté « que » de 3,9 %. Ainsi « *les ménages les plus modestes, qui s'astreignent à acheter le moins cher possible, s'avèrent en fait plus pénalisés par l'augmentation des tarifs* ».

⁴² « Une inflation plus forte pour les ouvriers et les chômeurs » Mme Pascale Hébel, document de travail du CREDOC cité dans *Problèmes économiques* janvier 2007.

3.6. Rapport à l'argent et surconsommation

La monnaie est désormais bien plus qu'un moyen permettant l'échange marchand. Son rôle de médiateur social s'est considérablement accru et elle est désormais indissociable de l'estime de soi, du lien avec les autres. Acheter, c'est aussi tout simplement pouvoir « faire comme les autres »⁴³ : Comme le dit Gérard Duhaime, professeur de sociologie du développement de la consommation à l'université de Laval, « *Dans notre société moderne, les choses ne sont plus achetées pour leur utilité mais souvent pour leur valeur émotive et symbolique. En me définissant aux yeux des autres, les achats sont devenus des objets de communication* ».

Surconsommer pour combler un vide affectif et émotif, un mal être, est intimement lié à la faible estime de soi. C'est pourquoi, selon Gérard Duhaime, s'attaquer au problème de surconsommation, c'est chercher à identifier et comprendre ce qui nous rend insatisfaits de la vie pour compenser autant dans les achats. Nul n'est d'ailleurs à l'abri d'un épisode de surconsommation, par exemple suite à un deuil ou un divorce.

Le sociologue québécois, dans son livre *La vie à crédit*, observe également que le développement de la société de consommation a amené l'invisibilité de l'argent. Jadis, le consommateur calculait ses dépenses en fonction de l'enveloppe budgétaire de son salaire. Désormais, les enveloppes ouvertes et disponibles se sont multipliées avec les cartes de crédit. Le total de ce qui est possédé et de ce qui est dû est bien moins visible et plus difficilement accessible.

3.7. La demande de crédit est une demande sociale qui compense parfois le retrait de « l'État providence »

La consommation des ménages représentait en 2003⁴⁴ 54 % du PIB, contribuant ainsi significativement à la croissance économique. Il est donc essentiel de la faciliter et de permettre ainsi au plus grand nombre d'accéder aux biens et services. Le crédit à la consommation est donc un outil facilitateur qui, bien maîtrisé, répond à une véritable demande sociale.

La détention de crédits à la consommation varie selon la Catégorie socioprofessionnelle (CSP) du chef de famille. Les ouvriers représentent la catégorie la plus utilisatrice de ce type de crédit, devant les professions intermédiaires et les employés. Les agriculteurs l'utilisent peu, les inactifs moins encore.

⁴³ Témoignage d'une personne surendettée dans un film réalisé par l'association Crésus sur le surendettement.

⁴⁴ *De la conso méfiance à la conso confiance*, rapport au Premier Ministre de M. Luc Chatel, alors député de la Haute-Marne, 9/07/03.

Tableau 8 : La pénétration du crédit à la consommation (hors découvert) selon la Catégorie socioprofessionnelle (CSP) du chef de ménage en 2004 en % des ménages de la catégorie

| CSP du chef de famille | Pourcentage d'utilisateurs |
|----------------------------|----------------------------|
| Agriculteur | 25.8 |
| Commerçant, artisan | 36.7 |
| Cadre, profession libérale | 32.5 |
| Profession intermédiaire | 42.5 |
| Employé | 42.1 |
| Ouvrier | 47.3 |
| Retraité | 20.6 |
| Autre actif | 21.9 |
| Ensemble | 33.0 |

Source : Observatoire de l'endettement, mars 2005.

Le nombre d'enfants au foyer est une variable essentielle de l'utilisation du crédit à la consommation. Y ont 2,5 fois plus recours que les ménages sans enfant, les ménages ayant au moins cinq enfants.

Tableau 9 : L'utilisation du crédit à la consommation (hors découvert) en fonction du nombre d'enfants en 2004

| Nombre d'enfants au foyer | Pourcentage de ménage utilisateurs |
|---------------------------|------------------------------------|
| Sans enfant | 29.2 |
| Un enfant | 42.3 |
| Deux enfants | 47.6 |
| Trois ou quatre enfants | 48.0 |
| Cinq enfants et plus | 75.2 |
| Ensemble | 33.0 |

Source : Observatoire de l'endettement, mars 2005.

Même s'il est encore largement utilisé pour satisfaire à la demande d'acquisition d'un bien particulier, le crédit vient également pallier une diminution des ressources dont une partie est due à une baisse relative de la participation de l'État dans l'aide aux ménages, notamment des transferts sociaux.

Le recul de « l'État providence », depuis plusieurs années, conjugué à l'émergence de besoins nouveaux, en partie liés à la financiarisation des rapports sociaux, poussent les ménages à recourir davantage aux services bancaires que par le passé.

Depuis quelque temps, certains établissements financiers proposent des crédits spécifiques dédiés à la santé en matière de soins dentaires, optiques, prothèses auditives, permettant aux assurés de financer les dépenses restant à leur charge après remboursement de la sécurité sociale et/ou de leurs mutuelles. Ce crédit est distribué avec un TEG de 5,90 %. Les associations de consommateurs ne manquent pas de dénoncer ces nouveaux types de crédit, rendus possibles par l'augmentation régulière des « restes à charge » même pour les personnes ayant souscrit des complémentaires, comme un pas supplémentaire vers la « marchandisation » de la santé⁴⁵.

Le recours au crédit se substitue donc parfois à la diminution ou à la suppression de prestations versées par des mutuelles ou des complémentaires retraites que des personnes en difficulté financière ont été contraintes d'abandonner⁴⁶. En cas de difficultés financières supplémentaires, les effets seront cumulatifs et donc très périlleux... Pourtant, les emprunteurs y voient la solution à leurs problèmes sans en mesurer, la plupart du temps, réellement les dangers.

Si le crédit est accordé sans la prise en compte de perspective de revenus consolidés, il alourdit en réalité considérablement la vraie valeur des dépenses quotidiennes par l'ajout d'intérêts et de frais bancaires...

⁴⁵ « Les assurés sociaux dépourvus de toute assurance complémentaire supportent un reste à charge très élevé. Il s'agit souvent de ménages modestes ou de personnes très âgées » Bernard Fragonard, président du Haut conseil pour l'avenir de l'assurance maladie qui prône un « bouclier sanitaire » plafonnant la contribution des malades proportionnellement à leurs ressources.

⁴⁶ Michel Mouillart, directeur de l'observatoire de l'endettement, constate : « les évolutions des 8 ou 10 dernières années montrent que l'usage du crédit de trésorerie, visant à faire face aux dépenses de consommation courante et de santé immédiate, s'est répandu en remplacement des dispositifs de protection sociale moins performants qu'auparavant ou du fait d'un évènement bouleversant la vie du ménage et restreignant brutalement ses ressources. La fonction du crédit, dans ce contexte, se transforme. Le recours accru, pour l'ensemble des ménages, au cours de ces deux dernières années, au crédit à la consommation conforte ce constat. Va-t-il désormais être utilisé durablement pour accompagner ou se substituer à d'autres dispositifs moins solides ? », Colloque « Consommation, crédit et pauvreté » mars 2007. L'Association des juges d'instance (ANJ) constate pour sa part, dans le rapport du Médiateur sur le « malendettement », que le crédit a été progressivement utilisé depuis 10 ans comme un substitut au maintien du pouvoir d'achat.

4. Les chiffres du surendettement varient selon les définitions

4.1. De 500 000 à 3,6 millions de ménages concernés

Le surendettement recouvre différentes réalités illustrées par l'éventail des chiffres avancés relatifs au nombre de ménages concernés. Ces chiffres varient, en effet, selon les définitions avancées, de 500 000 à 3,6 millions de ménages.

À la demande du Comité consultatif du secteur financier, depuis décembre 2006 un baromètre trimestriel est établi par la Banque de France. Il permet de connaître le nombre de ménages en situation de désendettement, c'est à dire de personnes qui sont dans la procédure de traitement avec un plan en cours d'exécution. En décembre 2006, 700 000 ménages sont dans cette situation. Ils étaient 652 000 en janvier 2006. Le baromètre fait état du flux d'entrées et de sorties des dossiers de surendettement au cours des cinq dernières années, du montant moyen des encours par dossier et de la structure de l'endettement.

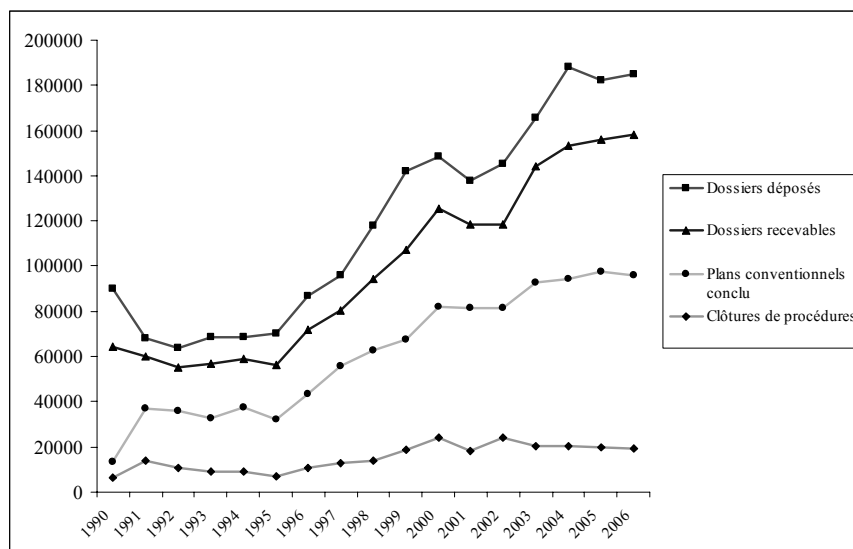
De fait, on ne dispose que du chiffre correspondant au nombre de dossiers déposés dans les commissions de surendettement et de son évolution sur plusieurs années.

D'autres approches du surendettement se basent sur des critères subjectifs comme les déclarations faites dans le cadre d'enquêtes nationales de personnes indiquant avoir des difficultés à rembourser leurs dettes. Selon cette définition élargie, 15 % des ménages français seraient concernés, soit 3 623 000 ménages ou encore 7,5 millions de personnes.

L'IGAS, en 2004, proposait une fourchette allant de 500 000 à 1 million de familles surendettées.

Il est difficile de donner une analyse précise de ces chiffres dans la mesure où il faudrait pouvoir distinguer ce qui ressort des fluctuations économiques, de la meilleure connaissance par le public des dispositifs existants ou encore des évolutions légales apportées à la procédure. Au moins peut-on noter la très forte croissance du nombre de dossiers déposés puisqu'ils ont connu une augmentation de 108 % depuis 1990 et même de 195 %, si l'on se réfère à 1992, l'année où le nombre de dépôts fût le plus faible.

Graphique 4 : Baromètre du surendettement au 12 juin 2007



Source : Banque de France

4.2. Le rapport charges/ressources ; le croisement des critères selon l'Observatoire de l'endettement des ménages

Un autre critère est évoqué dans une proposition de loi de 2003 tendant à la création d'un fichier positif recensant l'ensemble des crédits aux particuliers⁴⁷. Il s'agit, pour l'initiateur de cette proposition, de rendre obligatoire la consultation de ce fichier avant tout octroi de crédit par le prêteur, « lequel doit s'assurer que l'endettement total du débiteur ne dépasse pas un tiers de ses ressources disponibles ».

Ce tiers représenterait donc la limite supérieure au-delà de laquelle la personne est considérée comme surendettée. 1,135 million de personnes seraient alors concernées. Toutefois, plus de la moitié des ménages ayant un taux d'effort supérieur à 30 % déclarent s'en sortir. De plus, il existe une difficulté au regard du logement : à charge égale, seraient comptabilisés les remboursements d'emprunts des personnes propriétaires alors que les loyers des locataires ne seraient pas retenus.

C'est pourquoi l'Observatoire de l'endettement des ménages préfère croiser trois critères pour déceler les ménages « fragiles » : le dépôt d'un dossier de surendettement ; une situation telle que les dettes sont inévitables ; des charges trop élevées par rapport aux ressources. Ces ménages représenteraient 4,1 % de l'ensemble des ménages, soit près d'un million.

⁴⁷ Proposition de loi n. 1071 du 24 septembre 2003 présentée par M. Jacques Masdeu-Arus.

D'après le sociologue Georges Gloukoviezoff,⁴⁸ aucune de ces définitions ne permet de trancher la question « *bien qu'il semble raisonnable de considérer qu'il y a environ 1 million de ménages confrontés très directement au surendettement en France aujourd'hui* ». L'auteur, reprenant d'ailleurs le souhait émis par de nombreux analystes, appelle à l'amélioration de la connaissance du surendettement pour, d'une part, en approcher plus finement le chiffrage et pouvoir, d'autre part, en proposer une analyse pertinente. En l'absence de cet outil d'analyse, ce sont les données collectées par la Banque de France qui servent de référence. Il en est de même pour dresser la typologie des personnes surendettées.

B - LA TYPOLOGIE

Depuis 2001, la Banque de France publie, à la demande des pouvoirs publics et à partir de données collectées via les dossiers déposés en commission de surendettement, une enquête typologique triennale sur le surendettement. La dernière enquête date de septembre 2005. Elle résulte de l'exploitation faite des données contenues dans 338 461 dossiers éligibles à la procédure.

1. L'exploitation des données de l'enquête typologique de la Banque de France

1.1. Les profils sociologiques

- a) Les personnes surendettées sont davantage des personnes seules, avec ou sans charge de famille

L'enquête typologique de la Banque de France⁴⁹ montre qu'une majorité croissante des surendettés (près de 64 % en 2004 contre 58 % en 2001) sont célibataires, divorcés ou veufs, ayant parfois des personnes à charge. Cette catégorie est en forte progression depuis l'instauration des premières procédures de traitement du surendettement puisqu'elle a plus que doublé. D'une manière générale, si ce chiffre tient également au nombre croissant de divorces et séparations (26,5 % des ménages en 2001, 32,7 % en 2005), il n'en demeure pas moins caractéristique puisque 72 % du total des ménages vivent en couple⁵⁰.

Il n'existe malheureusement pas de chiffre corrélant surendettement et familles monoparentales au niveau national. Toutefois, l'enquête statistique de l'Union européenne 2001, citée infra, indique que les familles monoparentales sont celles qui sont les plus exposées au risque du surendettement. Le pourcentage de ces familles croît régulièrement depuis le milieu des années 1960 (9,3 % des familles en 1968, 17,4 % en 1999)⁵¹. À nombre d'enfants identique,

⁴⁸ *Surendettement des particuliers en France : quels rôles pour les syndicats ?*, M. Gloukoviezoff, document de travail n.43, International Labour Office Geneva.

⁴⁹ Enquête typologique 2004 sur le surendettement, Banque de France septembre 2005.

⁵⁰ Selon la nomenclature de la Banque de France.

⁵¹ Source INSEE recensement de la population 1999.

on sait que le taux de pauvreté varie du simple au double entre couples et familles monoparentales⁵². Il n'est donc pas étonnant que les témoignages recueillis par la rapporteure dans les secrétariats des commissions de surendettement font très souvent état de l'augmentation régulière du nombre de familles monoparentales surendettées dont le chef de famille est, la plupart du temps, une femme⁵³. Ce phénomène est par exemple très prégnant dans les DOM.

53 % des surendettés ont au moins une personne à charge.

b) Il s'agit d'une population plutôt vieillissante

La tranche d'âge la plus touchée par le surendettement est celle des 35-54 ans (57 % des surendettés) mais on constate un vieillissement de la population surendettée : la part des 55 ans et plus progresse (13 % en 2001, 18 % en 2004) alors que celle des moins de 35 ans baisse (31 % en 2001, 25 % en 2004). Ces chiffres sont aussi, outre l'appauvrissement d'une partie des retraités, le reflet des cas de plus en plus nombreux de surendettement « collatéral » de personnes âgées s'étant portées caution pour leurs enfants et petits enfants. En effet il n'est pas rare que des retraités soient désormais pris entre « deux feux » : d'une part, avec l'allongement de la durée de vie, ils doivent assumer financièrement la prise en charge de leurs propres parents et, d'autre part, aider leurs enfants et petits enfants.

Ces difficultés auxquelles sont soumises les personnes âgées pourraient s'amplifier dans l'avenir au regard des nouvelles modalités des crédits immobiliers qui rendent désormais possibles des prêts sur 40, voire 50 ans. Jusqu'alors les personnes arrivées à l'âge de la retraite avaient généralement fini de rembourser ce type de crédit. Il pourrait en être désormais autrement, surtout si l'on tient compte des ruptures de vie professionnelles et familiales, ces dernières conduisant parfois les personnes à se ré-endetter tardivement pour redémarrer dans la vie, notamment par l'achat d'un nouveau bien immobilier ou pour financer un séjour en maison de retraite.

c) Les employés et ouvriers sont les plus touchés

La catégorie « employés ouvriers » représente 55 % des surendettés. Les chômeurs et inactifs représentent, quant à eux, 34 % des surendettés.

d) Les ressources sont faibles, il y a peu de patrimoine et d'épargne

L'enquête typologique révèle que 70 % des dossiers concernent des débiteurs ayant des revenus inférieurs ou égaux à 1 500 € par mois. 45 % ont des revenus inférieurs ou égaux au SMIC. La part des débiteurs dont les ressources sont inférieures ou égales au RMI est de 5 %. En réalité, ces personnes n'ont pas accès au crédit...

⁵² Rapport du Sénat pour le projet de loi de financement de la Sécurité sociale 2005.

⁵³ Dans 86 % des cas de familles monoparentales, c'est la mère qui élève, seule, ses enfants.

Parmi les ressources recensées dans les dossiers de surendettement, 38 % correspondent à des allocations logement et/ou des allocations familiales.

La grande majorité des débiteurs sont locataires (78 %)⁵⁴. Ce phénomène s'accroît depuis la première enquête typologique, la part des propriétaires et accédants s'étant notablement réduite.

Concernant les surendettés propriétaires, on observe que la valeur du patrimoine tend à s'étoffer (dans 59 % des cas, elle est supérieure à 76 200 €), ce qui reflète l'évolution des prix du marché de l'immobilier.

La proportion de surendettés disposant d'une épargne est très faible (5 % contre 8 % en 2001). Dans ce cas, le montant de cette épargne est faible (rarement plus de 7 600 €).

1.2. Les profils d'endettement

a) Surendettement actif et passif

L'enquête typologique essaie de déterminer si le surendettement du ménage est « actif » ou « passif ». À cet égard, nous verrons que la frontière est assez ténue et que le surendettement résulte souvent d'une combinaison des deux.

Sont notamment retenus comme éléments constitutifs du surendettement « actif » le fait d'avoir trop de crédit, d'avoir mal géré son budget, de posséder un logement trop onéreux, d'avoir un excès de charges. Ce type de surendettement représentait encore 36,4 % des dossiers en 2001. Désormais, il n'en représente que 27 %, l'essentiel (73 %) des dossiers déposés résultant d'un surendettement « passif » dû notamment à un licenciement et plus généralement au chômage, à une séparation ou un divorce, une maladie, un accident ou un décès, une baisse des ressources.

À l'origine de l'endettement passif, on trouve en premier lieu le chômage (31 % des dossiers, part en augmentation par rapport à 2001), une séparation ou un décès du conjoint (17 %). Le recours excessif au crédit serait à l'origine de 15 % des dossiers.

Ces chiffres corroborent l'ensemble des études réalisées sur le surendettement, qu'elles soient nationales ou européennes. Elles montrent sans équivoque que les personnes surendettées ont en commun d'avoir dû faire face à un événement imprévu qui a eu pour conséquence d'affaiblir leur situation économique.

⁵⁴ À titre de comparaison, au niveau national, le rapport locataires/ propriétaires est de 35 et 55 %.

Le chômage et autres perturbations en matière d'emploi constituent le facteur que l'on retrouve le plus fréquemment à l'origine du surendettement⁵⁵. L'aggravation soudaine des problèmes d'endettement est presque toujours liée à une conjoncture économique défavorable. Même dans les périodes de croissance, le chômage est le facteur qui apparaît le plus souvent en corrélation avec le surendettement. Selon l'enquête statistique de l'Union européenne, la maladie, le décès ou les modifications de la situation familiale ne seraient la cause que de 10 % des cas de surendettement...

La plupart des dossiers comportent un endettement mixte résultant de crédits et d'arriérés de charges courantes (87 %). Les dossiers dans lesquels ne figurent que des arriérés de charges courantes sont peu nombreux (3 %) et en diminution par rapport à 2001 (6 %). Dans 60 % des dossiers, l'endettement bancaire représente au moins 75 % de la dette totale.

Les arriérés de charges courantes sont majoritairement liés au logement : loyers (près de 20 %), électricité, gaz, eau (27 %) et aux dettes fiscales (impôt, redevances etc. représentent près de 21 %). Les assurances représentent 8,5 %, l'éducation et la santé près de 6 % et les dettes privées représentent 4 %. Les organismes HLM sont de manière croissante, à côté des bailleurs privés, les premiers créanciers concernés par ces dettes.

La part de l'endettement immobilier régresse depuis 2001. Les dossiers comportant au moins un crédit de ce type ne représente plus que 10 % du total contre 15 % en 2000. Pour 37 % d'entre eux, la charge mensuelle de remboursement est comprise entre 450 et 760 €.

Les crédits à la consommation occupent une part prépondérante dans l'endettement. Les crédits revolving, présents dans 80 % des dossiers de surendettement, sont en progression de 5 % par rapport à 2001. Il convient de noter que les personnes qui utilisent ce type de crédit ont tendance à les cumuler.

⁵⁵ Rapport sur les solutions juridiques aux problèmes de l'endettement dans une société de crédit. Mmes Johanna Niemi-Kiesiläinen et Ann-Sofie Henrikson, département de droit de l'Université d'Umea, Suède, pour le Bureau du Comité européen de coopération juridique, Conseil de l'Europe 11 octobre 2005.

L'examen du premier trimestre 2007⁵⁶ montre une augmentation de 0,7 % des dépôts de dossiers en commissions de surendettement par rapport à la même période de l'année précédente. L'endettement moyen est, fin mars 2007, de l'ordre de 35 200 € par dossier. L'endettement moyen par dossier résultant de crédits immobiliers est d'environ 55 200 €. S'agissant des crédits de trésorerie, les montants moyens s'élèvent à 17 000 € pour les crédits assortis d'une échéance (prêts personnels, crédits affectés etc.) figurant dans 45 % des dossiers et de 20 000 € pour les crédits sans échéance (revolving, découverts bancaires) présents dans 82 % des dossiers.

De très nombreux dossiers comportent des arriérés de charges courantes (94 %) liés majoritairement au logement, d'un montant moyen de 2 700 €.

1.3. La nécessité d'une meilleure connaissance des populations touchées pour une efficacité accrue du traitement

L'exploitation qui est faite des données de l'enquête typologique de la Banque de France, comme du baromètre, reste encore trop limitée, les éléments descriptifs n'étant pas croisés.

Comme le fait observer assez vivement Georges Gloukoviezoff : « *À part les travaux de la Banque de France sur le surendettement, notre connaissance en est ridiculement faible. Je tape à toutes les portes pour que soit conduite une étude sur le sujet...* ».

2. Le surendettement dans les DOM, à Mayotte et Saint-Pierre-et-Miquelon

Pour tenter d'appréhender les particularités de ces départements et territoires, la rapporteure s'est rendue à la Réunion et Mayotte, puis en Martinique et en Guadeloupe. Elle a constaté certaines spécificités tenant aux différences économiques et sociales mais aussi culturelles de ces collectivités.

La Réunion est le département d'Outre-mer le plus peuplé avec 784 000 habitants, suivie de la Guadeloupe (458 000) et la Martinique (400 000). Mayotte compte, pour sa part, 160 000 habitants.

Ces départements se caractérisent par des taux élevés des moins de 20 ans dans la population : 53 % à Mayotte, 35,4 % à la Réunion, 31,6 % à la Guadeloupe et 29,3 % à la Martinique.

Les DOM et Mayotte connaissent un taux de chômage supérieur à la métropole : il est de près de 30 % à la Réunion et à Mayotte, de 27,3 % en Guadeloupe et de 25,2 % à la Martinique. 73 315 foyers sont allocataires du RMI (chiffres 2006) à la Réunion, 37 750 à la Guadeloupe, près de 32 000 à la Martinique.

⁵⁶ Baromètre du surendettement à la fin mars 2007, Banque de France mai 2007.

La bancarisation de la population est moindre dans les DOM qu'en métropole. En effet, on compte 2 740 habitants par guichet bancaire à la Martinique, 2 863 à la Guadeloupe, 4 404 à la Réunion et 6 958 à Mayotte. Les DOM et collectivités d'Outre-mer enregistrent en moyenne 2,2 comptes bancaires par habitant en 2006, soit un niveau inférieur à celui constaté en métropole (3,5 comptes par habitant).

Bien que le niveau de vie y soit inférieur à la métropole, force est de constater que si de très nombreuses personnes retirent des dossiers aux comptoirs de l'IEDOM, un quart seulement vont jusqu'au bout de leur démarche et enclenchent la procédure, dans des proportions inférieures au territoire métropolitain. La crainte de la stigmatisation et du qu'en dira-t-on est probablement plus forte qu'en métropole.

La rapporteure a pu constater que, dans de nombreux dossiers, la personne surendettée est une femme seule, au chômage ou en temps partiel, ayant à charge des enfants sans bénéficier d'aucune aide de la part de son ex compagnon. La plupart n'ont comme ressources que les prestations sociales.

La rapporteure a pu mesurer le travail effectué par les secrétariats des commissions tenus par l'IEDOM qui essaient, pour la plupart, de maintenir une forte proximité avec les requérants. D'une manière générale, les services de l'État et des collectivités semblent plus proches des citoyens. Des contacts sont plus facilement établis qu'en métropole lorsqu'une difficulté surgit, que ce soit au niveau fiscal, avec les établissements bancaires et financiers et surtout au niveau communal. En effet, le maire est un rouage essentiel de la vie locale et les personnes en difficulté n'hésitent pas à le solliciter et donc à se signaler indirectement auprès des services sociaux.

Les conseillers généraux et régionaux apportent aussi une aide substantielle à leurs administrés, auprès desquels ils sont généralement très populaires.

Les familles modestes sont beaucoup plus nombreuses à accéder à la propriété qu'en métropole grâce aux politiques sociales d'accès au logement mises en œuvre, notamment par les départements. La PRP avec liquidation du bien immobilier est donc plus difficilement applicable si l'on ne veut pas plonger les personnes dans une précarité accrue. La conservation du logement constitue une priorité, d'autant qu'il serait incongru que les efforts réalisés par l'État et les collectivités locales en faveur de certaines populations soient « récupérés » par des créanciers privés.

Concernant l'habitation, des situations alambiquées largement dues à la déficience du cadastre, ont été relevées par la rapporteure : des personnes sans titre de propriété ont construit sur des terrains ne leur appartenant pas des « maisons folles » édifiées sans permis de construire... Reste qu'elles se voient, en dépit de toute logique juridique, condamnées à payer de lourdes taxes foncières alors qu'elles ne sont pas propriétaires des terrains.

Concernant les crédits contractés, la rapporteure a pu constater la montée en puissance des crédits revolving qui étaient relativement méconnus il y a encore peu de temps. Les établissements financiers, naguère peu nombreux à les proposer, en font désormais, comme en métropole, leur point d'accroche publicitaire. Leur succès est d'autant plus vif qu'une certaine partie de la population est très sensible à l'image apportée par la détention de biens de consommations luxueux et ostentatoires. Ainsi certains modèles type « Cayenne » de véhicules d'une marque de luxe se vendent-ils très bien à la Réunion, d'autant que les établissements de crédit sont peu regardants et accordent facilement des prêts pour ce type d'achat, notamment aux personnes touchant le RMI.

