

SOMMAIRE

	Pages
AVIS adopté par le Conseil économique et social au cours de sa séance du 26 janvier 2000	I - 1
I - SITUATION ET PERSPECTIVES.....	3
A - UNE CERTAINE EXTENSION DE L'ENDETTEMENT DES MÉNAGES EST AUJOURD'HUI POSSIBLE	3
B - MAIS UNE BONNE APPRÉCIATION DES RISQUES S'IMPOSE POUR NE PAS ALIMENTER DES PROCESSUS PERVERS	5
C - L'ENDETTEMENT NE DOIT PAS ACCENTUER LA TENDANCE AU DUALISME DE LA SOCIÉTÉ	6
II - LA CONNAISSANCE DES PROCESSUS D'ENDETTEMENT ET DES RÉALITÉS QUI LES ACCOMPAGNENT DOIT ÊTRE AMÉLIORÉE	7
A - LA CONNAISSANCE DE L'ENDETTEMENT	7
B - LA CONNAISSANCE DU SURENDETTEMENT	9
III - LA SÉCURITÉ DE LA RELATION PRÊTEURS-EMPRUNTEURS DOIT ÊTRE RENFORCÉE	10
A - LES ACTIONS PRÉVENTIVES	10
B - SOUS RÉSERVES DE QUELQUES AMÉNAGEMENTS, LA PROCÉDURE DE TRAITEMENT DU SURENDETTEMENT APPARAÎT AUJOURD'HUI SATISFAISANTE	12
C - UNE CLARIFICATION DE LA LÉGISLATION EUROPÉENNE EST NÉCESSAIRE.....	14
D - L'ACCÈS AU CRÉDIT NE DOIT PAS ÊTRE INTERDIT À CERTAINES CATÉGORIES DE LA POPULATION	15
ANNEXE A L'AVIS.....	17
SCRUTIN N° 1	17
SCRUTIN N° 2	19
DÉCLARATIONS DES GROUPES.....	21
RAPPORT présenté au nom de la section des finances par Monsieur Jean-Christophe Le Duigou, rapporteur	II - 1
INTRODUCTION	5

TITRE I - ENDETTEMENT DES MÉNAGES.....	9
I - L'ÉVOLUTION DU COMPTE FINANCIER DES MÉNAGES..	11
A - L'ÉVOLUTION DES RESSOURCES DES MÉNAGES	13
B - L'ÉVOLUTION DES EMPLOIS DES MÉNAGES.....	19
II - L'ÉVOLUTION DE L'ENDETTEMENT DES MÉNAGES	24
III - LE PROFIL DES MÉNAGES ENDETTÉS	33
A - LE PROFIL DES MÉNAGES SELON LA NATURE DE LEURS DETTES	33
1. Les ménages endettés au titre de l'immobilier uniquement.....	33
2. Les ménages endettés à plusieurs titres	33
3. Les ménages qui ne font appel qu'à des crédits de trésorerie.....	34
B - ENDETTEMENT ET NIVEAU DE REVENU	35
IV - L'OFFRE DE CRÉDIT	37
A - LES FORMES DE CRÉDIT.....	37
1. Les crédits immobiliers	37
2. Les crédits à la consommation.....	40
B - LES RÉSEAUX DISTRIBUTEURS ET LEUR GESTION DU RISQUE	45
1. Les « offreurs » de crédit.....	45
2. La gestion du risque.....	48
3. La stratégie des établissements de crédit : banques et établissements spécialisés	51
C - LA PROTECTION DES EMPRUNTEURS EN FRANCE ET DANS L'UNION EUROPÉENNE	54
1. Le crédit à la consommation.....	54
2. Le crédit immobilier	58
TITRE II - LE SURENDETTEMENT DES MÉNAGES	65
I - LES CAUSES DE SURENDETTEMENT	67
II - LES CARACTÉRISTIQUES DES MÉNAGES SURENDETTÉS.....	68
A - LES CARACTÉRISTIQUES DES MÉNAGES EUX-MÊMES	68
B - LA NATURE DES DETTES.....	73
III - LE TRAITEMENT DES SITUATIONS DE SURENDETTEMENT	73
A - LE DISPOSITIF LÉGISLATIF	73
1. La loi de 1989 instaure une procédure collective	73
2. La loi de 1995 place les commissions de surendettement au cœur du dispositif.....	75
3. La loi de 1998 contre les exclusions complète ce dispositif.....	76

B - L'ACTIVITÉ DES COMMISSIONS DE SURENDETTEMENT ET SON ÉVOLUTION DANS LE TEMPS.....	79
1. Le contexte général.....	79
2. L'activité des commissions	80
3. L'efficacité de l'action des commissions	85
4. Le contenu des plans amiables ou judiciaires.....	88
C - LE TRAITEMENT DU SURENDETTEMENT DANS D'AUTRES PAYS	90
1. Le traitement du surendettement en Allemagne	91
2. Le traitement du surendettement en Angleterre.....	91
3. Le traitement du surendettement au Danemark	93
4. Le traitement du surendettement aux Etats-Unis	93
TABLE DES SIGLES	95
LISTE DES ILLUSTRATIONS.....	97

AVIS

**adopté par le Conseil économique et social
au cours de sa séance du 26 janvier 2000**

Le Bureau du Conseil économique et social a confié, le 22 septembre 1998, à la section des Finances, la préparation d'un rapport et d'un avis sur « *Endettement et surendettement des ménages* »¹. La section a désigné Monsieur Jean-Christophe Le Duigou comme rapporteur.

*

* * *

I - SITUATION ET PERSPECTIVES

A - UNE CERTAINE EXTENSION DE L'ENDETTEMENT DES MÉNAGES EST AUJOURD'HUI POSSIBLE

A la fin de l'année 1998, un ménage sur deux (50,7 %) était endetté et l'encours de la dette de l'ensemble des ménages était de l'ordre de 2 300 milliards de francs, ce qui représentait 20 % de l'endettement intérieur total.

Il convient de préciser que l'objet de la réflexion du Conseil économique et social porte sur l'endettement des ménages au sens étroit du terme, c'est-à-dire des particuliers. Le champ est donc plus restreint que celui des ménages au sens de la comptabilité nationale, qui recouvre également les entrepreneurs individuels. Il ne sera pas traité de ce dernier aspect sauf pour souligner, à partir des problèmes posés par le surendettement, combien il serait indispensable de clarifier les conditions juridiques d'exercice de ces activités professionnelles indépendantes.

L'endettement des particuliers, en pourcentage du revenu disponible, qui était de 13,5 % en 1965, s'est accru de manière continue jusqu'en 1990, date à laquelle il a atteint un point haut de 42 %, puis s'est réduit pour se replier en 1998 à 39 %. Il convient toutefois, dans l'interprétation de ces statistiques, de souligner que si l'accroissement du poids de l'endettement est étroitement dépendant de l'évolution du comportement de recours au crédit des ménages, il est aussi affecté par le rythme de la hausse des prix. L'accélération de l'inflation dans les années soixante-dix et le début des années quatre-vingt puis la décélération depuis quinze ans a eu tendance à réduire puis à accroître le poids apparent de l'endettement des ménages rapporté au revenu disponible.

C'est bien évidemment l'endettement immobilier qui constitue la composante essentielle du passif financier des ménages si on raisonne en terme d'encours. Mais en terme de taux de diffusion, ce sont les crédits de trésorerie qui sont les plus répandus : près des 2/3 des ménages endettés le sont maintenant à ce titre, comme cela était le cas pour l'immobilier au début de la décennie 90.

La croissance des crédits de trésorerie peut être interprétée comme une sorte de rattrapage, permis par la libéralisation financière après une longue période d'encadrement du crédit, dont la levée est intervenue en 1987. Il s'y est ajouté l'effet d'une politique plus délibérée de diversification des activités des

¹ L'ensemble du projet d'avis a été adopté au scrutin public par 179 voix et 2 abstentions (voir en annexe le résultat du scrutin n° 1).

établissements de crédit qui faisaient face à la désintermédiation du financement des entreprises. Dans ce contexte, le rôle de l'offre bancaire (vente à tempérament, crédit personnel, découvert bancaire, crédits renouvelables liés aux cartes privatives) a certainement été également déterminant.

Comme dans bien d'autres domaines, les comparaisons internationales sont particulièrement délicates à établir car elles obéissent à la spécificité des contextes historiques, démographiques, culturels et réglementaires de chaque pays. Sous toutes ces réserves, la France serait, du point de vue de l'endettement des ménages, toutes formes confondues, dans une position intermédiaire entre les pays où l'endettement représente en encours une part parfois supérieure à 100 % du revenu disponible (Japon, Grande-Bretagne, Etats-Unis) et les pays où, au contraire, le recours au crédit est beaucoup plus faible tel l'Italie où l'endettement des ménages ne représente que 35 % du revenu disponible. La France se situerait aux alentours de 60 % dans cette comparaison.

Mais s'agissant plus particulièrement des crédits de trésorerie ou des crédits à la consommation, le comportement des ménages français, avec un encours de 8 % du revenu disponible, ne conduit qu'à un faible niveau d'endettement, si on le compare à d'autres pays comme la Grande-Bretagne ou l'Allemagne où l'encours est de plus de 16 % et les Etats-Unis où il représente 28 % du revenu disponible.

Au regard de ces données et comparaisons, il apparaît que nous nous trouvons dans une situation d'endettement modéré. Une certaine extension de l'endettement n'est-elle pas dès lors concevable en tant que facteur d'accompagnement d'une stratégie de croissance ? **Une plus grande diffusion de l'endettement est notamment possible pour le crédit à court terme ou pour les crédits de trésorerie.** Aujourd'hui encore, malgré une certaine banalisation du recours à l'endettement, les ménages conservent une réticence vis-à-vis de l'endettement à court terme, qui résulte d'habitudes culturelles solidement ancrées.

Souvent considéré comme une menace susceptible d'altérer la stabilité économique lorsqu'il est excessif, l'endettement des ménages peut cependant exercer des effets favorables sur l'activité économique.

Au plan microéconomique, il est la condition du développement de secteurs essentiels tel que l'habitat mais également l'automobile, les biens d'équipement ménagers et, plus récemment, les produits informatiques grand public et certains services (tourisme, formation...). L'endettement est aussi, faut-il le rappeler, le moyen d'accès de certaines catégories sociales, qui ne peuvent accumuler une épargne préalable suffisante, à ces consommations.

Au plan macroéconomique, il peut contribuer à relever le niveau de la demande et éviter que ne perdurent des situations de sous-équilibre. On peut ainsi penser que la dynamique du crédit à la consommation a été un puissant facteur de soutien à la longue phase de croissance de l'économie américaine. L'endettement des ménages pourrait à terme devenir un élément de bouclage plus important du circuit économique et financier. Les besoins des agents publics sont appelés à se restreindre durablement, les entreprises sont devenues excédentaires et la France n'a sans doute pas vocation à toujours demeurer un

prêteur structurel au reste du monde. Dans ces conditions, la question d'une extension maîtrisée de l'endettement des ménages, en France mais aussi au sein de la zone euro, doit désormais être posée.

B - MAIS UNE BONNE APPRÉCIATION DES RISQUES S'IMPOSE POUR NE PAS ALIMENTER DES PROCESSUS PERVERS

Endettement, situation financière difficile, endettement excessif, surendettement, la frontière entre ces situations est certes parfois difficile à établir mais le passage de l'une à l'autre peut être rapide.

Les premières manifestations importantes de surendettement des ménages sont apparues en France, comme dans beaucoup d'autres pays, au début des années 1990. Du point de vue économique, elles résultent en fait de la conjonction de deux facteurs importants : la fin d'une période de croissance rapide (1987-1990) et surtout le mouvement de désinflation à partir du milieu des années quatre-vingt.

L'évolution du paysage économique a eu comme conséquence de rendre de plus en plus lourd le poids des charges de l'endettement et d'accroître le risque de surendettement, particulièrement pour les ménages dont les conditions de vie s'étaient dégradées financièrement.

Si il est malaisé de dresser un profil des ménages surendettés, il s'avère que certaines caractéristiques structurelles communes prédisposent à cet état. Il s'agit le plus souvent de ménages aux revenus faibles. Mais, contrairement à une idée trop couramment admise, ce ne sont pas des populations défavorisées au départ qui composent les cohortes de surendettés. Ce sont généralement des ménages dont la taille est plus élevée que la moyenne. Ces ménages figurent en grande majorité parmi les accédants à la propriété du secteur aidé et parmi certains locataires de HLM. Ils accumulent plusieurs types de crédits et, de plus en plus, des crédits de trésorerie pour desserrer la contrainte de budget. En outre, il semble bien que l'utilisation du découvert bancaire soit très significative de leurs problèmes.

Dans un tel contexte, la survenance d'événements graves (licenciement, chômage prolongé, divorce, séparation, maladie) va provoquer une diminution des ressources et rompre l'équilibre fragile initial. Une enquête menée en 1995 révélait que parmi les personnes surendettées interrogées, 35 % l'étaient à la suite de la perte d'un emploi et 15 % pour cause de maladie ou de divorce.

En fait, depuis le début des années quatre-vingt-dix, la nature du surendettement s'est sensiblement infléchie. A côté d'une population pour laquelle le surendettement résulte d'une accumulation excessive de crédits eu égard aux revenus (endettement dit « actif »), on trouve une catégorie de surendettés de plus en plus importante se caractérisant davantage par une absence ou une insuffisance structurelle de ressources au regard des dépenses courantes : loyers, charges diverses comme l'électricité, arriérés d'impôts... (endettement dit « passif »). En outre, l'endettement bancaire demeure toujours présent. En effet, les deux composantes du surendettement (« endettement actif » et « endettement passif ») restent très imbriquées sans que l'une ne se substitue à l'autre.

Parallèlement, et sur le plan quantitatif, le surendettement n'a jamais été aussi important, la croissance quasi ininterrompue, depuis plusieurs années, du nombre de dépôts des dossiers devant les commissions de surendettement en témoigne. Depuis 1990, première année d'application de la loi du 31 décembre 1989 relative à la prévention et au règlement des difficultés liées au surendettement des particuliers et des familles, le nombre de dossiers déposés s'élevait à la fin d'octobre 1999, en données cumulées, à près de 850 000. L'année 1998 a enregistré une augmentation de près de 24 % par rapport à l'année précédente, alors que la progression était déjà de 10 % en 1997. Durant les dix premiers mois de 1999, le nombre des dossiers déposés a encore crû de 15 %.

Au total, il convient de souligner que, si la progression du taux de diffusion de l'endettement des ménages est un élément qui peut contribuer à soutenir durablement la croissance, un accroissement du niveau de l'endettement individuel peut conduire à des situations de surendettement graves. Une mauvaise appréciation, un traitement non satisfaisant des risques peuvent alors provoquer en retour une politique restrictive de distribution des crédits qui affecterait surtout les populations les moins favorisées. D'où l'enjeu d'un bon fonctionnement des procédures de traitement du surendettement, qui est un élément de sécurisation des relations croisées entre prêteurs et emprunteurs.

C - L'ENDETTEMENT NE DOIT PAS ACCENTUER LA TENDANCE AU DUALISME DE LA SOCIÉTÉ

Près de six millions de personnes sont aujourd'hui, dans notre pays, exclues de tout ou partie des services bancaires. Cela veut dire qu'elles ne disposent pas de moyens de paiement scripturaux ou d'un accès au crédit. L'exclusion de la sphère marchande de millions d'individus (jeunes, femmes seules, immigrés principalement) n'est pas acceptable pour des raisons d'équité sociale mais aussi parce que l'on stérilise, ce faisant, un potentiel considérable de production et de consommation, en enfonçant nombre de ménages dans les logiques de travail au noir ou autres dérives en marge de la légalité.

La majorité des institutions financières a, pour des raisons de risques ou de coûts, parfois pour les deux, déserté cette large composante de l'économie nationale et de la société. Dans certains pays se sont créés, en dehors du système bancaire traditionnel, des structures spécialisées du type « banque des pauvres », comme aux Etats-Unis mais également aux Pays-Bas et en Italie. **Cette approche a priori séduisante comporte cependant de graves dangers et notamment le risque d'institutionnaliser la pauvreté ou la précarité et donc de renforcer le dualisme de la société.**

Récemment, et à l'instar de ce que l'on appelle aux Etats-Unis « *the poverty industry* » qui a pris un essor considérable, une chaîne de magasins a perçu l'intérêt économique de prendre en compte les besoins clairement identifiés mais non satisfaits des ménages défavorisés et à tirer profit de ce « nouveau marché ». Ce système déclare permettre aux familles démunies d'avoir accès à certains biens de consommation et d'équipement qu'elles ne pourraient acquérir autrement mais il repose sur des ventes à tempérament payées à la semaine à des taux d'intérêt exorbitants assimilables à des pratiques

usuraires. Si l'échec de cette tentative montre que ce système n'est visiblement pas envisageable en France, le problème plus large de l'exclusion de certaines couches sociales de l'accès à certaines consommations demeure posé.

Ces solutions ne sont pas satisfaisantes. Elles montrent seulement que l'accès ou le non-accès à certaines formes courantes de crédit est une question sociale importante. Il ne s'agit bien sûr pas de prétendre régler les problèmes plus généraux de l'exclusion sociale par l'ouverture, sans précaution, des vannes du crédit à la consommation. Le remède pourrait se révéler pire que le mal. Par contre, il importe de développer certaines pratiques et règles permettant de réintégrer, dans les mécanismes de l'économie marchande courante et d'une société solidaire, plusieurs millions de ménages qui, bien au-delà du seul phénomène de l'exclusion, sont tenus en marge de notre système social.

Dans le cadre d'une réforme de la fiscalité, la possibilité d'une déduction fiscale des intérêts sur les crédits affectés à des achats de biens durables assortie d'un système de crédit d'impôt imputable ou remboursable pourrait concourir à cet objectif.¹

II - LA CONNAISSANCE DES PROCESSUS D'ENDETTEMENT ET DES RÉALITÉS QUI LES ACCOMPAGNENT DOIT ÊTRE AMÉLIORÉE

Si l'on estime que le développement du crédit aux ménages peut avoir des aspects positifs pour l'économie dans son ensemble ainsi que pour certains ménages qui y ont recours, il faut reconnaître simultanément la nécessité d'une analyse sérieuse des conditions d'un tel développement afin de limiter les risques économiques et individuels, parfois dramatiques, de l'endettement.

Or, le Conseil économique et social estime que des progrès pourraient être faits dans le domaine de la connaissance de l'endettement et du surendettement des ménages.

A - LA CONNAISSANCE DE L'ENDETTEMENT

Les statistiques monétaires françaises ont dû subir une mutation fondamentale en raison de la création de l'euro et du changement de base de la comptabilité nationale. Il a fallu permettre au système européen de banque centrale de disposer de toutes les informations nécessaires à l'élaboration et au suivi de la politique monétaire de l'Union européenne. En outre, un changement de base de comptabilité nationale (base 1995) avait de longue date été préparé par Eurostat et discuté par les Etats membres. Les statistiques monétaires ont, pour leur part, été modifiées afin de s'adapter aux nouvelles exigences d'une monnaie unique : informations harmonisées pour l'essentiel et cohérentes pour la mise en œuvre de la politique monétaire de l'Union, suppression des séries qui perdent leur pouvoir explicatif à l'échelle d'un seul pays dans une Union monétaire.

Cette situation implique, au moins pendant une période transitoire, une diminution du nombre et de la qualité des données disponibles : certaines n'ont plus de signification, d'autres n'ont pu être rétropolées encore faute de temps,

¹ Ce texte résulte d'un amendement adopté au scrutin public par 58 voix, contre 45 et 47 abstentions. (voir résultat du scrutin n° 2 en annexe).

des séries détaillées ont dû être abandonnées car les priorités ont été données aux réformes essentielles. Peu à peu, ces lacunes devraient être comblées et de nouvelles séries statistiques se substitueront aux anciennes. Néanmoins, dans certains domaines, la teneur de l'information fournie, qui devra tenir compte du nouveau contexte, n'offrira pas forcément les mêmes possibilités d'analyse.

Dans le domaine qui nous préoccupe, le détail des crédits aux ménages selon leur forme juridique et selon le réseau distributeur n'est plus publié depuis décembre 1996. Il est clair que ces informations ne revêtaient pas un caractère prioritaire dans le cadre du passage à l'euro et que leur publication a dû être abandonnée au profit d'autres travaux à haute priorité. Au demeurant, la mise en place de la monnaie unique enlève une partie de leur intérêt à ces données, qui retracent désormais seulement l'activité des établissements de crédit français en matière de crédits aux ménages, sachant que d'autres institutions financières européennes peuvent également distribuer de tels crédits aux résidents français de sorte que l'analyse devient partielle, même si à l'heure actuelle les crédits en provenance d'autres pays de l'Union restent marginaux. On pourrait s'intéresser aux crédits accordés aux ménages de la zone euro mais les statistiques publiées actuellement par la Banque centrale européenne sont peu détaillées en la matière et ne répondent pas aux besoins d'une analyse **ationale** des problèmes. En fait, si la gamme des indicateurs de politique monétaire ou de crédit a été enrichie dans certains domaines, dans d'autres notre connaissance a été appauvrie. De plus, il est souvent difficile pour l'utilisateur de combiner données anciennes et nouvelles.

Les travaux de certains organismes : Observatoire de l'endettement des ménages, INSEE, CREP (Centre de recherche sur l'épargne) ... permettent d'éclairer le processus d'endettement des ménages. Ces travaux d'un grand intérêt ponctuel sont cependant parcellaires et n'offrent généralement pas la possibilité d'un suivi régulier dans le temps. Ils sont enfin insuffisamment diffusés. Ainsi, il est difficile d'établir une typologie complète et évolutive des ménages endettés. Si certains éléments peuvent poser des problèmes de confidentialité (données individuelles ou encore données dévoilant la stratégie des organismes prêteurs), d'autres pourraient sans doute être mieux exploités et publiés annuellement dans un document synthétique. Seule la disponibilité de données statistiques multiples et sur longue période peut permettre d'analyser le processus d'endettement : origine, causes les plus fréquentes, évolution de la dette, conclusion du prêt... cette analyse s'appliquant non seulement à la moyenne des ménages (dont on sait qu'elle peut conduire à des conclusions réductrices) mais aussi à des groupes significatifs de ménages.

Cette transparence aurait de multiples avantages : elle permettrait d'éclairer un marché par nature très éclaté, de mieux anticiper certaines difficultés ultérieures (surendettement par exemple), d'aider à la sélection des risques et enfin de permettre une meilleure analyse de certaines réalités sociales sous leur aspect financier. On ne peut cependant ignorer son coût (collecte et traitement puis publication des données) et il convient également de souligner la nécessité d'obtenir la même transparence de la part des autres pays afin d'éviter des distorsions de concurrence.

Quels que soient ces inconvénients, le Conseil économique et social estime que la confection et la publication de données statistiques relativement détaillées sur les crédits aux ménages est une nécessité pour améliorer le cadre d'analyse et les outils d'information économiques et sociaux de notre pays. Ceci suppose un effort au niveau national mais aussi dans un cadre européen afin de promouvoir une réflexion de l'ensemble des pays de la zone euro dans ce domaine et de permettre de garder à des statistiques s'appliquant aux ménages français leur utilité (c'est-à-dire en offrant la possibilité aux autorités monétaires françaises de connaître l'endettement des ménages résidant en France quel que soit l'organisme de crédit distributeur, français ou issu d'un autre pays de la zone euro).

Le Conseil économique et social préconise l'établissement d'un **tableau de bord de l'endettement**. Celui-ci devrait contenir, par exemple :

- les crédits aux ménages ventilés selon les catégories de crédits (immobiliers : prêts aidés, prêts du secteur libre, prêts d'épargne logement... ; à la consommation : avances en comptes débiteurs, prêts personnels, crédits permanents...);
- les crédits aux ménages ventilés selon les catégories d'institutions financières distributrices ;
- les crédits ventilés selon les catégories de ménages emprunteurs (tranches de revenus, taille du foyer, catégorie socioprofessionnelle...);
- les taux d'intérêt pratiqués selon les catégories de crédits (en s'appuyant sur les données déjà publiées par la Banque de France).

Il serait de la responsabilité de la Banque de France, dans le respect du principe de subsidiarité en application dans le système européen de banques centrales (SEBC), de construire et de gérer la base de données nécessaire à la confection de ce tableau de bord. Au demeurant, il s'agirait pour l'essentiel de prolonger, et de compléter marginalement, les statistiques de crédit françaises publiées annuellement jusqu'en 1996.

Ce tableau de bord, régulièrement publié, pourrait servir de base à des études menées ensuite par des institutions de crédit, des associations, des chercheurs...

Il serait souhaitable, en outre, de chercher à obtenir un traitement plus homogène des séries de crédit dans la zone euro.

B - LA CONNAISSANCE DU SURENDETTEMENT

Le traitement du surendettement a d'abord été conçu comme une réponse à apporter à des cas individuels très nombreux. L'ampleur du phénomène a mobilisé intensément les commissions de surendettement chargées, dans toute la France métropolitaine et l'Outre-mer, à l'exception des Territoires, de Mayotte et de la Nouvelle Calédonie, de mettre en œuvre les lois successives de 1989, 1995 puis 1998. Le stock de dossiers déposés a crû régulièrement. La Commission nationale « Informatique et Liberté » a, pour sa part, insisté sur la nécessité de ne pas dévoiler de données individuelles voire de ne pas conserver les éléments relatifs aux dossiers traités, ce qui interdit toute analyse rétrospective. Les

fichiers informatiques servis pour permettre un traitement satisfaisant des données ne sont pas exploités à des fins d'étude au niveau national. Dans certains départements ou certaines régions, des analyses de ces données ont toutefois été réalisées par les commissions de surendettement mais ne sont en général pas publiées.

Il n'est pas question de remettre en cause la priorité accordée au traitement concret des dossiers, ni la décentralisation des procédures. La souplesse est en effet le gage de l'équilibre et de la célérité du processus de traitement des dossiers.

Cela confirmé, le Conseil économique et social considère qu'il y aurait lieu de rationaliser la connaissance du surendettement des ménages qui a concerné, depuis 1990, près de 850 000 ménages.

Pour améliorer le traitement de ce phénomène, en ne se contentant pas de gérer les conséquences mais en agissant surtout de manière préventive, il faut disposer de solides repères statistiques permettant de mieux cerner le profil des ménages surendettés et de bien identifier les facteurs qui, à un moment donné, font basculer le ménage d'un état d'endettement à un problème de surendettement.

Cette connaissance est un préalable indispensable à la définition de mesures permettant de réduire l'afflux des dossiers auprès des commissions de surendettement, afflux coûteux pour l'Etat et la collectivité nationale mais ayant également des conséquences douloureuses pour les ménages concernés.

Enfin, elle permettrait de favoriser la mise en valeur de « bonnes pratiques » dans les commissions et leur diffusion à l'échelle nationale. Cette connaissance passe par la confection et la publication de données statistiques suffisamment détaillées au niveau départemental, régional et national qui pourront donner lieu à des études approfondies.

III - LA SÉCURITÉ DE LA RELATION PRÊTEURS-EMPRUNTEURS DOIT ÊTRE RENFORCÉE

A - LES ACTIONS PRÉVENTIVES

Tout ce qui peut améliorer l'information de l'emprunteur, la transparence de l'opération et sa compréhension intellectuelle doit être recherché. A tous les stades actuellement, il semble que certains ménages ne sont pas mis en situation d'appréhender les conséquences de la relation contractuelle dans laquelle ils se sont engagés et les répercussions éventuelles d'une défaillance. Les établissements de crédit ont à cet égard une responsabilité particulière.

Le Conseil économique et social préconise des mesures complémentaires destinées à améliorer la clarté de l'engagement de crédit :

- les crédits non assortis d'une échéance fixe (découverts en compte, crédits renouvelables...) devraient faire l'objet d'un **renouvellement annuel explicite** et les taux d'intérêt globaux effectivement payés (TEG) devraient être clairement mentionnés. Il s'agit ici de rappeler des exigences légales figurant dans le code de la consommation et

- d'en préciser certaines plus que de modifier radicalement le système actuel qui, en France, protège plutôt bien le consommateur ;
- il conviendrait de s'assurer, tout au long des étapes du processus d'endettement, et le cas échéant de son avatar, le surendettement, que les ménages comprennent bien les enjeux. Pour cela, la clarté des documents contractuels mentionnée ci-dessus est importante mais il faudrait également s'assurer de la véracité de la publicité diffusée sur les médias modernes ou plus classiques mais mal contrôlés (journaux gratuits par exemple). Un effort supplémentaire de clarification de l'offre préalable et de la présentation des échéanciers de crédit devrait être recherché d'un commun accord entre les établissements de crédit et les associations de consommateurs. Des brochures ou des articles permettant de mieux maîtriser certains problèmes pourraient être rédigés dans un style abordable et largement diffusés par des moyens adéquats : renégocier un prêt, par exemple, suppose un minimum de connaissances et de confiance en soi ; une documentation bien adaptée contribuerait à l'information de l'emprunteur ;
 - des campagnes de sensibilisation sur le coût des crédits associant les services sociaux et les associations de consommateurs pourraient être organisées.

Il serait également utile de prévoir un **mécanisme non institutionnalisé d'alerte** déclenché par tout créancier (établissement de crédit mais aussi organisme d'HLM, syndicat de copropriétaires...) dès que trois échéances sont restées impayées. Cette procédure devrait permettre tout à la fois une prise de conscience du débiteur, de nature à le responsabiliser et une information complète de celui-ci sur les solutions à sa disposition ; elle exclut l'inscription dans un fichier. Il serait souhaitable que soit proposé à l'emprunteur un rendez-vous avec un conseiller en gestion. Le fait que le créancier ait initié ce type de démarche pourrait être pris en compte dans les suites éventuelles de la procédure.

Ce mécanisme d'alerte permettrait donc de déclencher une aide orientée vers l'explication des procédures et des solutions proposées, tant avant et pendant la commission de surendettement (explication des calculs financiers, gestion d'un budget...) qu'au stade judiciaire (nombre de surendettés n'ont pas droit à l'aide juridictionnelle, dont les plafonds d'accès ne tiennent pas suffisamment compte de la taille du ménage, alors que la présence d'un avocat serait pourtant très utile à ce stade).

Dans son avis du 17 décembre 1998, le Conseil National de la Consommation a pour sa part préconisé la création d'un dispositif départemental permettant d'identifier et de coordonner l'ensemble des aides financières existantes et les partenaires publics et sociaux qui les octroient (JO du 31 décembre 1998).

Un dispositif local devrait également favoriser l'accueil et l'écoute des personnes en agissant le plus tôt possible et en explicitant les droits de chacun en termes d'allocations, d'aides ou de procédures. Aux Etats-Unis, cette aide multiforme et d'accompagnement est fournie essentiellement par des

associations. Ce « **guichet unique de proximité** », qui existe déjà en Grande-Bretagne, serait conçu comme un outil de coordination fonctionnant grâce au réseau des structures sociales, des services publics et des associations. Une liaison étroite devrait exister entre ce guichet unique et les commissions de surendettement. L'existence d'un tel guichet devrait recevoir une publicité suffisante à destination de l'ensemble de la population.

B - SOUS RÉSERVES DE QUELQUES AMÉNAGEMENTS, LA PROCÉDURE DE TRAITEMENT DU SURENDETTEMENT APPARAÎT AUJOURD'HUI SATISFAISANTE

Plus de dix ans après la première loi relative à la prévention des difficultés liées au surendettement des particuliers et des familles, votée à l'unanimité par les députés, complétée en 1995 et en 1998, le **dispositif d'ensemble du traitement du surendettement semble bien adapté à un phénomène qui, au cours de la décennie écoulée, a considérablement changé de nature et de dimension. Il convient toutefois de l'étendre aux Territoires (Polynésie française, Wallis et Futuna), Collectivité à statut particulier d'Outre-mer (Mayotte) et Nouvelle Calédonie.**

Par ailleurs, l'approche des commissions de surendettement devrait être enrichie par une coopération plus étroite entre les secrétariats de ces commissions et l'ensemble des acteurs sociaux dans la phase d'instruction, comme dans la phase de traitement et de suivi des dossiers.

En ce qui concerne les commerçants, artisans et professions libérales, la non séparation des patrimoines privés et professionnels pose de délicats problèmes de traitement des dossiers du surendettement ; on retrouve ici un aspect d'un statut qui pose par ailleurs de multiples problèmes juridiques. On ne peut les résoudre au travers du seul problème du surendettement. Mais c'est l'occasion pour le Conseil économique et social de réaffirmer le besoin d'une amélioration du cadre juridique d'exercice des professions indépendantes. Ainsi, la loi du 25 janvier 1985 sur le redressement et la liquidation judiciaire pourrait servir de référence à un texte spécifique aux professions libérales. De même, aucune solution satisfaisante ne permet actuellement de régler les problèmes des proches qui se sont portés caution pour des dettes professionnelles.

Le nouveau dispositif inclus dans la loi du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions dont les mesures les plus novatrices sont rappelées ci-après, dote les commissions de surendettement d'un outil complet, apte à répondre aux situations les plus difficiles.

Le calcul du « **reste à vivre** », qui était l'objet d'un débat récurrent, a été harmonisé afin d'éviter que des plans de remboursement ne laissant que trop peu de ressources pour vivre soient voués à l'échec, avant même d'avoir été commencés. La loi en adosse le calcul au barème de la quotité insaisissable sur salaire telle qu'elle est définie par le Code du travail. La loi prévoit également que le montant de ce minimum vital ne peut en aucune manière être inférieur à celui du RMI, majoré de 50 % dans le cas d'un ménage, la commission de surendettement ayant toutefois la latitude de relever ce minimum vital, au cas par cas. Le Conseil économique et social rappelle que la loi ne fixe qu'un minimum en ce qui concerne « le reste à vivre » : la présence d'enfants à charge ne donne

notamment pas lieu à relèvement de ce minimum vital, alors que les allocations familiales sont incluses dans le calcul des ressources prises en compte.

L'autre mesure importante concerne les débiteurs se trouvant dans une situation d'insolvabilité caractérisée par l'absence de ressources ou de biens saisissables de nature à permettre d'apurer tout ou partie des dettes. Pour ces débiteurs, les commissions peuvent, dans un premier temps, recommander une mesure de moratoire général (sauf pour les créances alimentaires et fiscales) ne pouvant excéder trois ans et au cours de laquelle, sauf décision contraire, le paiement des intérêts dus à ce titre est suspendu. A l'issue de ce moratoire, la commission réexamine le dossier du débiteur et peut, si la situation ne permet pas d'envisager d'autres mesures, proposer un **effacement total ou partiel des créances** autres qu'alimentaires ou fiscales. Aucun nouvel effacement ne peut cependant intervenir pour des dettes similaires à celles qui ont donné lieu à un effacement pendant une période de trois ans.

Les principales innovations introduites par la réforme, à savoir le moratoire et l'effacement des dettes, ont été très strictement encadrées de façon à réserver cette procédure aux cas les plus extrêmes. Dans les faits, elles s'appliquent aux ménages sans ressources pour lesquels, après un premier délai d'observation obligatoire (le moratoire), la commission constate qu'aucun espoir d'amélioration de la situation du débiteur n'est envisageable. Ce système produit dans ce cas les mêmes effets positifs, hors créances alimentaires et fiscales, que la faillite civile sans en comporter certains inconvénients.

On peut relever que si le principe des créances privilégiées du Trésor est maintenu, une passerelle est désormais lancée entre la sphère des dettes privées et celle des créances du Trésor public. Ainsi, la présence du directeur des services fiscaux au sein des commissions départementales de surendettement devrait sensibiliser davantage l'administration fiscale au traitement des dossiers. D'autre part l'effacement total des dettes fiscales des ménages affectés d'une perte d'emploi ou allocataires des minima sociaux et faisant l'objet d'une procédure de surendettement parvenue au moins à la conclusion d'un plan de règlement, est désormais possible depuis septembre 1999 et jusqu'à fin janvier 2000. Cette mesure marque la volonté de trouver une solution aux dossiers, de plus en plus nombreux, ne présentant pas de capacité de remboursement, qui ont été estimés à 35 % de l'ensemble des dossiers déposés devant les commissions de surendettement. Un bilan de ce dispositif à caractère social devrait être établi afin de déterminer le besoin et les conditions d'une possible reconduction.

Par ailleurs, il convient d'attirer l'attention des commissions sur la responsabilité particulière des cautions ; celles-ci en effet ne devraient pas être tenues plus sévèrement responsables que le débiteur principal.

Sans diminuer le caractère novateur des dispositions mises en œuvre par la loi contre les exclusions dans son volet sur le surendettement, il est nécessaire de souligner que sa bonne application est liée aux moyens dont disposent les commissions. De 1990 à octobre 1999, près de 850 000 dossiers ont été déposés avec un fort accroissement ces dernières années. Ainsi, en 1998, les commissions ont été saisies de près de 118 000 demandes d'ouverture de la phase amiable de la procédure, chiffre en augmentation d'environ 24 % par rapport à l'année

précédente. Tout laisse à penser que le chiffre de 1999 sera également en forte progression.

Dans ces conditions, le stock des dossiers et les délais moyens de traitement tendent à croître en dépit des efforts déployés par près de 1 000 agents répartis dans les secrétariats des commissions de surendettement. Cette situation dommageable aux débiteurs, s'avère humainement délicate à vivre pour les surendettés et leurs familles d'autant qu'elle recouvre des disparités de traitement selon les départements. Il paraît indispensable de réduire le délai moyen de traitement des dossiers, qui dépasse aujourd'hui six mois.

C - UNE CLARIFICATION DE LA LÉGISLATION EUROPÉENNE EST NÉCESSAIRE

Une directive européenne a été adoptée en 1986 et modifiée en 1990, concernant le crédit à la consommation. Il n'y a pas actuellement de projet de texte européen d'harmonisation en matière de crédit immobilier.

Les objectifs fixés à la directive sur le crédit à la consommation visent à éviter les distorsions de concurrence entre les prêteurs et assurer un certain niveau de protection du consommateur. Il s'agit d'une directive qui a été voulue « *a minima* » par le législateur européen, c'est-à-dire qu'elle fixe un socle de règles communes à respecter mais n'interdit pas aux Etats membres de maintenir ou d'adopter des dispositions plus strictes pour la protection des consommateurs. Elle constitue, selon l'expression même de la Commission européenne, « *un plancher de normes de protection des consommateurs* ».

Sans attendre cette directive, il est bon de souligner que la loi du 10 janvier 1978, relative à l'information et à la protection des consommateurs dans le domaine de certaines opérations de crédit (« *loi Scrivener* »), contenait déjà bon nombre de dispositions figurant dans la directive. La France a depuis cette date développé un arsenal législatif et réglementaire qui, sans être parfait, paraît aujourd'hui relativement important en terme de protection du consommateur au regard de ce qui existe dans les autres pays européens.

Ainsi, plusieurs dispositions spécifiques, qui ne se retrouvent pas dans les législations des autres pays, peuvent être recensées : existence d'une législation pour les crédits sans intérêts, les contrats de location avec option d'achat ou les découverts bancaires ; absence de frais en cas de remboursement anticipé ; délai de rétractation de sept jours...

Mais à l'heure où la mise en place de l'euro pourrait donner sa pleine mesure à la libre prestation de service en Europe, les établissements de crédit comme les organisations de consommateurs craignent que le dispositif français ne soit contourné.

Il y a lieu de penser que l'arrivée de concurrents étrangers qui pourraient proposer, à grand renfort de publicité, des crédits nouveaux ou racheter des encours à des taux apparemment plus avantageux, sans que soient clairement perçues par le consommateur les insuffisances de leur protection, serait susceptible de provoquer une délocalisation de certains prestataires de services financiers et des détournements de clientèles.

Pour prévenir cette forme de concurrence, les pouvoirs publics, les établissements financiers, les organisations de consommateurs exigent depuis

plusieurs années **l'application uniforme du droit en vigueur dans le pays d'accueil**, quel que soit le pays d'implantation de l'établissement prêteur. C'est le sens du mémorandum d'avril 1998 adressé par le gouvernement français à la Commission.

Or, cette position diffère de l'interprétation de la Commission qui considère que le principe de la libre prestation de service établit bien que le droit applicable est celui du pays d'accueil mais que rien n'interdit actuellement que la liberté contractuelle ne se traduise par le choix du pays de l'offre de service, sous réserve de respecter certaines dispositions d'ordre public. Cette question à laquelle il apparaît nécessaire et urgent d'apporter une réponse se pose également à propos du projet actuel de directive sur la commercialisation à distance des services financiers en cours de discussion. Le Conseil économique et social souligne l'intérêt pour tous les acteurs qu'une législation européenne claire, non susceptible d'interprétation, soit mise rapidement en place.

Cette nouvelle législation ne doit pas conduire à réduire le niveau de protection des consommateurs et doit placer les établissements financiers dans des conditions de concurrence parfaitement identiques. Compte tenu des réticences de beaucoup d'Etats membres à l'encontre d'une harmonisation totale alignant les législations sur la plus protectrice d'entre elles, il semblerait souhaitable de réexaminer, au plan européen, les dispositifs nationaux pour en assurer la validité et l'euro-compatibilité.

