



GOVERNEMENT

*Liberté
Égalité
Fraternité*



**Mission parlementaire
relative à la prévention
du surendettement
et au développement
du microcrédit**

Rapport de M. Philippe Chassaing, député

Octobre 2021

Sommaire

Présentation de la mission parlementaire.....	7
Synthèse.....	13

PREMIERE PARTIE :

LA PREVENTION DU SURENDETTEMENT : UNE POLITIQUE PUBLIQUE ROBUSTE, MAIS QUI POURRAIT ENCORE GAGNER EN EFFICACITE.....17

Chapitre I. Le surendettement des particuliers, qui fait l'objet d'une procédure robuste et sans équivalent dans l'Union européenne, affiche une baisse structurelle depuis dix ans..... 189

I.1. La France dispose depuis une trentaine d'années d'une procédure spécifique d'apurement des dettes des particuliers.....	19
I.2. Le nombre de personnes surendettées baisse tendanciellement depuis 10 ans.....	20
I.3. Les caractéristiques des ménages surendettés.....	21
I.4. La nature de l'endettement des ménages surendettés a évolué significativement au cours de la dernière décennie.....	22
I.5. Les facteurs de surendettement.....	24

Chapitre II. La France dispose d'un arsenal de ressources et de dispositifs robustes pour prévenir le surendettement.....27

II.1. Un cadre réglementaire particulièrement protecteur en matière de crédit à la consommation.....	27
II.2. Les engagements pris par la profession bancaire afin de prévenir le surendettement de leurs clients et accompagner les situations de fragilité financière.....	28
II.3. Les Points conseil budget : un dispositif de prévention sans précédent.....	29

Chapitre III. Conjoncturellement, la réponse du Gouvernement à la crise sanitaire a largement contribué à contenir ses effets sur les plus fragiles et à prévenir la multiplication des situations de surendettement31

III.1. Les mesures gouvernementales mises en œuvre dès le début de la crise ont permis de contenir cette évolution.....	31
III.2. Des dynamiques de comportement susceptibles de justifier une situation paradoxale	34
III.3. Le scénario prévisionnel d'évolution du surendettement : un effet de rattrapage lié au cycle économique attendu à court terme, qui ne remettrait cependant pas en cause la tendance baissière structurelle observée depuis 2015.....	38

Chapitre IV. Une systématisation nécessaire de la politique publique de prévention du surendettement	39
IV.1. La relance de la croissance constitue un vecteur puissant de prévention du surendettement	39
IV.2. Consolider l'accompagnement des publics fragiles en favorisant des parcours coordonnés et harmonisés sur l'ensemble du territoire	40
IV.3. Renforcer le cadre réglementaire applicable aux nouvelles formes de financement et au secteur du recouvrement de créances	46
IV.4. Mieux appréhender les besoins des publics en situation de surendettement et simplifier certains dispositifs alternatifs existants	51
IV.5. Accompagner la mise en œuvre d'une politique d'inclusion bancaire d'ensemble et unifiée	54

DEUXIEME PARTIE :

LE DEVELOPPEMENT DU MICROCREDIT.....59

Chapitre I. Le microcrédit : une composante essentielle de la politique d'inclusion bancaire.....601

I.1. Le microcrédit : Un dispositif dédié aux publics exclus du système bancaire classique	61
I.2. Les modalités de financement et de gestion du microcrédit personnel	62
I.3. Une demande en constante progression observable en matière de microcrédit personnel.....	63

Chapitre II. Accompagner le changement d'échelle du microcrédit personnel et développer l'encours à hauteur de 30% à horizon 2023.....65

II.1. Accroître le volume du microcrédit personnel.....	65
II.2. Faire évoluer le cadre réglementaire applicable en matière de microcrédit personnel ...	65
II. 3. Mettre en place une expérimentation dédiée aux publics-jeunes.....	66
II.4. Accompagner l'expérimentation d'une plateforme digitale, permettant de faire connaître le dispositif et de simplifier la souscription du microcrédit.....	68
II.5. Favoriser le rebond des publics fragilisés en facilitant leur accès au microcrédit personnel.....	70

Chapitre III. Conforter la gouvernance du microcrédit et améliorer la visibilité du dispositif.....72

III.1. Renforcer la gouvernance et l'animation de l'écosystème du microcrédit.....	72
III.2. Déployer une campagne de communication nationale afin de renforcer la notoriété du dispositif.....	74

TROISIEME PARTIE :

SYNTHESE DES RECOMMANDATIONS.....	77
Chapitre I. Prévention du surendettement	789
Chapitre II. Développement du microcrédit.....	80

ANNEXES :

Annexe 1

Présentation de la procédure de traitement du surendettement des particuliers	83
--	-----------

Annexe 2

Le cadre réglementaire applicable en matière de crédit à la consommation	86
---	-----------

Annexe 3

Analyse comparée des dispositifs mis en place dans différents pays de l'Union européenne afin de traiter les difficultés financières des débiteurs	88
---	-----------

Annexe 4

Caractéristiques des ménages surendettés et composition de leur endettement	91
--	-----------

Annexe 5

Un recentrage de la procédure de traitement du surendettement sur les publics les plus fragilisés	98
--	-----------

Annexe 6

Synthèse des principaux enseignements de l'évaluation relative aux PCB	100
---	------------

Annexe 7

Aides exceptionnelles aux ménages modestes en France, année 2020	102
---	------------

Annexe 8

Présentation du microcrédit personnel et professionnel.....	103
--	------------

Liste des personnes auditionnées.....	1034
--	-------------

Bibliographie	109
----------------------------	------------

Présentation de la mission parlementaire

Le Premier ministre, M. Jean Castex, a confié au député de la Dordogne, M. Philippe Chassaing, une mission parlementaire relative à la prévention du surendettement et au développement du microcrédit, dans l'objectif d'établir un diagnostic de l'existant, mais aussi de formuler un ensemble de recommandations afférentes à ces deux politiques publiques, comme le précise la lettre de mission ci-après.

La mission était composée de représentants de la direction générale du Trésor (M. Pierre-Olivier Chotard et Mme Clara Paoloni) et de la Banque de France (MM. Cyrille Stevant et Pierre Viseux).

Les travaux menés par la mission parlementaire se sont déroulés entre les mois d'avril et juillet 2021 et ont donné lieu à l'audition de 54 structures, correspondant à l'ensemble des parties-prenantes concernées par ces sujets : établissements bancaires, fédérations professionnelles, associations de lutte contre les exclusions et de consommateurs, universitaires et autres experts qualifiés.

Le Premier Ministre

- 2 4 7 / 2 1 SG

Paris, le **23 FEV. 2021**

Monsieur le député,

La France, comme l'ensemble des pays, est confrontée, avec la covid-19, à une crise exceptionnelle, engendrant des répercussions économiques et sociales profondes. Face à cette crise, le Gouvernement a mis en œuvre une stratégie globale pour amortir le choc économique et protéger les Français.

Dans ce cadre, les mesures exceptionnelles de soutien au revenu des ménages, telles que le dispositif d'activité partielle, le fonds de solidarité ou l'extension des indemnités journalières, ont largement contribué au maintien du niveau de vie de la population. La prise en charge intégrale par l'assurance maladie des dépenses de santé liées à l'épidémie, en particulier du dépistage, est allée dans le même sens.

