

1

La lutte contre le surendettement des particuliers : des progrès encore trop limités

PRESENTATION

Le surendettement se définit⁸⁷ comme l'impossibilité manifeste pour le débiteur de bonne foi de faire face à l'ensemble de ses dettes non professionnelles exigibles et à échoir. Les dossiers des personnes surendettées sont examinés, dans chaque département, par une commission administrative dont le secrétariat est assuré par des agents de la Banque de France.

À la suite d'une enquête sur la gestion des dossiers de surendettement des particuliers portant sur les exercices 1990⁸⁸ à 2008, la Cour a publié, dans son rapport public annuel 2010, des observations relatives à la lutte contre le surendettement. Elle y critiquait, d'une part l'insuffisance du dispositif légal de prévention du phénomène, d'autre part un défaut de pilotage par les services de l'Etat et de la Banque de France à la fois coûteux et générateur d'inégalités de traitement. Enfin, la Cour préconisait une amélioration du suivi social des surendettés, afin d'éviter que la politique de lutte contre le surendettement soit un substitut à une politique sociale. Elle formulait en conséquence neuf recommandations en ce sens.

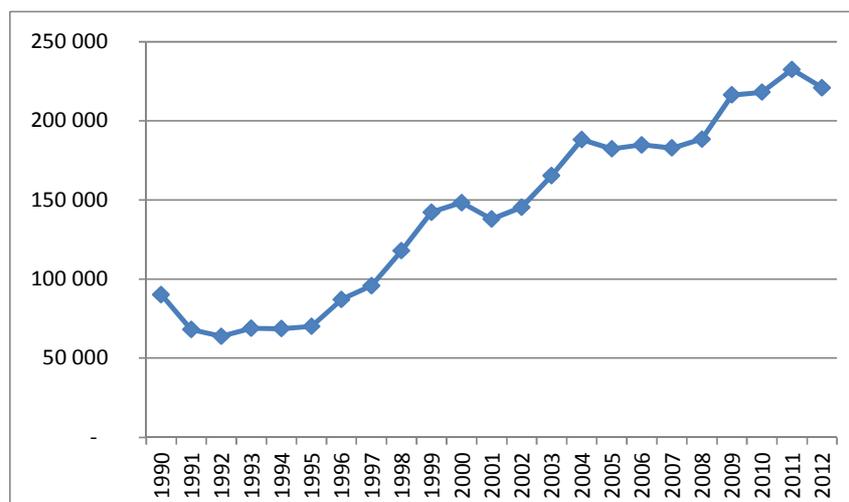
Depuis ces constats, un contrôle de suivi montre que la loi du 1^{er} juillet 2010 portant réforme du crédit à la consommation a apporté une réponse partielle aux préconisations formulées par la Cour en février 2010.

⁸⁷ Selon, l'article L. 330-1 du code de la consommation.

⁸⁸ La loi instituant une procédure collective de surendettement des particuliers est la loi dite « Neiertz » du 31 décembre 1989.

Le surendettement touche 757 000 ménages⁹¹. Chaque année, un flux de plus de 200 000 nouveaux dossiers (232 493 en 2011) doit être traité par les succursales de la Banque de France. Ce phénomène progresse.

Graphique n° 1 : évolution du nombre de dossiers de surendettement déposés chaque année⁹²



Source : données Banque de France.

Les enjeux financiers qui s'y rattachent sont élevés. L'encours de dettes souscrites par les ménages concernés par une procédure de surendettement s'est élevé à 6,09 Md€ à la fin 2010, dont 3,79 Md€ de dettes à la consommation, 1,14 Md€ de dettes immobilières et 189,3 M€ de dettes fiscales et sociales. Il n'existe pas d'évaluation annuelle du montant de dettes effacées. Une étude de la Banque de France l'estime à 1,3 Md€ entre juillet 2011 et juin 2012⁹³.

La situation financière des personnes ayant déposé un dossier de surendettement se dégrade sur la période récente. En 2010, la majorité des personnes surendettées (54 %) dispose de ressources inférieures ou égales au SMIC, soit une augmentation de 12 points par rapport à 2001.

⁹¹ Donnée de juin 2012. Il s'agit du nombre de ménages ayant bénéficié d'une procédure de surendettement, en cours de désendettement et inscrits à ce titre au fichier des incidents de remboursements sur les crédits aux particuliers.

⁹² La donnée 2012 est provisoire.

⁹³ Ce montant correspond aux propositions des commissions de surendettement, sous réserve de validation par les juges d'instance.

En l'absence d'études statistiques solides sur le parcours des ménages surendettés, il est difficile d'identifier avec précision les causes du surendettement. Au début des années 1990, le surendettement s'expliquait principalement par un recours excessif au crédit à la consommation. Celui-ci tient encore une place prépondérante dans les déterminants du phénomène puisqu'il est présent dans 88 % des dossiers de surendettement déposés en 2012. Toutefois, d'autres facteurs sont aujourd'hui à l'œuvre (précarité de l'emploi, insuffisance structurelle de ressources). Les dettes de charges courantes (impayés de loyer, d'électricité, etc.), quasiment inexistantes il y a vingt ans, sont de plus en plus fréquentes.

La loi du 1^{er} juillet 2010 portant réforme du crédit à la consommation a mieux encadré le processus de commercialisation du crédit et modifié la procédure de surendettement.

Elle renforce les obligations des établissements prêteurs qui vérifient la solvabilité de leurs clients. Lorsqu'un prêteur propose un contrat de crédit pour financer l'achat de biens ou de prestations de services particuliers pour un montant supérieur à 1 000 €, le consommateur doit disposer de la possibilité de conclure un contrat de crédit amortissable à la place d'un contrat de crédit renouvelable. S'agissant des cartes de fidélité en magasin, assorties d'une fonction de crédit, le bénéfice d'avantages promotionnels et commerciaux ne peut être subordonné à l'usage du crédit. Enfin, le paiement au comptant doit être privilégié par les établissements qui distribuent ce type de cartes.

Le traitement administratif du surendettement a également été modifié. La procédure de rétablissement personnel a été simplifiée afin d'accélérer le traitement des situations.

Le traitement du surendettement depuis la loi du 1^{er} juillet 2010

Un particulier qui n'est pas en mesure de rembourser une ou plusieurs dettes peut saisir une commission de surendettement dont le secrétariat est assuré par les agences de la Banque de France.

Cette commission, présidée par le préfet ou son représentant, examine la recevabilité du dossier selon trois critères : l'impossibilité de faire face aux dettes, l'origine non professionnelle de l'endettement et la bonne foi. Si le dossier est déclaré recevable, deux possibilités sont ouvertes :

- en cas de situation irrémédiablement compromise, le débiteur bénéficie d'une procédure de rétablissement personnel (PRP) avec liquidation judiciaire, s'il existe un patrimoine à vendre, ou sans liquidation judiciaire ; la plupart de ses dettes privées et publiques sont ainsi effacées ;

- si la situation n'est pas irrémédiablement compromise, la commission recherche l'accord des créanciers pour établir un « plan conventionnel » ; celui-ci peut s'accompagner d'un report de paiement des dettes, d'un rééchelonnement du paiement des dettes, d'une remise de dettes, d'une réduction ou suppression du taux d'intérêt, d'une consolidation, création ou substitution de garantie ; en cas d'échec de la négociation avec les créanciers, ces mesures peuvent également être imposées ou recommandées par la commission, à la demande du débiteur.

Le juge d'instance est chargé de trancher les litiges relatifs au surendettement, d'homologuer les procédures de rétablissement personnel sans liquidation judiciaire et les mesures recommandées par la commission. Il reste saisi des cas de procédure de rétablissement personnel avec liquidation judiciaire.

Malgré ces aménagements :

- la prévention du surendettement enregistre des progrès encore peu perceptibles (I) ;
- le pilotage de la politique est mieux défini, mais l'évaluation du surendettement reste à compléter (II) ;
- le traitement des dossiers est plus rapide et plus homogène, mais encore insuffisamment efficient (III) ;
- l'accompagnement des personnes surendettées est délaissé par l'État (IV).

I - La prévention du surendettement : des progrès encore peu perceptibles

Prenant en compte le poids élevé du crédit à la consommation dans les situations de surendettement, la Cour avait souligné dans ses précédents travaux le caractère très limité des mesures destinées à prévenir des comportements commerciaux abusifs en matière de crédit. Elle notait que ces dispositions étaient largement contournées par la substitution progressive du crédit renouvelable, qui se proroge par tacite reconduction, au crédit personnel et au crédit affecté⁹⁴.

La Cour recommandait de suivre attentivement les résultats produits par l'encadrement des « cartes confuses », à la fois cartes de fidélité et cartes de crédit renouvelable, et, le cas échéant, d'envisager leur interdiction. La loi du 1^{er} juillet 2010, qui vise à garantir une commercialisation responsable du crédit à la consommation, ne répond que partiellement à la recommandation de la Cour.

A - Un consommateur encore vulnérable

1 - Des garde-fous à l'entrée dans le crédit

La loi vise à limiter la diffusion systématique des crédits renouvelables. Elle précise que le consommateur doit disposer de la possibilité de conclure un contrat de crédit amortissable comme alternative à un contrat de crédit renouvelable, lors de la souscription d'un crédit de plus de 1 000 € sur le lieu de vente. La loi prévoit, en outre, d'ici à 2014, un alignement des taux maximums autorisés pour les crédits classiques et les crédits renouvelables, de sorte que disparaisse l'incitation actuelle à vendre du crédit renouvelable.

Selon la nouvelle réglementation, il est désormais également interdit aux établissements prêteurs de conditionner leurs avantages commerciaux à l'utilisation des cartes de fidélité comme cartes de crédit. Par défaut, la fonction « paiement au comptant » de la carte est activée.

Le remboursement du crédit renouvelable est réduit dans le temps afin de diminuer le coût pour le consommateur. La loi a prévu une

⁹⁴ Le crédit personnel est une catégorie de crédit à la consommation, qui n'est pas affecté à un projet précis. Le crédit affecté sert à financer un produit ou un service défini dans le contrat de crédit. Le capital, dans ces deux types de crédit, est amortissable, contrairement au crédit renouvelable qui constitue de fait une ligne de crédit permanente.

période de transition jusqu'au 1^{er} mai 2014, date à laquelle le portefeuille nouveau et en stock devra avoir été converti pour respecter les durées maximales d'amortissement (36 mois maximum pour un capital consenti de 3 000 € au plus, et 60 mois au-delà de ce seuil).

Enfin, le délai au terme duquel un prêteur doit proposer à l'emprunteur de clôturer son crédit renouvelable resté inactif passe de trois à deux ans.

2 - Des distributeurs de crédit n'ayant pas complètement intégré les nouvelles dispositions législatives

Si les termes de la loi renforcent la protection des consommateurs, les établissements de crédit et leurs intermédiaires distributeurs sont loin d'avoir encore intégré l'ensemble de ses dispositions.

L'autorité de contrôle prudentiel⁹⁵ reçoit des réclamations qui montrent que, dans de nombreux cas, un crédit renouvelable est conclu sans que le client ne s'en rende véritablement compte, révélant des lacunes dans l'information et le conseil fournis au client lors de l'entrée dans le crédit. Le crédit renouvelable mis en place est très souvent assorti d'une carte.

Le prêteur doit en principe recueillir l'accord du débiteur sur le basculement dans la fonction crédit de la carte à chaque utilisation du crédit, mais les modalités selon lesquelles l'accord est demandé sont souvent elliptiques.

Si le nouveau contexte législatif a favorisé la baisse de la distribution des cartes « confuses », les consommateurs contractent encore trop souvent des crédits à la consommation, de manière indue, par ce moyen.

En outre, certains établissements de crédit contrôlent mal la publicité pratiquée par leurs intermédiaires (des enseignes commerciales) en matière de crédit à la consommation. Face à cette difficulté, une convention pourrait lier l'établissement de crédit et son intermédiaire, à l'instar du dispositif existant en matière d'assurance-vie.

⁹⁵ L'ordonnance du 21 janvier 2010 portant création de l'Autorité de contrôle prudentiel (ACP) lui confère une mission de contrôle des pratiques commerciales des établissements de crédit.

3 - Des pratiques commerciales porteuses de risques

De nouvelles pratiques en matière de commercialisation du crédit sont apparues. Les cartes bancaires – dites cartes de débit ou carte de paiement – sont de plus en plus fréquemment assorties d'une fonction de carte de crédit. Elles font l'objet d'une forte publicité et leur diffusion a progressé de 36,4 % de novembre 2010 à septembre 2012⁹⁶. 20,9 % des nouveaux crédits renouvelables sont ouverts par ce moyen. Ces cartes sont également proposées par les groupes de distribution à des tarifs très attractifs, inférieurs à ceux des cartes de débit classiques⁹⁷. Cette pratique, qui n'est pas réglementée par la loi du 1^{er} juillet 2010, doit faire l'objet d'une vigilance accrue en raison de sa facilité d'utilisation.

B - Une baisse du crédit à la consommation, sans effet mesurable à ce jour sur le surendettement

La distribution de crédit est étroitement liée à la situation économique et aux règles prudentielles qui encadrent l'activité bancaire. L'impact de la loi de 2010 sur l'offre commerciale des établissements prêteurs est par conséquent difficile à isoler dans un contexte général de repli du crédit à la consommation. Ainsi, en 2011, 30,2 % des ménages détenaient ce type de crédit contre 33,8 % en 2008.

Au sein de ce marché, la distribution du crédit renouvelable est nettement orientée à la baisse : la part des crédits renouvelables dans la production de crédits à la consommation est passée de 40,4 % en 2009 à 35 % en 2011. Cette évolution s'explique en partie par le nouveau dispositif législatif, qui a favorisé le recul de la diffusion des « cartes confuses »⁹⁸ et le recentrage de l'utilisation du crédit renouvelable sur le financement d'achats de petits montants à caractère répétitif.

Néanmoins, l'impact de la loi sur le surendettement est difficilement mesurable aujourd'hui. Les dossiers actuellement soumis aux commissions et aux tribunaux portent en effet sur des dettes antérieures à l'entrée en vigueur de la loi du 1^{er} juillet 2010.

⁹⁶ Comité consultatif du secteur financier, rapport sur L'impact de l'entrée en vigueur de la loi du 1^{er} juillet 2010 portant réforme du crédit à la consommation. Septembre 2012.

⁹⁷ Par exemple 15 € par an pour une carte bancaire internationale *Visa* ou *Mastercard*, avec une deuxième carte gratuite.

⁹⁸ En 2011, 6,3 % des ménages en sont titulaires, contre 7,7 % en 2009.