Le Conseil économique et social soutient la stratégie visant, à défaut d'un accord global sur une législation, à promouvoir, sur le maximum de points en cause, le niveau de protection maximale des consommateurs, ce qui peut permettre une harmonisation de fait relativement satisfaisante.

Le Conseil économique et social estime que la réflexion engagée sur cette question devra être poursuivie en liaison avec le Comité économique et social européen.

D - L'ACCÈS AU CRÉDIT NE DOIT PAS ÊTRE INTERDIT À CERTAINES CATÉGORIES DE LA POPULATION

La contrainte du taux d'intérêt est souvent aussi forte que celle du volume d'endettement. Or, ce sont le plus souvent les ménages modestes qui, parce qu'ils présenteraient plus de risques, subissent les taux les plus élevés. Le Conseil économique et social souhaite qu'une réflexion sur les modalités de fixation du taux de l'usure soit confiée au Comité consultatif du Conseil national du crédit et du titre.

Si la connaissance analytique de l'endettement est améliorée, conduisant les établissements de crédit à disposer d'un tableau de bord plus précis et tenu à jour, l'endettement des ménages devrait être facilité sans augmentation excessive des risques bancaires.

Néanmoins, certaines catégories sociales peuvent se trouver *de facto* exclues de l'accès au crédit car elles présenteraient trop de caractères identifiant un risque potentiel élevé. Dès lors, ces ménages n'auraient le choix qu'entre ne pas consommer des biens ou des services considérés pourtant dans la société actuelle comme banals ou recourir à des expédients tel le magasin *Crazy George*

(ouvert en France en 1996 et fermé dès 1998) ou certains prêts sur gages à des taux prohibitifs.

Il ne s'agit pas non plus de suggérer voire d'inciter à un endettement excessif des ménages dont les ressources sont manifestement trop faibles pour faire face à des remboursements : les établissements de crédit s'y refuseraient légitimement et les débiteurs, même s'ils obtenaient finalement un prêt, deviendraient plutôt les victimes d'une spirale dangereuse d'endettement.

En revanche, pour une partie de ces « exclus du crédit » potentiels, la possibilité de percevoir ultérieurement des revenus plus élevés ne peut être écartée (jeunes au chômage ou en formation, personnes en recherche d'emploi ou en arrêt maladie...) même si cela représente un risque et un coût supplémentaires pour les établissements prêteurs.

A la lumière de différentes expériences, plusieurs voies pourraient être envisagées :

- soit le développement d'un système de garantie publique permettant de sécuriser les prêteurs et les emprunteurs, à l'exemple des procédures en place notamment pour le financement des très petites entreprises ;
- soit la mutualisation partielle des risques et des coûts correspondants par la profession bancaire, au travers d'un fonds commun des établissements de crédit ; de plus, il conviendrait de proposer, au moment de l'octroi des crédits aux particuliers, la souscription d'une assurance perte d'emploi et de la mettre en œuvre effectivement en cas de besoin ;
- soit enfin des solutions associant une démarche publique d'aide à caractère social à des initiatives de la profession et/ou des réseaux prêteurs.

Toutes ces procédures de constitution de fonds présentent le risque de déresponsabilisation des emprunteurs et des prêteurs.

Aussi, il pourrait être plus efficient d'engager chaque réseau à organiser, dans le cadre de sa gestion interne, une mutualisation partielle des risques. Comme l'attestent des expériences aujourd'hui limitées mais qui pourraient s'étendre à l'avenir de l'habitat à l'équipement des ménages, les réseaux pourraient développer des produits adaptés à des clientèles marginalisées par les critères traditionnels. L'objectif est d'aboutir à un abaissement des seuils d'acceptation des dossiers afin d'élargir le champ des emprunteurs potentiels, sans pour autant s'engager dans un système financier à deux vitesses.

Afin de réduire l'exclusion du crédit, une concertation entre établissements de crédit et associations de consommateurs visant à en préciser les modalités concrètes pourrait être engagée sous l'égide du Conseil national du crédit et du titre.

ANNEXE A L'AVIS

SCRUTIN N° 1

Scrutin sur l'ensemble du projet d'avis

<i>Nombre de votants</i>	<i>181</i>
<i>Ont voté pour</i>	<i>179</i>
<i>Se sont abstenus</i>	<i>2</i>

Le Conseil économique et social a adopté.

Ont voté pour : 179

Groupe de l'agriculture - MM. Baligand, de Beaumesnil, de Benoist, Jean-Pierre Boisson, Bros, Bué, Mme Chézalviel, MM. Compiègne, Coste, De Rycke, Ducroquet, Giroud, Mme Gros, MM. Guyau, Hervieu, Le Fur, Louis, Marteau, Mme Méhaignerie, MM. Patria, Raoult, Rigaud, Rousseau, Schaeffer, Stéfani, Szydlowski, Thévenot.

Groupe de l'artisanat - M. Arianer, Mme Bourdeaux, MM. Delmas, Gilles, Kneuss, Teilleux.

Groupe des associations - MM. Bastide, Coursin, Gevrey, Mmes Jacqueline Mengin, Mitrani.

Groupe de la CFDT - Mmes Azéma, Battut, MM. Bury, Capp, Mme Coeurdevey, M. Denizard, Mme Lasnier, MM. Lorthiois, Mennecier, Moussy, Mme Paulet, MM. Quintreau, Rousseau-Joguet, Vandeweeghe.

Groupe de la CFE-CGC - MM. Bonissol, Chaffin, Fournier, t'Kint de Roodenbeke, Sappa, Walter.

Groupe de la CFTC - MM. Deleu, Faki, Naulin, Mme Prud'homme, M. Wéber.

Groupe de la CGT - MM. Alezard, Andouard, Mmes Brovelli, Crosemarie, MM. Decisier, Demons, Mme Duchesne, MM. Forette, Junker, Larose, Le Duigou, Manjon, Masson, Moulin, Muller, Potavin.

Groupe de la CGT-FO - MM. Bouchet, Caillat, Dossetto, Gamblin, Grandazzi, Mme Hofman, MM. Jayez, Lesueur, Mme Monrique, MM. Pinaud, Roulet, Sohet.

Groupe de la coopération - MM. Courtois, Ducrotté, Jean Gautier, Gonnard, Grave, Marquet, Jacques Picard, Verdier.

Groupe de l'outre-mer - MM. Aboubacar, Frébault, Mme Mélisse.

Groupe des entreprises privées - MM. Bernard Boisson, Cerruti, Michel Franck, Pierre Gauthier, Gilson, Gorse, Joly, Kessler, Lebrun, Leenhardt,

Marcon, Pellat-Finet, Pinet, Séguy, Pierre Simon, Didier Simond, Sionneau, Talmier, Tardy, Trépant, Veysset.

Groupe des entreprises publiques - MM. Ailleret, Brunel, Careil, Chauvineau, Gadonneix, Martinand, Vial.

Groupe de l'UNSA - MM. Andreau, Barbarant, Masanet.

Groupe des Français établis hors de France, de l'épargne et du logement - MM. Cariot, Gérard, Mme Rastoll, M. Reucher.

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

Groupe des personnalités qualifiées - MM. Bennahmias, Bichat, Bonnet, Brard, Mmes Braun-Hemmet, Brunet-Léchenault, MM. Dechartre, Duhartcourt, Mmes Elgey, Anne-Catherine Franck, Garcia, M. Jeantet, Mmes Le Galiot-Barrey, Lindeperg, MM. Mekachera, Motroni, Navarro, Mme Pailler, MM. Pasty, Piazza-Alessandrini, Pompidou, Didier Robert, Mme Rossignol, MM. Roussin, Schapira, Souchon, Mme Steinberg, MM. Taddei, Teulade.

Groupe des professions libérales - MM. Guy Robert, Salustro.

Groupe de l'UNAF - MM. Billet, Boué, Bouis, Brin, Laune, Mmes Lebatard, Marcilhacy, Petit.

Se sont abstenus : 2

Groupe de l'artisanat - M. Perrin.

Groupe de la coopération - Mme Attar.

SCRUTIN N° 2

Scrutin sur un amendement tendant à ajouter un nouvel alinéa après le deuxième alinéa de la page 7

<i>Nombre de votants</i>	<i>150</i>
<i>Ont voté pour</i>	<i>58</i>
<i>Ont voté contre</i>	<i>45</i>
<i>Se sont abstenus</i>	<i>47</i>

Le Conseil économique et social a adopté.

Ont voté pour : 58

Groupe de l'artisanat - M. Arianer, Mme Bourdeaux, MM. Delmas, Kneuss, Perrin, Teilleux.

Groupe de la CFDT - Mmes Azéma, Battut, MM. Bury, Capp, Mme Coeurdevey, M. Denizard, Mme Lasnier, MM. Lorthiois, Mennecier, Moussy, Mme Paulet, MM. Quintreau, Rousseau-Joguet, Vandeweeghe.

Groupe de la CFE-CGC - MM. Bonissol, Chaffin, Fournier, t'Kint de Roodenbeke, Sappa, Walter.

Groupe de la CFTC - MM. Deleu, Faki, Naulin, Mme Prud'homme, M. Wéber.

Groupe de la coopération - MM. Courtois, Ducrotté, Gonnard, Grave.

Groupe des entreprises privées - MM. Bernard Boisson, Cerruti, Michel Franck, Pierre Gauthier, Gilson, Gorse, Joly, Kessler, Lebrun, Leenhardt, Marcon, Pellat-Finet, Pinet, Séguy, Pierre Simon, Didier Simond, Sionneau, Talmier, Tardy, Trépant, Veysset.

Groupe des Français établis hors de France, de l'épargne et du logement - M. Cariot.

Groupe des personnalités qualifiées - M. Pasty.

Ont voté contre : 45

Groupe de la CGT - MM. Alezard, Andouard, Mmes Brovelli, Crosemarie, MM. Decisier, Demons, Mme Duchesne, MM. Forette, Junker, Larose, Le Duigou, Manjon, Masson, Moulin, Muller, Potavin.

Groupe de la CGT-FO - MM. Bouchet, Caillat, Dossetto, Gamblin, Grandazzi, Mme Hofman, MM. Jayez, Lesueur, Mme Monrique, MM. Pinaud, Roulet, Sohet.

Groupe de la coopération - Mme Attar, MM. Jean Gautier, Marquet.

Groupe de l'outre-mer - M. Aboubacar, Frébault.

Groupe des entreprises publiques - MM. Ailleret, Brunel, Careil, Chauvineau, Gadonneix, Martinand, Vial.

Groupe des Français établis hors de France, de l'épargne et du logement - M. Gérard, Mme Rastoll.

Groupe des personnalités qualifiées - M. Duhartcourt.

Groupe des professions libérales - MM. Guy Robert, Salustro.

Se sont abstenus : 47

Groupe de l'agriculture - M. Le Fur.

Groupe des associations - MM. Bastide, Coursin, Gevrey, Mmes Jacqueline Mengin, Mitrani.

Groupe de la coopération - M. Verdier.

Groupe de l'UNSA - MM. Andreau, Barbarant, Masanet.

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

Groupe des personnalités qualifiées - MM. Bennahmias, Bichat, Bonnet, Brard, Mmes Braun-Hemmet, Brunet-Léchenault, M. Dechartre, Mmes Elgey, Anne-Catherine Franck, Garcia, M. Jeantet, Mmes Le Galiot-Barrey, Lindeperg, MM. Mekachera, Motroni, Navarro, Piazza-Alessandrini, Pompidou, Didier Robert, Mme Rossignol, MM. Roussin, Schapira, Souchon, Mme Steinberg, MM. Taddei, Teulade.

Groupe de l'UNAF - MM. Billet, Boué, Bouis, Brin, Laune, Mmes Lebatard, Marcilhacy, Petit.

DÉCLARATIONS DES GROUPES

Groupe de l'agriculture

L'avis aborde un sujet important.

- ◆ Le crédit peut être la meilleure et la pire des choses.

Le recours à l'endettement stimule l'économie en soutenant la consommation des ménages et en aidant ces derniers à acquérir des biens, qui en l'absence de crédit, seraient pour beaucoup inaccessibles (ex : le logement).

Pour autant, le crédit doit être apprécié avec prudence. Le recours à l'endettement peut se révéler un accélérateur de difficultés lorsque les équilibres du budget familial ou professionnel déjà fragiles sont remis en cause par un événement extérieur. Le crédit ne peut, par ailleurs, pas se substituer à un manque de revenu sauf à transformer très rapidement l'endettement en surendettement avec toutes les conséquences malheureusement connues.

Le fort développement du nombre de surendettés ne peut qu'inciter à la prudence.

- ◆ La connaissance des processus d'endettement et des difficultés rencontrées par certains ménages endettés doit être encore améliorée. Il convient, à cet effet, de s'appuyer sur les organismes existants, comme l'Observatoire de l'endettement des ménages, l'INSEE, le Centre de recherche sur l'épargne, afin de ne pas créer de redondances inutiles.

- ◆ La sécurité de la relation entre prêteur et emprunteur s'avère une nécessité. Elle est, au reste, déjà prévue dans le cadre d'une réglementation française fort complète sur ce point. L'enjeu actuellement majeur serait plutôt de faire en sorte, dans l'intérêt des emprunteurs, que les directives européennes ne permettent pas aux organismes prêteurs étrangers de s'en affranchir.

- ◆ Le groupe de l'agriculture est opposé à la création d'un fonds de garantie visant à un élargissement presque sans limite du crédit. Le risque existe, en ce cas, de déresponsabiliser les emprunteurs et les prêteurs, en laissant croire aux premiers qu'un crédit peut n'être pas remboursable et en mutualisant partiellement les risques des seconds. De plus, mobiliser des aides publiques, qui s'avèreront toujours insuffisantes, dans des fonds de garantie ne contribuerait pas à une bonne gestion de budget de l'Etat. Il est assurément plus efficient de faire confiance aux réseaux bancaires dans le cadre de leur gestion interne et dans l'émulation d'une saine concurrence, pour apporter des solutions pérennes aux problèmes posés par l'endettement de certains ménages.

Groupe de l'artisanat

Bien que les entreprises soient écartées du champ de la saisine sur l'endettement et le surendettement des ménages, le groupe de l'artisanat estime dangereux de recommander une extension de l'endettement comme soutien de la croissance devant l'insuffisante connaissance des situations en cause et surtout dans le contexte actuel de tension sur les taux d'intérêt et d'insécurité de

l'emploi, reconnue par ailleurs cause principale du basculement vers le surendettement.

Au-delà de cette remarque de fond, il est à regretter que l'avis ne se préoccupe pas davantage de l'évolution du paysage économique, et notamment de la montée en puissance de nouvelles formes de commerce dont le caractère attractif accentue les risques et alimente des processus pervers.

Partageant le souci de renforcer la sécurité des prêteurs et emprunteurs, le groupe de l'artisanat aurait souhaité que l'avis s'interroge sur l'actualisation de la loi Scrivener, tranche sur la législation en matière de vente libre d'offres de crédits, suggère plus de mesures de contrôle d'obtention de crédits, propose le rétablissement du délai de réflexion de sept jours pour tout achat et surtout préconise une réflexion au niveau international pour mieux appréhender le problème lié au développement du commerce électronique en termes de transparence et de protection des consommateurs.

C'est pourquoi, d'ailleurs, les trois solutions préconisées en conclusion n'apparaissent pas au groupe de l'artisanat, comme susceptibles d'améliorer la situation de ceux qui empruntent, sans avoir été en mesure d'analyser les possibilités de remboursement qui conditionneront à terme leur avenir.

Devant l'importance croissante de situations d'endettement liées aux créances fiscales, le groupe de l'artisanat apprécie qu'un amendement soit venu compléter le satisfecit initial de la seule présence du directeur des services fiscaux aux commissions de surendettement, en ouvrant la possibilité de pérenniser la mesure mise en place jusqu'en janvier 2000 après en avoir défini les conditions au regard d'un bilan.

S'agissant des entrepreneurs individuels, le fait de suggérer de leur étendre la loi du 25 janvier 1985 sur le redressement et la liquidation judiciaire et de soulever le problème des cautions des proches constituent de bonnes améliorations du texte tout en sachant que celles-ci restent délicates d'application.

En tout état de cause, rejetant l'encouragement au développement de l'endettement tant que des mécanismes efficaces d'évaluation, de contrôle et de maîtrise n'empêcheront pas le basculement vers le surendettement, le groupe de l'artisanat estime que, parmi les solutions, devrait être recherchée celle d'un fonds de garantie financé par les emprunteurs, à l'image des sociétés de caution mutuelle mises en places dans le secteur artisanal.

Groupe des associations

L'avis traduit globalement les préoccupations de notre groupe, même si nous aurions apprécié qu'il équilibre davantage les aspects sociaux et économiques.

Tout d'abord nous aurions apprécié une plus grande prise en compte des structures de l'économie sociale, directement concernées par le sujet. Nos observations découlent de l'expérience quotidienne de nombreuses associations confrontées aux problèmes humains, familiaux de personnes qui ont glissé de l'endettement au surendettement : si les associations de consommateurs sont

impliquées au premier chef, les associations familiales, sociales, de quartier, etc connaissent au quotidien ces questions.

Paradoxalement ce ne sont pas les personnes les plus démunies que nos associations ont à aider mais celles que la perte de l'emploi, la maladie, le handicap, la disparition d'un proche frappent et qui, de ces faits connaissent de brutales chutes de revenus. Ces personnes avaient obtenu des crédits, souvent sans mesurer le poids des intérêts, le nombre de mensualités et elles vivent désormais cette dégringolade sociale qui les mènent de l'endettement au surendettement. C'est en phase de surendettement irréversible qu'elles en appellent à la solidarité, ignorant souvent ce que la loi a prévu. Il faut souligner que certaines créances, dettes fiscales et cautionnements, ne permettent pas l'accès à la Commission de surendettement.

Si de tels comportements existent, c'est aussi parce que dès l'enfance, le futur citoyen n'est pas assez préparé à la vie de consommateur. Le rôle de l'éducation est primordiale et il est nécessaire que la pratique coopérative impliquant les enfants eux-mêmes telle que la développe l'Office Central de la coopération à l'école soit soutenue tout au long de la scolarité.

Notre groupe demande que soient favorisées les démarches des organisations de consommateurs en direction du public, au plus près des lieux de vie, en termes d'éducation à la gestion des budgets, de connaissance des mécanismes de prêt et de remboursements, sur l'existence même des procédures d'accès aux Commissions de surendettement. Comme l'avis, nous insistons sur la nécessité d'un renouvellement annuel explicite des crédits non assortis d'une échéance fixe. Mais il faut aller plus loin : trop d'emprunteurs sont mal informés sur la réalité des intermédiaires des crédits qui ne sont que les mandataires, pas assez identifiables, des opérateurs de crédit.

Une question demeure très préoccupante : l'accès au crédit est, de fait, interdit à certaines catégories de population, celles qui en auraient le plus besoin. On devrait approfondir cette question tout comme il ne faudra pas se contenter de constater que ce sont les personnes aux plus faibles revenus qui paient les taux de crédits les plus élevés du fait même des types d'emprunts qu'elles font. Comme le dit l'avis «l'endettement ne doit pas accentuer la tendance au dualisme de la société » sinon c'est l'accentuation d'un dualisme social que nous récusons.

Enfin, et les associations y insistent, il faudra mettre en adéquation le nombre de dossiers à traiter avec celui des commission de surendettement : les délais de traitement des dossiers, les conditions d'implication des acteurs sociaux dans ces commissions sont tout à fait insatisfaisants. Le groupe a voté l'avis.

Groupe de la CFDT

En traitant en même temps de l'endettement et du surendettement des ménages, le rapporteur et la section des finances ont choisi une démarche difficile. En effet, la première dimension s'inscrit dans une perspective macro-économique alors que la seconde touche aux comportements micro-sociaux.

L'avis montre qu'il est possible, à la lumière des comparaisons internationales, d'étendre la diffusion de l'endettement des ménages français. A condition de la maîtriser, elle pourrait contribuer à l'augmentation de la demande et à la croissance. L'avis propose également quelques idées force qu'approuve la CFDT, telle la non-exclusion du crédit à la consommation des catégories sociales dont c'est le seul moyen d'accès à l'achat de biens d'équipement de première nécessité.

La CFDT est en revanche plus nuancée quant à l'appréciation portée sur la procédure actuelle de traitement du surendettement issue des lois de 1989, 1995 et 1998.

Si le dispositif actuel se révèle plus satisfaisant que la plupart de ceux pratiqués par nos partenaires de l'Union européenne, il reste largement perfectible. L'avis insiste sur la nécessité de réduire les délais de traitement des dossiers. Il souhaite la mise en place d'outils pour une meilleure connaissance du surendettement. Ce dernier point est essentiel. En effet, le profil des ménages surendettés évolue très vite. Si les études utilisées par le rapporteur révèlent une augmentation de l'endettement passif, lié aux difficultés économiques, des études plus récentes (en particulier un rapport du CREDOC réalisé en 1998-99 sur les personnes interdites de chéquiers) semblent montrer un retour du surendettement actif, sans doute en rapport avec l'amélioration de la conjoncture.

L'avis préconise par ailleurs des actions préventives au surendettement : renouvellement annuel explicite des crédits non assortis d'échéances, procédure d'alerte, guichet unique de proximité...

La CFDT aurait souhaité aller plus loin, en liaison avec les acteurs sociaux, dans la responsabilisation des prêteurs et des emprunteurs. La CFDT estime que doit être entreprise une action structurelle sur le niveau excessif de certains taux, en particulier ceux des organismes non bancaires. Dans ce sens, elle souhaite que le mécanisme de calcul du taux de l'usure soit revu. D'autres moyens de responsabilisation des créanciers mériteraient d'être étudiés : distinction, en cas de moratoire ou effacement, entre le premier prêteur et le dernier, possibilité pour les créanciers ayant connaissance d'une situation de surendettement de saisir les commissions pour permettre un traitement global avant qu'il ne soit trop tard...

Pour les débiteurs, certaines procédures actuelles, parfois nécessaires, sont peu éducatives. On pourrait renforcer le soutien social et psychologique aux personnes en difficulté en associant les acteurs sociaux, non seulement aux « guichets uniques de proximité » mais aussi aux commissions elles-mêmes.

En conclusion, si la CFDT se félicite avec le rapporteur de l'existence d'un dispositif fondé sur la négociation sans arsenal juridique lourd, elle regrette qu'ait été écartée quasiment toute mesure d'ordre législatif. Ce choix limite le nombre et la portée des propositions avancées.

Malgré ces réserves et compte tenu de son orientation générale, la CFDT a voté l'avis.

Groupe de la CFE-CGC

Le groupe de la CFE-CGC a apprécié la qualité de l'avis présenté par le rapporteur.

Le sujet de l'endettement et du surendettement des ménages revêt une importance humaine, sociale, économique, juridique et politique certaine, dans un contexte économique caractérisé par une plus grande précarité de l'emploi, qui fragilise davantage la structure financière des ménages.

L'endettement des ménages s'est inscrit dans une tendance de croissance continue même si les données statistiques de la situation française d'endettement sont relativement modérées.

Des marges de développement à la diffusion de l'endettement notamment pour le court terme et les crédits de trésorerie sont admissibles comme le souligne l'avis, mais les conditions de cette évolution doivent être analysées. Pour ce faire, les instruments d'observation doivent être renouvelés comme le propose l'avis.

L'avis préconise la confection et la publication de statistiques, l'établissement d'un tableau de bord afin de parfaire la connaissance du processus d'endettement et de surendettement. De même, il engage au renforcement de la sécurité de la relation prêteurs-emprunteurs, à une clarification des engagements de crédits, à la mise en place d'un mécanisme non institutionnalisé d'alerte, de dispositifs locaux d'accueil et d'écoute, à une harmonisation des législations européennes.

Le groupe de la CFE-CGC approuve ces propositions.

En revanche, il regrette que l'avis invite à une réflexion sur le développement d'un système de garantie publique ou de mutualisation partielle des risques et des coûts par la profession bancaire, au travers d'un fond commun des établissements de crédit.

Pour le groupe de la CFE-CGC, il s'agit là d'une nouvelle forme de solidarité qui pourrait conduire, sous des aspects généreux, à une banalisation dangereuse du risque par le prêteur, générant des coûts supportés non par lui, mais par la communauté des emprunteurs.

Malgré cette réserve et considérant que les propositions représentent une étape de réflexion, le groupe de la CFE-CGC a voté l'avis.

Groupe de la CFTC

Le groupe de la CFTC pense que la connaissance de l'endettement et du surendettement des ménages doit être améliorée. L'établissement d'un tableau de bord de l'endettement est une mesure qui ne peut que rencontrer son approbation.

De même concernant la libre prestation de service en Europe, la CFTC demande l'application uniforme du droit en vigueur dans le pays d'accueil. Dans cet ordre d'idée, le groupe souhaiterait la mise en place rapide d'une réglementation européenne non susceptible d'interprétation.

La CFTC estime qu'il faut développer les actions préventives. La procédure d'alerte déclenchée après le non paiement de trois échéances, quels que soient les créanciers, paraît être une bonne chose.

Néanmoins, il conviendrait d'aller plus loin et d'étudier avec l'intéressé dès le moment où il perd son emploi les mesures à prendre qui pourraient être soit l'assouplissement des remboursements soit le report des mensualités.

Le surendettement résulte bien souvent d'une baisse des ressources, ce qui rend les plans de redressement de plus en plus difficiles à appliquer.

Le groupe de la CFTC pense qu'un suivi non obligatoire des surendettés pourrait les aider tant au moment de la mise en place du plan qu'au cours de son exécution ou en cas d'imprévu. Les orientations visant à proposer à l'emprunteur de rencontrer un conseiller en gestion permettraient de déclencher une aide orientée vers les explications des procédures et solutions.

En matière de prévention du surendettement, les assurances chômage liées aux crédits s'avèrent aujourd'hui particulièrement inefficaces. Or, elles permettraient probablement d'éviter plus de la moitié des situations de surendettement.

Une révision du fonctionnement des assurances liées aux crédits, voire leur mutualisation générale, ou leur indexation sur les indemnités chômage serait de nature à éviter de nombreuses situations de surendettement.

La faillite civile constitue une mesure de caractère économique, moins coûteuse que le coût social généré par le traitement du surendettement. D'autant que ce dernier n'écarte pas dans bien des cas la marginalisation et ne garantit pas toujours aux créanciers le recouvrement de leurs créances.

Il aurait été intéressant de réfléchir à une modernisation de la procédure de faillite civile qui pourrait passer dans un premier temps par une mission de conciliation et, au cas où un plan de redressement ne peut être arrêté, à prononcer la liquidation judiciaire.

Les créanciers pourraient recouvrer l'exercice individuel de leur action si le débiteur a organisé volontairement son insolvabilité ou s'il y a eu dissimulation.

La faillite civile est bien souvent la solution de la dernière chance et elle donne à l'intéressé la possibilité d'un nouveau départ dans la dignité. Tout ceci aurait mérité un examen approfondi dans le cadre de ce rapport. Néanmoins, la CFTC a voté le projet d'avis.

Groupe de la CGT

L'avis met en évidence les marges existantes pour un développement maîtrisé du crédit, facteur d'accompagnement d'une stratégie de croissance, sans méconnaître les risques de surendettement pour les ménages aux revenus faibles.

Ce positionnement, que nous partageons, n'enlève rien aux revendications que nous formulons en tant qu'organisation syndicale, contribuant à soutenir la demande telles l'augmentation du pouvoir d'achat et une politique économique plus favorable à la croissance et à l'emploi.

L'avis n'ignore pas pour autant que le développement du crédit, les nouvelles possibilités ouvertes, des taux excessifs dont il convient de revoir la

fixation, ont pu générer des situations très difficiles pour une partie de la population déjà fragilisée.

A côté d'un surendettement actif, résultant d'une accumulation de crédits eu égard aux revenus, dans lequel notamment les banques et les organismes financiers ont joué un rôle important dans les années 80, le développement de la précarité, des bas salaires, du temps partiel contraint, d'une organisation du travail déqualifiante, du chômage, ont contribué à la montée d'un surendettement dit passif, se caractérisant par une insuffisance structurelle de ressources pour réaliser les dépenses courantes. Ce que les budgets de vie établis par les comités de privés d'emploi et les organisations de chômeurs montrent sans ambiguïté. Il n'est pas indifférent que l'avis sorte de ce faux dilemme de culpabilisation des familles contraintes au surendettement non par mauvaise gestion de leur budget mais par insuffisance de ressources...

C'est à la loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions, votée à la suite de travaux menés au sein de ce Conseil par Mme Anthonioz de Gaulle, que revient le mérite d'une amélioration importante du traitement du surendettement, en donnant aux commissions des pouvoirs accrus, notamment dans l'effacement des dettes. En prenant la décision d'accepter que ceux qui, par suite de chômage, d'une rupture familiale, d'une maladie, se trouvaient en grande difficulté financière et ne présentaient pas de capacité de remboursement voient leurs dettes effacées, le législateur a donné à des centaines de milliers de personnes la possibilité de se réinsérer dans la société.

Concernant les dettes fiscales, le Premier ministre a annoncé en septembre 1999 la possibilité d'effacement de ce type particulier de créances pour les chômeurs ayant saisi la commission de surendettement. Cette mesure pourrait concerter 220 000 à 250 000 familles. Elle est limitée dans le temps, ce que nous déplorons. Le gouvernement a décidé de compléter cette mesure d'effacement des dettes fiscales en faveur des chômeurs surendettés par une mesure analogue en faveur des personnes en grande difficulté sociale. Les demandes présentées par l'intermédiaire d'organismes sociaux sont adressées aux trésoreries pour que les mesures de recouvrement soient immédiatement suspendues, ce qui est positif car en la matière le facteur-temps est important. Comme le note l'avis, « si le principe des créances privilégiées du Trésor est maintenu », ce que nous approuvons, une passerelle est désormais jetée entre la sphère des dettes privées et celles des créances du Trésor public.

Néanmoins, ces dispositions nouvelles ne trouveront leur plein effet que lorsque les moyens de mise en œuvre concrète de la loi seront donnés aux commissions de surendettement : mise en place de nouvelles commissions dans les départements particulièrement touchés par le chômage et la précarité, affectation de personnels supplémentaires dans les commissions actuelles afin de réduire les délais de traitement des dossiers compte tenu de l'urgence sociale présentée par ceux-ci.

De façon générale, nous voulons souligner l'intérêt de dispositions qui sont de nature à réintégrer dans les mécanismes de l'économie marchande courante et d'une société solidaire plusieurs millions de ménages qui, comme le note justement l'avis, sont tenus en marge de notre système social. L'avis aborde le problème de la connaissance des processus d'endettement et de surendettement

pour préconiser la confection et la publication de données statistiques relativement détaillées sur les crédits aux ménages. Nous partageons ce souci.

Dans sa troisième partie, l'avis aborde le renforcement de la relation prêteurs-emprunteurs.

Le groupe CGT partage le besoin de renforcer l'information de l'emprunteur et d'assurer la transparence des opérations. Pour ce faire, la CGT souhaite réaffirmer le rôle de service public de la Direction de la Concurrence, de la Consommation et de la Répression des fraudes et des associations de consommateurs, ce qui pose dans les deux cas, dans des conditions différentes, la question de leurs moyens de fonctionnement.

Le groupe approuve les propositions d'un mécanisme non institutionnalisé d'alerte déclenché par un créancier dès que trois échéances sont restées impayées ainsi que la réalisation d'un guichet unique de proximité, outil de coordination entre les structures sociales, les services publics et les associations intervenant sur ces questions. Le groupe partage le besoin de clarification sur l'application uniforme du droit en vigueur dans le pays d'accueil, quel que soit le pays d'implantation de l'organisme prêteur, pour garantir aux consommateurs un niveau de protection élevé.

Enfin, nous voulons insister sur une conception de la solidarité qui induise la mise en œuvre de nouveaux droits dont le droit au crédit participe. Ce droit implique pour nous des conditions d'accès pour tous et, comme le souligne l'avis, ne saurait conduire à un système dual.

Le groupe CGT vote le projet d'avis.

Groupe de la CGT-FO

Sur un dossier sensible, les éléments d'analyse fournis et la synthèse qui a pu en être faite permettent d'avoir une vision aussi complète et objective que possible, levant certains clichés ou idées reçues en la matière.

Pour Force ouvrière, des mesures d'assouplissement concernant l'endettement ne doivent pas se substituer à l'augmentation du pouvoir d'achat qui reste le moyen le plus efficace de relance de la consommation et de l'emploi. En effet, en réduisant le chômage, cette tendance réduit, par-là même, un des facteurs importants de surendettement.

Aussi, considérons-nous que si le taux d'endettement des ménages reste encore bien loin du taux historique de 1989, les initiatives éventuelles visant à susciter une certaine dynamique en la matière doivent veiller à intégrer la question des limites de la « soutenabilité » véritable de l'endettement des ménages.

En effet, l'observation actuelle ne doit pas faire oublier que les conditions de crédit sont dans une phase évolutive. Il convient donc de rester vigilants sur l'évolution du rythme de la distribution de crédit dans les mois à venir. C'est d'ailleurs pourquoi nous adhérons pleinement aux recommandations formulées par le rapporteur, au titre de la prévention et de l'information, sur les mécanismes d'alerte « prudentiels ».

A cet égard, une publication claire, basée sur le taux effectif global du crédit, est essentielle et les pratiques commerciales douteuses mériteraient d'être sérieusement reconsidérées.

Nous partageons largement les observations formulées sur la bonne appréciation des risques et le profil des ménages surendettés. Sur ce point, n'y aurait-il pas lieu de s'interroger sur l'appréciation des revenus à prendre en compte dans le calcul du taux maximum des possibilités d'endettement et de développer une certaine pédagogie, rendue peut-être encore plus nécessaire avec la mise en place de l'Euro mais aussi avec le développement du commerce électronique.

Nous pensons, également, que le nouveau Conseil de l'Emploi, des Revenus et de la Cohésion Sociale (CERC) pourrait mener des analyses et réflexions intéressantes sur les situations de surendettement au regard des questions de pouvoir d'achat.

Nous voudrions également souligner, comme l'a fait le rapporteur, l'efficacité des mécanismes particuliers de traitement du surendettement, mis en place dans notre pays, au regard du développement important des dossiers à traiter. Il est clair, dans ces conditions, que les moyens correspondants devront être dégagés pour répondre aux légitimes exigences d'amélioration des délais de traitement de ces dossiers.

Enfin, si une clarification de la législation européenne est souhaitable, nous tenons, pour notre part, à écarter toute idée, au prétexte d'harmonisation, d'une législation minorée remettant en cause le dispositif français dont chacun reconnaît, aujourd'hui, la souplesse et l'originalité.

Groupe de la coopération

L'endettement n'est ni bon, ni mauvais en soi. Il est un outil. Mais il n'est pas neutre. Il n'est pas neutre pour les collectivités publiques et les entreprises. Il n'est pas neutre non plus, pour les ménages. Le groupe de la coopération prend acte que l'endettement peut exercer des effets favorables sur l'activité économique. Ceci sous réserve que des actions préventives efficaces soient conduites afin d'éviter de précipiter des ménages potentiellement fragiles dans des situations encore plus difficiles. Le crédit leur permet d'acquérir, dans le cas du cercle vertueux, leur logement et leurs biens d'équipement durables. Mais lorsqu'il finance les dépenses de consommation, fongibles par nature, il peut conduire au cycle infernal du revolving permanent.

Ainsi, sans méconnaître la portée économique de l'endettement raisonnable, le groupe de la coopération a été particulièrement sensible à sa dimension sociale. En effet il concerne ceux qui, n'ayant pas la possibilité de mobiliser leur épargne, mobilisent celle des autres. Il est même devenu un fait de société qui lie prêteur et emprunteur. Aussi convient-il, dans l'intérêt des deux, de se préoccuper d'en limiter au mieux ses effets déviants.

Là, comme en toutes choses, la prévention est de loin préférable. C'est pourquoi les mesures préconisées, annualité des contrats, procédure d'alerte, guichet unique de proximité, primauté de la législation du pays d'accueil, contribueraient à circonscrire la période de basculement entre l'endettement et le

surendettement qui n'est qu'un endettement insupportable. Les mesures proposées seraient d'autant mieux adaptées qu'elles prendraient en compte la situation spécifique des concours consentis en matière d'accession à la propriété.

Puisque notre pays détient, à travers les commissions de surendettement, une organisation éprouvée, fiable et diligente, aux délais près, conservons-la. Elle a le mérite, plus que la faillite civile, de permettre la concertation des acteurs. Les ménages français sont moins endettés relativement que ceux de Grande-Bretagne, d'Allemagne et des Etats-Unis. Il faut donc s'attendre, par mimétisme, à un développement de la pratique du crédit dans notre pays malgré des taux réels qui ne sont pas considérés comme dissuasifs.

Le mérite de l'avis est de poser clairement le cas des ménages défavorisés. En effet, si le crédit est devenu un élément de civilisation peut-on concevoir une catégorie qui, hors les situations extrêmes, en serait exclue. L'exclusion, par un scoring actuellement très sélectif, ne fragilise-t-il pas, un peu plus, une catégorie qui de « non éligible » risque de devenir « intouchable » en faisant d'elle une proie facile pour les officines douteuses et pour les méthodes de vente à la lisière ? C'est pourquoi, le groupe de la coopération considère comme essentiel que des efforts de « moralisation » soient entrepris pour éviter de telles pratiques.

Enfin, le groupe de la coopération soutient l'idée selon laquelle est recommandée la mise en place d'un système de mutualisation partielle des risques. Il dispose de l'expérience des banques qui ont organisé statutairement la solidarité de leurs associés. Il fait confiance, avec le rapporteur, au dialogue qui ne manquera pas de s'engager entre les établissements de crédit et les associations de consommateurs. Ils auront notamment à dire comment seront pris en charge les surcoûts induits par un élargissement des risques.

Groupe des entreprises privées

Nous tenons à souligner la qualité du travail accompli par le rapporteur. Le présent avis, bien documenté et concis, a le mérite d'être mesuré.

Nous apprécions que l'avis se fonde sur une approche positive du crédit à la consommation, que la bonne appréciation du risque y soit considérée de l'intérêt de tous (prêteurs et emprunteurs), et que le fonctionnement des commissions de surendettement soit jugé globalement satisfaisant (dans un contexte où les cas à traiter tiennent de moins en moins à un surendettement initial et où l'endettement non bancaire constitue une part importante des dettes).

Nous sommes en revanche beaucoup plus réservés sur le rôle du crédit à la consommation comme politique de relance en période basse du cycle. En effet, le développement du crédit à la consommation implique pour les consommateurs une certaine confiance dans l'avenir, confiance qui s'appuie le plus souvent sur des signes de reprise, notamment de l'emploi. En outre, c'est par le développement de l'offre que l'on pourra relever le niveau de la demande et éviter que perdurent les situations de sous-équilibre.

En matière de connaissance de l'endettement, la proposition d'un tableau de bord national de l'endettement pouvant être prolongé au niveau européen nous interroge. Ce tableau de bord n'existe-t-il pas déjà en France ? Qui pourrait avoir la responsabilité de son élaboration à l'échelon européen ? Enfin, les

informations nouvelles sur la ventilation des crédits par catégories de ménages emprunteurs ne relèvent-elles pas plutôt d'un sondage que d'une consolidation systématique ?

Nous partageons pleinement les propositions faites en matière de clarification de la législation européenne, en tenant à souligner leur importance capitale pour éviter les distorsions de concurrence. Le projet de directive sur les services financiers à distance, en cours de discussion, doit permettre au gouvernement français de soutenir le principe de l'harmonisation maximale.

Sur la question de l'accès au crédit de certaines catégories, nous partageons la prudence du rapporteur. Face à un sujet où le remède pourrait être pire que le mal, il a la sagesse d'éliminer le recours à des procédures de constitution de fonds de garantie, public ou non. Nous conservons cependant quelques interrogations sur la suggestion faite d'une mutualisation partielle des risques au sein de chaque établissement bancaire : comment aller au-delà de ce qui existe déjà sans confondre secteur social et secteur marchand ?

Le groupe des entreprises privées a voté en faveur de l'avis.

Groupe des entreprises publiques

Le groupe des entreprises publiques souscrit à l'analyse du projet d'avis suivant laquelle l'extension de l'endettement des particuliers pourrait contribuer à soutenir durablement la croissance.

La condition d'une extension maîtrisée de cet endettement prévue par le rapporteur pour la mise en œuvre de cette orientation nous paraît tout aussi importante. Nous approuvons la proposition de renforcer la connaissance statistique de l'endettement en élaborant un tableau de bord de l'endettement. Régulièrement publié sur la base d'informations collectées et gérées par la Banque de France, il permettrait aux réseaux bancaires d'affiner la sélection de leurs risques. Mais il est important de veiller à ce que cet endettement ne soit pas réalisé à des taux excessifs.

En ce qui concerne les solutions en matière de surendettement, le projet d'avis propose de réduire les délais de traitement des dossiers en laissant ouvertes les voies pour y parvenir. Plusieurs solutions sont possibles et en particulier l'amélioration des procédures et l'organisation des moyens actuels permettant une efficience accrue du dispositif.