Plusieurs mesures spécifiques de lutte contre la pauvreté ont également été prises en réaction à la crise, telles que les aides exceptionnelles de solidarité versées aux bénéficiaires de minima sociaux, la distribution gratuite de masques lavables de catégorie 1, ou le renforcement des dispositifs d'hébergement d'urgence. Le plan de relance enfin a permis de déployer une panoplie d'instruments visant à garantir l'insertion et le maintien dans l'emploi, notamment des plus fragiles de nos concitoyens.

Dans un contexte où la crise sanitaire se prolonge, et où les revenus des ménages précaires demeurent fragiles malgré les soutiens publics qui ont permis de les stabiliser, nous devons continuer de porter une attention particulière aux ménages en situation de vulnérabilité.

Avant la crise, les situations de surendettement des ménages avaient atteint un point bas historique. En effet, la prévention des situations de surendettement touchant les ménages français a connu une amélioration continue depuis près de dix ans, sous le double effet de mesures d'encadrement réglementaire, d'accompagnement social renforcé et d'une conjoncture économique favorable. Ainsi, le dépôt d'un premier dossier de surendettement, qui permet de mesurer l'entrée de nouveaux ménages dans la procédure de traitement du surendettement, a diminué de 43 % de 2011 à 2019, passant de 142 000 à 81 000 environ.

.../...

Monsieur Philippe CHASSAING
Député
Assemblée nationale
126, rue de l'Université
75007 PARIS

Les dernières statistiques de la Banque de France n'indiquent pas aujourd'hui d'inversion majeure de cette tendance, mais il semble primordial d'anticiper et de prévenir autant que possible un risque de développement des situations de surendettement des ménages.

Nous disposons d'un cadre juridique très complet et robuste. Les procédures de traitement des situations de surendettement apparaissent désormais efficaces et éprouvées et ne me semblent pas nécessiter de modification. Au demeurant, un bouleversement des procédures de surendettement en pleine période de crise serait créateur d'incertitudes et de perturbations qu'il est essentiel d'éviter.

En revanche, pour lutter contre le risque d'exclusion financière, il nous semble important d'examiner, d'une part, les éventuelles évolutions nécessaires au dispositif de micro-crédit, qui constitue un outil de politique publique innovant pour financer et accompagner la construction d'un projet professionnel par les personnes en situation de fragilité et n'ayant pas accès au crédit bancaire classique, dans une logique d'inclusion financière, et, d'autre part, les voies et moyens envisageables pour éviter à titre préventif que de nombreux Français ne se retrouvent dans des situations dramatiques de surendettement, qui les éloigneraient aussi de la bancarisation.

Dans ce contexte je souhaite vous confier une mission sur ces deux sujets.

S'agissant en premier lieu du micro-crédit, votre rapport devra identifier les perspectives d'évolution du cadre applicable en matière de micro-crédit.

D'abord, il apparaît nécessaire d'examiner dans quelle mesure les caractéristiques fondamentales du microcrédit méritent d'être réformées. L'augmentation du plafond maximum, de la durée maximale de remboursement ou bien encore l'élargissement des finalités de financement du micro-crédit sont régulièrement évoqués par certains acteurs, notamment par les réseaux d'accompagnement. Ces pistes nécessitent d'être expertisées afin d'identifier les bénéfices potentiels à en attendre, mais également les risques. Au regard de cette analyse, vous nous proposerez plusieurs scénarii d'évolution potentielle du cadre réglementaire.

Ensuite, vos travaux pourront examiner dans quelle mesure les canaux de distribution du micro-crédit pourraient être modernisés, ce qui pourrait favoriser un plus grand recours à ce type de produit. Dans un objectif de simplification du processus de souscription et d'octroi du micro-crédit personnel, la numérisation constitue l'une des autres pistes d'évolution mises en avant par différents acteurs du secteur. Une expérimentation pourrait être le cas échéant envisagée sur ce point, afin de déterminer son adéquation avec les besoins des publics ciblés par le dispositif. Dans cette perspective, vos travaux permettraient d'identifier d'une part (i) le périmètre et les conditions devant être réunies pour mettre en œuvre cette expérimentation et d'autre part (ii) les modalités concrètes de son déploiement.

S'agissant en second lieu de la prévention du surendettement, vos travaux devront effectuer un diagnostic des forces et faiblesses des différents dispositifs existants en la matière, en tenant compte des particularités territoriales ainsi que des effets de la crise sanitaire. Vous formulerez à ce titre des propositions d'amélioration pour une plus grande efficacité de ces dispositifs.

.../...

Dans cette perspective, vos travaux pourront d'abord porter sur la manière de renforcer l'identification précoce des personnes risquant de tomber dans une situation de surendettement, ainsi que la coordination des différentes entités intervenant dans le cadre de la prévention du surendettement (établissements bancaires, Banque de France, le réseau des points conseil budget (PCB), organismes sociaux, associations, etc.). Vous porterez une attention particulière aux étudiants et aux familles monoparentales, afin d'évaluer si des mesures spécifiques à ces publics seraient nécessaires.

En outre, et alors que les PCB sont en cours de déploiement avec un objectif de 500 labellisations d'ici fin 2021 dans le cadre de la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté, vos travaux pourront contribuer à déterminer les leviers garantissant un bon déploiement du dispositif⁴.

De plus, vous identifierez les leviers d'amélioration de la connaissance et de la mobilisation des dispositifs dont disposent les particuliers pour réaménager leurs engagements financiers, avant l'entrée en procédure de surendettement (possibilités de rééchelonnement, de report ou de renégociation des prêts, mobilisables au niveau contractuel ou réglementaire selon les hypothèses ; procédure du délai de grâce prévu à l'article L. 314-20 du code de la consommation). Vous porterez une attention particulière aux prêts étudiants.

Enfin, vous examinerez dans quelle mesure le recours aux différents dispositifs de médiation peut être développé, en simplifiant les processus existants. En effet, si les établissements bancaires ont l'obligation depuis 2015 de désigner un médiateur, qui peut être saisi par les consommateurs lorsqu'un litige les oppose à leur banque, le constat est cependant que l'utilité de ce dispositif pourrait être accrue, les processus de saisine du médiateur et de gestion des requêtes étant complexes et les délais rallongés. Ce travail pourra être conduit en lien avec le Comité consultatif du secteur financier (CCSF), l'amélioration de cette procédure étant une de ses priorités de travail pour le premier semestre 2021.

Pour mener à bien votre mission, vous pourrez, en tant que de besoin, vous appuyer sur les services du ministère de l'économie, des finances et de la relance et du ministère des solidarités et de la santé (direction générale du Trésor, direction générale de la cohésion sociale, délégation interministérielle à la prévention et à la lutte contre la pauvreté). Vous pourrez également solliciter M. François Soulage, président du comité de pilotage national des PCB. La Banque de France sera un partenaire clef pour la conduite de vos travaux.

Pour mener à bien vos travaux, vous rencontrerez l'ensemble des acteurs investis dans la prévention du surendettement. Vous pourrez ainsi solliciter les principaux acteurs du monde associatif et du domaine bancaire et financier qui traitent de ce sujet. Vous pourriez également rencontrer des acteurs spécialisés dans l'accompagnement au niveau local (conseils départementaux et régionaux, caisses d'allocations familiales, centres communaux d'action sociale, comités de pilotage départementaux et régionaux des PCB), afin d'avoir une vision différenciée des besoins et des enjeux. Il serait également intéressant d'échanger avec plusieurs personnes concernées pour identifier les axes d'amélioration du parcours de détection des situations de fragilité.