Il est vrai que les banques ont tendance à considérer d'emblée que la personne dispose d'autres revenus que ceux officiellement déclarés, de par sa qualité de « jobbeurs ». L'économie souterraine est en effet relativement développée dans les DOM. Une approche statistique chiffrée en est même faite par l'INSEE.

Dans les DOM, à Saint-Pierre-et-Miquelon, à Mayotte, c'est donc l'Institut d'émission des départements d'outre mer (IEDOM) qui assure le secrétariat des commissions de surendettement des ménages.

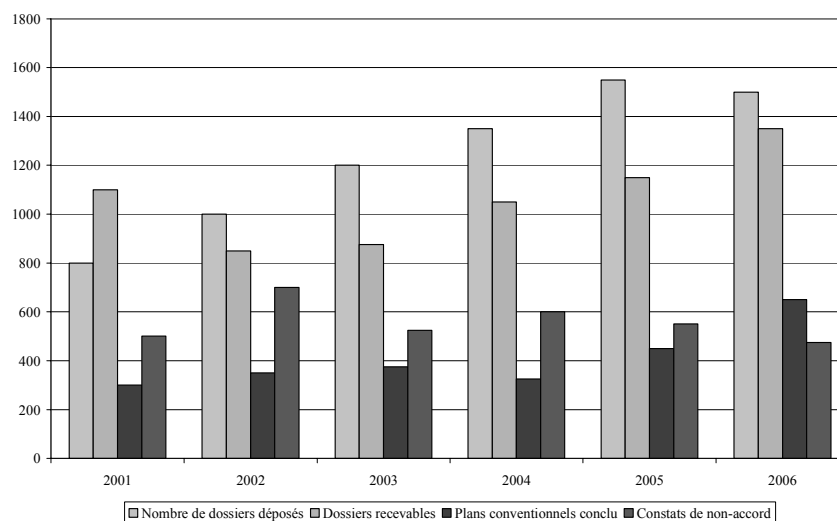
L'Institut publie un observatoire trimestriel du surendettement dans les DOM et a publié une étude typologique 2005-2006 en juillet 2007⁵⁷. L'activité de la commission de Saint-Pierre-et-Miquelon apparaît limitée (3 dossiers déposés dans l'année 2006), la commission de Mayotte a été installée en avril 2007 et a traité ses premiers dossiers en juin 2007.

Le nombre de dossiers traités dans les quatre DOM est en progression quasi permanente depuis 1990. Les années 1998-2000 ont été marquées, dans le cadre et le sens de la loi sur l'exclusion sociale, par la possibilité d'effacement total des dettes avec notamment un dispositif d'effacement des dettes fiscales (dit dispositif « EDF ») qui a conduit à des dépôts massifs de dossiers (plus de 3 000 dossiers déposés).

Depuis le début des années 2000, le taux de progression des dépôts de dossiers est important, l'année 2006 marquant, avec 1 531 dossiers, une première inflexion de moins 1 % par rapport à 2005 (1558 dossiers). Au 1^{er} trimestre 2007, le nombre de dossiers reçus par les commissions de Guadeloupe, Guyane, Martinique, Réunion et Saint-Pierre-et-Miquelon est déjà de 410, en hausse modérée mais continue, à un rythme sensiblement plus élevé qu'en métropole.

⁵⁷ Les données et informations citées dans cette partie sont tirées de ce document.

Graphique 5 : Dossiers de surendettement des ménages dans les DOM



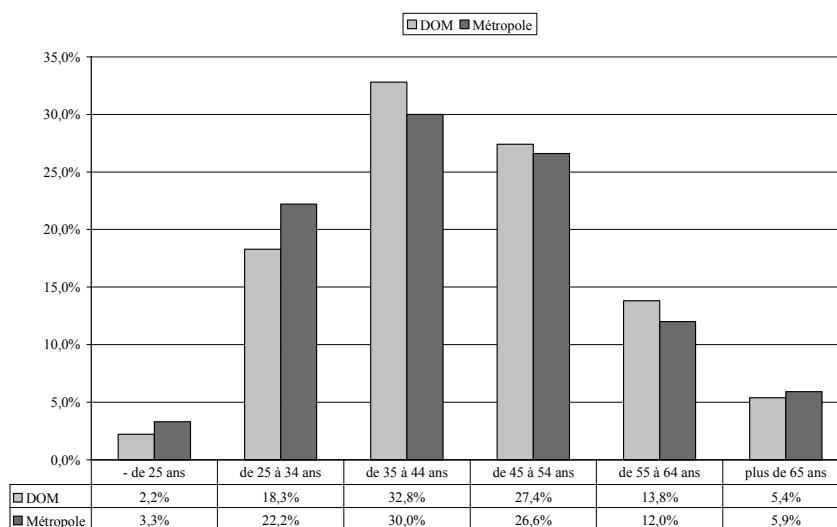
Source : rapport annuel de l'IEDOM 2006, juillet 2007.

Le nombre de dossiers déposés par habitant dans les DOM est de 0,9 pour 1000 au lieu de 2,9 pour 1000 en métropole, soit un rapport estimé de 1 à 3 en 2006. Alors que la situation économique et sociale dans les DOM est plus fragile qu'en métropole, on pouvait s'attendre à des demandes plus importantes quant à une procédure collective de traitement des dettes. Sans doute la méconnaissance des effets réels de la procédure, la solidarité et l'entraide familiale expliquent en partie les réticences et les difficultés. L'écart entre le nombre de dossiers des DOM et de la métropole s'est réduit ces dernières années. Il n'en demeure pas moins que la procédure est méconnue des plus démunis, sa complexité et le nombre de pièces à produire présentant vraisemblablement un obstacle supplémentaire.

Les dispositions sur le rétablissement personnel ont, de plus, fait l'objet d'une application encore plus restrictive qu'en métropole : en 2006, 66 dossiers soit 5 % des dossiers recevables ont été orientés par les commissions en procédure PRP. La question du logement explique vraisemblablement en partie ces chiffres inférieurs à ceux de la métropole. La proportion des propriétaires ou accédants à la propriété est plus forte qu'en métropole ; cette situation est le résultat de politiques publiques (État et collectivités locales) en faveur du logement social. D'autre part, la valeur du patrimoine immobilier est modeste (inférieur à 76 200 euros dans 55 % des cas).

Globalement, le portrait type du débiteur surendetté est une personne seule de 35 à 54 ans avec un ou plusieurs enfants à charge.

Graphique 6 : Âge des surendettés déclarants (en %)



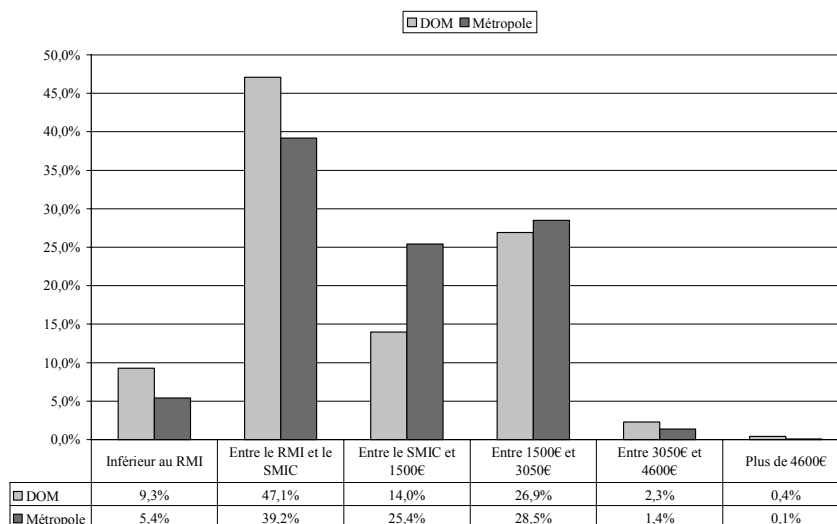
Source : enquête typologique IEDOM 2005-2006 sur le surendettement dans les DOM, juillet 2007.

On observe que les jeunes de moins de 34 ans sont moins représentés qu'en métropole (5 points de moins) alors que la population est structurellement plus jeune. À l'inverse, les débiteurs de plus de 55 ans représentent en Martinique un peu plus du tiers du nombre de personnes surendettée, contre 18 % en métropole.

Dans les DOM, 60 % des personnes s'adressant aux commissions ont au moins une personne à charge, contre 53 % en métropole. Ce chiffre s'élève à 67 % en Guyane et 63 % à la Réunion.

70 % des dossiers sont déposés par des personnes vivant seules (64 % en métropole) Cette proportion est particulièrement forte aux Antilles.

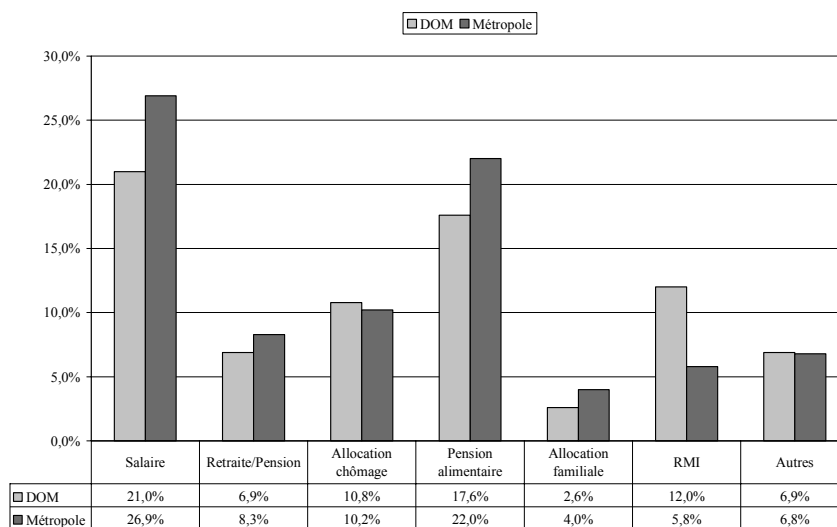
Graphique 7 : Revenus nets par dossier de surendettement (en %)



Source : enquête typologique IEDOM 2005-2006 sur le surendettement dans les DOM, juillet 2007.

Les revenus inférieurs au RMI dans les dossiers déposés sont 2 fois plus nombreux dans les DOM qu'en métropole, 47 % des dossiers de surendettement présentent un revenu net inférieur ou égal au SMIC (contre 39 % en métropole).

Graphique 8 : Nature des ressources des surendettés (en %)



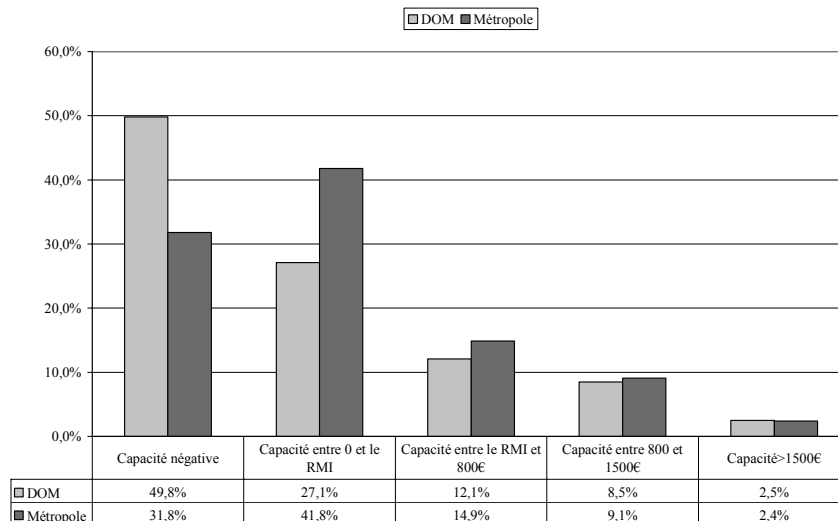
Source : enquête typologique IEDOM 2005-2006 sur le surendettement dans les DOM, juillet 2007.

L'ensemble des prestations sociales : allocation chômage, allocation logement, allocations familiales, RMI, contribuent pour 63 % des ressources contre 54 % en métropole.

La première ressource est constituée par les allocations familiales du fait du nombre plus élevé d'enfants à charge.

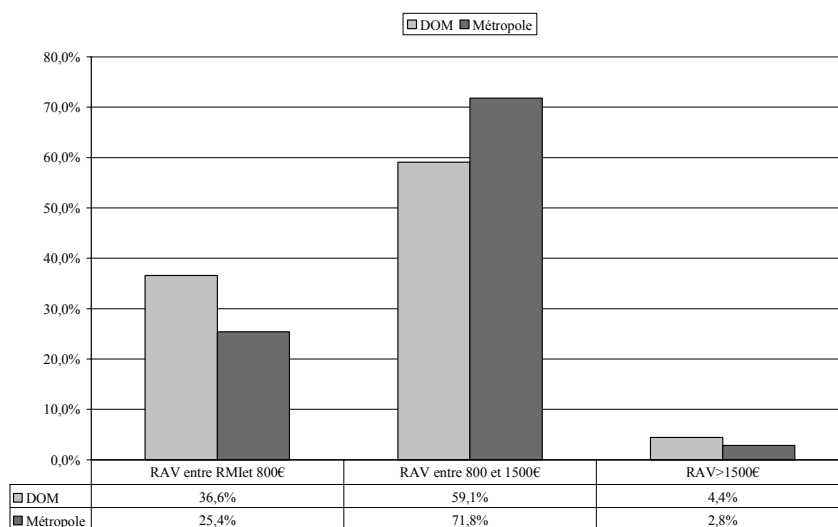
Le RMI compte pour 12 % du total des ressources des surendettés contre 6 % en métropole, en raison du taux de chômage plus important.

Graphique 9 : Capacité de remboursement des surendettés



Source : enquête typologique IEDOM 2005-2006 sur le surendettement dans les DOM, juillet 2007.

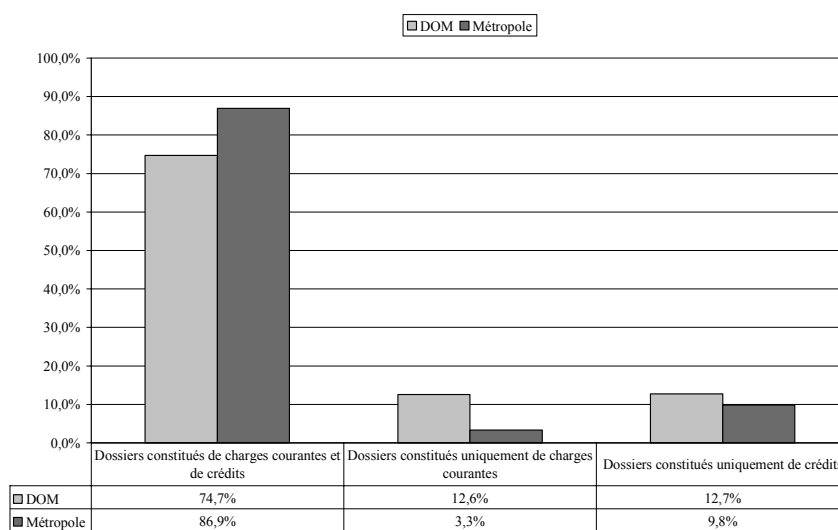
Graphique 10 : Reste à vivre par foyer



Source : enquête typologique IEDOM 2005-2006 sur le surendettement dans les DOM, juillet 2007.

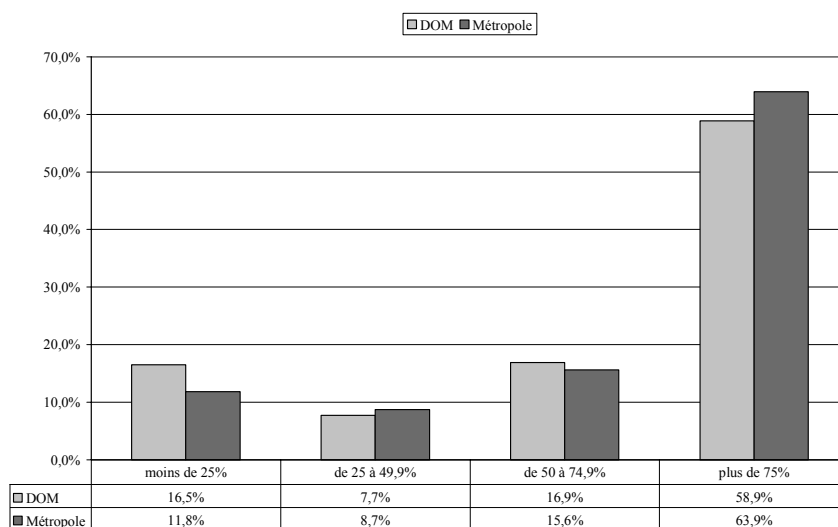
Dans un dossier sur 2, la capacité de remboursement est négative, ce rapport est de 1 sur 3 en métropole, ce qui constitue une grande difficulté pour la mise en œuvre de plans amiables dans les DOM.

Graphique 11 : Structure de la dette globale des débiteurs



Source : enquête typologique IEDOM 2005-2006 sur le surendettement dans les DOM, juillet 2007.

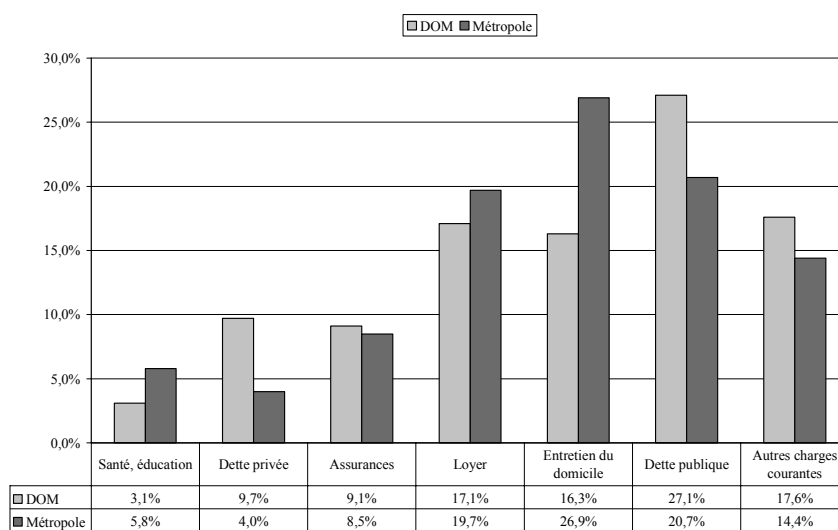
Graphique 12 : Poids de l'endettement bancaire dans la dette totale



Source : enquête typologique IEDOM 2005-2006 sur le surendettement dans les DOM, juillet 2007.

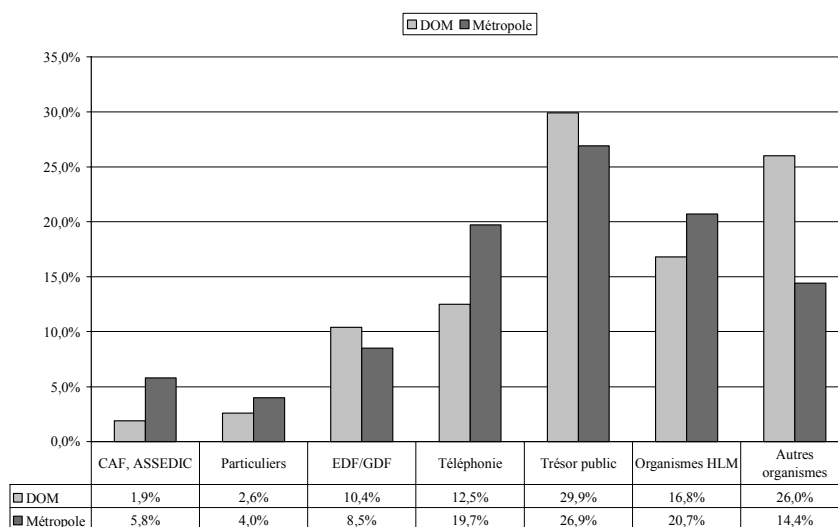
75 % des dossiers montrent un endettement qui allie charges courantes et crédits. 13 % ont une dette exclusivement constituée de charges courantes, contre 3 % en métropole.

Graphique 13 : Nature des arriérés de charges courantes



Source : enquête typologique IEDOM 2005-2006 sur le surendettement dans les DOM, juillet 2007.

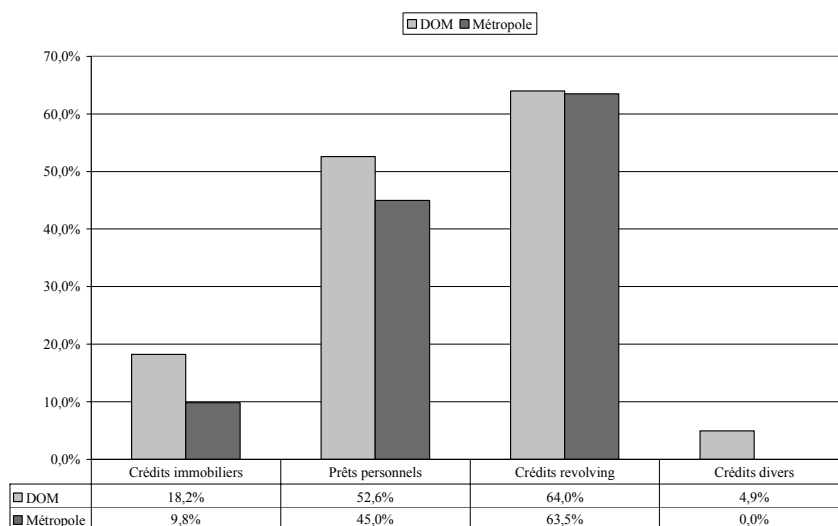
Graphique 14 : Organismes concernés par les arriérés de charges courantes



Source : enquête typologique IEDOM 2005-2006 sur le surendettement dans les DOM, juillet 2007.

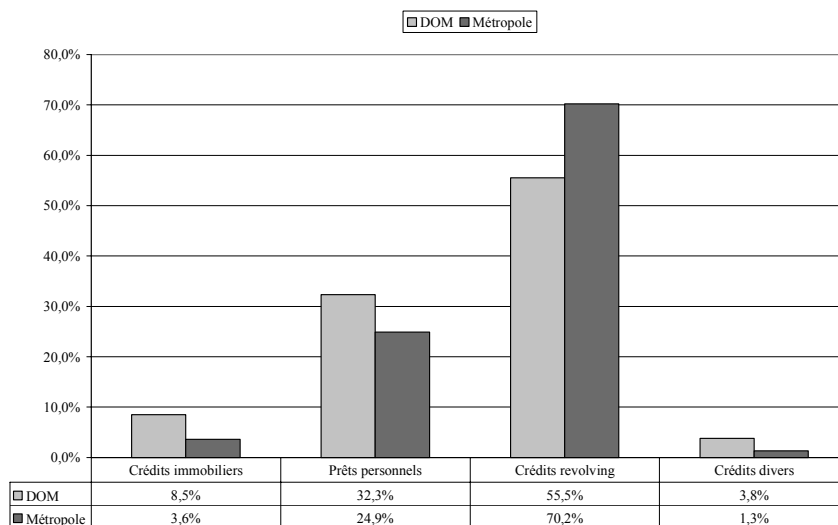
Il apparaît que le principal créancier en matière d'arriéré de charges courantes est le Trésor Public.

Graphique 15 : Part des dossiers ayant au moins un crédit du type sélectionné



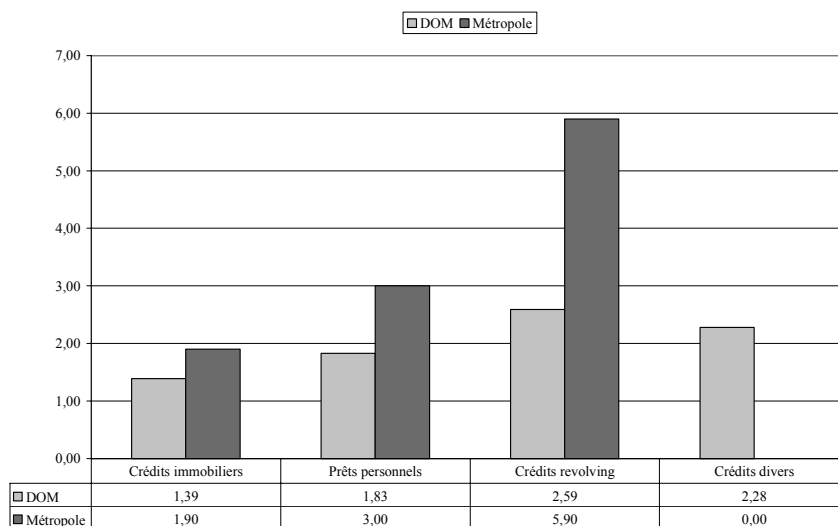
Source : enquête typologique IEDOM 2005-2006 sur le surendettement dans les DOM, juillet 2007.

Graphique 16 : Nombre de crédits du type sélectionné
(en % du nombre total de crédits)



Source : enquête typologique IEDOM 2005-2006 sur le surendettement dans les DOM, juillet 2007.

Graphique 17 : Nombre moyen de crédits de ce type



Source : enquête typologique IEDOM 2005-2006 sur le surendettement dans les DOM, juillet 2007.

Tableau 4 : Encours moyen (en euros)

| Encours moyens | DOM | Métropole |
|------------------------------|--------|-----------|
| Endettement total | 29 810 | 33 549 |
| Prêts immobiliers | 45 347 | 52 331 |
| Prêts personnels | 13 678 | 16 126 |
| Crédits revolving | 11 022 | 19 722 |
| Arriéré de charges courantes | 8 247 | 2 639 |

Source : enquête typologique IEDOM 2005-2006 sur le surendettement dans les DOM, juillet 2007.

Le niveau global de la dette moyenne est inférieur de plus de 10 % à celui de la métropole, compte tenu de la disparité des revenus.

La part des crédits à la consommation est prépondérante dans la structure de l'endettement. Toutefois, le nombre de crédits revolving est deux fois moindre dans les DOM qu'en métropole (2,6 crédits contre 6) mais l'offre locale de ce type de crédit est pour l'instant plus modeste.

3. Le surendettement dans les pays européens

À l'échelle de l'Union européenne, il n'existe pas, jusqu'à présent, de collecte régulière de chiffres sur le surendettement. Le Conseil de l'Europe dans des travaux de mars 2007⁵⁸, a tenté de présenter un état du surendettement à partir des données nationales disponibles, ce qui explique les périodes différentes de référence.

⁵⁸ DG III, le surendettement en Europe, concepts, philosophie, situation

Tableau 4 : Le surendettement dans les pays européens selon les définitions nationales

| Pays | Année | % de la population | Nombre de ménages |
|-------------|-------|--------------------|-------------------|
| Allemagne | 2002 | 8 % | 3,1 millions |
| Royaume Uni | 2002 | 7 % | 1,75 |
| Hongrie | 2004 | 13 % | 0,5 |
| Pays Bas | 1998 | 7,6 % | 0,5 |
| France | 2000 | 2 % | 0,494 |
| Autriche | 2003 | 9 % | 0,3 |
| Suède | 2003 | 3 % | 0,14 |
| Irlande | 1997 | 12 % | 0,156 |
| Belgique | 2004 | 7,5 % | 0,359 |
| Norvège | 1996 | 5,5 % | 0,09 |
| Finlande | 2002 | 6 % | 0,151 |
| Estonie | 2002 | 10 % | 0,07 |
| Luxembourg | 2003 | 0,2 % | (557) |
| Danemark | 1996 | 19 % | 0,464 |
| Italie | 1996 | 11 % | 2,364 |
| Portugal | 1996 | 13 % | 0,445 |
| Espagne | 1996 | 23 % | 2,770 |

Sources: *peer countries* 2004, PAN/Incl 2003-2005, ECRI 2003, Betti 2001.

Malgré la difficulté des comparaisons, cette approche est néanmoins intéressante car elle actualise l'étude réalisée par ORC Macro pour la Direction générale santé et protection des consommateurs de la Commission européenne, réalisée en octobre 2001, souvent citée dans les travaux parlementaires français.