Tout au plus peut-on noter une baisse de la proportion de crédits renouvelables détenus par les ménages surendettés depuis le début de l'année 2011 : 76 % en juin 2012 contre 79 % en mars 2011.

Le poids du crédit à la consommation dans les dossiers de surendettement reste prépondérant : environ 30 % des ménages français détiennent ce type de crédits, contre 88,2 % des ménages surendettés en juin 2012, soit un écart de près de 60 points.

C - Le « fichier positif » : un bilan coûts-avantages à réaliser

Depuis la loi « Neiertz » du 31 décembre 1989, un fichier dit « négatif » recense les incidents de paiement de crédit des particuliers : le fichier national des incidents de remboursements de crédits aux particuliers (FICP). La consultation par les établissements de crédit de ce registre, non obligatoire jusqu'en 2010, était néanmoins insuffisante pour limiter la distribution excessive de crédits.

Aussi, la Cour avait-elle recommandé la remise à bref délai d'un rapport de préfiguration sur un « fichier positif », c'est-à-dire une base de données recensant l'ensemble des dettes des particuliers, afin que les établissements bancaires aient une information consolidée et actualisée sur la situation financière de leurs clients avant de leur délivrer un nouveau crédit.

Cette recommandation a été suivie puisqu'un rapport a été remis au gouvernement et au Parlement puis rendu public le 2 août 2011. Cependant, le « fichier positif » n'a toujours pas été mis en œuvre et l'opportunité de sa création est encore largement débattue, faute de données objectives sur son coût et son efficacité.

1 - Une faisabilité technique vérifiée

Si le législateur n'a pas tranché formellement sur le principe de la création du fichier, il a rendu obligatoire en 2010 pour le prêteur la consultation du fichier national des incidents de remboursement des crédits aux particuliers (FICP), ainsi que la vérification de la solvabilité de l'emprunteur à l'ouverture d'un crédit. Aujourd'hui, cette vérification reste dans bien des cas formelle et repose sur les déclarations du débiteur. L'information recueillie par les distributeurs de crédit est souvent parcellaire.

Le comité chargé de préfigurer la création du registre national des crédits aux particuliers n'avait pas à trancher la question de l'opportunité

du fichier. Ses préconisations ont concerné les éléments techniques du registre ainsi que son coût.

La Banque de France évalue entre 15 et 20 M€ le coût d'investissement du fichier, outre des frais de fonctionnement annuels de l'ordre de 30 à 35 M€⁹⁹. Les établissements bancaires estiment que la mise en place du fichier leur coûterait entre 525 et 820 M€, et sa gestion entre 37 et 76 M€. Les montants avancés par les banques françaises reposent sur des hypothèses fragiles. La durée d'amortissement de ces investissements n'est notamment pas précisée. Au demeurant, ces chiffres doivent être mis en perspective avec les enjeux financiers croissants liés aux effacements de dettes dans le cadre des procédures de rétablissement personnel¹⁰⁰.

2 - Une décision de mise en œuvre en suspens

Le 26 janvier 2012, l'Assemblée nationale a rejeté une proposition de loi¹⁰¹ sur la création du « fichier positif ». Le Sénat a, pour sa part, décidé la création d'un groupe de travail sur la mise en œuvre de ce registre.

Il revient désormais à l'État de prendre une décision sur cet instrument en s'appuyant sur une étude d'impact mettant en regard son coût et les bénéfices attendus en termes de réduction du surendettement. Aucune étude n'existe à ce jour sur le nombre de dossiers de surendettement qui pourraient être évités grâce à la mise en place d'un tel registre.

Des comparaisons internationales pourraient également utilement être menées, notamment avec les pays européens qui disposent déjà d'un tel fichier public ou privé (Belgique, Allemagne, Irlande et Pays-Bas, par exemple).

⁹⁹ En Belgique, où existe depuis 2003 un tel fichier, la « centrale des crédits aux particuliers », le coût de mise en place s'est élevé à 3,6 M€, et le coût de fonctionnement annuel à 4,3 M€, entièrement supporté par les établissements de crédit.

¹⁰⁰ Comme précédemment cité, la Banque de France évalue ces effacements à 1,3 Md€ entre juillet 2011 et juin 2012.

¹⁰¹ Proposition de loi n° 4087, rejetée en séance du 26 janvier 2012.

II - Le pilotage : des lignes directrices mieux définies, mais une évaluation à compléter

En 2010, la Cour relevait l'absence de pilotage par l'Etat de la politique de lutte contre le surendettement, de sorte que les commissions départementales du surendettement étaient largement livrées à elles-mêmes. Il en résultait des inégalités de traitement pour les particuliers, non justifiées par des différences de situation. La Cour évoquait également d'importantes lacunes dans la connaissance statistique du phénomène et l'évaluation de son coût.

Depuis ces constats, des améliorations ont été apportées, mais elles sont restées circonscrites à la phase de traitement des dossiers par les commissions de surendettement.

A - Des lignes directrices mieux définies pour les commissions de surendettement

1 - Des relations conventionnelles entre l'Etat et la Banque de France renouvelées

Les relations contractuelles entre l'Etat et la Banque de France ont été récemment renouvelées. Un contrat de performance a été signé le 21 décembre 2011, et un nouveau contrat de service public, conclu le 17 février 2012, définit les conditions d'accueil des particuliers. Une convention spécifique au traitement du surendettement est intervenue le 30 mars 2012. Enfin, un comité technique, présidé par le directeur général du Trésor, assure le pilotage et le suivi de l'exercice par la Banque de France de sa mission. Il veille à ce que des disparités importantes et injustifiées dans le traitement du surendettement ne s'installent pas entre les commissions.

Ces avancées vont dans le bon sens. Elles mériteraient d'être complétées par une plus grande concertation avec le ministère de la justice, dont l'administration centrale échange peu avec les autres acteurs concernés (Banque de France, ministères chargés de l'économie et du budget).

2 - Un réseau mieux guidé

Les conditions de mise en œuvre de la loi du 1^{er} juillet 2010 ont été précisées dans une circulaire conjointe des ministres chargés de l'économie et du budget du 29 août 2011. Le préfet et le directeur

départemental des finances publiques, respectivement président et vice-président de la commission de surendettement, ne peuvent se faire représenter que par un seul et même délégué, afin d'éviter les rotations de représentants, préjudiciables à la cohérence des décisions des commissions. Cette disposition n'est pas encore uniformément respectée dans tous les départements.

Une réunion plénière de l'ensemble des membres de la commission de surendettement est désormais consacrée à l'approbation du rapport d'activité annuel et à la comparaison des décisions prises avec les autres commissions, sur la base de statistiques nationales tenues par la Banque de France.

3 - Des règlements intérieurs harmonisés

De « forts écarts » entre les commissions de surendettement avaient été précédemment constatés par la Cour sur le « reste à vivre » des ménages surendettés, c'est-à-dire la somme laissée à leur disposition pour faire face aux dépenses courantes. Ils tenaient notamment au fait que le barème des « charges courantes », qui servait de base à leur calcul, était adopté de manière souveraine par chaque commission. Des disparités étaient constatées au sein d'une même région, sans justification. Ces écarts ont été réduits.

La circulaire du 29 août 2011 précitée, a permis de mieux encadrer les décisions des commissions de surendettement en diffusant un modèle-type de règlement intérieur, qui intègre des modalités harmonisées de calcul du budget « vie courante » des ménages. Certains postes de dépenses sont évalués sur la base du montant déclaré par le débiteur, à l'instar du loyer. D'autres, tels que l'alimentation, l'habillement, l'hygiène, les frais de mutuelle de santé, sont évalués sur la base du barème retenu par chaque commission, désormais publié. La circulaire laisse à la commission la liberté d'y déroger, et les commissions gardent une marge de manœuvre pour apprécier le caractère excessif des dépenses de logement.

Une très grande convergence existe aujourd'hui entre départements : les écarts de charges courantes sont de 3 € seulement pour une personne seule (700 € à Paris, dans les Yvelines et en Seine-Saint-Denis, 697 € dans les sept départements provinciaux examinés). Il appartient aux commissions de surendettement d'apprécier ces barèmes

avec discernement pour prendre en compte les spécificités locales, notamment en matière de consommation énergétique¹⁰².

B - Des lacunes dans l'évaluation du surendettement

1 - Une connaissance peu développée du parcours des personnes surendettées

La Cour avait précédemment relevé que l'insuffisance de l'appareil statistique ne permettait pas d'appréhender le phénomène du surendettement dans ses multiples origines et sa complexité sociale. Elle regrettait notamment que l'enquête typologique réalisée tous les trois ans par les services de la Banque de France ne puisse être annualisée, le profil des ménages surendettés pouvant évoluer rapidement sous l'effet des variations économiques.

La Banque de France produit aujourd'hui l'essentiel des statistiques sur le surendettement. Ses analyses sont détaillées s'agissant du profil des surendettés. Son enquête typologique, qu'elle projette aujourd'hui d'annualiser, pourrait utilement être enrichie par des recoupements plus nombreux avec d'autres statistiques publiques.

Les études visant à identifier les causes du surendettement et à mieux comprendre les trajectoires des personnes surendettées sont, quant à elles, quasiment inexistantes.

2 - Un coût global du surendettement à mesurer

Quelques avancées dans le chiffrage du coût du traitement des dossiers ont été réalisées. En revanche, elles n'ont toutefois pas conduit l'Etat à tenter de mesurer le coût global engendré par le surendettement.

En 2010, la Cour avait ainsi constaté que les administrations publiques étaient incapables de déterminer le coût qu'elles supportaient au titre du suivi de la procédure de surendettement. Elle regrettait également que les établissements financiers ne soient pas mis à contribution pour le financer. Si la seconde recommandation n'a pas été suivie d'effet, la première a trouvé une réponse très partielle.

¹⁰² Selon une étude publiée par l'INSEE en octobre 2010, « l'effort énergétique, part allouée aux coûts de l'énergie dans le budget d'un ménage, est près de deux fois plus faible dans l'agglomération parisienne (5,7 % en 2006) qu'en zone rurale (11,3 %) ». Cela tient à des logements plus grands en province et consommateurs d'énergies plus onéreuses.

Le coût du traitement du surendettement pour les administrations publiques est estimé à 400 M€ environ. Il recouvre à la fois des coûts de gestion et des annulations de dettes.

Les frais liés au secrétariat des commissions de surendettement se sont élevés à 236,1 M€ en 2011, dont 128,6 M€¹⁰³ de frais de personnel. Il s'agit de la principale prestation effectuée par la Banque de France pour le compte de l'État. Le coût moyen de gestion d'un dossier déposé en 2011 s'élève à 1 015 €, en hausse de 5,8 % par rapport à 2009 (959 €).

La Cour avait précédemment recommandé que les établissements financiers prêteurs, économisant des frais de contentieux grâce au dispositif actuel, participent au financement du coût de gestion des dossiers de surendettement. Des réticences se sont manifestées de la part de certains établissements bancaires. Aucune évolution n'a été enregistrée depuis 2010. Il convient qu'une contribution financière des établissements prêteurs soit désormais instituée afin que le financement des coûts de traitement du surendettement n'incombe plus exclusivement à l'État¹⁰⁴.

Les coûts de gestion pour les ministères de l'intérieur, du budget et de la justice ne sont pas connus avec la même précision. Des travaux menés par l'inspection générale des finances et l'inspection générale de la Banque de France ont évalué en 2012 à 5 M€ les frais de personnel et de fonctionnement des services préfectoraux et fiscaux et à 20 M€ ceux des services judiciaires. Cette estimation paraît sous-évaluée. La direction des services judiciaires estime à 30 M€ minimum (sur une base minimale de 212 € par dossier) ses charges liées au traitement du surendettement.

Aux coûts de gestion évoqués précédemment, il faut ajouter le montant des annulations de dettes fiscales, sociales et publiques, soit 128 M€¹⁰⁵. Cette évaluation repose sur une première tentative de mesure à partir de l'analyse de la direction générale des finances publiques visant à mieux connaître le montant des créances publiques abandonnées dans le cadre du traitement des situations de surendettement dans quatre départements (Drôme, Doubs, Haute-Loire et Somme) sur le premier

¹⁰³ En 2012, 1471 agents équivalents temps plein (hors effectifs de support) sont affectés au traitement du surendettement.

¹⁰⁴ L'État, aujourd'hui, rembourse à la Banque de France la quasi-totalité des charges que celle-ci supporte en matière de gestion des dossiers de surendettement.

¹⁰⁵ 30 M€ d'annulations de dettes fiscales, 35 M€ d'annulations de dettes sociales (caisses d'allocations familiales - remboursements de trop perçus d'allocations -, fond de solidarité logement, Pôle emploi, caisses de retraite) et 63 M€ d'annulations d'autres créances publiques (par exemple, impayés de loyer auprès de bailleurs sociaux).

semestre 2010. L'enquête menée est néanmoins très limitée. Aucune assurance n'existe aujourd'hui sur son élargissement et sa pérennisation.

Sur la période comprise entre juillet 2011 et juin 2012, le montant total des dettes publiques et privées effacées dans le cadre de procédures de rétablissement personnel s'élève à 1,3 Md€. Il s'agit de la première estimation réalisée par la Banque de France sur le sujet.

Enfin, le coût pour la collectivité des situations de surendettement (notamment dépenses sociales, dépenses de santé liées à des situations de fragilité psychologique des personnes surendettées) ne fait aujourd'hui l'objet d'aucune évaluation.

III - Le traitement des dossiers : plus rapide et plus homogène, mais encore insuffisamment efficient

La procédure de traitement du surendettement a été profondément renouvelée par la loi du 1^{er} juillet 2010 dans le sens d'une accélération de la gestion des dossiers et d'un renforcement de la protection des débiteurs. Les mesures d'application de la loi ont été adoptées à la fin de l'année 2010. Le premier bilan qui peut en être dressé, pour chaque étape de la procédure, n'est pas exhaustif. L'harmonisation des décisions des commissions de surendettement, que la Cour appelait de ses vœux, progresse, mais des disparités persistent dans le traitement des dossiers. Des gains de productivité peuvent encore être réalisés.

A - Un traitement plus rapide des situations de surendettement

1 - Une procédure profondément modifiée

Antérieurement, la phase d'instruction devait permettre d'orienter un dossier de surendettement vers une procédure de rétablissement personnel, sous la compétence du juge, dans les cas où la situation du débiteur était irrémédiablement compromise, ou vers une phase dite amiable, pilotée par les commissions de surendettement, dans la perspective de conclure un accord entre débiteurs et créanciers (c'est-à-dire un « plan conventionnel »).