.../...

⁴ En dégageant notamment un scénario d'implantation des PCB, tenant compte d'un faisceau de critères (i.e. : sociodémographiques, taux de dépôt d'un dossier de surendettement par département, réseaux associatifs existants...) et garantissant un maillage territorial équilibré.

4.-

Vous serez placé en tant que parlementaire en mission, auprès de MM. Bruno LE MAIRE, ministre de l'économie, des finances et de la relance, et Olivier VERAN, ministre des solidarités et de la santé.

Vous veillerez à élaborer vos recommandations dans le respect des règles d'indépendance, d'impartialité et d'objectivité qui s'imposent au titre de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, et à m'informer des éventuelles mesures prises à cet effet.

Nous souhaitons pouvoir bénéficier de votre rapport au plus tard le 31 juillet 2021, avec un rapport intermédiaire au 30 avril.

Je vous remercie par avance pour vos travaux et vous prie de croire, Monsieur le député, à l'assurance de mes salutations les meilleures.

Bien à vous



Jean CASTEX

Synthèse

Le surendettement désigne la situation dans laquelle se retrouve un particulier de bonne foi qui n'est plus en capacité d'honorer le règlement de ses dettes. Sous l'effet d'une multiplicité de facteurs combinés, la trajectoire du surendettement, en France, observe une baisse structurelle depuis une dizaine d'années. Le microcrédit représente, quant à lui, l'un des jalons de notre politique d'inclusion bancaire, ayant vocation à permettre à des publics exclus du système bancaire classique d'accéder au crédit, tout en bénéficiant d'un accompagnement pour mener à bien un projet plus large d'insertion dans la vie économique et sociale.

Ces deux outils de politique publique constituent les deux composantes de la mission parlementaire confiée au député de la Dordogne, M. Philippe Chassaing, par le Premier ministre, M. Jean Castex, en avril 2021 pour une durée de quatre mois.

Dans ce cadre, ce sont 54 structures représentatives de l'ensemble des entités intervenant dans ces deux domaines qui ont été auditionnées : établissements bancaires, associations de consommateurs et de lutte contre les exclusions, universitaires et autres experts qualifiés.

Ces différents entretiens ont permis d'établir plusieurs séries de constats : certains connexes aux deux versants de la mission parlementaire, d'autres tenant aux spécificités de chacune de ces politiques publiques.

Le traitement des situations de surendettement a fait l'objet, depuis 1989 – date de son insertion dans notre droit positif¹ grâce à la loi Neiertz –, d'une préoccupation croissante de la part des pouvoirs publics.

C'est la raison pour laquelle une procédure spécifique a vu le jour, qui s'est progressivement structurée, afin d'apporter à tout débiteur de bonne foi une solution d'apurement de ses dettes. La France dispose ainsi d'un instrument solide et sans équivalent au sein de l'Union européenne.

Si l'évolution du surendettement s'inscrit dans une trajectoire baissière depuis 2015, la prévention de ce phénomène demeure un enjeu majeur pour la puissance publique, mais aussi, plus largement, pour l'ensemble des divers acteurs impliqués dans ce domaine, qu'il s'agisse des créanciers (établissements bancaires, grands facturiers, bailleurs, ...) ou des associations de consommateurs et de lutte contre les diverses formes de précarité et d'exclusion.

Cette tendance à la baisse n'a pas été remise en cause par la crise actuelle, alors même que le surendettement reste étroitement dépendant de la conjoncture économique.

Par conséquent, au cours de ses travaux, la mission s'est efforcée d'analyser et de mieux appréhender les différentes causes susceptibles de justifier ce paradoxe apparent. Plusieurs facteurs d'explication ont pu, à cet égard, être identifiés.

Tout d'abord, les mesures de soutien au revenu des ménages mises en œuvre par le Gouvernement dès le début de la crise sanitaire ont indéniablement contribué à contenir l'évolution du surendettement en assurant la protection des publics les plus fragiles.

¹ Article L.711-1 du code de la consommation.

De même, les évolutions réglementaires apportées depuis 2010 au secteur du crédit à la consommation ont concouru à l'assainissement de certaines pratiques et à faire évoluer la nature de l'endettement des ménages et partant, des facteurs de surendettement.

Complétant ce volet curatif, de nombreux dispositifs et ressources sont également dédiés à la prévention du surendettement, à l'instar des Points conseil budget.

Sur ce point, la mission a fait le constat d'une coordination perfectible entre les acteurs chargés de leur mise en œuvre, tant au niveau national que local.

Elle considère, par ailleurs, que l'analyse du phénomène du surendettement nécessite d'intégrer une hypothèse de « non-recours » à la procédure, qui est, à ce stade, trop peu documentée.

Afin de renforcer et systématiser notre arsenal de prévention du surendettement, la mission a donc formulé une somme de recommandations selon plusieurs axes d'intervention.

En premier lieu, notre politique publique gagnerait à inclure un mécanisme graduel de détection des difficultés financières. Ce dernier permettrait de capter les signaux d'une fragilité précoce, et donc de prévenir les risques de basculement vers des situations de fragilité avérée. Pour les publics relevant déjà d'une telle fragilité, il paraîtrait opportun de consolider les parcours d'accompagnement en organisant une meilleure coordination de l'ensemble des acteurs et des ressources existants. Concrètement, un dispositif transversal de prévention pourrait voir le jour après une phase d'expérimentation sur quelques territoires préfigurateurs. L'enjeu de cette proposition en matière de prévention de la fragilité financière et du surendettement serait d'utiliser au mieux les informations disponibles à chaque stade pour accompagner plus efficacement nos concitoyens touchés par ces problématiques.

Fort du constat selon lequel certains publics surendettés renonceraient – pour diverses motivations – à faire valoir leurs droits à la procédure, la mission estime aussi qu'il est indispensable d'investir ce sujet à court terme en réalisant une étude ciblée pour appréhender l'ampleur de ce phénomène potentiel et mieux caractériser les besoins des populations concernées. Un examen approfondi de cette question permettrait, en effet, d'anticiper un éventuel « halo autour du surendettement », c'est-à-dire la multiplication du nombre de ménages ne sollicitant pas la commission de surendettement, alors même que leur situation budgétaire le justifierait. À défaut d'une véritable « vague » de surendettement, il serait toutefois utile de prévenir l'émergence de nouvelles populations passant « sous les radars » de notre politique publique et qui pourraient, de fait, se retrouver exclues de la protection inhérente à la procédure de surendettement.

Par ailleurs, le développement croissant de certaines pratiques commerciales, à l'instar des mini-crédits ou des facilités de paiement, nécessiterait d'être régulé. Si elles ne sont pas suffisamment encadrées, ces pratiques risquent, en effet, d'être préjudiciables aux intérêts des particuliers, pour autant qu'elles échappent au cadre réglementaire actuellement applicable en matière de crédit à la consommation.

La mission considère qu'il serait également opportun d'unifier la politique d'inclusion bancaire.