La définition retenue du surendettement se base sur des critères subjectifs : il s'agit de la situation dans laquelle se trouvent toutes les personnes de plus de 18 ans vivant dans un ménage dont le chef de famille déclare, dans le cadre d'enquêtes nationales (pour l'essentiel, il s'agit des enquêtes ménages) avoir des difficultés pour rembourser ses dettes. Cette définition élargie permet de détecter des situations qui échappent à un comptage administratif basé sur l'enregistrement des défauts de paiements et des demandes de réaménagement de dettes⁵⁹. Il va également au-delà des critères objectifs basés sur l'examen de la situation économique des ménages pour mesurer leur degré d'insolvabilité, celle-ci étant, la plupart du temps, corrélée au rapport dettes/revenus mais pas toujours. En effet, certains ménages, à revenus équivalents, gèrent beaucoup mieux que d'autres un niveau élevé d'endettement.

Le nombre de surendettés dans l'UE en 1996 s'établissait, selon ces critères subjectifs, à 53 millions soit 18 % de la population totale de plus de 18 ans.

⁵⁹ Faciles à utiliser pour recueillir des données, ces indicateurs sont souvent efficaces pour déterminer l'évolution quantitative des problèmes d'endettement.

Tableau 5 : Étude ORC Macro

| | Ménages ayant des prêts autres qu'hypothécaires | | Ménages surendettés | | Proportion de ménages surendettés avant des prêts | Personnes surendettées |
|-------|---|-----|---------------------|-----|---|------------------------|
| | 1 | | 2 | | 3 | 4 |
| | Nombre | % | Nombre | % | % | Nombre |
| A | 475 | 12% | 391 | 12% | 79% | 871 |
| B | 739 | 15% | 599 | 15% | 64% | 1306 |
| DK | 1022 | 19% | 464 | 19% | 45% | 889 |
| D | 7873 | 13% | 4872 | 13% | 72% | 10 035 |
| EL | 321 | 49% | 1850 | 49% | 96% | 4104 |
| E | 2326 | 23% | 2770 | 23% | 94% | 7516 |
| F | 7657 | 15% | 3623 | 15% | 42% | 7845 |
| IRL | 340 | 25% | 295 | 25% | 77% | 743 |
| I | 1784 | 11% | 2364 | 11% | 88% | 5916 |
| L | 56 | 12% | 19 | 12% | 29% | 36 |
| P | 412 | 13% | 445 | 13% | 84% | 1164 |
| FIN | 671 | 21% | 472 | 21% | 65% | 876 |
| UK | 8135 | 18% | 4482 | 18% | 50% | 9210 |
| EU-15 | 34212 | 16% | 23944 | 16% | 68% | 52720 |

Lecture du tableau⁶⁰

Cette mesure du surendettement donne des chiffres supérieurs au comptage administratif et aux critères objectifs. Il montre qu'une part non négligeable des situations de surendettement n'apparaît pas dans les statistiques et reste difficilement décelable. Sont prises ainsi en compte, par exemple, les personnes qui n'arrivent plus à s'acquitter de leurs dettes mais qui ont recours à l'entraide familiale. Si large soit-elle, échappent encore à cette mesure les individus trop marginalisés pour être couverts par les enquêtes.

Pour l'enquête 2008 des statistiques communautaires sur les revenus et les conditions de vie⁶¹, un module secondaire sera associé sur le surendettement et l'exclusion financière. Concernant l'endettement, les thèmes suivants seront abordés : possession de comptes bancaires et existence de découvert, possession de cartes de crédit et existence d'impayés, existence de crédits ou de prêts et finalité des emprunts du ménage, existence d'arriérés sur les remboursements ou

⁶⁰ La colonne 1 indique le nombre estimé des ménages ayant contracté des emprunts autres qu'hypothécaires et le pourcentage correspondant de tous les ménages. La colonne 2 donne le nombre estimé de ménages surendettés et le pourcentage de tous les ménages surendettés (ménages qui éprouvent des difficultés à rembourser des emprunts autres qu'hypothécaires ou des prêts à tempérament). La colonne 3 donne le pourcentage estimé des ménages endettés et surendettés. La colonne 4 donne le nombre estimé de personnes de plus de 18 ans qui sont surendettées.

⁶¹ SRCV, sigle européen *EU-Statistics on Income and Living Conditions*

les factures, évolution récente du revenu et anticipation. Concernant l'exclusion financière, le module porte sur les raisons de l'éventuelle absence de compte courant ou de crédit. Le questionnaire permettra donc de mieux connaître les caractéristiques des dettes des ménages et de mieux appréhender l'exclusion financière. Eurostat devra disposer des résultats de l'enquête en octobre 2009, les données issues de ce travail figureront dans le rapport du Conseil de 2010.

Il ressort des travaux actuels que le niveau d'endettement varie considérablement entre États-membres, de même que les chiffres des ménages surendettés.

Une étude réalisée par l'Observatoire de l'épargne européenne sur l'endettement des ménages européens, en 2004, pour le Comité consultatif du secteur financier montre que l'endettement moyen a progressé de 8,7 % en 2004 et s'élève à 16337 € par habitant mais que cette moyenne recouvre une grande diversité. Ainsi le Danemark, avec près de 40 000 € par habitant et les Pays Bas, avec près de 33 000 €, ont un endettement nettement plus élevé.

Tableau 6 : Endettement par habitant (en €)

| | |
|---------------|--------|
| Danemark | 39 794 |
| Pays Bas | 32 812 |
| Royaume Uni | 25 951 |
| Luxembourg | 24 083 |
| Irlande | 22 684 |
| Suède | 19 661 |
| Allemagne | 18 838 |
| Autriche | 14 478 |
| Espagne | 12 370 |
| Finlande | 11 771 |
| France | 11 147 |
| Belgique | 10942 |
| Portugal | 10 307 |
| Italie | 6 598 |
| Grèce | 4 659 |
| Europe des 15 | 16 337 |

Source : endettement par habitant en euros, sources comptes financiers nationaux, statistiques monétaires.

L'endettement des ménages est principalement contracté sur le long terme. La part du crédit à court terme a diminué dans tous les pays européens sauf en Espagne, aux Pays Bas au Portugal.

Globalement, le crédit à l'habitat (61,1 % de l'endettement des ménages en 2004) a continué à progresser à un rythme soutenu avec des évolutions différenciées selon les pays.

L'augmentation du crédit à la consommation (14,4 % de l'endettement des ménages) s'est poursuivie (+ 8,7 % après 2,5 % en 2003). Les accroissements les plus importants ont été constatés en Grèce, en Irlande, en Italie.

Près de la moitié des ménages britanniques ont recours au crédit à la consommation alors que le taux de détention d'un tel crédit est plus faible en Allemagne (15,8 %) et en Italie (10,1 %)

En Allemagne, en France, au Royaume-Uni, le recours au crédit à la consommation est le plus important dans la tranche de revenus mensuels compris entre 3 000 et 4 000 €. 30 % des ménages britanniques ayant un revenu inférieur à 1 000 € ont un crédit à la consommation, alors qu'ils ne sont que 15 % en France et moins de 10 % en Allemagne. Les prêts de faible montant sont également moins fréquents en France.

L'étude montre que, si l'endettement des ménages français a progressé à un rythme comparable à la moyenne européenne, l'endettement par habitant reste inférieur à cette moyenne et que le niveau des taux d'intérêt, l'évolution des prix des logements, la fiscalité ont une influence sur l'offre et la demande de crédit⁶².

C - RELATIVISER LE SURENDETTEMENT ACTIF PAR RAPPORT AU SURENDETTEMENT PASSIF : ÉVOLUTION DE LA PHILOSOPHIE ET DE LA DÉFINITION

Le surendettement est devenu un phénomène social. Sa cause majeure réside le plus souvent dans le fait qu'une part grandissante de la population dispose de ressources structurellement insuffisantes. Pour faire face à leurs difficultés, les personnes fragilisées actionnent, sans toujours en mesurer les conséquences, leur réserve de crédit facile et cher et s'exposent ainsi à la spirale du surendettement.

On peut donc en déduire, d'une part, un manque de réponse et de prise en charge sociale de ces populations et, d'autre part, une offre de crédit pas toujours adaptée à ces situations de fragilité.

Ce constat peut conduire à réviser les responsabilités et l'engagement des acteurs dans la lutte contre le surendettement. Il implique que l'approche généralement faite du surendettement actif/passif soit reconsidérée - et donc également sa définition - au regard de l'imbrication de facteurs multiples souvent cumulés. Il met aussi en lumière les limites des dispositifs légaux de traitement du surendettement qui, si indispensables soient-ils, ne répondent pas au problème de fond de la paupérisation d'une frange croissante de la population.

⁶² Étude de l'Observatoire de l'épargne européenne, disponible sur le site du CCSF, 2005

1. L'évolution de la définition : du surendettement actif vers un surendettement passif

1.1. La distinction actif-passif n'est plus pertinente

La définition actif/passif aura eu le grand mérite d'alléger la culpabilité des personnes surendettées qui, dans leur très grande majorité, vivent extrêmement mal leurs difficultés financières. On sait désormais que les accidents de la vie, qui s'ajoutent d'ailleurs souvent à une situation financière déjà tendue (mais jusqu'alors contenue), sont la première cause de surendettement.

Comme l'indiquait Georges Gloukoviezoff lors de son audition, il ne faudrait pas pour autant que ce constat paralyse la réflexion sur la problématique. Le sociologue souligne, à juste titre, l'importance des définitions car elles induisent les responsabilités des acteurs. Or, cantonner la cause du surendettement à un accident de la vie, c'est réduire la responsabilité du prêteur qui peut alors s'abriter derrière l'argument selon lequel il ne pouvait anticiper la dégradation de la situation de l'emprunteur.

Or, si 4 % des dossiers de surendettement ne comportent que des dettes de la vie courante, 96 % impliquent tout de même... des crédits.

De nombreuses études indiquent clairement que la très grande majorité des personnes qui utilisent le crédit à la consommation à des taux élevés pour faire face à des carences ou des fluctuations de ressources s'acquittent de leur dette, certes au prix fort, mais elles remboursent⁶³. Les banques et les établissements financiers ont donc largement intérêt à la distribution de ce type de crédit, même s'ils s'en défendent, arguant d'un taux moyen de refus avoisinant 30 % des cas. Si le prêteur n'a en effet aucun intérêt à ce que ses clients se retrouvent en situation de surendettement, l'utilisation de ce type de crédit, dans les cas de difficultés financières, est très rentable. « *Si, demain, l'intégralité des besoins de financement était couverte par des aides publiques, les profits des établissements prêteurs chuteraient de manière conséquente* »⁶⁴.

Concernant le surendettement actif, on observe parfois des situations dans lesquelles un accident de parcours a bien eu lieu, difficilement décelable car très antérieur à l'utilisation des réserves de crédit⁶⁵. Cet endettement actif peut aussi résulter d'insuffisances structurelles de ressources. Il peut également résulter de dysfonctionnements administratifs et, notamment, de retards dans le versement de prestations sociales indispensables au bon équilibre du budget.

⁶³ Selon M. Jean-Claude Nasse, délégué général de l'association française des sociétés financières auditionné devant la section des finances le 31 janvier 2007, 90 % des crédits sont recouverts sans incident. Les pertes sont de 2 % de l'encours, étant entendu qu'un crédit sur 10 peut donner lieu à un incident.

⁶⁴ M. Georges Gloukoviezoff dans son audition devant la section des finances le 21 mars 2007.

⁶⁵ Cas signalé par Daniel Tournez, Indecosa CGT, d'une personne pour laquelle il a fallu revenir en arrière de 12 ans pour comprendre quel événement avait déstabilisé son budget.

Pour le sociologue Georges Gloukoviezoff, le surendettement, qui résulte d'un processus, pourrait être ainsi défini : « *lorsqu'une personne rencontre des difficultés d'accès et d'usage dans ses pratiques bancaires et qu'elle ne peut plus mener une vie sociale normale* ».

1.2. Le « malendettement »

Dans son dernier rapport et dans un texte présenté en décembre 2006, le médiateur de la République préfère parler du malendettement, qu'il considère comme une véritable urgence sociale. Partant de l'idée que la généralisation du crédit et l'endettement peuvent être une bonne chose pour le développement économique et social, il constate qu'en période de récession économique, ils peuvent devenir dangereux et précipiter des ménages dans le dénuement. « *En empruntant relativement moins, nous perdons des points de croissance du fait d'une consommation et d'un investissement moindres tout en payant le coût social de la précarisation et de l'exclusion des ménages surendettés. C'est bien de malendettement, c'est-à-dire de mauvais recours au crédit, qu'il faut parler*⁶⁶ ».

Devant un phénomène complexe, le Médiateur en appelle à une responsabilisation des acteurs et à un accompagnement des personnes les plus fragiles en les informant, en prévenant les risques encourus et en diffusant largement un ensemble de bonnes pratiques pouvant les limiter.

Favorable au dépassement de schémas qu'il estime « simplistes » du surendettement actif ou passif, le Médiateur met l'accent sur les nouvelles catégories de populations touchées par le phénomène, comme les retraités, tout en dénonçant le fait que, pourtant, près de 40 % de la population n'a pas accès au crédit.

Le médiateur dessine donc des pistes qui pourraient en partie répondre à la problématique, en privilégiant notamment l'accompagnement social sur le terrain, le renforcement des moyens octroyés à la justice et le crédit éthique. Enfin, il propose l'élaboration d'un guide de bonnes pratiques.

2. Une nouvelle approche

Le surendettement résulte en grande partie des difficultés pour les populations fragilisées à trouver des crédits adaptés à leur situation. Au contraire, dans de nombreux cas, les crédits utilisés vont précipiter leur surendettement. Devant l'accroissement des besoins de crédits, l'offre est donc incontestablement mal adaptée.

⁶⁶ Médiateur actualité, le journal du Médiateur de la République, n° 25, janvier 2007.

2.1. Vers le prêt responsable

Les établissements bancaires, face à des impératifs de rentabilité, ont été amenés à modifier de manière importante leurs méthodes de travail. À la relation personnalisée à la clientèle s'est substitué un mode automatisé de traitement des dossiers, sur la base de *scorings*. Ceux-ci ont certes permis d'accroître l'efficacité de l'évaluation du risque mais ils ont aussi éloigné les populations de leurs banques en réduisant au minimum les échanges. Or, la bonne connaissance et l'accompagnement des clients est un facteur clé pour déceler les difficultés et mettre en route, lorsque c'est nécessaire, des systèmes d'alarme pour que la situation financière ne se dégrade pas davantage. On constate pourtant que le conseil, indispensable pour une bonne gestion de leur budget par les personnes défaillantes, est souvent réservé aux clients aisés qui bénéficient bien plus facilement de conseils en patrimoine qu'ils ont la capacité de rémunérer.

Ce déficit de proximité et d'écoute génère parfois des situations inextricables : mal (ou pas du tout) orientées, les personnes confrontées à l'urgence font des choix qui leur nuisent. Elles hésitent d'ailleurs souvent à solliciter un rendez vous lorsque leur situation se dégrade, de peur de se voir retirer leur carte de crédit ou tout simplement par crainte d'être stigmatisées.

Il faut donc s'interroger sur le conseil bancaire. Peu pratiqué et quasi absent lorsque les difficultés financières s'accumulent, il est pourtant, avec la proximité, un argument commercial fort utilisé par les banques lors de leurs campagnes publicitaires. Le projet de directive européenne,⁶⁷ qui en faisait une obligation, n'a pas trouvé de consensus (notamment sur ce thème) et n'a pu, à ce jour, aboutir. La Fédération bancaire française (FBF) ne cache d'ailleurs pas sa forte réticence à un tel projet, estimant que l'obligation, pour les banques, doit se limiter à l'information. Cette position rejette donc la responsabilité sur le seul emprunteur qui doit être en mesure d'apprécier les dispositions incluses dans l'offre de crédit et de gérer correctement ses remboursements. Le Comité consultatif du secteur financier semble quant à lui acquis à la nécessité de développer la pédagogie bancaire.⁶⁸

On voit aujourd'hui se dessiner un paysage où les banques adaptent leurs produits, développent des services d'accompagnement des personnes en difficulté et s'ouvrent au microcrédit.

⁶⁷ « Il convient de prévoir à l'égard du prêteur, le cas échéant de l'intermédiaire de crédit, une obligation générale de conseil de sorte que le consommateur puisse faire le meilleur choix parmi les types de crédit habituellement offerts par ceux-ci. Le conseil doit notamment tenir compte des capacités de remboursement du consommateur, du risque encouru etc. » article 6 du projet de directive du parlement européen et du conseil du 11 septembre 2002, relative à l'harmonisation des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États-membres en matière de crédit aux consommateurs.

⁶⁸ « Lors de la survenance d'événements qualifiés d'accidents de la vie, les personnes en cause devraient être mieux informées des dispositifs existants en matière de surendettement. C'est le cas par exemple lors de la mise en place de plans sociaux, du décès du conjoint ou d'un divorce » Comité consultatif, rapport 2003.

2.2. Les pratiques bancaires différentes : l'exemple des points Passerelle du Crédit Agricole et l'accompagnement financier pratiqué par certains établissements de crédit

a) Les « Points passerelle » du Crédit Agricole.

Devant l'augmentation du nombre de personnes financièrement fragilisées menacées d'exclusion bancaire, le Crédit Agricole a mis en œuvre depuis plusieurs années un dispositif de solidarité adapté aux besoins spécifiques de ces populations. En 1997, la première initiative de la banque mutualiste a été d'instaurer un médiateur pour accueillir et écouter les personnes rencontrant des difficultés, établir un diagnostic de leur situation financière, leur proposer des solutions et les accompagner jusqu'au redressement. Puis, gardant cette idée de médiation au cœur du dispositif, ont été instaurés les « Points passerelle » dans le Nord-Est de la France.

Ces lieux d'écoute et d'accompagnement travaillent en synergie avec le secteur social et le secteur bancaire, dont les conseillers bénévoles sont directement issus. Les personnes fragilisées bénéficient donc du savoir faire de professionnels qui rejoignent bénévolement la structure associative, souvent une fois retraités, ainsi que de la logistique du réseau Crédit Agricole. Les « Points passerelle » sont ouverts à tous les particuliers, qu'ils soient ou non clients du Crédit Agricole. Une fois le diagnostic financier établi par ces anciens banquiers rodés aux problèmes et aux techniques bancaires, une solution adaptée à chaque cas particulier et un accompagnement sont proposés.

Il est important que les accompagnateurs bénévoles, bien qu'issus du milieu bancaire, soient identifiés comme des personnes appartenant à une structure distincte. En effet, leur rôle doit être clairement dissocié de celui des conseillers financiers, d'une part pour redonner confiance aux personnes en difficulté qui répugnent à confier leurs problèmes à leurs banquiers habituels et, d'autre part, pour éviter toute confusion entre cette démarche sociale d'accompagnement et les objectifs classiques de rentabilité financière auxquels sont astreints les responsables clientèle des agences.

Il s'avère que si des crédits solidaires peuvent être accordés aux personnes en difficulté, parfois sur de très petites sommes, il n'est pas toujours nécessaire d'y recourir pour assainir la situation. Le simple fait de déceler la faille, de dialoguer et d'accompagner la personne suffit dans de très nombreux cas à lui éviter le surendettement. L'accent est en effet mis sur la volonté de la personne à s'en sortir, sur sa situation personnelle globale et pas seulement financière. Cet accompagnement coûteux et sans rentabilité immédiate produit des résultats spectaculaires. Lorsqu'un crédit est accordé, quelle qu'en soit la forme (classique à taux réduit ou microcrédit) il est remboursé et sert de levier pour un redémarrage dans la vie. Les taux de défaillance ne sont pas plus élevés que pour les crédits accordés à la clientèle « classique » et le Crédit Agricole reconnaît même faire des bénéfices sur ces prêts.

L'expérience du Nord-Est a été étendue à une trentaine de structures, un millier de prêts ont été distribués sur 5 ans, 10 000 personnes ont été accueillies (dont 17 % de non clients du Crédit Agricole) dont 2/3 ont retrouvé une autonomie financière totale ou partielle. Depuis 2001, ont été instituées en appui les « caisses locales de développement partagé » permettant d'octroyer plus facilement des prêts solidaires (crédits de resolvabilisation, financement des microprojets professionnels etc.).

Cette initiative originale, saluée par de nombreux acteurs sociaux, a également eu le mérite de fédérer davantage les salariés du crédit agricole qui ont vu, dans le couplage activité solidaire-activité bancaire, un vrai projet d'entreprise auquel ils ont massivement adhéré. Il est vrai que, comme le dit René Petit, président de l'association Passerelle du Crédit Agricole Nord-Est : « *humaniser notre approche des clientèles fragilisées, c'est un beau défi pour les banques mutualistes et une belle opportunité de développement durable pour les banques en général* ».

D'autres banques, notamment mutualistes, se sont engagées dans des démarches d'accompagnement des clientèles les plus fragiles.

b) Les démarches de crédit responsable mises en œuvre par certains établissements financiers

Numéro un du crédit à la consommation en France et en Europe continentale, Cétélem souhaite s'engager sur la voie du crédit responsable : en luttant contre le surendettement (vérification de la solvabilité du demandeur, consultation du fichier des incidents de paiements, mensualités adaptées au budget, taux de refus important, sélection des distributeurs agréés) ; en facilitant l'accès du crédit au plus grand nombre (formules variées de prêts, microcrédit social en partenariat avec des associations) ; en accompagnant des clients fragilisés (révision si nécessaire du montant des mensualités, modification des dates de prélèvement des mensualités, autorisation de reports d'échéances, réaménagement des créances) ; en accompagnant des emprunteurs en difficulté (instauration d'un centre d'aide aux particuliers endettés).

Laser-Cofinoga a instauré un service « accompagnement clients » dont la mission est de resolvabiliser les débiteurs en difficulté. L'écoute et le contact sont au centre de cette cellule qui essaie de tisser des relations de confiance avec le client, en coopération étroite avec des structures sociales. Des plans de redressement sont proposés à la personne, assortis d'un accompagnement. Des points réguliers sont faits sur l'évolution du budget. En partenariat avec les associations accompagnatrices, des microcrédits peuvent être accordés.

Laser-Cofinoga dispose également d'une importante plate-forme « surendettement » qui est mise en alerte dès qu'un avis de recevabilité du dossier d'un de ses clients est délivré par le secrétariat d'une commission de surendettement. Le personnel qui travaille dans ce service a une solide connaissance des arcanes de la procédure et peut, d'une part, conseiller le client en difficulté et, d'autre part, dialoguer avec les autres créanciers pour essayer de trouver des arrangements. Des échanges ont également lieu avec les secrétariats des commissions de surendettement mais la part croissance des dossiers orientés automatiquement semble être actuellement un frein important à la recherche de solutions personnalisées.

La banque Accord, en partenariat avec l'association Crésus, a publié une brochure pédagogique d'information pour la gestion des budgets et la compréhension des coûts réels de certains achats effectués à crédit. Elle a aussi mis en œuvre de nouveaux scores permettant d'anticiper les situations de surendettement et des dispositifs d'alerte. Adeptes de la consultation du FICP et du maintien d'un taux important de refus pour protéger le consommateur, elle a aussi développé des produits de consolidation de dettes pour éviter les situations de surendettement. Une cellule d'accompagnement est également dédiée aux personnes ayant des difficultés de paiement. La banque essaie d'approfondir ses liens avec le milieu associatif, notamment avec l'association Crésus, dans l'instauration de dispositifs d'observation du surendettement et l'établissement de guides de bonnes pratiques.

Les établissements de crédit ne sont pas philanthropes et leur démarche responsable relève bien évidemment aussi du souci de restaurer une image écornée par les accusations récurrentes de leur responsabilité dans le développement du surendettement. De surcroît, les bénéfices à en tirer, cette fois-ci en termes financiers, ne sont pas si négligeables. Sans céder à la naïveté, ces engagements méritent tout de même d'être salués. Ils gagneraient à être généralisés dans toute la profession.

c) Les établissements ayant des missions d'intérêt général

- La Banque postale

La spécificité de la Banque postale tient au fait que son activité est historiquement liée à la fourniture du service universel postal.

Depuis sa création en 2005, elle compte au nombre de ses objectifs le principe de l'accueil de tous les publics et la couverture des besoins bancaires essentiels à un coût raisonnable. Ses tarifs sont en effet globalement inférieurs à ceux pratiqués par les banques de réseau.

L'accessibilité de la Banque postale est une de ses caractéristiques : l'ouverture d'un CCP et/ou d'un livret A, associés à un certain nombre de services gratuits (notamment les dépôts et les retraits au guichet) est due à toute personne qui en fait la demande, conformément à la mission d'intérêt général confiée à l'établissement. Un peu moins de 30 millions de comptes sont ouverts à la Banque postale (11 millions de CCP), 1,5 millions de personnes, parmi la clientèle, sont en situation financière fragile et plusieurs centaines de milliers utilisent leur livret A comme seul instrument bancaire au quotidien. Le réseau des bureaux de poste reste le point central de la relation banque client (17 000 points de contact sur l'ensemble du territoire). La proximité est gage d'une relation de qualité et la Banque postale s'est engagée à ne pas vendre de produits ou de services superflus à ses clients.

En partenariat avec l'Union nationale des centres communaux d'action sociale (UNCASS) la Banque postale agit sur l'exclusion bancaire en proposant aux personnes fragilisées une prise en charge personnalisée pour les aider à sortir de leurs difficultés : pour une somme modique, elles ont accès aux services bancaires de base (CCP, carte de paiement à autorisation systématique, assistance protection juridique).

- Les Caisses d'épargne

Dans le cadre de ses missions d'intérêt général, la Caisse d'Épargne a renforcé son engagement dans la lutte contre l'exclusion bancaire par le biais du dispositif Parcours Confiance. Il s'agit d'offrir aux personnes en difficulté un accompagnement pédagogique et social leur permettant de retrouver une situation financière équilibrée. L'objectif affiché par l'établissement est, qu'à terme, 10 000 particuliers ou professionnels soient accompagnés chaque année par le biais de ce dispositif engagé en 2005.

L'accompagnement permet l'accès, si nécessaire, à des microcrédits. Parcours confiance s'adresse aux personnes confrontées à un accident de la vie ou ayant des revenus trop irréguliers ou insuffisants pour financer leur projet de vie ou encore des personnes ayant accès aux différents services bancaires mais ne sachant pas les utiliser. Il s'adresse aux particuliers clients ou non de la Caisse d'Épargne et aux micro entrepreneurs voulant créer leur propre emploi avec l'appui d'une structure d'aide à la création d'entreprise mais qui ne trouvent pas d'offre bancaire sur le marché pour financer leur projet.

L'enveloppe PELS (projets d'économie locale et sociale) qui sert à financer le dispositif est adossée sur le Fonds de Cohésion sociale en partenariat avec la Caisse des dépôts. Fin 2007, une centaine de salariés Caisses d'Épargne devraient travailler à plein temps pour ce dispositif.

2.3. L'exemple du *Community Reinvestment Act (CRA)*

Aux États-Unis, il semble bien plus admis qu'en France le fait que, proposé de manière adaptée, le crédit peut être un vecteur d'opportunités tant pour l'intégration sociale de l'individu que pour le développement économique local. La rentabilité d'un crédit adapté est depuis longtemps comprise et ont fleuri, ces dernières années, des offres pour des populations jusqu'alors jugées sans potentiel et qui étaient exclues du système bancaire. L'offre de crédit est en effet bien plus large et diversifiée aux États-Unis qu'en France, même si l'accès au compte est moindre. De multiples acteurs interviennent sur ce marché, souvent de manière spécialisée, visant des types précis de population comme, par exemple, certaines minorités ethniques. Les prestations sont donc adaptées à une clientèle assez homogène.