La loi du 1^{er} juillet 2010 a renforcé par deux moyens le pouvoir des commissions. Elle leur a tout d'abord confié la gestion des procédures de rétablissement personnel sans liquidation judiciaire, ce qui a engendré un

transfert d'environ 65 000 dossiers par an en provenance des tribunaux d'instance. En cas d'échec de la phase amiable, elle leur a également accordé la faculté d'imposer des mesures¹⁰⁶ (hors l'effacement partiel des dettes), sans intervention du juge, sur demande du débiteur.

Le législateur a également souhaité favoriser la mise en place de solutions adaptées et pérennes pour les débiteurs et limiter l'accumulation de mesures provisoires ou d'attente, qui étaient à l'origine d'un nombre élevé de « redépôts »¹⁰⁷. Sur un flux annuel de dossiers déposés de l'ordre de 200 000, les redépôts représentent 80 000 dossiers. 47,23 % d'entre eux s'expliquent par la fin d'un moratoire, d'un plan d'attente ou de mesures d'attente.

À cet effet, la circulaire du 29 août 2011 indique que « les mesures de report, ne prévoyant pas le règlement ou l'effacement de l'ensemble des dettes doivent être réservées aux seuls cas où des perspectives de retour à meilleure fortune peuvent être envisagées ou lorsque de telles mesures sont nécessaires pour permettre la cession d'un bien ». Les indicateurs de performance de la Banque de France ont été adaptés en conséquence : le taux de succès amiable n'est plus un objectif en soi, car il pouvait conduire à privilégier la recherche d'un accord amiable au détriment du caractère viable et pérenne de la solution proposée.

Il est encore trop tôt pour apprécier les effets des nouvelles dispositions sur l'évolution du taux de redépôt. Celui-ci est loin d'être uniforme d'un département à l'autre. En moyenne nationale, le taux s'est établi à 39 % en 2010, 39,7 % en 2011 et 35,1 % au premier semestre 2012.

2 - Une diminution des accords entre débiteurs et créanciers

Si les commissions de surendettement, pour les deux tiers des dossiers examinés, continuent de rechercher préalablement un compromis entre les débiteurs et leurs créanciers¹⁰⁸, les accords réellement conclus (les « plans conventionnels ») affichent une baisse importante : 95 426 en 2009, 73 956 en 2011, soit une diminution de 22,5 %. Une procédure

¹⁰⁶ Il s'agit du rééchelonnement du paiement des dettes, de l'imputation prioritaire des paiements sur le capital, de la réduction du taux d'intérêt sur les échéances reportées ou rééchelonnées, de la suspension de l'exigibilité des créances autres qu'alimentaires.

¹⁰⁷ Sont qualifiés de « redépôts » les dossiers déposés par des personnes ayant déjà saisi la commission par le passé, quelle qu'ait été l'issue de cette précédente saisie.

¹⁰⁸ Le nombre de dossiers orientés en procédure amiable est de 145 821 en 2011, contre 65 776 dossiers orientés en procédures de rétablissement personnel.

amiable sur deux aboutit à un plan négocié en 2011, contre deux procédures sur trois en 2009.

Plusieurs facteurs expliquent cette évolution. D'une part, les barèmes qui servent à calculer le budget des ménages nécessaire à leur vie courante ont été harmonisés à la hausse. Cela a favorisé, toutes choses égales par ailleurs, une diminution des capacités contributives des personnes surendettées et leur orientation vers une procédure de rétablissement personnel plutôt que vers une phase amiable. D'autre part, il est aujourd'hui plus difficile d'aboutir à un accord car la durée du délai de remboursement maximal a été réduite de dix à huit ans, ce qui restreint la proportion de surendettés qui peuvent répondre à un plan.

Par ailleurs, depuis l'entrée en vigueur de la loi du 1^{er} juillet 2010, ce sont environ 30 000 mesures imposées qui sont prises chaque année à la suite d'un échec des négociations entre débiteur et créanciers. Elles se sont en partie substituées aux accords amiables.

Enfin, le nombre de dossiers orientés en procédures de rétablissement personnel (avec ou sans liquidation judiciaire) a progressé, et passe de 42 704 en 2009 à 65 776 en 2011 (35 829 au premier semestre 2012).

L'augmentation du flux annuel de dossiers de surendettement déposés entre 2009 et 2011 a été principalement traitée sous forme de procédures de rétablissement personnel, et de mesures imposées.

Le législateur, en favorisant le recours à l'effacement de dettes, a adapté les procédures à l'appauvrissement croissant des surendettés.

Le délai de traitement des dossiers de surendettement devrait diminuer, sous l'effet d'un recours plus fréquent aux procédures les plus rapides. Selon les données recueillies auprès de la Banque de France, le délai de traitement d'un dossier orienté en procédure de rétablissement personnel s'établit, hors recours, à 1,6 mois au premier semestre 2012, contre 3,8 mois pour les « plans conventionnels ».

B - Des différences de traitement moins prononcées

1 - L'étape de la recevabilité : une harmonisation à poursuivre

L'examen de la recevabilité des dossiers par la commission de surendettement est une étape cruciale, puisqu'à son issue, le débiteur bénéficie ou non du régime protecteur organisé par le code de la consommation.

En 2010, la Cour relevait que le taux d'irrecevabilité des dossiers était très variable d'une commission à l'autre et qu'aucune indication statistique ne permettait de faire la part de l'hétérogénéité de la population et des divergences de doctrines entre commissions. En 2012, il n'est toujours pas possible de quantifier l'effet de ces deux facteurs sur le taux d'irrecevabilité. Néanmoins, les différences constatées entre départements se sont réduites. Les écarts par rapport à la moyenne nationale (6,7 % en 2011) sont désormais inférieurs à un point de pourcentage pour les dix départements examinés par la Cour¹⁰⁹.

S'agissant des motifs d'irrecevabilité, des écarts importants persistent entre commissions. A titre d'exemple, dans le Bas-Rhin, 52,3 % des dossiers déclarés irrecevables l'ont été sur le motif de la mauvaise foi, contre 3,5 % dans les Yvelines en 2011.

Les efforts d'harmonisation doivent être poursuivis.

2 - Des différences mal expliquées en matière d'effacement des dettes

Les personnes surendettées ont un niveau de revenu très inférieur au revenu moyen des français (1 057 € par mois en moyenne contre 1 986 € par mois en 2010). L'effacement des dettes par les procédures de rétablissement personnel concerne les personnes qui sont les plus précarisées et/ou les plus endettées.

Il n'existe toutefois pas de corrélation mécanique et exclusive entre la fréquence des liquidations personnelles et la pauvreté enregistrée localement. La Seine-Saint-Denis se caractérise par un taux d'orientation en procédure de rétablissement personnel (20,5 %) inférieur à la moyenne nationale (24,4 %), alors qu'elle est l'un des départements les plus pauvres¹¹⁰ de la métropole. Le Pas-de-Calais enregistre également un taux d'orientation en procédure de rétablissement personnel (27,7 %) relativement faible, compte tenu de sa situation sociale.

Ces chiffres montrent que la pauvreté et la précarité sociale ne sont pas les seuls déterminants du surendettement, même si le poids de ces facteurs progresse. Tout d'abord, les populations les plus pauvres, faute d'accès au crédit, ne sont pas nécessairement concernées par le

¹⁰⁹ Aisne, Paris, Seine-Saint-Denis, Yvelines, Vendée, Loire-Atlantique, Bas-Rhin, Bouches-du-Rhône, Pas-de-Calais et Eure.

¹¹⁰ Un individu (ou un ménage) est considéré comme pauvre lorsqu'il vit dans un ménage dont le niveau de vie est inférieur au seuil de pauvreté. Ce seuil est de 964 € mensuels en 2012 pour une personne seule.

surendettement. Par ailleurs, d'autres facteurs que le niveau de ressources peuvent contribuer à expliquer le surendettement : la séparation, la maladie, l'imprévoyance à gérer son budget, etc.

Enfin, malgré l'harmonisation en cours des modalités de calcul du budget « vie courante », les commissions de surendettement disposent de marges de manœuvre pour apprécier le surendettement et qualifier une situation d'irréremédiablement compromise. Certaines commissions sont plus favorables à l'effacement des dettes. D'autres sont amenées à tenir compte de la jurisprudence des tribunaux parfois très différente d'un département à l'autre.

La combinaison de ces facteurs économiques, sociaux et humains peut conduire à des différences de traitement. Il serait souhaitable que des travaux approfondis soient menés pour mesurer le poids de chacun de ces facteurs dans les disparités de traitement relevées entre ménages (pauvreté, situation de l'emploi, divorce, maladie, comportement des personnes surendettées, politique des commissions de surendettement, jurisprudence des tribunaux).

C - Une procédure perfectible

Depuis l'entrée en vigueur de la loi de 2010, la décision de recevabilité du dossier de surendettement fait interdiction au débiteur de payer les créances nées antérieurement à cette décision. Les intérêts et pénalités de retard continuent de courir jusqu'à la date d'arrêt définitif du passif établi par la commission de surendettement. Entre ces deux dates, un mois et demi à deux mois peuvent s'écouler.

Des écarts sont ainsi régulièrement constatés entre les dettes arrêtées par les commissions et les sommes comptabilisées chez les créanciers. Ils engendrent un alourdissement de la gestion des dossiers. Il arrive aussi que des créanciers modifient le montant de leurs créances après l'arrêt du passif, ce qui est contraire à la loi. La stabilisation des sommes dues dès la date de recevabilité des dossiers serait de nature à sécuriser toutes les parties et à réduire les frais de dossiers.

Par ailleurs, les effets suspensifs protecteurs de la recevabilité cessent au terme d'un délai d'un an. Or, la durée de traitement des dossiers est parfois plus longue, notamment en raison de la survenance de recours. Les textes pourraient prévoir la possibilité de prolonger le délai de suspension des mesures d'exécution jusqu'à la fin de la procédure de traitement du surendettement.

Enfin, la loi a limité la durée maximale d'inscription au fichier national des incidents de remboursement des crédits aux particuliers

(FICP) à cinq ans, contre dix ou huit auparavant, lorsque les mesures d'un « plan conventionnel » ou les mesures imposées ou recommandées sont exécutées sans incident. Le choix d'un délai distinct de la durée maximale des plans ou des mesures (huit ans) peut conduire à ce que des personnes encore sous le coup de mesures de redressement ne soient plus inscrites dans le fichier. Si les nouveaux crédits sont contractés sans l'accord de la commission, du juge ou des créanciers, la personne encourt la déchéance de la procédure de surendettement. Une harmonisation de ces délais est souhaitable.

Maintien dans le logement et traitement du surendettement : des dispositions législatives à mieux articuler

Alors que ces deux problématiques sont étroitement imbriquées, les textes relatifs au surendettement et au logement ne sont pas articulés : le premier créancier de la procédure est fréquemment le bailleur et le redressement de la situation du débiteur implique souvent son maintien dans le logement. Cette mauvaise articulation des textes est à l'origine de réelles difficultés pour le maintien dans le logement de la personne surendettée.

Lorsqu'un dossier de surendettement est déclaré recevable, il est fait interdiction au débiteur de régler ses dettes, y compris la dette de loyer, sous peine de déchéance de la procédure de surendettement. Or, le maintien dans le logement est souvent conditionné à l'exécution d'un plan d'apurement de la dette de loyer conclu entre le locataire et le bailleur.

Le débiteur se voit ainsi contradictoirement obligé de payer les fractions d'arriéré pour conserver son logement et interdire de payer ces mêmes sommes dans le cadre de sa démarche auprès de la commission de surendettement. La procédure de surendettement se retourne contre celui qu'elle est censée protéger.

D - Des gains de productivité importants à réaliser

1 - Par la Banque de France

La Cour avait regretté, en 2010, le faible niveau de productivité de la Banque. Elle recommandait de rapprocher « les succursales départementales des meilleures performances atteintes dans le réseau ».

Entre 2009 et 2011, la Banque de France a fait face à un accroissement significatif du flux annuel de dossiers déposés (188 485 en 2008, 232 493 en 2011) ainsi qu'à un pic d'activité consécutif à la mise en œuvre du nouveau régime législatif. La loi du 1^{er} juillet 2010 a transféré une charge importante de travail des tribunaux vers les

commissions de surendettement. Elle a également alourdi la procédure ce qui s'est traduit notamment par un accroissement du nombre de courriers recommandés et l'élaboration de mesures nouvelles (les mesures imposées).

Pour répondre à ces enjeux, la Banque de France, dans un premier temps, a privilégié une augmentation de ses effectifs départementaux, de sorte que la productivité n'a pas sensiblement évolué. Le nombre moyen de dossiers traités par agent¹¹¹ et par an était de 162 en 2009, il est de 155 en 2010 et de 160 en 2011.

Si l'ensemble des commissions départementales avait un niveau de productivité égal à 200 dossiers, 335 équivalents temps plein pourraient être économisés. L'assimilation par tous les acteurs concernés (notamment salariés de la Banque, ménages surendettés, travailleurs sociaux, établissements financiers) du nouveau régime législatif ouvre une période favorable à la recherche résolue de nouveaux gains de productivité. Ils impliquent de réviser les procédures internes à la Banque de France.

La Cour avait précédemment recommandé la suppression, dans certains départements, de deux services distincts de traitement des dossiers de surendettement. Depuis, un regroupement des commissions au niveau départemental a été engagé, à l'exception de l'Hérault et du Nord. Néanmoins, un grand nombre de commissions de surendettement continuent de traiter moins de 2 000 dossiers par an, et la dispersion du volume d'activité est très grande (à titre d'exemples, en 2011, 138 dossiers déposés en Lozère, 530 dans les Alpes de Haute-Provence, 933 dans la Meuse, 907 dans le Tarn-et-Garonne, 4 666 dans les Hauts-de-Seine, 8 036 dans les Bouches-du-Rhône).

La rationalisation de la gestion du surendettement doit être poursuivie en concentrant au niveau régional le traitement administratif des dossiers individuels et en développant, dans les domaines qui s'y prêtent, des modalités d'information à distance, tout en maintenant un accueil de proximité des particuliers, en partenariat avec d'autres intervenants publics (par exemple mairies, centres communaux d'action sociale, caisses d'allocations familiales).

La Banque de France a intégré ces préoccupations dans son projet de modernisation du réseau à horizon 2020¹¹², notamment par la création

¹¹¹ Il s'agit du nombre de dossiers traités en un an, rapporté aux effectifs du réseau de la Banque de France dédiés à la gestion du surendettement.

¹¹² Communiqué de presse de la Banque de France du 12 septembre 2012.

de 35 pôles pour instruire, orienter et traiter les dossiers de surendettement.