Dans ce même domaine du surendettement, le rapport évoque la délicate question du droit applicable au crédit à la consommation en fonction de la nationalité de l'établissement prêteur. Notre groupe marque son attachement au principe d'application du droit du pays d'accueil et soutient la demande du gouvernement français à la Commission de modifier son interprétation.

Enfin en ce qui concerne l'exclusion du crédit d'une partie importante de la population, notre groupe considère que la solution proposée par le projet d'avis d'une mutualisation partielle des risques au sein de chaque réseau bancaire, a une pleine justification économique. Mais les enjeux dans ce domaine sont aussi très largement du champ de la cohésion. La solution également évoquée d'un système de garantie publique permettant aux réseaux bancaires de mieux assurer ces risques accrus, en particulier vers des populations de jeunes dont la

solvabilité a vocation à évoluer favorablement, trouve ainsi également une forte justification. Notre groupe estime qu'elle pourrait être mise en œuvre dans un cadre d'expérimentation, sur la base de redéploiements de crédits publics existants et sous forme d'une garantie partielle. Il faudrait en outre veiller à ne pas déresponsabiliser ainsi les emprunteurs.

Le groupe des entreprises publiques votera le projet d'avis.

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

Parce que seize mois se sont écoulés entre la saisine et le débat en plénière, c'est un rapport documenté et convenablement discuté en section qui est soumis ce jour, à notre assemblée.

Soulignant la grande difficulté pour un particulier d'être surendetté, plus que pour un Etat ou une grande entreprise, notre groupe approuve la proposition tendant à la mise en place d'un tableau de bord de l'endettement pour une meilleure connaissance du phénomène. Il permettra non seulement de réduire l'afflux de dossiers auprès des commissions, mais également - lorsque cela est devenu inéluctable - de passer plus rapidement de la recherche parfois sans fin de solutions provisoires... au moratoire... puis à l'annulation pure et simple. Dans cette optique, notre groupe se demande d'ailleurs, s'il ne serait pas opportun d'obtenir de certaines grandes surfaces, une participation plus effective au mécanisme de centralisation de l'information sur le surendettement.

Quoi qu'il en soit, dès lors que l'appareil statistique fournira une meilleure connaissance et un meilleur suivi de l'endettement et surtout, du surendettement, nous recommandons au Conseil économique et social de revenir sur la question et d'étendre sa réflexion notamment à l'endettement des entrepreneurs individuels, thème qu'il a aujourd'hui ignoré, en l'absence de données significatives disponibles.

Par ailleurs, nous appuyons l'idée d'un réexamen européen des dispositifs nationaux en vue d'assurer leur validité et leur « euro-compatibilité », faute de quoi, le dispositif français de traitement du surendettement pourrait ne plus donner satisfaction.

En revanche, nous regrettons que la proposition relative à l'accès au crédit de personnes qui en sont temporairement exclues, ne soit pas plus développée notamment au regard de l'intérêt qu'elle aurait pour les jeunes ou pour les personnes en recherche d'emploi dont la réinsertion doit être facilitée.

De même, tout en approuvant la qualité du dispositif français en place pour traiter le surendettement, nous insistons sur l'utilité qu'il y aurait à parvenir à une meilleure définition au niveau national, de la notion de « reste à vivre », notion à laquelle le Conseil pourrait utilement apporter sa contribution.

Pour terminer, les conseillers du groupe des Français établis hors de France attirent l'attention de tous leurs collègues sur leur souhait que, chaque fois que le sujet s'y prête, un chapitre des études, avis et rapports, soit consacré à ces deux millions de compatriotes vivant à l'étranger.

Enfin, notre groupe votera l'avis qui prend en compte nombre de nos préoccupations.

Groupe de la mutualité

Les lignes générales de l'avis rappellent opportunément que l'endettement des ménages participe de la croissance d'un pays si celle-ci a pour moteur la consommation, et favorise l'emploi. Mais le surendettement accroît la cassure sociale: c'est la démonstration qu'argumente le projet en suggérant une voie médiane entre ces deux termes.

Le groupe de la mutualité approuve deux idées-force présentées dans l'avis :

- le crédit doit être accessible à tous, sans pour autant inciter au surendettement, ce qui suppose peut-être une moralisation, comme le suggèrent aussi les groupes de la coopération et des associations ;
- les actions visant à prévenir les situations d'endettement excessif doivent être privilégiées, ce qui suppose une bonne connaissance de la réalité et la mise au point d'un mécanisme d'alerte qui est justement préconisé.

Le groupe reste plus critique sur les conditions actuelles de traitement du surendettement. Il est vrai que le mouvement mutualiste se trouve dans une position originale d'acteur des problèmes sociaux. D'une part, il rassemble, en vue de leur garantir une protection sanitaire et sociale solidaire, des populations parfois en grande difficulté, dont il mesure le désarroi. D'autre part, il agit lui-même en leur faveur en proposant des prêts ou sa caution gratuite dans des opérations immobilières. Il partage donc la sensibilité des endettés, ce qui n'occulte pas sa préoccupation de créancier.

C'est pourquoi, le groupe de la mutualité exprime sa réserve quant à l'appréciation positive que porte l'avis sur la procédure de traitement du surendettement. Une telle procédure repose tout d'abord sur la bonne foi présumée du débiteur. Or, nulle définition n'en est donnée. Le groupe de la mutualité estime qu'il conviendrait de demander que soit établie une définition légale.

En outre, le créancier privé, fût-il à but non lucratif, apparaît comme le mal aimé de la procédure. On reporte généralement sur lui le poids du surendettement, les dettes fiscales et parafiscales étant exclues du rééchelonnement. Cela n'est pas équitable, et la mesure d'effacement des dettes fiscales rendue possible entre septembre 1999 et janvier 2000, paraît trop limitée. Il serait opportun de demander l'allongement de la validité de la mesure, voire son extension.

Quant au fonctionnement des Commissions de surendettement, il souffre du fait que la procédure est essentiellement administrative et écrite. Le groupe de la mutualité estime qu'il serait temps d'introduire, ici comme ailleurs, la notion de «contradictoire» et d'ouvrir la voie à une communication plus moderne.

Enfin le groupe se pose la question de l'accompagnement social du débiteur qui se trouve, seul, dépassé socialement, intellectuellement et évidemment financièrement, par les événements et en butte à une réglementation souvent complexe.

Ces remarques critiques n'altèrent en rien le jugement global que porte le groupe de la mutualité sur l'avis. Il a voté positivement.

Groupe de l'Outre-mer

Le groupe de l'Outre-mer se félicite de la qualité des travaux menés sur la question de l'endettement et du surendettement des ménages, l'avis insistant particulièrement sur la nécessité de garantir l'accès de tous au crédit, et notamment des plus démunis, forts nombreux en Outre-mer.

Le groupe souligne spécialement que les lois de 1989, 1995 et 1998 ne sont pas applicables en Polynésie Française, à Wallis et Futuna, à Mayotte et en Nouvelle Calédonie.

La protection de l'emprunteur, dans le cas de la Polynésie Française par exemple, est régie par les dispositions des lois 78-22 de juillet 1978 et 79-596 de juillet 1979 relatives aux crédits à la consommation et aux crédits immobiliers qui n'ont été rendues applicables qu'en 1990 et en 1995. La loi Neiertz de 1989 qui permet la résolution des problèmes des ménages surendettés n'a pas été étendue à ce Territoire.

Cette situation est rendue plus dramatique encore par l'absence de politique de taux bonifiés pour l'accession au logement, faute de décret d'application de l'ordonnance du 24 Juin 1998 étendant à la Polynésie et à la Nouvelle Calédonie le mécanisme du Plan d'Epargne Logement. L'étroitesse du marché bancaire ne permet pas à la population d'obtenir de réduction sensible des taux de crédits immobiliers, fixés pour la plupart à 8,5 % pour une durée de 15 ans.

Les Polynésiens, sensibles à une conjoncture favorable, contractent des emprunts en grand nombre. On constate couramment un niveau d'endettement proche du revenu disponible. Les saisies se multiplient, ce qui accentue la détresse des familles dépossédées.

La déclaration faite par le Président du Tribunal de grande instance de Papeete, le 14 janvier 2000, appelait solennellement l'attention du Gouvernement sur la question, et soulignait clairement que la lutte contre la paupérisation nécessite l'instauration de règles sur le surendettement et notamment l'application des lois relatives aux commissions de surendettement.

Le groupe de l'Outre-mer a donc présenté un amendement proposant la création des commissions du surendettement pour les régions d'Outre-mer jusqu'ici dépourvues de ce mécanisme. Il se félicite de son adoption à l'unanimité par le Conseil économique et social et souhaite que celui-ci soit pris en compte par le gouvernement.

Groupe des professions libérales

Notre groupe approuve sans réserve le rapport et le projet d'avis rédigés par notre collègue Jean-Christophe Le Duigou sur « *l'endettement et le surendettement des ménages* ». A la charnière de l'économique et du social, l'endettement, ressort économique, peut, quand il devient surendettement, conduire à une impasse sociale. La frontière est fragile, mais il était néanmoins nécessaire de rappeler le rôle vertueux du crédit.

Ainsi, le rapport montre d'une part, que le crédit à la consommation est un facteur de croissance et d'autre part, que les dispositifs de traitement du surendettement, mis en place dès 1989, et complétés par la récente loi contre l'exclusion, sont plutôt bien adaptés. Il n'y a donc pas de raison de confondre « endettement et surendettement ».

Comme l'indique le projet d'avis, l'extension du crédit, sans exclusion des populations dites fragilisées, passe avant tout par un renforcement de la relation entre l'emprunteur et le prêteur qui trouveront dans la transparence et la clarté des documents contractuels un intérêt commun. A cet égard, notre groupe estime qu'il est indispensable, au nom de la cohésion sociale, de maintenir les circuits traditionnels de crédits à travers des banques et des organismes, et non des opérateurs comme « *Crazy George* », dont la facilité apparente peut à terme conduire à des situations de grande détresse.

De la même façon, nous appuyons toutes les recommandations visant, dans le respect des personnes endettées, à prévenir les situations de surendettement, comme l'amélioration des connaissances statistiques sur l'utilisation des crédits et sur les ménages endettés, qui sera réalisée à travers un tableau de bord, la mise en place d'un mécanisme d'alerte non-institutionnalisé, après trois échéances impayées, ou encore le guichet unique de proximité.

Autant de mesures équilibrées et positives qui nous laissent espérer que le Conseil économique et social se penchera dans un prochain rapport sur la situation particulière de l'entrepreneur individuel, dont l'endettement nécessite un traitement à part.

Le groupe des professions libérales a voté favorablement ce projet d'avis.

Groupe de l'UNAF

Le groupe de l'UNAF félicite le rapporteur d'avoir conduit les travaux de la section avec efficacité et compétence. L'endettement et le surendettement concernent directement la vie des familles. Le rapport et l'avis affirment l'intérêt économique, pour notre pays, d'une certaine extension de l'endettement des ménages, à condition que ses conséquences, qui peuvent s'avérer désastreuses, soient mieux maîtrisées. Il ne faut cependant pas oublier que les revenus professionnels, les prestations familiales et les prestations sociales, sont tout aussi importants que l'endettement pour soutenir la consommation et développer la croissance.

Le groupe de l'UNAF souscrit à toutes les actions préventives qui peuvent être conduites. Il souligne le travail des diverses associations, notamment familiales, qui traitent au quotidien des réalités sociales des personnes fragilisées par un endettement important et mal contrôlé. Elles proposent des programmes d'éducation à la consommation et mettent en place des structures destinées à informer et accompagner ces familles et à traiter leurs difficultés. A cet égard, la mise en place, dans les réseaux de parentalité, d'un enseignement à l'économie sociale et familiale, mériterait d'être soutenue et développée par les pouvoirs publics. De même, les programmes de l'Education nationale devraient comporter une initiation à la consommation et au crédit.

Le groupe de l'UNAF insiste particulièrement sur les risques que pourrait entraîner un développement trop important ou non maîtrisé du crédit. En ce sens, il regrette que l'avis occulte les conséquences du développement des systèmes de crédit de trésorerie et qu'il en préconise l'extension. Cette démarche pourrait avoir pour résultat de banaliser le crédit et d'en masquer les dangers, et ce, d'autant que la publicité qui en assure la promotion utilise parfois l'ambiguïté de termes tels que « *réserves* » ou « *disponibilités* », pour qualifier des prêts.

L'UNAF a approuvé les dernières modifications de la loi sur le traitement du surendettement, intervenues en 1995 et 1998, qui rapprochaient ainsi la situation des familles surendettées de celle des Alsaciens et Mosellans, en permettant, pour les cas les plus graves, un effacement des dettes, autres que fiscales et alimentaires. L'effacement total des dettes fiscales, possible jusque fin janvier 2000 pour certaines familles surendettées, mérirait d'être pérennisé. Par ailleurs, le Trésor public devrait être traité comme les autres créanciers.

Le groupe de l'UNAF tient enfin à souligner l'originalité, et bien souvent l'efficacité du dispositif traitant du surendettement des ménages. Néanmoins, il faut noter que l'application sur le terrain est loin d'être satisfaisante, en particulier pour les délais de traitement. L'interprétation qui est faite de la loi en ce qui concerne le « *reste à vivre* » est restrictive. En effet, seuls les personnes célibataires et les couples sans enfant ont droit à un « *reste à vivre* » correspondant au RMI : la présence d'enfants à charge ne donne pas lieu à relèvement de ce minimum vital, alors que les allocations familiales sont incluses dans le calcul des ressources prises en compte.

Enfin, contacter les commissions de surendettement appelle, de la part des requérants, un certain courage psychologique. Tout devrait être fait pour leur faciliter ce type de démarche.

Le groupe de l'UNAF s'est exprimé en faveur de l'avis.

Groupe de l'UNSA

Le groupe de l'UNSA apprécie la grande qualité du rapport et de l'avis sur l'endettement et le surendettement des ménages. Il considère également que l'endettement des ménages, sous réserve de n'être pas excessif, joue un rôle indispensable dans l'activité de certains secteurs mais aussi, au plan macroéconomique, contribue à relever le niveau de la demande et permet d'obvier aux problèmes posés par une situation de sous-équilibre persistant.

L'avis préconise des efforts supplémentaires de clarté de la part des organismes de crédit, en particulier sur la présentation des échéanciers et sur l'offre préalable de crédit. La préconisation de campagnes de sensibilisation sur le coût des crédits associant les services sociaux et les associations de consommateurs va dans le bon sens. L'UNSA estime que, si l'on veut des citoyens responsables - c'est-à-dire en mesure d'assumer leurs responsabilités - il est aussi nécessaire de renforcer l'éducation des consommateurs dès l'école.

C'est à juste titre que l'avis, intégrant la nécessaire dimension européenne de la question du crédit, revendique que le droit applicable soit systématiquement celui de l'état de résidence du consommateur. L'UNSA estime que la réflexion engagée sur cette question devrait être poursuivie en liaison avec

le Comité économique et social européen et apprécie que ce point ait été pris en compte.

Le groupe de l'UNSA partage le souci exprimé dans l'avis de permettre l'accès de toute la population au crédit, sauf à passer par des solutions de type « *Crazy George* » qui pratiquent des taux d'intérêt réels exorbitants. C'est avec prudence mais détermination que l'avis exprime ce souci de ne pas maintenir en marge une fraction importante de la société. Les pistes qu'il ouvre sont intéressantes à cet égard.

L'avis consacre une large place au surendettement et à son ampleur, mais aussi à la méconnaissance que l'on a de ce problème, ce qui ne permet pas de développer les actions préventives concernant l'évolution des procédures de traitement du surendettement. Le Conseil économique et social n'est cependant pas en situation de pouvoir donner une appréciation de l'application de la loi du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions.

Le groupe de l'UNSA estime, comme le prévoit l'avis, que des améliorations pourraient être apportées au dispositif existant par :

- une pérennisation du système d'effacement des dettes fiscales consécutive à l'établissement d'un bilan à caractère social ;
- une prise en compte des problèmes posés par les cautions privées pour dettes professionnelles.

Le groupe de l'UNSA estime également que le dispositif pourrait aussi être amélioré par la création d'un véritable statut du délégué associatif, les participants aux commissions de surendettement n'étant pas, actuellement, en situation d'examiner individuellement les dossiers de manière convenable.

Le groupe de l'UNSA, auquel s'est joint le représentant de la FGSOA, a voté l'avis.

RAPPORT

**présenté au nom de la section des finances
par Monsieur Jean-Christophe Le Duigou, rapporteur**

Au cours de sa réunion du 22 septembre 1998, le Bureau du Conseil économique et social a confié à la section des Finances la préparation d'un rapport et d'un projet d'avis sur « *Endettement et surendettement des ménages* ».

La section a désigné Monsieur Jean-Christophe Le Duigou comme rapporteur.

Pour information, la section des Finances a successivement entendu :

- M. Gérard Maarek, Directeur des Etudes économiques du Crédit Agricole ;
- M. Jean-Philippe Gaudemet, Secrétaire général du Conseil national du Crédit et du Titre ;
- M. Michel Mouillart, Professeur à l'Université de Nanterre-Paris X ;
- M. Didier Bruneel, Secrétaire Général de la Banque de France ;
- M. Etienne Pflimlin, Président du Crédit mutuel ;
- M. Alain Diéval, Directeur général de la Caisse régionale du Crédit Agricole de l'Oise ;
- M. Gérard Montant, Directeur de l'INDECOSA (Information et Défense des Consommateurs Salariés de la CGT) ;
- Mme Catherine Bonnan-Garçon, Conseiller à la Cour d'Appel de Paris et Mme Isabelle Vendryès, Juge au Tribunal de grande instance de Paris ;
- M. Jean-Claude Nasse, Délégué général Adjoint de l'association des Sociétés Financières et M. Bernard Drot, Directeur général à la SOFRACEM.

En outre, le rapporteur s'est entretenu avec Monsieur le Sénateur Paul Loidant et a effectué deux déplacements dans des commissions de surendettement, à Lille et à Melun.

Le rapporteur remercie vivement toutes les personnalités qui se sont exprimées devant la section ou qu'il a rencontrées personnellement pour l'aide qu'elles lui ont apportée dans l'élaboration de son rapport.

INTRODUCTION

Depuis deux décennies, l'endettement est surtout perçu comme une menace, susceptible d'altérer la stabilité économique en engendrant inflation et crises localisées (dans l'immobilier, dans le secteur bancaire...) et pouvant s'étendre à l'ensemble du système financier et économique.

De bas taux d'intérêt incitent les entreprises et les ménages à réviser positivement leurs anticipations et à augmenter leur endettement : avec des taux plus bas, entreprises et ménages empruntent, investissent et consomment plus. Le « multiplicateur keynésien » peut entrer en jeu, favorisant une hausse du produit intérieur brut et des revenus.

Mais cet endettement peut être excessif. Il trouve vite des limites dans l'inflation, dans la hausse des coûts et « in fine » dans le relèvement des taux d'intérêt. Il peut même déboucher sur une spirale de surendettement-déflation si l'on suit Irving Fisher dans son analyse sur la grande dépression des années trente¹. Les méfaits d'un endettement, le plus souvent considéré sous ses aspects excessifs, notamment pour ce qui concerne les entreprises, les Etats et les pays en développement, ont été longuement étudiés et commentés. Cela a été moins le cas pour l'endettement des ménages jugé plus marginal et régulé par des mécanismes micro-économiques plus stricts. La contrainte de liquidité est généralement considérée comme beaucoup plus forte pour les ménages que pour les entreprises.

On ne peut nier l'existence de ces risques. Mais il conviendrait de compléter cette approche par une analyse plus positive de l'endettement privé même si celui-ci peut aussi bien sûr présenter des dangers ainsi qu'en témoignent la crise de l'immobilier qui a affecté, à des degrés divers et à des moments différents, la plupart des pays développés ou encore les difficultés qu'ont rencontré plusieurs institutions financières. En effet, valoriser l'épargne en négligeant le crédit peut n'être pas non plus optimal. L'endettement, s'il est maîtrisé, peut jouer un rôle de multiplicateur de financement, d'accélérateur de la croissance voire de générateur de rentabilité².

Or, l'analyse a été beaucoup moins développée sur ces thèmes et les outils disponibles ne paraissent plus adaptés. La comptabilité nationale, par exemple, est essentiellement organisée en termes de circuit, de flux réels et ne prend pas assez en compte les variables monétaires patrimoniales et de stocks. Sans doute le problème de l'endettement privé n'était-il pas considéré comme aussi préoccupant que celui de l'endettement public, l'inflation ou le chômage.

¹ Irving Fisher « *A debt deflation theory of the great depression* » *Econometrica* 1933.

² Cf article de G. Maarek : « *le rôle macro-économique de l'endettement* », *Revue d'Economie financière*, mars 1998.

Encadré 1 : L'histoire ambiguë du crédit

Longtemps, le « loyer de l'argent » a été proscrit et sa pratique condamnée par la religion catholique. L'Ancien Testament, le droit canon ou le Concile de Nicée en 325 en sont quelques illustrations. Le paiement de tout « surplus » ajouté au capital prêté était considéré comme une pratique usurière.

Parallèlement à la position de l'Eglise, la législation civile se prononçait elle aussi pour la prohibition du prêt d'argent dès Charlemagne. La légalité de la perception d'un intérêt dans des cas de figure très précis fut toutefois admise (retard dans le remboursement, prise en compte du risque ou de l'immobilisation).

En l'absence d'autorisation légale, des procédés furent inventés pour contourner l'interdit.

C'est en fait le renouveau économique qui imposa la nécessité du recours au crédit. En Europe, le prêt à intérêt est admis dès le XVII^e siècle en Hollande, en Angleterre ou en Allemagne, à la différence de la France qui se montre fortement réticente jusqu'à la fin du XVIII^e siècle. Dans notre pays, le prêt à intérêt n'est consacré qu'en 1804 avec l'apparition du code civil et c'est un peu plus tard, sur la base des lois de 1863 (lois sur les sociétés anonymes), que se développera le système bancaire français.

Le crédit sera un facteur essentiel du développement de la société industrielle à partir de la fin du XIX^{ème} siècle et de manière plus significative encore au lendemain de la seconde guerre mondiale. Admis pour l'investissement des entreprises, il demeure, en France, sous sa forme de crédit aux ménages, entouré de beaucoup de réserves ; ces réticences d'ordre culturel se manifestent surtout pour le crédit à la consommation.

Au demeurant, l'endettement des ménages est susceptible d'exercer des effets favorables sur l'activité économique.

Au plan micro-économique, il est la condition du développement des marchés de plusieurs secteurs essentiels : l'habitat bien sûr, mais aussi le secteur de l'automobile, des divers biens d'équipement ménagers, des produits informatiques grand public et désormais de certains services (tourisme, formation...). Il est le point de passage obligé pour l'accès de certaines catégories sociales, qui ne peuvent accumuler une épargne préalable suffisante, à ces consommations.

Au plan macro-économique, il peut contribuer à relever le niveau de la demande effective et éviter que ne perdurent des situations de sous-équilibre. Comme le montrent différentes études récentes, la dynamique du crédit à la consommation a été un puissant facteur de soutien à la longue phase de croissance de l'économie américaine¹. Quels que soient les effets pervers qui l'accompagnent, ce processus paraît avéré. La dynamique du crédit aux ménages ne peut-elle pas venir partiellement suppléer les conséquences de marges plus étroites pour l'impulsion budgétaire ?

Enfin, l'endettement des ménages ne devient-il pas à terme un élément de bouclage important du circuit économico-financier ? La tradition était de distinguer d'un côté des administrations publiques et des entreprises emprunteuses et de l'autre des ménages prêteurs. Les besoins des agents publics vont sans doute se restreindre durablement. Les entreprises sont devenues excédentaires. La France n'a sans doute pas vocation à demeurer un prêteur structurel au reste du monde. Les ménages ne doivent-ils pas dans ces conditions

¹ A. Brender et F. Pisani « *Le nouvel âge de l'économie américaine* » Economica 1999.

élargir leur endettement ? Le problème est sans doute posé en France mais aussi pour toute la zone euro.

Les économies qui limitent les prêts à intérêt sont moins dynamiques ; certains projets ne peuvent se réaliser faute de financement adapté. Une contraction durable du crédit consécutive à une crise économique et bancaire inhibe toute tentative de reprise, la politique monétaire devenant inopérante en raison de la détérioration des bilans bancaires. Il est vrai toutefois que l'endettement est un pari sur l'avenir et, dans un environnement d'incertitudes, il comporte des risques qui constituent un frein à son expansion illimitée. Même les entreprises qui comptent sur l'effet de levier de l'endettement pour accroître la rentabilité de leurs fonds propres cherchent à déterminer s'il existe un niveau optimal de l'endettement car, au-delà d'un seuil, le risque de volatilité des résultats financiers devient trop élevé et il faut arbitrer entre meilleure rentabilité et plus grande stabilité. Une mauvaise appréciation dans l'anticipation des débouchés ou dans l'affectation des ressources peut aussi conduire à de lourdes pertes.

La frontière entre endettement désiré et surendettement est parfois difficile à établir. Les risques sont appréciés en fonction du contexte. Si celui-ci se modifie, les risques changent d'ampleur sans que le calcul initial ait été erroné. Un divorce, une perte d'emploi, une maladie peuvent ainsi créer une situation de surendettement pour des particuliers auparavant engagés dans une relation de crédit stable. De plus, les périodes de rupture des tendances économiques (passage d'un rythme d'inflation élevé à un taux plus modéré, fort mouvement de taux d'intérêt...) entraînent souvent des difficultés d'adaptation aux nouvelles conditions de financement. Une mauvaise appréciation, un traitement non satisfaisant de ces risques peuvent conduire à l'amplification de leurs conséquences et provoquer en retour une politique restrictive de distribution des crédits.

L'endettement n'est ni bon ni mauvais en soi. Il est un outil. Omniprésent, il est essentiel au fonctionnement de l'économie mais son excès peut conduire au surendettement. Il convient donc de mieux connaître son évolution mais aussi celles des autres variables qui déterminent le contexte pour évaluer, avec la prudence nécessaire, ses potentiels de développement.

TITRE I
ENDETTEMENT DES MÉNAGES

I - L'ÉVOLUTION DU COMPTE FINANCIER DES MÉNAGES

Le comportement économique des particuliers peut être appréhendé de diverses manières : financières ou sociologiques (attitudes vis à vis de la consommation ou de l'épargne) par exemple. Toutefois, seule l'analyse de la partie « ménages » des comptes nationaux permet de disposer d'un cadre cohérent.

Il convient cependant de préciser d'emblée que le concept « ménages » recouvre à la fois les particuliers et les entrepreneurs individuels (commerçants, artisans, professions libérales) dont l'activité d'entreprise ne peut être dissociée, en pratique, de la vie ordinaire dans la mesure où leur entreprise n'a pas d'existence juridique distincte (absence de société unipersonnelle).

Dans les statistiques de comptabilité nationale, il n'est pas toujours possible d'isoler les entrepreneurs individuels de sorte que, dans ce rapport, se trouvent juxtaposées des données relatives aux « ménages » et d'autres limitées aux seuls « particuliers » lorsqu'elles sont disponibles.

Ce problème n'est pas mineur. Au-delà des difficultés statistiques, il recouvre des procédures différentes de traitement du surendettement : les artisans, commerçants et agriculteurs sont justiciables de procédures collectives spécifiques pour le traitement de leurs dettes professionnelles. En revanche, les professions libérales ne bénéficient d'aucun régime particulier. Chaque personne, quel que soit son statut professionnel (y compris donc les commerçants, artisans,...) sont toutefois éligibles à la procédure de surendettement pour ce qui concerne leurs dettes privées. Mais celles-ci doivent pouvoir être clairement distinguées et ne sont en tout état de cause pas prises en compte pour définir la recevabilité du dossier (cf. infra). Les conjoints de ces professionnels peuvent également bénéficier de la procédure de surendettement.

Pour notre réflexion, cette distinction est importante. La logique de l'endettement et son traitement institutionnel sont de nature différente selon qu'il concerne la vie personnelle des particuliers ou au contraire le financement d'une entreprise individuelle. Toutefois, cette entreprise représentant l'activité principale de la personne, voire du couple, et la source essentielle des revenus pour ces personnes, elle est aussi au centre de leur vie personnelle et ne peut être dissociée de leurs choix globaux d'endettement et de placement. Pour les procédures de surendettement, les dettes professionnelles sont exclues ; il n'en reste pas moins qu'il est parfois difficile de séparer strictement celles-ci des dettes personnelles (exemple : un prêt personnel peut avoir été utilisé pour financer l'entreprise individuelle puisqu'il y a unité de trésorerie...).

Dans la suite de ce rapport, nous privilierons, sous les réserves de disponibilités indiquées ci-dessous, les analyses sur les particuliers.

Les particuliers perçoivent des revenus : salaires et traitements bruts, prestations sociales et revenus de la propriété (les entrepreneurs individuels reçoivent en outre des excédents bruts d'exploitation en provenance de leur entreprise). Ces revenus sont diminués de différents prélèvements sociaux (cotisations sociales) et fiscaux (impôts sur le revenu et sur le patrimoine). Les

particuliers disposent ainsi, en solde, d'un revenu disponible brut au sens de la comptabilité nationale.

Ce revenu peut être employé en consommation (de biens et de services), en investissement-logement ou en placements divers : dépôts bancaires, achats de valeurs mobilières (obligations, actions, OPCVM), créances sur les assurances.

Mais les particuliers ont toujours souhaité introduire une dimension temporelle dans leurs choix pour réaliser des transferts de revenus et/ou de dépenses, pour eux-mêmes ou pour leur famille. Ainsi, face à un revenu qu'ils jugent insuffisant pour mener à bien des projets, ils peuvent recourir à l'endettement afin de desserrer leur contrainte financière. Ce faisant, ils anticipent des ressources futures pour acquérir immédiatement un logement ou d'autres biens, à charge pour eux de prélever plus tard sur leurs revenus afin de rembourser aux prêteurs la dette contractée ainsi que les intérêts qui y correspondent.

Les prêteurs sont généralement des établissements de crédit : banques ou sociétés financières car les particuliers, à la différence des entreprises d'une certaine taille, ne peuvent émettre des titres sur les marchés financiers.

Dans certains cas, sans doute plus marginaux et qui s'appuient sur une configuration particulière de la structure des taux d'intérêt, l'endettement peut même servir à réaliser ou à éviter de dénouer des placements financiers. Le ménage s'endette pour ne pas mettre en cause un choix antérieur de placement à long terme ou pour réaliser un placement qu'il escompte plus avantageux, même compte tenu du coût de l'endettement. Par exemple, il n'est pas généralement souhaitable financièrement de mettre fin à un plan d'épargne-logement, un plan d'épargne en actions ou une assurance-vie en interrompant des versements ou en effectuant des retraits. Face à un besoin ou à une difficulté imprévus, le particulier concerné a donc intérêt à maintenir ces contrats financiers et à s'endetter pour régler son problème ponctuel. Plus exceptionnellement, si les taux d'intérêt sont relativement bas et qu'il existe simultanément des anticipations de hausses futures du cours des actions voire des obligations, il peut paraître avantageux d'emprunter pour acquérir des titres qui seront ensuite revendus avec une plus-value permettant de rembourser l'emprunt et de dégager un bénéfice.

De même, les ménages peuvent souhaiter constituer des placements financiers afin de transférer leur pouvoir d'achat dans le temps et percevoir ainsi des revenus accrus dans le futur.

Il est donc intéressant d'observer l'évolution dans le temps des comportements financiers des ménages. Ces comportements ne varient généralement pas brutalement mais plutôt sur le moyen terme.

A - L'ÉVOLUTION DES RESSOURCES DES MÉNAGES

Les revenus des ménages sont constitués (structure de 1998) à plus de 58 % par des salaires bruts (environ 67 % si l'on ne s'intéresse qu'aux seuls particuliers) ; les prestations sociales (32 % du revenu disponible brut ou RDB) sont très supérieures aux cotisations sociales versées (9,9 % du RDB) de sorte qu'elles contribuent au revenu disponible à hauteur de 22 % environ. Les impôts sur le revenu et le patrimoine représentent 14 % du revenu disponible brut.

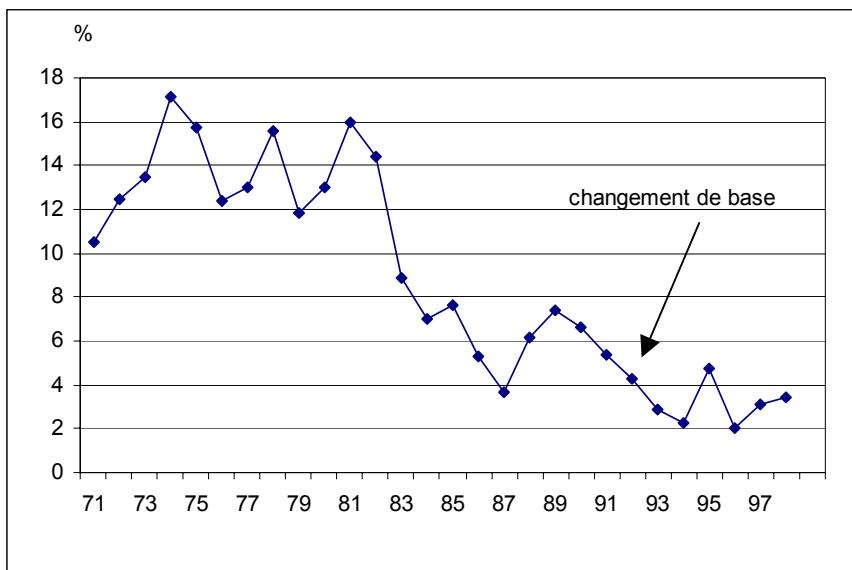
Tableau 1 : Evolution du pouvoir d'achat du revenu disponible des ménages (taux de croissance en pourcentage)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	Valeur 1998 (milliards de francs)	Part du revenu disponible brut en 1998
Salaires et traitements bruts	- 0,4	0,3	2,0	0,8	1,3	2,9	3 215,3	58,3 %
Prestations sociales	4,0	0,8	1,7	2,5	1,3	1,8	1 759,7	31,9 %
Excédent brut d'exploitation	- 1,5	1,3	2,4	- 0,1	1,3	2,8	1 388,2	25,2 %
Revenus de la propriété (ressources)	- 2,2	- 6,0	6,9	- 1,8	1,6	4,8	692,4	12,5 %
Prélèvements sociaux et fiscaux dont :	1,2	1,7	2,4	4,4	1,0	4,7	1 318,6	- 23,9 %
• cotisations sociales des salariés	1,3	0,8	2,3	4,0	- 4,1	- 18,7	446,4	- 8,1 %
• cotisations sociales des non-salariés	- 2,0	- 2,2	3,0	1,0	- 1,5	- 22,4	97,6	- 1,8 %
• impôts sur le revenu et le patrimoine	1,9	3,4	2,3	5,6	6,9	32,6	774,6	- 14,0 %
REVENU DISPONIBLE BRUT	0,7	0,8	2,7	0,2	1,7	2,5	5 518,0	
Déflateur : prix de la consommation des ménages	2,3	2,1	1,7	1,9	1,4	0,9		

Source : Comptes de la Nation (dans rapport 1998 du Conseil National du Crédit et du Titre).

Comme le montre le graphique 1, la progression du revenu disponible des ménages en valeur courante a été rapide au cours des années soixante-dix, toujours supérieure à 10 % l'an. Elle a fortement décrue de 1982 (environ 15 %) à 1987, année où elle a été limitée à 4 %. Un rebond est intervenu en 1988 et 1989 mais il a été suivi d'un nouveau déclin jusqu'en 1994. Depuis, la progression nominale du revenu disponible brut oscille entre 1 % et 4 % l'an.

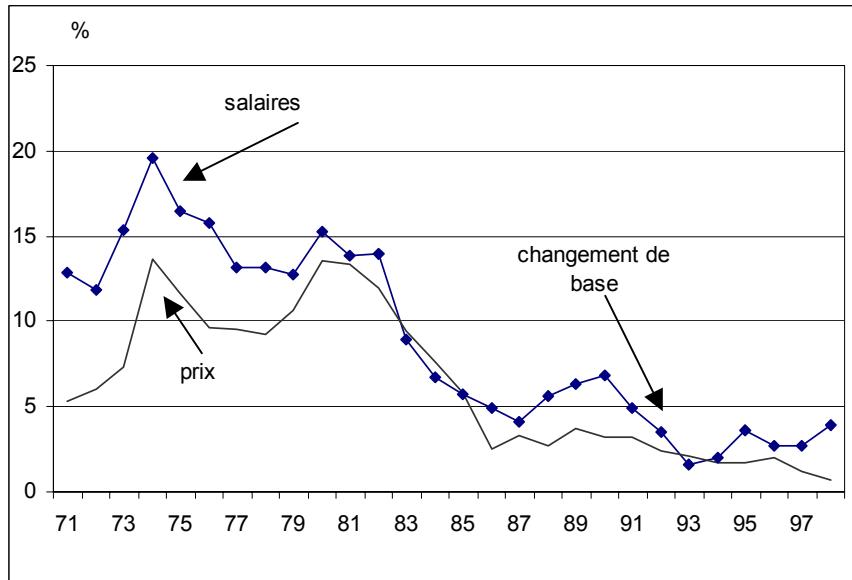
Graphique 1 : Variation annuelle du revenu disponible brut des ménages
(valeur courante, base 1980 puis base 1995 à partir de 1992)



Source : INSEE, Mission INSEE du CES.

En termes de pouvoir d'achat, c'est-à-dire si l'on corrige le revenu disponible brut de l'effet de la hausse des prix à la consommation, on observe que les années soixante-dix ont été marquées par une croissance assez soutenue, supérieure à 3 % en moyenne mais avec d'amples variations annuelles (de 1 % à 6 %). La hausse des prix à la consommation, forte dans les années soixante-dix et au début des années quatre-vingt en raison de l'impact des chocs pétroliers, a ensuite vivement décéléré (désinflation de la seconde moitié des années quatre-vingt) puis est restée modérée.

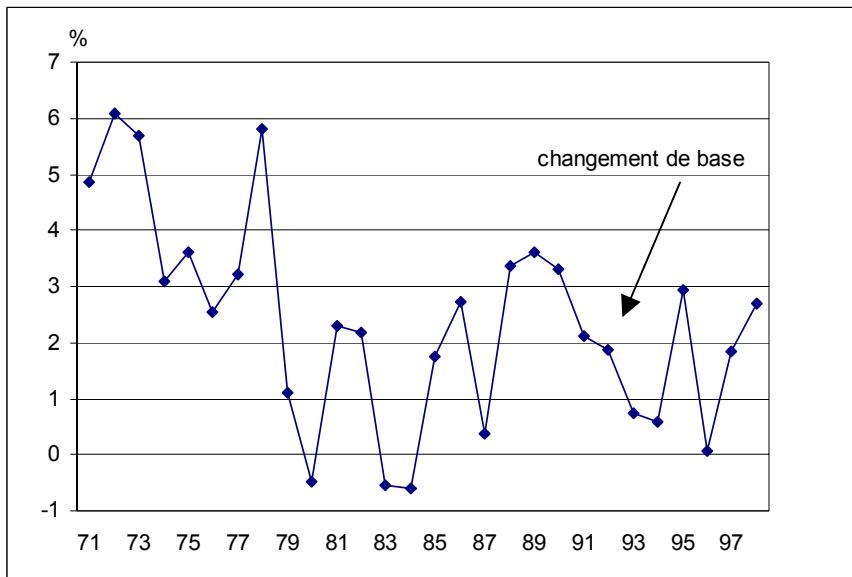
Graphique 2 : Evolution des prix à la consommation (glissement annuel) et des salaires et traitements bruts (base 1980 puis base 1995 à partir de 1992)



Source : INSEE, Mission INSEE du CES.

Après avoir progressé de 6 % au début des années 1970, le pouvoir d'achat du revenu disponible brut des ménages n'a augmenté que d'environ 3 % au milieu de la décennie et, après un sursaut en 1978 a ralenti fortement. Dans les années quatre-vingt, sa progression revient aux alentours de 1 %, avec des années de recul (1979-80, 1983-84) et peu d'augmentations annuelles supérieures à 2 % sauf en fin de période. Dans les années quatre-vingt-dix, on n'observe plus de recul mais la progression demeure faible, quelque peu inférieure à 2 %.

Graphique 3 : Pouvoir d'achat du revenu disponible brut
des ménages (glissement annuel, base 1980 puis base 1995 à partir de 1992)



Source : INSEE, Mission INSEE du CES.