Le *Community Reinvestment Act (CRA)* date de 1977. Il vise à contraindre les organismes financiers, sous peine de sanctions, à ne pas négliger les besoins de financement des populations défavorisées qui se trouvent dans les zones qu'ils couvrent. Cette contrainte pousse les banques à réfléchir sur les types d'offres les mieux adaptées pour rester dans une logique de marché et de profit.

Quatre agences fédérales évaluent les banques à partir de données que celles-ci sont obligées de fournir et qui permettent de déterminer la part de crédit accordée aux populations à faible revenu, les investissements réalisés dans les quartiers, les services offerts dans ces zones et l'appui aux structures de *community development*.

Chaque institution peut ainsi être évaluée avec une certaine transparence. La réussite du système tient à la fois de l'impulsion gouvernementale, du développement de petites banques locales spécialisées et du rôle majeur des fondations sans équivalent dans notre pays, notamment dans la revitalisation des quartiers les plus pauvres. La proximité et la territorialité de l'action sont des éléments clés de la réussite du système qui connaît un effet démultiplicateur : en effet, si les crédits permettent une rénovation immobilière du quartier, les habitants reviennent y loger, les commerces refleurissent etc.

Les banques locales deviennent alors des foyers d'expérimentation des produits les plus adaptés, de leur méthode de commercialisation, de l'évaluation du risque. Une opération réussie peut alors être transposée ailleurs et les produits standardisés.

Les banques locales fonctionnent beaucoup grâce à l'argent des fondations qui bénéficient d'ailleurs également d'argent public. Lorsque les actions sont lancées et connaissent un certain succès, le relais est pris par les banques qui souscrivent ainsi à leur obligation. Le refinancement des opérations est assuré aux conditions normales du marché auprès d'investisseurs privés, de fondations ou de banques.

Cette expérience est intéressante puisqu'elle a permis d'accroître significativement, dans certains quartiers, l'accès au crédit immobilier de populations ayant de faibles revenus.⁶⁹

Si le CRA ne présente pas que des avantages (lourdeur du dispositif, pénalisation de certaines banques locales, manque de contrôle sur certaines pratiques et développement de certaines attitudes prédatrices notamment par la pratique de prêts usuriers, montée des saisies immobilières et des problèmes de surendettement), il n'en demeure pas moins intéressant de constater les taux satisfaisants de remboursement de certaines populations à revenus modestes ou faibles dès lors que l'offre est diversifiée et adaptée et des effets bénéfiques sur certaines territoires comportant des risques d'exclusion forts.

2.4. Tenter de mieux cerner les populations surendettées pour proposer des outils adaptés aux difficultés qu'elles rencontrent

« Le surendettement résulte de l'inadéquation entre les caractéristiques de l'offre, qui découle de contraintes concurrentielles et de réglementations quant aux risques et le besoin des personnes qui sont confrontées à des fluctuations de ressources liées aux accidents de la vie ou à une insuffisance structurelle de ressources. »

« Étonnamment considéré comme relevant d'un autre champ que celui de l'exclusion bancaire, le surendettement est pourtant directement le fruit des difficultés d'usage : c'est parce que les personnes confrontées à un besoin urgent de ressources ne trouvent pas de réponses adéquates qu'elles se tournent vers des produits de crédit qu'elles ne maîtrisent pas ou qu'imparfaitement, qui son trop coûteux ou vendus avec insuffisamment de conseils, conduisant très probablement au surendettement. »

Georges Gloukoviezoff invite donc ici à revoir le rôle des banquiers dans une offre adaptée de crédit aux populations hors normes et leur implication dans le système du traitement du surendettement.

Si l'on part de ce constat, les réponses possibles pour traiter le surendettement sont certainement parmi les plus difficiles à mettre en œuvre : il s'agit de pallier le déficit d'information et de conseil, d'accompagner davantage la personne en difficulté et, surtout, de lui proposer des prestations plus adaptées à sa situation.

Le microcrédit et la médiation constituent des pistes intéressantes.

⁶⁹ La crise immobilière de l'été 2007 aux États-Unis doit bien sûr relativiser le succès de ces montages et rappelle que les ratios prudentiels doivent être respectés. Une attention particulière doit en outre être portée aux crédits à taux variables.

La responsabilisation du prêteur est également une autre voie à considérer. Actuellement, l'État prend seul et intégralement en charge le coût du traitement du surendettement, *via* les commissions dont les secrétariats sont assurés par la Banque de France. Il ne serait pas complètement anormal de faire contribuer financièrement les établissements bancaires qui ont un incontestable avantage à la procédure puisque, souvent, elle leur permet de récupérer au moins une partie des créances qui, sans cette mécanique, auraient de toute façon été perdues. L'exemple belge pourrait être examiné avec profit.

Une autre évolution est à prendre en compte. On sait désormais que les ruptures de parcours de vie, tant professionnelle que familiale, sont devenues des faits courants de société voire qu'elles constituent désormais la norme. Il est donc particulièrement étonnant de constater, surtout au regard de l'allongement de la durée des prêts immobiliers sur 40 voire 50 ans, que ce fait est largement ignoré lors de la signature des crédits.

Il serait donc plus logique d'intégrer d'emblée ces paramètres, non plus en les considérant comme des accidents regrettables imprévisibles mais, au contraire, comme des facteurs déterminants à partir desquels doivent être calculés les risques et déterminés les *scorings*.

Des formules d'assurance existent et sont même obligatoires pour souscrire certains crédits, notamment immobiliers. Sur l'achat de biens de consommation, sont souvent proposées des assurances décès et arrêt de travail (accidents, maladies, incapacités, etc.). La moitié des emprunteurs de ce type de crédits souscrivent une assurance, dans la limite d'un plafond de 15 000 €.

Les crédits revolving peuvent aussi être couverts, surtout en cas de décès. En cas d'arrêt de travail, des franchises importantes découragent la souscription.

Des assurances pertes d'emploi peuvent être souscrites dans le cadre de crédits immobiliers et mobiliers mais elles sont également très chères et comportent de longues franchises (au moins 6 mois). N'y ont recours que les personnes dont les situations professionnelles sont vraiment périlleuses. En l'absence de mutualisation, l'assurance de tels risques n'est actuellement pas à l'ordre du jour...

II - TRAITEMENT DU SURENDETTEMENT

Le dispositif de traitement du surendettement résulte de la mise en œuvre des textes législatifs et réglementaires intégrés dans le code de la consommation au livre III, titre III (art L.330-1 et suivants).

En métropole, c'est la Banque de France qui gère les secrétariats des commissions de surendettement, dans le cadre du contrat de service public conclu avec l'État.

Dans les DOM, Saint-Pierre-et-Miquelon, à Mayotte depuis le 1^{er} avril 2007, c'est l'IEDOM⁷⁰ qui est compétent.

L'IEOM⁷¹ exerce sur les mêmes bases juridiques législatives et réglementaires cette activité en Nouvelle Calédonie également depuis le 1^{er} avril 2007.

Néanmoins, si le cadre juridique est le même qu'en métropole, les caractéristiques socio économiques des DOM accroissent les difficultés d'un traitement amiable et pérenne. Au départ, 50 % des dossiers présentent une capacité de remboursement négative (30 % en métropole) et 13 % des dossiers sont constitués uniquement d'arriérés de charges courantes (3 % en métropole).

A - LA COMMISSION RESTE LA CLÉ D'ENTRÉE DANS LE DISPOSITIF

Trois réformes - 1995, 1998, 2003 - ont donné le cadre du traitement du surendettement des particuliers, privilégiant tour à tour le rôle du juge ou de la commission. Depuis la loi Borloo, le rôle du juge a été renforcé mais la commission reste la clé d'entrée dans le dispositif où la personne doit être l'élément central.

Avant de déposer un dossier de surendettement à la Banque de France ou à l'IEDOM, les personnes ayant des difficultés pour faire face à l'ensemble de leurs charges courantes et aux remboursements de leurs crédits, cherchent d'abord des solutions soit en sollicitant la famille, les amis, soit en utilisant du crédit renouvelable ou en renégociant leurs dettes auprès de leur banquier, soit en recherchant des rachats de crédits ou encore, en demandant au juge d'instance une suspension des obligations découlant d'un crédit⁷².

Dans les DOM, l'entraide familiale demeure très présente notamment sous forme de tontine. À Mayotte, un mécanisme (*chicoa*) collecte l'épargne de la famille au sens large et la redistribue en cas de besoin.

Le dépôt d'un dossier à la Banque de France ou à l'IEDOM est le plus souvent ressenti comme un dernier recours lorsque les impayés, les pénalités, les poursuites des créanciers deviennent insupportables et rendent l'existence dramatique. De nombreuses personnes se renseignent d'ailleurs sur la procédure et renoncent finalement à déposer le dossier compte tenu de la multiplicité des documents à fournir, des incertitudes sur les chances de succès et du conseil parfois donné, lorsqu'elles sont propriétaires, de vendre leur logement.

⁷⁰ IEDOM : Institut d'émission des départements d'Outre-mer.

⁷¹ IEOM : Institut d'émission Outre-mer, équivalent à l'IEDOM pour les territoires du Pacifique, de Nouvelle-Calédonie, de Polynésie Française, de Wallis et Futuna.

⁷² Possibilité peu utilisée parce que peu connue, pourtant offerte par l'article L 313-12 du Code de la consommation.

1. Information et dépôt du dossier

La procédure de traitement du surendettement a été construite pour les personnes de bonne foi se trouvant « dans l'impossibilité manifeste... de faire face à l'ensemble de ses dettes non professionnelles exigibles et à échoir »⁷³. La procédure est gratuite.

C'est la personne surendettée qui doit engager personnellement la procédure en déposant un dossier auprès du secrétariat de la commission. Le dossier comporte la description de la situation familiale, le montant détaillé des ressources et des biens, d'une part et, d'autre part, l'ensemble des dettes, avec les noms et adresses des créanciers, les cautions éventuelles et les dépenses courantes. De nombreuses pièces justificatives sont demandées : pièce d'identité, livret de famille, dernier avis d'imposition, relevés des trois derniers mois de tous les comptes bancaires, quittances... ainsi qu'une lettre expliquant les causes du surendettement. La demande doit en effet être écrite et motivée.

Le premier problème rencontré par les personnes en difficulté financière est l'information sur cette procédure : documents à fournir, conditions de réalisation, délais, conséquences. La complexité de la procédure est une réalité quel que soit le lieu d'habitation, elle est plus particulièrement ressentie dans les zones rurales, les banlieues défavorisées, les départements et collectivités d'Outre-mer.

C'est pourquoi les lieux d'information sur la procédure répondent à de réels besoins : les bureaux d'accueil et d'information de la Banque de France, mis en place après la restructuration du réseau de la Banque de France en accord et avec le plus souvent le soutien des élus locaux, les bureaux d'action sociale des mairies, les associations de consommateurs ou les associations familiales contribuent à cette information. En outre, certains secrétariats de commission reçoivent et renseignent le public avant le dépôt d'un dossier et/ou en cours de procédure.

Dans ce souci d'information, l'IEDOM a mis en place des bureaux d'accueil, ouverts périodiquement dans les zones éloignées des agences : Saint-Pierre à la Réunion, Basse-Terre en Guadeloupe, Saint-Laurent-du-Maroni en Guyane. En 2007, l'ouverture d'un bureau est prévue à Saint-Martin.

De nombreux sites Internet publics et associatifs expliquent également la procédure. Reste à savoir si l'ensemble des personnes en situation d'exclusion financière y ont accès.

Le dossier précise que, dès le dépôt de la demande, la personne sera inscrite au Fichier des incidents de remboursements des crédits aux particuliers (FICP) géré par la Banque de France. La loi de 1998 avait prévu une inscription à la recevabilité de la demande mais la loi du 1^{er} août 2003 a avancé cette inscription au moment du dépôt.

⁷³ Article L 330-1 du Code de la consommation.

Depuis mars 2003, le FICP DOM, géré par l'IEDOM, est intégré au FICP géré par la Banque de France. Depuis cette date, toutes les déclarations des DOM sont donc intégrées. À compter du 1^{er} avril 2007, le champ du FICP a été étendu à Mayotte et aux collectivités du Pacifique.

Concrètement, l'inscription au FICP interdit au cours de la procédure de faire de nouveaux crédits (sauf accord, dans des cas très particuliers, de la commission). Toutefois, le dépôt d'un dossier n'interrompt ni les paiements dus, ni les poursuites. En prenant connaissance de cette inscription, certains établissements bancaires demandent la restitution des chèquiers et cartes. Cette pratique n'a pas de fondement légal mais provoque souvent la confusion quant aux conséquences d'une inscription au FICP.

2. Rôle de la Commission

S'il revient à la Commission dans sa nouvelle composition d'apprécier les conditions d'ouverture de la procédure et l'orientation du dossier, c'est le secrétariat qui instruit le dossier. Son rôle est donc tout à fait essentiel.

Comme l'indiquait le gouverneur de la Banque de France lors de son audition, confrontés de manière permanente à des flux importants de dépôts de dossiers, les services de la Banque ont pour objectifs de traiter rapidement et efficacement ces dossiers. La phase dite amiable, que l'on détaillera ci-après, doit ainsi être effectuée dans un délai maximum de quatre mois, ce qui peut conduire à dégrader la qualité de l'accueil physique ou téléphonique des personnes surendettées.

Cet afflux de dossiers conduit également la plupart des commissions à travailler aux différents stades de la procédure de façon standardisée tant pour une recevabilité d'office que pour des orientations en plans conventionnels ou en procédure de rétablissement personnel d'office, selon des critères précisés dans les règlements intérieurs des commissions. La mise en œuvre généralisée de l'application informatique Suren 2 accentuera encore cette standardisation du traitement. Cet outil, en effet, proposera au gestionnaire « *une automatisation du travail de pré-analyse et de pré-rédaction de la motivation, via l'interprétation des données saisies par un algorithme* »⁷⁴.

2.1. Deux nouveaux acteurs bénévoles

Selon l'article L 331-1 du Code de la consommation, la commission comprend le représentant de l'État dans le département qui assure la présidence, le trésorier payeur général, vice-président, le directeur des services fiscaux, le représentant de la Banque de France qui assure le secrétariat, et deux personnalités proposées par l'Association française des établissements de crédit et des entreprises d'investissement d'une part et les associations familiales ou de consommateurs d'autre part.

⁷⁴ Source : document Banque de France, Les points forts de Suren 2.

Pour que la personne soit au centre du dispositif, la loi du 1^{er} août 2003 a prévu un élargissement de la commission à deux nouveaux membres : une personne justifiant d'une expérience dans le domaine de l'économie sociale et familiale, une personne justifiant d'un diplôme et d'une expérience dans le domaine juridique. La loi précise que ces personnes «*sont associées à l'instruction du dossier et assistent aux réunions de la commission de surendettement avec voix consultative*». La participation des nouveaux intervenants à l'instruction du dossier a pour objet d'assurer une meilleure connaissance de la situation du débiteur selon la circulaire d'application du 12 mars 2004.

Or, la rémunération de ces nouveaux intervenants n'a pas été prévue. Si le décret du 24 février 2004 demande une expérience professionnelle d'au moins trois ans pour ces nouveaux membres et une licence en droit pour le juriste, il indique aussi qu'ils «*interviennent à titre gracieux*».

Comment dès lors trouver les compétences et les personnes disponibles pour participer à l'instruction des dossiers, à l'audition des débiteurs, aux réunions de la commission ?

Il n'est pas étonnant que les candidats soient rares et que leur implication dans le traitement des dossiers soit extrêmement variable. Néanmoins, la qualité d'intervention de ces membres bénévoles, dans certaines commissions, constitue un apport incontestable et mérite d'être soulignée.

Lors de l'examen sur saisine gouvernementale du projet de loi introduisant dans la procédure le rétablissement personnel, le Conseil économique et social avait souligné la nécessité de mise à disposition de moyens matériels et humains pour que la commission assume son rôle de proximité.

Le rapport du comité de suivi de l'application des dispositions relatives au surendettement de la loi du 1^{er} août 2003, présidé par Guy Canivet, constate que, du fait de cette intervention à titre gratuit, «*les préfets et les premiers présidents de cour d'appel ne sont parvenus qu'avec difficulté à trouver des candidats remplissant les conditions légales et ayant la disponibilité suffisante pour siéger une fois par semaine au sein des commissions*». Au moment de la remise du rapport (30 novembre 2005) 20 % des commissions étaient dépourvues de conseiller social et 30 % de juriste.

2.2. L'importance du règlement intérieur des commissions

Les commissions, sur la base des dispositions législatives et réglementaires du Code de la consommation, se sont dotées de règlements intérieurs, qui font l'objet d'un examen périodique précisant leurs conditions d'organisation et de fonctionnement.

Depuis la restructuration du réseau de la Banque de France, les commissions ont pour l'essentiel une compétence départementale. La présidence et la composition nominative sont précisées dans le règlement intérieur, de même que les documents donnés aux membres de la commission. Les dossiers sont soit envoyés une semaine à l'avance (cas le plus favorable) soit remis en séance. La consultation des différentes pièces des dossiers est en général possible, le plus souvent sur rendez vous auprès des secrétariats. Le volume des dossiers soumis à chaque commission a conduit à différentes recherches pour automatiser certains traitements et présenter sous forme dématérialisée les éléments en commission. Ainsi, à la Réunion, une expérience de présentation des dossiers sous forme de Power Point est en cours. La présentation des dossiers en commission sous forme dématérialisée est prévue dans Suren 2.

3. Recevabilité des dossiers

C'est également le règlement intérieur des commissions qui organise le travail des secrétariats en fixant des principes d'instruction des dossiers.

Les dossiers qui répondent à certains critères fixés dans le règlement intérieur et découlant des dispositions réglementaires et de la jurisprudence sont considérés comme recevables d'office et présentés sous forme de liste à la commission. Ainsi, pour la recevabilité, peuvent ainsi être présentés sous forme de liste, les dossiers de débiteurs n'ayant pas de bien immobilier (propriétaire ou accédant) répondant aux critères suivants :

- débiteur de bonne foi ;
- re-dépôt prévu dans le plan précédent, sans aggravation de l'endettement ;
- re-dépôt compte tenu d'un changement de situation : baisse de ressources, séparation, augmentation des charges ;
- mensualités contractuelles supérieures à la capacité de remboursement ;
- absence de capacité de remboursement pour régler retards de charges et impayés.

Les autres dossiers sont présentés à la commission pour examen de recevabilité. Tout participant peut demander en théorie l'examen d'un dossier admis sur liste. Dans les faits, le débat en commission est le plus souvent limité aux cas soulevés par les secrétariats, ce qui fait de cette entité un acteur essentiel de la procédure et peut expliquer des pratiques différentes des commissions.

Certains règlements intérieurs ont ainsi listé des critères de dossiers « à examiner », pour lesquels le rapporteur indique en préalable l'avis et les motivations du secrétariat :

- bonne foi non établie avec par exemple utilisation de cartes avec un plan en cours, nombreux crédits souscrits sans aucune mesure par rapport aux revenus au moment de la souscription ;
- endettement récent pour des biens non indispensables à la vie courante et des montants dépassant 3 500 € ;
- absence de surendettement avec présence d'un patrimoine important ;
- nature de l'endettement : dettes professionnelles, dettes liées à des condamnations pénales ;
- révision de dossiers sans changement de situation ;
- nouveau dépôt après décision d'irrecevabilité...

3.1. Appréciation de la bonne foi

Selon la Cour de Cassation, le débiteur qui présente une demande à la commission est présumé de bonne foi. Ainsi, il est précisé au dépôt du dossier que toute fausse déclaration, toute remise de documents inexacts, toute dissimulation de biens fait perdre le bénéfice de la procédure. Il est parfois difficile, au stade de l'instruction du dossier par le secrétariat, de déceler les omissions ou inexactitudes dans les déclarations qui sont certifiées « sur l'honneur ». C'est au créancier d'apporter la preuve de la mauvaise foi du débiteur. De plus, le juge ne peut pas statuer d'office sur la mauvaise foi de la personne surendettée s'il n'est pas saisi par un créancier en ce sens. La bonne foi est donc appréciée par la commission lors de l'examen de recevabilité.

3.2. Procédure spécifique des professionnels

Les commerçants, artisans, agriculteurs, membres des professions libérales en activité ou dont la cessation d'activité est inférieure à un an sont éligibles à des procédures spécifiques et ne relèvent pas de la procédure de surendettement des particuliers. Cette irrecevabilité s'applique même aux dettes non professionnelles.

Sont également exclus de cette procédure de traitement du surendettement, parce que relevant d'autres procédures, les associés d'une société en nom collectif, les associés d'une société civile professionnelle.

3.3. Suspension des procédures d'exécution

La recevabilité du dossier n'entraîne pas la suspension des poursuites : il est donc très important que la personne surendettée demande au juge (par l'intermédiaire de la commission, certaines d'ailleurs le proposent) la suspension des voies d'exécution, mobilières et immobilières. La décision du juge est indépendante de la recevabilité de la demande. Le débiteur peut demander lui-même au juge la suspension des voies d'exécution mais certains refusent de suspendre les poursuites tant que le dossier n'est pas déclaré recevable.

L'enquête typologique de la Banque de France indique que 5 % des surendettés font l'objet de poursuites et que la nature de celles-ci a évolué entre 2001 et 2004, les saisies de biens mobiliers (meubles, véhicules...) passant de 39,3 % à 61,4 %.

Tableau 7 : Nature des poursuites (en %)

| | |
|---|-----|
| Saisies sur compte bancaire | 10 |
| Saisies de biens immobiliers | 9 |
| Saisies de biens mobiliers (meubles, véhicules...) | 39 |
| Saisies des rémunérations (salaire, Assedic, retraite...) | 42 |
| TOTAL | 100 |

Source : enquête typologique de la Banque de France 2004

4. Orientation des dossiers recevables

La personne surendettée doit déclarer tous les éléments actifs et passifs de son patrimoine, il apparaît donc assez rapidement si elle a une capacité de remboursement ou si elle n'est pas en mesure de faire face aux dépenses de la vie quotidienne.

C'est la commission qui procède à l'orientation des dossiers qu'elle a déclarés recevables. À ce stade aussi, le travail est préparé par les secrétariats qui présentent en séance les dossiers sous forme de liste dont les principes sont détaillés dans le règlement intérieur : orientation vers un traitement en procédure classique, orientation vers l'ouverture d'une PRP, orientation vers une demande d'ouverture de PRP à examiner.

La commission a deux possibilités d'orientation des dossiers correspondant à la gravité du surendettement : la première recouvre deux cas.

- 1^{er} cas : quand les ressources ou l'actif le permettent, la commission demande au secrétariat de préparer un plan conventionnel, qui suppose l'accord du débiteur et de tous les créanciers. Si le plan conventionnel ne peut pas être établi à cause du désaccord d'une partie, la personne peut demander à la commission de faire des recommandations : mesures de rééchelonnement, réduction d'intérêt, effacement partiel de dettes. Pour entrer en vigueur, ces mesures doivent être homologuées par le juge.
- 2^{ème} cas : l'insolvabilité. La commission n'estime pas la situation de la personne irrémédiablement compromise, mais constate l'absence de ressources ou de biens saisissables de nature à apurer tout ou partie des dettes. Elle peut alors décider d'un moratoire de 2 ans maximum à l'issue duquel la situation du débiteur sera réexaminée et une partie des dettes éventuellement proposée à l'effacement.
- 3^{ème} cas : la situation irrémédiablement compromise. La commission propose la procédure de rétablissement personnel. Si la personne l'accepte, le dossier est transmis au juge.

Près de 84 % des dossiers recevables sont orientés en procédure amiable classique.

5. Élaboration d'un plan conventionnel

À partir des informations données par le débiteur et les créanciers, le secrétariat prépare un plan conventionnel de redressement qui suppose le recensement de toutes les créances, en faisant éventuellement un appel aux créanciers.

Cet appel est publié dans un journal habilité à recevoir les annonces légales dans le département où siège la commission saisie. L'appel précise dans quels délais les créanciers doivent adresser leurs créances au secrétariat de la commission. Cette procédure est rarement utilisée car coûteuse.

Le secrétariat informe le débiteur et les créanciers de l'état du passif qu'il a dressé.

Si le débiteur conteste cet état⁷⁵, il dispose d'un délai de vingt jours pour demander à la commission la saisine du juge de l'exécution aux fins de vérification de la validité des créances et du montant des sommes réclamées.

⁷⁵ Ce qui est peu fréquent compte tenu de la situation du débiteur et de la difficulté à vérifier l'exactitude des frais et intérêts réclamés.

Même en l'absence de demande du débiteur, la commission peut en cas de difficulté saisir le juge aux mêmes fins (article L 331-4). La présence dans la commission d'un juriste a été souhaitée pour répondre à cette attente des débiteurs et des secrétariats d'une vérification le plus en amont possible de la procédure.

Après avoir été informés de l'état du passif déclaré par le débiteur, les créanciers disposent d'un délai de 30 jours pour fournir, en cas de désaccord, les justifications de leurs créances.

La commission a un droit de communication auprès des administrations, des établissements de crédit, des organismes de sécurité sociale et des services chargés de centraliser les risques bancaires et les incidents de paiement, pour toute information sur la situation du débiteur et les procédures de conciliation amiables en cours (article L 331-3).

- Détermination du « reste à vivre » et de la capacité de remboursement

Le reste à vivre est fixé par la commission, après avis du conseiller en économie sociale et familiale. Il doit permettre de faire face aux dépenses courantes. Il ne peut être inférieur au RMI pour une personne seule, majoré de 50 % dans le cas d'un ménage, ni à la quotité insaisissable prévue par le Code du travail (article R 145-2) calculée à partir de l'ensemble des ressources du débiteur. La loi de programmation pour la cohésion sociale du 18 janvier 2005 modifiée par la loi 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement, a précisé que la part de ressources laissée à la disposition de la personne surendettée doit intégrer les dépenses de logement, d'électricité, de gaz, de chauffage, d'eau, de nourriture, et de scolarité, dans la limite d'un plafond.

Dans les faits, on constate que les commissions ont une certaine marge d'appréciation pour déterminer ce minimum vital. Il est souvent calculé de façon extrêmement stricte et au moindre imprévu, maladie, difficulté liée à la scolarité, panne de véhicule, des ressources insuffisantes remettent en cause les modalités de règlement des dettes. Les charges sont en effet soit forfaitisées, soit prises en compte pour leur valeur réelle sur la base de justificatifs. Certains règlements intérieurs demandent aux secrétariats de retenir la somme la plus favorable au débiteur. Cette détermination est susceptible de recours devant le juge de l'exécution

- Détermination de la capacité de remboursement

Elle est obtenue par différence entre l'ensemble des ressources du débiteur et le reste à vivre fixé par la commission.

Par dérogation, une capacité de remboursement supérieure peut être dégagée, par exemple pour sauvegarder la résidence principale dans le cadre d'une accession à la propriété, pour sauvegarder le véhicule, pour rembourser des loyers impayés afin d'éviter une expulsion.

L'enquête de la Banque de France montre que, dans la pratique, les capacités de remboursement dégagées sont extrêmement faibles, les dossiers présentant une capacité négative sont passés entre 2001 et 2004 de 27,2 % à 31,8 %. En 2004, 41,8 % des dossiers ont une capacité positive inférieure au RMI. Dans les DOM, un débiteur sur deux présente une capacité de remboursement négative. Trois débiteurs sur quatre présentent une capacité de remboursement négative ou inférieure au RMI.

- Élaboration du plan conventionnel

La durée totale du plan ne peut excéder dix ans y compris lorsque le plan fait l'objet d'une révision ou d'un renouvellement, sauf bien immobilier, résidence principale de la personne surendettée. Cette limitation a été introduite par la loi du 1^{er} août 2003 pour éviter des dépôts successifs.

- Ordre de traitement des dettes

Depuis la loi du 18 janvier 2005, les créances des bailleurs sont prioritaires pour éviter l'expulsion. Avant cette obligation, les secrétariats s'efforçaient de trouver des solutions préservant le logement des familles.

Depuis la loi de 2003, le traitement des dettes fiscales et de sécurité sociale a été modifié : elles peuvent faire l'objet de report, de rééchelonnement, de remise partielle, comme les autres dettes.