2 - Par le ministère de la justice

Des gains de productivité peuvent résulter d'un aménagement des procédures régies par le code de la consommation. Le législateur a organisé trois recours contre les décisions prises en matière de rétablissement personnel : le premier contre la décision de recevabilité, le deuxième contre la décision d'orientation, et le troisième, au fond, contre la recommandation émise par la commission qui détaille les dispositions du plan.

Les deux derniers recours font double emploi : dans les deux cas, le juge statue sur les mêmes éléments et convoque deux fois les parties. Les délais de convocation étant de plusieurs mois dans les tribunaux d'instance, l'existence d'un recours sur l'orientation retarde d'autant le règlement de la situation du débiteur. A défaut de supprimer le recours sur l'orientation en procédure de rétablissement personnel sans liquidation judiciaire, la loi pourrait prévoir la possibilité pour le juge, s'il entend suivre les recommandations de la commission, de prononcer immédiatement l'effacement. Une telle mesure aurait pu en 2011 éviter l'examen de 7 141 dossiers par les juges d'instance.

IV - L'accompagnement des personnes surendettées : un volet essentiel mais délaissé par l'Etat

Le surendettement est aujourd'hui principalement abordé par les pouvoirs publics sous l'angle d'un traitement administratif de masse et non plus de la recherche d'un accord entre créanciers et débiteurs. Si ce choix est légitime au regard d'un objectif d'efficacité, il ne doit pas être exclusif de la mise en œuvre d'une véritable stratégie de prévention et d'accompagnement des personnes surendettées.

A - La faiblesse récurrente des relations avec les services sociaux

En 2010, la Cour regrettait l'absence de suivi des personnes surendettées, et recommandait la mise en place d'un signalement aux services sociaux des conseils généraux et l'orientation des surendettés

vers des associations familiales ou de consommateurs susceptibles d'assurer une formation « à la gestion familiale ».

1 - Des dispositions législatives de portée réduite

La recommandation de la Cour est restée sans effet car la loi du 1^{er} juillet 2010 n'apporte pas de réelle avancée. Elle donne un droit de vote à la personne qualifiée en économie sociale et familiale qui siège dans les commissions de surendettement. Il s'agit le plus souvent d'un agent du conseil général, mais qui ne siège pas au nom de ce dernier et ne peut utiliser les informations échangées dans le cadre de la commission pour mettre en place un suivi adapté à l'extérieur. Les caisses d'allocations familiales ne sont pas représentées.

Depuis 2010, la commission peut inviter le débiteur à solliciter une mesure d'accompagnement social (par exemple, une mesure d'accompagnement social personnalisée – MASP¹¹³ – souvent très lourde à mettre en place), mais l'accompagnement social n'est préconisé par les commissions que dans 5 % des cas.

La Banque de France assure de son côté des actions de formation, notamment auprès des travailleurs sociaux. La convention sur le surendettement qu'elle a signée avec l'Etat le 30 mars 2012 retient comme objectif sur la période 2011-2013, la délivrance de 600 stages pratiques par an. Cependant, le besoin d'accompagnement des personnes surendettées nécessite une mobilisation et une coordination des acteurs sociaux qui va bien au-delà.

2 - Des progrès constatés relevant d'initiatives locales

À Paris, une plateforme téléphonique a été mise en œuvre depuis avril 2012 par le Crédit municipal, sur la base d'un partenariat avec la Banque de France. Elle constitue un relais entre les personnes admises aux procédures de surendettement et les structures associatives d'accueil et de suivi.

Dans le Bas-Rhin, une convention de partenariat a été signée en octobre 2012 entre le conseil général, la ville de Strasbourg, la Banque de

¹¹³La MASP (article L. 331-3 du code de la consommation) concerne les personnes qui perçoivent des prestations sociales et dont la santé ou la sécurité est menacée par les difficultés qu'elles éprouvent à gérer leurs ressources. Elle n'est pas contraignante lorsqu'elle résulte d'un contrat établi entre la personne et le département. Elle est contraignante lorsqu'elle fait suite à une décision du juge d'instance de versement direct au bailleur d'une partie des prestations sociales en règlement des loyers et charges locatives.

France, la caisse d'allocations familiales, l'union départementale des associations familiales (UDAF), l'association CRESUS¹¹⁴ et l'union fédérale des consommateurs *Que choisir*. Seuls quatorze autres départements ont signé le même type de conventions.

S'il existe bien une offre de services à l'accompagnement des personnes surendettées dans la quasi-totalité des départements (associations, travailleurs sociaux), elle est inégale en volume. De surcroît, les aides plus globales, qui ne portent pas uniquement sur la préparation du dossier de surendettement en vue de son dépôt, apparaissent très ponctuelles.

B - Un besoin de soutien social qui croît, une implication de l'État encore trop faible

L'ampleur et la nature du surendettement ont évolué sensiblement ces dernières années. Le phénomène est aujourd'hui plus massif et s'explique plus fréquemment par des difficultés sociales qui pèsent structurellement sur le niveau de ressources des ménages concernés. Ceux-ci, au demeurant, se précarisent.

La procédure de traitement du surendettement avait pour vocation initiale de trouver un accord entre débiteurs et créanciers. Sa gestion a été historiquement dévolue à la Banque de France, acteur naturel de cette médiation. La progression de l'effacement des dettes dans le règlement du surendettement, promue par la loi du 1^{er} juillet 2010, montre que le dispositif actuel joue de fait un rôle de guichet social, mal articulé avec les autres dispositifs sociaux. La procédure atteint aujourd'hui ses limites : la lutte contre le surendettement appelle une réponse qui va bien au-delà du traitement des relations entre débiteurs et créanciers.

Tout d'abord, les commissions de surendettement doivent se préoccuper davantage du suivi de leurs décisions et se doter des moyens d'établir un bilan, à échéance régulière, de l'exécution des « plans conventionnels ». Pour autant, il ne leur revient pas de prévenir le surendettement, ni d'accompagner les personnes surendettées en lieu et place des services de l'État, plus particulièrement des ministères sociaux.

En effet, la prévention du surendettement s'insère dans l'objectif de « lutte contre la pauvreté et les exclusions », qualifié d'impératif national par l'article L. 115-1 du code de l'action sociale et familiale. Cet

¹¹⁴ CRESUS est une association reconnue d'utilité publique, initialement fondée en Alsace, mais qui fédère désormais un réseau de 24 associations présentes dans 18 régions.

article rappelle que l'État, aux côtés des autres acteurs du social, poursuit « une politique destinée à connaître, à prévenir et à supprimer toutes les situations pouvant engendrer la pauvreté et les exclusions ».

Or, l'absence complète des ministères sociaux fait apparaître que l'Etat n'a pas à ce jour défini d'objectif de réduction du surendettement, de priorités dans les actions préventives à mener, ni précisé les moyens pour accompagner les personnes en difficulté financière. De même, il est resté absent des coopérations entre acteurs locaux, initiées ici et là. À l'avenir, il devrait veiller à ce que celles-ci se généralisent à l'ensemble du territoire, notamment pour identifier les publics concernés (ménages en grande difficulté financière), évaluer les besoins de formation des travailleurs sociaux et de soutien direct aux personnes déjà surendettées.

————— *CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS* —————

Le surendettement est aujourd'hui un phénomène qui concerne plus de 700 000 personnes, dont la situation tend à se précariser.

La réponse apportée par l'État s'est jusqu'à présent concentrée sur le traitement administratif des dossiers examinés par les commissions de surendettement. Sous l'effet de la loi du 1^{er} juillet 2010, des progrès ont été enregistrés à toutes les étapes de la procédure, notamment en matière d'harmonisation des décisions des commissions et de réduction des délais de traitement des dossiers.

En revanche, en dépit d'un encadrement renforcé du crédit à la consommation, il n'est pas acquis que la prévention du surendettement ait progressé. Par ailleurs, l'État fait largement défaut dans l'accompagnement des ménages surendettés, faute d'avoir fait de la lutte contre le surendettement une priorité de l'action publique. Sur ce point, les précédents constats de la Cour restent très largement d'actualité.

La Cour réitère cinq de ses précédentes recommandations très partiellement ou non suivies à ce jour d'effet :

- 1. mettre en place une contribution prélevée sur les établissements financiers pour participer au financement du coût du traitement du surendettement, aujourd'hui intégralement supporté par l'État ;*
- 2. découpler les cartes de crédit des cartes de fidélité en magasin, de sorte qu'un crédit à la consommation ne soit plus contracté à l'insu du débiteur ;*
- 3. intégrer la prévention du surendettement et l'accompagnement des ménages surendettés dans les objectifs du ministère chargé*

de la cohésion sociale et dans les relations conventionnelles entre l'État et la Caisse nationale des allocations familiales ;

4. *enrichir l'enquête typologique annuelle de la Banque de France par des recoupements avec des statistiques publiques, et réaliser, sous la responsabilité de l'État, des études sur les parcours des ménages pour mieux connaître les déterminants du surendettement ;*
5. *poursuivre la réalisation de gains de productivité, par une centralisation régionale du traitement administratif des dossiers de surendettement par la Banque de France.*

Elle y ajoute les deux nouvelles recommandations suivantes :

6. *harmoniser le délai d'inscription au fichier national des incidents de remboursement des crédits aux particuliers (FICP) et la durée des plans de redressement ;*
 7. *à l'occasion du recours sur l'orientation de la procédure de rétablissement personnel, prévoir la possibilité pour le juge, s'il entend suivre les recommandations de la commission de surendettement, de prononcer immédiatement l'effacement correspondant des dettes.*
-

Sommaire des réponses

Réponse commune du ministre de l'économie et des finances, du ministre délégué auprès du ministre de l'économie et des finances, chargé du budget et du ministre délégué auprès du ministre de l'économie et des finances, chargé de l'économie sociale et solidaire et de la consommation	240
Ministre des affaires sociales et de la santé	243
Ministre de l'égalité des territoires et du logement	246
Gouverneur de la Banque de France	249
Président de l'Association française des usagers des banques (AFUB)	251
Directrice générale de la Fédération bancaire française (FBF)	254
Déléguée générale de l'Association française des sociétés financières (AFSF)	263
Président de l'Union Fédérale des consommateurs (UFC-Que choisir)	264

**RÉPONSE COMMUNE DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE ET DES
FINANCES, ET DU MINISTRE DÉLÉGUÉ CHARGÉ DU BUDGET ET
DU MINISTRE DÉLÉGUÉ, CHARGÉ DE L'ÉCONOMIE SOCIALE ET
SOLIDAIRE ET DE LA CONSOMMATION**

1. En matière de prévention du surendettement, la Cour souligne les avancées dans l'encadrement du crédit à la consommation par la loi n° 2010-737 du 1er juillet 2010 mais déplore que son application par les établissements de crédit et leurs intermédiaires ne soit pas toujours satisfaisante. Le Gouvernement est attaché à ce que l'ensemble des dispositions de cette loi soient strictement respectées. A cet égard, il est envisagé dans le cadre du projet de loi relatif à la consommation de permettre à la DGCCRF de conduire des enquêtes mystères et de renforcer le régime des sanctions administratives en son pouvoir.

Des progrès ont d'ores et déjà été réalisés dans le cadre du Comité Consultatif du Secteur Financier (CCSF) où les établissements de crédit ont pris, le 15 novembre 2012, une série d'engagements permettant de préciser certaines dispositions du texte de loi afin d'éviter les interprétations divergentes entre les acteurs. Sur la question du découplage des cartes de crédit et des cartes de fidélité en magasin, dans le même cadre, les enseignes de la distribution qui proposent un programme comportant des avantages commerciaux et promotionnels incluant un crédit renouvelable se sont engagées à proposer par ailleurs un autre programme comportant des avantages commerciaux et promotionnels sans crédit. En tout état de cause, dans le cadre du projet de loi relatif à la consommation, des analyses et études sont en cours pour voir s'il est nécessaire de compléter ou clarifier certaines dispositions législatives afin de renforcer davantage la prévention du surendettement.

Enfin, le rapport aborde le sujet du fichier positif. Comme vous le savez, le Premier ministre a depuis annoncé, le 11 décembre 2012 à l'occasion de la Conférence nationale de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale, la mise en place d'un tel dispositif dans le cadre du projet de loi relatif à la consommation. Les services du ministère de l'Économie et des Finances mènent actuellement les approfondissements juridiques et techniques nécessaires à sa création ainsi que des analyses sur son impact, dont la Cour souligne le manque actuellement, qui devra être conciliée avec la volonté de l'Etat de maîtriser les charges de la Banque de France, qui sera responsable de la gestion de ce fichier.

2. La Cour souligne les améliorations dans le pilotage par l'Etat de la politique de lutte contre le surendettement via notamment le renouvellement des relations contractuelles avec la Banque de France. La Cour relève toutefois la faiblesse des connaissances sur les parcours des personnes surendettées et les causes du surendettement et préconise un renforcement

des études dans ce domaine. Nous partageons ce constat qui a également été souligné par M. François Soulage dans le rapport intitulé Inclusion bancaire et lutte contre le surendettement qu'il nous a remis dans le cadre de la Conférence déjà citée. L'amélioration des connaissances dans ce domaine est en effet l'un des enjeux des suites qui seront données par le Gouvernement à cette Conférence via la définition du Plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté qui sera adopté le 21 janvier 2013.

Sur le sujet du coût du traitement du surendettement, nous souhaitons apporter une rectification : en effet, les données 2011 mentionnées dans le rapport, relatives au coût complet des prestations facturées à l'État par la Banque de France et au coût moyen de gestion d'un dossier de surendettement, ne correspondent pas aux dernières estimations arrêtées dans le cadre de la commission Etat-Banque de France. Ces coûts sont évalués pour 2011 à près de 221 M€ (et non de 236 M€), avec un nombre de dossiers traités qui s'établit à 239 647, soit un coût moyen de gestion de dossier/agent de 922 € conforme à celui affiché dans le PAP 2013 (et donc en diminution en 2011 de 0,6 % par rapport à 2010).

La Cour recommande que les « établissements financiers prêteurs économisant des frais de contentieux grâce au dispositif actuel participent au financement du coût de gestion des dossiers de surendettement » via la mise en place d'une « contribution ». Une telle solution pose des difficultés créant une inégalité de traitement entre les créanciers bancaires et non bancaires au détriment des premiers alors même que les dettes non bancaires représentent un poids croissant dans les dossiers.