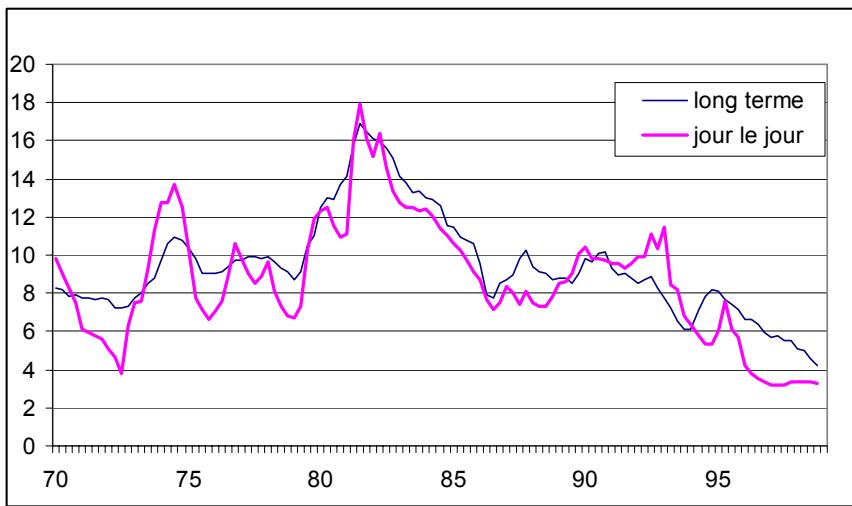
Ces évolutions moyennes cachent au demeurant des changements structurels qui ne sont pas sans influence sur le comportement financier des ménages retracé dans la comptabilité nationale :

- la structure des revenus s'est déformée en faveur des tranches d'âge les plus élevées ;
- les revenus du patrimoine ont augmenté ;
- les gains de pouvoir d'achat résultent moins d'augmentations nominales que de l'effet de la désinflation.

Ces évolutions tendent à favoriser la consommation par le jeu de l'effet de richesse et à freiner l'endettement.

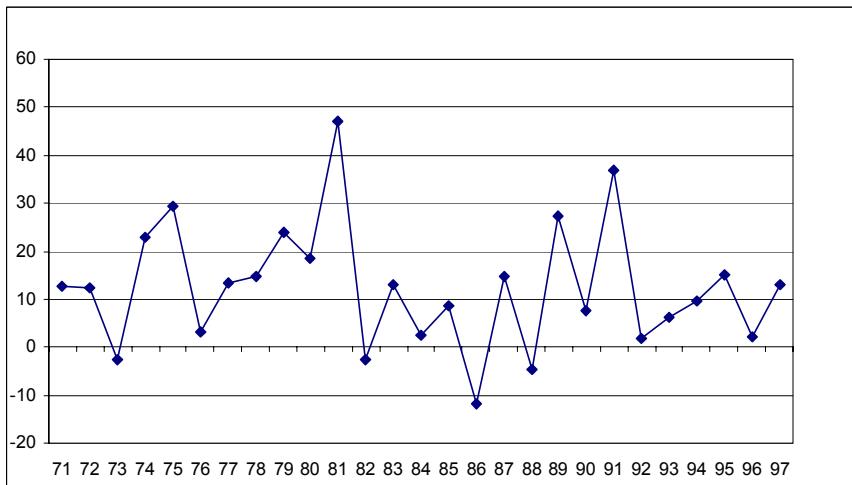
Au sein du revenu disponible, les revenus de la propriété (intérêts, dividendes, loyers), qui représentent environ 12 % du revenu disponible brut des ménages, ont progressé durant les années quatre-vingt, de l'ordre de 10 % l'an mais se sont stabilisés à partir de 1992, en dépit d'importantes fluctuations conjoncturelles. La baisse des taux d'intérêt a entraîné une réduction des taux de rendement des actifs financiers mais ce mouvement a été compensé par la progression du volume des titres détenus mais aussi de leur valeur puisque la baisse des taux d'intérêt augmente la valeur des obligations (le cours d'une obligation variant en sens inverse du taux d'intérêt) et tend à favoriser également une revalorisation des actions.

Graphique 4 : Taux d'intérêt nominaux (moyenne trimestrielle) en %



Source : Banque de France, Mission INSEE du CES.

Graphique 5 : Variation annuelle du solde des revenus de la propriété et de l'entreprise (en milliards de francs)



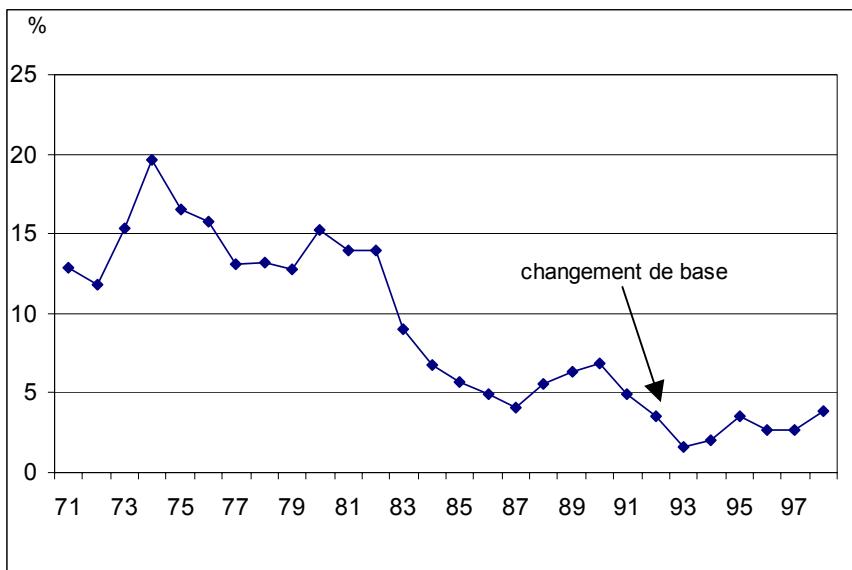
Source : INSEE, Mission INSEE du CES.

En outre, la performance réelle des placements, qui prend en compte les revenus mais aussi les plus ou moins-values après déduction de l'inflation, a fortement progressé à partir de 1996 en raison de la hausse des valeurs boursières.

Les salaires et traitements bruts, qui contribuent pour plus de 58 % au revenu disponible brut des ménages, influencent de façon décisive l'évolution de celui-ci ; en conséquence, on retrouve le même profil : leur progression, très

élevée en valeur nominale de 1971 à 1983, en période il est vrai de forte hausse des prix, s'est ensuite nettement modérée pour revenir de 15 % à moins de 5 % en 1987. Après un rebond de 1987 à 1990, une nouvelle décélération est intervenue jusqu'en 1993, ramenant leur croissance annuelle à 2 % ; celle-ci a ensuite fluctué autour de 3 % ce qui, compte tenu d'une hausse des prix inférieure à 2 %, représente encore un gain de pouvoir d'achat.

Graphique 6 : Variation annuelle des salaires et traitements bruts des ménages
(base 1980 puis base 1995 à partir de 1992)



Source : INSEE, Mission INSEE CES.

Les prestations sociales ont très fortement augmenté depuis 1970, même si elles progressent plus modérément depuis la fin des années 1980 et se sont stabilisées depuis 1995. Elles représentent désormais 32 % du revenu disponible brut des ménages contre 23 % en 1970.

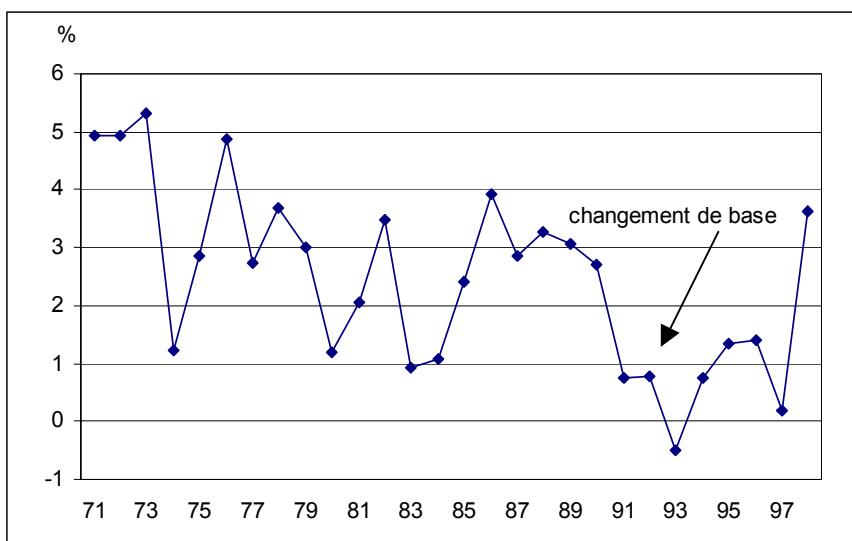
Toutefois, les cotisations sociales ont elles aussi nettement progressé et atteignent désormais près de 10 % du revenu disponible. Dans certaines années récentes, la création ou le renforcement de nouvelles cotisations (CSG, CRDS...) ont ponctionné significativement le revenu disponible.

Les impôts sur le revenu et le patrimoine représentent également 14 % du revenu disponible, contre seulement 5,2 % en 1970, l'augmentation ayant été particulièrement nette depuis 1990 (cette année-là, les impôts représentaient 8,2 % du revenu disponible).

B - L'ÉVOLUTION DES EMPLOIS DES MÉNAGES

La consommation des ménages représente plus de 80 % de leurs ressources. Elle est aussi plus inerte que le revenu. En théorie économique comme dans les faits, on note que, en cas de fort accroissement du revenu, la consommation n'augmente pas avec la même ampleur ; symétriquement, en cas de baisse du revenu, la consommation ralentit plus faiblement, l'amortisseur étant la diminution du taux d'épargne, par utilisation des placements ou accroissement de l'endettement. L'appréciation portée par les ménages sur le climat économique, et notamment sur la situation de l'emploi, l'anticipation de revenus futurs et de l'évolution de la hausse des prix sont des déterminants de la consommation, au même titre que les revenus courants.

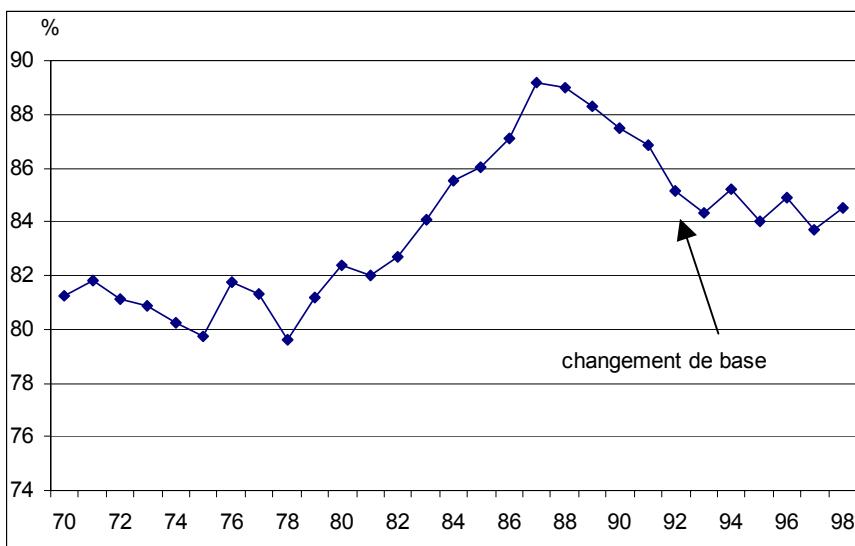
Graphique 7 : Variation annuelle de la consommation finale des ménages
(base 1980 puis base 1995 à partir de 1992)



Source : Mission INSEE du CES.

On constate ainsi qu'au-delà d'amples fluctuations, l'accroissement annuel de la consommation des ménages a plutôt eu tendance à ralentir au cours des années soixante-dix et, après un sursaut au début des années quatre-vingt, à se réduire de nouveau jusqu'en 1993. Depuis, un redressement est perceptible et on sait que l'année 1998 a été marquée par un net accroissement de la consommation des ménages (+ 3,4 % en volume). Il est intéressant de noter que la consommation des ménages n'a jamais fléchi, en valeur courante.

Graphique 8 : Part de la consommation finale des ménages dans le RDB
(base 1980 puis base 1995 à partir de 1992)



Source : Mission INSEE du CES.

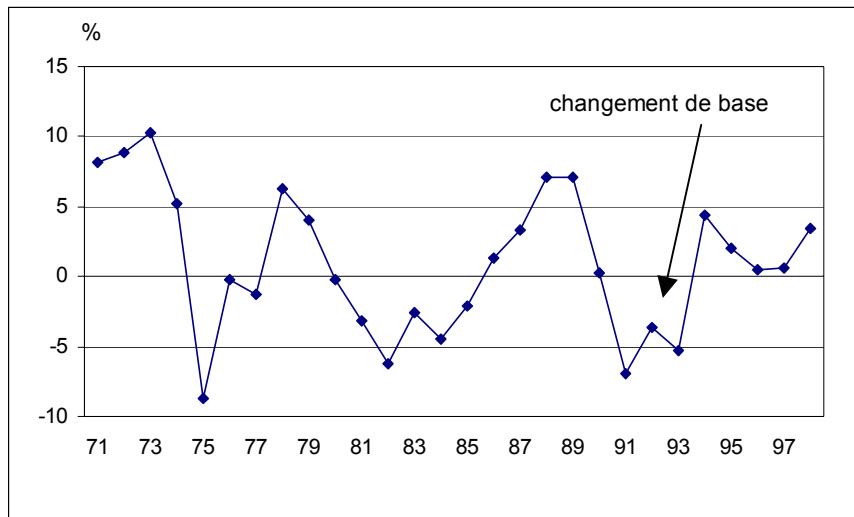
En proportion du revenu disponible, la consommation, relativement stable dans les années soixante-dix, a eu tendance à croître de 1978 à 1987, en liaison avec le ralentissement des revenus, confirmant le souhait des ménages de maintenir le volume de leur consommation en dépit de leur contrainte financière. De 1988 à 1993, un léger fléchissement a été observé mais le niveau demeure très élevé (supérieur à 86 % du revenu disponible). Depuis, la part de la consommation dans le revenu s'est stabilisée.

Ce qui n'est pas employé en consommation par les ménages est épargné. Cette épargne a deux usages principaux :

- l'investissement en logement ;
- l'épargne financière.

L'investissement-logement présente des variations annuelles importantes, très liées aux conditions prévalant sur le marché immobilier (exemple : « bulle » de 1986 à 1989) qui génèrent elles-mêmes des anticipations et des décisions d'achat. Il dépend aussi des revenus des ménages, appréciés dans la durée, et constitue le fruit principal de la stratégie patrimoniale du ménage. En France, 54 % des ménages étaient propriétaires de leur logement en 1996, contre environ 1/3 au lendemain de la seconde Guerre mondiale.

Graphique 9 : Variation annuelle de la Formation Brute de Capital Fixe (FBCF)
(hors Entrepreneurs Individuels, base 1980 puis base 1995 à partir de 1992)



Source : Mission INSEE du CES.

L'épargne financière est constituée par les divers placements des ménages : dépôts à vue et à terme, comptes sur livrets, comptes et plans d'épargne-logement, valeurs mobilières, produits d'assurance-vie... Elle peut résulter de décisions financières délibérées : achat de titres en vue d'obtenir des plus-values ou des revenus additionnels ou encore constitution d'une épargne logement. Mais paradoxalement elle peut aussi simplement constituer une réserve d'argent momentanément non employée, un solde.

En outre, les ménages peuvent lever momentanément leur contrainte financière en recourant à l'endettement. Contrairement aux entreprises, ils ne peuvent s'endetter sur les marchés de capitaux mais ils peuvent obtenir des crédits bancaires, à court ou à long terme ou des financements en provenance de sociétés financières spécialisées. Ces crédits peuvent financer des acquisitions immobilières ou la consommation (cf. infra).

Globalement, l'endettement des ménages est toutefois inférieur à leurs actifs financiers : à la différence des entreprises et des administrations publiques le plus souvent endettées en termes nets, les ménages dégagent, dans tous les pays, des capacités de financement. En France, cette capacité de financement a atteint 387 milliards de francs en 1998 (soit 59,00 milliards d'euros) après 423 milliards de francs en 1997 (soit 64,49 milliards d'euros), soit 45,1 % de leur épargne brute.

Le taux d'épargne des ménages est assez élevé en France (15,8 % en 1998). Il traduit d'abord l'arbitrage réalisé par les particuliers entre consommation et épargne : ce qui n'est pas consommé est épargné. Mais cette épargne recouvre à la fois des placements financiers (épargne financière) et l'investissement en logement (épargne non financière). Le taux d'épargne est donc difficile à

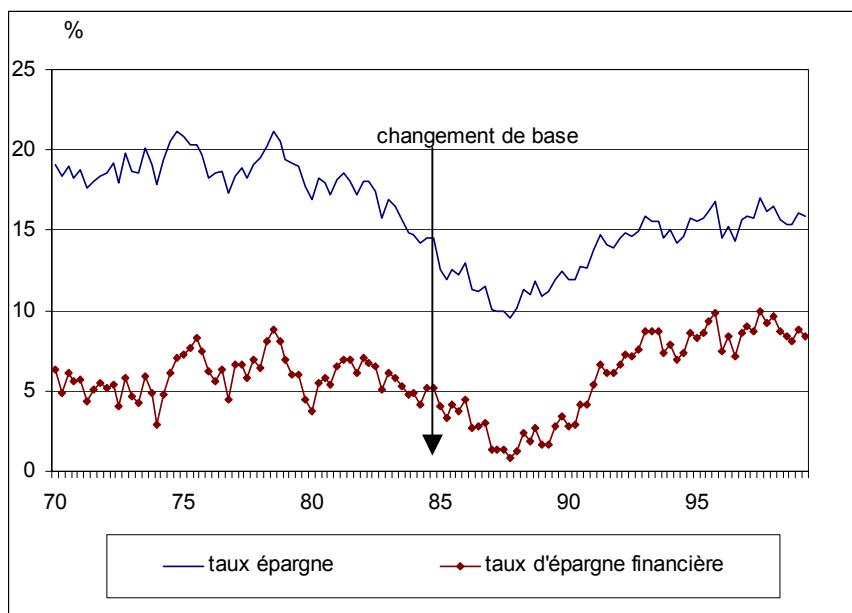
interpréter : il retrace les résultantes de comportements d'endettement et de placement très différenciés selon les agents économiques et sa nature de solde se prête peu à des analyses : une baisse du taux d'épargne peut découler en effet, soit d'une diminution des placements, elle-même résultant éventuellement d'une baisse de valeur (cas des actions) et non de volume, soit d'un accroissement de l'endettement. Elle peut traduire des comportements actifs ou au contraire plus passifs (remboursements de crédits à l'échéance, moins-values subies...). Enfin, à l'intérieur du taux d'épargne, l'achat d'un logement par utilisation de placements financiers ou accroissement de l'endettement ne fait pas nécessairement varier ce taux.

Tableau 2 : Taux d'épargne des ménages

Années	Taux d'épargne (en %)	Taux d'épargne non financière (en %)	Taux d'épargne financière (en %)
1986	11,8	8,5	3,3
1987	9,9	8,7	1,2
1988	11,5	9,3	2,2
1989	11,6	9,2	2,4
1990	12,3	8,8	3,5
1991	14,1	8,0	6,1
1992	14,7	7,5	7,2
1993	15,4	7,0	8,4
1994	14,9	7,2	7,7
1995	16,1	7,1	9,0
1996	15,0	7,1	7,9
1997	16,2	7,0	9,2
1998	15,8	7,1	8,7

Source : Comptes de la Nation.

Graphique 10 : Taux d'épargne des ménages
(base 1980 puis base 1995 à partir de 1985)

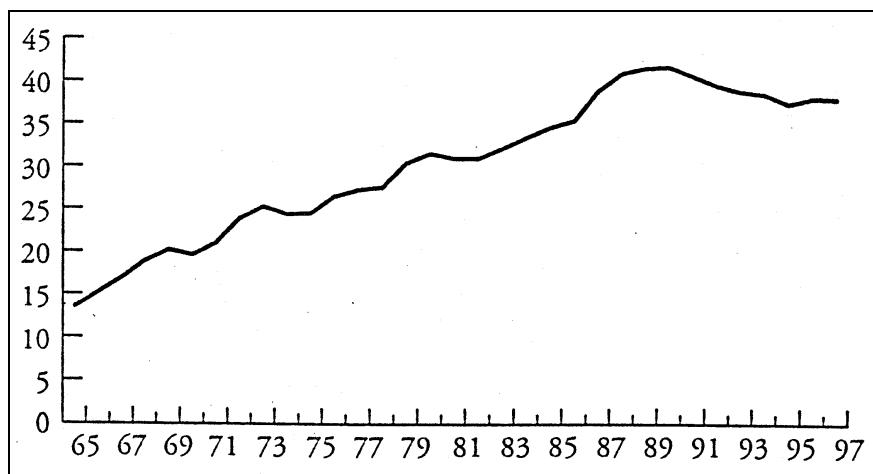


Source : INSEE, Mission INSEE du CES.

II - L'ÉVOLUTION DE L'ENDETTEMENT DES MÉNAGES

A la fin de l'année 1998, plus de la moitié (50,7 %) des ménages étaient endettés selon l'Observatoire de l'endettement des ménages¹. L'encours de la dette des ménages était à cette même période de l'ordre de 2 300 milliards de francs (soit 350,63 milliards d'euros), ce qui représentait 19 %, c'est-à-dire près de 1/5 de l'endettement intérieur et près de 39 % de leur revenu disponible. Rappelons que les ménages ne sont pas le secteur institutionnel le plus emprunteur ; ils sont devancés par l'Etat et les sociétés et quasi-sociétés.

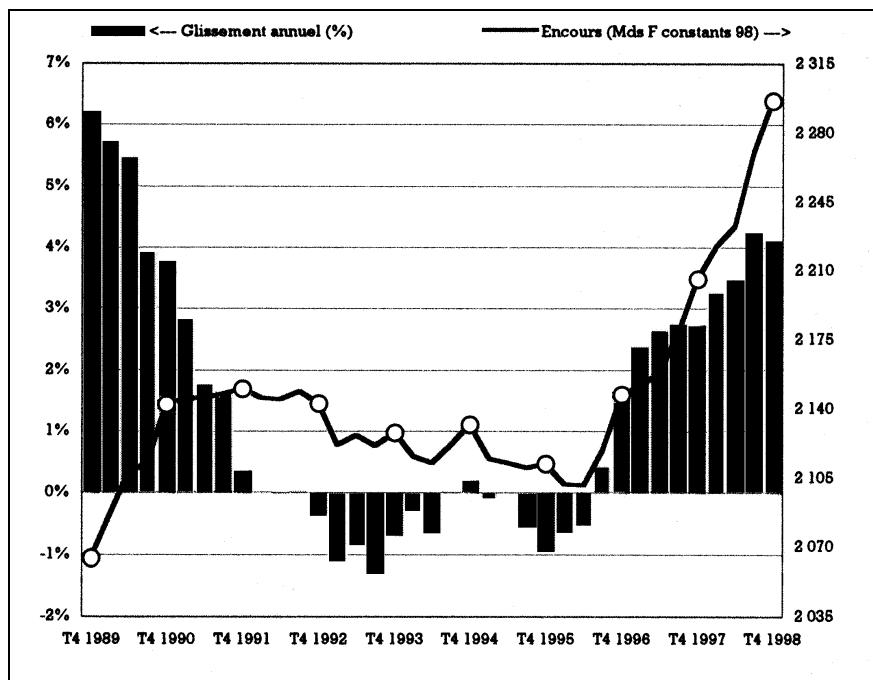
Graphique 11 : Le poids de l'endettement global
(encours total en fin d'année, en % du revenu disponible)



Sources : Données Banque de France.

¹ L'Observatoire de l'Endettement des Ménages a été créé au début de 1989 afin de doter la place d'un outil de suivi de la diffusion de l'endettement auprès des ménages. Le but de l'Observatoire est de recueillir des informations factuelles sur les comportements et les opinions des ménages français face à l'endettement. Tous les ans, l'Observatoire confie à un organisme extérieur, la SOFRES, le soin de réaliser une enquête auprès d'un panel de 10 000 ménages, sur la base d'un questionnaire élaboré par le Comité Scientifique Consultatif de l'Observatoire. Celui-ci rassemble une vingtaine de membres, parmi lesquels des représentants de l'ensemble de la profession financière (AFECEI, AFB, CNCA, CENCEP, ASF, ...), et d'organismes publics (Banque de France, Trésor, Conseil National du Crédit et du Titre (CNCT), INSEE, Ministère de l'Economie et des Finances, Ministère du Logement), ainsi que des représentants des instituts de consommation (INC).

Graphique 12 : Encours des crédits aux ménages

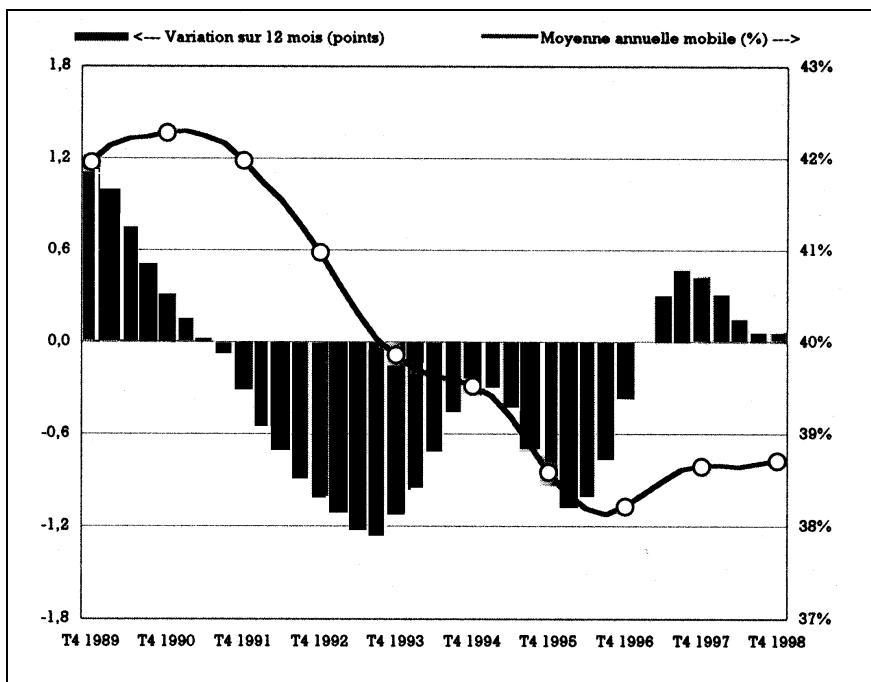


Source : Association Française des Sociétés Financières.

L'endettement des ménages, en pourcentage du revenu disponible, s'est inscrit sur une tendance de croissance continue jusqu'en 1990, date à laquelle il a dépassé 42 %. Il a ensuite amorcé une décrue. Dans un article récent¹, le professeur Mouillart rappelait qu'en 1965 l'endettement des ménages représentait 13,5 % du revenu. L'ampleur de l'augmentation est indéniable mais il convient toutefois de souligner que si l'accroissement du poids de l'endettement est largement tributaire du comportement de recours au crédit des ménages, il est aussi affecté par le rythme de l'inflation dont l'accélération puis la décélération au cours de la période a eu plutôt tendance à réduire puis à accroître le poids apparent de l'endettement rapporté au revenu disponible.

¹ Revue d'Economie Financière n° 46 (Mars 1998).

Graphique 13 : Taux d'endettement

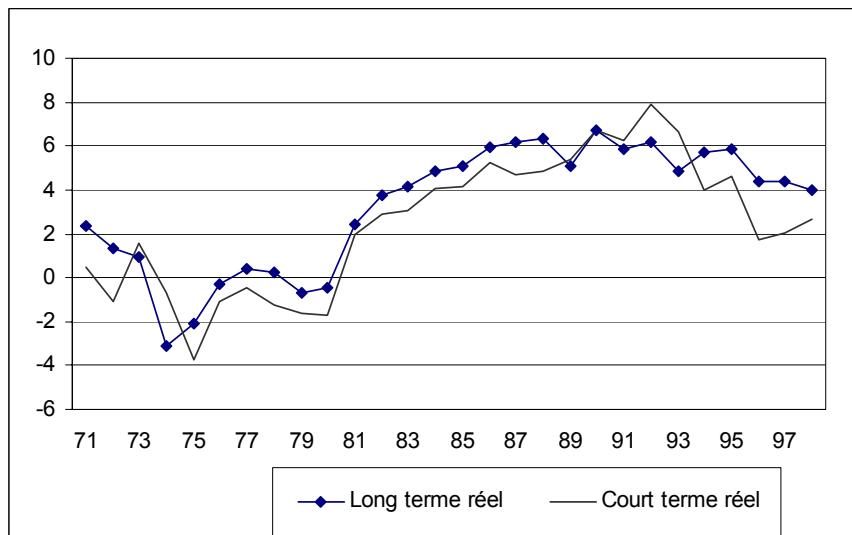


Source : Encours des crédits aux ménages (source : Banque de France)/Revenu disponible brut. (source INSEE).

Le taux d'intérêt réel est également un facteur déterminant : s'il est supérieur à la croissance des revenus des ménages, le poids de l'endettement s'accroît et les charges financières s'alourdissent.

Le graphique 14 ci-après retrace l'évolution des taux d'intérêt réels depuis 1970 ; le taux d'intérêt réel est calculé en déflatant le taux d'intérêt nominal par la hausse des prix constatée une année donnée (ce qui revient à faire l'hypothèse que l'inflation anticipée est égale à l'inflation constatée instantanément).

Graphique 14 : Taux d'intérêt réel (en %)



Source : Banque de France, Mission INSEE du CES.

Depuis 1965, plus des trois quarts de la progression de l'endettement sont le fait du crédit immobilier qui représente aussi environ les $\frac{3}{4}$ des crédits aux particuliers, même si les crédits de trésorerie aux particuliers ont connu, dans la deuxième moitié des années 1980, une progression tout à fait spectaculaire.

Jusqu'au début des années soixante, les ménages sont restés faiblement endettés : l'amélioration de la situation économique n'avait pas encore permis de constituer des capacités d'emprunt significatives (les remboursements des emprunts supposent un volume d'épargne suffisant et régulier) et ni le marché des biens durables ni celui de l'accession à la propriété (qui en moyenne consomme de l'ordre de 85 % des crédits immobiliers) ne sont encore prêts à s'ouvrir à la demande.

Partant du constat de la faible diffusion de la propriété immobilière et soucieux de se désengager du financement budgétaire du logement, les pouvoirs publics ont alors, dès le **milieu des années soixante**, cherché à organiser un système de financement par endettement.

Les ménages ont ainsi été amenés à accroître rapidement leur recours à l'endettement immobilier. De phénomène marginal (les crédits nouveaux représentent 3,1 % des revenus des ménages en 1965 et l'encours, 12,1 %), cet endettement a progressé à un rythme soutenu jusqu'au milieu des années soixante-dix. Tant les crédits nouveaux que l'encours s'élèvent chaque année à un rythme qui se situe bien au-delà de celui des revenus des ménages (10 points de plus que l'inflation, en moyenne). Les crédits nouveaux à l'habitat dont bénéficient les ménages représentent ainsi 7,0 % de leurs revenus en 1980 et l'encours, 28,4 % (cf. Tableau n° 3).

Tableau 3 : La diffusion de l'endettement immobilier
(en % des revenus des ménages)

En % du revenu des ménages	1965	1970	1975	1980	1985	1990	1995	1998
1. Les crédits nouveaux	3,1	4,0	5,3	7,0	5,6	5,9	4,2	5,2
2. L'encours des crédits	12,1	17,3	21,7	28,4	30,5	32,6	29,7	29,0

Source : Banque de France et modèle Sachem.

Bien sûr, des modifications importantes dans la structure de l'endettement interviennent durant cette période :

- la création de l'épargne-logement (les premiers versements au titre des comptes interviennent dès 1966 et ceux au titre des plans dès 1969), puis celle des Prêts d'Accession à la Propriété (PAP) et des Prêts conventionnés (PC) avec la réforme de 1977 vont contribuer à la diffusion rapide de l'endettement immobilier, tant en flux qu'en stock ;
- c'est le secteur libre qui, entre 1975 et 1980, connaît la progression la plus modeste (inférieure à l'inflation pour les crédits et au même rythme que les revenus pour l'encours) en raison des transferts de la clientèle vers les PC qui bénéficient alors de taux d'intérêt bas... et de l'Aide Personnalisée au Logement (APL).

Toutes ces évolutions bénéficient alors d'un contexte exceptionnel : une progression des revenus soutenue, des taux d'intérêt réels faibles voire souvent négatifs (par exemple taux d'inflation moyen de 9,5 % en 1977, avec un taux d'intérêt nominal à long terme de 9,87 % soit un taux d'intérêt réel de 0,33 %, en faisant l'hypothèse d'anticipations constantes du taux d'inflation) et une intervention publique en faveur de l'accession à la propriété (les HLM accession puis les PAP).

Dans l'ensemble, le développement des crédits concerne tous les segments du marché, la progression la plus marquée étant néanmoins celle des crédits nouveaux destinés à l'acquisition de logements anciens. Il faut dire que, particulièrement peu développé jusqu'à la fin des années cinquante, ce marché commence alors à s'activer : c'est donc partant d'une production de faible niveau que cette progression annuelle de 25 % en moyenne relève le volume des prêts nouveaux et celui de l'encours.

Tableau 4 : L'évolution de l'endettement immobilier des ménages

Taux de croissance annuel moyen durant la période (en %) - en volume -	1965 à 1970	1970 à 1975	1975 à 1980	1980 à 1985	1985 à 1990	1990 à 1995	1995 à 1997
1. Les crédits nouveaux	11,4	10,9	8,1	- 3,1	4,1	- 4,9	9,3
2. L'encours des crédits	13,6	9,4	8,1	2,6	4,2	-0,4	0,5

Source : Banque de France et modèle Sachem.

Pendant la première moitié des années quatre-vingt, le secteur immobilier entre dans une période qui lui est peu favorable. La montée des taux d'intérêt réels qui intervient à partir du deuxième choc pétrolier, en liaison avec l'objectif de contrer les pressions inflationnistes, marque l'entrée dans une nouvelle configuration économique. La croissance se ralentit, pesant d'autant sur la progression des revenus des ménages qui, en outre, vont enregistrer les conséquences de la politique de modération salariale, élément majeur du programme gouvernemental de maîtrise de l'inflation. La demande s'en trouve désolvabilisée et les crédits nouveaux baissent en volume, entre 1980 et 1985 (voir tableau n° 3).

Dans le secteur de l'accession aidée à la pierre, les PAP commencent à subir les conséquences du désengagement budgétaire de l'Etat, qui s'amorce dès 1984. Les crédits nouveaux versés à ce titre ne progressent plus que lentement, bien en deçà du rythme de l'inflation. Mais la durée des prêts accordés masque cette évolution car l'encours continue de progresser sous l'effet de sa propre inertie (+ 14,2 %).

Non aidé et déprimé par le niveau des taux d'intérêt et la substitution qui s'opère encore au bénéfice du secteur des prêts conventionnés, le secteur libre connaît une décrue des prêts versés (- 0,1 % en valeur, en moyenne, entre 1980 et 1985) alors que le secteur des prêts conventionnés se développe rapidement. Il est en effet favorisé par un désencadrement partiel¹, par l'aide à la personne (l'Aide Personnalisée au Logement (APL)) dont le pouvoir solvabilisateur est encore maintenu et par le redémarrage de l'épargne logement.

Dans ce contexte, le développement des prêts à intérêts progressifs est un facteur aggravant. Mis en place dès 1977 et conçus pour une économie de croissance inflationniste dans laquelle les revenus nominaux des ménages s'accroissent rapidement, les prêts sont largement distribués entre 1980 et 1985 (en moyenne, ce sont un peu plus de 150 000 ménages qui en bénéficieront chaque année sur cette période) alors que s'observe un retournement de conjoncture et que les pouvoirs publics s'engagent dans une politique de modération salariale. Les prêts à intérêts progressifs vont alors rapidement créer un « effet de ciseaux » pour ceux qui en avaient bénéficié : leurs charges de remboursement augmentent alors que leurs revenus stagnent.

¹ Durant cette période, les crédits à l'économie font l'objet d'une limitation de leur progression (encadrement du crédit) sauf exception.

L'examen de l'évolution de l'endettement, réparti suivant la destination des prêts, illustre bien les mutations profondes qui sont alors en cours :

- le secteur du neuf amorce un recul (en volume) qui va s'avérer durable. Les pouvoirs publics considèrent désormais que la satisfaction des besoins en logement n'est plus une priorité. A ce titre les économies budgétaires vont être réalisées, à partir de 1984, au détriment des dispositifs de solvabilisation de la demande des ménages (APL, PAP...) ;
- le tassement de l'ancien n'est en revanche que conjoncturel. La réorientation de la politique du logement favorise en effet ce secteur ;
- le secteur des travaux bénéficie quant à lui d'une consolidation de son activité (moins on construit, plus on entretient).

Durant la seconde moitié des années quatre-vingt, la production va se relever de plus de 4 points en volume chaque année pour les crédits immobiliers et plus rapidement encore pour les crédits de trésorerie dont les encours sont multipliés par plus de 2,7 (passant de 139,2 milliards de francs en 1985 soit 21,22 milliards d'euros à 390,5 milliards en 1990 soit 59,53 milliards d'euros).

La demande bénéficie à nouveau de la reprise économique qui parvient à faire baisser le chômage, de la réduction des taux d'intérêt mais aussi des conséquences de la levée de l'encadrement du crédit et de la réforme du financement de l'économie.

Les transformations les plus notables concernent alors le décollage de la production du secteur libre et aussi la première vague de renégociation des conditions des prêts immobiliers qui va, durant les années 1986 à 1988, provoquer une redistribution rapide des encours (le bénéficiaire sera l'ancien qui représente plus du tiers des encours en 1990, contre un quart en 1985).

Mais le marché des crédits est maintenant ouvert sur le reste de l'économie : son activité est très sensible aux fluctuations de la croissance et du coût des ressources parce que la demande est très élastique aux perspectives du pouvoir d'achat et au niveau des taux d'intérêt.

Le retournement du cycle entre 1990 et 1995 va ainsi fortement affecter la production nouvelle de crédits à un point tel d'ailleurs que le poids des encours fléchit en part du revenu disponible des ménages (voir tableau n° 3).

La contraction du marché a finalement été très forte puisque, même après deux années d'une reprise rapide et soutenue, la production de crédits immobiliers était en fin 1997 juste revenue au niveau qui était le sien...en 1980. Dans ces conditions, l'érosion des encours ne pouvait que se poursuivre d'autant que la reprise du mouvement des renégociations en 1994 a contribué à l'amortissement accéléré des dettes (on estime, d'après l'Observatoire de l'endettement des ménages, qu'en fin 1997, 29,3 % des crédits avaient donné lieu à renégociation, à rééchelonnement ou à réaménagement, ces crédits s'amortissant alors, en général, sur une durée plus courte et à des taux plus faibles... donc plus vite qu'auparavant).

Entre 1989, point haut de la diffusion de l'endettement parmi les ménages, et 1995, le taux de détention des crédits s'est réduit à un rythme en moyenne

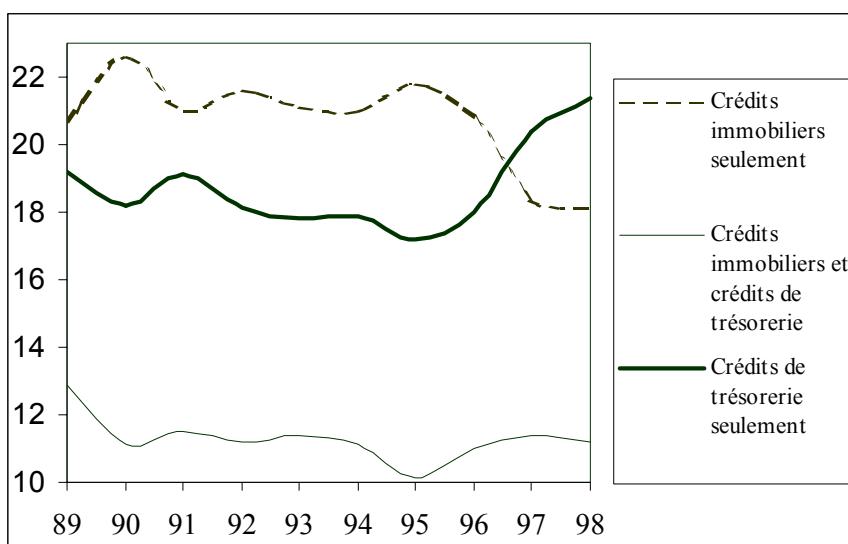
assez soutenu : il a perdu 3,7 points au total, et descend, en 1995 et en 1996, sous la barre des 50 %.

Tableau 5 : La diffusion de l'endettement

Taux de détention des crédits par les ménages (en %)	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Ensemble des crédits dont :	52,8	51,9	51,6	50,9	50,3	50,0	49,1	49,8	50,2	50,7
- crédits immobiliers seulement	20,7	22,6	21,0	21,6	21,1	21,0	21,8	20,8	18,4	18,1
- crédits immobiliers et crédits de trésorerie	12,9	11,1	11,5	11,2	11,4	11,1	10,1	11,0	11,4	11,2
- crédits de trésorerie seulement	19,2	18,2	19,1	18,1	17,8	17,9	17,2	18,0	20,4	21,4

Source : Observatoire de l'endettement des ménages.