Par-delà les actions très structurantes mises en place depuis 2018 sous l'impulsion du Gouvernement, il reste essentiel d'assurer une meilleure lisibilité de ce champ de la politique publique auprès de l'ensemble des parties prenantes concernées. À cet égard, les engagements pris par les établissements bancaires figurent à ce jour dans trois documents distincts : la charte d'inclusion bancaire et de prévention du surendettement, la charte d'accessibilité bancaire et la norme professionnelle portant sur les relations entre les banques teneuses de comptes et leurs clients surendettés. Dans l'optique

d'améliorer la visibilité de la politique d'inclusion bancaire, la mission préconise ainsi de rassembler, à droit constant, ces trois documents dans une charte unique.

Enfin, il convient de se rappeler, au niveau macroéconomique, que la meilleure manière de prévenir le risque d'une hausse du surendettement est de bénéficier d'une reprise économique dynamique et riche en emplois. À cet égard, la capacité à contenir le surendettement dépendra avant tout de la réussite de la stratégie de politique économique de sortie de crise ambitieuse, que le Gouvernement met actuellement en œuvre. Si cette stratégie dépasse le périmètre strict de la mission - laquelle ne formule aucune recommandation sur ce point -, le rôle déterminant de la trajectoire macroéconomique sur l'évolution du surendettement doit rester à l'esprit des pouvoirs publics.

*

En matière de microcrédit, les travaux de la mission ont plus particulièrement porté sur le versant personnel de ce dispositif. L'état des lieux a permis de mettre en perspective son utilité pour favoriser le rebond des publics en difficulté et la réussite de leur parcours d'insertion économique et sociale.

Plus spécifiquement, les caractéristiques du microcrédit en font potentiellement un outil adapté pour répondre aux besoins de certaines franges de la population particulièrement exposées à la crise, à l'instar des publics jeunes ou des familles monoparentales.

Toutefois, le microcrédit souffre, à ce jour, d'une visibilité insuffisante auprès de différents publics cibles, tant prescripteurs que bénéficiaires potentiels.

Il en résulte ainsi, selon la mission, la nécessité d'accompagner le changement d'échelle de ce dispositif, afin de répondre à l'ambition politique - affirmée dès 2018 - d'encourager un encours de microcrédit à hauteur de 2 Md € en 2023.

À cet effet, la mission recommande de modifier certains points de la réglementation applicable, de densifier les partenariats existants et de mettre en œuvre une palette de mesures de simplification, susceptibles d'offrir à certains publics prioritaires un accès plus aisé au dispositif.

Enfin, le déploiement d'expérimentations (microcrédit « jeunes », digitalisation du processus de souscription, etc.) assorti d'actions de communication à l'échelle nationale serait de nature à promouvoir plus largement un dispositif qui demeure encore, à ce jour, relativement confidentiel.

Première partie

**La prévention du
surendettement :
une politique publique robuste,
mais qui pourrait encore gagner
en efficacité**

Chapitre I. Le surendettement des particuliers, qui fait l'objet d'une procédure robuste et sans équivalent dans l'Union européenne, affiche une baisse structurelle depuis dix ans

I.1. La France dispose depuis une trentaine d'années d'une procédure spécifique d'apurement des dettes des particuliers

En droit français, le surendettement a été introduit dans notre droit positif par la loi n°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). Cette loi a été à l'origine de la mise en œuvre dans notre législation, d'une procédure de traitement des situations de surendettement des particuliers, dont la gestion est assurée par la Banque de France, dans le cadre d'une convention avec l'État². Cette procédure offre un cadre juridique unique dans l'Union européenne (UE), aucun autre État-membre ne disposant d'une procédure aussi complète, robuste et gratuite (cf. annexe 1). En effet, ce dispositif permet à tout particulier qui se trouverait en situation de dettes excessives, de pouvoir obtenir un traitement de ces dettes. Ce faisant, les particuliers disposent d'un instrument d'apurement de leur passif, comme les entreprises peuvent en bénéficier à travers les procédures du Livre VI du code de commerce.

Le deuxième alinéa de l'article L.711-1 du code de la consommation définit le surendettement de la manière suivante: «La situation de surendettement est caractérisée par l'impossibilité manifeste de faire face à l'ensemble de ses dettes non professionnelles exigibles et à échoir ».

En complément de cette procédure, qui constitue pour ainsi dire le volet correctif de la politique publique de lutte contre le surendettement, la France a développé en amont une politique de prévention du risque de surendettement, qui comprend désormais un ensemble de mesures.

S'il n'existe aucune définition harmonisée de la notion de surendettement au sein des États-membres de l'Union européenne, le Conseil économique et social européen (CESE), dans un avis rédigé le 12 septembre 2014³ proposait qu'une éventuelle définition européenne du surendettement des ménages puisse être appréhendée selon un prisme plus large, comprenant les éléments constitutifs suivants :

- le ménage, en tant qu'unité de mesure pertinente pour quantifier le surendettement ;
- les engagements financiers contractés : ceux-ci incluent le crédit immobilier, le crédit à la consommation, les factures de téléphonie, de communication numérique, les services essentiels (eau, chauffage, électricité, santé...), le loyer, les dépenses courantes (alimentation, transport, scolarité...);

² Voir l'annexe 1 pour une présentation détaillée de la procédure de surendettement.

³ Avis du Comité économique et social européen sur la protection des consommateurs et le traitement approprié du surendettement pour prévenir l'exclusion sociale (avis exploratoire) 2014/C 311/06

- les engagements informels contractés au sein de la famille, ou d'une communauté. Le CESE insistait sur la prise en considération de ce critère, considérant qu'il constitue une donnée de plus en plus importante dans le phénomène du surendettement ;
- une incapacité de paiement, le ménage surendetté étant incapable de faire face à ses charges courantes ainsi qu'à celles liées à ses engagements contractés et informels ;
- une dimension structurelle. Il s'agit d'un critère temporel destiné à couvrir les problèmes financiers persistants et continu ;
- un niveau de vie décent, le ménage devant être capable de respecter ses engagements financiers contractés et informels sans réduire des dépenses essentielles ;
- une insolvabilité, le ménage étant incapable de remédier à sa situation financière en mobilisant ses actifs financiers et non financiers.

Par ailleurs, il existe un autre concept décrivant une situation dans laquelle un ménage éprouve des difficultés à rembourser ses dettes : le « malendettement ». Celui-ci, qui ne répond à aucune définition officielle, est utilisé par certains acteurs associatifs pour désigner, un halo de ménages ayant des difficultés d'endettement autour du surendettement « officiel » ou une situation de pré-surendettement. Un essai de définition du « malendettement » est qu'il correspond à un moment où le particulier risque de perdre sa capacité à arbitrer dans des dépenses nécessaires à la vie courante⁴.

I.2. Le nombre de personnes surendettées baisse tendanciellement depuis 10 ans.

En France, le surendettement des ménages est suivi de manière fine au plan statistique par le nombre de dossiers déposés au secrétariat des commissions de surendettement.

Cet indicateur fournit certes des résultats précis, avec cependant pour limite de ne pas appréhender le surendettement des ménages au sens large (non-prise en compte des ménages fondamentalement surendettés mais n'ayant pas déposé de dossiers).

Depuis une dizaine d'années, sous l'effet d'une multiplicité de facteurs et d'une réglementation plus protectrice des intérêts des consommateurs⁵ - qui feront l'objet de développements ultérieurs- il est fait le constat d'une diminution constante du phénomène du surendettement.

En flux, le nombre de dépôts de dossiers, qui s'établissait à 232 493 en 2011, s'est élevé à 108 731 en 2020.