3. Concernant le traitement des dossiers de surendettement, plusieurs mesures qui répondent à des préoccupations de la Cour sont prévues dans le projet de loi de séparation et de régulation des activités bancaires afin de simplifier davantage la procédure, ce qui permettra de faciliter le traitement des dossiers au bénéfice des personnes surendettées et de réaliser des économies budgétaires en réduisant le coût de gestion pour la Banque de France (suppression de la phase amiable lorsqu'elle est manifestement vouée à l'échec, stabilisation des sommes dues à la date de la recevabilité des dossiers). La Cour souligne également les améliorations nécessaires en matière d'articulation de la procédure avec les dispositions relatives au logement afin de favoriser le maintien des personnes surendettées dans leur logement. Cette problématique est bien identifiée dans le cadre du futur plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté.

En revanche, nous ne sommes pas favorables à l'harmonisation du délai d'inscription au Fichier national des incidents de remboursement des crédits aux particuliers (FICP) avec la durée des plans de redressement. En effet, une telle mesure reviendrait à supprimer la possibilité de radiation anticipée du FICP lorsque les mesures de traitement sont mises en œuvre sans incident, ce qui serait de facto défavorable aux personnes surendettées.

Il s'agissait d'une demande forte des associations que la loi de 2010 était venue satisfaire.

La Cour souligne également les gains de productivité qui seront réalisés à l'issue de la réforme en cours du réseau de la Banque de France. Plus généralement, l'État, dans le cadre de ses relations contractuelles et financières avec la Banque de France, insiste tout particulièrement sur les gains de productivité qui doivent être réalisés en matière de traitement des dossiers de surendettement tout en veillant à ce que la qualité de service, et en particulier de l'accueil, soit préservée. Ainsi, les pistes d'économies identifiées par la Cour ont, dans leur majeure partie, été prises en compte lors de la construction du triennal 2013-2015 afin de stabiliser la dotation de la Banque de France au niveau de la Loi de Finances pour 2012 et de compenser l'effet volume de l'activité de surendettement. Concernant le recentrage au niveau régional du traitement des dossiers de surendettement, il doit être concilié en termes de calendrier, avec la réorganisation des autres métiers du réseau de la Banque de France et plusieurs autres objectifs : l'optimisation territoriale annoncée par le gouverneur de la Banque dans le plan « Stratégie 2020 », la mise en place d'un portail électronique en 2014 et l'externalisation du courrier dès 2013.

Enfin, la suppression du recours sur l'orientation du dossier ou la possibilité pour le juge, s'il entend suivre les recommandations de la commission, de prononcer immédiatement l'effacement des dettes comme proposé par la Cour sont actuellement en cours d'expertise par les services du ministère de l'Economie et des Finances en lien avec le ministère de la Justice.

4. En matière de suivi et d'accompagnement des personnes surendettées, nous partageons globalement les préoccupations exprimées par la Cour. Nous nous félicitons par conséquent que ces questions aient été au cœur des travaux de la Conférence de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale pilotée par le ministère des affaires sociales, ce qui a ouvert la voie, comme le recommande la Cour, à une plus grande implication de ce ministère sur ces sujets. Plusieurs propositions concrètes ont ainsi été formulées. Cette question sera bien évidemment traitée dans le cadre du plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté.

RÉPONSE DE LA MINISTRE DES AFFAIRES SOCIALES ET DE LA SANTÉ

Dans ce document, la Cour fait le constat d'une amplification du phénomène du surendettement et d'une transformation profonde des ménages concernés qui se trouvent de plus en plus souvent confrontés à des dettes de charges courantes (impayés de loyer, d'électricité, etc.).

Face à ce besoin croissant de soutien social, la Cour relève que l'implication de l'Etat et, en particulier, des ministères sociaux est encore trop faible. Elle recommande d'intégrer la prévention du surendettement et l'accompagnement des ménages surendettés dans les objectifs du ministère chargé de la cohésion sociale et dans les relations conventionnelles entre l'Etat et la Caisse nationale des allocations familiales.

Le Gouvernement a pris la mesure des évolutions très préoccupantes soulignées par la Haute juridiction. Le nombre de dossiers de surendettement déposés ainsi que le nombre de dossiers redéposés figurent parmi les indicateurs du tableau de bord gouvernemental qui permet de suivre chaque année l'évolution de la pauvreté dans toutes ses dimensions. Ainsi le rapport du Gouvernement sur la pauvreté en France de décembre 2012 fait état d'une augmentation de 26 % depuis 2008 du nombre des dossiers de surendettement déposés (et recevables) à la Banque de France.

Compte tenu de cette situation, le Gouvernement a organisé une large concertation avec les acteurs concernés dans le cadre de la Conférence nationale contre la pauvreté et pour l'inclusion qui s'est déroulée les 10 et 11 décembre 2012. Cette Conférence a été l'occasion d'aborder la prévention du surendettement et l'accompagnement social des personnes surendettées au sein d'une table ronde dédiée à l'inclusion bancaire et à la lutte contre le surendettement, présidée par le ministre de l'économie et des finances et le ministre délégué chargé de l'économie sociale et solidaire et de la consommation.

A l'issue des travaux de la Conférence, le Premier ministre a affiché la volonté du Gouvernement de développer une politique d'accompagnement pour prévenir le surendettement en s'appuyant sur un observatoire de l'inclusion bancaire et un réseau de points conseil budget. Par ailleurs, la création d'un registre national des crédits aux particuliers devrait figurer parmi les mesures incluses dans le projet de loi sur la consommation qui sera présenté au début de l'année 2013.

La stratégie de prévention du surendettement et d'accompagnement des ménages surendettés sera précisée dans le cadre du Plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté qui sera adopté par le Comité interministériel de lutte contre l'exclusion que le Premier ministre réunira le 21 janvier 2013, garantissant l'engagement de l'Etat dans ce domaine.

S'agissant plus particulièrement du maintien dans le logement et du traitement du surendettement, la Cour des Comptes estime dans son projet de rapport public annuel, que les textes relatifs au surendettement et au logement ne sont pas articulés. Elle indique en particulier que la recevabilité d'une demande de traitement d'une situation de surendettement implique nécessairement l'interdiction au débiteur de régler ses dettes, y compris ses dettes de loyer alors même que le maintien dans le logement est souvent conditionné au respect d'un plan d'apurement impliquant nécessairement le règlement progressif des dettes de loyer.

Les observations de la Cour des comptes appellent certaines précisions.

L'article L. 331-3-1 du code de la consommation, issu de la loi n° 2010-737 du 1^{er} juillet 2010 portant réforme du crédit à la consommation prévoit :

- que la décision de recevabilité de la demande de traitement d'une situation de surendettement emporte suspension et interdiction des procédures d'exécution diligentées à l'encontre des biens du débiteur et des cessions de rémunération consenties par celui-ci et portant sur les dettes autres qu'alimentaires ;*

- que la suspension et l'interdiction de ces procédures emportent pour le débiteur l'interdiction de faire tout acte qui aggraverait son insolvabilité, de payer, en tout ou partie, une créance autre qu'alimentaire, y compris les découverts mentionnés aux 10° et 11° de l'article L. 311-1, née antérieurement à la suspension ou à l'interdiction ;*

- qu'aucune indivisibilité, résiliation ou résolution d'un contrat en cours ne peut résulter du seul fait de la décision déclarant la recevabilité de la demande.*

S'agissant des charges de logement, il s'ensuit logiquement que le débiteur emprunteur, dès lors que sa demande de traitement de sa situation a été déclarée recevable a interdiction de continuer à rembourser son crédit immobilier, puisque sa créance est née antérieurement à la décision de recevabilité, mais que le débiteur locataire doit continuer à payer son loyer pour les échéances postérieures à la date de décision de recevabilité de la demande de traitement de sa situation puisque ces échéances sont postérieures à cette date.

C'est dans cet esprit que la loi n° 2010-737 du 1^{er} juillet 2010 précitée a prévu une mesure de protection des seuls locataires en prévoyant que l'aide personnalisée au logement (APL) est rétablie à compter de la décision de recevabilité de la demande, le versement des aides devant s'effectuer au profit du bailleur.

C'est dans le même esprit que l'article 93 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2013 étend ces dispositions aux allocataires de

l'allocation de logement familiale (ALF) et de l'allocation de logement sociale (ALS) locataires, en prévoyant un aménagement de la disposition prévoyant le versement au profit du bailleur, sachant que, à la différence de l'APL qui est versée en tiers payant (entre les mains du bailleur) dans 90 % des cas, l'ALF et l'ALS sont majoritairement versées à l'allocataire.

En outre, il découle de cet article L. 331-3-1 que le bailleur ne peut pas se prévaloir de la décision de recevabilité de la demande de traitement de la situation de surendettement pour assigner le locataire aux fins de faire constater par le juge la résiliation du bail.

Enfin, la commission de surendettement des particuliers a la faculté, lorsqu'elle a déclaré la recevabilité de la demande de traitement, de saisir le juge aux fins de suspension des mesures d'expulsion du logement du débiteur (article L. 331-3-2 du code de la consommation).

On ne peut donc partager le point de vue de la Cour des comptes selon lequel les textes relatifs au surendettement et au logement ne sont pas articulés.

Enfin, s'agissant de la recommandation n° 3 « Intégrer la prévention du surendettement et l'accompagnement des ménages surendettés dans les objectifs du ministère chargé de la cohésion sociale et dans les relations conventionnelles entre l'État et la Caisse nationale des allocations familiales », il est précisé que dans le cadre de la négociation de la prochaine convention d'objectifs et de gestion (COG) entre l'État et la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF), un renforcement des actions des caisses d'allocations familiales en matière de prévention des expulsions est envisagé. Le souci du maintien des familles dans le logement, notamment dans le cas d'impayés de loyer, fait donc partie des préoccupations de la CNAF et de l'État et doit se traduire par le développement d'actions concrètes actuellement en cours de négociation pour la prochaine COG qui doit débiter en 2013.

**RÉPONSE DE LA MINISTRE DE L'ÉGALITÉ DES TERRITOIRES
ET DU LOGEMENT**

C'est avec la plus grande attention que j'ai pris connaissance du travail de qualité réalisé par la Cour dans le cadre de son contrôle de suivi. Si la Cour relève des progrès dans le traitement du surendettement des ménages, elle souligne également à la fois leur insuffisance et la nécessité d'améliorer les procédures et le pilotage des dispositifs, mais aussi les évolutions sur la nature et l'ampleur du surendettement auquel sont confrontés les ménages. Je partage pleinement les orientations de la Cour et je rejoins la nécessité pour l'État de développer ses politiques de prévention du surendettement et d'accompagnement des ménages concernés, dans un contexte où les charges courantes prennent une importance croissante.

Dans le cadre de mes attributions ministérielles, je serai particulièrement attentive aux recommandations de la Cour qui appellent de ma part les observations suivantes.

Tout d'abord, la Cour estime que l'articulation des textes relatifs au surendettement et au logement est perfectible. En particulier, elle relève une contradiction entre l'interdiction faite au débiteur de régler ses dettes lors de la phase de recevabilité du dossier de surendettement, au rang desquelles figurent souvent le loyer, et le respect d'un plan d'apurement de la dette locative, qui conditionne le maintien dans le logement.

Je rejoins pleinement la recommandation de la Cour de mieux articuler les textes relatifs au surendettement et au logement. Il n'est en effet pas cohérent que d'une part, il soit demandé au ménage de ne pas régler ses dettes dans le cadre de la procédure de surendettement et, d'autre part, de régler sa dette de loyer pour que le protocole de maintien dans les lieux puisse continuer de s'appliquer. A ce jour, pour remédier à cette contradiction, j'ai demandé à mes services de réfléchir à une solution consistant à accepter que, pendant la période temporaire d'interdiction pour le débiteur de régler ses dettes, la priorité soit donnée à la reprise du paiement du loyer courant dans le cadre de la procédure de maintien dans les lieux, plutôt qu'au règlement des dettes de loyer, dont la suspension de l'obligation de paiement dans le cadre de la procédure de surendettement est justifiée par les difficultés du locataire.

Par ailleurs, j'ai également demandé de travailler à une meilleure articulation en termes de durée des protocoles de maintien dans les lieux et des plans d'apurement prévus par les commissions de surendettement .

Je discuterai, avec l'ensemble des partenaires concernés, de ces dispositions dans le cadre de la préparation du projet de loi-cadre sur le logement qui a vocation à être examiné par le Parlement en 2013.

Par ailleurs, la Cour recommande une véritable stratégie de prévention et d'accompagnement des ménages surendettés, mettant tous les acteurs en synergie, en lien étroit avec le ministère chargé de la cohésion sociale, et faisant de la lutte contre le surendettement une priorité de l'action publique.

Je souscris pleinement à cette recommandation. Dans le cadre des compétences du ministère dont j'ai la responsabilité, je souhaite porter l'engagement d'un investissement significatif en faveur du renforcement de la prévention des ruptures pour les ménages les plus vulnérables. Ainsi, les expulsions locatives consécutives à des dettes de loyer conduisent à des situations humaines dramatiques et je suis convaincue qu'un accompagnement des ménages dès le premier impayé de loyer pourrait permettre de les éviter dans un grand nombre de cas. D'autant, qu'à l'instar de ce que relève la Cour sur le coût du surendettement, ces expulsions induisent également un coût pour la collectivité, notamment des dépenses sociales et de santé.

Les orientations fixées lors de la Conférence contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale de décembre 2012 mettent au cœur de la politique du Gouvernement contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale la prévention et l'accompagnement des ménages et ces priorités se concrétiseront dans le plan à venir.

Concernant la prévention des expulsions locatives, je souhaite que nous trouvions des solutions permettant la mise en place des mécanismes de détection et de traitement des difficultés des ménages, dès le premier mois d'impayé, pour éviter la spirale infernale du surendettement. Il est nécessaire que se développent dans les territoires des partenariats entre tous les acteurs (bailleurs, collectivités locales, tissu associatif, etc.), essentiels pour trouver des solutions globales aux situations complexes des ménages.

Je partage l'objectif d'intégration des commissions de surendettement dans les politiques de prévention de l'exclusion : elle peut notamment se traduire, dans le cadre des PDALDP (plans départementaux d'actions pour le logement des personnes défavorisées) et des CCAPEX (commissions de coordination des actions de prévention des expulsions locatives).

Je rejoins également la préconisation de la Cour d'intégrer la prévention du surendettement et de l'accompagnement des ménages surendettés dans les relations contractuelles entre l'Etat et la Caisse Nationale des Allocations Familiales. Je travaille actuellement, avec la ministre chargée des affaires sociales sur les nouveaux objectifs qui seront définis par la prochaine convention d'objectifs et de gestion. La question de la prévention et du traitement des impayés de loyer des bénéficiaires d'une aide au logement en est un des axes de travail, essentiel pour éviter les situations de rupture ou d'exclusion des allocataires et mieux prévenir les expulsions locatives, en lien avec tous les acteurs concernés.