C'est le règlement intérieur qui fixe au secrétariat l'ordre de traitement des dettes, par exemple :

- créances des bailleurs ou échéances de crédits immobiliers ;
- dettes de la vie courante : eau, électricité, assurance, mutuelle ;
- dettes fiscales et parafiscales ;
- autres dettes : sécurité sociale, CAF, dettes familiales ;
- échéances des crédits à la consommation.

- Traitement des dettes fiscales

Au stade de la phase amiable, l'administration fiscale a déjà été saisie d'une demande de remise gracieuse d'impôts directs ou de dispense de paiement (article R 333-1 se référant à l'article 247 du livre des procédures fiscales). La présence dans la commission du directeur départemental des services fiscaux et du trésorier payeur général devrait être de nature à faciliter le traitement de ces dettes.

- Différentes mesures possibles

Selon l'article L 331-6, le plan peut comporter des mesures de report ou de rééchelonnement des paiements de dettes, des remises de dettes, de réduction ou de suppression des taux d'intérêt.

Ce sont les règlements intérieurs des commissions qui fixent les principes orientant le travail des secrétariats. Ils peuvent ainsi prévoir une égalité de taux par catégorie de crédits (immobilier, consommation...). Sauf exception, comme la conservation du véhicule lié à l'emploi, l'égalité de traitement des créanciers est recherchée au sein d'une même commission, ce qui n'empêche pas une disparité de traitement entre les commissions.

La négociation privilégie une approche collective des aménagements de créances. Le secrétariat peut demander aux créanciers l'abandon de leurs créances si les dettes sont de faible montant, s'il s'agit par exemple d'un solde après vente d'un bien immobilier ou d'un véhicule.

Les dettes alimentaires, les amendes, les réparations pécuniaires au bénéfice des victimes dans le cadre d'une condamnation pénale, ne peuvent faire l'objet d'aucun réaménagement.

Concernant les dettes alimentaires, il s'agit en principe d'une obligation qui permet au créancier de faire face à un besoin vital : c'est le sens des obligations expressément stipulées dans le Code civil : obligation des parents d'entretenir leurs enfants, devoir de secours entre époux, aliments dus par les enfants aux ascendants dans le besoin. Les hôpitaux pour les frais d'hospitalisation, le Trésor Public pour les frais de cantine scolaire, les caisses d'allocations familiales ne devraient donc pas pouvoir se prévaloir de l'article L 333-1 du Code de la consommation, ce qui n'est pas toujours le cas.

Les projets de plan approuvés et signés par le débiteur et les créanciers sont présentés à la signature du président de la commission. Cette signature donne force conventionnelle au plan.

Conformément à leur mission initiale, la Banque de France constate que les commissions restent avant tout des instances de conciliation entre débiteurs et créanciers. Même si la proportion baisse, ce sont toujours 67 % des dossiers en métropole, 62 % dans les DOM avec des différences entre DOM (49 % en Guadeloupe, 73 % en Martinique, 79 % en Guyane) qui aboutissent à un plan conventionnel de redressement.

Les réaménagements consentis à l'amiable par les créanciers sont majoritairement des rééchelonnements sur des durées inférieures à 5 ans. Les réductions de taux d'intérêt sont substantielles : 3 fois sur 4, l'intérêt est ramené au niveau ou en deçà de l'intérêt légal.

Les moratoires sont proposés dans un dossier sur quatre en métropole, un sur trois dans les DOM avec des différences importantes entre DOM : 44 % de moratoires à la Réunion, 33 % aux Antilles. La pratique des moratoires était plus importante qu'en métropole en 2001 (32 %).

Le nombre de moratoires, sensiblement supérieur dans les DOM à celui demandé en métropole, s'explique en partie par :

- un pourcentage de dossiers présentant une capacité de remboursement négative supérieur à celui de la métropole ;
- un taux d'orientation en PRP moins important qu'en métropole ;
- une fraction de débiteurs propriétaires de leur résidence principale qui refusent de ce fait la PRP, compte tenu des risques de vente.

6. Échec de la phase amiable

Le refus ou l'absence de réponse d'un créancier ou du débiteur conduit à un échec de la phase amiable, matérialisé par un procès verbal, signé par le président de la commission.

La commission est informée des échecs rencontrés en phase amiable et des motifs de refus par exemple:

- refus par un ou plusieurs créanciers d'un moratoire « sec » de deux ans ;
- refus d'un plan sur 10 ans avec abandon du solde à l'issue ;
- demande de la mise hors plan de la dette (en l'espèce une dette considérée par un centre hospitalier comme dette alimentaire).

Lors de son audition, M. Jean-Marc Guillembet, directeur en charge des relations extérieures de l'entreprise Laser, a fait état d'une montée des contestations des créanciers. Ceux-ci estiment que les modalités de travail des commissions, de plus en plus automatisées, se sont modifiées et qu'il est aujourd'hui plus difficile de parvenir à des règlements amiables⁷⁶.

Lorsqu'il y a échec du plan, le débiteur peut alors saisir la commission pour obtenir des « recommandations » transmises au juge qui leur confère (ou non) force exécutoire.

⁷⁶ « Les contestations des établissements auprès de la Banque de France sont dues au fait que les relations sont presque exclusivement unilatérales alors qu'elles devraient être bilatérales. En effet, les commissions, encombrées par le nombre de dossiers, ne proposent plus, mais imposent des mesures et des recommandations, au niveau de l'étalement des créances et des taux. Au démarrage de la loi Neiertz - à cette époque, je m'occupais d'une structure de surendettement - nous respections l'esprit de la loi, qui était de négocier au même titre que dans une procédure collective. Aujourd'hui, on assiste à une recrudescence des contestations car les décisions sont très souvent prises unilatéralement. » Audition de M. Jean-Marc Guillembet, entreprise Laser, devant la section des finances le 31 janvier 2007.

6.1. Phase de recommandation

L'article L 331-7 précise : « en cas d'échec de sa mission de conciliation, la commission peut, à la demande du débiteur et après avoir mis les parties en mesure de fournir leurs observations, recommander tout ou partie des mesures suivantes :

- rééchelonner le paiement des dettes de toute nature, y compris, le cas échéant, en différant le paiement d'une partie d'entre elles ;
- imputer les paiements d'abord sur le capital ;
- prescrire que les sommes correspondant aux échéances reportées ou rééchelonnées porteront intérêt à un taux réduit ne pouvant excéder le taux d'intérêt légal ;
- en cas de vente forcée du logement principal du débiteur... réduire par proposition spéciale et motivée le montant de la fraction des prêts immobiliers restant due...».

Ces mesures n'ont un intérêt que lorsqu'il y a des ressources ou des biens saisissables de nature à apurer tout ou partie de la dette. Face à des débiteurs sans capacité de remboursement, la loi du 29 juillet 1998 a introduit (article L 331-7-1) la possibilité d'effacement partiel ou total des créances, sous le contrôle du juge. Avec la mise en œuvre de la procédure de rétablissement personnel, le dispositif des recommandations dites extraordinaires a été modifié et seul l'effacement partiel demeure possible. On peut regretter cette limitation du traitement de l'insolvabilité.

6.2. Recommandations extraordinaires. Moratoire et effacement partiel des créances

Lorsque la commission constate l'insolvabilité du débiteur, elle recommande, dans un premier temps, la suspension de l'exigibilité des créances autres qu'alimentaires, pour une durée qui ne peut excéder 2 ans. La suspension du paiement des créances entraîne la suspension du paiement des intérêts.

L'article L 331-7-1 définit l'insolvabilité comme l'absence de ressources ou de biens saisissables de nature à permettre d'apurer tout ou partie des dettes et rendant inapplicables les mesures prévues à l'article L 331-7 (recommandations ordinaires).

À l'issue du moratoire, la situation du débiteur est réexaminée : s'il n'est plus insolvable, la commission propose les mesures de rééchelonnement. Si le débiteur demeure insolvable, elle oriente souvent le dossier en PRP pour éviter une succession de moratoires.

S'il existe une petite capacité de remboursement, insuffisante pour solder l'ensemble des dettes, la commission peut utiliser celle-ci sur la durée maximale de rééchelonnement et proposer un effacement du solde.

La proposition de la commission doit être motivée.

Lorsque la commission propose un effacement partiel, effacement du solde des dettes non rééchelonnées, le juge en vérifie la régularité et le bien fondé avant leur homologation qui leur donne force exécutoire.

Dans l'enquête de la Banque de France de 2004, on constate que les mesures recommandées par les commissions, au titre de l'article L 331-7-1, sont à 70 % des moratoires et à 30 % des effacements de dettes.

7. Orientation en procédure de rétablissement personnel (PRP)

C'est l'apport majeur de la réforme intervenue en 2003. Cette procédure réservée aux personnes dont la situation est jugée « irrémédiablement compromise » conduit à l'effacement de toutes les dettes au prix de la liquidation du patrimoine quand il y en a un. Cette situation est appréciée à partir d'un faisceau d'indices, elle correspond à l'impossibilité manifeste de mettre en œuvre les mesures de traitement précédemment décrites.

Lorsque la commission propose l'orientation du dossier en PRP, elle doit recueillir l'accord de la personne concernée. Il est souhaitable que toutes les conséquences attachées à la procédure soient clairement expliquées au débiteur pour qu'il puisse prendre sa décision en toute connaissance de cause. Or, des différences d'appréciation des juges demeurent quant aux conséquences de la procédure (*cf. infra*).

Comme pour la recevabilité, les secrétariats des commissions travaillent selon la feuille de route donnée par le règlement intérieur. Comme tenu des incertitudes quant à la définition d'une situation « irrémédiablement compromise », les listes d'orientation en procédure de rétablissement personnel peuvent varier sensiblement d'une commission à l'autre.

Sont ainsi présentés, sous forme de liste, dans certaines commissions, les dossiers orientés d'office en procédure de rétablissement personnel selon cinq critères :

- dossiers présentés par des personnes de plus de 50 ans, bénéficiaires du RMI, demandeurs d'emploi de longue durée ou retraités, avec absence de capacité de remboursement ;
- dossiers présentés par des personnes de moins de 50 ans présentant un handicap ou étant en congé de maladie longue durée avec absence de capacité de remboursement ;

- dossiers présentés par des personnes de plus de 40 ans ayant bénéficié précédemment d'un moratoire sur l'ensemble des dettes dont la situation n'a pas évolué favorablement ;
- re-dépôts de dossiers à capacité de remboursement négative, faisant suite à un moratoire, réexamens de dossiers dont la capacité de remboursement est restée négative à l'issue de la suspension d'exigibilité.

D'autres commissions incluent dans les listes d'orientation d'office en PRP les réexamens de dossiers de personnes jeunes mais sans qualification.

Enfin, certaines excluent de la procédure de rétablissement personnel les jeunes, qu'ils soient au chômage ou non, compte tenu des perspectives d'emploi futur.

Les pratiques des commissions s'avèrent donc assez différentes. Cela est en partie dû aux contextes socio-économiques variables d'une région à l'autre et est permis par le flou juridique laissé volontairement par le législateur dans sa définition d'une situation « *irréremédiablement compromise* ».

8. Règlements amiables en Europe

La plupart des pays européens ont une législation sur l'apurement des dettes des consommateurs.

Plusieurs pays donnent la priorité aux règlements amiables. La procédure est alors en deux temps : le débiteur doit d'abord chercher à obtenir un règlement à l'amiable avec ses créanciers. Ce n'est qu'à l'issue de cette phase et en cas d'échec qu'il peut déposer une demande d'apurement judiciaire de ses dettes devant un tribunal. Un conseiller aide généralement la personne surendettée dans ses négociations avec les créanciers. En Norvège et en Suède, une demande doit être formulée en ce sens auprès des agents d'excusions des créances.⁷⁷ À certains égards, la pratique Belge est intéressante car la médiation s'exerce ou non dans le cadre d'une procédure judiciaire.

En Belgique⁷⁸, la médiation de dettes est définie par la loi du 12 juin 1991 comme « *la prestation de services, à l'exclusion de la conclusion d'un contrat de crédit, en vue de réaliser un aménagement des modalités de paiement de la dette qui découle totalement ou partiellement d'un ou plusieurs contrats de crédit* ».

⁷⁷ Rapport sur les solutions juridiques des problèmes de l'endettement dans une société de crédit. Bureau du Comité européen de coopération juridique, octobre 2005.

⁷⁸ Introduction à la médiation de dettes amiable, Asbl Grepa, mai 2007 ; Anne Defossez, juriste et directrice du centre d'appui aux services de médiation de dettes de la région de Bruxelles Capitale.

Seuls peuvent exercer une médiation de dettes :

- les intervenants désignés par la loi : avocat, officier ministériel ou mandataire de justice ;
- les intervenants agréés : institutions publiques comme les communes ou des institutions privées agréées par l'autorité publique ;
- les institutions publiques ou privées doivent affecter à la médiation de dettes un travailleur social ;
- un juriste ou un avocat.

Le médiateur intervient à la demande du débiteur. Dès l'ouverture du dossier, il demande à l'ensemble des créanciers les pièces pour vérifier l'existence, la légalité et l'étendue de la dette. Il vérifie les délais de prescription, les décomptes transmis, recalcule le solde restant dû. Lorsque le budget permet de dégager une quotité disponible, le médiateur propose un plan de remboursement qui doit obtenir l'adhésion du débiteur et des créanciers.

- La procédure de règlement collectif de dettes

Introduite par la loi du 5 juillet 1998 dans le code judiciaire, la procédure de règlement collectif de dettes est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1999. Elle a été modifiée par la loi du 13 décembre 2005. Elle articule une phase amiable et une phase judiciaire. La procédure est ouverte à « *toute personne physique domiciliée en Belgique, n'ayant pas la qualité de commerçant et qui n'est pas en état, de manière durable, de payer ses dettes exigibles ou à échoir et dans la mesure où elle n'a pas organisé son insolvabilité* ».

La procédure est introduite par une requête déposée au greffe des saisies. Le juge se prononce sur la base de cette requête et des pièces produites. Il n'apprécie pas, à ce stade, la faisabilité d'un plan. Par contre la bonne foi est requise dès ce moment.

Lorsqu'il déclare la demande admissible, le juge désigne un médiateur de dettes. C'est le médiateur qui reçoit les déclarations de créances, les vérifie et élabore un plan amiable de règlement. À défaut d'opposition (toute personne concernée peut former contredit au plan dans les deux mois) le plan est censé approuvé et, sur demande du médiateur, le juge l'homologue si la procédure a été respectée et si le plan répond à l'objectif de redressement financier, dans le respect de la dignité humaine.

En Belgique, le plan amiable a la préférence du législateur et des tribunaux. Ce n'est qu'en cas d'impossibilité de plan de règlement amiable que le juge recherche un règlement judiciaire.

B - LE RÔLE DU JUGE

Le Code de la consommation (article L330-1) confie au juge de l'exécution une compétence étendue en matière de surendettement. Il peut intervenir quasiment à tout moment au cours de la procédure. Le traitement du surendettement a donné lieu à de nombreux contentieux qui ont généré une abondante jurisprudence.

1. Les différentes phases de la procédure où le juge peut être saisi

1.1. Recours sur la recevabilité

Point de passage obligé d'instruction du dossier, c'est la commission qui se prononce sur la recevabilité mais cette décision est susceptible de recours devant le juge de l'exécution, notamment lorsqu'il s'agit de la bonne foi du débiteur, élément indispensable pour lui ouvrir le droit à la procédure de surendettement.

La notion de débiteur de bonne foi a été très discutée. Il n'existe en effet pas de définition générale et unanime de la bonne foi. Certains considèrent qu'elle doit s'apprécier lors du dépôt du dossier, le débiteur ne devant rien dissimuler de sa situation. Pour d'autres, elle s'apprécie également dans le comportement général qu'a eu le débiteur lorsqu'il a souscrit les emprunts ayant contribué à le surendetter. Il est à noter que l'inconscience, le manque de discernement dont font parfois preuve certains débiteurs lorsque leurs dettes s'accumulent ne caractérisent pas forcément la mauvaise foi⁷⁹.

En tout état de cause, c'est à la commission puis, en cas de contestation, au juge de se prononcer. C'est à lui seul qu'il appartient *in fine*, lorsqu'il est saisi, de déterminer, dans son pouvoir souverain, de la bonne foi ou non du débiteur. Le rapport Canivet préconise de permettre au juge de soulever d'office la mauvaise foi du débiteur⁸⁰.

1.2. Demande de vérification de créances

Pour connaître la situation financière du débiteur, la commission ne dispose que des déclarations que celui-ci a faites sur l'honneur et des éléments fournis par les créanciers qui se manifestent. Investie d'une mission de conciliation, la commission, même si elle vérifie la cohérence du dossier, n'a pas systématiquement les moyens d'opérer les « vérifications de créances » dans le sens juridique du terme. En cas de difficultés, la commission peut saisir le juge de l'exécution d'une demande de vérification de la validité des titres de créances et des montants réclamés.

⁷⁹ Le débiteur peut alors être considéré comme « prisonnier d'une spirale de l'endettement à laquelle il n'a pu, malgré sa bonne volonté, échapper » (Cour d'appel de Versailles 28-06-1990)

⁸⁰ Proposition numéro 15 du rapport du Comité de suivi de l'application des dispositions relatives au surendettement de la loi 2003-710 du 1^{er} août 2003.

Le juge ne peut vérifier d'office ces créances, sauf lorsqu'il y a contestation des recommandations (voir *infra*).

1.3. Suspension des procédures d'exécution

La commission peut également saisir le juge pour demander la suspension des procédures diligentées contre le débiteur sur des créances autres qu'alimentaires. En cas d'urgence, en particulier pour les créances immobilières, la saisine du juge peut avoir lieu à la demande du président de la commission ou de son délégué, d'un représentant local de la Banque de France ou du débiteur. La commission est ensuite informée⁸¹. Sauf autorisation du juge, la décision qui prononce la suspension provisoire des procédures d'exécution interdit au débiteur de faire tout acte qui aggraverait son insolvabilité, de payer, en tout ou partie, une créance autre qu'alimentaire née antérieurement à cette décision, de désintéresser les cautions qui acquitteraient des créances nées antérieurement, de faire un acte de disposition étranger à la gestion normale du patrimoine ; elle interdit aussi la prise de toute garantie ou sûreté.

1.4. Suivi des recommandations de la Commission

Une fois enclenchée à la demande du débiteur, la phase de recommandation (ordinaire) est obligatoirement suivie d'une homologation juridictionnelle. Les recommandations de la commission ne constituent que de simples propositions circonstanciées sans force contraignante. Elles ne deviennent exécutoires que lorsque le juge de l'exécution en a vérifié la régularité. Le pouvoir du juge se limite alors à s'assurer de la légalité des mesures, de voir si elles font partie de celles que la loi a prévues et si elles sont de nature à apurer la situation du surendetté. Toutefois, dans le cas d'effacement de dettes (recommandation extraordinaire), le juge en vérifie aussi le bien-fondé.

Le juge peut homologuer les recommandations ou renvoyer le dossier à la commission.

Lorsqu'une des parties émet une contestation, le juge retrouve plein pouvoir juridictionnel en se substituant purement et simplement à la commission, en complétant ou en modifiant les mesures dans le sens qui lui semble le plus approprié. Il peut même proposer au débiteur l'orientation de son dossier en PRP. Cette possibilité est cohérente avec la plénitude de juridiction qu'il exerce lorsqu'il statue sur une contestation. Son droit de regard s'étend alors sur la situation d'ensemble du débiteur.

⁸¹ Article L331-5 du Code de la consommation.

1.5. La Procédure de rétablissement personnel (PRP)

Lorsque le surendetté est dans une situation irrémédiablement compromise, la loi 2003-710 du 1^{er} août 2003 (loi Borloo) instaure une nouvelle procédure essentiellement judiciaire appelée le rétablissement personnel.

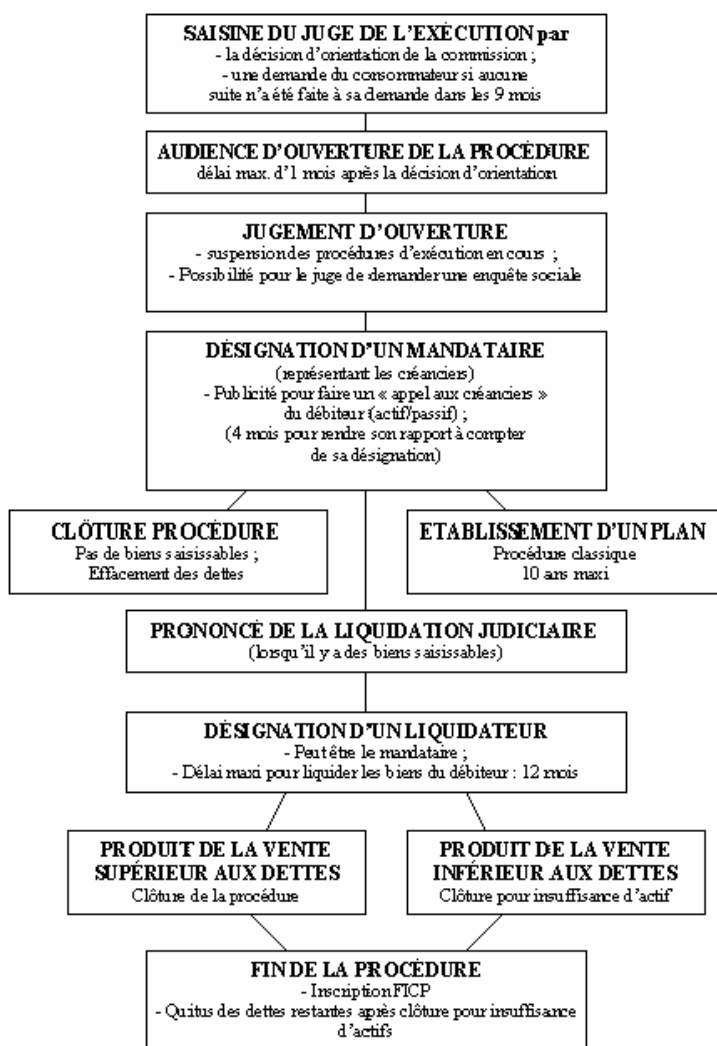
La loi de 2003 n'a pas souhaité que la personne surendettée puisse demander directement au juge le bénéfice de la nouvelle procédure. C'est la commission qui, après examen, décision d'orientation et accord de la personne, transmet au juge le dossier.

Exceptionnellement, la personne surendettée pourrait demander au juge l'ouverture de la procédure de rétablissement personnel si la commission n'avait pas statué sur son dossier dans un délai de 9 mois.

Le juge a également un pouvoir de saisine d'office à l'occasion d'un recours contre les décisions de la commission, en particulier en matière d'orientation. La procédure de rétablissement personnel ne peut être ouverte qu'avec l'accord de la personne.

Cette nouvelle procédure est extrêmement complexe. L'approche suivante, très schématique, en simplifie donc volontairement les modalités.

Schéma 2 : Procédure de rétablissement personnel



Source : Rapport d'information n° 3752 de la Commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale, *Refonder la ville : la mise en œuvre de la loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine*, Philippe Pemezec, Mars 2007.

a) Instruction du dossier par le juge

La procédure commence par une convocation à une audience d'ouverture de la personne surendettée et des créanciers connus. Cette convocation doit avoir lieu dans un délai d'un mois à compter de la réception du dossier par le greffe, délai rarement tenu. Le juge peut inviter un travailleur social à cette audience.

Le juge apprécie le caractère irrémédiablement compromis et la bonne foi du débiteur avant de rendre son jugement d'ouverture.

Or, l'analyse des décisions rendues par les juridictions lors de la première année de l'application de la loi (rapportée par le rapport Canivet) montre « *des divergences d'appréciation entre les commissions et les juridictions dans la définition d'une situation irrémédiablement compromise. On constate une tendance marquée des commissions à orienter vers la PRP des débiteurs qui ne disposent d'aucune capacité de remboursement tandis qu'à l'opposé, on observe une tendance des juges de l'exécution à interpréter strictement la notion de situation irrémédiablement compromise en rejetant les dossiers des débiteurs qui seraient en mesure de retrouver, dans un avenir plus ou moins proche, des revenus supplémentaires. Ces deux interprétations se traduisent par un mouvement de va et vient des dossiers. Au flux des dossiers impulsé par les commissions vers la PRP succède un reflux des dossiers en proportion non négligeable, les juges d'exécution décidant dans 34 % des cas le renvoi des dossiers en commission* »⁸².

Si le juge estime les critères de la PRP réunis, il prononce un jugement d'ouverture.

Sauf cas de mauvaise foi ou d'absence de surendettement, le jugement de refus d'ouverture de PRP conduit à renvoyer le dossier en commission. Or celle-ci avait estimé que les mesures de traitement classique étaient inappropriées. Certaines commissions seront donc amenées à proposer au juge des effacements partiels de dette avec un euro symbolique à charge.

b) Le jugement d'ouverture

Le jugement d'ouverture suspend les procédures d'exécution, interdit à la personne d'aliéner ses biens sans accord du juge ou du mandataire s'il y en a un. Le juge peut, en effet, désigner un mandataire pour établir le bilan de la situation économique et sociale du justiciable, vérifier les créances et évaluer les éléments d'actif et de passif⁸³. Celui-ci est choisi sur une liste établie par le procureur de la République, qui comprend des mandataires judiciaires, des huissiers de justice et des associations tutélaires, familiales ou de consommateurs agréés ou des membres de celles-ci⁸⁴. Ce mandataire dispose d'un délai de quatre mois pour

⁸² Rapport du comité de suivi présidé par Guy Canivet, 30-11-2005.

⁸³ Code de la consommation. Article L 332-6.

⁸⁴ Le comité de suivi déplore le faible nombre d'associations engagées dans cette fonction importante pour le débiteur. Il déplore aussi la faiblesse des rémunérations attribuées qui sont absorbées par les seuls frais postaux.

réaliser ce bilan ou, le cas échéant, une proposition de plan. Les délais impartis et le faible montant de la rémunération font que le potentiel de mandataires s'amenuise et qu'ils ne se contentent, le plus souvent, que d'assurer de simples tâches administratives sans véritablement procéder aux vérifications requises, demander des justificatifs... Lorsque le mandataire n'est pas désigné, ces tâches incombent au greffe.

Le jugement d'ouverture emporte la suspension des procédures d'exécution à l'exception des saisies immobilières dès lors où un commandement antérieur aux fins de saisie existe. Le juge de la saisie immobilière a alors compétence pour prononcer la suspension, sur demande du débiteur. Le rapport Canivet préconise donc de suspendre les poursuites dès l'orientation du dossier vers la procédure de rétablissement personnel.

Le jugement d'ouverture fait courir le délai de deux mois de la déclaration des créances. À défaut de déclaration dans ce délai, les créanciers peuvent saisir le juge d'une demande de relevé de forclusion dans un délai de 6 mois à compter de la publicité du jugement. Ce relevé de forclusion est de droit lorsque le créancier connu n'a pas été convoqué à l'audience ou si la créance a été omise par le débiteur.

Le juge peut faire procéder à une enquête sociale et ordonner un suivi social du débiteur.

c) Issue de la procédure

Après l'arrêt des créances, l'affaire revient devant le juge qui a trois options :

- Il déclare la clôture de la procédure pour insuffisance d'actif lorsque le surendetté n'a aucune possibilité de désintéresser ses créanciers⁸⁵. Les dettes sont alors effacées à l'exception de celles dont le prix a été payé au lieu et place du débiteur par la caution ou le coobligé.
- Il peut renvoyer le dossier devant la commission de surendettement s'il estime que le dossier, à la lumière d'éléments nouveaux, n'est pas recevable à la procédure ou, exceptionnellement, proposer lui-même un plan tel que suggéré par le mandataire éventuellement. Le plan ainsi proposé est opposable à tous.

⁸⁵ Représente 98,70 % des PRP au 31 mars 2005, selon le comité de suivi.