Graphique 15 : La diffusion de l'endettement (en %)



Source : Conseil économique et social.

L'essentiel du mouvement a dans un premier temps été porté par la contraction sensible du taux de détention des crédits de trésorerie, que les ménages les utilisent seuls ou en accompagnement de crédits immobiliers. Mais le mouvement de désendettement n'a pas été régulier durant ces années :

- entre 1989 et 1991, le recours à l'endettement fléchit sous l'effet de la contraction du multi-endettement le plus apparent (des crédits immobiliers et des crédits de trésorerie) alors que, dans le même temps, les autres formes d'utilisation du crédit restent à leur niveau ;
- à partir de 1992, ce sont toutes les formes d'utilisation des crédits de trésorerie qui régressent : la récession économique qui s'installe (remontée du chômage, ralentissement marqué de la progression des

revenus...) contribue à déprimer la demande. D'autant que les agents économiques font maintenant preuve de plus de prudence qu'auparavant.

Plus récemment, le mouvement de désendettement semble être parvenu à son terme et le taux de détention global s'est doucement redressé depuis 1995. Ce relèvement s'est alimenté de l'expansion rapide de l'usage des crédits de trésorerie, alors que la diffusion des crédits immobiliers continuait à fléchir :

- entre 1995 et 1998, le taux de détention des crédits immobiliers baisse de 21,8 % à 18,1 % ;
- le taux de détention des crédits de trésorerie sur cette période progresse de 4,2 points, dépassant son niveau de la fin des années quatre-vingt.

Ainsi, en 1998, l'endettement des ménages est principalement un endettement de trésorerie (en termes de diffusion, bien sûr, puisqu'en termes d'encours le rapport est toujours de l'ordre de 1 à 3,5 au bénéfice de l'immobilier) : près des 2/3 des ménages endettés le sont maintenant à ce titre, comme cela était le cas pour l'immobilier au début de la décennie.

Pour relativiser ces observations nationales, un aperçu de la situation dans quelques autres pays semble nécessaire.

Comme dans bien d'autres domaines, les comparaisons internationales sont particulièrement difficiles en matière de crédit et doivent être maniées avec beaucoup de prudence.

Il apparaît à cet égard que le comportement d'endettement des ménages, comme beaucoup d'autres d'ailleurs, obéit en fait à la spécificité des contextes historiques et culturels de chaque pays. En tout état de cause, il convient d'effectuer ces comparaisons en tenant compte de l'ensemble des comportements financiers des ménages, les placements comme l'endettement qui sont fortement influencés par les conditions réglementaires et fiscales spécifiques dans lesquelles ils s'exercent, notamment en matière d'accession à la propriété.

Sous ces réserves, la France serait dans une position intermédiaire, entre les pays où l'endettement représente en encours une part parfois supérieure à 100 % du revenu disponible (Japon, Grande-Bretagne, Etats-Unis) et les pays où, au contraire, le recours à l'endettement est beaucoup plus faible : l'Italie est ainsi un pays où l'endettement des ménages est très réduit puisqu'il ne représente que 35 % du revenu disponible. La France se situerait aux alentours de 60 % dans cette comparaison (particuliers et entreprises individuelles).

III - LE PROFIL DES MÉNAGES ENDETTÉS

On voit donc que les caractéristiques de l'endettement ont été sensiblement modifiées, ce qui a évidemment des conséquences sur le profil des ménages endettés qui s'est modifié par rapport à celui que l'on connaissait à la fin des années quatre-vingt.

Si plus de la moitié des ménages sont endettés, leur observation révèle toutefois qu'ils ne forment pas une famille homogène. Une analyse plus précise selon la nature de leur endettement et d'après leurs revenus permet de cerner les caractéristiques des ménages endettés.

A - LE PROFIL DES MÉNAGES SELON LA NATURE DE LEURS DETTES

1. Les ménages endettés au titre de l'immobilier uniquement

Une partie des ménages, la plus nombreuse, ne recourt au crédit que pour les emprunts immobiliers. Nous avons vu précédemment l'historique de la diffusion de la propriété immobilière à partir du milieu des années 1965 sous le triple effet de la progression continue des revenus, du maintien de taux d'intérêt réels faibles voire souvent négatifs et de l'ampleur de l'intervention publique.

Ces ménages financent une seule opération à la fois pour plus de 80 %¹ d'entre eux et ne semblent pas rencontrer de difficultés majeures avec leur endettement, leur moindre recours au découvert bancaire vient, parmi d'autres facteurs, le confirmer. La place de ces ménages dans le cycle de vie et dans l'échelle socioprofessionnelle est propice au financement d'un projet immobilier. L'endettement constitue alors une stratégie volontaire d'anticipation de revenus futurs et, sauf erreurs d'anticipation ou « accident de la vie » (maladie, décès, chômage, divorce, séparation), aucun problème ne devrait surgir.

Cependant une analyse plus fine révèle la présence au sein de ces ménages d'une catégorie a priori plus fragile. Ce sont des ménages de catégories intermédiaire ou modeste qui, du fait de leur taille (souvent mariés : 82,3 % des cas - avec au moins deux enfants : 39,2 %), deviennent fréquemment propriétaires avec des aides publiques (Prêt d'accession à la propriété, Prêt à taux zéro ou Prêt conventionné pour 64,8 % d'entre eux) et avec un prêt employeur (66,4 %). Pour ceux-ci, l'effort demandé en termes de remboursement est souvent proche de la limite acceptable, surtout si l'on prend en compte la durée de l'effort demandé.

2. Les ménages endettés à plusieurs titres

Lorsque l'endettement immobilier s'accompagne d'un recours aux crédits de trésorerie (multi-endettement), c'est, pour une proportion importante des ménages concernés, dans le but d'acquérir une automobile ou d'aménager un logement, alors que les ressources ne sont pas toujours suffisantes. Ou encore, parce que ces dépenses étaient assez largement imprévues, les taux d'effort

¹ Les chiffres cités dans ce paragraphe A sont extraits du rapport 1997 de l'Observatoire de l'Endettement des ménages.

supportés sont alors toujours plus élevés que ceux des ménages endettés seulement pour l'immobilier.

Mais si les ménages multi-endettés déclarent que leur situation est difficile, ils considèrent aussi bien souvent que leurs charges de remboursement restent supportables. Sauf si un (ou des) accidents(s) vient (viennent) rendre difficile la gestion financière de leur situation : ils sont dans ce cas 16,8 % à ressentir que les charges de leurs dettes sont trop ou beaucoup trop élevées. Leur situation financière s'est bien dégradée : ils le disent et cela s'observe. L'ensemble de ces ménages affiche une assez bonne homogénéité quant à leur profil socio-démographique : modestes pour presque la moitié d'entre eux, de plus grande taille que ce qui s'observe pour la moyenne des ménages endettés et en milieu de cycle de vie, ils accèdent à la propriété avec des prêts aidés (44,7 %) et en zone peu urbanisée (52,2 % dans une commune de moins de 20 000 habitants). Un budget serré, une mauvaise localisation du projet immobilier ou sa mauvaise préparation avaient fragilisé la situation financière de ces ménages, un accident de la vie ou une dégradation de leur environnement provoque l'apparition des difficultés.

Tableau 6 : Les charges de l'endettement et la situation financière des ménages endettés en novembre 1998

Les types d'endettement utilisés	Crédit immobilier seulement	Crédit immobilier et autres crédits	Autres crédits seulement	Ensemble des ménages endettés
Part au sein des ménages endettés	36,0 %	22,0 %	42,0 %	100,0 %
Part de ceux qui estiment leurs charges de remboursement trop ou beaucoup trop élevées	8,4 %	16,8 %	13,8 %	12,6 %
Part de ceux qui estiment qu'avec leur budget : - c'est juste ou difficile - les dettes sont nécessaires	35,5 % 0,7 %	46,0 % 3,3 %	49,2 % 3,6 %	43,6 % 2,5 %
Part de ceux dont la situation financière s'est un peu ou nettement dégradée	28,3 %	31,3 %	31,9 %	30,5 %
Part de ceux qui utilisent le découvert bancaire	19,2 %	42,9 %	40,0 %	33,2 %

Source : Observatoire de l'endettement des ménages.

3. Les ménages qui ne font appel qu'à des crédits de trésorerie

Ils se situent entre les deux groupes présentés précédemment, hormis l'appréciation de leur budget, à peine moins confortable que pour les ménages multi-endettés et le recours au découvert bancaire un peu plus profond. Trois groupes se distinguent assez nettement dans cet ensemble :

- premièrement, 19,6 % de propriétaires en fin de cycle de vie (56,2 % d'entre eux sont retraités) qui, finançant un projet patrimonial, ne rencontrent aucun problème notoire (68,1 % déclarent que leurs

charges de remboursement sont supportables ou très supportables et 58,8 % estiment que leur budget est suffisant, sauf dépenses imprévues) ;

- un deuxième groupe, le plus important puisqu'il contient 51,7 % des ménages endettés pour la seule trésorerie, comprend des jeunes ménages (51,3 % ont moins de trente-cinq ans et 44,8 % sont concubins ou célibataires) urbains, de catégories aisées ou intermédiaires (45,3 %), qui occupent le parc locatif privé. Ce sont eux qui pratiquent le plus massivement le recours au découvert bancaire (51,0 %) et aux crédits de trésorerie à des fins de consommation (pour 27,7 % d'entre eux). L'appréciation de leur situation n'en est pas pour autant mauvaise, ils sont même 58,6 % à estimer qu'elle s'est récemment améliorée. Leur endettement s'inscrivant dans un style de vie choisi explique sans doute cela, d'autant que leur situation professionnelle laisse présager une amélioration de leurs revenus. Ils sont d'ailleurs les plus nombreux à envisager le recours au crédit dans un avenir proche, que ce soit pour de l'immobilier (6,7 % d'entre eux) ou de la trésorerie (4,7 %) ;
- le troisième groupe est constitué de ménages financièrement fragiles. Ce sont des locataires du secteur HLM, de catégorie modeste dans 64 % des cas, plus souvent divorcés (12,5 %) que les autres et avec un nombre d'enfants à charge plus élevé que la moyenne. Ils vivent assez mal un endettement fréquemment associé à la consommation courante qui s'accompagne souvent d'un recours au découvert bancaire (46,6 %). De plus, 47,7 % estiment que leur situation s'est dégradée et 68,2 % que leur budget est juste ou insuffisant pour finir le mois.

En somme, les problèmes ne paraissent pas liés à l'usage des crédits de trésorerie par eux-mêmes. C'est sans doute l'utilisation que l'on en fait (équiper le logement pour un accédant, compenser un budget insuffisant...) et surtout le recours au découvert bancaire lorsque la situation s'est dégradée, qui révèle les cas difficiles.

B - ENDETTEMENT ET NIVEAU DE REVENU

Les enquêtes sur les revenus et patrimoine des ménages réalisées par l'INSEE apportent des éclairages complémentaires. Celle, parue en 1998, fait ressortir qu'un ménage sur quatre déclare « *rencontrer actuellement certaines difficultés à faire face à ses échéances (loyers, impôts, emprunts...) ou à boucler les fins de mois* ».

La proportion de ménages qui déclarent rencontrer des difficultés financières décroît sans surprise avec le niveau de vie du ménage (revenu par unité de consommation), pour les endettés comme pour ceux qui ne le sont pas. Au sein des ménages les plus modestes soit les 10 % percevant moins de 45 000 F (soit 6 860,21 euros)/unité de consommation par an, un ménage sur deux éprouve des difficultés. A ce niveau de revenu, près de sept ménages endettés sur dix sont en difficulté.

A l'autre extrémité de l'échelle des niveaux de vie, au-delà de 145 000 F (soit 22 105,11 euros)/unité de revenu, seul un ménage sur dix déclare éprouver des difficultés (un sur vingt parmi ceux qui ne sont pas endettés).

Les difficultés rencontrées par les ménages changent de nature au fur et à mesure que l'on s'élève dans l'échelle des niveaux de vie. En bas de l'échelle, peu de ménages sont endettés, le crédit leur étant pratiquement inaccessible. Ainsi, la majorité des ménages modestes en difficulté ne sont pas endettés. Les difficultés résultent principalement de la faiblesse du niveau de vie, et l'avenir n'est guère envisagé avec optimisme.

Au contraire, au milieu et en haut de l'échelle des revenus, les difficultés se rencontrent la plupart du temps chez les ménages endettés. Plus généralement, c'est la lourdeur des charges courantes (loyer, impôts, EDF...) et des remboursements qui est évoquée. Les perspectives à un horizon d'un an sont nettement plus optimistes, puisque plus de 40 % des ménages aisés en difficulté estiment que leur situation va s'améliorer dans les 12 mois qui suivent l'enquête.

Tableau 7 : Endettement et difficultés financières selon le revenu des ménages

Revenu annuel par unité de consommation*	Répartition de l'ensemble des ménages %	Proportion de ménages endettés %	Part des ménages déclarant des difficultés financières		Proportion de ménages endettés parmi les ménages en difficulté %
			Endettés %	Non endettés %	
Moins de 45 KF	10,3	23	69	43	32
45 à 60 KF	11,8	33	55	31	47
60 à 80 KF	19,5	42	41	22	57
80 à 100 KF	16,6	53	33	14	73
100 à 120 KF	12,2	54	25	12	71
120 à 145 KF	10,6	63	18	10	75
145 à 190 KF	9,9	57	14	7	73
190 KF et plus	9,1	50	13	5	72
Ensemble	100	45	30	21	54

* Pour tenir compte de la taille de la famille, on rapporte le revenu global du ménage au nombre d'unités de consommation qui le composent. Dans l'échelle d'équivalence retenue ici, le premier adulte compte pour 1, les suivants pour 0,5 et chaque enfant de moins de 14 ans pour 0,3.

Source : INSEE, enquête Patrimoine 1998.

Tableau 8 : Difficultés rencontrées par les ménages
(en % des ménages déclarant rencontrer des difficultés financières)

	Charges courantes trop lourdes	Amélioration à horizon de 12 mois	Aggravation à horizon de 12 mois
Endettement à titre privé			
Ménages endettés	73	44	15
Ménages non endettés	59	31	18
Revenu annuel par unité de consommation *			
Moins de 45 KF	51	35	20
45 à 60 KF	64	30	18
60 à 80 KF	68	38	15
80 à 100 KF	75	43	13
100 à 120 KF	75	43	14
120 à 145 KF	79	49	16
145 à 190 KF	72	43	10
190 KF et plus	85	47	15
Ensemble	67	38	16

Source : INSEE, enquête Patrimoine 1998.

IV - L'OFFRE DE CRÉDIT

A - LES FORMES DE CRÉDIT

1. Les crédits immobiliers

Dans le prolongement de l'ample mouvement d'urbanisation qui a marqué notre pays dans les années cinquante et soixante, les Pouvoirs publics ont considéré qu'ils devaient aider à l'acquisition de logements, en particulier de logements neufs pour permettre à toutes les catégories de la population de se loger dans de bonnes conditions. A cet effet, ils ont mis au point, au fil des années et pour répondre à des besoins spécifiques, diverses procédures dites de « prêts aidés » c'est-à-dire bénéficiant d'aides budgétaires et distribués le plus souvent par des institutions spécialisées. Cependant, dès le début des années quatre-vingt, le coût budgétaire de ces procédures a paru prohibitif. Le livre blanc sur le financement de l'économie française les condamnait explicitement¹. Dès lors, les Pouvoirs publics ont cherché à limiter ces procédures, considérant de plus que les besoins immobiliers étaient quantitativement satisfait ; l'aide sélective dite « à la pierre » a ainsi laissé place à des aides individualisées à dimension plus ou moins sociale. Ne subsiste donc dans cette catégorie que le prêt à taux zéro. Des ménages financent leurs acquisitions immobilières également sous forme de prêts conventionnés, de prêts d'épargne-logement... ou encore par recours à des crédits classiques, dits « du secteur libre » ou « non aidés », parfois en complément de prêts aidés. Les banques et les caisses d'épargne sont les principaux distributeurs de ces crédits qui sont, en France, largement consentis à taux fixe. Plus récemment cependant, des formules de prêts à taux révisables ou référencés, pouvant se traduire par des modifications

¹ « Livre blanc sur la réforme du financement de l'économie », La Documentation française, 1986.

du montant des remboursements et/ou de la durée du prêt, ont été proposés avec un certain succès.

1.1. Les prêts aidés à l'accession à la propriété

Autrefois très nombreux, ces prêts dits « aidés » ont peu à peu disparu. Ne subsiste aujourd’hui que le prêt à taux zéro (PTZ) mis en place en octobre 1995. Il est réservé aux personnes physiques qui souhaitent acquérir une résidence principale située en France métropolitaine. Depuis le 1^{er} novembre 1997, ce prêt ne peut être attribué que pour une première acquisition. L'éligibilité au PTZ est conditionnée par les respects de plafonds de ressources variables selon la taille du ménage et le lieu d'acquisition. Le prêt s'analyse comme une avance remboursable ne portant pas intérêt. Il doit être utilisé pour l'acquisition de logements neufs ou à aménager lorsque le montant des travaux représente au moins 35 % du montant de l'opération. Le montant du prêt est lui-même plafonné. Les conditions du remboursement sont déterminées en fonction des ressources du bénéficiaire et des modalités de remboursement des autres prêts immobiliers finançant l'opération.

Tableau 9 : Les encours des crédits à l'habitat
(en milliards de francs, en fin d'année)

	1990	1992	1994	1996	1998
Ensemble des crédits dont :	1441,9	1505,0	1584,4	1634,0	1721,2
PAP et HLM accession (en extinction)	376,9	343,4	311,6	263,2	177,5
PTZ	-	-	-	13,1	35,4
PC/PAS	369,8	379,7	334,1	305,3	261,9
Secteur libre	485,4	531,9	659,8	758,8	1000,0
Epargne-Logement	209,8	250,1	278,9	293,6	246,5
Encours (en % du Revenu disponible)	32,6	30,9	30,8	29,9	29,2

Source : Observatoire de l'endettement des ménages.

1.2. Les prêts conventionnés (PC) et les prêts à l'accession sociale (PAS)

a) Les prêts conventionnés

Créés en 1977, ils peuvent concerner des personnes physiques ou morales qui construisent ou acquièrent un logement d'habitation neuf ou ancien, pour eux-mêmes ou pour le louer à titre de résidence principale. S'ils satisfont aux conditions de ressources, les occupants de ces logements peuvent bénéficier de l'aide personnalisée au logement (APL). Les opérations réalisées doivent satisfaire à des normes de surface et d'habitabilité ainsi qu'à des normes de prix. Les prêts conventionnés sont exclusifs de tout autre prêt, sauf le prêt à taux zéro, les prêts d'épargne-logement et les prêts à caractère exclusivement social. Les taux peuvent être fixes ou révisables ; ils ne peuvent excéder un plafond qui

résulte de l'addition d'un taux de référence (publié par le Crédit foncier de France trimestriellement) et d'une marge (entre 2,30 et 2,75 points selon la durée d'amortissement du prêt).

b) Les prêts à l'accession sociale (PAS)

Ils existent depuis 1993. Ce sont des prêts conventionnés bénéficiant de la garantie de l'Etat, destinés à des personnes physiques dont les revenus sont faibles et qui désirent acquérir leur habitation principale. Leur taux d'intérêt sont inférieurs de 0,6 point à ceux des prêts conventionnés.

1.3. Les prêts principaux d'épargne-logement

Très anciens (loi du 10 juillet 1965), ces prêts sont consentis, à l'issu d'une période d'épargne préalable, aux ménages résidents ou non-résidents. Ils peuvent servir à l'acquisition ou la construction d'une résidence principale, plus récemment secondaire ou encore à l'achat de parts de sociétés civiles de placement immobilier (SCPI) destiné à l'habitation. Le montant du prêt dépend de l'épargne accumulée, à l'intérieur d'un plafond (actuellement 150 000 F (soit 22 867,35 euros) pour un prêt associé à un compte d'épargne-logement, 600 000 F (soit 91 469,41 euros) pour un prêt sur plan d'épargne-logement).

Les intérêts versés aux déposants durant la phase d'épargne sont exonérés d'impôts de même que la prime d'épargne associée, qui abonde les intérêts acquis dans la limite d'un plafond. Le taux débiteur contractuel dépend de la date d'ouverture du compte ou du plan d'épargne-logement.

1.4. Les prêts consentis par les employeurs

Les fonctionnaires d'une part (prêts aux fonctionnaires), les salariés d'entreprises employant au moins 10 salariés d'autre part (prêts dits du « 1 % logement ») peuvent prétendre bénéficier de prêts complémentaires à autres financements en raison de la participation financière de leur employeur. Ces prêts sont plafonnés et doivent être destinés à l'acquisition ou la construction d'une résidence principale ; pour les fonctionnaires, ils viennent en complément d'un PC ou d'un PAS.

1.5. Les prêts du secteur libre

Ils peuvent être de deux natures :

- **des crédits-relais** destinés à permettre à un acquéreur d'anticiper la vente d'un autre bien immobilier permettant de financer tout ou partie de la nouvelle acquisition. D'une durée de 1 à 2 ans, ils sont parfois jumelés avec un crédit classique à long terme ;
- **des crédits à moyen ou long terme**, éligibles ou non au marché hypothécaire. Les formules sont très variées et concernent tous les types d'achats (résidences principales ou secondaires, investissement locatif...). Leur durée varie (7 ans au maximum pour les crédits à moyen terme, 10 à 20 ans pour les crédits à long terme). Les taux d'intérêt sont libres, un peu plus favorables à l'emprunteur si l'opération est éligible au marché hypothécaire. La diversité des crédits proposés s'est accrue pour répondre aux besoins des clients ; on peut citer par exemple les prêts à échéances modulables

(le montant des remboursements varie en fonction des revenus de l'emprunteur, la durée du prêt étant ajustée en conséquence), les prêts à paliers de remboursement (prêts intégrant une future évolution prévisible de la capacité de remboursement), prêts à taux révisable ou référencé (taux révisables assortis de taux plafonds fixes ou avec faculté de conversion en taux fixe)... Le remboursement anticipé, partiel ou total, d'un prêt immobilier peut être demandé à tout moment par l'emprunteur. La pénalité éventuellement prévue au bénéfice du prêteur est plafonnée à 3 % du capital restant dû.

Tableau 10 : Crédits nouveaux à l'habitat (en milliards de francs)

	1990	1992	1994	1996	1998
Ensemble des crédits nouveaux	263,2	216,3	252,7	280,0	335,6
dont :					
PAP	13,1	10,7	19,4	6,0	-
PTZ	-	-	-	12,6	11,6
PC/PAS	51,5	35,1	31,6	30,7	37,9
Secteur libre	134,3	109,2	127,0	150,3	254,5
Epargne-Logement	64,1	61,3	63,1	69,9	31,6

Source : Observatoire de l'endettement des ménages.

2. Les crédits à la consommation

On répartit communément les crédits à la consommation en deux catégories : les crédits affectés d'une part, qui sont destinés de manière contractuelle au financement de l'achat d'un bien ou d'une prestation de service déterminée, les crédits non affectés d'autre part, qui permettent aux consommateurs d'acheter des biens ou services sans engagement à l'égard du prêteur.

2.1. Les crédits affectés

Ces crédits se caractérisent par l'affectation contractuelle du financement à l'achat d'un bien ou d'une prestation de service déterminé. Il s'agit bien d'affectation contractuelle car, dans la pratique, il est fréquent qu'un emprunteur utilise un prêt non affecté pour le financement d'un bien spécifique.

a) La vente à tempérament (VAT)

Elle a pour but de faciliter l'achat d'un bien (véhicule, bien d'équipement ménager par exemple) par le fractionnement de ses paiements. En dehors de la forme habituelle du crédit amortissable à mensualités constantes¹, il existe d'autres formules en matière de vente à tempérament comme le crédit gratuit, le différé de paiement avec agios forfaitisés, le paiement fractionné avec acquittement du coût du crédit au comptant. En France, la VAT s'est développée avec le marché automobile à l'issue de la Première Guerre mondiale, et demeure principalement utilisée pour le financement d'automobiles. L'encours total de VAT concernant l'ensemble des établissements de crédit, se montait à 102,5 milliards de francs à la fin de l'année 1996 (soit 15,63 milliards d'euros), soit 22,5 % de l'encours total des crédits de trésorerie aux particuliers. La vente à tempérament est généralement consentie par des établissements spécialisés, qui peuvent être des établissements indépendants, ou des filiales « captives » de constructeurs automobiles.

Tableau 11 : Evolution des différentes catégories de crédits de trésorerieaux particuliers

En fin d'année En milliards de francs	1990	1992	1994	1996
Avances en comptes débiteurs	37,2	36	27,5	28,3
Prêts personnels	179,1	146,5	147,7	184,9
Utilisation d'ouvertures de crédits permanents	0	65,8	96,2	110,7
Financement des ventes à tempérament	102,4	97,8	95,1	102,5
Crédit-bail et opérations assimilées	33,9	19,0	14,0	10,3
Autres crédits de trésorerie(*)	13,3	13,0	14,3	17,9
Total	365,9	378,0	394,8	454,5

* y compris les différés de remboursement liés à l'usage des cartes de paiement.

Source : Banque de France.

b) La location avec option d'achat (LOA)

Aux termes de la loi du 24 janvier 1984, les opérations de location avec option d'achat sont assimilées à des opérations de crédit. Leur objet est de permettre l'utilisation d'un bien de consommation pendant la période de location puis, le cas échéant, son acquisition par la levée de l'option d'achat. Les véhicules de tourisme neufs sont les biens les plus fréquemment financés dans le cadre de cette formule. Il est à noter que cet instrument de financement a connu un grand succès de 1970 à 1989 à la faveur d'une fiscalité avantageuse en

¹ On parle de vente à crédit lorsque le paiement s'effectue en une seule fois mais de manière différée et de vente à tempérament si le prêt est remboursable par mensualités. La vente à crédit et la vente à tempérament sont soumises à la réglementation sur le crédit à la consommation quand le crédit est supérieur à trois mois.

matière de TVA mais la suppression de régime favorable en 1990 a conduit à une désaffection des consommateurs à l'égard de la location avec option d'achat (cf. tableau page précédente).

En 1996, l'encours total de LOA et opérations assimilées était 10,3 milliards de francs (soit 1,57 milliard d'euros) pour l'ensemble des établissements spécialisés qui sont les seuls à diffuser ce type de financement, soit 2,3 % de l'encours total des crédits de trésorerie aux particuliers.

2.2. Les crédits non affectés

Muni d'un crédit non affecté, le consommateur est libre d'acheter ce que bon lui semble, sans engagement à l'égard du prêteur. C'est à cette liberté d'utilisation que les crédits non affectés doivent une grande part de leur succès.

a) Le découvert en compte

Le titulaire d'un compte bancaire est autorisé, en vertu d'un contrat signé à l'ouverture de son compte, à emprunter une somme plafonnée pour une durée limitée (90 jours le plus souvent) lorsque le solde de son compte est nul. Le plafond de l'avance peut être négocié en fonction des revenus de l'intéressé. Les banques autorisent généralement un montant de découvert oscillant entre 30 % et 60 % du revenu mensuel dans les limites d'un plafond souvent fixé à 10 000 F (soit 1 524,49 euros). Cet emprunt peut être renouvelé à volonté, mais il se caractérise par un taux d'intérêt relativement élevé. Le découvert n'est disponible qu'auprès des établissements teneurs de compte, donc des banques à vocation générale. En dépit de son caractère onéreux, il est souvent utilisé. Ce financement constitue, en effet, pour un grand nombre de ménages, un instrument de lissage commode de leurs liquidités. Les dépenses sont permanentes alors que la perception des revenus est discontinue. L'encours d'avances en compte débiteur atteignait 28,3 milliards de francs (soit 4,31 milliards d'euros) à la fin de 1996, soit 6,2 % de l'encours total.

b) Le prêt personnel

Le principal attrait est, à l'évidence, la totale liberté d'emploi qu'il laisse à l'emprunteur. Les taux perçus par la banque sont souvent inférieurs aux taux appliqués à la vente à tempérament et aux crédits renouvelables. Cet avantage, qui n'est pas systématique, tient à deux de ses caractéristiques : son montant moyen plus élevé et sa durée moyenne plus longue. Apparus dans les années cinquante et popularisés à la suite de la loi Debré libéralisant l'ouverture des guichets bancaires, ces crédits sont essentiellement distribués par les banques, même si les établissements spécialisés commencent à s'y intéresser pour fidéliser leur clientèle. L'encours des prêts personnels s'élevait à près de 185 milliards de francs (soit 28,20 milliards d'euros) en 1996, soit 40,7 % de l'encours total.

c) Le crédit renouvelable

Le crédit renouvelable ou crédit permanent ou encore appelé improprement « crédit revolving », a été introduit en France en 1965. Il s'agit d'une ligne de crédit utilisable à tout moment, souvent associée à une carte, dont le plafond se reconstitue au gré des remboursements. Ce type de crédit s'avère d'une utilisation très souple puisqu'il décharge le consommateur de toutes les

formalités qui, dans le cas d'une succession de crédits classiques, doivent être répétées. En revanche, le calcul du coût réel de ce crédit exige une certaine minutie si les remboursements sont fréquents et irréguliers.

L'encours de crédits renouvelables s'élevait à 110,7 milliards de francs en 1996 (soit 16,88 milliards d'euros), représentant 24,3 % de l'encours total de crédits de trésorerie aux particuliers.

En France, les cartes ont été associées au crédit renouvelable dès l'origine. Quatre types de cartes peuvent être distinguées :

- les cartes privatives sont des cartes de paiement, souvent associées à un crédit renouvelable, qui sont distribuées par des commerçants, à travers leurs réseaux. Généralement, le commerçant crée, en partenariat avec un établissement de crédit, une société financière ;
- les cartes de paiement à crédit, émises par des établissements de crédit et distribuées soit par ces mêmes établissements, soit par divers commerçants agréés, sont aussi associées à un crédit renouvelable. Cependant, les cartes de paiement à crédit se distinguent des précédentes par la faculté offerte à leurs détenteurs de les utiliser comme un instrument de paiement quasi universel.

On compte aujourd'hui environ 15 millions de cartes privatives ou de paiement à crédit en France :

- les cartes accréditives sont avant tout des cartes de paiement différé. Elles offrent un large éventail de services, parmi lesquels le crédit renouvelable, diverses assurances, ainsi que des services d'assistance. Elles sont délivrées par les banques et les compagnies d'assurance, à des consommateurs aux revenus élevés. Elles sont au nombre de 700 000 environ ;
- les cartes bancaires sont en majorité des cartes de paiement et de retrait, généralement attachées à un compte à vue. Les cartes bancaires sont au nombre de 24,5 millions en France.

Le succès du crédit renouvelable repose sur une demande importante et durable de crédits de petit montant (5 000 à 140 000 F, soit 762,25 à 21 342,86 euros), émanant d'une clientèle nombreuse et solvable dans la grande majorité des cas.

Mais cette forme de crédit ne va pas sans soulever un certain nombre de critiques de la part notamment d'associations de consommateurs, qui ont mis en cause son rôle dans le surendettement des ménages.

De fait, ces cartes sont des produits faciles à utiliser mais qui coûtent cher. Les taux d'intérêt globaux (y compris frais de dossier, assurances...) sont compris entre 14 % à 17 % par an pour les crédits inférieurs à 10 000 F (1 524,49 euros) soit un taux très proche de celui de l'usure (17,31 % en juillet 1999). Le client, souvent, ignore le coût réel de son emprunt, qui dépend non seulement du taux, mais aussi des modalités de remboursement. Plus les mensualités sont faibles, plus il faut de temps pour rembourser intégralement le crédit et plus le coût total augmente. La durée de remboursement est effectivement le point sensible des cartes de crédit permanent. Les utilisateurs

ont tout intérêt à choisir des mensualités élevées pour rembourser au plus vite. Ainsi, un crédit sur un achat de 12 000 F (soit 1 829,39 euros) coûtera 1 048 F (159,77 euros) si l'on rembourse 1 000 F (soit 152,45 euros) par mois pendant 14 mois et 2 268,90 F (soit 345,89 euros) si la mensualité s'élève à 500 F (soit 76,22 euros) versée pendant 29 mois.

Les banques à vocation généraliste, les établissements spécialistes du crédit mais aussi la grande distribution se livrent à une forte concurrence car l'enjeu est important en raison des taux pratiqués qui dégagent des marges confortables, sans compter que les banques facturent une cotisation annuelle à leurs clients, qu'ils utilisent ou non la carte.

Enfin, rien n'interdit de disposer de plusieurs cartes de crédit renouvelable tant sont persuasives les sollicitations des établissements auprès de la clientèle.

Cependant, malgré les critiques, la très grande liberté donnée à l'emprunteur ne doit pas induire en erreur. Le crédit renouvelable n'est pas un « crédit facile » susceptible de donner lieu à tous les débordements, sans quoi les établissements financiers auraient cessé depuis longtemps d'assurer sa promotion. En effet, les risques attachés à ce type de crédit sont souvent plus faibles que ceux que les prêteurs encourrent sur les prêts personnels et sur les crédits affectés. La réalité du risque est prise en compte à toutes les étapes du contrat. Au moment de la sélection initiale du client, les établissements ont développé des systèmes experts et techniques de scoring sophistiqués qui viennent compléter les informations demandées au client. Au moment de la reconduction annuelle du contrat, la loi prévoit que l'établissement de crédit doit soumettre chaque année à l'emprunteur les conditions de renouvellement du contrat.

Dans le cadre de la gestion courante, le relevé de comptes mensuel détaillé fournit toutes les informations qui doivent permettre de réduire les risques d'un endettement excessif. Par ailleurs, la relative faiblesse du risque peut être attribuée à la maturité des utilisateurs de cartes qui sont nombreux à posséder une carte qu'ils n'utilisent qu'occasionnellement ou pas du tout (environ une carte privative sur deux n'est pas utilisée).

L'ensemble de ces éléments peuvent expliquer que le développement du crédit permanent n'ait pas entraîné une augmentation proportionnelle du nombre des dossiers ayant donné lieu à des difficultés sérieuses.

Il reste que la protection du consommateur en matière de crédit renouvelable est mal assurée. Sans remettre en cause l'intérêt pour le consommateur de cet outil de financement, sans ignorer que les établissements prêteurs ont également intérêt à s'assurer de la solvabilité de leurs clients, on peut s'interroger sur certaines pratiques et stratégies commerciales.

Trop souvent l'octroi de cartes de crédit permanent se fait pratiquement sans formalité puisqu'il est fréquemment lié à l'achat en plusieurs mensualités d'un bien d'équipement. Ainsi certaines grandes surfaces ou grands magasins proposent une facilité de paiement en échange de la remise d'une carte avec une ligne de crédit sans que le consommateur en ait expressément demandé le bénéfice. Dans ces cas, on peut considérer que les dispositions du code de la consommation en ce qui concerne d'une part l'offre initiale, qui doit être

soumise pour étude préalable à l'achat, et d'autre part, le délai de rétractation de sept jours, ne sont pas respectées.

Ainsi de nombreux consommateurs, qui acceptent dans un premier temps ces cartes pour bénéficier d'un étalement des paiements mais aussi d'autres avantages comme des promotions, des caisses spéciales dédiées aux porteurs de ces cartes leur évitant de longues attentes... sont amenés à en posséder plusieurs. De plus en plus fréquemment, on constate que de nombreux ménages suivis par les commissions de surendettement disposent de plusieurs crédits renouvelables d'un montant très élevé qu'ils sont dans l'impossibilité de rembourser.

Souvent, en outre, ces facilités de paiement leur ont été proposées alors qu'ils se trouvaient déjà dans une situation financière difficile car il n'est à aucun moment tenu compte du taux d'endettement des ménages sollicités.

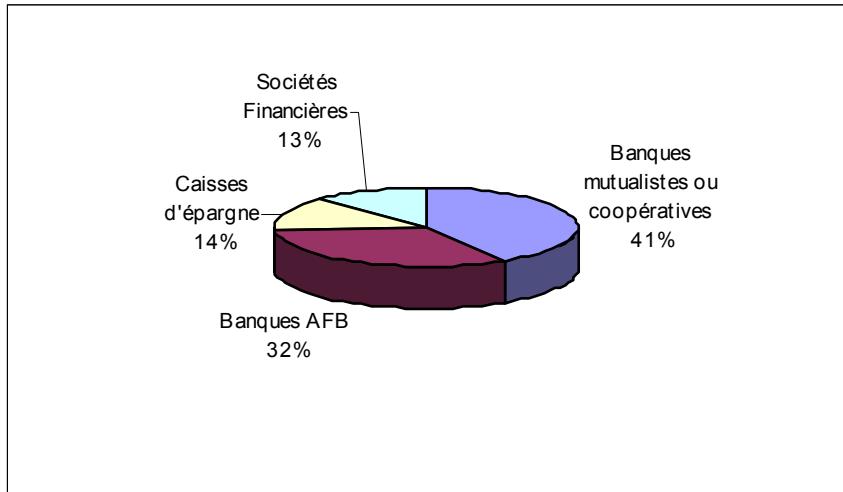
Par ailleurs, lorsque le titulaire exprime sa volonté de mettre fin à ce type de crédit, l'établissement émetteur exige parfois le paiement immédiat du solde sans proposer la transformation du crédit renouvelable en crédit classique.

B - LES RÉSEAUX DISTRIBUTEURS ET LEUR GESTION DU RISQUE

1. Les « offreurs » de crédit

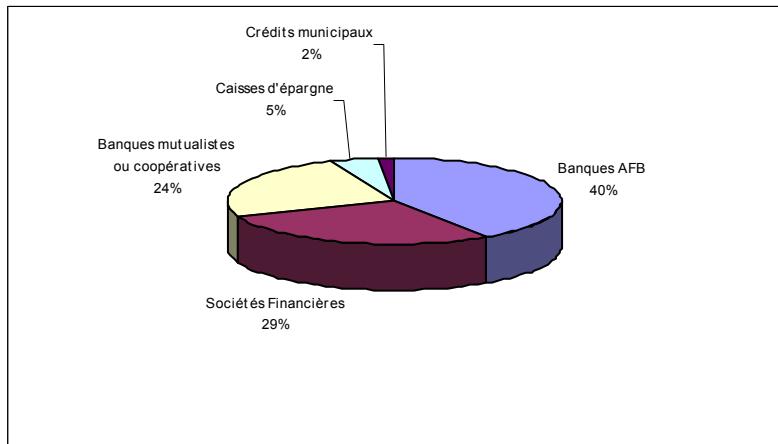
Si les crédits à l'habitat ont toujours été largement distribués par les banques, le métier du crédit à la consommation des particuliers a été pratiqué quasi exclusivement par des établissements spécialisés. Au fil du temps, et notamment depuis la levée de l'encadrement du crédit, au milieu des années quatre-vingt, de nouveaux offreurs sont venus sur ce marché et y prennent aujourd'hui une part importante : banques (françaises et étrangères), grands distributeurs, établissements de vente par correspondance (VPC), etc.

Graphique 16 : Parts de marché en 1996 par catégories juridiques d'établissements : crédits à l'habitat



Source : Données Banque de France.

Graphique 17 : Parts de marché en 1996 par catégories juridiques d'établissements : crédits de trésorerie aux particuliers



Source : Données Banque de France.

1.1. Les établissements spécialisés

Ils disposent d'atouts non négligeables dans le contexte de très vive concurrence existant aujourd'hui. L'antériorité historique de ces établissements constitue un premier avantage. En plus de 40 ans d'activité, ils ont tissé des liens nombreux et étroits avec toutes les formes de commerces, de nature diverse et de toute taille : il est probable que de tels réseaux sont aujourd'hui, plus que jamais, d'une importance déterminante. Par ailleurs, les établissements spécialisés n'ont

cessé de développer des techniques et technologies spécifiques, en particulier dans le domaine du traitement de l'information, dont on mesure de plus en plus combien elles sont au cœur de l'activité de crédit, tant au plan de la relation commerciale qu'à celui de la sélection de la clientèle (notamment en matière de risque) et de recouvrement des impayés.

Un autre atout est la spécialisation même de ces établissements qui constitue l'une de leurs forces principales, leur permettant d'engager en permanence tous leurs investissements (financiers, technologiques, humains) sur une activité précisément identifiée et exclusive.

En contrepartie, il est clair que ces établissements ont à résoudre des difficultés spécifiques : les deux principales consistant dans le recrutement de clientèle nouvelle et dans la fidélisation de la clientèle acquise.

Bien entendu, la terminologie « établissements spécialisés » recouvre des cas de figure variés (du crédit automobile fait par des « captives » de constructeurs aux cartes de crédit privatives, en passant par le crédit VPC, etc.), mais tous semblent avoir trois points forts en commun : liens étroits avec le commerce, haute compétence technique, spécialisation.

1.2. Les banques et diverses institutions financières

Traditionnellement peu présentes sur le marché des particuliers, les banques y sont venues en force au milieu des années quatre-vingt, avec la levée de l'encadrement du crédit et pour compenser en termes d'activité la relative diminution du crédit aux entreprises.