En stock, le nombre total de personnes inscrites au FICP au titre du surendettement (y compris celles inscrites au titre d'un incident de paiement) est de 781 685 au 31 décembre 2020.

En 2020, les commissions de surendettement de France métropolitaine ont ainsi examiné 108 731 situations (dont 48 751 redépôts), soit 24 % de moins qu'en 2019, confirmant ainsi une tendance de fond de contraction de ce phénomène. Cette diminution exceptionnelle s'explique avant tout par les effets du confinement des mois de mars, avril

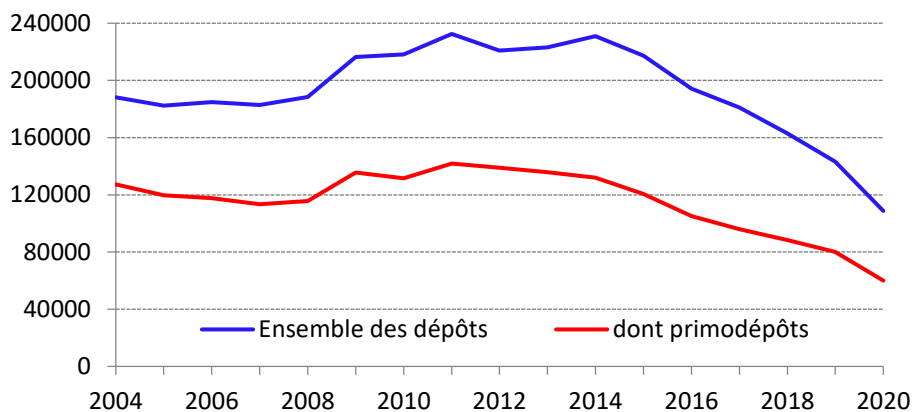
⁴ Source : Cabinet Athling « Le malendettement : mythe ou réalité » (octobre 2012)

⁵ Point II.2

et début mai 2020. Elle s'inscrit cependant dans une tendance baissière de moyen terme : 9 % - soit environ 17 000 dossiers déposés en moins chaque année en moyenne - entre 2014 et 2019.

D'autres indicateurs de conjoncture sociale sont également maîtrisés : 2 195 343 personnes physiques sont inscrites au Fichier national des incidents de remboursement des crédits aux particuliers au 31 décembre 2020, soit une baisse de -6% par rapport à l'année antérieure.

Nombre de situations de surendettement soumises aux commissions



Source : Banque de France

I.3. Les caractéristiques des ménages surendettés

Si l'évolution des caractéristiques des ménages surendettés a connu des infléchissements au fil du temps, certaines de ces caractéristiques paraissent constantes. L'enquête typologique conduite annuellement par la Banque de France permet de mieux appréhender ces publics, en analysant les éléments constitutifs des dossiers examinés par les commissions de surendettement. Elle apporte en effet des éclairages déterminants sur leurs profils sociodémographiques et professionnels, le niveau et la structure de leurs ressources et de leur patrimoine, ainsi que sur la composition de leur endettement⁶.

Le premier enseignement issu de cette enquête est que les phénomènes de surendettement et de pauvreté ne doivent pas être confondus, même s'ils se recoupent en partie.

Les ordres de grandeur entre ménages pauvres et ménages surendettés sont en effet très différents :

- en 2018, la France comptait ainsi environ 9,3 millions de personnes en situation de pauvreté monétaire, c'est-à-dire avec un niveau de vie inférieur à 60% du niveau de vie médian de la population française ;
- l'Observatoire de l'inclusion bancaire (OIB) dénombrait quant à lui 3 807 242 particuliers en situation de fragilité financière au 31 décembre 2020 ;

⁶ L'enquête se base sur l'analyse des dossiers déclarés recevables par les commissions de surendettement pendant la période sous revue.

- en 2020, 108 731 situations de surendettement ont été soumises aux secrétariats des commissions de surendettement ;
- le nombre de personnes inscrites au FICP au titre du surendettement s'établissait à 781 685 au 31 décembre 2020.

La dernière enquête typologique de la Banque de France souligne bien néanmoins que « les personnes en situation de très grande pauvreté, exclues de l'emploi, de la formation, d'un logement stable, n'ont souvent « pas les moyens de s'endetter », sous quelque forme que ce soit. D'autres, aux revenus faibles ou irréguliers et vivant de façon précaire, n'ont pas accès au crédit. À l'inverse, une partie des ménages surendettés dispose d'un niveau de revenu plus élevé, leur surendettement pouvant alors provenir d'un accident de la vie (séparation, licenciement, etc.), d'un décalage entre leur train de vie et leurs revenus, ou d'une combinaison de ces deux facteurs »⁷.

Toutefois, si les deux phénomènes ne peuvent être confondus, il n'en demeure pas moins qu'en 2020, 57% des personnes ayant déposé un dossier de surendettement déclaré recevable vivaient avec des revenus inférieurs au seuil de pauvreté monétaire.

Second enseignement, les caractéristiques sociodémographiques et professionnelles des personnes en situation de surendettement sont assez marquées avec une surreprésentation :

- des personnes isolées ;
- des ménages ayant des enfants à charge ;
- des familles monoparentales ;
- des personnes se situant dans une tranche d'âge comprise entre 35 et 54 ans ;
- des locataires.

Les ménages en situation de surendettement accusent généralement des difficultés plus importantes d'accès et de maintien dans l'emploi : la proportion de chômeurs parmi les surendettés est cinq fois plus importante que dans le reste de la population française.

Par ailleurs, les femmes apparaissent plus exposées au risque de surendettement que les hommes⁸. Leur vulnérabilité peut s'expliquer par une rémunération inférieure à plus d'un quart en moyenne à celle des hommes⁹ et par le fait que, dans la population française, elles sont quatre à cinq fois plus souvent que les hommes cheffes d'une famille monoparentale.

I.4. La nature de l'endettement des ménages surendettés a évolué significativement au cours de la dernière décennie

L'endettement global contracté par l'ensemble des ménages surendettés dont la situation est considérée ou jugée recevable s'est élevé à 4,8 Md € en 2020. Cet

⁷ Op.cit, page 10 de l'étude.

⁸ Le Bulletin de la Banque de France n°224 (19 juillet 2019) : « Le surendettement et les femmes » Par [Berardi Nicoletta](#), [Gaulier Guillaume](#), [Zignago Soledad](#), Monteil Fabienne, Nivat Dominique <https://publications.banque-france.fr/le-surendettement-et-les-femmes>.

⁹ Cf. Insee (2020), « En 2017, en France, les femmes salariées du secteur privé gagnent en moyenne 16,8 % de moins que les hommes en équivalent temps plein », Insee Première, no 1803, juin. Si l'on tient compte des inégalités de volume de travail, les femmes perçoivent en moyenne un revenu salarial inférieur de 28,5 % à celui des hommes.

endettement est de nature hybride, incluant à la fois des dettes financières (73% du total), des dettes ou arriérés de charges courantes (13%) et d'autres dettes (14%).

Sous l'effet des différentes réformes législatives intervenues depuis 2010, la structure de l'endettement financier des ménages surendettés a substantiellement évolué : la part représentée par la souscription de crédits à la consommation - comme les crédits renouvelables - dans cet endettement global a fortement diminué. La part relative des crédits immobiliers a, quant à elle, progressé.