- Il prononce la liquidation judiciaire du patrimoine personnel du débiteur dont sont exclus les meubles meublants nécessaires à la vie courante et les biens non professionnels indispensables à l'exercice de son activité professionnelle. S'il existe des possibilités de désintéresser en tout ou partie les créanciers par la liquidation de biens, il peut désigner un liquidateur. Le jugement de liquidation entraîne de plein droit dessaisissement du débiteur de la disposition de ses biens. Ses droits sur son patrimoine sont exercés pendant toute la durée de liquidation par le liquidateur. Un délai de douze mois s'ouvre pour vendre à l'amiable les biens retenus. À défaut, la vente forcée est organisée dans les conditions prévues par les procédures civiles d'exécution. Dans un délai de trois mois suivant la liquidation des biens du débiteur, le liquidateur dépose au greffe un rapport dans lequel il détaille les opérations de réalisation des actifs et de répartition du prix.

Le jugement de clôture est susceptible d'appel et peut comporter des mesures de suivi social du débiteur⁸⁶. Le législateur n'a cependant pas précisé ce que peuvent comporter ces mesures, ce qui pose difficulté pour les juridictions⁸⁷.

La personne surendettée qui a vu ses dettes effacées reste inscrite au FICP pendant 8 ans, ce qui paraît une durée relativement longue au regard des pratiques des autres pays européens qui limitent généralement cette inscription à 5 ans⁸⁸.

2. Les difficultés

Plusieurs difficultés ont été soulignées lors des travaux préparatoires de la loi de 2003, reprises en partie par le rapport Canivet.

2.1. Les moyens insuffisants

Les nouvelles mesures prévues dans la loi Borloo n'ont pas été suivies des moyens humains et matériels nécessaires à leur mise en œuvre.

Le succès de la procédure (20 000 dossiers sont transmis annuellement par les commissions de surendettement aux juridictions compétentes) a accru la charge de travail des magistrats et des greffes de 20 %. Les juges se sont vus confier ces nouveaux dossiers sans que des moyens supplémentaires leur soient donnés (ni en personnel, ni en termes de budget). La Chancellerie a dégagé 40 postes de greffiers affectés dans les tribunaux de grande instance les plus importants, mais les autres tribunaux ont du faire avec leurs effectifs⁸⁹.

⁸⁶ Mme Griffon, de l'UNAF, estime que les travailleurs sociaux doivent pouvoir peser sur le calcul du reste à vivre.

⁸⁷ Voir rapport Canivet.

⁸⁸ Le comité de suivi propose de donner au juge la possibilité de diminuer la durée d'inscription.

⁸⁹ Le comité de suivi de la loi de 2003 relève qu'au 31 décembre 2004, le stock de dossiers pour rétablissement personnel en attente atteignait des délais d'audience de 64 mois

Budgétairement, le traitement de ces dossiers n'est pas anodin, car il y a un coût important. La notification du jugement d'ouverture est envoyée en recommandé, ce qui coûte cher à l'administration judiciaire. C'est d'ailleurs pourquoi le rapport Canivet préconise une notification par simple lettre recommandée et que certains envois dématérialisés, sous forme de courriers électroniques, sont à l'étude. Un dossier de surendettement représente une demi ramette de papier et des dizaines de lettres en recommandé...

L'outil informatique dont disposent les juridictions n'est actuellement pas compatible avec le logiciel Suren 2 de la Banque de France.

Cette situation entraîne un allongement anormal de la durée de traitement des dossiers et un impact financier sur les frais de justice (évalués à 4 819 000 €)⁹⁰.

Le rapport Canivet préconise un renforcement des moyens humains en adjoignant aux juges des assistants qualifiés chargés de procéder aux tâches préparatoires à la décision ainsi que des mesures d'allègement de la tâche des greffes.

La loi ne garantit pas non plus une rémunération suffisante aux mandataires de justice.

2.2. Les relations entre le juge et les commissions de surendettement

Le « caractère irrémédiablement compromis de la situation » est le critère qui conditionne l'ouverture d'une PRP, procédure exceptionnelle qui, dans l'esprit du législateur, doit rester une procédure subsidiaire utilisée lorsque aucune autre issue n'est envisageable⁹¹.

Son appréciation par la commission, puis par le juge, est donc capitale.

Pour apprécier le caractère irrémédiablement compromis de la situation financière du débiteur, deux sortes de critères peuvent être pris en compte, qui seront la plupart du temps combinés :

- la situation purement financière du débiteur : absence de capacité de remboursement, revenu disponible au regard du nombre de personnes à charge ;
- la situation personnelle : âge, profil et avenir professionnel...

La loi impose au juge de vérifier, dès l'ouverture de la procédure, le caractère irrémédiablement compromis de la situation du débiteur. C'est un faisceau d'indices qui doit guider la décision.

⁹⁰ Selon le rapport Canivet et confirmé par l'audition du juge Florès. À rapporter néanmoins aux bénéfices humains, sociaux et budgétaires qui peuvent être légitimement attendus de l'application de la loi.

⁹¹ Esprit de la loi confirmé par la Cour de Cassation dans son avis du 10 janvier 2005 dans lequel elle cantonne la PRP aux seules situations ne pouvant être solutionnées par la mise en œuvre de recommandations.

On constate que les commissions hésitent à accorder le bénéfice de la procédure par exemple à des personnes jeunes, compte tenu des positions restrictives de nombreux juges.

Le profil type du débiteur pouvant accéder à la PRP correspond le plus souvent à une personne proche de/ou à la retraite, dont les ressources principales sont constituées d'allocations et dont la capacité de remboursement est négative⁹².

La perspective d'évolution de la situation (possibilité d'un nouvel emploi, réinsertion etc.) est également diversement appréciée par les commissions et les juridictions.

Le taux de retour non négligeable des dossiers dans les commissions (plus de 30 %) constaté dans un premier temps devrait diminuer avec la pratique d'une concertation plus grande entre les secrétariats des commissions et les tribunaux.

Le système Suren 2 dont sont actuellement progressivement équipés les secrétariats des commissions apportera peut être une certaine harmonisation des critères et une accélération du traitement des dossiers par automatisation mais rendra probablement plus rare les examens individuels des situations, ce qui pourtant est nécessaire pour bien appréhender les particularités de chacun des débiteurs.

Au niveau matériel, des difficultés réelles de communication existent entre les commissions et les juridictions. En effet, les systèmes n'étant pas compatibles, les greffes doivent saisir à nouveau toutes les données des dossiers transmis par les commissions⁹³.

2.3. Le suivi social

Le législateur dispose que le juge peut prendre des mesures de suivi social, mais sans préciser le contenu⁹⁴.

Le suivi social peut-être nécessaire pour réapprendre au débiteur quelles sont les priorités dans un budget pour faire face aux charges courantes.

Il est aussi essentiel pour faire comprendre au débiteur l'importance du paiement du loyer, car, à défaut, il se trouve menacé d'une expulsion susceptible d'engendrer de graves conséquences sur la vie et la structure familiale.

Le suivi social, en cas de vente du logement ou de déménagement pour un loyer moins onéreux, doit aussi permettre d'accompagner les personnes, de les rassurer, les encadrer pour qu'elles puissent vivre au mieux cette épreuve.

⁹² Fort heureusement le critère de l'âge du débiteur n'a pas empêché l'ouverture d'une PRP au regard de sa santé, du nombre de personnes à charge et de sa très faible capacité de remboursement (TI de Niort 16-06-04).

⁹³ Ce point avait été largement souligné par le comité de suivi et l'ANJI dès 2004.

⁹⁴ Code de la consommation L 332-9

L'accompagnement peut s'opérer par le biais d'une association qui peut également aider ultérieurement le débiteur à accéder au crédit social, l'aider dans sa recherche d'emploi ou le conseiller sur les prestations sociales auxquelles il pourrait éventuellement accéder et qu'il ignore peut être.

Toutes les expériences menées sur ce terrain (voir supra l'expérience des Points Passerelle) prouvent le bien fondé de ce suivi dont le rôle est capital et qui permet souvent à la personne de reprendre pied et espoir. Il est important qu'il soit accepté par la personne.

Pourtant, si en introduisant comme nouvel acteur des commissions de surendettement un conseiller social et en préconisant un suivi de la personne, la loi Borloo constitue incontestablement un progrès, elle n'a pas pour autant défini clairement les contours de ce suivi ni sa force obligatoire.

L'état d'esprit de la loi est d'offrir au débiteur, par ce suivi, une réelle seconde chance. C'est pourquoi sa mise en œuvre est particulièrement importante alors qu'elle est, actuellement, très largement ignorée.

2.4. Le sort de certaines créances de la vie courante

Une difficulté se pose à l'égard des fournisseurs habituels. Comme l'indiquait le juge Florès lors de son audition, voir ses dettes annulées peut paradoxalement conduire à davantage d'exclusion. En effet, quand on a effacé une dette de livraison de fuel d'un débiteur, il est peu probable que le livreur repasse l'hiver suivant. Quand on a effacé la dette d'un garagiste qui a réparé le véhicule et a accordé des délais parce qu'il connaît le débiteur, si la créance est effacée, il est peu probable que le garagiste soit aussi conciliant à la prochaine panne.

Il faut donc regarder avec attention la situation des créances qui découlent de relations contractuelles nécessaires à la vie quotidienne du débiteur et permettre, malgré la procédure de rétablissement personnel, de laisser subsister certaines créances, quitte à les aménager. Une procédure de médiation, à l'instar de ce qui existe dans d'autres pays d'Europe peut apporter une solution en amont des procédures⁹⁵.

2.5. Le logement familial

Le maintien du logement du débiteur est un objectif prioritaire pour éviter la précarisation des personnes surendettées.

Jusqu'à présent, la Cour de Cassation se contentait d'affirmer que, ni la suspension des poursuites ordonnées par le juge⁹⁶, ni le rééchelonnement, ni le report du paiement des dettes n'empêchent le bailleur d'obtenir la résiliation du bail et l'expulsion du locataire.

⁹⁵ Voir l'exemple des médiateurs de dettes belges.

⁹⁶ Cass. 1^{ère} Civ 22 janvier 2002 bull. N° 26 p. 20

La loi du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable prévoit dans son article 71 : « *la saisine du juge aux fins de rétablissement personnel emporte suspension des voies d'exécution, y compris des mesures d'expulsion du logement du débiteur, jusqu'au jugement d'ouverture.* » Sans moyens supplémentaires pour la justice, cette disposition sera-t-elle de nature à accélérer le traitement des dossiers dès lors qu'un bailleur sera impliqué ? Elle répond en tous cas à une demande forte des associations.

S'agissant des accédants à la propriété, la solution retenue est généralement la vente. Dans la plupart des cas, pour la justice, une personne propriétaire d'un bien immobilier ne peut être considérée comme étant dans une situation irrémédiablement compromise dès lors où la valeur du bien peut désintéresser les créanciers. On peut donc comprendre qu'un accédant à la propriété ou un propriétaire hésite à accepter la procédure de rétablissement personnel dès lors qu'il est menacé d'expulsion.

Même si les liquidités attendues de la vente de l'immeuble sont à même de régler le passif, il n'en demeure pas moins que la situation du débiteur qui se trouve sans toit est pire encore que celle d'un locataire.

C'est pourquoi le comité de suivi a proposé qu'à titre exceptionnel le juge puisse, par « décision spéciale et motivée » exclure de l'effacement les dettes du bailleur qui accepte la poursuite du contrat de location et les dettes de l'établissement de crédit ayant fourni les sommes nécessaires à l'acquisition du logement qui accepte la poursuite du contrat de prêt.

La législation belge, attentive au respect de la dignité humaine⁹⁷, est plus favorable au maintien du débiteur dans les lieux.

D'autre part, l'article L 332-8 du Code de la consommation dispose que la liquidation s'exerce sur le patrimoine personnel du débiteur. Cette formulation peut laisser à penser que seuls les biens propres du débiteur sont concernés.

2.6. Meubles meublant nécessaires à la vie courante ou à l'activité professionnelle

La nouvelle loi prévoit que sont exclus de la liquidation les biens meubles nécessaires à la vie courante du débiteur et les biens non professionnels indispensables à l'exercice de son activité professionnelle. Le rapport Canivet relève que ces expressions sont inédites dans le vocabulaire juridique classique et laissent donc place à interprétations diverses.

⁹⁷ Voir rapport du bureau du Comité européen de coopération juridique (CDCJ-BU) sur les solutions juridiques aux problèmes de l'endettement dans une société de crédit du 11 octobre 2005

Le législateur a retenu cette terminologie pour se démarquer de la définition des biens insaisissables et visé les meubles servant à la vie courante de la personne et de sa famille ainsi que ceux utiles à sa vie professionnelle, situés dans sa résidence principale ou sur son lieu de travail. Les objets de très forte valeur et/ou de luxe, s'ils perdent leur caractère de nécessité deviennent saisissables. On peut estimer que si l'objectif de la procédure de rétablissement personnel est de donner une réelle seconde chance à la personne, la liquidation doit demeurer l'exception et ne doit avoir lieu que dans le cas où il existe des biens superflus de valeur importante.

On perçoit également la nuance entre les qualificatifs de « nécessaires » pour la vie courante et « indispensables » pour la vie professionnelle. Les interprétations à ce sujet varient.

Les articles 74 et 75 de la loi du 5 mars 2007 précisent ces notions dans deux modifications du code de la consommation qui peuvent sembler contradictoires.

En effet, le nouvel alinéa de l'article L 332-8 du Code de la consommation est ainsi rédigé : « *le juge statue sur les éventuelles contestations de créances et prononce la liquidation judiciaire du patrimoine du débiteur, dont sont exclus les biens insaisissables énumérés à l'article 14 de la loi n° 91-650 du 9 juillet 1991 portant réforme des procédures civiles d'exécution, ainsi que les biens dont les frais de vente seraient manifestement disproportionnés au regard de leur valeur vénale et les biens non professionnels indispensables à l'exercice de l'activité professionnelle du débiteur* ».

Tandis que la dernière phrase du premier alinéa de l'article L 332-9 devient : « *Lorsque l'actif réalisé est insuffisant pour désintéresser les créanciers, lorsque le débiteur ne possède rien d'autre que des biens meubles nécessaires à la vie courante et des biens non professionnels indispensables à l'exercice de son activité professionnelle, ou lorsque l'actif n'est constitué que de biens dépourvus de valeur marchande ou dont les frais de vente seraient manifestement disproportionnés au regard de leur valeur vénale, le juge prononce la clôture pour insuffisance d'actif* ».

2.7. Les dettes professionnelles et dettes personnelles

L'application des règles des procédures collectives du Code de commerce aux professions libérales a largement réduit l'application des dispositions relatives au traitement du surendettement à cette catégorie. Toutefois, certaines dettes professionnelles peuvent figurer dans un dossier de surendettement par exemple lorsque le débiteur, gérant d'une société mise en liquidation judiciaire, s'est porté caution solidaire de son entreprise.

De surcroît, une anomalie existe, dénoncée par le juge Florès lors de son audition : les dettes professionnelles peuvent faire l'objet d'un rééchelonnement ou même d'un effacement partiel dans le cadre des dispositions du code du commerce mais elles ne peuvent pas être effacées dans le cadre d'une procédure de rétablissement personnel. Ainsi, lorsque le surendetté est débiteur de dettes professionnelles, la PRP ne permettra pas d'assurer son rétablissement réel puisqu'elle laissera subsister les dettes professionnelles. Il sera alors préférable d'orienter le dossier vers un traitement classique, qui permettra par exemple un effacement partiel. Il serait donc plus logique, dans le cadre d'une PRP, d'aligner sur le même régime le traitement de l'ensemble des dettes du débiteur.

Reste également en suspens la question des professionnels ayant cessé leur activité depuis plus d'un an et pour lesquels les créanciers ne peuvent plus demander de liquidation judiciaire. La procédure de traitement du surendettement ne leur semble pas pour autant ouverte puisque le ministère public ou le tribunal de commerce peuvent encore solliciter l'ouverture d'une procédure collective.

2.8. Les cautions

Les cautions ont été prises en compte dans la loi instaurant la PRP mais de manière incomplète. Si le débiteur principal peut voir ses dettes rééchelonnées ou effacées, le dispositif ne profite pas à la caution qui n'a pas d'autres solutions que de se retourner contre le débiteur principal. Des cas où les créanciers, voyant leurs dettes effacées, se sont retournées vers les cautions, ne sont pas exceptionnels.

Dans ce cas, le recours de la caution vers le débiteur peut mettre en péril le plan de redressement établi par la commission ou le juge.

L'information de la caution demeure problématique : la plupart du temps elle n'est pas au courant des modifications intervenues dans l'équilibre du contrat (chômage, divorce, maladie, souscription de nouveaux crédits). L'obligation d'informer la caution lors de la souscription de nouveaux crédits ou quand interviennent des augmentations de seuils est insuffisamment prise en compte.

3. Quelques exemples étrangers de traitement judiciaire des dettes

Aux États-Unis, le régime de la faillite personnelle a été réformé en 2005 pour renforcer les droits des créanciers et limiter l'accès à la procédure aux débiteurs dits « opportunistes ».

La procédure de liquidation, dite « du chapitre 7 », permet l'effacement de l'ensemble des dettes professionnelles et personnelles contre la liquidation des actifs partagés entre les créanciers au prorata des créances. La nature et l'importance des actifs susceptibles d'être liquidés varient d'un État à l'autre. Les conditions d'accès à cette procédure, désignée comme celle d'un nouveau départ (*fresh start*) ont été durcies : si les ressources du débiteur sont légèrement supérieures au revenu moyen de l'État de résidence, il est automatiquement éligible à la procédure du chapitre 13. Celle-ci consiste en un réaménagement des dettes sur 3 à 5 ans. La capacité de remboursement est déterminée en application d'un barème assez rigoureux pour le débiteur. En contrepartie, la procédure du chapitre 13 permet au débiteur de conserver son logement.

En Allemagne, la loi sur l'insolvabilité de 1999 comporte une procédure simplifiée pour les personnes physiques. La phase judiciaire est obligatoirement précédée d'une recherche de solution amiable avec le concours d'associations, des communes, des églises, de professionnels... (*Schuldungsberatung*). Si aucune solution n'est trouvée, le débiteur peut saisir le tribunal. Il doit fournir un état de son patrimoine et une proposition de règlement de ses dettes. Si les créanciers acceptent le plan, celui-ci a l'effet d'une transaction judiciaire, la procédure est terminée. Si les créanciers rejettent le plan, la procédure d'insolvabilité est engagée. Un administrateur de l'insolvabilité est nommé par le tribunal. Les opérations de liquidation portent sur l'ensemble des biens et revenus du débiteur, à l'exception de ceux réputés insaisissables et d'un minimum vital. Pendant 6 ans, la partie saisissable des revenus de la personne surendettée est automatiquement affectée au remboursement des créanciers. Si le débiteur est sans emploi, il ne doit refuser aucune activité « acceptable ». Cette phase fait l'objet d'un suivi par les avocats des créanciers ou des organismes sociaux. 100 000 personnes environ demandent chaque année l'ouverture de cette procédure. Compte tenu notamment de son coût, une réforme de celle-ci est en cours.

III - LA PRÉVENTION DU SURENDETTEMENT

Si l'arsenal législatif mis en place depuis une vingtaine d'années constitue un instrument précieux et indispensable pour traiter le surendettement, il n'en demeure pas moins que le phénomène a pris une ampleur qui dépasse de loin les projections qui avaient été faites lors de l'instauration de la loi Neiertz.

S'il est actuellement nécessaire d'affiner les dispositifs et de renforcer les moyens dévolus au traitement du surendettement, il convient également d'essayer de prévenir au mieux ce fléau. En effet, une information plus poussée de la personne pourrait parfois éviter qu'elle souscrive des crédits inadaptés, de même qu'une formation à la gestion de budget pourrait aider certains ménages confrontés à une situation financière difficile.

Le débat sur le rôle préventif des fichiers est à l'ordre du jour depuis de nombreuses années, les arguments de ses promoteurs comme de ses détracteurs doivent être regardés, ainsi que les expériences conduites à l'étranger comme en Belgique ou en Allemagne.

Enfin, les expériences de microcrédit social apportent parfois un début de réponse aux difficultés de certaines populations rejetées du système bancaire classique et donc exclues du crédit. Dans le cadre d'un projet professionnel ou personnel, elles peuvent avoir besoin de contracter des emprunts. Le microcrédit peut alors devenir un élément de prévention du surendettement puisque, plus adapté qu'un crédit classique ou un crédit revolving, il permettra peut être à son bénéficiaire de faire le pas décisif vers son intégration dans le système économique et social.

A - LE CADRE DE LA PRÉVENTION

1. Le volet législatif et réglementaire

Le volet préventif du surendettement tel qu'il résulte actuellement des textes consiste essentiellement en l'information de l'emprunteur avant et pendant la conclusion du contrat.

En matière de crédit, la protection du consommateur naît véritablement de la loi 78-23 du 10 janvier 1978 dite « loi Scrivener ». Dans son avis de 1982, M. Claude Duport note qu'elle doit beaucoup aux réflexions du Conseil économique et social de 1974 (rapport Ohl) qui préconisait une meilleure information du consommateur en matière de coût effectif du crédit. En effet, la loi Scrivener, complétée ensuite par d'autres dispositions, impose une information de l'emprunteur et un délai de réflexion et de rétractation de 7 jours après la signature du contrat. Elle établit un lien juridique entre la vente et le contrat de prêt, laissant la possibilité à l'emprunteur qui n'a pas obtenu son crédit de renoncer à l'achat du bien. Elle permet également à l'emprunteur de rembourser par anticipation son emprunt sans être pénalisé.

En réglementant les publicités et en encadrant les offres de crédit qui doivent désormais indiquer le taux effectif global du crédit, son montant et son coût total, le Code de la consommation où se trouve intégré l'ensemble des dispositions législatives et réglementaires, fait de la France un des pays d'Europe les plus protecteurs du consommateur.

L'article L313-3 du Code de la consommation énonce qu'un taux est usuraire lorsque le Taux effectif global (TEG) du crédit consenti excède de plus d'un tiers le TEG moyen pratiqué par les établissements bancaires pour des opérations de même type. Ces taux effectifs moyens sont déterminés trimestriellement par la Banque de France. Ils sont publiés au Journal officiel.

L'article L313-12 du Code de la consommation permet à l'emprunteur d'obtenir des délais de paiements lors de difficultés passagères, par l'intermédiaire du juge d'instance qui peut suspendre ses obligations dans un délai qui ne peut excéder deux ans. Bien évidemment, ces dispositions ont été renforcées avec la procédure de traitement du surendettement qui prévoit des suspensions d'exécution, des réaménagements de dettes, voire des effacements.

La loi 78-17 du 6 janvier 1978 « informatique et libertés » protège l'emprunteur dans sa vie privée et la communication de données personnelles à fournir au prêteur. La CNIL a établi à cet effet une norme simplifiée et, malgré le débat autour de son éventuelle création, il n'existe pas, à l'heure actuelle, de fichiers positifs recensant les crédits souscrits par l'ensemble de la population.

La loi bancaire 84-46 du 24 janvier 1984 encadre le crédit dit « gratuit ».

Les articles L311-1 à L311-37 du code de la consommation protègent le consommateur et sa caution pour tout crédit lié ou non à un achat, pour toute location-vente ou location avec option d'achat. Sont toutefois exclus du bénéfice de ces dispositions les prêts inférieurs à 3 mois, ceux dont le montant est supérieur à 21 342 € ainsi que les crédits se rapportant à une activité professionnelle et les crédits immobiliers.

La loi 2001-1168 du 11 décembre 2001, dite « loi Murcef », renforce les obligations de transparence à la charge des intermédiaires en opérations de banque lorsqu'ils émettent des offres publicitaires.

La loi 2003-706 de sécurité financière du 1^{er} août 2003 impose une meilleure information au consommateur, notamment sur le fait de savoir si l'assurance est obligatoire ou non, et sur la nature des risques garantis durant l'exécution du contrat. La publicité pour les crédits à la consommation doit être « loyale et informative » et mentionner notamment le Taux effectif global annuel du crédit (TEG) à l'exclusion de tous les autres. En matière de crédit renouvelable, le prêteur doit adresser à l'emprunteur un bilan financier « mensuellement et dans un délai raisonnable avant la date de paiement ».

Enfin, la loi 2005-67 du 28 janvier 2005 tendant à conforter la confiance et la protection du consommateur fait évoluer le droit du crédit à la consommation sur plusieurs aspects : elle renforce la protection des clients en offrant une résiliation plus facile des contrats tacitement renouvelables. Les prestataires de service sont désormais obligés de prévenir leurs clients un mois avant la date limite de renouvellement de leurs contrats ; elle renforce l'encadrement du crédit revolving. Pour toute augmentation de réserve d'argent, l'établissement prêteur doit adresser à l'emprunteur une nouvelle offre préalable. Le client peut quant à lui demander à tout moment la réduction de sa réserve, la suspension de son droit à l'utiliser ainsi que la résiliation de son contrat. Si aucune opération n'est constatée pendant trois années consécutives ou si aucun moyen de paiement associé à cette réserve n'est utilisé, le prêteur devra envoyer au client un nouveau document récapitulatif des conditions du crédit.

Pour le crédit dit « gratuit », la publicité doit préciser qui prend en charge le coût du crédit et toute autre opération de crédit proposée en même temps doit faire l'objet d'une offre préalable distincte.

Au niveau européen, le crédit à la consommation a fait l'objet en 1986 d'une directive (directive 87/102/CEE du 22 décembre 1986) visant à rapprocher les dispositions des différents pays membres. Elle instaure l'obligation de la mention du TEG dans les offres publicitaires. Elle demande que les États-membres veillent à mettre en place des organismes délivrant des informations et des conseils aux consommateurs sur les contrats de crédits et auprès desquels peuvent être déposées des réclamations.

La directive 90/88/CEE élabore pour sa part une formule unique de calcul du taux annuel effectif global pour l'ensemble des pays membres et détermine les composantes du coût du crédit à retenir dans ces calculs.

La proposition de directive du 31 décembre 2002 allait plus loin encore dans l'harmonisation des règles en matière de crédit à la consommation des différents États-membres et leur interdisait de créer des ajouts aux nouvelles règles. Elle prévoyait notamment un droit de rétractation du consommateur, étendu à 14 jours suivant la signature du contrat sans justification ni frais mais avec la mise à disposition immédiate des fonds. Elle instaurait une lisibilité dans le coût du crédit en imposant que figurent au contrat le coût du capital et le TEG ainsi que le coût total du crédit du point de vue du consommateur en y ajoutant par exemple le coût de l'assurance. Elle prévoyait une obligation de conseil au consommateur par l'emprunteur qui devait se renseigner sur la solvabilité de celui-ci. Elle rendait obligatoire l'information complète du garant (caution) auquel les mêmes renseignements devaient être fournis qu'à l'emprunteur.

Après des mois de discussion et devant la réticence de certains États, le Parlement européen s'est prononcé sur des normes minimales harmonisées. La Commission a adopté une nouvelle proposition en octobre 2004 en restreignant le champ d'application de la directive. La Commission proposait, dans la nouvelle version, d'exclure les prêts supérieurs à 100 000 € et de soumettre les prêts de moins de 300 € à un régime allégé.

La directive 2002/65/CE sur les services financiers et l'harmonisation du droit des contrats à distance a nécessité quatre années de négociations. Elle complète notamment une directive de 1997 qui réglementait la vente à distance mais en excluait justement les services financiers. Elle précise également une directive de 2000 sur le commerce électronique.

Si la directive résulte d'un compromis en faveur d'une harmonisation minimale, elle comporte des éléments de protection : elle admet qu'un acheteur localisé dans un pays où la réglementation est plus stricte puisse demander ce complément d'information au vendeur, elle exige un « support durable » (qui exclut un site Internet) pour fixer les informations précontractuelles et reprend le un droit de rétractation de 14 jours. Elle invite les États à prendre les mesures

nécessaires pour protéger efficacement les consommateurs qui ne souhaitent pas être démarchés au moyen de certaines techniques de communication.