De manière générale, il me semble nécessaire de trouver les moyens d'une meilleure coordination entre tous les acteurs impliqués dans la chaîne de prévention des expulsions.

Je travaille également à la mise en place d'une politique de lutte contre la précarité énergétique ainsi qu'à une politique de résorption de l'habitat indigne dont les dispositions prendront place dans le projet de loi cadre urbanisme et logement : elles permettront aussi de limiter le surendettement des ménages.

Le logement est le poste le plus important des dépenses des ménages. L'action que je suis déterminée à conduire, en particulier la construction de 500 000 logements par an, dont 150 000 logements sociaux, au terme du quinquennat ainsi que les mesures d'ores et déjà prises pour limiter les hausses de loyers à la relocation, vont dans le sens de cette action de prévention des difficultés de nos concitoyens et apportent des réponses concrètes aux problèmes des Français. Je ne relâcherai pas mon effort et serai appelée à proposer dans les mois qui viennent de nouvelles mesures.

RÉPONSE DU GOUVERNEUR DE LA BANQUE DE FRANCE

Me référant aux développements consacrés à ce sujet dans le rapport publié par la Cour en 2010, j'ai noté avec satisfaction les appréciations positives formulées dans ce rapport concernant les progrès enregistrés en matière de pilotage de l'activité et d'harmonisation des pratiques, démarches dans lesquelles la Banque de France s'est fortement investie en concertation étroite avec les pouvoirs publics.

La Cour encourage la Banque à poursuivre la rationalisation de la gestion du traitement du surendettement en concentrant le traitement administratif des dossiers individuels tout en maintenant un accueil de proximité des particuliers et en utilisant de manière optimale les nouvelles technologies de l'information et des communications. Comme l'ont noté les auditeurs, la Banque de France a intégré ces préoccupations dans le cadre de son projet de modernisation de son réseau à l'horizon 2020, qui prévoit le regroupement du traitement des dossiers sur 35 centres et permettra la réalisation de gains de productivité importants au cours des prochaines années. Dans le même esprit, je suis favorable à toutes les mesures de simplification des procédures évoquées par la Cour et je note avec satisfaction que l'une d'entre elles est déjà inscrite dans le projet de loi bancaire.

Concernant la question du fichier positif, je partage également l'avis de la Cour selon lequel une décision sur cet instrument doit être prise en s'appuyant sur une étude d'impact sérieuse mettant en regard son coût et les bénéfices attendus en matière de réduction du surendettement. S'agissant du coût, une première évaluation a été faite par le comité de préfiguration, mais celle-ci devra nécessairement être réexaminée à la lumière des options qui seraient retenues notamment en matière d'identification des personnes recensées, de durée de conservation des informations et d'exercice du droit d'accès du public à l'information.

S'agissant de l'étude des phénomènes de surendettement et de leurs évolutions, la Banque a bien noté le souhait exprimé par la Cour que les données et analyses figurant dans les enquêtes typologiques qu'elle réalise fassent l'objet de recoupements avec d'autres statistiques publiques. Cette demande a d'ores et déjà été, pour partie, prise en compte dans la dernière enquête de ce type, publiée en 2011, dans laquelle figurent de tels recoupements, notamment avec les données nationales relatives aux catégories socioprofessionnelles ainsi qu'à la structure des ressources et à la situation vis-à-vis du logement. La Banque prolongera naturellement cette démarche dans les prochaines enquêtes qu'elle sera amenée à réaliser, selon un rythme désormais annuel, sous réserve que les données concernées soient disponibles et pertinentes eu égard à leur nature et à la période à laquelle elles se rapportent. En revanche, comme le relève implicitement la

recommandation, la réalisation d'études sur les parcours des ménages pour mieux connaître les déterminants du surendettement ne relève pas de son ressort, les seules informations recueillies dans le cadre du traitement des dossiers ne lui permettant d'ailleurs pas de réaliser de telles études.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'ASSOCIATION FRANÇAISE DES USAGERS DES BANQUES (AFUB)

Les conclusions du rapport sur la « lutte contre le surendettement » emportent l'adhésion la plus complète en ses constats et préconisations, ceci au terme de l'expérience de terrain de notre organisation.

Néanmoins, cette expérience met aussi en évidence que la prévention du surendettement doit en outre, prendre en compte la réalité liée à certaines pratiques commerciales nouvelles ; il s'agit de celles qui contribuent aujourd'hui à aggraver les risques de mal-endettement, ceci en entraînant l'utilisateur dans un crédit ni voulu, ni consenti, et en l'exposant à la tentation de « l'argent facile » (I) ; en outre, doit être mise en évidence la pratique bancaire des taux élevés, ceci au détriment des populations les moins nanties (II). Enfin, la prévention passe par des solutions adaptées aux caractères temporaires et conjoncturels de certaines difficultés, de manière à limiter les risques d'endettement structurel (III).

Ces facteurs qui mettent en danger les usagers, exigent qu'ils soient pris en compte dans la politique publique de prévention du surendettement.

I. Sur les pratiques commerciales nouvelles et « l'argent tentation »

1) Les ventes à tempérament

C'est la formule du paiement en « trois fois sans frais ». En fait, ce procédé de vente s'étend aujourd'hui à des modalités allant jusqu'à 24 fois sans frais.

Ce procédé de vente passe par le média d'un crédit renouvelable et la constitution d'un dossier de prêt avec, le plus souvent, attribution d'une « carte de magasin » donnant accès à une réserve de crédit.

Il en résulte qu'ultérieurement et au fur et à mesure de ses règlements, l'acheteur recevra des sollicitations que lui adresse la société de crédit pour qu'il utilise la réserve de crédit. Ceci au risque que l'intéressé finisse par succomber à la tentation de recourir à cette modalité de financement. Il y a là une entrée dans une relation de crédit qui n'est nullement volontaire, s'inscrivant à l'occasion d'une procédure de paiement attractive et séduisante : payer en échelonnant ses règlements sans frais.

Ce procédé expose donc l'utilisateur au danger de « l'argent-tentation », de « l'argent facile ».

2) Les cartes bancaires « double action » ou « twin card » ou « carte de débit-crédit »

Il s'agit d'une génération de cartes que les établissements bancaires tendent à substituer à la carte bancaire traditionnelle. Elle intègre une

réserve de crédit, les banquiers faisant valoir auprès de leurs clients l'avantage supposé d'une telle formule.

La loi du 1^{er} juillet 2010 a validé ce type de carte en posant pour principe que le règlement s'exécute cash/comptant sauf à ce que le titulaire choisisse une imputation sur la réserve, c'est-à-dire en mettant en œuvre le crédit renouvelable. Cette protection repose donc sur la prétendue liberté de choix que peut exercer l'utilisateur au moment du règlement ; or, cette liberté paraît éminemment insuffisante à protéger les usagers contre le risque du mal-endettement lié à une modalité qui apparaît facteur de « l'argent-tentation », « l'argent facile ».

Ce risque est avéré au regard de certaines pratiques bancaires qui entendent imposer ces nouvelles cartes bancaires « double-action » en présentant cette transformation comme étant « automatique », obligatoire.

II. Sur les pratiques des taux élevés et « l'argent cher »

Force est de constater que la pratique des taux élevés se poursuit, ceci au détriment des populations les moins nanties. Le taux des crédits renouvelables inférieurs à 1 500 euros n'a pas diminué tandis que ceux des prêts personnels non affectés a suivi une tendance haussière. En d'autres termes, plus faible est le montant emprunté, plus élevé est le coût de l'argent.

La loi du 1^{er} juillet 2010 n'a eu jusqu'à présent aucun impact quant à une baisse ou une régulation des taux. Or, le coût de l'argent est un des facteurs du mal-endettement, en faisant supporter une charge disproportionnée notamment au regard de l'inflation et de l'évolution des ressources des ménages concernés.

III. Développer des situations adaptées aux caractères temporaires et conjoncturels de certaines difficultés

La procédure de surendettement est destinée à apporter une solution à un endettement structurel.

Or, en certains cas, il eût été facile d'éviter le recours à une telle procédure. Ces cas concernent la situation de tous ceux qui sont confrontés à une difficulté de paiement dont la cause initiale apparaît temporaire, liée à une réduction de revenus momentanée, cette réduction étant appelée à se résoudre dans un délai vraisemblable de 12 à 24 mois.

Certes l'article L. 313-12 du code de la consommation permet en ce cas une suspension temporaire. Mais force est de constater que, ce mécanisme demeurant trop souvent ignoré, les intéressés y recourent peu ; surtout, ils entrent dans un enlèvement qui les conduit alors à chercher une solution dans la souscription d'autres prêts ou à subir les recouvrements et procédures. Ce qui mène au surendettement alors même que le problème initial était temporaire et susceptible d'une solution plus adaptée en intervenant dès l'origine du trouble. Ceci est tout particulièrement

socialement nuisible lorsqu'est en cause un crédit immobilier souscrit pour l'accession à la propriété du logement de la famille.

La diffusion par l'Afub d'une documentation gratuite à raison d'une moyenne de 40 par jour illustre tant le besoin à ce sujet que le déficit de connaissance des usagers.

C'est dire que la politique publique devrait viser au titre de la prévention, la mise en place et l'optimisation de réponses adaptées aux caractères temporaires et conjoncturels de certaines difficultés de paiement, ceci de manière à éviter l'aggravation des situations en un endettement structurel rendant inévitable le recours aux commissions de surendettement.

L'Afub formule donc le vœu que la réflexion guidant la prévention des risques de surendettement soit étendue à ces facteurs de mise en danger des usagers.

REPONSE DE LA DIRECTRICE GÉNÉRALE DE LA FÉDÉRATION BANCAIRE FRANÇAISE (FBF)

Se retrouver dans une situation de surendettement est un drame personnel pour chacun des particuliers et ménages touchés, au-delà du coût économique, social, politique pour l'ensemble des acteurs. Prévenir et lutter contre le surendettement est de l'intérêt commun des banques et de leurs clients puisqu'elles sont engagées avec eux dans une relation de long terme pour la gestion au quotidien de leur compte et le financement de leurs projets. Les établissements bancaires sont des acteurs impliqués dans cette politique aussi par une distribution responsable du crédit, c'est-à-dire que la décision d'octroi de crédit se fonde sur une analyse attentive de la solvabilité de leur client. Ils participent également au travail de chaque commission départementale de surendettement puisqu'ils en sont membres. Par ailleurs les banques assurent le maintien du compte et des services bancaires pour leurs clients dont le dossier déposé est jugé recevable en commission de surendettement : la profession a adopté en effet en mars 2011 une norme professionnelle en ce sens, qui a été homologuée par le ministre de l'économie. Enfin la profession a rédigé une contribution¹¹⁵ avec 10 propositions dans le cadre de la conférence nationale contre la pauvreté pour nourrir les travaux sur l'inclusion bancaire et la lutte contre le surendettement.

La FBF souhaite s'associer à la réflexion engagée par la Cour des comptes et partager quelques commentaires concernant des sujets traités dans ce texte.

Concernant les origines du surendettement

La Cour des comptes dans ce document fait, à plusieurs reprises, le constat que « l'ampleur et la nature du surendettement ont évolué sensiblement ces dernières années ... [qui] s'explique plus fréquemment par des difficultés sociales qui pèsent structurellement sur le niveau de ressources des ménages ». Elle fait donc un lien entre la détérioration de la conjoncture économique (poids plus important de la « précarité de l'emploi, précarité sociale »), « l'insuffisance structurelle de ressources » et la croissance des situations de surendettement, en soulignant « l'appauvrissement croissant des surendettés ». La Cour cite également à juste titre « d'autres facteurs que le niveau de ressources [qui] peuvent contribuer à expliquer le surendettement : la séparation, la maladie, l'imprévoyance à gérer son budget ». La FBF partage cette analyse d'une précarisation croissante d'une partie de la population, sans lien avec le crédit et le moment de son octroi. A noter que le graphique sur l'évolution du

¹¹⁵ Document accessible via ce lien : <http://www.fbf.fr/fr/files/92ME28/Inclusion-bancaire-et-lutte-contre-le-surendettement-20112012.pdf>

nombre de dossiers de surendettement déposés chaque année mériterait une actualisation pour intégrer surtout de la part des redépôts en croissance forte par rapport au début des années 2000 et qui représente 40 % actuellement des dossiers déposés.

Face à cette analyse qui correspond à la réalité des situations de surendettement, la conclusion selon laquelle le crédit à la consommation « tient encore une place prépondérante dans les déterminants du phénomène puisqu'il est présent dans 88 % des dossiers de surendettement déposés en 2012 » indiqué dans le rapport, est très surprenante. Assimiler la seule présence d'un élément dans les dossiers, à l'origine et la cause du surendettement est manifestement un raccourci discutable. En effet, cela reviendrait à considérer tout autant que les loyers, les impôts, l'énergie, la téléphonie sont aussi des causes du surendettement, du seul fait de leur présence croissante dans les dossiers. La réalité est différente comme le document le montre pourtant par ailleurs.

Le surendettement est, comme le rappelle la Cour, l'incapacité pour un ménage de faire face à ses charges à la suite d'une baisse de son niveau de revenus et/ou à une hausse de ses charges. La comparaison du profil des personnes déposant un dossier de surendettement avec celui de personnes qui accèdent au crédit, devrait être prise en compte car elle montre à l'évidence que le phénomène ne trouve pas son origine au moment de l'octroi de crédit (il y aurait alors une similarité forte des profils) et que des événements surviennent après l'octroi de crédit pour bouleverser l'équilibre financier des ménages.

Les enquêtes typologiques successives de la Banque de France, qui analysent tous les dossiers de surendettement déposés, illustrent la précarisation et la fragilisation croissante d'une partie de la population française cette dernière décennie : dans 4 cas sur 10, il s'agit de personnes qui redéposent un dossier, la majorité des personnes surendettées en 2010 (54 %) dispose de ressources (y compris transferts sociaux) inférieures ou égales au SMIC. En outre, la moitié des personnes déposant un dossier de surendettement est sans emploi (chômage, inactif), 66 % vivent seules (58 % en 2001 et 78 % en PRP en 2011) et 56 % ont une capacité négative de remboursement (c'est-à-dire des ressources insuffisantes pour au minimum payer les dépenses quotidiennes hors crédits et dettes) contre 27 % en 2001 et 35 % en 2007.