Cette première intervention toutefois s'est réalisée sans produits adaptés ni outils pertinents de sélection du risque et de « reporting » entraînant des déconvenues. Toutefois, ce marché étant très attractif, les banques, en général, s'efforcent d'y prendre à nouveau une part croissante, s'étant le plus souvent dotées aujourd'hui de produits et d'outils ad hoc.

Pour ce faire, les stratégies sont variées. Certaines comptent essentiellement sur leurs propres forces, d'autres installent ou activent des structures spécialisées, d'autres encore concluent des accords techniques avec des établissements spécialisés. Mais toutes disposent d'atouts très importants.

Le premier est d'ordre financier. Bien qu'imparfaitement mesuré, on peut penser que le coût de refinancement des banques, qui certes inclut la gestion des dépôts, est sur le long terme inférieur à celui des établissements spécialisés qui se financent sur les marchés monétaire et financier. Cela a procuré aux premières un avantage de tarification sans doute moins évident aujourd'hui.

Deuxième atout : les banques disposent d'un très important réseau commercial, susceptible d'être mobilisé au service du crédit aux particuliers.

Troisièmement, les banques ont une très large clientèle propre, susceptible d'être intéressée par des propositions de crédit, à condition qu'elles soient bien adaptées à ses attentes.

1.3. Les compagnies d'assurance

Ayant elles aussi une clientèle nombreuse au titre de leurs fonctions propres, il est naturel que ces établissements souhaitent de plus en plus pouvoir

proposer à celle-ci des produits complémentaires, au premier rang desquels, évidemment le crédit. La plupart ont fait le choix de rechercher des partenaires spécialisés afin de réunir la force de leurs réseaux commerciaux, le plus souvent de proximité, et le savoir-faire spécifique d'établissements dont le crédit aux particuliers est le métier.

Les atouts des compagnies d'assurance sont comparables à ceux des banques : clientèle potentielle et force de vente importantes, mais également positionnement crédible dans le domaine financier en général (assurance, bien sûr, mais aussi assistance et prévoyance par exemple). Toutefois, leur place dans la distribution des crédits aux particuliers reste limitée.

1.4. La grande distribution

Très logiquement, les grands distributeurs ont progressivement créé leurs propres structures de financement, reprenant d'ailleurs en cela des modèles anciens (Dufayel, Samaritaine), mais à l'échelle et selon des modalités contemporaine. Cette fois encore, les stratégies sont diverses. Pour la plupart, les grands distributeurs ont choisi de s'allier à des établissements spécialisés réputés pour leur savoir-faire ; certains cependant ont préféré mettre en œuvre des structures financières autonomes.

Tous (grande distribution « classique » ou VPC) sont, en tout état de cause, extrêmement présents sur le marché du crédit et plus largement sur le marché des services financiers aux particuliers. Leur atout, pour l'essentiel, est évidemment le très grand nombre de clients fréquentant leurs multiples points de vente ou utilisant leurs catalogues, clients intéressés d'abord par l'offre de produits de consommation, ensuite par la proposition de financement à crédit qui les accompagne, enfin, potentiellement, par des offres financières complémentaires (prêts personnels, assurances, etc.).

1.5. L'internationalisation de l'offre

Non seulement des établissements de crédit français sont fortement présents à l'étranger mais des compétiteurs étrangers entrent aujourd'hui sur le marché domestique. La mise en place de l'euro devrait faciliter encore cette évolution.

Ces compétiteurs représentent une concurrence nouvelle pour les établissements français et au plan national. Ils sont souvent adossés à des puissances financières très significatives, possesseurs de compétences technologiques de pointe, notamment en matière de traitement de fichiers. Ils constitueront à l'avenir, en disposant de réseaux nationaux de distribution (agences et commerces agréés), une force de frappe non négligeable. L'internationalisation de l'offre de crédit est désormais un fait incontournable et propre à modifier profondément le positionnement des acteurs sur le marché.

2. La gestion du risque

La maîtrise du risque comporte deux aspects : la sélection de la clientèle et la gestion des impayés ou le recouvrement des créances.

2.1. La sélection de la clientèle

Dans un premier temps, l'établissement s'assure que l'emprunteur respecte un certain nombre de règles de base. Bien évidemment, l'emprunteur ne peut être sans ressources, ni être en contentieux avec l'établissement auprès duquel il sollicite un crédit. L'emprunteur ne doit pas être inscrit au fichier des incidents de paiement géré par la Banque de France (FICP), ni au fichier national des chèques irréguliers (FNCI). Cette règle ne relève cependant pas de l'ordre public, l'octroi de crédit restant subordonné à la relation commerciale qui s'établit entre l'emprunteur et le prêteur, l'un et l'autre ayant intérêt à ce que le contrat se dénoue dans de bonnes conditions.

Une autre étape consiste à apprécier la capacité de remboursement de l'emprunteur à l'aide d'un *score*. Les sociétés financières spécialisées dans le crédit à la consommation ont été, en France, les précurseurs en matière de *scoring*, méthode importée des Etats-Unis. Ne disposant pas de guichets et ne gérant pas de comptes permettant une bonne connaissance de leurs clients, ils ont en effet été contraints de faire une large place à des outils sophistiqués d'aide à la décision. Un autre facteur du développement de cette méthode tient dans le volume important de dossiers à faible montant unitaire que gèrent ces sociétés. Si, aujourd'hui, le monde bancaire a de son côté adopté le *scoring*, les sociétés financières continuent à en faire sans doute un usage plus intense.

Le *scoring* est une technique statistique qui associe à chaque demande de crédit une note liée à la probabilité de remboursement du crédit par l'emprunteur.

La construction d'un *score* procède, dans un premier temps, de l'étude des corrélations entre certaines variables socio-économiques caractérisant les emprunteurs et la défaillance de ces derniers. Les variables utilisées peuvent être, à titre d'exemple, les suivantes : âge, situation familiale, profession, statut d'occupation du logement, état de santé, ancienneté dans l'emploi, ancienneté dans la domiciliation bancaire, taux d'endettement, etc. L'étude des corrélations requiert l'observation et l'analyse sur longue période, d'un nombre élevé d'opérations de crédit arrivées à leur dénouement, dont le déroulement peut être reconstitué précisément, et dont le bilan en termes de risque pour le prêteur est connu. D'une manière générale, la stabilité (de l'emploi, de la relation bancaire, etc.) constitue un critère essentiel de la fiabilité des emprunteurs. Paradoxalement, il faut noter que le niveau de revenu occupe une place secondaire par rapport à ce critère.

Dans un second temps, la construction du *score* passe par une phase de modélisation, qui requiert l'utilisation de modèles statistiques complexes, permettant la combinaison d'un grand nombre de variables.

Le *score* constitue un outil irremplaçable pour trois raisons au moins. Il est une aide performante au jugement humain, tout en restant très souple d'utilisation. Il est en effet facile pour l'établissement de faire varier le seuil d'acceptation, selon qu'il souhaite privilégier le critère du risque ou celui du volume. En outre, seul le *score* garantit la cohérence de la politique d'octroi de l'établissement de crédit, en tout point de son réseau, quel que soit l'agent commercial ou le prescripteur. Enfin, le *score* supprime toute subjectivité de la

part de l'agent commercial, et prévient donc toute discrimination qui ne serait pas fondée sur les critères précédemment énumérés.

L'efficacité de la méthode de scoring a cependant sa contrepartie en termes de non-accès au crédit de nombreux ménages. La combinaison des divers outils de sélection conduit les établissements de crédit à refuser, en moyenne et selon les établissements, entre 15 % et 20 % des dossiers dans le secteur de l'équipement du foyer, et entre 30 % et 40 % des dossiers dans le secteur de l'automobile et en matière des prêts personnels.

2.2. Le recouvrement des créances

Le recouvrement s'exerce, dans la grande majorité des cas, sans aucune difficulté. En moyenne il est établi que 5 % des dossiers de crédit présentent des difficultés sérieuses en terme de recouvrement. Même s'ils concernent une petite minorité des dossiers de prêt, les impayés se sont accrus en proportion du nombre de dossiers au cours des deux dernières décennies.

Après constatation d'un impayé, les établissements de crédit sont conduits, pour récupérer leur créance, à mettre en œuvre un ensemble complexe d'actions commerciales, psychologiques et, parfois, procédurales. Deux modes de recouvrement peuvent être distingués : le recouvrement amiable et le recouvrement contentieux. Chacun fait une large part à la négociation et à l'effort de persuasion.

Le recouvrement amiable démarre le jour de la constatation de l'impayé. Dans les établissements spécialisés comme dans les banques, des lettres à caractère plus ou moins comminatoire sont adressées aux clients pour leur rappeler leurs engagements et leur proposer un entretien. Certains établissements choisissent d'entrer en contact directement, par téléphone avec leurs clients défaillants.

Les entretiens permettent au débiteur de justifier ses difficultés et sont orientés vers un plan de régularisation adapté à sa situation.

Passé un certain délai, ou un certain nombre d'échéances impayées, le dossier non régularisé est remis au service de la procédure.

Deux types de mesures peuvent être mises en œuvre dans le cadre du recouvrement contentieux si le débiteur n'a pas saisi la Commission de surendettement (cf infra titre II). Les mesures conservatoires revêtent un caractère très urgent. Les mesures d'exécution ne sont utilisées qu'en dernier recours.

- a) Tout créancier qui estime ses droits menacés peut solliciter du juge de l'exécution l'autorisation de procéder à une **mesure conservatoire** sur les biens de son débiteur.

La loi de 1991 prévoit deux catégories de mesures. Les saisies conservatoires portent sur les biens meubles corporels ou incorporels du débiteur : saisie du mobilier et saisie des comptes ou des titres. Les sûretés judiciaires peuvent être constituées sur des immeubles (hypothèques), fonds de commerce, actions, parts sociales et valeurs mobilières (nantissemens).

Ces mesures ne sont pas seulement utilisées pour garantir les droits de l'établissement créancier. Elles visent aussi à amener le débiteur à négocier et à ne plus éluder le remboursement de sa dette. Les saisies conservatoires se révèlent, à cet égard, très efficaces, dans la mesure où, bien souvent, elles incitent le débiteur à négocier.

Si tel est le cas, l'établissement de crédit s'efforce d'obtenir la constitution immédiate d'un plan de règlement que, néanmoins, il fait garantir par une action judiciaire, ne serait-ce que pour éviter le risque de forclusion.

*b) La saisie des rémunérations, la saisie-vente du mobilier, celle des véhicules ou des biens placés dans un coffre-fort, la saisieattribution des comptes, la saisie des droits d'associés et des valeurs mobilières, constituent autant de **mesures d'exécution** auxquelles les établissements de crédit peuvent recourir après avoir obtenu une décision de justice.*

Les établissements de crédit déterminent leur choix d'une procédure d'exécution en fonction du coût et de l'espérance de gain associés à chaque instrument.

Les débiteurs sont relativement bien protégés par diverses règles. Ainsi, la loi de 1991 affirme le principe selon lequel toute mesure d'exécution protége le domicile, et prévoit que la saisie-vente de biens meubles ne peut être effectuée que lorsque d'autres mesures ont échoué, parmi lesquelles la vente amiable.

En outre, une liste des biens insaisissables est établie par la loi : créances insaisissables versées sur un compte, provisions, sommes et pensions à caractère alimentaire, biens nécessaires à la vie et au travail du débiteur et de sa famille, principalement.

3. La stratégie des établissements de crédit : banques et établissements spécialisés

Elle est assez différenciée et peut, au prix d'une certaine schématisation, être analysée en distinguant les catégories de crédit et les organismes distributeurs :

- les crédits immobiliers, qui sont largement distribués par les banques, sont traités selon une logique de long terme : le débiteur s'engage pour une durée longue, de 7 à 15 ans, non révocable sauf dans les cas de renégociations de prêts qui peuvent toutefois atteindre des volumes significatifs en période de baisse des taux d'intérêt. En conséquence, le banquier s'efforce de nouer une relation de proximité et de confiance avec son client auquel il proposera, le cas échéant, des prêts ponctuels en complément. Il exige le plus souvent la domiciliation des salaires sur le compte du client, ce qui lui permet de bien connaître la situation financière de celui-ci ;
- les crédits à la consommation en revanche ont en principe un caractère plus temporaire (même un crédit dit « permanent » a vocation à être remboursé un jour...). Dès lors, l'attitude des établissements de crédit peut différer :

- les banques vont consentir le plus souvent ce crédit, sous une forme variée (cf. IV A) mais toujours comme composante d'une relation financière large et durable avec le client dont elle tiennent le compte, sur lequel sont parfois versés salaires et revenus divers, sur lequel elles imputent des avis de prélèvement... Elles connaissent donc fort bien la situation financière du client et sont capables de suivre l'évolution du risque. Simultanément, en cas d'incident, elles souhaiteront le plus souvent trouver une solution de nature à préserver au mieux la relation financière c'est-à-dire une solution acceptable à la fois pour le débiteur et elles-mêmes ;
- les établissements spécialisés travaillent davantage selon une logique de produit. Ils souhaitent développer l'utilisation de crédits renouvelables mobilisés par cartes par exemple et s'efforcent de conquérir une clientèle sans en connaître réellement les caractéristiques financières. Certes, les méthodes de scoring utilisées sont basées sur l'étude de séries statistiques longues permettant de calculer les probabilités de défaillance en fonction de plusieurs critères ; elles sont considérées comme suffisamment fiables pour maintenir le risque moyen à un niveau acceptable. Mais la relation avec le client est dépersonnalisée et, en cas d'incident, la réaction peut être plus brutale. Certaines pratiques de recouvrement énergique des créances ont même été dénoncées (pressions sur l'entourage ou l'employeur...). Si elles demeurent rares, il n'en reste pas moins que l'incitation à procéder au remboursement est souvent suffisamment forte pour que le débiteur soit enclin à recourir à d'autres formes de crédit : retour à un crédit bancaire classique s'il peut encore en remplir les conditions ou demande de prêt personnel « global » qui s'analyse comme un remplacement de l'ensemble des crédits en cours par un prêt unique. Certains établissements offrent ce type de produit (à des taux débiteurs allant de 7 % à 12 % environ, avec frais de dossier et assurance décès-invalidité en sus, ce qui peut conduire à des taux proches de 16 %). Toutefois, des garanties sont souvent demandées (par exemple, contrat de travail à durée indéterminée ou garantie hypothécaire). Des officines peuvent également offrir une telle solution avec de moindres exigences mais aussi avec des taux d'intérêt proches de l'usure. Les journaux gratuits servent souvent de support à de telles offres.

L'offre de tous les établissements de crédit est très dynamique, tant au niveau des crédits immobiliers qu'à celui des crédits à la consommation. Elle s'appuie sur des taux d'intérêt historiquement bas et sur une volonté de consommation des ménages soutenue en particulier par le développement de produits nouveaux (informatique, communication...). Elle s'inscrit dans une logique économique visant à développer le crédit au secteur privé, marché attractif actuellement puisque le financement de la dette publique devrait se stabiliser puis décroître à moyen terme en Europe.

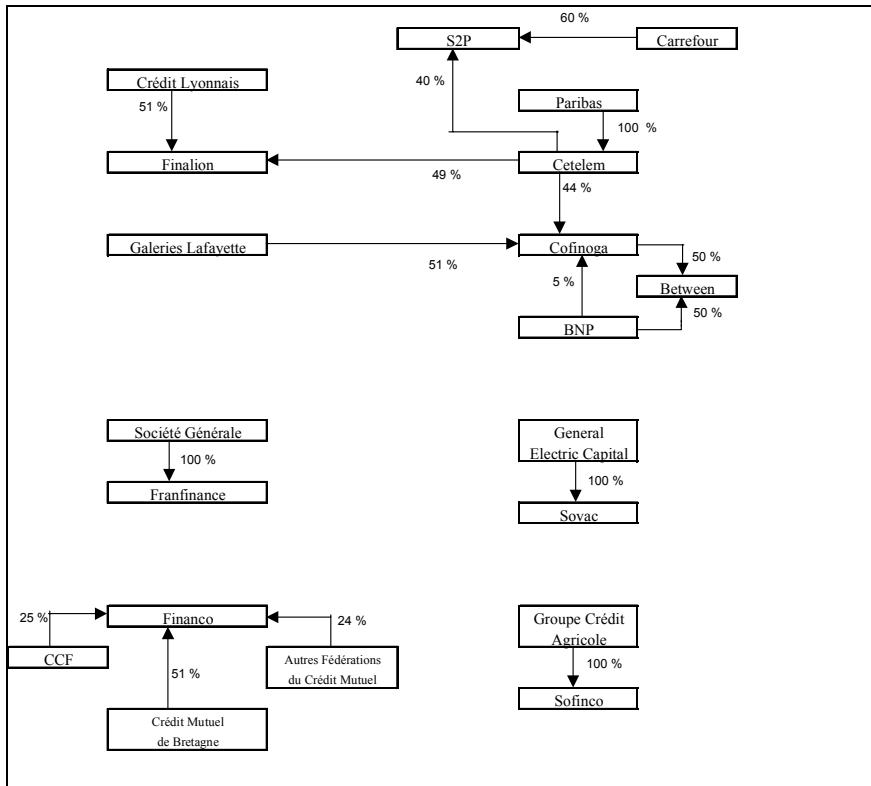
Ce dynamisme de l'offre, en soi positif tant pour l'activité des établissements de crédit que pour la croissance économique, ne doit cependant

pas verser dans certains excès. En septembre 1998, trois établissements ont été condamnés en justice pour des campagnes publicitaires mensongères : leurs publicités laissaient croire aux ménages qu'ils pouvaient obtenir un crédit en quelques minutes, par simple appel téléphonique pour deux d'entre elles. Or, la loi sur le crédit à la consommation accorde au souscripteur un délai de rétractation de 7 jours, ce qui exclut tout versement de fonds avant ce délai.

Les méthodes de distribution des crédits, qui diffèrent entre banques teneurs de compte et autres établissements de crédit, laisseraient à penser qu'une certaine répartition de clientèle s'opère. La réalité est toutefois plus complexe : les clients de banques classiques, qui bénéficient d'une relation de confiance avec leur chargé de compte, obtiennent certes plus aisément des crédits mais ils peuvent également s'adresser ponctuellement à des établissements spécialisés. En revanche, il est vrai que des ménages en difficulté ne peuvent accéder au crédit bancaire classique et seront contraints de recourir à un crédit à la consommation renouvelable plus onéreux, s'ils satisfont au scoring pratiqué par l'établissement spécialisé.

Au demeurant, il convient d'observer que banque et établissement spécialisé font souvent partie d'un même groupe bancaire, à l'intérieur duquel coexistent donc les deux méthodes de distribution du crédit analysées ci-dessous.

Schéma 1 : Crédit à la consommation : principaux liens banques/établissements spécialisés (en juin 1999)



Source : Conseil économique et social.

C - LA PROTECTION DES EMPRUNTEURS EN FRANCE ET DANS L'UNION EUROPÉENNE

1. Le crédit à la consommation

1.1. La directive européenne

Dans le cadre de la politique de protection des consommateurs, les Etats membres ont été amenés à réglementer le crédit à la consommation. Deux directives ont été adoptées : la directive 87/102 du 22 décembre 1986 et la directive 90/88 du 22 février 1990 qui modifie la première en ce qui concerne la méthode de calcul du taux annuel effectif global. Un rapport de la Commission européenne sur l'application de la directive 87/102 a été présenté au Conseil et au Parlement en mai 1995.

Pour la France, les textes de transposition sont la loi 89-421 du 23 juin 1989, relative à l'information et à la protection des consommateurs ainsi qu'à diverses pratiques commerciales, et la loi 89-1010 du 31 décembre 1989, relative à la prévention et au règlement des difficultés liées au surendettement des

particuliers et des familles (« Loi Neiertz »). Il faut rappeler également que la loi 78-22 du 10 janvier 1978 relative à l'information et à la protection des consommateurs dans le domaine du crédit (« Loi Scrivener ») contenait déjà bon nombre des dispositions figurant dans la directive.

Par cette directive, le législateur a voulu rappeler les dispositions législatives, réglementaires et administratives des Etats membres afin, d'une part, d'éviter les distorsions de concurrence entre les prêteurs et, d'autre part, d'assurer un certain niveau de protection du consommateur. Les dispositions essentielles peuvent être regroupées en quatre domaines :

a) L'information du consommateur

La directive fait obligation aux prêteurs de communiquer certaines informations dans la publicité relative au crédit à la consommation, notamment le coût du crédit et le taux annuel effectif global (TAEG), mais chaque Etat reste libre de calculer ce dernier selon sa propre méthode.

Elle renforce le formalisme entourant la signature d'un contrat de crédit, lequel doit reprendre toutes les clauses essentielles de l'opération, parmi lesquelles le TAEG ou, à défaut, le taux annuel et les frais applicables dès la conclusion du contrat, et l'indication éventuelle d'un délai de réflexion.

Dans le cas où un crédit a été consenti par un établissement sous forme d'avance sur compte courant (à l'exception des comptes auxquels est attachée une carte de crédit), le contrat doit indiquer également le plafond éventuel du crédit et les modalités selon lesquelles il peut être mis fin au contrat.

Toutefois, il importe de souligner que la directive n'interdit pas les publicités agressives et ne réglemente pas le démarchage à domicile. De même, si elle encourage les Etats à instituer un délai de réflexion de sept jours, elle ne rend pas ce délai obligatoire.

b) Le droit au remboursement anticipé

La directive dispose que le consommateur a le droit de s'acquitter par anticipation des obligations découlant, pour lui, du contrat de crédit, auquel cas il bénéficie d'une réduction équitable du coût, selon les dispositions arrêtées par les Etats membres. Si la faculté de procéder à un remboursement anticipé se trouve ainsi consacrée, il faut constater que la norme européenne demeure en deçà de la norme française, qui prévoit que l'emprunteur est toujours libre de rembourser par anticipation, en partie ou en totalité et, depuis la loi de 1989, sans indemnité, le crédit qui lui a été consenti.

c) La protection contre les conditions abusives

La directive impose un minimum de protections en faveur de l'emprunteur dans ses rapports avec le prêteur, d'une part, et le vendeur, d'autre part.

Ainsi, lorsqu'il s'agit d'un crédit consenti en vue de l'acquisition de biens, les Etats membres doivent fixer les conditions dans lesquelles les biens peuvent être repris, notamment sans l'accord de l'emprunteur.

Ainsi, lorsque les droits du prêteur sont cédés à un tiers, l'emprunteur peut faire valoir à leur égard, les mêmes exceptions et défenses qu'à l'égard du prêteur initial.

d) La réglementation des activités d'intermédiaire

Les Etats membres doivent veiller :

- à ce que les personnes proposant des crédits ou servant d'intermédiaire pour la conclusion de contrats soient autorisées à le faire (« système d'agrément ») ;
- ou bien à ce qu'un organisme officiel ou une institution soit chargé d'une mission de contrôle (« système de contrôle ») ;
- ou bien encore, à ce que des organismes appropriés soient conçus pour recevoir des réclamations ou fournir des informations (« système de réclamations »).

1.2. La législation nationale

Conformément à l'article 17 de la directive communautaire, la Commission a présenté au Conseil et au Parlement, en mai 1995, un rapport sur l'application de celle-ci. Il ressort de cet état comparatif des législations nationales que la législation française contient de nombreux éléments plus protecteurs que la directive. Il faut savoir, en effet, que la directive n'empêche pas les Etats membres de maintenir ou d'adopter des dispositions plus strictes pour la protection des consommateurs. Les Etats ont ainsi complété les règles communautaires par des dispositions propres, ou simplement conservé certaines règles spécifiques.

Plusieurs dispositions favorables aux consommateurs, qui ne se retrouvent pas dans les législations des autres pays, ont été ainsi recensées :

- l'absence d'exemption de la réglementation pour les crédits sans intérêts, les contrats destinés à la rénovation ou à l'amélioration d'un immeuble, les contrats de location avec option d'achat ou les découverts bancaires ;
- l'absence de frais en cas de remboursement anticipé ;
- l'interdiction des lettres de change et autres instruments cambiaires ;
- le délai de rétractation de sept jours.

Il apparaît donc que notre législation contient des éléments plus protecteurs que celles de la plupart des Etats membres. Cette forte protection des emprunteurs est une spécificité dont les établissements de crédit et les particuliers pourraient souffrir si les établissements des autres pays de l'union européenne proposaient, par la voie de la libre prestation de services, des crédits à la consommation en euros à taux faible, ne bénéficiant pas des mêmes garanties¹. Les établissements de crédit français pourraient certes se prévaloir, auprès des consommateurs, de la supériorité des protections attachées aux crédits octroyés dans le cadre du droit français. Néanmoins, il y a fort à penser que la concurrence s'effectuerait principalement, à grand renfort de publicité, sur les taux au détriment de la qualité des protections d'où l'importance d'appliquer le droit en vigueur dans le pays d'accueil (cf 1.3).

¹ Cf. avis du Conseil économique et social du 10 décembre 1997 sur le rapport de J.P. Moussy « *L'avenir du système bancaire en France dans le contexte de la monnaie unique* ».

1.3. Réglementation du pays d'origine ou du pays d'accueil : l'incertitude demeure

Pour prévenir une telle concurrence, les pouvoirs publics français pourraient exiger l'application uniforme du droit en vigueur dans le pays d'accueil, quelque soit le pays de l'implantation de l'établissement prêteur, en excitant de « l'intérêt général ».

La Cour de Justice européenne a dégagé les critères pour qu'une réglementation puisse être opposée, au nom de l'intérêt général, à un établissement agissant dans le cadre de la libre prestation de services. Dans son arrêt « *Säger* »¹, la Cour a jugé que cette réglementation devrait être :

- d'intérêt général ;
- non discriminatoire ;
- objectivement nécessaire ;
- proportionnée à l'objectif poursuivi.

La Commission européenne a jugé nécessaire d'ajouter d'autres critères restrictifs². « *Il faut également que l'intérêt général ne soit pas sauvegardé par les règles auxquelles le prestataire est déjà soumis dans l'Etat membre où il est établi* ». « *Il faut aussi que la restriction relève d'un domaine non bancaisé (...)* ». En effet, le niveau d'harmonisation atteint par les directives détermine ce que l'on peut appeler « l'intérêt général communautaire ». Il résulte de cette conception que dans un domaine de réglementation harmonisé tel est le cas de la réglementation du crédit à la consommation l'intérêt général ne pourrait être invoqué. Les prêteurs des autres Etats membres pourraient ainsi, lorsqu'ils agissent en libre prestation de services en France, s'exonérer du respect des dispositions du code de la consommation, alors même qu'elles sont plus protectrices que celles de la directive.

Ainsi, en matière de crédit à la consommation, comment par exemple justifier que l'intérêt général, en France, exige que les offres de crédit soient rédigées en conformité à des modèles-types imposés qu'aurait à respecter tout établissement de crédit agissant en libre prestation de services sur notre territoire ? Comment justifier aussi, au nom de l'intérêt général, l'existence en France d'un droit de rétractation inconnu dans beaucoup d'autres pays de l'Union ?

Le Comité des usagers du Conseil national du Crédit et du Titre souligne dans son rapport pour 1995-1996 que la notion d'intérêt général communautaire mise en avant par la Commission, qui dépasse la jurisprudence de la Cour de Justice, paraît critiquable. En effet, elle revient à figer l'harmonisation à un niveau qu'il ne serait pas légitime de dépasser alors même que la directive ouvre la possibilité aux Etats membres d'aller au-delà de ses dispositions.

Mais il est clair que, dans ce débat, l'influence des Etats membres dont la législation nationale est moins précise ou moins rigoureuse que la réglementation française a pu être déterminante. Ainsi, la Grande-Bretagne reste fermement

¹ Arrêt du 25 juillet 1991, affaire C 76/90.

² Communication de la Commission du 1^{er} juillet 1997 sur la liberté de prestation de services et d'intérêt général dans la deuxième directive de coordination bancaire.

opposée à toute harmonisation européenne *par le haut* en étant dans le même temps très favorable à l'application de la loi du pays d'origine aux opérations transfrontalières. Cette combinaison constitue de fait -pour tous les prêteurs dont la législation nationale est « souple »- le meilleur moyen de s'assurer d'un avantage concurrentiel important, leur propre réglementation pouvant alors être exportée, au travers des contrats conclus à distance, vers des pays où le niveau de protection du consommateur serait plus élevé mais ne contraindrait finalement que les opérateurs locaux.

La loi du pays d'accueil ou loi du pays du consommateur fait aujourd'hui en France l'unanimité chez les professionnels du crédit comme chez les organisations de consommateurs (voir l'avis du Conseil national de la Consommation rendu le 17 décembre 1998).

Elle a été défendue par le Gouvernement ; on peut rappeler les principaux extraits du mémorandum d'avril 1998 adressé à la Commission : « *La France est favorable à l'application du droit du pays d'accueil dans le cadre des transactions transfrontalières (...) le principe (...) est le seul à vraiment garantir au consommateur le niveau de protection satisfaisant dans la mesure où il préserve pour celui-ci le recours aux dispositions protectrices qui lui sont familières et selon des procédures qui sont compréhensibles et abordables pour lui (...).* »

D'autre part, cette approche permet de placer, de la façon la plus rigoureuse, les établissements financiers dans les conditions de concurrence parfaitement identiques, dans la mesure où le droit applicable pour un même consommateur est exactement le même quelque soit le lieu d'établissement de ces mêmes établissements (...). »

2. Le crédit immobilier

Il n'y a pas actuellement de projet de texte européen d'harmonisation en cette matière. La réglementation française se distingue très nettement de celles applicables dans les autres pays dans au moins deux domaines bien précis : le risque de taux imposé aux prêteurs lors de la mise en place des crédits et le mécanisme de remboursement anticipé.

La loi du 13 juillet 1979 impose une garantie du taux accordé à l'emprunteur lors de la mise en place de crédits immobiliers. En application de cette loi, les établissements prêteurs sont en effet tenus de maintenir les conditions de leur offre pendant un délai minimum de 30 jours et ce, quelle que soit l'évolution des conditions de refinancement au cours de cette période. Ils sont donc contraints de prendre un risque de taux qui est d'autant plus important qu'au-delà de ce délai d'un mois, le contrat de prêt est soumis à la condition résolutoire de la non-conclusion de l'opération financée dans les 4 mois suivant l'acceptation de l'offre de l'emprunteur.

Ce risque de taux, imposé au prêteur, peut donc courir sur une période de 5 mois. Pour être complet, il faut préciser qu'un risque de même nature existe en matière de crédit à la consommation puisque la remise de l'offre oblige le prêteur à maintenir les conditions indiquées pendant une durée minimale de 15 jours à compter de son acceptation. Mais il est vrai qu'alors, la période de risque est toujours beaucoup plus courte et que l'incidence en est moindre, compte tenu de

la possibilité de remboursement anticipé des crédits immobiliers, également propre à la législation française.

La loi de 1979 exclut en effet l'interdiction contractuelle des remboursements anticipés et elle plafonne les indemnités à un semestre d'intérêts dans la limite de 3 % du capital restant dû¹. Si l'on excepte le cas de la Belgique où les indemnités de remboursement anticipé sont limitées à un semestre d'intérêts, il n'existe dans aucune autre législation européenne de dispositions restreignant la liberté contractuelle en matière de limitation des remboursements anticipés. Dans la plupart, le problème d'ailleurs ne se pose pas dans les mêmes termes qu'en France en raison de la prédominance des prêts à taux variable. S'agissant toutefois de prêts à taux fixe, il est partout possible d'interdire les remboursements anticipés ou de les assortir d'indemnités suffisantes pour couvrir le préjudice du prêteur, même si en pratique les indemnités prévues dans les contrats ne sont pas toujours exigées. Ajoutons que dans certains pays, comme par exemple l'Espagne et la Grande-Bretagne, l'importance des frais de dossier constitue un frein à la pratique des prêts substitutifs.

¹ La loi n° 99-532 du 25 juin 1999, relative à l'épargne et à la sécurité financière a introduit de nouvelles dispositions. Ainsi, désormais, les pénalités en cas de remboursement par anticipation, ne sont pas dues lorsque celui-ci est motivé par un changement du lieu d'activité professionnelle de l'emprunteur ou de son conjoint, leur décès ou la cessation forcée de leur activité professionnelle. Pour les autres cas, les dispositions antérieures demeurent.

**Dispositions applicables aux opérations de crédit
aux particuliers en Europe**

1. Délais de réflexion prévus par les lois sur le crédit à la consommation

Ces délais peuvent prendre deux formes : un délai de réflexion accordé avant la signature du crédit, qui est généralement assuré par le mécanisme de l'offre de crédit, dont l'irrévocabilité est garantie pour une durée donnée, et/ou un délai de rétractation.

	Longueur	Nature et conditions du délai
Allemagne	1 semaine	Délai de rétractation
Belgique	15 jours	Délai de rétractation
	7 jours	Délai de rétractation en cas de signature du contrat hors des locaux commerciaux
Espagne	10 jours ouvrables	Délai de réflexion : le prêteur peut ne pas maintenir son offre de crédit en cas de circonstances exceptionnelles ou qui ne lui sont pas imputables
France	15 jours	Durée de l'offre irrévocabile
	7 jours	Durée du délai de rétractation
Grande-Bretagne	5 jours	Délai de réflexion : uniquement en cas de signature du contrat hors des locaux commerciaux après négociation en présence du consommateur et du fournisseur de crédit
	14 jours	En cas d'achat à crédit par correspondance
Italie	Aucun délai	
Pays-Bas	14 jours	Délai de réflexion en cas de vente à tempérament
Portugal	7 jours	Délai de rétractation

2. Dispositions relatives au remboursement anticipé en crédit à la consommation

La comparaison porte ici sur la portée du droit au remboursement anticipé (total ou partiel), sur les conditions d'exercice de ce droit et sur la possibilité pour le prêteur de réclamer une indemnité.

	Remboursement total	Remboursement partiel	Délais et préavis	Indemnité
Allemagne	Oui (remboursement anticipé impossible pendant les 6 premiers mois pour certains types de crédits comme la vente à tempérament)	Oui (remboursement anticipé impossible pendant les 6 premiers mois pour certains types de crédits comme la vente à tempérament)	Préavis de 3 mois	Non
Belgique	Oui	Oui, sans réduction du coût du crédit	1 mois	Le montant de la réduction doit atteindre 75 % au moins du coût total du crédit ayant trait au remboursement anticipé
Espagne	Oui	Oui	Remboursement possible à tout moment	Oui, si prévue au contrat plafonnée ¹
France	Oui	Oui, sous certaines conditions ²	Pas de préavis légal	Non
Grande-Bretagne	Oui	Possible, mais le rabais sur le coût du crédit n'est dû que si le remboursement est imposé par le prêteur		Payée sous forme de préavis : la date du remboursement peut être fictivement repoussée de : 2 mois pour les crédits <à 5 ans -1 mois pour les crédits >à 5 ans
Italie	Oui	Il semblerait que l'emprunteur n'ait qu'un droit de résiliation du contrat, ce qui exclurait le remboursement partiel	Pas de préavis légal	L'indemnité est plafonnée à 1 % du capital restant dû
Pays-Bas	Oui	Oui, sous conditions		Indemnité de remplacement
Portugal	Oui	Oui	Le préavis est défini par le contrat	L'indemnité due au prêteur est prévue par le contrat

¹ 1,5 % du capital remboursé par anticipation pour un prêt à taux variable, 3 % pour un prêt à taux fixe.

² Le prêteur peut s'opposer au remboursement partiel d'un montant inférieur à trois fois le montant contractuel de la première échéance non échue.

3. Eléments entrant dans le calcul du TAEG

Bien qu'ayant fait l'objet d'une harmonisation européenne (directive 90/88), ces éléments varient beaucoup d'un pays à l'autre. La définition d'une assiette harmonisée est certainement un préalable indispensable à l'adoption d'une méthode de calcul unique.

	Eléments entrant dans le calcul du TAEG	Eléments expressément exclus	Réglementation de l'usure
Allemagne	Application de la directive : tous les coûts, y compris les intérêts et autres frais, que le consommateur est tenu de payer pour le crédit. Depuis le 1/01/1993, l'assurance obligatoire du solde restant dû est incluse dans le TAEG	Eléments exclus par la directive	Contrôle subjectif : Normes jurisprudentielles : un contrat de vente à crédit ou de prêt personnel peut être frappé de nullité si son taux excède le double du niveau moyen des taux pour des crédits de même type
Belgique	- frais d'enquête - frais de publicité - frais de constitution du dossier - frais de consultation de fichiers - frais gestion, d'administration et d'encaissement - frais liés à une carte de crédit ou à tout moyen de paiement semblable - commissions de courtage - prime d'assurance-crédit - et d'une manière générale, tous les frais qui peuvent être réclamés par le prêteur ou son intermédiaire au consommateur ou à sa caution.	- frais et indemnités convenus en cas d'inexécution du contrat - frais afférents aux suretés réelles - frais découlant normalement de l'opération d'achat, qu'elle soit à crédit ou au comptant Si le consommateur dispose d'une liberté de choix raisonnable : - frais de transfert des fonds et de maintien d'un compte destiné au crédit - frais d'assurance - frais de cartes de paiement pour d'autres fonctions que celles relatives à l'octroi du crédit - cotisations dues au titre de l'inscription à des associations ou à des groupes et qui découlent d'accords distincts du contrat de crédit	Plafond : le TAEG maximum en fonction du type, du montant et de la durée du crédit, est fixé par décret au minimum tous les 6 mois. La méthode de calcul n'est pas rendue publique. Trois taux sont déterminés : - ventes et prêts à tempérament et autres types de crédit - crédit-bail - ouverture de crédit Sanctions : le prêteur demandant un taux supérieur encourt des sanctions pénales, administratives et civiles (les obligations de l'emprunteur sont réduites au prix au comptant du bien acheté à crédit, ou au montant emprunté).
Espagne	Reprise de la définition donnée par l'article 1-2-e de la directive. - les intérêts - tous les autres frais et charges que le consommateur doit supporter en raison du crédit, y compris les garanties qui seront exigées par le prêteur en cas de défaillance, de chômage, d'emprisonnement ou d'invalidité du consommateur.	- frais payables à des tiers (impôts et frais de notaire) - frais que le consommateur n'est pas tenu de payer.	Contrôle subjectif : La loi exige : - disproportion entre intérêt du contrat et prix normal de l'argent - exploitation de la situation précaire, de l'insécurité ou des facultés mentales limitées de l'emprunteur par le prêteur La loi sur le crédit à la consommation impose un taux maximum (2,5 fois le taux légal) pour les avances en compte courant
France	- intérêts - frais, commissions et rémunérations de toute nature, directes et indirectes, y compris ceux qui sont payés ou dus à des intermédiaires intervenus de quelque manière que ce soit dans l'octroi du prêt, même si ces frais, commissions ou rémunérations correspondent à des débours réels.	- frais et indemnités dus par l'emprunteur en cas de défaillance	Taux de l'usure : taux qui excède de plus du tiers le taux effectif moyen pratiqué au cours du trimestre précédent par les établissements de crédit pour des opérations de même nature comportant des risques analogues.
Grande-Bretagne	Toutes les charges nées : - du contrat de crédit - de tout autre contrat conclu en vue de respecter les dispositions du contrat de crédit - de tout autre contrat dont la conclusion est nécessaire à l'obtention du crédit - les frais de sûreté, caution, etc. - les frais de courtage	- frais découlant normalement de l'opération d'achat, qu'elle soit à crédit ou au comptant - frais encourus en cas de défaillance - frais accessoires - frais bancaires - arrangements en matière de surveillance et d'entretien s'ils ne sont pas nécessaires à l'obtention du crédit, ou si l'emprunteur a le choix du prestataire de services - les frais d'assurance-vie ayant pour objet de rembourser le capital - les frais d'assurance si l'emprunteur a le choix de l'assureur	Contrôle subjectif : - seul le débiteur ou son garant peut saisir le tribunal - les tribunaux peuvent, avec une large marge d'appréciation, sanctionner des taux manifestement excessifs en tenant compte du taux du marché ainsi que de la situation de l'emprunteur - la jurisprudence en la matière est moins développée qu'en Allemagne, car peu de plaintes sont déposées au titre de l'usure - dans le cas de condamnation du prêteur, la dette n'est pas annulée

Italie	<ul style="list-style-type: none"> - le remboursement du capital et des intérêts - les dépenses relatives à la phase préliminaire de la négociation du crédit - frais d'encaissement - commissions d'intermédiation - frais d'assurance imposée par le prêteur 	<ul style="list-style-type: none"> - frais liés à l'achat proprement dit - frais de transfert de fonds - frais occasionnés par le défaut de l'emprunteur - frais d'assurance si n'est pas obligatoire pour l'obtention du crédit 	<ul style="list-style-type: none"> Plafond : taux dépassant de 50 % le taux moyen global appliquée par les banques et les institutions financières. Cette moyenne est calculée par le Ministère du Trésor tous les trois mois et est publiée au JO. Sanction : l'infraction est commise automatiquement lorsqu'un taux usuritaire est appliquée ou offert. Des circonstances aggravantes peuvent être appliquées : l'état de nécessité de la victime ainsi que le fait que le crédit soit accordé par un professionnel, une banque ou une institution financière.
Pays-Bas	<ul style="list-style-type: none"> - assurance obligatoire - frais encourus en cas de défaut de paiement ou de remboursement anticipé <p>Il s'agit des seuls frais pouvant être mis à la charge de l'emprunteur</p>		Réglementation administrative du coût du crédit à la consommation : les taux maxima en fonction de la durée et du montant du crédit sont fixés en fonction du coût de refinancement et des frais de gestions fixes et variables
Portugal	Reproduction de la directive.		