La directive 2005/20 adoptée par le Parlement et le Conseil le 11 mai 2005 régit les pratiques commerciales. Elle pose le principe d'une interdiction des pratiques commerciales déloyales : pratiques trompeuses ou agressives. La directive renforce le dispositif de lutte contre la publicité trompeuse, notamment l'omission d'une information substantielle.

2. Le dispositif institutionnel

La Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) a une compétence générale concernant la protection économique du consommateur. Elle réalise notamment des enquêtes sur la publicité des offres de crédit. En 2006, sur 405 contrôles, 58 ont donné lieu à des procès verbaux et 60 rappels à la réglementation ont été effectués, traduisant une non-conformité des offres publicitaires au Code de la consommation.⁹⁸

La DGCCRF a mené une enquête nationale relative au contrôle des conditions de conclusion, d'exécution et de reconduction des contrats de crédit renouvelable ainsi que du respect des règles d'information de l'emprunteur⁹⁹.

Réalisée par 34 directions départementales auprès de 64 enseignes de la grande distribution et dans les principaux établissements de crédits spécialisés et les banques, cette enquête a donné lieu à 314 contrôles pour plus de 1 600 contrats de crédits renouvelables. Les enquêteurs ont constaté que les conditions d'exécution et de reconduction des contrats de crédit, dans la distribution, échappent aux vendeurs car elles sont assurées par l'établissement de crédit adossé à l'enseigne. Au niveau du distributeur, seul le formalisme du contrat peut donc être vérifié. Les documents tels que les conditions de reconduction du contrat ou les relevés de compte mensuels sont établis et détenus par le seul établissement prêteur. Au niveau des agences des établissements bancaires et financiers spécialisés, il est difficile d'obtenir communication des documents demandés.

La DGCCRF a constaté, dans les grandes et moyennes surfaces, qu'à de rares exceptions près, tous les financements à crédit proposés sont des crédits renouvelables assortis d'une carte de fidélité permettant un cumul de points et offrant des remises au client ainsi que d'autres services (livraison, parking gratuits, caisses réservées etc.). Même le paiement en trois fois sans frais amène le client à souscrire concomitamment un crédit renouvelable.

⁹⁸ Rapport d'activité DGCCRF 2006.

⁹⁹ Citée par le rapport d'information présenté par Luc Chatel sur l'application de la loi 2005-67, AN 10 mai 2006.

Elle a aussi constaté des pratiques illicites : offre préalable unique pour des opérations de prêts différentes, conditions particulières du contrat de crédit proposées sur un feuillet distinct des conditions générales et du bordereau de rétractation, offre préalable non remise en double exemplaire etc.

D'une manière générale, la DGCCRF observe que les offres de crédit manquent de lisibilité sans toutefois constituer des infractions au Code de la consommation : cohabitation sur la même offre de crédit affecté d'une offre de revolving, offres mentionnant de nombreux taux d'intérêt qui entretiennent la confusion, absence de mention du coût du crédit puisqu'il dépend d'une durée qui n'est pas déterminée etc. Elle remarque également que les taux pratiqués en matière de crédit renouvelable sont toujours très élevés, proches du taux de l'usure qui est même parfois dépassé. Les taux pratiqués par les établissements de crédit, via la grande distribution, sont la plupart du temps supérieurs de près de quatre points à ceux pratiqués par les banques pour le même type de crédit. Dans plusieurs enseignes de la grande distribution, le coût de la carte de crédit n'était pas inclus dans le calcul du TEG, en infraction à l'article L313-1 du Code de la consommation.

En dehors de sa mission d'enquête, la DGCCRF informe également les consommateurs par son site Internet et ses publications. Elle répond également aux appels téléphoniques et aux courriers (info service consommation).

Au regard de l'importance du travail à effectuer, on peut regretter les restructurations territoriales de la dernière période et la faiblesse des effectifs de cette direction sur le terrain.

Il existe aussi des instances spécialisées (Commission des clauses abusives, Conseil de la concurrence etc.), ainsi que des lieux de concertation comme le Conseil national de la consommation (CNC), le Conseil national du crédit (aujourd'hui CCSF), etc.

L'Institut national de la consommation (INC) a été conçu comme centre d'information et d'études sur les problèmes de consommation. Il constitue un appui technique aux organisations agréées de protection des consommateurs. Il doit également produire, analyser et diffuser des études et enquêtes et mettre en œuvre des formations ainsi que promouvoir l'éducation à la consommation.

Toutefois, comme le dénonce Luc Chatel dans son rapport du 9 juillet 2003, le dispositif institutionnel conçu au fil du temps pêche par son manque de lisibilité pour le consommateur. L'agencement des institutions publiques est trop complexe et trop centralisé alors que le mouvement associatif est pour sa part éclaté¹⁰⁰.

¹⁰⁰ Le nombre d'associations agréées représentatives du mouvement consommériste (18) en reflète la diversité et la richesse mais désoriente parfois les personnes en difficulté qui ne savent pas à qui s'adresser. Certains pays ont créé des numéros d'appel uniques permettant au consommateur un accès rapide aux informations qui lui sont nécessaires sans qu'il ait à se demander vers quel interlocuteur se diriger.

3. Le médiateur bancaire

La loi 2001-1168 du 11 décembre 2001 a instauré un système de médiation bancaire. Celle loi officialise une pratique mise en œuvre par certaines grandes banques et s'inscrit dans le processus européen de développement des procédures de résolution extrajudiciaire des litiges. Elle s'applique à l'ensemble des établissements de crédit mais aussi à la Banque de France, l'IEDOM, la CDC, la FBF, etc. Pour les clients, ce système permet d'éviter les frais d'un contentieux alors qu'il offre une vue d'ensemble des litiges à la banque.

La loi fait obligation pour les établissements d'instaurer un médiateur mais leur laisse une marge de manœuvre importante dans la définition et l'organisation de leur dispositif de médiation.

Le médiateur ne peut intervenir qu'après épuisement des voies de recours internes à la banque. Le recours au médiateur reste facultatif. Ce dernier doit être impartial et indépendant. Il doit être nommé de manière paritaire après consultation des professionnels et des associations de consommateurs.

M. Nasse, lors de son audition devant la section des finances, a indiqué qu'un certain nombre d'accords avaient pu être conclus, grâce au médiateur de l'ASF et en concertation avec les associations de consommateurs, sur la lisibilité des relevés de compte en matière de crédit renouvelable.

4. Les associations de consommateurs

Les associations de consommateurs sont parties prenantes dans la prévention et le traitement du surendettement. Elles interviennent à plusieurs titres. Tout d'abord, elles orientent et conseillent les personnes qu'elles accueillent dans leurs permanences ou qui leur envoient des dossiers relatifs à des problèmes d'endettement. Par ailleurs, elles ont la possibilité de siéger dans les commissions de surendettement et d'être mandataire dans le cadre de la PRP. Enfin, leur effort en matière d'information sur le surendettement est constant. Sous forme de brochures réalisées parfois conjointement entre plusieurs associations, portails Internet, voire même expositions ou d'interventions dans les milieux scolaires.

Les organismes d'appui technique aux associations : Association d'aide à la formation des responsables des associations de consommateurs (ASSFORM) ou Centres techniques régionaux de la consommation (CTRC) organisent régulièrement des stages sur ce sujet.

Pour permettre à leurs militants qui traitent des dossiers d'endettement ou qui siègent dans les commissions d'intervenir opportunément, les associations organisent de nombreuses formations traitant des questions d'endettement et/ou de crédit. Il est à noter que, dans certains départements, les désignations du représentant des consommateurs à la commission sont tournantes. Les quelques associations qui acceptent de s'inscrire comme mandataires en PRP dénoncent l'insuffisance des moyens octroyés.

La nature des associations (familiales, syndicales, économiques etc.) influe sur leur approche de la question. Dans son étude, Georges Gloukoviezoff a largement utilisé les travaux de l'INDECOSA-CGT (Information et défense des consommateurs salariés de la CGT) et de l'AFOC (Association Force-ouvrière consommateurs) qui mettent l'accent sur les profils sociaux-économiques et la sortie de l'exclusion économique. Agissant en l'espèce comme une association de consommateurs, l'UNAF privilégie pour sa part l'information, la formation, notamment à la gestion budgétaire et l'éducation.

Préoccupées depuis longtemps par le problème du surendettement, les associations de consommateurs refusent le seul traitement curatif et mettent l'accent sur la prévention. La coordination ConsoFrance (qui regroupe 9 des 18 associations nationales agréées¹⁰¹), suggère d'encadrer plus encore les crédits renouvelables. Elle préconise également certaines révisions de la loi sur le surendettement pour rendre plus effectif et rapide l'effacement total ou partiel des dettes sans passer par la procédure de rétablissement personnel.

5. L'action des collectivités locales

Certaines collectivités locales se sont également impliquées pour informer leurs administrés. On citera d'une manière non exhaustive quelques exemples :

- La Maison de la consommation et de l'environnement de Rennes (MCE), qui regroupe depuis 25 ans une quinzaine d'associations de défense du consommateur et de l'environnement, financièrement soutenue par la municipalité (appui logistique et en personnel). Cette maison propose une information sur la base d'une abondante documentation mise à disposition du public, apporte des conseils en cas de litige et oriente vers les associations susceptibles de répondre au mieux aux besoins exprimés. L'image de la MCE est très positive tant envers le grand public qu'auprès des institutionnels et des professionnels qui en font facilement un partenaire de premier ordre.
- La maison catalane de la consommation qui regroupe également des associations actives sur le département et offre de multiples services tout en s'impliquant dans des projets où elle a exercé ses capacités d'expertise. Elle a notamment activement participé à la mise en œuvre d'une formation au droit de la consommation *via* Internet. Son fonctionnement est également pris en charge par les collectivités locales, dont la ville de Perpignan.

¹⁰¹ (Adécic, AFOC, ALLDC, Asséco-CFDT, CGL, CNAFAL, CNL, FNAUT, Indécosa-CGT)

B - LA FORMATION À LA GESTION DE BUDGET ET L'ACCOMPAGNEMENT DES PERSONNES

L'information des consommateurs est un volet essentiel à leur protection. Toutefois, pour être efficace, il doit se doubler d'une véritable éducation du consommateur, qui fait actuellement souvent défaut. Pourtant, des initiatives existent, qu'elles soient menées par les associations familiales ou de consommateurs, ou encore par le biais des travailleurs sociaux.

Certaines collectivités locales et des ministères comme l'Éducation nationale ou le MINEFI ont également mis en place des actions.

1. Les actions en direction de la jeunesse

Les jeunes sont de plus en plus prescripteurs des dépenses courantes des ménages, certains experts avancent que 43 % de la consommation des familles sont sous l'influence des moins de 18 ans. Les établissements financiers sont donc attentifs à cette catégorie de la population, d'autant que les jeunes deviennent eux-mêmes acheteurs de plus en plus tôt.

En effet, l'argent de poche est banalisé et les sommes allouées par les parents vont croissant avec l'âge. Comme le souligne Luc Chatel, ces sommes constituent de réels « mini salaires » ; le pouvoir d'achat des jeunes aurait progressé de 35 % depuis 5 ans. Il était estimé en 2002 à 1,83 milliards d'€ pour les 7-12 ans et 3 milliards d'€ pour les 12-20 ans.

Les établissements financiers ont donc créé des produits spécialement à leur intention, sous forme de comptes ou de cartes de crédit spécifiques¹⁰². Une dizaine de millions de 12-25 ans auraient un ou plusieurs comptes en banque.

C'est pourquoi il est important que l'éducation à la consommation entre dans l'école. Par une circulaire de 1990, le ministère de l'Éducation nationale a recommandé que l'éducation à la consommation figure dans les programmes scolaires. Pourtant, en 2004, le constat a été fait par l'INC du faible traitement de ce sujet dans les manuels scolaires. L'Institut, qui a enquêté sur ce thème, regrette que les notions inculquées aux scolaires sur le budget familial soient trop générales et éloignées des vraies habitudes de consommation relevées chez les jeunes. L'agressivité et l'habileté de certaines techniques publicitaires et marketing ne seraient pas assez soulignées.

Un réseau européen d'éducation scolaire à la consommation « e-cons » a vu le jour en 2004. L'objectif du réseau est de former les jeunes pour qu'ils puissent être responsables, critiques et avertis dans l'environnement consumériste qui est le leur. Ce réseau a démarré sur 23 pays et associe 850 établissements scolaires. Il utilise les nouveaux supports (sites web, CD-Rom d'information, forums virtuels etc.) et propose de fédérer les projets et

¹⁰² Comptes « Mozaïc » au Crédit Agricole, « Jeans » à la BNP-Paribas, « Kit » à la Société Générale, « Junior tirelire » à la Bred, « Tribu » à la Caisse d'Épargne ; « Swing » à La Poste etc.

activités portant sur cette thématique en aidant notamment leurs initiateurs avec un appui technique et logistique.

Dans les pays européens, des initiatives ont été prises pour éduquer les jeunes à la consommation : au Royaume-Uni, par le biais de cours d'éducation à la citoyenneté ; dans les pays baltes, une coopération entre les pays nordiques a abouti à un projet d'actions collectives et de création de supports pédagogiques adaptés pour l'éducation à la consommation (et notamment sur les crédits à la consommation) ; en Espagne où l'École européenne des consommateurs, créée il y a plus de 10 ans, développe un réseau national d'éducation à la consommation notamment par le biais d'e-cons ; l'Estonie, où depuis 2001 le projet « manager son budget » sensibilise les jeunes à la consommation ; la Norvège, qui a créé un espace éducation au sein du portail norvégien de la consommation.

2. Les travailleurs sociaux

Les conseils généraux et régionaux, les centres communaux d'action sociale et les CAF mettent à disposition des personnes fragilisées des travailleurs sociaux. L'action de ceux-ci est obérée par un manque de moyens, d'effectifs et une formation encore largement insuffisante sur les questions de surendettement, notamment lorsqu'il s'agit de surendettés salariés, catégorie auprès de laquelle ils ne sont pas habitués à intervenir.

Pour pallier ces déficiences, la Banque de France a institué des formations spéciales sur la procédure du traitement du surendettement à l'intention des travailleurs sociaux pour que, mieux informés, ils puissent correctement intervenir et conseiller les publics concernés auprès desquels leurs actions quotidiennes les appellent.

L'intervention de ces acteurs, en appui des surendettés, est essentielle. Ceux-ci contribuent à aider au respect des plans et d'une manière générale, peuvent éviter les rechutes. Comme le faisait remarquer lors de son audition Christian Noyer, gouverneur de la Banque de France, une des grandes difficultés pour les personnes surendettées est de « recalculer » un budget correspondant aux restes à vivre qui a été décidé et se focaliser sur les dépenses prioritaires. Les travailleurs sociaux constituent une précieuse aide dans ce recadrage indispensable des budgets.

Les travailleurs sociaux couvrent souvent des territoires géographiques importants ne leur permettant pas une proximité suffisante avec les personnes surendettées.

Les travailleurs sociaux sont désormais invités à siéger dans les commissions de surendettement. On a pu voir que leur engagement était très variable d'une commission à l'autre. Certains travailleurs sociaux sont très impliqués et font preuve d'une réactivité et d'une connaissance étonnante des dossiers traités. D'autres font acte de présence mais n'interviennent jamais dans les débats. Enfin, certains boycottent les commissions, estimant que les moyens dont ils disposent ne leur permettent pas d'assurer convenablement leur travail.

Enfin, les travailleurs sociaux constatent souvent qu'ils sont sollicités trop tard, aussi certains proposent des formations à la gestion des budgets familiaux.

3. Les associations

En dehors des associations de consommateurs citées précédemment, il existe également des associations spécialisées dans les actions menées à l'égard des surendettés. Telle est la vocation de l'association Cresus, qui est probablement la plus connue et la plus active en matière de prévention et de formation contre le surendettement. Parfaitement identifiée par la population alsacienne, depuis 1992, elle informe mais aussi accompagne les surendettés pour prévenir le risque d'exclusion. Elle favorise également un accès responsable au crédit des personnes en situation précaire pour favoriser leur insertion économique et sociale.

Grâce à ses neuf structures régionales animées par des bénévoles, dont la plus importante se situe en Alsace, l'association Cresus reçoit un nombre croissant de surendettés auprès desquels elle mène des actions de prévention et d'éducation budgétaire. Elle organise des groupes de parole et d'échange d'expériences pour rompre l'isolement social lié au surendettement.

L'association Cresus a aussi développé des actions de prévention qui ne sont pas uniquement destinées aux surendettés : en effet, en partenariat avec la banque Accord, elle mène par exemple des actions d'information et de prévention auprès des salariés du groupe Auchan.

Elle contribue à des actions d'apprentissage budgétaire auprès des travailleurs sociaux.

Enfin, elle s'est récemment engagée sur des actions de microfinance pour développer, en accord avec plusieurs établissements financiers, l'attribution de petits crédits aidant à financer l'accès ou le maintien d'un emploi, la mobilité, la réinsertion professionnelle ou faciliter l'accès au logement.

L'association participe aussi à des campagnes de sensibilisation de l'opinion publique à ces questions.

4. Les établissements bancaires et financiers

Comme on l'a vu précédemment, les « Points Passerelle » témoignent d'une implication active du Crédit Agricole dans l'accompagnement des personnes en difficulté.

Certains établissements font œuvre de pédagogie auprès de leur clientèle par le biais de guides, brochures et autres supports d'information. Ainsi l'ASF a publié, conjointement avec les principales associations de consommateurs, une brochure très pédagogique. Des adresses sont recommandées en cas de difficultés comme les services sociaux, les maisons de justice et de droit, les associations familiales et de consommateurs, les organisations syndicales et les secrétariats de la Banque de France.

L'association Finances et Pédagogie, soutenue depuis sa création par la Caisse d'Épargne, mène des actions de sensibilisation d'information et de formation destinées à favoriser l'apprentissage à la maîtrise de l'argent et à la vie financière. Ses intervenants sont pour la plupart issus de l'univers bancaires, ils ont choisi de mettre leurs compétences au service des publics en difficulté et des relais d'accompagnement. Jeunes ou adultes, personnes âgées, salariés, personnes en situation précaire, l'ambition de l'association est d'accompagner les personnes sur la voie de l'autonomie, de maintenir ou de renouer le lien social.

Au travers de réunions, de tables rondes, d'ateliers, les questions d'argent dans les moments de vie au quotidien sont abordées et en particuliers les questions liées au crédit à la consommation.

Des établissements de crédit instaurent désormais de véritables partenariats avec les associations.

L'action de la banque Accord (groupe Auchan) mérite également d'être signalée. Elle a engagé une action de formation des salariés du groupe de manière à ce que ceux-ci appréhendent mieux les problèmes liés au surendettement. La sensibilisation de ses agents, appelés eux-mêmes à commercialiser ces crédits auprès de la clientèle, se fait au travers de l'analyse de leur propre budget et de leur situation personnelle.

Cet outil est donc particulièrement pédagogique puisqu'il permet au salarié d'exercer à la fois une vigilance sur sa propre gestion budgétaire et une certaine prudence dans la délivrance des crédits.

C - LES FICHIERS

1. Les différents types de fichiers

Deux types de fichier doivent être distingués, communément désignés sous le vocable de fichiers « positifs » ou fichiers « négatifs ».

1.1. Les fichiers négatifs

Les fichiers négatifs recensent les personnes ayant connu des incidents de paiement. Ce type de fichier existe en France : c'est le Fichier national des incidents de remboursement des crédits aux particuliers (FICP), géré par la Banque de France. Il permet d'informer les banques et organismes de crédit, lors de l'ouverture d'un crédit, des incidents de paiement éventuels du candidat à l'emprunt. Le banquier, la plupart du temps, refusera d'accorder le crédit à une personne inscrite au FICP.

L'inscription au FICP doit relever d'incident de paiement caractérisé : non paiement de deux mensualités d'un crédit, débiteur poursuivi en justice après échéance du terme ou qui n'a pas répondu à une mise en demeure etc. Le dépôt d'un dossier de surendettement à la Banque de France entraîne systématiquement et automatiquement l'inscription au FICP.

En cas de procédure de surendettement, le délai est de dix ans maximum suivant la durée du plan conventionnel, de dix ans s'il y a effacement partiel de dettes, jusqu'à deux ans en cas de moratoire et enfin, de huit ans en cas de PRP.

Il faut savoir que la radiation du FICP n'empêche pas l'établissement à l'origine de l'inscription au FICP de garder trace des incidents au sein de ses propres fichiers. Conformément à la loi informatique et liberté, le débiteur peut demander l'accès à ce fichier auprès de l'établissement. Le débiteur a également le droit de consulter les informations inscrites au FICP le concernant aux guichets de la Banque de France. Il ne peut y avoir copie de cette consultation au fichier pour éviter des pratiques de « certificat de solvabilité ».

Actuellement, 2,2 millions de personnes sont inscrites au FICP.

Ce type de fichier existe dans d'autres pays européens comme la Belgique ou le Danemark.

1.2. Les fichiers positifs

Aujourd'hui, la connaissance, par un établissement financier, de la totalité des crédits déjà contractés par un candidat emprunteur ne peut se faire que par l'analyse exhaustive des relevés du compte domiciliataire du client. Cette analyse, pratiquée de manière systématique par certains établissements, nécessite des contacts avec la clientèle et, en conséquence, un temps important.

Les fichiers positifs ayant pour vocation de dénombrer l'ensemble des crédits de la totalité des consommateurs, permettraient aux établissements financiers de connaître la situation financière des candidats à un emprunt par la simple interrogation du fichier. Aucun établissement ne pourra plus, dès lors, arguer de la méconnaissance l'état financier de son client.

L'utilisation d'un tel fichier et sa mise en œuvre ne vont toutefois pas sans poser un certain nombre d'interrogations, tant sur son efficacité que sur la protection du respect de la vie privée des débiteurs.

La notion de fichier positif recouvre des réalités très différentes :

- dans l'accès et la finalité de la consultation réservée aux seules demandes de crédit ou utilisé plus largement ;
- dans la nature de l'organisme qui en assure le traitement : public ou privé ;
- dans la nature des informations traitées : encours de crédits ou autres informations bancaires, habitudes de consommation de l'emprunteur.

La CNIL recense trois catégories bien différentes de fichiers positifs.

- Les « credit bureaux »¹⁰³ aux États-Unis et en Grande Bretagne :

Ces centrales anglo-saxonnes purement privées exploitent la valeur marchande des informations individuelles résultant de croisements de fichiers. Ceux-ci comportent un grand nombre d'informations relatives à la situation financière de la personne fichée mais aussi à son identité, son statut matrimonial et familial, son emploi ou même son salaire. L'accès payant à ces fichiers est très large (sociétés d'assurance, de téléphonie, etc.) et s'opère sur la base d'un « intérêt professionnel légitime » des entreprises abonnées afin de sécuriser leurs relations contractuelles. À partir des informations contenues dans ces fichiers, les *credit bureaux* offrent d'autres services tels des définitions de *scorings*, des présélections de clientèle à des fins de prospection commerciale aboutissant à des offres de crédit pré-approuvées.

La CNIL estime qu'aux États-Unis, 90 % de la population serait ainsi concernée par ces fichages. Elle dénonce, outre l'ingérence dans la vie privée, les risques réels d'exclusion sociale attachés à la consultation de ces fichiers. Ne pas figurer dans un fichier de cette nature peut devenir un réel handicap pour une personne dont le profil sera alors considéré comme suspect. De surcroît, le système a eu à connaître de graves défaillances liées à des problèmes d'usurpation d'identité qui ont rendu la situation de certaines personnes inextricable.

- Les centrales de risques en Allemagne, Italie et Espagne

En Allemagne, la Schufa, société de droit privée, occupe depuis les années 1930 une place majeure parmi les centrales positives de ce pays puisque, pour obtenir un crédit, tout emprunteur doit obligatoirement passer par elle. 64 millions de personnes y sont recensées. Elle possède donc le plus grand fichier de données allemand. La base de données, qui recense 407 millions d'informations, est alimentée par le secteur bancaire, les organismes de crédit, les sociétés de recouvrement, les bailleurs, les prestataires de services, les fournisseurs d'énergie et de télécommunications - dont le commerce électronique-, le secteur du commerce et des assurances. En outre, la Schufa intègre les informations provenant des ouvertures de procédures d'insolvabilité.

Les informations non sauvegardées par la Schufa concernent les biens, le revenu, la profession, le conjoint, la nationalité, l'appartenance à des partis ou des associations.

¹⁰³ L'expression anglaise *credit bureaux* est la plus couramment retenue pour évoquer les centrales positives de type anglo saxon

La Schufa est un service d'aide à l'octroi de crédit aux particuliers mais la notion large d' « intérêt légitime » permet d'ouvrir la consultation aux opérateurs de téléphone, aux fournisseurs d'énergie, aux entreprises de vente à distance etc. Ce droit a été étendu aux bailleurs. Il a même été question de renseignements donnés à certains employeurs sur la solvabilité de leurs salariés.

La loi fédérale de protection des données encadre les services de la Schufa qui peuvent néanmoins proposer des *scorings*. Les consommateurs sont obligés de signer une clause permettant de sauvegarder les données du contrat de crédit auprès de la Schufa (Schufa clause) qui libère les banques du secret bancaire. Les consommateurs peuvent consulter les données sauvegardées les concernant et faire des réclamations en tant que de besoin. En outre, un médiateur de la Schufa a été institué.

Le consommateur paie 55 centimes l'interrogation de base, l'établissement financier entre 1 et 2 € selon le service demandé. Les services sont informatisés. En 2006 il y a eu 1 172 000 consultations. 758 personnes travaillent à la Schufa.

Il existe aussi en Italie une centrale depuis les années 1990 (Eurisc) auxquels ont accès les seuls établissements bancaires et assimilés en vue d'apprécier la solvabilité des emprunteurs. En Espagne, il existe une multitude de centrales d'informations encadrées par une loi protégeant les données qui en limite également la consultation aux seuls établissements bancaires et assimilés, pour l'octroi de crédits.

- La centrale belge

En Belgique, la centrale de crédit aux particuliers mise en service en 2003 a été confiée à la Banque nationale de Belgique. 4,6 millions de personnes y sont fichées, plus de 7 millions de contrats recensés. Hormis les établissements bancaires et assimilés pour l'octroi d'un crédit, sont également autorisés à consulter le fichier certaines institutions comme les médiateurs de dettes, les inspecteurs du ministère des affaires économiques ou la Commission bancaire et financière. Certains tiers, dans l'exercice de leur mandat, peuvent aussi y recourir (avocats, notaires etc.). La consultation à des fins commerciales est interdite. Un comité d'accompagnement externe surveille l'activité de la centrale et intervient, par exemple lorsque le nombre de consultations devient suspect.

Seuls les crédits sont recensés. Ne figurent pas au fichier les dettes fiscales, professionnelles, ou dues aux fournisseurs d'énergie.

À chaque consultation du fichier (10 millions de consultations annuelles), les prêteurs contribuent à financer le coût de la gestion du fichier (4,2 millions d'euros annuels). L'emprunteur dispose également d'un droit d'information et peut consulter le fichier. Il dispose d'un droit de rectification en cas d'informations erronées.

2. Les termes du débat autour de l'instauration d'un fichier positif

Si le rôle des fichiers négatifs se limite à recenser les incidents de paiement, on voit que celui des fichiers positifs peut aller bien au-delà d'une simple information du prêteur sur l'état financier de son client potentiel. Ils peuvent être facilement utilisés à des fins de marketing, d'autant que sont alors connues les habitudes de consommation de la personne concernée, voire de son foyer.

C'est pourquoi le débat sur les bienfaits ou non de l'instauration d'un fichier positif, ouvert en France depuis plusieurs années, n'a toujours pas abouti. De nombreuses propositions de loi ont été émises en ce sens et la question est régulièrement posée au travers de rapports officiels ou par certaines professions qui y ont un intérêt, voire par des associations d'aide aux surendettés comme l'association Cresus. Pourtant, la majorité des associations de protection des consommateurs y sont, quant à elles, toujours opposées. Lors des travaux préparatoires à la loi Borloo de 2003 instaurant la PRP, la question est revenue à l'ordre du jour mais n'a toujours pas été tranchée.