S'agissant des charges courantes et autres charges, ces dernières pèsent pour près de 13% dans le total des dettes des ménages surendettés, en hausse de plus de 3 points depuis 2010. Elles affectent surtout 78% des situations de surendettement. Elles sont constituées de trois postes principaux :

- les dettes de logement forment 47% de l'encours et sont présentes dans 48% des situations de surendettement ;
- les dettes fiscales forment 29% de l'encours et sont présentes dans 31% des situations ;
- les dettes d'énergie et de communication, forment 13% de l'encours, sont toutefois présentes dans plus de la moitié des situations. Leur montant moyen est de 1 547 € par ménage.

De manière générale sur ce point, il apparaît que plus le niveau de vie des ménages surendettés est faible, plus la part des arriérés de charges courantes (hors dettes fiscales), dans l'endettement global est importante. Ce constat s'inscrit dans un contexte budgétaire plus fortement contraint pour les ménages les plus modestes.

Une partie de la consommation des ménages résulte en effet d'engagements contractuels difficilement renégociables à brève échéance. Les ménages ne peuvent pas s'y soustraire à court terme, même s'ils subissent un choc négatif imprévisible sur leurs revenus. Cette consommation est dite « pré-engagée » : elle devra être réglée même si les ménages, pour différents motifs, souhaitent s'y soustraire.

Dans ce cadre, cinq grands postes composent cet ensemble¹⁰ :

- le loyer, les charges et les dépenses d'eau, gaz, électricité et autres combustibles ;
- les services de télécommunication (abonnements téléphoniques et internet) ;
- les services de télévision (contribution à l'audiovisuel public et abonnements à des chaînes payantes ;
- les frais de cantine scolaire ;
- les assurances et les services financiers.

Or, il s'avère que la consommation « pré-engagée » représente une proportion d'autant plus importante de la consommation totale que le niveau de vie des ménages est faible et donc que les ménages sont exposés à un risque de surendettement.

38% de la consommation des ménages pauvres sont ainsi affectés à de la consommation pré-engagée, soit nettement plus que pour l'ensemble de la population (28%). Cette part baisse régulièrement avec l'élévation du niveau de vie, s'établissant à 35% pour les

¹⁰ Conseil national de l'information statistique (CNIS), 2008, Rapport de la Commission sur le pouvoir d'achat des ménages présidée par Alain Quinet, février.

ménages modestes non pauvres, à 28 % pour les classes moyennes et à 22% pour les ménages aisés¹¹.

Indépendamment du niveau de vie, la consommation « pré-engagée » est constituée en majorité de loyers et de charges (57% pour l'ensemble des ménages). Ce poste représente les deux tiers de la consommation « pré-engagée » des ménages pauvres et plus de la moitié de celle des populations aisées, davantage propriétaires ou accédant à la propriété de leur logement.

La part représentée par les dépenses « pré-engagées » des ménages dans l'ensemble de leurs dépenses diffère en fonction de la configuration familiale du ménage. L'isolement et la présence d'enfants à charge sont des critères particulièrement discriminants. Un quart des dépenses des couples sans enfant est « pré-engagée » contre un tiers pour les personnes vivant seules et les familles monoparentales¹².

I.5. Les facteurs de surendettement

L'identification des facteurs de surendettement a fait l'objet de nombreux travaux, avec l'idée de mieux prévenir la survenance de ce phénomène.

Dans ce cadre, l'étude réalisée en 2014 par la Banque de France autour des « Parcours menant au surendettement »¹³ avait permis de documenter ce sujet, et, sur la base d'un groupe-témoin et d'entretiens auprès de personnes en situation de surendettement, d'établir une typologie des parcours menant au dépôt d'un dossier.

Cette étude avait ainsi permis de corroborer le constat selon lequel le surendettement présente une dimension mixte, résultant de la convergence de facteurs à la fois endogènes mais aussi exogènes.

Les ménages surendettés ont généralement connu un choc externe de caractère relativement récent (survenu dans les deux ans précédant la saisine de la commission), découlant le plus souvent d'une succession d'événements (3 en moyenne) à la dimension imprévisible (perte d'emploi, divorce, décès, maladie...).

Le surendettement est souvent consécutif à un « aléa » qui, par essence, ne peut être anticipé (accident, maladie, décès du conjoint, perte d'emploi...) et, survient généralement dans un contexte marqué par des ressources limitées et une situation déjà fragilisée.

L'étude avait permis de faire émerger une segmentation de ménages surendettés structurée autour de cinq grands profils :

- les « pertes ou dégradations d'emploi » (23% de l'échantillon), qui ont pour principal effet une dégradation significative de l'équilibre du budget. Ce segment est principalement caractérisé par une forte représentation de couples mariés, ayant des enfants à charge et vivant dans des agglomérations de moins de 200 000 habitants ;
- les « budgets contraints » (17% de l'échantillon), qui caractérisent des situations de travail précaire et des difficultés financières persistantes ;

¹¹ « Dépenses pré-engagées : quel poids dans le budget des ménages ? », dossier de la DREES n°25, mars 2018. Michèle Lelièvre (ONPES) et Nathan Rémila (DREES), page 10

¹² « Dépenses pré-engagées : quel poids dans le budget des ménages ? », dossier de la DREES n°25, mars 2018. Michèle Lelièvre (ONPES) et Nathan Rémila (DREES), page 10.

¹³ « Etude des parcours menant au surendettement » - Banque de France (2014).

- les « recours banalisés au crédit » (14% de l'échantillon), qui correspondent à des situations personnelles et professionnelles plus stabilisées, tout en se démarquant par une dimension excessive des dépenses au regard du niveau de revenu ;
- le segment lié à « l'entraide générationnelle » (5% des situations), au sein duquel les personnes âgées de 65 ans et plus sont davantage représentées et fragilisées par l'aide financière apportée à un proche.

Parallèlement à ces parcours très nettement identifiés, un cinquième profil découlant de la « conjonction d'événements de vie conséquents » (41 % de l'échantillon), concerne des parcours plus confus et moins caractérisables que les précédents.

L'étude avait par ailleurs révélé que ces ménages étaient moins impliqués dans la gestion du budget du foyer, laquelle révélait souvent une absence d'épargne de précaution.

L'épargne constitue en effet un vecteur essentiel de prévention du surendettement et lorsque la situation budgétaire est parvenue à un point d'équilibre, la mission considère qu'il peut être opportun d'encourager la souscription de produits d'épargne qui sont à ce jour, insuffisamment mobilisés par les ménages qu'ils ciblent.

A titre d'illustration, le livret d'épargne populaire (LEP) est un produit d'épargne réglementé, réservé aux personnes qui ont des revenus modestes.

Son taux d'intérêt, *a minima* égal au niveau de l'inflation (actuellement 1%) est garanti par l'État (pour 2021, la souscription d'un LEP implique que le revenu fiscal de référence ne dépasse pas la limite de 20 016 € pour une personne). L'ouverture d'un LEP requiert le versement d'un montant minimum de 30 €. Les intérêts versés par la banque sont exonérés d'impôt sur le revenu et de prélèvements sociaux.

Toutefois, le rapport 2018 de l'Observatoire de l'épargne réglementée a mis en évidence que la mobilisation de ce produit d'épargne par les ménages modestes était perfectible, dans la mesure où ce sont les ménages les moins dotés à la fois en revenus et en patrimoine qui y souscrivent le moins.