4. Remboursement anticipé en financement immobilier

	Remboursement anticipé
Allemagne	<p>Prêts à taux fixe :</p> <ul style="list-style-type: none"> - prêts hypothécaires : le droit au remboursement peut être suspendu pendant 10 ans au maximum (en pratique, pour la durée de la part du prêt qui est à taux fixe). Si le remboursement est autorisé, l'établissement prêteur peut réclamer une indemnité compensant son préjudice (égale à la différence entre le taux du prêt et le taux de refinancement) - épargne-logement : le remboursement est possible à tout moment <p>Prêt à taux variable :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Préavis de 3 mois - Indemnité selon les mêmes règles que pour les prêts à taux fixe
Belgique	<p>Droit au remboursement :</p> <ul style="list-style-type: none"> - total : à tout moment - partiel : selon dispositions contractuelles. Le prêteur ne peut toutefois s'opposer au remboursement partiel une fois par année civile ou au remboursement égal à un minimum de 10 % du capital <p>Indemnité :</p> <p>Elle doit être prévue par le contrat</p> <p>Elle est calculée au taux du crédit sur le capital restant dû. Pour les ouvertures de crédit, il s'agit d'une indemnité pour mise à disposition du capital calculée sur la fraction non prélevée du capital</p>
Espagne	<p>Droit au remboursement :</p> <ul style="list-style-type: none"> - l'emprunteur a depuis 1994 le droit de subroger le créancier hypothécaire sans son consentement <p>Indemnité :</p> <ul style="list-style-type: none"> - 1 % du capital restant dû pour les prêts à taux variable - 2,5 % pour les prêts à taux fixe d'un montant inférieur à 40 millions de pesetas, s'ils sont convertis en prêts à taux variable (accord entre le gouvernement et les établissements de crédit, conclu en oct. 1996)
France	<p>Droit au remboursement :</p> <ul style="list-style-type: none"> - oui, total ou partiel <p>Indemnité :</p> <ul style="list-style-type: none"> - un semestre d'intérêts, plafonnée à 3 % du capital restant dû
Grande-Bretagne	<p>Droit au remboursement :</p> <ul style="list-style-type: none"> - sans commission pour les prêts à taux variable (mais frais de dossiers) - 3 mois d'intérêts pour les prêts à taux fixe
Italie	<p>Indemnité :</p> <ul style="list-style-type: none"> - 5 % du capital restant dû pour les prêts à taux fixe - 2 % pour les prêts à taux variable
Pays-Bas	<ul style="list-style-type: none"> - possibilité de suspension conventionnelle du droit au remboursement anticipé - le prêteur peut réclamer une indemnité compensant la perte occasionnée par le remboursement anticipé

Source : Rapport d'activité 1997 de l'Association Française des Sociétés financières (pages 57 à 59).

TITRE II
LE SURENDETTEMENT DES MÉNAGES

I - LES CAUSES DE SURENDETTEMENT

Depuis 1989, année du vote de la première loi Neiertz, le profil des surendettés a évolué. Certes il serait abusif, car trop schématique, d'affirmer que l'on est globalement passé d'un « surendettement actif », caractérisé par une accumulation exagérée de crédits eu égard aux revenus, à un « surendettement passif » déclenché par l'apparition d'un évènement extérieur qui affecte gravement la capacité de remboursement des ménages. La réalité est beaucoup plus complexe et mêle étroitement les deux composantes.

Contrairement à une idée trop couramment admise, les populations touchées ne sont pas nécessairement des populations défavorisées au départ. Le surendettement est alors la conséquence d'une mobilité sociale descendante liée à la matérialisation de risques (chômage, divorce ou séparation, maladie).

Les baisses brutales de ressources consécutives à l'importance du chômage de longue durée, à l'augmentation du travail précaire et aux ruptures de situation matrimoniales expliquent en grande partie l'ampleur du surendettement. Toutefois, le chômage est le facteur qui prédomine : ainsi selon une enquête effectuée par la Banque de France en 1993, il ressort qu'une situation de chômage de l'un des membres du foyer est constatée dans 40 % des dossiers déposés devant une commission de surendettement alors que, selon une enquête précédente réalisée en 1991, ce pourcentage était seulement de 27 %. L'endettement observé dans ces dossiers fait apparaître à la fois des crédits bancaires et, de plus en plus, des arriérés de dettes de la vie courante (loyer, électricité, téléphone par exemple). Le traitement de ces dossiers dits « sociaux » par les commissions est particulièrement problématique car l'insuffisance structurelle des ressources laisse une marge de manœuvre très étroite.

Bien que ne disposant pas, au niveau national, de statistiques de nature quantitative permettant de déterminer un profil des surendettés (catégories socio-professionnelles, âge, situation familiale), la Banque de France a connaissance d'études réalisées par certaines commissions de surendettement.

Les données statistiques disponibles montrent que le déséquilibre budgétaire résulte de plus en plus souvent d'un choc économique qui ne permet plus d'honorer les engagements financiers contractés dans le passé.

Tableau 12 : Commission du Maine et Loire

Cause du surendettement	1995	1997
Chômage	41,1 %	34,6 %
Baisse de ressources	8,2 %	5,5 %
Maladie	7,1 %	6,4 %
Séparation	9,6 %	17,4 %
Endettement initial	23,8 %	30,9 %
Diminution prestations sociales	2,5 %	3,2 %
Autres	7,7 %	2,0 %

Source : Banque de France.

Tableau 13 : Commission de la Meuse

Cause du surendettement	1995	1997
Chômage	33 %	37 %
Maladie	5 %	6 %
Endettement initial	47 %	33 %
Divorce	11 %	11 %
Autres	4 %	13 %

Tableau 14 : Commission de Loire-Atlantique - Secteur de Saint-Nazaire

Causes du surendettement	Année 1997
Chômage	43 %
Divorce-séparation	8 %
Maladie	5 %
Veuvage	2 %
Endettement initial	9 %
Baisse des ressources	13 %
Accident du travail	1 %
Autres	19 %

Source : Banque de France.

Il ressort clairement que le mythe moderne du consommateur, prêt à s'endetter pour satisfaire ses désirs a vécu. L'usage des crédits de consommation répond, de plus en plus, à la nécessité de desserrer un budget insuffisant. Que surviennent des aléas imprévisibles et la spirale de l'endettement se profile.

II - LES CARACTÉRISTIQUES DES MÉNAGES SURENDETTÉS

A - LES CARACTÉRISTIQUES DES MÉNAGES EUX-MÊMES

Les statistiques des commissions de surendettement font apparaître, en cumul de 1990¹ au 31 octobre 1999, près de 850 000 dossiers déposés dans le cadre de la phase amiable contre 730 000 à fin décembre 1998. Sur cet ensemble de dossiers, un peu plus de 406 000 s'étaient traduits par l'établissement de plans, cependant que quelque 67 000 étaient déclarés irrecevables et plus de 200 000 débouchaient sur un constat de non-accord. En outre, plus de 72 000 dossiers ont été déposés en phase de recommandation.

Afin de préciser les principales caractéristiques des surendettés, on peut recourir à l'enquête du Centre de Recherche sur l'Epargne (CREP) effectuée d'octobre 1994 à janvier 1995 à la demande du Comité consultatif du Conseil national du Crédit et du Titre. Cette enquête déjà ancienne, réalisée à partir d'un échantillon limité de 790 dossiers regroupant des informations recueillies auprès des commissions départementales de surendettement (88 %) ou des tribunaux (12 %), mériterait d'être renouvelée pour prendre en compte les évolutions des

¹ Les commissions de surendettement ont commencé à fonctionner en mars 1990.

dernières années. Néanmoins cette analyse permet de mieux cerner et comprendre la population des ménages surendettés.

Selon l'âge du chef de ménage : on observe une forte concentration des surendettés dans la tranche d'âge de 35 à 54 ans. En 1994, cette tranche d'âge correspondait à 38 % de l'ensemble des ménages, 51 % des ménages endettés et à 67 % des ménages surendettés. C'est donc aux alentours du milieu du cycle de vie que se concentrent les phénomènes de surendettement.

S'agissant de la catégorie socioprofessionnelle : on relève que les ménages dont le chef est indépendant ou cadre supérieur représentaient, en 1994, 18 % de la population totale, 21 % des ménages endettés alors qu'ils n'étaient que moins de 4 % chez les surendettés¹. De même, les retraités, qui formaient 29 % de la population totale des ménages et 18 % de la population des endettés, représentaient seulement 8 % des surendettés. Les professions intermédiaires se caractérisent par une légère sur-représentation : alors qu'elles représentent 13 % de la population totale, 19 % sont endettées et 17 % sont surendettées. Au total, les catégories « ouvriers », « employés » et « professions intermédiaires » sont les plus touchées.

Selon le statut d'occupation du logement : on note que la proportion d'accédants à la propriété est de 24 % pour les ménages endettés contre 38 % pour les ménages surendettés. Celle de locataires est respectivement de l'ordre de 35 % et 49 %. En revanche, la proportion de propriétaires définitifs qui atteint 36 % chez les endettés, n'est que de 9 % chez les surendettés.

En matière de revenu : d'après l'étude du CREP, le revenu mensuel total du foyer surendetté ressortait à un peu plus de 10 000 F (soit 1 524,49 euros), alors que pour l'ensemble des ménages, il était estimé à un peu plus de 11 000 F (soit 1 676,94 euros) ; l'écart n'est donc apparemment pas énorme, mais il se creuse si l'on passe à un revenu par unité de consommation, puisque la taille moyenne des ménages surendettés est relativement importante. Avec en moyenne un revenu par unité de consommation de 4 300 F (soit 655,53 euros), les surendettés se situent entre les deuxième et troisième déciles tels qu'ils apparaissent dans les revenus fiscaux.

De façon générale, si les revenus d'activité sont présents chez à peu près quatre sur cinq des ménages surendettés, on peut noter la fréquence élevée des revenus de transfert : près de 60 % d'allocations familiales, plus de 20 % d'allocations chômage et près de 40 % d'aides personnalisées au logement, indépendamment de l'allocation logement elle-même.

Il est donc malaisé de dresser le profil du ménage surendetté, sur la base de l'échantillon retenu par le CREP. On peut néanmoins observer qu'au début des années 1990, le surendettement touche plus fréquemment des ménages en milieu de cycle de vie, d'assez grande taille, le plus souvent actifs, de catégories plutôt modestes, les personnes en situation d'exclusion, n'ayant pas accès au crédit bancaire, étant plutôt moins représentées.

¹ Les lois sur le surendettement excluant les dettes professionnelles, cette catégorie peut apparaître sous-représentée du fait de la présence des indépendants.

Des travaux plus récents effectués par l'Observatoire de l'endettement des ménages¹ apportent un éclairage complémentaire permettant de préciser les caractéristiques des ménages qui paraissent financièrement les plus fragiles et aboutissent aux mêmes conclusions que l'étude du CREP. Il s'agit de ménages présentant tous les signes d'un degré élevé d'exposition au risque de défaillance : exerçant des professions faiblement qualifiées, leur risque de chômage est plus grand que pour les autres ménages endettés ; ils ont connu récemment une forte dégradation de leur situation financière et ont en outre dû faire face à des dépenses imprévues très difficiles à supporter sur leur budget courant ; le recours aux crédits de trésorerie et au découvert bancaire semble dès lors constituer la seule réponse possible. L'enquête porte sur 1 303 ménages dont 206 constituent la population des plus fragiles appelée « cible ». Dans l'ensemble, il peut être intéressant de constater que les caractéristiques socio-démographiques de la cible ne permettent pas nettement de singulariser les ménages qui la composent par rapport aux ménages endettés de l'échantillon.

Dans l'ensemble, les ménages de l'échantillon sont d'âge moyen : 57,5 % ont entre 35 et 54 ans. Mais cela est aussi le cas de ceux qui s'endettent au titre de l'immobilier ;

Ils résident pour 21,6 % en Ile de France, mais cela ne constitue pas non plus une singularité marquée. Une approche par catégorie d'agglomération montrerait qu'aucune différence significative ne distingue l'échantillon du reste des ménages ;

Les ménages étudiés ont peut être plus fréquemment trois enfants ou plus, mais la différence n'est pas statistiquement déterminante ;

Le statut d'occupation laisse apparaître une forte représentation des locataires ;

La proportion de faiblement qualifiées est plus grande : 54,9 % d'ouvriers et d'employés ;

La situation financière de ces ménages est nettement dégradée puisque 68,6 % ont récemment connu une détérioration de leur situation financière soit deux fois plus que pour l'ensemble des autres ménages. En revanche, seuls 5 % des ménages de la cible ont vu s'améliorer leur situation financière.

Enfin et bien que ces deux études ne le mentionne pas, il est manifeste que le surendetté tend de plus en plus à appartenir à une cellule rendue monoparentale par un divorce ou une séparation avec deux ou trois enfants à charge. Cette cause apparaît récurrente parmi celles repérées par les commissions de surendettement. Elle affecte le plus souvent des femmes.

¹ « *Les facteurs de fragilité des ménages endettés* », article de M. Michel Mouillart paru dans la revue « *Fondations* » (n° 118 - novembre 1998).

Tableau 15 : Les caractéristiques socio-démographiques

En % de la sous-population	(1)	Hors cible			
		Non endettés	Crédits immobiliers seulement	Crédits immobiliers et autres crédits	Autres crédits seulement
Âge du chef de ménage					
- moins de 35 ans	21,8	18,8	15,3	19,7	33,0
- 35 à 54 ans	57,5	24,7	61,3	55,3	37,8
- 55 ans et plus	20,6	56,5	23,4	24,8	29,2
PCS ¹ du chef de ménage					
- ouvrier, employé	54,9	21,6	33,0	41,0	37,9
- profession intermédiaire	13,0	9,3	17,2	16,6	20,0
- indépendant, cadre, profession libérale	15,3	11,9	31,4	19,8	15,0
- retraité, inactif	16,7	57,2	18,3	22,6	27,1
Région de résidence					
- Île de France	21,6	18,7	17,3	19,6	13,1
- Province	78,4	81,3	82,7	80,4	86,9
Nombre d'enfants					
- pas d'enfant	65,0	84,0	59,5	59,1	71,5
- 1 ou 2 enfants	26,9	14,0	33,6	35,7	25,6
- 3 enfants et plus	8,1	2,0	6,9	5,2	2,9
Statut d'occupation					
- propriétaire/accédant	48,0	53,6	89,0	93,0	24,3
- locataire HLM	21,3	13,6	2,6	1,9	29,0
- autre locataire	30,7	32,8	8,4	5,1	46,7

(1) L'enquête porte sur 1 303 ménages dont 206 constituant la population cible : ceux qui ont un dossier en commission de surendettement ou qui estiment leurs charges beaucoup trop élevées.

Source : Observatoire de l'endettement ménages (Enquête complémentaire - 1998).

¹ Professions et catégories socio-professionnelles.

Tableau 16 : La situation financière

En % de la sous-population	Cible	Hors cible			
		Non endettés	Crédits immobiliers seulement	Crédits immobiliers et autres crédits	Autres crédits seulement
Part de ceux qui utilisent le découvert bancaire	68,6	11,4	15,6	37,8	38,5
Appréciation sur le budget - à l'aise ou suffisant sauf imprévu - c'est juste ou difficile - les dettes sont nécessaires	13,3 46,2 40,5	62,8 37,2 -	68,9 31,1 -	50,4 49,6 -	54,9 45,1 -
Appréciation sur les charges de remboursement - pas de remboursement - supportables ou très supportables - élevées ou trop élevées - beaucoup trop élevées	12,3 9,9 19,0 58,8	100,0 - - -	- 65,7 34,3 -	- 46,1 53,9 -	- 71,5 28,5 -
La situation financière s'est récemment - améliorée - stabilisée - dégradée	5,0 30,3 64,7	13,0 50,3 36,7	17,0 53,1 29,9	11,8 50,7 37,5	22,4 46,3 31,3

Source : Observatoire de l'endettement des ménages (Enquête complémentaire - 1998).

En conclusion, il semble difficile de dégager le profil du surendetté : aucune caractéristique n'explique à elle seule la situation de surendettement et il est malaisé de reconnaître et de hiérarchiser les facteurs de fragilité des ménages. Il y a sans doute des caractéristiques structurelles qui exposent les ménages au risque de surendettement (faibles ressources, taille de la famille, non propriété du logement...). Mais ce risque ne se concrétise que lorsque survient un facteur déclenchant (maladie, divorce, séparation, chômage...).

B - LA NATURE DES DETTES

Le CREP, dans son enquête précitée, a cherché à mesurer à partir d'un échantillon de 790 dossiers examinés en commissions de surendettement, la nature et la proportion des dettes contractées. De cette analyse, il ressort qu'en 1993, 3 % des surendettés le sont pour des raisons indépendantes du recours au crédit (arriérés de charges diverses, d'impôts, de cotisations sociales ...), 30 % le sont uniquement au titre des crédits souscrits et les 2/3 ont un passif qui provient des deux origines.

Parmi les 97 % de surendettés dont le passif comporte des crédits, deux pôles apparaissent nettement : un peu plus de la moitié des ménages le sont majoritairement ou uniquement au titre des divers crédits à la consommation, l'autre moitié a contracté un ou des prêts immobiliers pour l'acquisition de la résidence principale, prêts le plus souvent complétés par divers crédits à la consommation pour équiper cette même résidence. Les situations de surendettement relèvent donc pratiquement toujours du multi-endettement.

Selon les travaux du CREP mentionnés ci-dessus les charges récurrentes non liées au recours au crédit s'élevaient en moyenne à un peu plus de 3 000 F en 1994 (soit 457,35 euros) par mois (soit une proportion d'environ 30 % par rapport au revenu des ménages) et correspondaient principalement au logement (loyers et charges de copropriété), aux impôts nationaux ou locaux, enfin aux charges de fonctionnement du foyer (eau, gaz, électricité, téléphone). Près de 60 % des ménages surendettés ont accumulé des retards dans le paiement de ces différentes charges : pour ceux-là, les arriérés à payer s'élevaient à un peu moins de 20 000 F (soit 3 048,98 euros), une somme qui représentait donc en moyenne deux mois de revenus. Parmi les charges arriérées, on a affaire dans 30 % des cas aux impôts locaux, dans 21 % aux loyers et autres charges de logement, dans 19 % à des primes d'assurance, dans 17 % à l'impôt sur le revenu, et dans 14 à 15 % à la redevance TV et aux factures de France Telecom.

S'agissant des charges mensuelles de remboursement de prêts, elles s'élevaient à quelque 6 000 F (soit 914,69 euros). Un calcul simple manifeste bien l'ampleur des problèmes rencontrés. En additionnant les charges récurrentes et les remboursements, on parvenait en moyenne à un montant mensuel d'environ 9 000 F (soit 1 372,04 euros) pour un revenu dont on sait qu'il ne dépassait que de peu 10 000 F (soit 1 524,49 euros). Avec la différence, il faudrait donc que les ménages puissent faire face aux dépenses d'alimentation, d'habillement, d'automobiles pour ceux qui en sont équipés, etc. Cet objectif évidemment impossible à réaliser justifie alors d'un « traitement » par les commissions de surendettement.

III - LE TRAITEMENT DES SITUATIONS DE SURENDETTEMENT

A - LE DISPOSITIF LÉGISLATIF

1. La loi de 1989 instaure une procédure collective

Avec la loi du 31 décembre 1989, relative à la prévention et au règlement amiable des difficultés liées au surendettement des particuliers et des familles,

couramment dénommée « loi sur le surendettement » ou encore « loi Neiertz », du nom de son initiatrice, notre pays s'est pour la première fois, doté d'un dispositif spécifique destiné à résoudre les situations de surendettement. Jusqu'alors la seule¹ possibilité offerte au débiteur surendetté était de solliciter du juge d'instance des délais de paiement, susceptibles d'excéder deux ans, ainsi que le sursis à l'exécution des poursuites éventuellement engagées à son encontre par les créanciers agissant individuellement.

La loi a institué un dispositif destiné à s'appliquer à une situation qu'elle ne définissait pas parce que, si le phénomène du surendettement peut être décrit et ses causes analysées, aucun critère ne peut le définir si bien que le phénomène de surendettement y est défini de façon extensive, à l'article 1er, 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* ».

La loi du 31 décembre 1989 (89-1010) a en premier lieu créée une procédure de règlement amiable offerte facultativement au débiteur comme alternative à la procédure judiciaire. Est ainsi instituée une commission départementale d'examen des situations de surendettement des particuliers. Elle comprend le représentant de l'Etat dans le département, président, le trésorier-payeur général, vice-président, le représentant local de la Banque de France, qui en assure le secrétariat, ainsi que deux personnalités choisies par le représentant de l'Etat dans le département, l'une sur proposition de l'Association française des établissements de crédit et l'autre sur proposition des associations familiales ou de consommation.

La tâche de cette commission est d'essayer de parvenir dans un délai bref, initialement fixé à deux mois à compter de sa saisine, à une solution négociée, c'est-à-dire à un plan amiable de règlement du passif accepté par le débiteur et ses créanciers (article 4 : « *La commission s'efforce de concilier les parties en vue de l'élaboration d'un plan conventionnel de règlement* »).

Si, dans le délai imparti, la commission n'a pu recueillir l'accord des intéressés ou si, pendant l'examen du dossier, un créancier engage une procédure d'exécution, les intéressés peuvent demander au juge d'instance d'ouvrir une procédure de redressement judiciaire civil. Pour assurer le redressement, le juge d'instance peut reporter ou rééchelonner le paiement des dettes autres que fiscales, parafiscales ou envers les organismes de sécurité sociale, sans que le délai de report ou d'échelonnement puisse excéder cinq ans ou la moitié de la durée restant à courir des emprunts en cours ou décider d'imputer les paiements en priorité sur le capital ou encore que les échéances reportées ou rééchelonnées portent intérêt à un taux réduit.

L'économie du dispositif repose donc sur un système à deux degrés : la commission et le juge. L'objectif poursuivi par ce dispositif est à la fois de privilégier les solutions amiables et d'éviter un afflux de dossiers vers les juridictions. Le souhait implicite du législateur est que les créanciers, une fois

¹ A l'exception notable cependant des départements du Haut-Rhin, du Bas-Rhin et de la Moselle où un système de faillite civile existait au profit de simples particuliers. Ce système coexiste aujourd'hui avec le droit commun du traitement du surendettement. En Alsace, par exemple, en 1997, 1 173 dossiers ont été déposés devant les commissions de surendettement tandis que 1 426 débiteurs ont préféré recourir au système de la faillite civile.

informés de l'état d'endettement global de leur débiteur, préfèrent consentir volontairement des sacrifices devant la commission plutôt que se voir imposer une solution par le juge. Ce dernier, s'il est saisi directement d'un cas de surendettement, peut solliciter la collaboration de la commission et, si sa saisine intervient après un constat de désaccord, peut bénéficier du travail d'instruction accompli par cette dernière et, le cas échéant, s'inspirer du projet de plan établi par celle-ci.

L'instauration d'un mécanisme curatif a été accompagné, seconde originalité de la loi, d'un volet préventif. Celui-ci repose sur l'instauration d'un fichier national des incidents de remboursement de crédit aux particuliers (FICP), dont la gestion est confiée à la Banque de France et qui permet aux organismes de crédit, par une simple consultation, d'individualiser à titre préventif les emprunteurs qui n'ont pu honorer certaines échéances. En revanche, si le débiteur a pu régler ses dettes grâce à la conclusion d'un nouvel emprunt qui au total aggraverait sa situation financière, le fichier ne fournira aucune information. Au total, ce fichier ne permet donc pas de cerner toutes les difficultés financières, mais c'est de manière délibérée qu'il a été ainsi conçu par le législateur au motif qu'un fichier positif qui regroupe toutes les informations relatives à l'endettement des ménages porterait atteinte aux libertés.

2. La loi de 1995 place les commissions de surendettement au cœur du dispositif

Le dispositif élaboré en 1989 a fait l'objet d'une réforme significative qui trouve sa traduction dans la loi du 8 février 1995 (95-125) relative à l'organisation des juridictions et à la procédure pénale et administrative. Ce texte comporte des aménagements importants de la procédure, renforçant le pouvoir des commissions de surendettement, supprimant la procédure judiciaire et ne conférant au juge qu'un pouvoir d'homologation des recommandations de la commission.

Avec la dégradation de la conjoncture économique à partir de la fin de l'année 1992, les procédures instituées en 1989 ont été confrontées à un changement de nature du surendettement qui résultait davantage d'une contraction brutale des ressources perçues (« endettement passif ») que d'une consommation excessive de crédits (surendettement dit actif). Autrement dit, les dossiers à « dominante sociale » caractérisés par une incapacité à faire face aux dépenses de la vie courante, se sont multipliés (cf. Titre I). Ainsi, alors qu'on estimait en 1989 à environ 200 000 le nombre des ménages surendettés, le nombre de dossiers déposés a atteint 365 700 à la fin de l'année 1994.

Dans un contexte caractérisé par un volume de demandes nettement supérieur aux anticipations, la dualité de la procédure a occasionné des dysfonctionnements auxquels le législateur a souhaité remédier. En effet, si, dans deux cas sur trois, la conciliation menée sous l'égide des commissions aboutissait à la signature d'un plan conventionnel dans un délai de trois mois environ, les tribunaux n'étaient en revanche pas en mesure de traiter, dans des délais satisfaisants, les dossiers qui leur étaient soumis, souvent les plus difficiles, puisque n'ayant pu aboutir en phase amiable, et qui de surcroît avaient évolué depuis leur examen par la commission.

Sans modifier le champ d'application ni les critères de recevabilité de la demande, la nouvelle législation fait de la commission de surendettement le point de passage obligé, alors que précédemment l'alternative s'offrait au débiteur de saisir, soit la commission, soit le juge. La loi prévoit une procédure en trois étapes. La phase amiable étant maintenue, l'innovation principale consiste à confier aux commissions, en cas de désaccord, la mission d'élaborer un plan de réaménagement des dettes auquel le juge de l'exécution est chargé de conférer force exécutoire. Cette deuxième phase, permettant à la commission de formuler des recommandations après avoir recueilli les observations des parties, est ouverte à la demande du débiteur. Les mesures susceptibles d'être recommandées sont celles que le juge pouvait imposer dans le cadre de l'ancienne procédure de redressement judiciaire civil (cf. supra). Les mesures recommandées peuvent être autorisées dans les quinze jours de la notification. Au départ, le juge lui confère force exécutoire. En cas de contestation, ce système offre l'avantage de faire bénéficier le juge de l'expertise technique de la commission alors qu'ultérieurement il se trouvait fréquemment contraint de reprendre à son point de départ l'instruction des créances, la situation du débiteur ayant généralement évolué depuis son examen par la commission.

3. La loi de 1998 contre les exclusions complète ce dispositif

La loi d'orientation du 29 juillet 1998 consacrée à la lutte contre les exclusions (98-657) comporte un dispositif relatif à l'amélioration de la procédure de traitement des situations de surendettement (chapitre Ier du sous titre II). Cette loi vise à permettre aux commissions de surendettement de traiter, avec des outils mieux adaptés, les situations les plus compromises.

L'analyse qui sous-tend la loi repose sur trois séries d'évolutions. D'une part, la croissance quasi ininterrompue, depuis plusieurs années, du nombre de dépôts de dossiers devant les commissions (ce point sera traité ci-après). D'autre part, l'évolution du profil des surendettés, caractérisée par un nombre grandissant de ménages ayant subi une dégradation de leur situation financière, consécutive à une baisse de ressources ayant pour origine des causes indépendantes de leur volonté comme la maladie, le décès d'un conjoint, la séparation et surtout le chômage. Enfin, devant l'absence de capacité de remboursement présentée dans de nombreuses décisions, les commissions ont été contraintes de recommander des mesures de report.

La loi de juillet 1998 comporte deux volets principaux. D'une part, elle modifie certains aspects de l'organisation et du fonctionnement des commissions de surendettement. Leur composition est ainsi élargie (passant de cinq à six membres) au directeur départemental des services fiscaux dont la présence pourrait faciliter le problème du traitement des dettes fiscales. La loi de 1998 renforce la procédure d'établissement du passif et de vérification des créances : après que la commission eût dressé l'état d'endettement du débiteur, les créanciers disposent de 30 jours pour fournir, en cas de désaccord, les justifications de leur créance. S'il conteste cette justification, le débiteur dispose de vingt jours pour demander à la commission de dresser un état aussi fidèle et exhaustif que possible de son endettement. Il dispose en outre, autre modification, du droit d'être entendu par la commission à sa propre demande et

non plus comme antérieurement à la demande de celle-ci et de saisir le juge d'une demande de suspension des procédures d'exécution. Par ailleurs, la loi prévoit l'inscription du débiteur au Fichier national des incidents de remboursements des crédits aux particuliers (FICP), immédiatement après que la commission a reconnu la recevabilité du dossier alors que jusqu'à présent cette inscription n'avait lieu qu'à compter de la date d'adoption du plan amiable. La durée d'inscription au FICP dépend du remboursement final des dettes mais ne peut excéder huit ans.

Le second volet de la loi améliore les dispositifs de traitement des dossiers les plus difficiles. En premier lieu, il est prévu un montant de ressources minimales restant au ménage surendetté. Cette uniformisation du « reste à vivre » est un progrès dans la mesure où les commissions avaient développé des critères qui, au fil du temps, pouvaient être assez différents selon les départements. Désormais, le « reste à vivre » est calé par le barème des quotités saisissables du code du travail et ne peut être inférieur au montant du RMI majoré de 50 % dans le cas d'un ménage¹. Ce mode de calcul s'impose à la commission comme, le cas échéant, au juge de l'exécution.

La commission continue à recommander les mesures assez classiques que la réforme de 1995 lui avait permis de mettre en oeuvre sous le contrôle du juge de l'exécution : rééchelonnement des prêts, dont le délai maximum est porté de 5 à 8 ans, diminution du taux d'intérêt qui, innovation introduite par la loi, ne peut être supérieur au taux légal (3,36 % actuellement), imputation prioritaire des paiements sur le capital et remise totale ou partielle du solde restant dû après vente du logement principal.

¹ Ainsi, dans le cas d'un débiteur n'ayant aucune personne à charge le montant ne pourra être inférieur au montant du RMI, soit pour 1999, 2 502,30 F (soit 381,47 euros), tandis que dans le cas d'un débiteur vivant en couple avec ou sans enfant (ménages), le montant du reste à vivre sera, pour 1999, de 3 753,45 F (soit 572,21 euros).

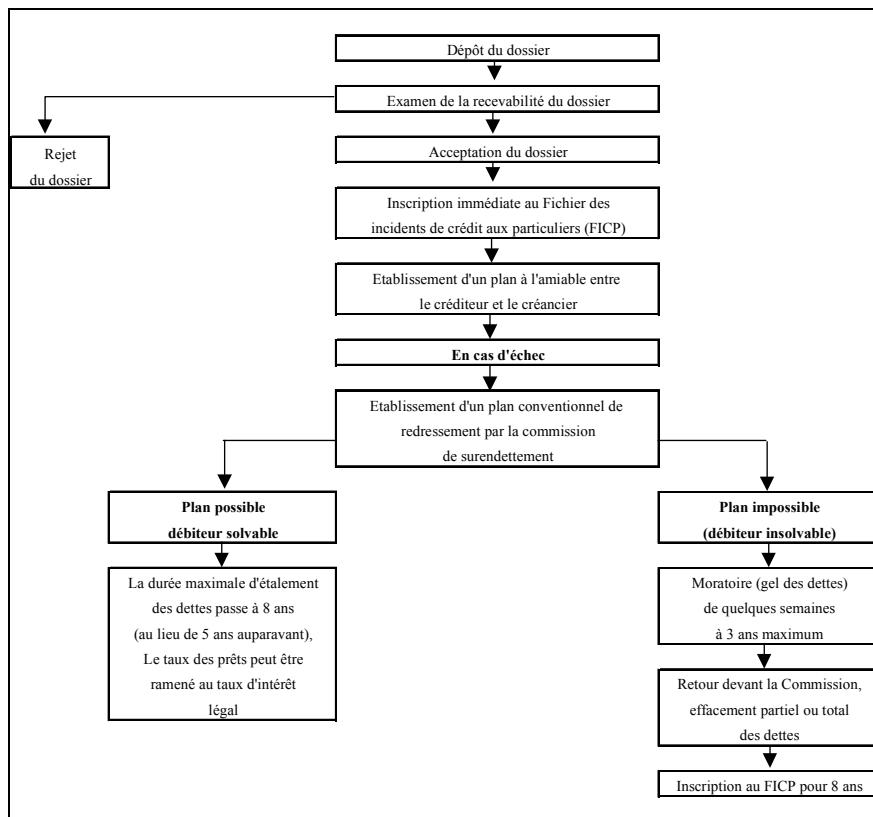
Mais la principale disposition de la loi réside, dans l'hypothèse où l'insolvabilité du débiteur rend inapplicable ces mesures, dans la faculté pour la commission de recommander :

- dans un premier temps, un moratoire c'est-à-dire un report des dettes, autres qu'alimentaires et fiscales, sur une durée maximale de trois ans ;
- dans un second temps, à l'issue de ce moratoire et si la situation du débiteur n'a pas évolué favorablement, un effacement total ou partiel des dettes autres qu'alimentaires et fiscales.

Ces mesures ne deviennent exécutoires qu'après leur homologation par le juge de l'exécution devant lequel, d'ailleurs, elles peuvent être contestées. En contrepartie, aucun nouvel effacement ne peut intervenir dans une période de huit ans, pour des dettes « similaires » à celles qui ont donné lieu à un effacement (le concept de « similaire » laisse ouvertes certaines possibilités d'appréciation : dettes de même nature, de même durée...).

Par ailleurs, une possibilité exceptionnelle d'effacement de certaines dettes fiscales existe depuis septembre 1999 jusqu'à fin janvier 2000. Cette mesure concerne des personnes et des ménages en grande difficulté ayant déjà déposé un dossier auprès d'une commission de surendettement. L'effacement de la dette porte sur les cotisations d'impôt sur le revenu, de taxe d'habitation, de taxe foncière et sur le montant de la redevance télévision restant dues à la date de la demande, ainsi que sur les intérêts afférents à ces impositions.

Schéma 2 : Surendettement : schéma de la nouvelle procédure



Source : Conseil économique et social.

B - L'ACTIVITÉ DES COMMISSIONS DE SURENDETTEMENT ET SON ÉVOLUTION DANS LE TEMPS

1. Le contexte général

Il existe à l'heure actuelle cent dix sept commissions de surendettement sur l'ensemble du territoire métropolitain. Pour en retracer l'activité, il convient bien entendu de faire appel à un certain nombre de données chiffrées. Mais ces éléments quantitatifs doivent être en permanence éclairés par quelques notions fondamentales relatives à la nature de ces commissions et à l'évolution du contexte dans lequel s'est inscrite leur action.

Les commissions de surendettement, instituées par la loi du 31 décembre 1989, ont été opérationnelles à compter du 1er mars 1990. D'après les évaluations réalisées par les experts en matière de crédit, on estimait à cette date à environ 200 000 les personnes ayant contracté un endettement excessif par rapport à leurs ressources. Il convient de noter que ce développement ne posait pas de problème économique global puisqu'il ne concernait qu'un nombre relativement limité d'emprunteurs. De manière générale, l'endettement constaté

en France restait limité par rapport à celui observé dans certains pays étrangers, notamment anglo-saxons.

Seconde caractéristique, les commissions sont avant tout des instances de conciliation mises en place pour éviter la procédure de la faillite civile. Le principe de la loi de 1989 était que les problèmes de surendettement devaient, de manière générale, être résolus en priorité par une tentative de conciliation entre le débiteur et ses créanciers. Ce n'est qu'en cas d'échec de cette tentative que le juge pouvait être appelé à intervenir de manière autoritaire. Certes le juge pouvait être saisi directement par le débiteur mais ce n'était pas vraiment l'esprit de la loi. Le texte de 1995, qui a renforcé les pouvoirs des commissions, a d'ailleurs supprimé cette possibilité, dans le but de soulager les tribunaux d'une charge de travail de plus en plus lourde. Mais cette réforme n'a pas changé l'esprit dans lequel travaillent les commissions qui est, avant tout, de tenter de parvenir à une solution négociée.

Troisième caractéristique, les commissions sont des instances à la fois collégiales et décentralisées. Il n'existe aucune autorité hiérarchique nationale sur les commissions. Certes, chacun de leurs membres, le Préfet, le Trésorier Payeur Général, le représentant de la Banque de France, le représentant des établissements de crédit et celui des organisations familiales ou de consommateurs peut recevoir des directives ou des conseils de la part de l'institution ou de l'organisation dont il relève. Mais en dernier ressort, chaque commission est souveraine et ceci explique que, quels que soient les efforts d'harmonisation, des divergences ont pu subsister. C'est le cas en ce qui concerne les méthodes de travail, les priorités, ou encore la détermination du « reste à vivre » laissé aux surendettés.

C'est dans ce contexte qui a évolué qu'il convient de décrire l'activité des commissions et son évolution depuis 1991.

2. L'activité des commissions

En France, de 1990 au 31 octobre 1999, les commissions avaient reçu en nombre cumulé près de 850 000 dossiers et en avaient entièrement traité 784 000. Schématiquement, on peut distinguer, depuis l'origine, trois périodes qui coïncident, peu ou prou, avec les trois interventions du législateur.

2.1. La période allant de 1990 à 1992

Elle est marquée, surtout en 1990 et 1991, par une explosion des dépôts de dossiers (90 000 en 1990, 160 000 pendant les deux premières années) correspondant, pour une grande partie d'entre eux, aux conséquences d'une mauvaise utilisation du crédit, tant de la part des prêteurs que de celle des emprunteurs. C'est en effet, vers le milieu de la décennie 1980 et surtout après la suppression de l'encadrement du crédit (1985) que les banques et les sociétés financières se sont lancées massivement sur le marché du crédit aux particuliers. Ces derniers ont découvert les délices et les pièges de nouvelles formes de crédit comme le découvert permanent, souvent associé à l'emploi d'une carte, ou encore la location avec option d'achat. Les prêts aidés pour l'accession à la propriété immobilière, souvent assortis d'intérêts progressifs dans un contexte de désinflation, ont également contribué à ce surendettement. Ils ont souvent permis

l'acquisition de logement imparfaitement achevés et relativement mal situés, générant de nouvelles dépenses fréquemment à l'origine d'une « spirale d'endettement ». Tout cela se développait alors même que la progression nominale des revenus se ralentissait (cf Titre I).

Les commissions ont eu à traiter dans les premières années de leur existence beaucoup de ces situations, qui s'étaient accumulées, faute de dispositif légal adapté. C'est au cours de cette période que les commissions ont mis au point leur doctrine en matière de recevabilité des dossiers.

Rappelons à cet égard que la loi pose trois conditions pour la recevabilité : il faut que le débiteur soit dans l'impossibilité manifeste de faire face à son passif échu ou à échoir, l'endettement ne doit pas être de nature professionnelle (ce qui pose des problèmes en cas « d'endettement mixte ») ; enfin le débiteur doit être de bonne foi. Cette dernière condition a donné lieu, à l'origine à de nombreux débats : en règle générale, les commissions ont admis la recevabilité des dossiers de tous les débiteurs sauf de ceux qui se sont conduits avec une malhonnêteté évidente (notamment en faisant des déclarations intentionnellement mensongères à la commission) mais elles ont refusé de se référer à la notion de bonne foi « contractuelle » qui les aurait conduit à examiner le contenu des déclarations du débiteur à ses créanciers lors de la souscription de chaque crédit. Les créanciers ont, de leur côté, rapidement compris l'inutilité d'engager des contentieux sur ce terrain, dans la mesure où une telle démarche, loin d'augmenter leurs chances de recouvrer les créances, ne faisait que retarder le travail des commissions et l'élaboration des plans de redressement.

Les commissions ont également arrêté leur méthode de travail qui consiste à déterminer une capacité de remboursement - établie par différence entre les revenus du débiteur et ce qui lui est nécessaire pour faire face à ses charges courantes et à l'entretien de son foyer (ce qu'on appelle communément le « reste à vivre ») - et à répartir cette capacité entre les différents créanciers en leur proposant différents types de mesures : des reports ou des rééchelonnements de dettes, des réductions de taux d'intérêt, voire des abandons de créances.