Le profil ainsi tracé de personnes à très faibles revenus, seules, sans emploi et sans capacité financière pour assurer au minimum les dépenses du quotidien avant même le remboursement de quelque dette que ce soit, est totalement différent de celui des personnes qui accèdent au crédit (cf. analyses de l'OCM - observatoire des crédits aux ménages), c'est-à-dire avec un emploi, une capacité de remboursement de crédit et souvent en couple. Ce décalage de profil est doublé également d'un décalage important dans le temps (entre le dernier accès au crédit et le dépôt d'un dossier) qui

est pointé par la Cour des comptes, lorsqu'elle note que « l'impact de la loi Lagarde est difficilement mesurable aujourd'hui. Les dossiers actuellement soumis aux commissions et aux tribunaux portent (...) sur des dettes antérieures à l'entrée en vigueur de la loi du 1^{er} juillet 2010 ». La situation personnelle et financière de ces personnes aujourd'hui surendettées a donc changé radicalement entre le moment de l'accès au crédit et le premier dépôt d'un dossier de surendettement (pour celles qui ont des crédits). Il y a eu des événements bouleversant soit progressivement, soit brutalement la situation budgétaire de ces ménages.

La FBF invite la Cour à prendre en compte dans toute son analyse cette réalité et soutient les préconisations visant à développer les études pour mieux comprendre les chemins menant au surendettement et identifier ainsi les indicateurs d'alerte réellement pertinents pour adapter les dispositifs de prévention, d'accompagnement afin d'agir aux moments clés.

Concernant les mesures déjà existantes de la Loi Lagarde et leur impact

La FBF souhaite rappeler que la loi du 1^{er} juillet 2010 portant réforme du crédit à la consommation (dite Loi Lagarde), a apporté de nombreuses modifications sur l'offre et la distribution du crédit à la consommation, et plus particulièrement concernant le crédit renouvelable.

Un premier bilan a été réalisé par le cabinet Athling pour le CCSF¹¹⁶ à la demande du Ministre de l'économie. Ce rapport met en avant les profondes modifications à l'œuvre et les « zones grises » sur lesquelles des précisions et modifications seraient souhaitables pour mieux atteindre les objectifs de la loi dont celui de la lutte contre le surendettement. A cette fin, le CCSF après un débat constructif, a adopté un avis le 15 novembre 2012¹¹⁷ pour répondre à la demande des ministres de l'économie et de la consommation. Cet avis comprend des recommandations et des engagements pour répondre à ces zones grises et conforter les dispositions de la Loi Lagarde. Certains font écho aux interrogations de la Cour des comptes. Cet avis souligne en outre le caractère structurant de cette réforme « dont la mise en œuvre progressive est en cours et dont l'impact se fait sentir sur l'ensemble des parties prenantes : consommateurs, établissements de crédit et commerce, salariés du secteur ».

Pour illustrer l'importance de l'évolution touchant plus spécifiquement l'octroi de crédit et la responsabilisation des prêteurs, le

¹¹⁶ Comité consultatif du secteur financier rassemblant notamment les représentants des associations de consommateurs, des professionnels de la banque, de l'assurance, des établissements de crédit spécialisés, des intermédiaires et également du Parlement.

¹¹⁷ http://www.banque-france.fr/ccsf/fr/publications/telechar/avis_r/avis-ccsf-loi-credit-conso-15novembre-2012.pdf.

développement ci-dessous rappelle les mesures de la loi Lagarde (extrait du rapport de préfiguration sur le registre des crédits aux particuliers) relatives à la vérification de la solvabilité des emprunteurs :

*« Les mesures de la loi LAGARDE
relatives à la vérification de la solvabilité des emprunteurs*

- obligation pour le prêteur de fournir les explications permettant au consommateur de déterminer si le crédit proposé est adapté à ses besoins et à sa situation financière, et obligation de vérification préalable de la solvabilité pour tous les crédits à la consommation (article L. 311-8 et L. 311-9) ; le prêteur doit vérifier la solvabilité de l'emprunteur à partir d'un nombre suffisant d'informations y compris celles fournies par ce dernier à sa demande ; le non-respect de ces obligations est sanctionné par la déchéance totale ou partielle du droit aux intérêts, dans la proportion fixée par le juge ;

- obligation pour les prêteurs de consulter le fichier FICP (article L. 311-9) qui recense les incidents de remboursement sur les crédits aux particuliers avant d'accorder un crédit à la consommation ; la réforme du FICP permet par ailleurs de disposer d'une information plus à jour ; Le non-respect de cette obligation est sanctionné par la déchéance totale ou partielle du droit aux intérêts, dans la proportion fixée par le juge ;

- obligation pour le prêteur sur le lieu de vente ou à distance de remplir une « fiche de dialogue » (article L. 311-10) qui doit comporter notamment des informations relatives aux ressources et charges de l'emprunteur ainsi qu'aux prêts contractés par ce dernier ; cette fiche de dialogue doit être assortie de pièces justificatives lorsque le montant du crédit dépasse 3 000 € ; Le non-respect de cette obligation est sanctionné par la déchéance totale du droit aux intérêts ;

- obligation de formation des personnes commercialisant des crédits à la consommation pour les crédits distribués sur le lieu de vente ou par une technique de communication à distance (article L. 311-8) ; la formation doit notamment porter sur la distribution du crédit à la consommation et la prévention du surendettement ;

- obligations spécifiques pour le crédit renouvelable de vérification de la solvabilité tout au long de l'exécution du contrat (article L. 311-16) ; la loi prévoit la consultation obligatoire du FICP avant de proposer la reconduction annuelle du contrat et, tous les 3 ans, une vérification complète de la solvabilité dans les mêmes conditions que lors de la souscription du crédit ; le prêteur peut, à tout moment, s'il constate une dégradation de la solvabilité de l'emprunteur, réduire le plafond, suspendre l'usage du crédit ou ne pas proposer la reconduction d'un contrat de crédit renouvelable. Le non-respect de ces obligations est sanctionné par une amende de 1 500 €.

Au-delà de la vérification de la solvabilité à proprement parler, de très nombreuses mesures ont été prises pour « responsabiliser » les prêteurs :

- information renforcée du consommateur à tous les stades de la relation : publicitaire, précontractuel, contractuel, cette information étant très complète et standardisée. Le non-respect de ces obligations est sanctionné par la déchéance totale du droit aux intérêts et une amende de 1 500 €, et par l'amende seule pour la publicité (+ possibilité pour le tribunal d'ordonner la publication du jugement et la rectification de la publicité aux frais du condamné) ;

- obligation de donner au consommateur la possibilité de souscrire un crédit amortissable à la place d'un crédit renouvelable lorsque le prêteur propose, sur le lieu de vente ou par un moyen de communication à distance, un contrat de crédit pour financer l'achat de biens ou services particuliers pour un montant supérieur à 1 000 €. Le non-respect de cette obligation est sanctionné par une amende de 1 500 € ;

- obligation d'inclure dans chaque échéance du crédit renouvelable un amortissement minimal du capital emprunté. Le non-respect de cette obligation est sanctionné par la déchéance totale du droit aux intérêts et une amende de 1 500 €. »

Il faut aussi citer pour compléter cette liste, l'obligation du paiement comptant par défaut pour les cartes de crédit renouvelable (les transactions à crédit ne représentent plus que 6,3 %), la limitation de la durée à 3 et 5 ans des remboursements en fonction des montants empruntés, ainsi que la réforme du seuil de l'usure qui supprime la distinction entre le crédit renouvelable et amortissable (la période de transition s'achève au printemps 2013).

S'il peut y avoir encore des progrès dans l'application du nouveau cadre par tous les acteurs (la Cour identifie des établissements de crédit et leurs intermédiaires distributeurs), ce nouveau corpus législatif et réglementaire est venu renforcer la distribution responsable du crédit à la consommation en France et l'avis adopté par le CCSF va dans le même sens.

Même si des mesures issues de cette loi sont venues améliorer le traitement du surendettement, on ne peut attendre de ce cadre nouveau pour le crédit, qu'il agisse sur les déterminants fondamentaux du surendettement, qui sont manifestement pour l'essentiel postérieurs et extérieurs à l'octroi de crédit comme cela est décrit dans le paragraphe sur les origines du surendettement. Malgré ces analyses pourtant présentes dans le document de la Cour, cette dernière semble encore s'étonner que la baisse du crédit à la consommation soit « sans effet mesurable à ce jour sur le surendettement ». Cela n'a pourtant rien de surprenant à la lecture de ce qui précède, et au fait qu'il n'existe pas de corrélation en France entre la production de crédit à la consommation et l'évolution du surendettement.

Concernant le fichier positif

La FBF partage l'analyse de la Cour des comptes selon laquelle « l'opportunité de sa création est (...) largement débattue, faute de données objectives sur (...) son efficacité » et qu'il serait nécessaire de réaliser « un bilan coûts-avantages » avant toute mise en œuvre. Par contre la Cour semble s'interroger sur la partie « coût » : on rappellera que ce point a été documenté tant par la Banque de France que par les professionnels (banques et établissements de crédit spécialisés) à partir des mêmes hypothèses de travail dans le cadre du « rapport de préfiguration du registre national des crédits aux particuliers ». Les hypothèses ne sont donc pas plus fragiles d'un côté ou de l'autre comme l'indique le document. La Cour omet enfin d'indiquer les coûts de gestion pour les établissements de crédit (entre 70 et 110 millions d'euros annuels) en plus de ceux côté Banque de France, et le fait que l'ensemble de ces coûts (investissement et gestion des établissements et de la Banque de France) viendrait peser en définitive sur les emprunteurs.

Eviter d'avoir des clients surendettés est évidemment un objectif partagé par tous les professionnels qui voient aujourd'hui leurs créances effacées partiellement ou en totalité dans de très nombreux dossiers de surendettement. La question essentielle concernant le fichier positif est bien, comme l'indique la Cour des comptes, celle de la détermination de son efficacité réelle pour prévenir et lutter contre le surendettement. Il faut néanmoins rappeler que la création d'un tel fichier qui recenserait tous les crédits de 25 millions de personnes a jusqu'ici été écartée en France, du fait d'un large consensus (grande majorité des professionnels, associations de consommateurs, ...) le jugeant inadapté pour prévenir le surendettement et posant en plus des questions de libertés individuelles.

Ceci n'est pas surprenant puisqu'un fichier positif serait une réponse logiquement inefficace par exemple pour prévenir les accidents de la vie qui génèrent une baisse de ressources ou une augmentation des charges chez les ménages. Celui-ci ne prendrait pas en compte les autres dettes, ni même les ressources réelles des clients et surtout les autres incidents de paiement (impôts, loyers, énergies, téléphonie ...) qui sont pourtant des indicateurs avancés de fragilité des ménages quand on écoute les personnes, les associations traitant au quotidien de ces situations difficiles.

La Cour des comptes suggère avec pertinence de mener des comparaisons internationales. Des études existent au niveau européen comme celle demandée en 2008 par la Commission européenne¹¹⁸ à trois grands instituts. Elle avait comme objectif d'analyser la nature et les causes du surendettement, de passer en revue les définitions et les mesures du surendettement existantes afin de proposer une définition et des indicateurs communs et enfin de présenter et évaluer les politiques de lutte contre le surendettement. La Commission européenne avait également réuni un groupe

¹¹⁸ Synthèse en français : www.oee.fr/files/leaflet_overindebtedness_fr.pdf.

d'experts, qui a montré la très grande variété de fichiers en Europe, tant par leur finalité, par leur mode de fonctionnement, par leur périmètre, sans qu'il soit possible d'établir un lien de causalité entre surendettement et nature du fichier. Si on cherche une configuration culturelle, juridique proche de celle de la France, il faut alors regarder en Belgique, où un fichier positif existe depuis 2004. Au mieux ce fichier a eu un impact nul sur les chiffres du surendettement (pourtant on note une augmentation trois fois supérieures du nombre de dossiers de surendettement en Belgique par rapport à la France entre 2006 et 2010, sans différence sur le montant moyen quasi identique mais avec un ratio très défavorable en Belgique par rapport au montant moyen de l'endettement en crédit des ménages), mais il a surtout amené à plus d'endettement des ménages par le crédit sans réelle croissance de l'accès à de nouveaux emprunteurs car ces crédits ont été souscrits pour l'essentiel par les personnes déjà endettées (cf. étude du Professeur Georges Gloukoviezoff). Face au problème manifeste d'efficacité, la Banque Nationale de Belgique a recherché d'autres solutions. Elle a notamment publié une étude démontrant un lien prédictif fort entre les retards de paiement en téléphonie mobile et les impayés de crédit.

Enfin, concernant les comparaisons internationales, la FBF considère qu'elles doivent également être étendues aux types de crédits proposés. La FBF regrette ainsi que les commentaires sur les risques potentiels des cartes cumulant les fonctions fidélité et crédit, indiqué dans le rapport, ou des cartes bancaires intégrant la fonction « crédit », indique le rapport, ne soient étayés ni par des études d'impact (le rapport Athling déjà cité prend acte du reproche récurrent fait aux cartes de fidélité/crédit mais sans aller plus loin), ni par des comparaisons internationales (la carte bancaire avec fonction crédit est l'une des plus répandues dans les pays occidentaux, la France étant plutôt une exception, sans qu'aucun Etat n'ait, à notre connaissance, été amené à vouloir l'interdire).

La FBF partage le constat de la Cour des comptes quant au manque d'« étude sur le nombre de dossiers de surendettement qui pourraient être évités », et regrette plus généralement l'absence d'étude d'impact sérieuse sur l'efficacité d'un tel dispositif pour lutter contre le surendettement. La FBF attend également la sortie du rapport du groupe de travail au Sénat qui s'est penché pendant plusieurs mois sur ces questions.

Concernant une participation des professionnels du crédit au financement du traitement du surendettement

La Cour des comptes propose de mettre en place une contribution des établissements de crédit pour financer le coût des procédures de surendettement, au motif que ces derniers feraient des économies de frais de contentieux. Cette proposition est particulièrement surprenante et peu compréhensible après l'analyse du surendettement par la Cour qui montre pourtant que ce phénomène est pour l'essentiel une conséquence d'événements sociaux, économiques et personnels extérieurs et postérieurs à

l'octroi de crédits, crédits qui ont servi à l'achat et la consommation de biens, de services en étalant leur paiement dans le temps. Le risque est donc pris par les établissements de crédit, puisque les fournisseurs et prestataires ont été payés par le montant emprunté. La Cour des comptes ne peut dans cette partie du document se référer à un chiffre brut du montant des dettes financières des surendettés pour en conclure que ce montant crée une suspicion de responsabilité sur les établissements de crédit. Vouloir faire payer par les seuls établissements de crédit le coût de procédures d'un phénomène dont ils sont aussi victimes – et non la cause - comme d'autres créanciers privés et publics, apparaît dès lors injuste alors qu'ils supportent dès la recevabilité du dossier de surendettement, le gel des procédures de recouvrement, du paiement des échéances et des frais. Le dossier devra en plus entrer dans une gestion spécifique au sein de l'établissement. La profession bancaire est par ailleurs fortement impliquée dans la gestion de ces procédures par sa présence au sein de toutes les commissions de surendettement et par les actions d'accompagnement qu'elle soutient de façon individuelle ou collective au bénéfice des personnes surendettées. Enfin et surtout, les établissements de crédit sont parmi les créanciers, ceux qui perdent le plus dans le cadre du traitement des dossiers, via les effacements de dettes estimés au global à 1,3 Mds d'€ par an par la Banque de France.