2.1. Les différents arguments en présence

La consultation d'un fichier positif permettrait d'éviter l'empilement de crédits et empêcherait que ne soit souscrit le « crédit de trop » qui conduit au surendettement. Elle induirait donc une responsabilisation du prêteur. À cet égard la déchéance des droits aux intérêts des créanciers qui auraient accordé un crédit sans avoir préalablement vérifié la solvabilité de son client a été proposée.

Les partisans de la création d'un tel fichier y voient donc la possibilité de sécuriser et de développer le crédit à la consommation. En effet, ils estiment qu'au regard de la méconnaissance de la situation réelle des emprunteurs, les établissements bancaires restreignent l'accès au crédit en fixant des *scorings* qui écartent la clientèle la plus fragile.

L'instauration d'un fichier positif, en limitant l'incertitude sur la solvabilité du débiteur, ouvrirait donc l'accès au crédit en supprimant l'asymétrie d'information entre prêteurs et emprunteurs. Il permettrait aux prêteurs de pousser plus loin l'offre de crédit au regard de la situation révélée par le fichier. Il aurait un côté préventif puisqu'il inciterait les personnes en difficulté qui ne peuvent plus du tout utiliser le crédit à consulter les services sociaux.

Les principales critiques à l'égard du fichier positif portent sur les dangers qu'il représente pour la protection de la vie privée, les risques d'utilisation détournée à des fins commerciales, ainsi que la lourdeur du dispositif avec une mise à jour complexe et coûteuse.

Quant à l'efficacité dans la lutte contre le surendettement, le fait qu'il soit souvent passif conduit à s'interroger sur la pertinence d'un outil qui ne peut par définition renseigner sur les accidents éventuels de la vie.

Les établissements bancaires et financiers apprécient l'efficacité de leurs *scorings* puisque le taux d'impayés est, *in fine*, assez faible et, de surcroît, identique en France à celui des pays ayant instauré une centrale positive. Ils ne voient donc dans leur majorité pas l'intérêt d'un tel fichier.

La Commission nationale informatique et liberté (CNIL), garante des protections individuelles, est pour sa part également très réservée sur cette question. Récemment saisie par un opérateur privé, elle a refusé la création d'un fichier positif, en soulignant l'absence d'un cadre législatif adéquat et la non proportionnalité entre les risques encourus et les finalités attendues. La CNIL a produit, en 2005, un rapport de synthèse d'un groupe de travail constitué sur la question¹⁰⁴. Il en est de même du Comité consultatif (CCSF) qui rendait, en juillet 2004, un avis très circonspect sur la question¹⁰⁵.

Au niveau européen, en 2002 une proposition de directive relative au crédit à la consommation instaurait, dans le cadre d'un dispositif de prêt « responsable », l'obligation pour chaque État-membre de se doter d'un fichier négatif avec la possibilité pour les pays d'instaurer également un fichier positif. Le Parlement a rejeté ce texte. Une proposition modifiée de directive, qui ne comporte plus d'obligation de fichier, prévoit cependant un égal accès à l'information pour les prêteurs transfrontaliers. Une nouvelle proposition a été présentée par la Commission en mars 2007, tendant au renforcement de la protection du consommateur lors de souscription de contrats de crédit.

Dans le cadre du marché unique, un nombre croissant de consommateurs devraient pouvoir contracter des crédits dans un autre pays que le leur, l'harmonisation de la protection des consommateurs emprunteurs est alors mise en avant. À cet égard, le CCSF rappelle son attachement à l'application du droit du pays du consommateur au contrat et à l'utilisation de la langue française dans l'information précontractuelle, en particulier pour les fiches européennes d'informations standardisées¹⁰⁶.

¹⁰⁴ Les problèmes posés par les fichiers regroupant des informations sur la situation financière des individus au regard de la loi du 6 janvier 1978. Rapport de synthèse du groupe de travail présidé par M. Philippe Nogrix. Les développements sur la question sont largement inspirés de cette synthèse.

¹⁰⁵ L'opposition du CCSF à la création d'un fichier positif est rappelée dans son avis sur le Livre vert de la Commission européenne sur les services financiers de détail dans le marché unique en date du 18 juillet 2007.

¹⁰⁶ Avis du CCSF du 5 avril 2007.

2.2. La position des acteurs

Le CCSF¹⁰⁷ souligne que les établissements de crédit voient dans le fichier positif une opportunité à moindre coût pour de nouveaux entrants étrangers... Les professionnels du crédit, dans leur majorité, ont d'ailleurs manifesté très tôt leur opposition à l'instauration d'une centrale positive.

Pour l'ASF, il existe une disproportion évidente entre les moyens à mettre en œuvre et le résultat escompté. Les difficultés techniques, la volatilité des encours combinés au caractère aliénant de la responsabilité du prêteur et aux risques encourus au regard des libertés individuelles, constituent des obstacles à l'instauration d'un tel fichier, fût-il géré par la Banque de France. C'est pourquoi l'ASF, comme d'autres acteurs, prône davantage une amélioration du fichier négatif déjà existant. Des propositions sont donc faites pour améliorer le fonctionnement du FICP et compléter les informations qui y sont contenues en y inscrivant, par exemple, les arriérés de loyers ou d'impôt.

En 2004, l'AFB (FBF aujourd'hui) soulignait d'une part que le fichier positif ne permettrait pas de lutter contre le surendettement et qu'il n'avait pas prouvé son efficacité dans les pays où il avait été instauré et, d'autre part, qu'il « *est paradoxal de vouloir en faire parallèlement un outil de développement de l'endettement* ».

Voix divergente parmi les établissements de crédit, Laser-Cofinoga s'est prononcé en faveur de la mise en place d'un tel fichier, sous contrôle des autorités publiques, notamment pour ouvrir davantage l'accès au crédit aux personnes qui en sont actuellement exclues. Ce fichier permettrait, selon Laser-Cofinoga, de protéger les « compulsifs du crédit » qui pourraient, à l'instar des États-Unis, être notés en fonction du degré de risque qu'ils représentent.

La grande majorité des dix-huit associations nationales de consommateurs ne sont pas favorables à l'instauration d'un fichier positif. Trois d'entre elles n'y sont pas opposées mais posent des conditions. L'UNAF pose des conditions : interdiction d'une utilisation à des fins commerciales, pas de ratio d'endettement, gestion par la Banque de France, rester attentif à ce que le fichier ne se substitue pas à une réelle politique de prévention du surendettement. Sous certaines conditions, d'autres organisations (CLVC, UFCS¹⁰⁸) ne sont pas opposées au fichier positif dans la mesure où il pourrait améliorer la prévention du surendettement grâce à la connaissance plus globale et donc plus fine de l'état

¹⁰⁷ Avis du Comité consultatif sur la création en France d'un fichier positif juillet 2004 : « *La majorité du Comité est opposée à la mise en place d'un fichier positif en France : un tel outil n'apporterait rien de plus en matière de surendettement (...) les établissements de crédit disposent déjà de nombreux moyens d'appréciation sur les demandeurs de crédit (...) l'efficacité du FICP pourrait être améliorée (...) le fichier positif présenterait en tant que fichier centralisé, des risques pour la protection des libertés individuelles (...) le coût de sa mise en place et de sa gestion serait disproportionné* ».

¹⁰⁸ Confédération de la Consommation du logement et du cadre de vie (CLCV) Union féminine civique et sociale (UFCS)

d'endettement de l'emprunteur (les conséquences d'un endettement additionnel pourraient alors être mieux prises en considération), et à la responsabilisation claire du prêteur. C'est donc essentiellement sous l'angle du « prêt responsable » que l'instauration d'un tel fichier pourrait être acceptable.

Toutefois, la majorité des associations de consommateurs restent globalement opposées au fichier positif qui leur semble présenter plus d'inconvénients que d'avantages.

La CNIL, dans son rapport cité *supra*, observe que la faible part des acheteurs compulsifs dans les dossiers de surendettement ne saurait justifier la mise en place d'un fichier recensant la quasi-totalité de la population active.¹⁰⁹

La CNIL soulève d'autres questions :

- à partir de combien de cartes de crédit faut-il refuser un nouveau crédit alors que les réserves n'ont pas été utilisées ? Il faudrait, pour apporter une réponse pertinente, pouvoir connaître l'utilisation réelle de ces lignes de crédit, ce qui pose des difficultés techniques importantes. Actuellement, la mise à jour des fichiers est effectuée, dans le meilleur des cas, mensuellement. Or, pour être efficace, l'outil devrait mesurer l'utilisation des crédits en temps réel...
- faut-il (et comment ?) inclure les dettes de loyers et les arriérés fiscaux, qui grèvent également le budget des surendettés ?
- comment le fichier positif pourrait-il jouer un rôle d'alerte lorsque la situation d'un débiteur paraît fragilisée ? Qui aura la charge de centraliser les indicateurs et d'agir, notamment lorsqu'aucun incident n'est encore intervenu ?

L'information est rarement à jour et complète, elle est souvent segmentée.

La CNIL dénonce la « *suspicion institutionnalisée* » de la bonne foi du débiteur que représenterait l'instauration d'un fichier positif et conduirait probablement à un crédit normé, basé sur des ratios ignorants de la différence fondamentale entre « pouvoir » payer et « vouloir » payer.

Le véritable attrait de l'information positive, selon la CNIL, demeure son utilisation à des fins commerciales et au développement du crédit. La commission a également recensé, dans son rapport de synthèse, les questions juridiques ainsi que les nombreux problèmes éthiques susceptibles de se poser si un tel fichier était instauré.

¹⁰⁹ « Sous l'angle de la proportionnalité, c'est-à-dire de l'efficacité du traitement au regard de l'objectif de prévention du surendettement et des risques qu'il représente en termes de protection des données à caractère personnel, la mise en œuvre d'une centrale positive paraît discutable » synthèse de la CNIL citée *supra*.

2.3. Les questions éthiques liées à l'instauration d'un fichier positif

La CNIL estime d'abord que la finalité d'un tel fichier doit être préalablement définie. Or, actuellement, les objectifs avancés sont de nature très différente et l'on peut légitimement se demander si un seul et même outil sera à même d'apporter des solutions satisfaisantes.

La CNIL, conformément à sa doctrine constante sur la prévention des risques d'exclusion sociale et des dangers afférents aux risques d'erreur sur l'identité, estime qu'il n'est actuellement pas envisageable d'autoriser, comme dans les pays anglo-saxons ou l'Allemagne, l'accès du fichier aux professionnels autres que bancaires (opérateurs de téléphonie, fournisseurs d'énergie, bailleurs, employeurs etc.), quel que soit leur intérêt légitime à alimenter et consulter une centrale. Il est à noter qu'à l'étranger, les centrales positives se sont développées avant que ne soient instaurées des lois protectrices du consommateur, ce qui ne serait pas le cas en France.

La CNIL est rétive au recensement d'éléments privés de personnes n'ayant jamais connu d'incidents de paiement, ce qui serait le cas si l'ensemble des encours étaient enregistrés. Les risques de détournements à des fins commerciales sont bien plus importants sur les fichiers positifs qui comportent beaucoup plus d'informations que sur les fichiers négatifs.

L'impossibilité d'exercer un droit d'opposition est également soulignée. Si le consentement des intéressés est requis et qu'ils doivent explicitement le mentionner, ils n'ont en fait guère le choix s'ils veulent obtenir le crédit. La durée de conservation des informations doit aussi être questionnée.

Le choix du gestionnaire du fichier est capital. Dans la plupart des cas, les centrales positives européennes sont gérées par le secteur privé. C'est le cas en Allemagne, en Autriche, Italie, Royaume Uni et Suède. Certains États disposent de systèmes concurrents publics privés : Espagne, Portugal. La Belgique, pour sa part, a adopté une gestion publique par la Banque centrale. La France, le Danemark, la Grèce et la Finlande ne disposent que de fichiers négatifs gérés par des organismes publics.

Les exemples étrangers de fichiers positifs montrent le caractère quasiment inéluctable de l'extension du fichier, tant au niveau de sa consultation par différents acteurs que du nombre d'informations contenues.

ANNEXE.

Tableau comparatif relatif aux fichiers positifs et négatifs en Europe

| PAYS | Responsable de traitement | Fichier négatif unique | Fichier négatif et positif | Année de mise en oeuvre | Loi vie privée |
|--------------------------|---|------------------------|----------------------------|-------------------------|----------------|
| Fichiers privés | | | | | |
| Allemagne | . Schufa | | X | 1927 | 1977 |
| Autriche | . KSV ⁶⁹ | | X | 1964 | 1978 |
| Danemark | . RKI | X | | 1971 | 2000 |
| Espagne | . ASNEF Equifax . Trans union, . Dun&Bradstreet . Grupo interpres | | X | 1994 | 1992 |
| Finlande | . Asiakastieto Oy | X | | 1961 | 1987 |
| Grèce | | | | | 1997 |
| Italie | . CRIF ⁷⁰ . CTC ⁷¹ | | X X | 1988 1990 | 1996 |
| Luxembourg ⁷² | | | | | 1979 |
| Pays Bas | . BKR ⁷³ | | X | 1965 | 1988 |
| Portugal | . Asnef Equifax . ASFAC | | X | | 1991 |
| Royaume Uni | . CCN . EQUIFAX . INFOLINK | | X | 1980 1986 | 1988 |
| Suède | . Soliditet . Upplysningss . Centralen | | X | 1908 | 1973 |
| Fichiers publics | | | | | |
| Belgique | . Banque nationale | | X ⁷⁴ | 2003 | 1992 |
| Irlande | . ICB ⁷⁵ | | X | 1965 | 1988 |
| France | . Banque de France | X | | 1990 | 1978 |

Sources : CNIL (compilation 2004) San José Riestra A. (2002). Credit bureaus in today's credit markets, ECRI report, n°4, European Credit Research institute, Brussels. Marie-Claude BARRET-BARNAY, les différents systèmes d'enregistrement des crédits dans les Etats membres de l'Union européenne, Dalloz, Chronique, Doctrine

D - LE MICROCRÉDIT SOCIAL

Il peut paraître paradoxal d'aborder le microcrédit social comme outil de prévention du surendettement. Pourtant, il s'adresse aux populations les plus fragiles, souvent exclues du crédit classique et permet d'éviter les risques des lignes de crédit permanent (revolving).

Il porte sur des montants modestes : 300, 500 € (montant maximum des prêts 3000 €) pour une durée assez courte de 24 à 48 mois. Son objet est le financement de projet individuel visant à favoriser l'insertion ou la réinsertion sociale ou professionnelle. Il peut ainsi contribuer à financer les cautions de loyers, les frais d'agence des logements de jeunes étudiants ou travailleurs, financer un permis de conduire, un moyen de locomotion, ou encore à financer du petit électroménager, des travaux d'aménagement.

Les personnes bénéficiaires peuvent donc être des chômeurs, des Rmistes, des travailleurs précaires, des jeunes, apprentis, étudiants, mais aussi des personnes qui ont subi une chute brutale de revenus suite au chômage, à une maladie, à une séparation...

Le microcrédit social repose sur un partenariat entre banques et associations et bénéficie d'une garantie publique par l'intermédiaire de la Caisse des dépôts qui gère le fonds de cohésion sociale. La loi de programmation pour la cohésion sociale a prévu de doter le fonds de moyens importants : 73 millions d'€ sur 5 ans.

Les acteurs financiers partenaires sont à la fois des banques mutualistes (Caisses d'Épargne, Crédit Mutuel, Crédit Coopératif, Crédit Agricole), des établissements financiers (Laser-Cofinoga, Cetelem, Cofidis) et des crédits municipaux. La garantie publique mobilisée à 50 % de l'encours de prêt, dans la limite d'un montant, permet l'intervention de ces établissements en limitant leurs risques financiers.

Chaque établissement met en œuvre son activité microcrédit social selon une organisation qui lui est propre, en créant éventuellement un organisme d'accompagnement spécifique. L'accompagnement est en effet une des clés d'efficacité du dispositif. Il s'adapte au projet du bénéficiaire et est donc plus ou moins souple mais cet accompagnement a vocation à dépasser la simple demande de crédit pour aborder la globalité de la relation bancaire et de la situation sociale de la personne. Les structures de l'accompagnement sont variées : centres communaux d'action sociale, collectivités locales, missions locales, associations de lutte contre l'exclusion, associations initiées par les établissements financiers.

Le Centre communal d'action sociale et le Crédit municipal de Dijon viennent ainsi de lancer une formule de microcrédit social destinée à répondre aux besoins des personnes à faibles revenus pour l'achat d'une mobylette pour aller travailler, le financement d'un permis de conduire, la caution d'un logement... Le faible taux d'intérêt pour le bénéficiaire s'explique par la prise en charge du différentiel par le CCAS. Le dispositif prévoit un accompagnement par les travailleurs sociaux depuis la demande jusqu'au remboursement.

Le Crédit Mutuel de Bretagne a conclu plusieurs partenariats au niveau régional, départemental et local. Ainsi, l'association ERPE, en route pour l'emploi à Brest a sélectionné 23 projets. Les dossiers sont présentés devant un comité paritaire association/ crédit mutuel de Bretagne. À ce jour, dix dossiers ont été acceptés pour l'achat d'un véhicule ou d'un scooter pour un montant moyen de 1 752 € et 13 dossiers pour le financement du permis de conduire pour un montant moyen de 590 €. Le suivi des dossiers est assuré par l'association, le Crédit Mutuel de Bretagne n'est que le prêteur. Il n'y a eu aucun impayé depuis le début du partenariat. Le taux de crédit pratiqué est fonction des taux de crédit à la consommation pratiqué par la Banque moins 2,5 %.

Le Secours Catholique est engagé par le dispositif Crédit projet personnel dans treize expérimentations concernant trente-trois délégations. L'association cible les personnes qui ont besoin d'un accès au crédit pour financer un projet leur permettant d'éviter ou de sortir de situation de pauvreté ou d'exclusion. Dans l'enquête réalisée par Georges Gloukoviezoff et J. Lazarus pour le Secours Catholique (Évaluation d'impact des crédits projet personnel du Secours Catholique), 2/3 des projets financés avaient trait à la mobilité : achat ou réparation de véhicule, permis de conduire, le tiers restant se répartissant entre crédits pour le logement, pour apurer des dettes, pour une formation, pour des frais de santé. L'accompagnement dépasse le simple accès au crédit, il commence par la rencontre et l'écoute. L'instruction du dossier est réalisée une fois la relation de confiance établie. Les crédits projet personnel se caractérisent par un taux d'intérêt équivalent à ceux proposés aux meilleurs clients de la banque partenaire, une absence de frais de dossier et une garantie en cas d'impayé. Le dispositif ne vient pas remplacer des possibilités existantes, il apporte des réponses à des besoins que les demandeurs n'arrivaient pas à satisfaire, ne trouvant ni possibilités de financement familial, ni public ou bancaire. L'estime de soi est, d'après l'étude, l'un des impacts les plus importants du dispositif qui n'est pas sans poser des questions nouvelles à l'association.

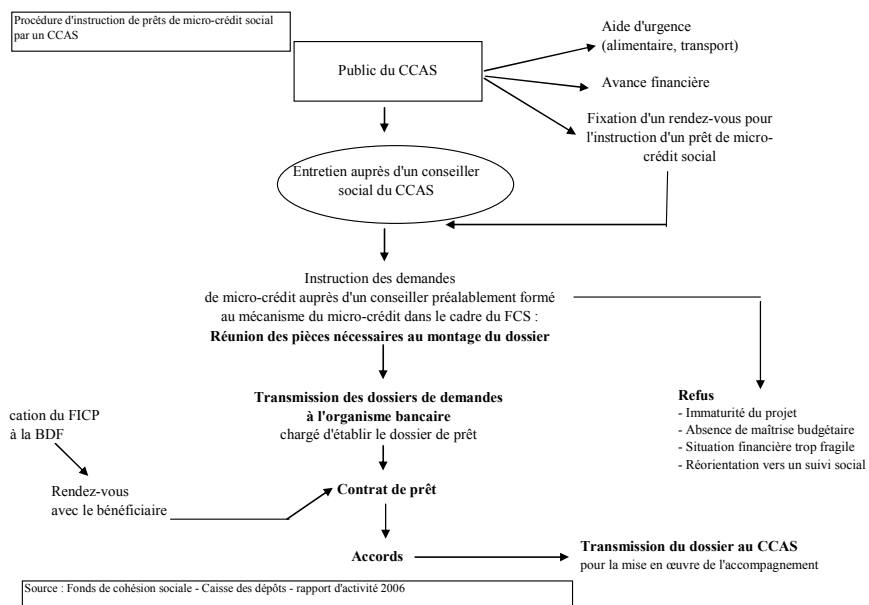
La montée en charge de la diffusion du microcrédit social est relativement lente du fait de plusieurs facteurs : l'appréhension des publics fragiles à l'égard du crédit, la réserve des acteurs associatifs envers ce crédit, compte tenu des sinistres sociaux causés par le surendettement et la défiance des établissements de crédit envers des personnes fragiles.

Même si le nombre de microcrédits sociaux est encore modeste, une demande d'information existe. La Caisse des dépôts a mis en place une plate forme téléphonique pour informer les professionnels, les organismes ou les collectivités. Les demandes d'information montrent un fort intérêt des seniors (27 % des appelants sont âgés de plus de 50 ans), un profil essentiellement féminin (59 %) et la prévalence des ménages avec enfants et de familles monoparentales.

L'intérêt des particuliers pour ce type de crédit concerne le financement de dépenses liées à la mobilité et au logement. Les demandes de microcrédit social pour du « rachat de crédit » représentent 11 % des appels.

Les acteurs bancaires souhaiteraient instaurer davantage de microcrédit social pour les personnes surendettées. Aucune décision n'a encore été prise, le Comité d'orientation et de suivi des fonds (COSEF) ayant souhaité disposer d'une étude précise de la Banque de France sur les autorisations d'emprunter délivrées par les commissions de surendettement aux ménages faisant l'objet soit d'une procédure en phase amiable soit en procédure de rétablissement personnel.

Schéma 3 : Procédure d'instruction de prêts de microcrédit social par un CCAS



Source : fonds de cohésion sociale - Caisse des dépôts - Rapport d'activité 2006.

CONCLUSION

Le traitement du surendettement peut certes faire l'objet d'améliorations dans l'adaptation des procédures aux évolutions enregistrées tant au niveau de la typologie des personnes surendettées que sur la pratique des commissions et des juges.

Toutefois, c'est la prévention du surendettement qui demeure l'axe majeur sur lequel la mobilisation doit s'effectuer. Celle-ci peut s'inscrire dans une réglementation plus protectrice mais aussi dans le renforcement, par les établissements financiers, des bonnes pratiques envers leur clientèle.

Concernant la procédure elle-même, il semble essentiel que certaines des recommandations émises par le Comité de suivi de la loi de 2003 présidé par Guy Canivet soient rapidement suivies d'effet, en particulier la possibilité visant à prononcer le jugement d'ouverture et de clôture le même jour.

Enfin, il conviendra d'être vigilant sur la future directive européenne qui devra, tout en harmonisant les pratiques, conserver un niveau de protection satisfaisant des consommateurs. Le projet de loi sur la consommation, actuellement en préparation chez le secrétaire d'État à la consommation, Luc Chatel et qui doit être discuté cet automne au Parlement, peut également apporter beaucoup.

LISTE DES SIGLES

| | |
|----------|--|
| AFOC | Association Force-ouvrière consommateurs |
| ASF | Association française des sociétés financières |
| ASSFORM | Association d'aide à la formation des responsables des associations de consommateurs |
| BIPE | Bureau d'information et de prévisions économiques |
| CESR | Conseils économiques et sociaux régionaux |
| CCSF | Comité consultatif du secteur financier |
| CLCV | Confédération de la consommation du logement et du cadre de vie |
| CNC | Conseil national de la consommation |
| COSEF | Comité d'orientation et de suivi de l'emploi des fonds |
| CRA | <i>Community Reinvestment Act</i> |
| CREDOC | Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie |
| CSP | Catégorie socioprofessionnelle |
| CTRC | Centres techniques régionaux de la consommation |
| DGCCRF | Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes |
| FBF | Fédération bancaire française |
| FFSA | Fédération française des sociétés d'assurance |
| FICP | Fichier national des incidents de remboursement des crédits aux particuliers |
| IEDOM | Institut d'émission des départements d'Outre-mer |
| IEOM | Institut d'émission Outre-mer |
| IGAS | Inspection générale des affaires sociales |
| INED | Institut national des études démographiques |
| INC | Institut national de la consommation |
| INDECOSA | Information et défense des consommateurs salariés de la CGT |
| INSEE | Institut national de la statistique et des études économiques |
| MCE | Maison de la consommation et de l'environnement de Rennes |
| PELS | Projets d'économie locale et sociale |
| PRP | Procédure de rétablissement personnel |
| RGC | Règlement judiciaire civil |
| SRCV | Statistique sur les ressources et les conditions de vie |
| TEG | Taux effectif global |
| UNCASS | Union nationale des centres communaux d'action sociale |
| UNFC | Union féminine civique et sociale |

LISTE DES ILLUSTRATIONS

| | | |
|----------------|---|-----|
| Tableau 1 : | La détention des crédits par les ménages (en %) - Novembre 2006..... | 16 |
| Tableau 2 : | L'origine des crédits de trésorerie (en %)..... | 18 |
| Tableau 3 : | Des appréciations contrastées (en %) - Novembre 2006..... | 20 |
| Tableau 4 : | Le surendettement dans les pays européens selon les définitions nationales | 60 |
| Tableau 5 : | Étude ORC Macro..... | 61 |
| Tableau 6 : | Endettement par habitant (en €) | 62 |
| Tableau 7 : | Nature des poursuites (en %) | 80 |
| Graphique 1 : | La durée des prêts immobiliers aux ménages..... | 14 |
| Graphique 2 : | Les indicateurs de solvabilité de la demande des ménages (base 100 : 1995)..... | 15 |
| Graphique 3 : | L'indicateur du pouvoir d'achat construit par le BIPE a été comparé à celui de l'INSEE | 36 |
| Graphique 4 : | Baromètre du surendettement au 12 juin 2007..... | 42 |
| Graphique 5 : | Dossiers de surendettement des ménages dans les DOM..... | 51 |
| Graphique 6 : | Âge des surendettés déclarants (en %) | 52 |
| Graphique 7 : | Revenus nets par dossier de surendettement (en %)..... | 53 |
| Graphique 8 : | Nature des ressources des surendettés (en %) | 53 |
| Graphique 9 : | Capacité de remboursement des surendettés | 54 |
| Graphique 10 : | Reste à vivre par foyer | 55 |
| Graphique 11 : | Structure de la dette globale des débiteurs | 55 |
| Graphique 12 : | Poids de l'endettement bancaire dans la dette totale | 56 |
| Graphique 13 : | Nature des arriérés de charges courantes..... | 56 |
| Graphique 14 : | Organismes concernés par les arriérés de charges courantes .. | 57 |
| Graphique 15 : | Part des dossiers ayant au moins un crédit du type sélectionné..... | 57 |
| Graphique 16 : | Nombre de crédits du type sélectionné (en % du nombre total de crédits)..... | 58 |
| Graphique 17 : | Nombre moyen de crédits de ce type | 58 |
| Schéma 1 : | La pénétration des différentes formes d'endettement (immobilier, consommation, découvert) dans la population des ménages en 2007..... | 12 |
| Schéma 2 : | Procédure de rétablissement personnel | 93 |
| Schéma 3 : | Procédure d'instruction de prêts de microcrédit social par un CCAS | 126 |

Trois ans après sa mise en œuvre, la procédure de rétablissement personnel, qui voulait offrir une seconde chance aux personnes surendettées, semble appliquée de manière restrictive.

Pour répondre à l'urgence sociale, le Conseil économique et social propose des pistes visant à améliorer le traitement du surendettement et à renforcer la prévention, en impliquant l'ensemble des acteurs, auprès d'une population qui utilise souvent le crédit comme un substitut de ressources.