Il convient à cette occasion de signaler, dès cette période, deux constantes de l'action des commissions qui se sont affirmées :

- d'une part, les créanciers se montrent, sauf exception rarissime, réticents à accepter officiellement des abandons de créance (notamment par crainte du précédent ainsi créé et du risque de « contagion ») ;
- d'autre part, les commissions privilégient systématiquement, conformément d'ailleurs aux directives ministérielles, la sauvegarde du logement familial et ne préconisent que très rarement la vente de ce dernier, sauf lorsque son entretien est manifestement disproportionné avec les ressources du ménage. Mais, hormis ce cas, les commissions s'efforcent d'éviter la liquidation du domicile ainsi que celle du véhicule lorsque celui-ci est indispensable au foyer, notamment pour permettre le trajet entre le domicile et le lieu de travail. Des organismes d'HLM ont ainsi choisi de racheter des

logements pour les relouer aux ménages surendettés, évitant ainsi expulsion et ventes aux enchères à vil prix.

La recherche d'un équilibre dans le temps entre des intérêts opposés apparaît bien comme la clé d'un dénouement global de relations financières qui ne peuvent plus être traitées dans le cadre commercial et civil traditionnel.

2.2. *De 1992 à 1995*

La seconde période, qui va de 1992 à septembre 1995, est marquée par une stabilisation des dépôts de dossiers autour de 68 000 par an. Elle se distingue également par une consolidation des méthodes de travail et des résultats obtenus : le taux de conclusion des plans amiables par rapport aux constats d'échec s'accroît régulièrement pour s'établir entre 60 et 65 %. Le stock des dossiers restant à traiter en fin d'année est ainsi passé de 44 000 en 1990 à moins de 18 000 en 1994, ce qui témoigne d'importants gains d'efficacité dans le travail accompli par les commissions.

Cette période se caractérise également, selon les informations recueillies de diverses sources (secrétariats des commissions, confirmées par une enquête effectuée par le Centre de Recherche sur l'Epargne sur un échantillon de dossiers traités à l'époque et par des études réalisées dans plusieurs départements par l'Observatoire National de l'Action Sociale décentralisée (ODAS)), par une certaine évolution du profil des déposants de dossiers.

S'il est nécessaire de combattre les idées simplistes, notamment celle qui considère que le surendettement a complètement changé de nature, passant d'un « surendettement actif », caractérisé par une accumulation exagérée de crédits à un « surendettement passif » causé par des événements extérieurs sociaux ou économiques (cf Titre I), il est cependant possible de faire deux constatations :

- d'une part, les mesures préventives, et notamment la consultation désormais quasi systématique du Fichier national des incidents de remboursement des crédits aux particuliers (FICP) par les établissements de crédit, conduisent ces derniers à une attitude plus sélective en matière de distribution de crédits. Signalons que le FICP recense aujourd'hui environ 1 200 000 débiteurs, ce qui en fait un instrument très efficace en terme de prévention. Il faut toutefois préciser qu'une inscription au FICP n'entraîne pas, de droit, une interdiction mais constitue uniquement un élément d'information pour l'établissement qui interroge le fichier. Cela étant, c'est un élément qui est très sérieusement pris en compte par les établissements puisqu'il révèle que le débiteur n'a pas respecté ses engagements vis-à-vis d'un créancier antérieur ;
- d'autre part, les personnes confrontées à un problème de surendettement semblent être de plus en plus des personnes fragilisées par leur situation économique : ce sont de plus en plus des ménages à revenus modestes ou précaires qui s'endettent pour desserrer la contrainte budgétaire très forte qui pèse sur eux et que tout aléa fait sombrer dans une situation de surendettement.

Toutes les enquêtes effectuées à cette époque montrent que l'aléa principal est la perte d'un emploi : à partir de 1993, une situation de chômage de l'un des

membres du foyer est constatée dans 40 % des dossiers déposés, alors que ce pourcentage était de 27 % au cours des années 1990 et 1991. L'endettement observé dans ces dossiers fait apparaître à la fois des crédits bancaires et, de plus en plus, des arriérés de dettes de la vie courante (arriérés de loyer, d'électricité, de téléphone, par exemple).

Enfin, l'une des dernières caractéristiques de cette période est l'encombrement des juridictions qui ont à traiter les dossiers qui n'ont pu trouver de solution amiable. Cette tendance, déjà constatée en 1991 dans le rapport établi par M. Leron, député de la Drôme, n'a fait que s'aggraver dans la mesure où le nombre de dossiers est resté relativement soutenu et où les juges ont eu à traiter, selon des règles de procédure naturellement complexes, les dossiers par définition les plus difficiles puisqu'ils n'avaient pas abouti devant les commissions.

2.3. A partir du second semestre 1995

La réforme législative de 1995 fait des commissions les points d'entrée uniques de tous les dossiers (alors qu'auparavant, certains débiteurs pouvaient choisir de saisir directement le juge) et surtout, confie aux commissions, en cas d'échec de la phase amiable, la tâche d'élaborer des recommandations auxquelles le juge peut conférer force exécutoire. Le rôle du juge s'en trouve, bien entendu, singulièrement simplifié puisque d'une part, il n'a plus à réinstruire les dossiers et que, d'autre part, il n'a, en principe, qu'à vérifier la régularité de la procédure suivie et la légalité des mesures recommandées (sauf en cas de contestation de ces dernières par l'une des parties auquel cas il doit reprendre tout le dossier et élaborer un plan judiciaire). Un point important doit, toutefois, être noté : la loi de 1995 ne modifie en rien la nature des mesures pouvant être imposées en cas d'échec de la phase amiable : il s'agit toujours, pour l'essentiel, de reports ou de rééchelonnements de dettes (limités à cinq ans), de baisses des taux d'intérêt, mais il n'est pas possible, sauf dans un seul cas, prévu depuis 1990 (celui où la vente du logement principal ne permet pas de désintéresser le prêteur), d'imposer des abandons de créances.

Ce qui caractérise aussi cette période, c'est une nouvelle « explosion » des dépôts de dossiers devant les commissions qui augmentent de 24 % en 1996 par rapport à l'année précédente, puis encore de 10 % en 1997 et enfin de 24 % pour 1998, ce qui fait de l'année 1998 une « année record » en matière de dépôts de dossiers (environ 118 000 dossiers). Sur les dix premiers mois de l'année 1999, l'augmentation est encore de 15 %, le nombre des dossiers déposés avoisinant 10 000 par mois et 12 000 en octobre 1999.

Dans un premier temps, cette augmentation a pu être imputée à la réforme de 1995 qui a transféré vers les commissions un grand nombre de dossiers (entre 10 000 et 20 000) destinés à être traités par les juges. Il faut également souligner la plus grande médiatisation de la procédure qui est, de plus en plus, connue et « reconnue », de telle sorte que les travailleurs sociaux et même les établissements de crédit n'hésitent plus à orienter vers les commissions les familles en difficulté.

Mais l'explication essentielle de ce phénomène est plus structurelle. Elle réside probablement dans le prolongement et l'accentuation de la tendance

observée auparavant, à savoir que de nombreux déposants de dossiers sont désormais des débiteurs qui, dans un contexte de plus grande précarité de l'emploi, ont vu leurs ressources se contracter au point de ressentir de sérieuses difficultés pour assumer les charges de la vie courante.

Toutefois, il ne faut pas assimiler ces situations aux cas plus nombreux « d'exclusion sociale » que l'on relève par ailleurs ou à des comportements irresponsables des ménages : l'observation démontre, en effet, qu'au niveau national, la proportion de dossiers à caractère purement social est faible et, en tout cas, inférieure à 10 %, même si ce chiffre, qui recouvre des disparités locales importantes, a tendance à augmenter. En fait, ce type de dossiers se rencontre, de manière assez fréquente, pour des crédits de trésorerie ou des découverts bancaires mais ces crédits apparaissent davantage comme des réponses à une contrainte budgétaire trop forte pesant sur des ménages fragilisés que comme le résultat de démarches délibérées visant à profiter des facilités offertes par le crédit. C'est pourquoi l'opposition entre « surendettement actif » et « surendettement passif » apparaît de moins en moins pertinente. Cette opposition semble fonctionner avant tout comme un substitut contestable à l'analyse. Dans les faits, l'endettement créé une plus grande fragilité des ménages qui y ont recours. Les événements graves qui affectent ensuite ces ménages ont dès lors des effets plus profonds. La première réaction est d'accroître autant que possible l'endettement sous forme de crédits à la consommation. Les différentes dimensions se mêlent donc intimement et ne s'opposent pas vraiment.

L'élément fondamentalement nouveau réside dans le fait que les commissions sont de plus en plus saisies de dossiers présentant une capacité de remboursement négative ou nulle. On évalue la part de ces dossiers à 35 % de l'ensemble.

Face à ces situations, les commissions n'ont d'autre solution que de proposer aux parties ou de recommander au juge des mesures de report de dettes. A titre d'exemple, environ 40 % des plans conclus depuis le début de 1998 comportaient des moratoires. En outre, ces moratoires sont fréquemment de courte durée, les créanciers ne souhaitant généralement pas, en effet, perdre trop longtemps le contact avec leurs débiteurs ce qui les conduit fréquemment, même en période de moratoire, à exiger le paiement de « mensualités de contact » relativement faibles mais qui ont pour objet d'éviter que le débiteur s'installe durablement dans le non-paiement et finisse par oublier sa dette, voire qu'il leur échappe définitivement en changeant de domicile et de coordonnées bancaires. Ainsi, au cours de la même période, près de 60 % des moratoires étaient mis en place pour une durée inférieure ou égale à 18 mois. Cette pratique table par définition sur une amélioration de la situation du débiteur à l'issue du moratoire. Dans le cas contraire, le débiteur n'a d'autre alternative que de saisir à nouveau la commission. On estime actuellement que ces redépôts représentent environ 15 % des dossiers. Ce mécanisme « d'auto-alimentation » explique, pour une grande part, le rythme soutenu des dépôts de dossiers au cours des dernières années et justifie la réforme récente du dispositif.

3. L'efficacité de l'action des commissions

Cette efficacité peut être appréhendée de différentes manières. On peut observer tout d'abord que les commissions ont su faire face à des dépôts de dossiers beaucoup plus considérables que ce qui était escompté : près de 850 000 déposés en phase amiable jusqu'au 31 octobre 1999 dont 92 % ont été traités.

Les commissions ont également prouvé leur efficacité en absorbant sans difficulté majeure la réforme de 1995 : 67 000 recommandations ont été élaborées au 31 octobre 1999 sur 72 000 demandes de recommandations. Les délais de traitement des situations de surendettement ont par ailleurs connu une amélioration notable sans augmentation significative des effectifs affectés par la Banque de France à ce traitement. Alors qu'au moment de la réforme ce délai atteignait quinze mois pour un quart des dossiers en instance devant les tribunaux, il est aujourd'hui en moyenne d'un peu plus de six mois devant les commissions.

Enfin, les taux de succès de la procédure, qui n'ont cessé de croître depuis 1990, grâce notamment à la compréhension progressive du dispositif par les établissements de crédit, sont tout à fait satisfaisants : le taux de confection des plans amiables se situe, à l'heure actuelle, autour de 70 %. Cela étant, il ne faut pas se dissimuler que ce taux, qui a augmenté au cours des deux derniers exercices, recouvre, en fait, deux réalités différentes : des moratoires en proportion croissante, qui n'apportent qu'une solution provisoire aux difficultés rencontrées et de véritables plans, reposant sur un étalement et un allégement des dettes, censés apporter une solution définitive aux problèmes.

Reste la question de l'exécution effective de ces plans pour laquelle on ne dispose que d'indications partielles puisque le législateur n'a pas souhaité institutionnaliser un suivi généralisé des plans qui aurait eu pour effet de placer tous les débiteurs concernés sous une forme de tutelle. Tout d'abord, il ressort que la proportion des débiteurs qui reviennent devant les commissions pour demander la révision de leur plan est relativement faible : 59 000 demandes de révision au 31 octobre 1999 pour 850 000 dossiers déposés, soit un taux inférieur à 7 % des dépôts et 14,5 % des plans.

En second lieu, les statistiques tirées du FICP révèlent que seulement 13 à 14 % des plans signés donnent lieu à des incidents de paiement caractérisés, c'est-à-dire relativement graves, postérieurement à leur signature.

Enfin, l'enquête réalisée par le centre de recherche sur l'épargne (CREP) en mai 1995 à la demande du Comité consultatif du Conseil National du Crédit et du Titre a fait apparaître que, pour l'échantillon de débiteurs sélectionnés, la proportion de plans frappés de caducité du fait du non-respect par le débiteur des engagements souscrits était de l'ordre de 10 %.

Il reste que, selon cette enquête et d'après les observations effectuées sur le terrain par des organisations de consommateurs ou des observatoires sociaux, certains surendettés éprouvent des difficultés à exécuter leur plan, même si cette situation ne se traduit pas immédiatement par une demande de révision du plan. Cet état de choses peut résulter de deux causes pouvant d'ailleurs se conjuguer. Il arrive tout d'abord que le reste à vivre laissé au ménage par la commission ait été sous-évalué, et l'on se heurte sans doute ici au principe d'indépendance de

chaque commission. Toutes les directives données tant par les pouvoirs publics que par la Banque de France préconisent d'adopter des barèmes réalistes en la matière, tout en tenant compte des caractéristiques particulières de chaque situation. Chaque commission est donc libre de ses décisions et de son appréciation. Cela dit, des enquêtes effectuées, il ressort que la majorité des commissions ont tendance à fixer des forfaits relativement proches, inspirés de ceux fournis par les organisations familiales. En tout état de cause, ce problème du minimum vital devrait être résolu par la loi adoptée en juillet 1998 qui fixe dans son article 87 un plancher de ressources en dessous duquel la commission ne peut descendre. Il peut en second lieu advenir, et c'est le cas le plus fréquent actuellement, que les ménages les plus fragilisés voient leur situation financière continuer à se dégrader après la conclusion du plan. Tout laisse à penser qu'au fil des années, le pourcentage de plans frappés de caducité du fait du non-respect des engagements (10 % en mai 1995) s'est accru.

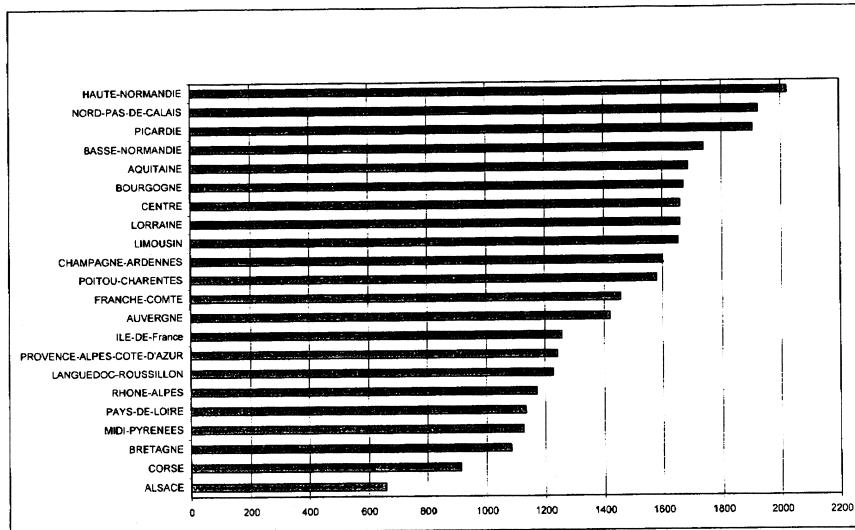
Tableau 17 : Bilan national de l'activité des commissions de surendettement par année civile

		1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	Cumul depuis le 1.03.1990 à fin octobre 1999
Dossiers déposés en phase amiable	A	90 174	68 075	63 830	68 863	68 608	70 112	86 999	95 756	117 854	842 107
Ouvertures de procédures de conciliation à la demande du juge	B	1 179	1 035	1 411	1 197	1 366	753	2	0	0	6 943
Dossiers estimés irrecevables	C	10 076	6 789	6 311	6 603	5 690	4 780	5 727	6 610	7 514	67 173
Dossiers recevables		64 320	60 240	55 067	57 003	59 000	56 400	71 588	80 161	94 349	688 292
Taux de recevabilité		86 %	90 %	90 %	90 %	91 %	92 %	93 %	92 %	93 %	92 %
Plans conventionnels	D	13 662	36 866	35 755	32 934	37 280	32 131	43 357	55 971	62 677	406 098
Constats de non accord	E	16 799	26 582	22 051	19 618	22 065	16 549	19 606	19 350	20 697	201 694
Taux de réussite ¹		45 %	58 %	62 %	63 %	63 %	66 %	69 %	74 %	75 %	67 %
Dossier clos	F	6 334	14 029	10 470	9 317	8 895	6 847	10 865	12 859	14 118	109 015
Dossiers traités en phase amiable		46 871	84 266	74 587	68 472	73 930	60 307	79 555	94 842	104 954	783 980
Taux de traitement en phase amiable ²		51 %	122 %	114 %	98 %	106 %	85 %	91 %	99 %	89 %	92 %
Stock restant à traiter en phase amiable à la fin de l'année		44 482	28 147	19 980	21 568	17 612	28 170	35 616	36 550	49 430	65 070
Demandes de recommandation							9 381	16 262	15 798	16 799	72 441
Recommandations élaborées							4 135	17 064	16 408	15 921	67 345
Recommandations homologuées							1 062	11 246	11 131	11 321	44 087
Recommandations à traiter							5 125	3 488	2 244	2 703	2 755

Source : Banque de France.

¹ D/ (D + E).² (C + D + E + F)/(A + B).

Graphique 18 : Répartition régionale des dossiers de surendettement pour 100 000 habitants (en données cumulées)



Source : Banque de France.

4. Le contenu des plans amiables ou judiciaires

A partir des informations recueillies par le CREP en 1995, dans les commissions départementales ou dans les tribunaux, il est possible d'avoir une idée du contenu des plans amiables ou judiciaires.

Ainsi, 27 % des enquêtés déclarent avoir déposé leur dossier en commission à l'instigation d'une assistance sociale, 15 % d'un établissement financier, 14 % des médias, 11 % d'un ami et 9 % d'un membre de la famille. Les autres « prescripteurs » apparaissent comme très dispersés.

La durée moyenne d'un plan est proche de dix ans, plus courte cependant pour les plans judiciaires (90 mois) que pour les plans amiables (123 mois).

L'aménagement qui figure le plus fréquemment dans les plans est l'allongement de la durée du crédit à la consommation (67 % des cas) alors que l'allongement de la durée du crédit immobilier est plus rare (23 % des cas) ; il est vrai que la durée des crédits à l'immobilier est déjà considérable puisqu'elle peut dépasser 20 ans (PAP par exemple). De même, la baisse des taux d'intérêt du crédit à la consommation intervient plus souvent que celle du taux de crédit immobilier.

La vente de biens dans les plans apparaissent assez rares : 5 % des ventes d'immeubles et 4 % des ventes de véhicules mais les ventes d'immeuble semblent nettement plus fréquentes dans les plans judiciaires que dans les plans amiables.

En début de plan, 28 % seulement des surendettés parviennent à préserver intégralement le minimum vital (ou « reste à vivre »), tel qu'il est retenu

forfaitairement par les commissions. A l'opposé, 10 % devraient accepter la disparition totale de ce minimum vital si aucune mesure de moratoire n'était prise.

En conséquence, 62 % des dossiers font ressortir une « morsure » plus ou moins importante sur le minimum vital mais il convient de préciser l'importance de ce glissement.

Au-delà des 28 % de surendettés préservant intégralement leur minimum vital, 30 % entament de moins de 10 % ce minimum. On peut donc considérer que 58 % des surendettés, soit trois sur cinq, peuvent faire face, sans difficultés majeures, aux charges de remboursement telles qu'elles apparaissent en début de plan.

D'autre part, 17 % des surendettés doivent réduire de 10 à 20 % leur minimum vital, 9 % doivent réduire le leur de 20 à 30 %, ceci pouvant être considéré comme une situation très difficile. Enfin, 16 % des surendettés sont dans une situation qu'on peut qualifier « d'intenable », sauf hypothèse de ressources supplémentaires peu de temps après la mise en place du plan de redressement, puisque soit leur minimum vital est réduit de 30 à 100 % soit ce minimum vital disparaît entièrement. Au total, deux surendettés sur cinq (16 % et 26 % = 42 %), dont la situation en début de plan est difficile ou très difficile, sont généralement ceux qui font apparaître les incidents les plus nombreux et les plus graves.

Quelques exemples concrets de procédure judiciaire : une audience du Tribunal de Grande Instance

10 à 12 cas sont traités par séance d'une demi-journée. Les créanciers sont le plus souvent absents. Ils sont représentés par un avocat ou ont écrit au Tribunal de Grande Instance. Les débiteurs défendent leur cas en général seuls, avec une compréhension plus ou moins grande de la procédure... Les causes du surendettement et l'évolution récente de la situation des débiteurs n'apparaissent pas toujours clairement dans les dossiers et doivent être précisées, parfois avec difficulté, par les questions du juge. Les jugements sont mis en délibéré (15 jours) après que le juge ait pu étudier les pièces et analyser les débats.

1. Recours contre la recevabilité par la Commission de surendettement

A - Un ménage occupe sans payer 3 appartements d'un immeuble soumis à la loi de 1948, dont 1 logement à usage professionnel. Ce ménage bénéficie donc du maintien dans les lieux. Toutefois, dans un précédent jugement, la Cour d'Appel a condamné ce ménage (un pourvoi en Cassation est en cours) tout en précisant que ces 3 appartements formaient une unité juridique. La créance s'élève à 61 000 F (soit 9 299,39 euros).

Les revenus de ce ménage sont faibles mais 3 enfants du couple sont hébergés et ont également des revenus. Un créancier considère donc que la bonne foi du ménage surendetté n'existe pas, il a été suivi par un autre mais certains créanciers n'ont pas été prévenus. La Commission de surendettement n'a retenu que les revenus de deux de ces colocataires (qui sont l'un invalide à 80 %, l'autre au chômage, un troisième parti en province) en estimant qu'au moins une partie des charges pouvait être réglée par eux - un document de la Commission explique cette position au juge. Pour leur défense, les débiteurs expliquent qu'ils ne peuvent réclamer de l'argent à leurs enfants, en difficulté et qu'ils n'avaient pas conscience de l'ampleur de la dette.

B - Un homme seul loue une pièce de 10 m² et a accumulé des impayés de loyers pour 27 000 F (soit 4 116,12 euros). Considérant que peu d'efforts ont été faits pour régler la dette (le loyer est faible), un créancier met en cause la bonne foi du débiteur et demande l'expulsion. Le débiteur, alcoolique, divorcé, doit payer une pension alimentaire (décision de justice après constat d'un retard de paiement). Il a connu la rue et a loué ce logement lorsqu'il a retrouvé du travail. Depuis, il est à nouveau au chômage et n'a plus que de faibles ressources en raison de la dégressivité de son allocation. Il a créé une association d'aide aux personnes en difficulté. L'avocat du créancier

fait observer que le plan de remboursement accepté n'a pas été respecté mais, à l'époque de l'examen en Commission, le débiteur était en activité...

C - Un créancier estime que la bonne foi du débiteur peut être mise en cause car les deux précédents plans de rééchelonnement n'ont pas été respectés. La dette atteint 87 000 F (soit 13 263,06 euros). Le débiteur, journaliste au chômage, perçoit 14 000 F (soit 2 134,29 euros) d'indemnités ASSEDIC. Il paye les charges du logement et les pensions alimentaires mais pas de loyer (il était auparavant hébergé gratuitement dans ce logement par la fille du propriétaire). Son appartement a été vendu à moitié prix, selon lui, sur les injonctions de la précédente Commission de surendettement mais cela n'a permis que de rembourser l'hypothèque associée. Un deuxième plan de surendettement a été conclu avec une concubine dont il est désormais séparé mais les dettes n'ont pas été réglées. Seul le Trésor Public, prioritaire, reçoit un paiement échelonné. Le débiteur demande un sursis pour régler d'abord ses dettes fiscales puis les autres. Le juge fait remarquer la difficulté qu'il y a à séparer les dettes personnelles et les dettes communes dans un tel cas...

D - Une banque créancière revendique la non recevabilité du dossier pour plan antérieur non respecté. (Une assistante sociale, non autorisée à s'exprimer, accompagne la débitrice). Le plan précédent a été respecté jusqu'en décembre, date à laquelle le paiement des impôts locaux n'a pas permis de régler l'échéance. La banque avait consenti un prêt de 100 000 F (soit 15 244,90 euros) pour l'achat d'une voiture, accidentée ensuite puis un prêt dans le cadre du plan de rééchelonnement. Il existe en outre des dettes auprès d'un établissement spécialisé. Le plan précédent a été en partie géré par l'UDAF, la débitrice déprimée ayant été placée sous curatelle. Une facture n'aurait pas été réglée dans ce contexte. Désormais, la débitrice a retrouvé du travail et gagne bien sa vie ; la curatelle a été levée et elle demande à bénéficier d'un nouveau plan de rééchelonnement des dettes que la Commission de surendettement pourrait proposer.

E - Une personne a accumulé 206 000 F (soit 31 404,50 euros) de dettes résultant de l'utilisation de 15 cartes de crédit différentes. Salariée, bénéficiant d'un salaire mensuel de plus de 8 000 F (soit 1 219,59 euros), la débitrice reconnaît pouvoir faire face à ses charges courantes mais procède à des achats d'impulsion en période de déprime. La facilité d'obtention du crédit a constitué, selon elle, un encouragement. Elle a en outre souscrit un prêt pour l'achat d'une voiture.

Certains crédits ont été souscrits pour en repayer un autre lorsque le créancier réclamait avec insistance. Au stade actuel, la totalité de sa paye devrait être consacrée aux remboursements. Les créanciers considèrent que la bonne foi est douteuse et plaignent donc l'irrecevabilité par la Commission de surendettement et l'autorisation d'engager des poursuites.

2 – Contestation de mesures recommandées par la Commission

A – Une femme seule, copropriétaire de son logement, ne paye plus les charges. Une procédure judiciaire est en cours depuis 10 ans (dette de 116 000 F soit 17 684,09 euros). La saisine de la Commission de surendettement a stoppé la saisie immobilière. Le syndicat des copropriétaires conteste le fait que la Commission de surendettement n'a pas retenu dans le plan les frais de justice et les intérêts de retard et suggère un abandon de cette partie de la créance. La débitrice, cadre comptable, âgée de 60 ans, a connu plusieurs périodes de chômage et a travaillé à temps partiel. Sa retraite atteint cependant 12 000 F (soit 1 829,39 euros). Elle a un enfant à charge. Elle a sollicité un prêt de sa caisse de cadres qui n'a pas confirmé son accord. Un établissement de crédit propose un prêt mais attend le jugement de ce jour pour débloquer les fonds. L'avocat des créanciers demande la vente de la voiture (Fiat Uno) et un rééchelonnement des dettes qui prenne en compte les intérêts de retard.

3 – Problèmes de vérification de créances

A – Un créancier établissement de crédit a fait vendre un bien immobilier mais le syndic a tardé à régler le montant et a méconnu certaines dettes. Après contact avec l'établissement financier, la situation a été clarifiée et cet établissement accepte désormais le retour devant la Commission de surendettement. Ce sera le seul dossier immédiatement réglé de cette audience.

C - LE TRAITEMENT DU SURENDETTEMENT D'AUTRES PAYS

Parmi les pays examinés, le Danemark a adopté dès 1984 un dispositif complet de traitement du surendettement des particuliers. La France est

actuellement le deuxième pays européen à disposer d'une procédure spécifique aux particuliers.

1. Le traitement du surendettement en Allemagne

La loi sur l'insolvabilité du 5 octobre 1994, entrée en vigueur le 1er janvier 1999, comporte des dispositions spécifiques aux particuliers. Auparavant, il n'existait aucune procédure de ce type. La loi sur les faillites et sur le règlement judiciaire, applicable à tous, était peu utilisée par les particuliers car elle ne prévoyait pas de remise de dettes mais permettait au contraire au créancier de continuer à exercer ses droits pendant 30 ans.

La procédure est ouverte sur requête du débiteur ou l'un de ses créanciers. Le débiteur a l'obligation de tenter de trouver un arrangement extrajudiciaire avec tous ses créanciers. Si le débiteur ne parvient pas à un arrangement, il est autorisé à introduire une procédure de faillite judiciaire. Il doit accompagner sa requête d'une déclaration comportant un document certifiant qu'un arrangement extrajudiciaire n'a pas pu aboutir, l'inventaire de ses biens et revenus ainsi que celui de ses dettes et de ses créances, un plan d'épurement des dettes, le cas échéant, une demande de remise des dettes.

Si aucun des créanciers ne soulève d'objection, le plan proposé est réputé accepté et acquiert force de compromis judiciaire. Si le plan d'apurement des dettes a été accepté par plus de la moitié des créanciers et si le total des sommes dues représente plus de la moitié de la totalité des créances, le tribunal peut substituer aux objections d'un créancier son propre accord.

En revanche, si le plan d'apurement établi par le débiteur a soulevé une objection à laquelle le tribunal n'a pas substitué son accord, la procédure de faillite reprend son cours.

Les avoirs du débiteur sont distribués aux créanciers proportionnellement à leurs créances. Dans l'hypothèse où cela ne suffit pas à « éponger » le passif, le débiteur de bonne foi peut être libéré de ses dettes résiduelles à condition qu'il accepte des saisies sur salaires pendant une période de sept ans. C'est l'administrateur judiciaire désigné lors de l'ouverture de la procédure de la faillite qui gère les émoluments saisissables du débiteur.

La partie non saisissable de revenu se monte à environ 4 000 F (soit 609,80 euros) par mois pour un célibataire, 5 700 F (soit 868,96 euros) pour un couple sans enfant ; les prestations sociales ne sont pas saisissables.

Ce système a pour corollaire l'existence d'un fichier positif et une obligation de déclaration de domiciliation.

Cette procédure nouvelle, approuvée à l'unanimité par le Bundestag, est relativement comparable à celle en vigueur aux Etats-Unis (voir supra).

2. Le traitement du surendettement en Angleterre

La loi prévoit que les particuliers surendettés peuvent être déclarés en faillite dans des conditions très proches de celles qui s'appliquent aux entreprises, ou éviter la faillite en cherchant avec leurs créanciers des accords, qualifiés « d'arrangements volontaires individuels ».

2.1. La faillite personnelle

Elle est applicable aux personnes physiques, commerçants ou non, incapables d'honorer leurs dettes dans l'immédiat ou qui n'ont aucune perspective « raisonnable » de les honorer dans le futur.

Après que le jugement déclaratif a été prononcé, le contrôle des biens du débiteur est remis à un syndic, qui réalise la masse de la faillite et la distribue aux créanciers. Plusieurs dispositions visent à laisser au débiteur un minimum de revenus et de biens. En revanche, la résidence principale et la voiture sont généralement vendues.

La faillite personnelle était très peu utilisée jusqu'à la fin des années quatre-vingt : on dénombrait 7 500 cas en 1988. En outre, la grande majorité de ceux qui y avaient recours étaient des commerçants. Elle constitue en effet une solution ultime car elle laisse très peu de choses au débiteur. Cependant, depuis le début des années quatre-vingt-dix, les chiffres ont triplé.

2.2. Les arrangements volontaires individuels

Cette procédure, qui autorise le débiteur à renégocier avec tous les créanciers indépendamment de toute intervention du juge, a été introduite en 1986. Elle doit permettre de favoriser la conclusion de règlements amiables et d'éviter les faillites inutiles.

Toute personne qui connaît des difficultés pour payer ses dettes peut engager la procédure. Un débiteur qui a fait l'objet d'une procédure de faillite peut également en bénéficier.

Dans la pratique, les arrangements volontaires concernent les débiteurs dont les dettes sont limitées (entre 20 000 et 200 000 F, soit entre 3 048,98 et 30 489,80 euros) et susceptibles d'être couvertes, ne serait-ce que partiellement, par la réalisation du patrimoine.

En fait, la procédure des arrangements volontaires bénéficie essentiellement aux détenteurs d'actifs substantiels. Elle dure en général deux à trois ans et coûte assez cher car il faut rétribuer l'administrateur, présent pendant l'élaboration et l'exécution du plan. Elle est très peu utilisée par les particuliers.

2.3. L'ordonnance de placement sous administration

Cette procédure, introduite par la loi sur les faillites de 1883, permet à un particulier faiblement endetté de rembourser sa dette sur une courte période en la faisant administrer par le tribunal. Ainsi, les personnes dont l'endettement est inférieur ou égal à environ 50 000 F (soit 7 622,45 euros) peuvent demander au tribunal du comté une ordonnance de placement sous administration. Les modifications adoptées en 1990 mais non encore entrées en vigueur, comportent la suppression de ce plafond.

Le tribunal fixe les modalités du remboursement, partiel ou total. Le débiteur doit remettre à intervalles réguliers une certaine somme d'argent au tribunal afin que ce dernier puisse rembourser les créanciers. Le plan de remboursement comporte une durée maximale de trois ans. Jusqu'à présent, le faible montant du plafond a empêché de plus en plus de personnes de bénéficier de cette procédure.

3. Le traitement du surendettement au Danemark

Le Danemark a été le premier pays européen à adopter en 1984 des dispositions permettant aux personnes surendettées de demander un plan d'assainissement de leurs dettes.

Seul le débiteur peut introduire la procédure. Il n'existe aucune obligation de tenter une conciliation extrajudiciaire avec les créanciers. A partir des éléments qu'il fournit au juge, celui-ci prend ou non la décision d'ouvrir la procédure. Dans la pratique, il faut que les dettes se montent à au moins vingt fois les revenus mensuels du foyer. Les créanciers sont invités à se faire connaître et, ensuite, le juge nomme un syndic.

Avec l'aide du syndic, le débiteur prépare un plan d'assainissement fondé sur les revenus futurs espérés et sur les dépenses nécessaires à la subsistance de la famille, ce qui peut supposer par exemple la vente du logement si les sommes affectées au remboursement du prêt ayant permis son achat sont trop importantes par rapport aux ressources.

En fonction des revenus et des dépenses prévisibles, le juge accorde une réduction des dettes ou leur suppression. La réduction des dettes s'exprime en pourcentage, qui est fixé pour toute la durée du plan. Autrement dit, il ne varie pas en fonction de l'évolution de la situation financière du débiteur. Cette disposition correspond à une volonté de motivation des intéressés car toute amélioration leur profite nécessairement. Les créanciers doivent être traités de manière égalitaire. Si le débiteur est retraité ou au chômage, il obtient assez facilement une annulation de sa dette.

La normalisation de la situation financière de l'intéressé doit avoir lieu, en règle générale, dans les cinq ans. La remise de dettes est en principe inconditionnelle, le tribunal peut cependant, à la demande d'un créancier, annuler le plan si le débiteur s'est conduit de manière frauduleuse ou s'il a manifestement enfreint ses obligations. Cette procédure est souvent utilisée par les personnes disposant de biens immobiliers assez importants.

4. Le traitement du surendettement aux Etats-Unis

D'après la Constitution, la faillite relève de la compétence de l'Etat fédéral, même si le droit des Etats est important, notamment parce que c'est lui qui détermine la partie des biens du failli disponible pour satisfaire les revendications des créanciers. La loi fédérale sur la faillite, le « *Bankruptcy Act* » de 1978, amendé en dernier lieu en octobre 1994, constitue le titre 11 du Code des Etats-Unis, consacré aux procédures collectives.

Trois procédures peuvent être mises en oeuvre : la réorganisation, l'ajustement des dettes d'un individu possédant un revenu régulier ou la liquidation.

- la réorganisation permet à une entreprise ou à un particulier de se placer sous la « protection » du juge en prenant des mesures de réaménagement de ses dettes. Le plan correspondant doit être accepté par les différentes catégories de créanciers à une double majorité qualifiée (les deux tiers du montant des créances et plus de la moitié des créanciers). Il doit être notifié par la commission des faillites et,

dès lors, oblige le débiteur. Sauf exception, ce dernier est alors déchargé de son passif ;

- la procédure d'ajustement des dettes, en revanche, laisse au débiteur l'intégralité du patrimoine en échange du remboursement de la dette sur les revenus futurs. Le débiteur établit un plan, couvrant une période de trois à cinq ans, par lequel il s'engage à fournir à un expert, dénommé « trustee », désigné par le tribunal, la part de ses revenus futurs nécessaire à l'exécution du plan. Après que tous les paiements requis par le plan ont été acquittés, le débiteur est libéré de sa dette, à l'exception des prêts hypothécaires de longue durée, des créances alimentaires et de la plupart des créances fiscales. Cette procédure, comme on le voit n'est accessible qu'aux personnes physiques disposant d'un revenu régulier ;
- à défaut de pouvoir réaliser ces deux procédures, la faillite individuelle est prononcée : les actifs du débiteur sont liquidés et les dettes effacées.

*

* * *

Ainsi, s'est constituée une procédure originale dans le système français de règlement des litiges, procédure qui privilégie la conciliation et qui diffère sensiblement de celles en vigueur dans beaucoup d'autres pays. Les commissions sont des instances collégiales et décentralisées qui, de manière pragmatique, ont créé depuis 1989 leur doctrine et leurs méthodes de travail permettant un traitement reconnu pour son efficacité. La phase judiciaire n'intervient qu'en dernier recours.

TABLE DES SIGLES

APL	: Aide Personnalisée au Logement
CNCT	: Conseil National du Crédit et du Titre
CREP	: Centre de Recherche sur l'Épargne
FBCF	: Formation Brute de Capital Fixe
LOA	: Location avec Option d'Achat
PAP	: Prêts d'Accession à la Propriété
PAS	: Prêts à l'Accession Sociale
PC	: Prêts Conventionnés
PTZ	: Prêts à Taux Zéro
RDB	: Revenu Disponible Brut
SCPI	: Société Civile de Placement Immobilier
VAT	: Vente à Tempérament
VPC	: Vente Par Correspondance

LISTE DES ILLUSTRATIONS

Tableau 1 : Evolution du pouvoir d'achat du revenu disponible des ménages	13
Tableau 2 : Taux d'épargne des ménages	22
Tableau 3 : La diffusion de l'endettement immobilier.....	28
Tableau 4 : L'évolution de l'endettement immobilier des ménages	29
Tableau 5 : La diffusion de l'endettement	31
Tableau 6 : Les charges de l'endettement et la situation financière des ménages endettés en novembre 1998.....	34
Tableau 7 : Endettement et difficultés financières selon le revenu des ménages	36
Tableau 8 : Difficultés rencontrées par les ménages.....	37
Tableau 9 : Les encours des crédits à l'habitat	38
Tableau 10 : Crédits nouveaux à l'habitat	40
Tableau 11 : Evolution des différentes catégories de crédits de trésorerieaux particuliers	41
Tableau 12 : Commission du Maine et Loire.....	67
Tableau 13 : Commission de la Meuse	68
Tableau 14 : Commission de Loire-Atlantique - Secteur de Saint-Nazaire	68
Tableau 15 : Les caractéristiques socio-démographiques.....	71
Tableau 16 : La situation financière	72
Tableau 17 : Bilan national de l'activité des commissions de surendettement par année civile	87
 Graphique 1 : Variation annuelle du revenu disponible brut des ménages (valeur courante, base 1980 puis base 1995 à partir de 1992)	14
Graphique 2 : Evolution des prix à la consommation (glissement annuel) et des salaires et traitements bruts (base 1980 puis base 1995 à partir de 1992).....	15
Graphique 3 : Pouvoir d'achat du revenu disponible brut des ménages (glissement annuel, base 1980 puis base 1995 à partir de 1992) ..	16
Graphique 4 : Taux d'intérêt nominaux (moyenne trimestrielle)	17
Graphique 5 : Variation annuelle du solde des revenus de la propriété et de l'entreprise	17
Graphique 6 : Variation annuelle des salaires et traitements bruts des ménages (base 1980 puis base 1995 à partir de 1992).....	18
Graphique 7 : Variation annuelle de la consommation finale des ménages (base 1980 puis base 1995 à partir de 1992)	19
Graphique 8 : Part de la consommation finale des ménages dans le RDB (base 1980 puis base 1995 à partir de 1992).....	20
Graphique 9 : Variation annuelle de la Formation Brute de Capital Fixe (FBCF) (hors Entrepreneurs Individuels, base 1980 puis base 1995 à partir de 1992).....	21
Graphique 10 : Taux d'épargne des ménages (base 1980 puis base 1995 à partir de 1985).....	23
Graphique 11 : Le poids de l'endettement global.....	24

Graphique 12 : Encours des crédits aux ménages	25
Graphique 13 : Taux d'endettement	26
Graphique 14 : Taux d'intérêt réel	27
Graphique 15 : La diffusion de l'endettement	31
Graphique 16 : Parts de marché en 1996 par catégories juridiques d'établissements : crédits à l'habitat	46
Graphique 17 : Parts de marché en 1996 par catégories juridiques d'établissements : crédits de trésorerie aux particuliers	46
Graphique 18 : Répartition régionale des dossiers de surendettement pour 100 000	88
Schéma 1 : Crédit à la consommation : principaux liens banques/établissements spécialisés (en juin 1999)	54
Schéma 2 : Surendettement : schéma de la nouvelle procédure	79
Encadré 1 : L'histoire ambiguë du crédit	6