En effet, les ménages appartenant aux trois premiers déciles de revenus et de patrimoine financier ne détiennent un LEP que pour 10% d'entre eux (480 000 ménages soit 9% des ménages détenteurs de LEP). Le rapport précité souligne qu'*« on estime ainsi que 21% des individus éligibles détiennent un LEP alors que, parmi les personnes éligibles non-détentrices de LEP, la moitié détient un livret A. Certes très souvent les sommes déposées sur ce livret A sont relativement faibles et font davantage fonction de sécurité de la trésorerie à très court terme, que de placement d'épargne, mais ces sommes sont placées à un taux moins attractif que si elles étaient déposées sur un LEP »*.

Les différentes structures impliquées dans le parcours d'accompagnement des publics fragiles, pourraient ainsi, lorsque la situation budgétaire de ces derniers est équilibrée, encourager plus systématiquement à la constitution d'une épargne de précaution via la souscription d'un LEP.

La micro-épargne : l'exemple d'une initiative innovante menée par le Crédit municipal de Nantes

Le Crédit municipal de Nantes a mis en place en 2017 un dispositif de micro-épargne en partenariat avec le CCAS de la Ville de Nantes, afin d'accompagner des personnes fragiles dans une démarche de constitution d'une épargne de précaution.

Ce dispositif vise toute personne en situation de vulnérabilité financière et dont les ressources sont constituées des minima sociaux et/ou de ressources non pérennes.

Pour le CCAS de Nantes, cela inclut des ménages à revenus modestes, dont les ressources les situent au-dessus du seuil de pauvreté mais en dessous du budget de référence – mis en exergue par l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale (ONPES) et le Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie (CREDOC).

Ces personnes doivent bénéficier d'un accompagnement par une structure conventionnée avec un établissement financier pour mettre en œuvre ce dispositif de micro épargne accompagnée.

Les caractéristiques de ce livret d'épargne sont les suivantes :

- taux de rémunération attractif fixé à 1,25 % ;
- frais de dossier offerts ;
- montant minimum de 1 € à l'ouverture ;
- plafonné à 3 000 €.

De plus, le CCAS peut décider d'octroyer une aide facultative de soutien pour tout projet, sous forme d'abondement à hauteur de 25% maximum de la somme épargnée pour réaliser un projet.

Dans une large proportion, les différents experts auditionnés par la mission ont mis en évidence une évolution nette des vecteurs de surendettement, militant en faveur d'une prévention du surendettement orientée vers la détection au plus tôt des ménages les plus fragiles financièrement. Ce repérage précoce doit s'accompagner, en outre, d'une attention particulière aux signaux faibles que sont les impayés de « charges courantes » conjugués à des « accidents de la vie », dans un contexte où la souscription de crédits n'est plus, de manière générale, le seul facteur explicatif du surendettement.

Chapitre II. La France dispose d'un arsenal de ressources et de dispositifs robustes pour prévenir le surendettement

La procédure de traitement du surendettement constitue l'une des composantes d'une politique publique plus globale, qui intègre, outre ce volet correctif, un ensemble de dispositifs complémentaires, qui ont permis de faire baisser de manière substantielle le nombre de personnes relevant d'une situation de surendettement au cours de ces dix dernières années.

En effet, la baisse structurelle du nombre de dossiers de surendettement déposés chaque année auprès des commissions apparaît comme la résultante directe de la conjonction de plusieurs instruments :

- un renforcement de la réglementation applicable en matière de crédit à la consommation depuis l'entrée en vigueur de la loi du 1^{er} juillet 2010 portant réforme du crédit à la consommation (loi Lagarde), qui a transposé dans notre droit interne, la directive 2008/48/CE du 23 avril 2008 relative aux contrats de crédit aux consommateurs, et a eu pour principale conséquence de favoriser la distribution d'un crédit « responsable » ;
- une intensification du rôle joué par les établissements bancaires afin de prévenir le surendettement de leurs clients, et qui s'est matérialisée au cours de ces dernières années par la mise en œuvre de plusieurs engagements de place ;
- le déploiement de dispositifs de conseil et d'accompagnement budgétaires, au premier rang desquels le réseau des Points conseil budget (PCB).

Les effets positifs consécutifs à la mise en œuvre de ces dispositifs ont par ailleurs été amplifiés par une conjoncture macro-économique favorable : la baisse du niveau de chômage, qui a évolué de 10% à 8,1% entre 2014 et 2019, et la hausse du niveau de l'emploi qui en constitue le corollaire, ont ainsi influé directement sur le niveau du surendettement.

II.1. Un cadre réglementaire particulièrement protecteur en matière de crédit à la consommation

Une impulsion donnée par la transposition de la directive 2008/48/CE du 23 avril 2008 relative aux contrats de crédit aux consommateurs

Les différentes réformes intervenues en matière de crédit à la consommation ont contribué de manière significative à une contraction du nombre de dossiers de surendettement déposés auprès des commissions de surendettement, mais aussi de la part représentée par le crédit à la consommation dans l'endettement total des débiteurs.

La transposition en droit national de la directive 2008/48/CE du 23 avril 2008 relative aux contrats de crédit aux consommateurs, par la loi n°2010-737 du 1^{er} juillet 2010 portant réforme du crédit à la consommation (loi Lagarde) a posé les jalons d'une réglementation plus protectrice des intérêts des consommateurs, tout en responsabilisant à la fois prêteurs et emprunteurs, en faveur de la distribution d'un crédit plus « responsable ».

La transposition de cette directive, d'harmonisation maximale pour la plupart des domaines qu'elle recouvre¹⁴, a contribué à faire évoluer en profondeur le champ d'application du crédit à la consommation ainsi que les règles applicables en matière de publicité, d'information précontractuelle, de formation du contrat (évaluation de la solvabilité, droit de rétractation, usure, remboursement anticipé) et de formation des intermédiaires.

Ce socle a par la suite été complété par différentes mesures issues notamment de la loi n°2013-672 du 26 juillet 2013 relative à la séparation et à la régulation des activités bancaires et la loi n°2014-344 du 17 mars 2014 relative à la consommation qui ont notamment permis de consolider le régime juridique du crédit affecté et du crédit renouvelable.

L'étude réalisée par le cabinet Athling pour le compte du Comité consultatif du secteur financier (CCSF) avait mis en évidence, dès 2016, les effets très positifs insufflés par ces réformes successives, en matière de prévention du surendettement¹⁵.

II.2. Les engagements pris par la profession bancaire afin de prévenir le surendettement de leurs clients et accompagner les situations de fragilité financière

Depuis 2014, les établissements bancaires ont mis en place un ensemble de mesures visant à prévenir le surendettement de leurs clients et à favoriser l'inclusion bancaire.