Le surendettement est un problème qui concerne l'ensemble de la société, c'est donc l'affaire de tous et non d'une catégorie d'acteurs. Le véritable enjeu est d'abord celui de la réintégration sociale et économique de citoyens qui ont subi des chocs ayant déstabilisé leur situation de vie et in fine, leur équilibre budgétaire et leur capacité à assumer des engagements pris pour l'essentiel de façon responsable avant. C'est donc une affaire d'intérêt général qui doit être assumée par la collectivité.

Concernant l'optimisation des procédures et l'harmonisation dans les délais

La FBF voit positivement la volonté d'harmonisation proposée par la Cour des comptes notamment pour ce qui concerne les critères de recevabilité des dossiers.

Concernant plus précisément l'harmonisation des délais, il conviendra de s'assurer que l'objectif est bien de supprimer l'insécurité juridique liée au manque de synchronisation entre la durée des plans et la durée d'inscription au FICP et non de raccourcir à nouveau la durée des plans, ce qui augmenterait le coût du surendettement en ayant des effets négatifs sur l'accès au crédit.

Enfin, la FBF attire l'attention de la Cour des comptes afin que la poursuite des gains de productivité dans la gestion administrative des procédures de surendettement qu'elle préconise, ne se fasse au détriment ni des personnes surendettées pour lesquelles une proximité relationnelle est indispensable, ni des acteurs concernés par ces procédures. En tout état de

cause, la FBF considère l'accompagnement des personnes surendettées comme essentiel pour favoriser les solutions de redressement durables des ménages concernés.

**RÉPONSE DE LA DÉLÉGUÉE GÉNÉRALE DE L'ASSOCIATION
FRANÇAISE DES SOCIÉTÉS FINANCIÈRES**

Je vous confirme que je n'ai pas d'observations complémentaires à celles que j'ai déjà faites parvenir par courrier dans le cadre de la consultation contradictoire à la fin du mois de novembre dernier, qui ont été partiellement prises en compte, et ne souhaite donc pas apporter de réponse à ce rapport.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'UNION FÉDÉRALE DES CONSOMMATEURS (UFC-QUE CHOISIR)

L'UFC-Que Choisir accorde une attention très particulière au sujet du surendettement depuis de nombreuses années, et mène sur cette question une double action : tout au long de l'année, par la participation de près de la moitié de nos 160 associations locales aux commissions de surendettement, et régulièrement, via les enquêtes de terrain et les interventions de notre fédération dans les différents groupes d'études, colloques, etc.

Deux grandes enquêtes de terrain ont ainsi été réalisées par l'UFC-Que Choisir. La première, effectuée en mars 2009 (1 118 propositions de crédit obtenues) montrait l'omniprésence du crédit renouvelable sur les lieux de vente et sur internet, la faiblesse de l'information du consommateur sur le crédit qui lui était vendu et l'absence de vérification de sa solvabilité. Une grande partie de nos demandes suite à cette étude ont été reprises par la loi Lagarde, à l'exception notable de la déliaison des « cartes confuses ». Notre seconde enquête, réalisée en avril 2012 (1 126 propositions de crédit obtenues) souligne la faible application de la loi Lagarde sur les lieux de vente, notamment en terme d'alternative au crédit renouvelable, et le renforcement des « cartes confuses », désormais liées aux « N fois sans frais », dans la vente de ce même crédit renouvelable. De même, le questionnement du client sur sa situation personnelle reste toujours très lacunaire.

Si nous partageons la plupart des analyses de la Cour sur la lutte contre le surendettement des particuliers, qui se situent dans le prolongement des constats du rapport public annuel de février 2010, nous souhaitons dans cette réponse nous focaliser sur certains aspects qui nous paraissent particulièrement importants ou peu évoqués.

Distribution du crédit et sollicitations commerciales : pour une amélioration de la prévention du surendettement.

Sur l'entrée dans le crédit, si la loi Lagarde a été un succès sur les aspects « mécaniques » (baisse du coût, limitation de la durée des crédits et amortissement minimum, réforme des taux d'usure), les conditions de vente restent le point noir du crédit consommation.

Pour la fin des « cartes confuses ».

Notre dernière enquête d'avril 2012 sur la distribution du crédit sur les lieux de vente a ainsi montré que les « cartes confuses » restent prééminentes pour l'équipement des consommateurs en crédits renouvelables. Changement depuis notre enquête de 2009, leur vente passe désormais de plus en plus souvent par la proposition de paiements en « N fois sans frais », souvent des premières utilisations « gratuites » du crédit

renouvelable, ce qui entretient la confusion des consommateurs sur la nature à la fois de la carte et du crédit souscrit.

De même, comme le souligne le rapport, les « cartes confuses » commencent également à être distribuées par les banques via les cartes « débit/crédit renouvelable », alors que ces établissements ne participaient que très peu à la vente de crédits renouvelables. Sur cet aspect, nous partageons les inquiétudes de la Cour, d'autant plus que leur diffusion est amenée à augmenter et que le crédit est ici logé sur un instrument utilisé beaucoup plus souvent que les cartes de fidélité. Le risque est réel d'augmenter le malendettement des consommateurs, de fragiliser ainsi l'équilibre de leurs finances et de les entraîner au final dans des situations de surendettement à la survenance du moindre « accident de la vie ».

Le rapport public annuel de 2010 de la Cour des Comptes mentionnait, en parlant des « cartes confuses », « la possibilité de les interdire à terme si les mesures prévues s'avèrent inefficaces ». Près de trois ans plus tard, force est de constater que la diffusion de ces cartes continue, et que la création des cartes bancaire « débit/crédit » pourraient empirer la situation déjà connue avec les cartes de fidélité. Constatant ici que la Loi Lagarde n'a pas apporté de vrai progrès sur les « cartes confuses », nous soutenons plus que jamais la demande de la Cour d'effectuer un découplage entre cartes de fidélité et crédit renouvelables, mais souhaitons que ce découplage soit également de mise sur les cartes « débit/crédit ».

Pour une vraie offre alternative, quel que soit le canal.

La loi Lagarde avait pour objectif de rétablir la liberté de choix du consommateur. Notre enquête de 2009 démontrait en effet que sur les lieux de vente, dans 64 % des cas, les distributeurs orientaient le consommateur exclusivement vers un crédit renouvelable...un chiffre qui montait à 94% avec les clients qui, pour souscrire un autre type de crédit, devaient prendre une « carte confuse ». Deux ans après l'adoption de la loi Lagarde, notre enquête de 2012 a montré que la situation est loin d'être assainie : si la proposition directe de crédit renouvelable baisse (36,6 % contre 64 % en 2009), l'importance des « N fois sans frais » liés aux « cartes confuses » font que dans près de 71 % des cas, le consommateur ressort toujours de son magasin avec du renouvelable en poche. Le choix n'est toujours pas restauré pour le consommateur.

Le problème de l'alternative est encore plus criant sur internet. En dépit de l'adoption de l'article L. 311-8-1 du Code de la Consommation destiné à ce canal, la plupart des établissements de crédit ne respecte pas les obligations de présentation d'alternative au crédit renouvelable. Lors des simulations sur les sites, quel que soit l'objectif du crédit demandé, dans dix cas sur douze la demande n'aboutit qu'à la proposition d'un crédit renouvelable sans aucune présentation d'une véritable alternative en crédit amortissable et ce, jusqu'à des montants très élevés (en moyenne 3 500 €).

Nous avons porté plainte contre certains de ces établissements pour non-respect de la loi Lagarde sur l'alternative au crédit renouvelable.

Au vu des enjeux en termes de surendettement, nous souhaitons donc que la Loi Lagarde puisse s'appliquer effectivement à l'ensemble des crédits renouvelables, quel qu'en soit le support ou le canal de distribution.

Pour un encadrement des sollicitations commerciales.

Un autre élément - non signalé dans le rapport - nous semble important : l'ampleur des sollicitations commerciales auxquelles doivent faire face les clients. En effet suite à la souscription de la carte « confuse », et en particulier une fois le remboursement du « N fois sans frais » effectué, le consommateur est confronté à de nombreuses relances de la part du prêteur, l'incitant à utiliser les fonds disponibles sur sa carte de fidélité. Ces sollicitations échappent aujourd'hui à la réglementation sur le démarchage, le consommateur étant ici déjà client de l'établissement. Mais elles contribuent à l'utilisation du renouvelable par des clients qui peuvent être à la limite de leur endettement. Considérant que l'utilisation des crédits ne doit pas être artificiellement stimulée, mais correspondre à un besoin réel, nous pensons qu'une action s'impose pour encadrer ces sollicitations.

Pour améliorer les procédures et l'accompagnement des surendettés.

Plusieurs problèmes de procédures, qui s'ajoutent à ceux identifiés par le rapport, ont été identifiés par nos associations locales présentes en commissions de surendettement.

Sur les problèmes de dates.

Le rapport mentionne des problèmes dans le décalage entre la date de recevabilité du dossier et d'arrêt définitif du passif. Mais la suspension des mesures d'exécution, qui ne prennent effet qu'au moment de la recevabilité du dossier par la commission, est également source de difficultés pour les consommateurs en surendettement. Entre le moment de dépôt du dossier et la recevabilité, les débiteurs, et en particulier les plus fragiles, peuvent être amenés à accepter les demandes des créanciers « agressifs » aux dépens des autres. Avancer les mesures de protection au moment du dépôt du dossier -quitte à les annuler si le dossier s'avère irrecevable - serait donc un progrès.

Sur la bonne foi du débiteur.

L'article L. 330-1 du code de la consommation précise que ne peuvent bénéficier de la procédure que « les débiteurs de bonne foi ». Cette notion de bonne foi pose de nombreux problèmes d'interprétation. Il est de jurisprudence constante que la bonne foi est présumée et que c'est à celui qui soulève la mauvaise foi de la prouver. Les dossiers rejetés pour mauvaise foi par les commissions ou les juges ne représentent qu'une infime proportion, mais les recours de créanciers sur cette base sont bien plus nombreux et

encombrent les tribunaux. De plus, aucune définition de la mauvaise foi n'est admise communément et son interprétation est très variable selon les juges. Cette situation crée une discrimination entre les personnes surendettées qui verront le même dossier accepté par une commission et non par une autre et un recours validé par un juge et rejeté par un autre. Il serait plus simple et plus juste d'ôter de la loi cette notion de « bonne foi », source de trop de différences d'interprétation. Par contre, il conviendrait, dans ce cas, de renforcer l'article L. 333-2 qui liste les cas de déchéance de la procédure.

Sur la situation « irrémédiablement compromise ».

L'article L. 330-1 alinéa 3 du code de la consommation précise les conditions d'orientation vers une procédure de rétablissement personnel : il faut une « situation irrémédiablement compromise caractérisée par... ». Le manque de précision de cet article entraîne une certaine frilosité des commissions et des juges pour cette orientation. Dans la mesure où une suspension d'exigibilité des dettes, seule mesure alternative à une PRP, ne peut excéder 2 ans non renouvelables (article L. 331-7), l'article L. 330-1 pourrait prévoir que l'orientation en procédure de rétablissement personnel s'impose « si la commission estime que la situation du débiteur ne peut raisonnablement s'améliorer dans un délai de 2 ans au maximum ».

Sur la vérification des créances.

L'ouverture de la composition des commissions de surendettement aux personnes justifiant « d'un diplôme ou d'une expérience dans le domaine juridique » faisait partie des demandes de l'UFC-Que Choisir, dans le but d'améliorer la vérification des dettes du consommateur réellement exigibles par les créanciers. Or aujourd'hui très peu de créances sont vérifiées dans le cadre des textes actuels (article L. 331-4 du code de la consommation). S'il est certain que la vérification systématique alourdirait et retarderait considérablement la procédure, nous pensons que les commissions devraient s'appuyer sur les compétences cette la personne justifiant de compétences juridiques pour s'assurer que les créances ne sont ni prescrites, ni forcloses et que les pénalités de retard et autres frais sont juridiquement justifiés.

Sur l'accompagnement des consommateurs en situation de surendettement.

Nous nous associons aux constats de la Cour et confirmons l'intérêt, comme dans le département du Bas-Rhin, de la mise en place de structures centrales de relais au niveau départemental pour aiguiller les personnes surendettées ou en situation de fragilité vers les bons interlocuteurs. Dans cette optique, la proposition de l'atelier « Inclusion bancaire et lutte contre le surendettement » de la récente Conférence nationale contre la pauvreté (à laquelle l'UFC-Que Choisir a contribué), de créer des Points Conseils Budget sur l'ensemble du territoire nous semble tout-à-fait adéquate.

Pour permettre la mise en place de réponses adaptées : la mise en place d'une collecte de données fiables.

Sur les résultats de la Loi Lagarde en termes de diminution du surendettement, nous partageons le constat de la Cour de Comptes, à savoir qu'il est prématuré au vu des délais réels des processus d'endettement des consommateurs de jauger aujourd'hui des résultats concrets de la Loi Lagarde sur le surendettement.

Dans cette optique, nous souhaitons comme la Cour que soit améliorée la collecte de données pour que des analyses fiables, tant sur les aspects quantitatifs que qualitatifs puissent être effectuées sur les différents sujets relatifs au surendettement.

Sur les typologies et les parcours de vie des surendettés bien sûr, et en priorité. Sur le coût du surendettement également, dont les premiers éléments du projet (400 M€ pour les administrations publiques, 1,3 M€ pour les effacements de dettes) donnent un premier aperçu de l'ampleur, qui permettrait de fournir un contre champ intéressant aux plaintes des professionnels du crédit sur le coût jugé par eux insupportable de la Loi Lagarde. Il pourrait aussi servir de base à la mise en place d'une contribution financière au traitement du surendettement de la part des établissements vendeurs de crédits.

Sur de nombreux sujets, la collecte de données trouverait également tout son sens au niveau européen. C'est notamment le cas sur l'épineuse question du fichier positif, fichier auquel l'UFC-Que Choisir reste opposée : la collecte de données permettrait de faire la lumière sur l'effectivité réelle de ce type de fichiers dans les pays européens où il existe. Efficacité que nous pensons faible au vu des quelques pays pour lesquels nous disposons d'éléments.