Ces différents engagements sont retranscrits au sein de la charte d'inclusion bancaire et de prévention du surendettement, portée par l'Association française des établissements de crédit et des entreprises d'investissement (AFECEI), dont la dernière version a été homologuée par l'arrêté ministériel du 16 septembre 2020 :

- une offre spécifique à la clientèle fragile (OCF), plafonnée à 3 €/mois et composée de services bancaires de base visant à limiter les incidents bancaires, est proposée systématiquement depuis 2014, aux clients identifiés comme fragiles en raison de leur situation financière ;
- un mécanisme de plafonnement des frais applicables en cas d'irrégularités de fonctionnement du compte bancaire a été décidé en septembre 2018 au bénéfice des clients de l'OCF puis étendu en décembre 2018, aux clients identifiés comme fragiles financièrement, que ces derniers soient ou non détenteurs de l'OCF. Les montants des plafonnements liés aux engagements de 2018 ne dépassent pas 20 €/mois et 200 €/an, pour les détenteurs de l'OCF, et 25 €/mois pour les clients en situation de fragilité financière non détenteurs de cette offre ;
- la fragilité financière est appréciée par les banques en fonction de critères (i) d'application automatique (fichage du client au FCC, procédure de traitement de sa situation de surendettement en cours), (ii) laissés à leur appréciation (seuils

¹⁴ Chaque Etat-membre ayant la possibilité d'imposer des règles plus contraignantes

¹⁵ Rapport du Cabinet Athling pour le Comité consultatif du secteur financier sur le bilan des réformes en matière de crédit à la consommation (2016)

de revenus ; récurrence des incidents survenant sur le compte). Le décret du 20 juillet 2020¹⁶ a permis de réviser ces critères d'identification, afin de rendre le cadre de détection plus proactif (un client étant désormais considéré comme fragile s'il a eu au moins 5 incidents sur un même mois) et plus pérenne (un client en surendettement étant désormais considéré comme fragile financièrement durant toute sa durée d'inscription au FICP).

Concernant les frais d'incidents, les banques ont par ailleurs l'obligation depuis l'arrêté du 7 septembre 2020¹⁷ de transmettre à l'Observatoire de l'inclusion bancaire (OIB) des informations statistiques trimestrielles sur les comptes de leurs clients en situation de fragilité financière.

Le bilan positif de ces différentes actions a été mis en évidence à travers le rapport 2020 de l'Observatoire de l'inclusion bancaire qui a ainsi révélé que 3,8 millions de personnes étaient en situation de fragilité financière fin 2020 (soit une hausse de 12% en un an).

S'agissant de la diffusion de l'offre spécifique, il est également fait le constat d'une dynamique de progression avec 598 715 bénéficiaires au 31 décembre 2020, ce qui représente une hausse de +17% en un an (512 000 bénéficiaires fin 2019), et de +70% sur 3 ans.

II.3. Les Points conseil budget : un dispositif de prévention sans précédent

Les Points conseil budget (PCB) constitue l'une des mesures du plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale, et issue plus spécifiquement des préconisations du rapport du groupe de travail « Inclusion bancaire et lutte contre le surendettement » piloté par M. François Soulage.

Le réseau a été lancé sous forme expérimentale en mars 2016 dans quatre territoires (Grand-Est, Hauts-de-France, Ile-de-France, Occitanie) avec la labellisation de 52 structures, et en comptera 500 réparties sur l'ensemble du territoire à horizon 2022.

Suite à cette expérimentation, en 2018, la généralisation des PCB, prévoyant à terme, le déploiement de 500 structures a été actée, dans le cadre de la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté.

Les structures labellisées PCB proposent des conseils personnalisés gratuits aux consommateurs sur la gestion de leur budget, en leur offrant un accompagnement en cas de difficultés financières.

La qualité et l'harmonisation de l'action des structures sont assurées par un cahier des charges, qui sert de base à leur labellisation incluant notamment un cursus de formation.

Chaque PCB doit garantir un accompagnement aux personnes qui le sollicitent, dans la gestion de leur budget et l'ouverture de droits ou l'accès à un crédit notamment via le microcrédit. Les structures qui souhaitent proposer une offre de services additionnels (en intervenant par exemple auprès des créanciers) doivent respecter certaines conditions¹⁸. Chaque PCB est financé par l'Etat à hauteur de 15 000 € par an au titre de sa labellisation.

¹⁶ Décret n°2020-889 du 20 juillet 2020 modifiant les conditions d'appréciation par les établissements de crédit de la situation de fragilité financière de leurs clients titulaires de comptes

¹⁷ Arrêté du 7 septembre 2020 pris en application de l'article R.312-13 du code monétaire et financier et fixant la liste, le contenu et les modalités de transmission des informations transmises à l'Observatoire de l'inclusion bancaire.

¹⁸ Pas de médiation de dette, limitation aux créanciers locaux, signature préalable de convention de partenariats.

La gouvernance du dispositif s'articule autour de deux composantes complémentaires, nationale et locale.

Une évaluation *in itinere* du dispositif a été réalisée en 2019-2020¹⁹ afin d'évaluer l'impact de l'intervention des PCB sur des structures labellisées ainsi que sur les publics bénéficiaires, mais aussi de déterminer les modalités propices à l'installation de 500 PCB d'ici la fin de l'année 2021. Les principaux enseignements qui en découlent figurent en annexe (cf. annexe 6).

¹⁹ Par le cabinet EY.

Chapitre III. Conjoncturellement, la réponse du Gouvernement à la crise sanitaire a largement contribué à contenir ses effets sur les plus fragiles et à prévenir la multiplication des situations de surendettement

Les dispositifs de soutien au revenu des ménages, déployés par le Gouvernement dès le début de la crise sanitaire ont permis de garantir le niveau de vie de la population, a fortiori de celui des plus fragiles.

Les effets de ces dispositifs publics ont aussi été amplifiés par les mesures exceptionnelles déployées par l'ensemble des acteurs en réaction à la crise. De manière collective, ces mesures complémentaires ont contribué de manière décisive à contenir l'évolution du niveau du surendettement.

III.1. Les mesures gouvernementales mises en œuvre dès le début de la crise ont permis de contenir cette évolution

Des mesures exceptionnelles ont permis de contenir les effets de la crise sur les populations les plus modestes

Dans sa note de conjoncture publiée en mars 2021, l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) souligne que « *La crise sanitaire a entraîné en 2020 des chutes d'activité économique sans précédent dans l'ensemble des économies avancées* »²⁰. En 2020, le produit intérieur brut (PIB) s'est en effet contracté de 7,9%.

Entre décembre 2019 et fin juin 2020, l'emploi salarié en France (hors Mayotte) a chuté de 689 000 (soit -2,7% par rapport à fin 2019). Parallèlement, le nombre d'allocataires du RSA s'est accru de 8,5% entre octobre 2019 et octobre 2020 tandis qu'entre mai et septembre 2020, il est observé une hausse de +10,7% du nombre de bénéficiaires de l'allocation de solidarité spécifique (ASS).

Fin mars 2021, 2 millions de foyers perçoivent le RSA, soit une augmentation de 2,4% par rapport à mars 2020 mais une baisse de 1,1% par rapport au mois de février 2021.

Malgré cette baisse, le niveau des effectifs reste élevé et bien supérieur à celui d'avant la crise sanitaire, le nombre d'allocataires étant resté proche de 1,9 million de janvier 2017 à février 2020.

Fin mars 2021, 4,48 millions de foyers bénéficient de la prime d'activité, une proportion qui demeure stable par rapport à l'année antérieure.

²⁰ « Un an après... » Note de conjoncture – Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) (11 mars 2021)

Les différentes mesures de soutien au revenu des ménages, mises en place de manière précoce par le Gouvernement, dès le début de la crise, ont permis d'amortir son impact, notamment sur les publics les plus fragilisés.

Si l'impact économique lié au premier confinement s'est traduit par des pertes d'emplois salariés dans tous les secteurs, leur proportion s'est avérée bien moins importante que la chute de l'activité elle-même, grâce au recours massif au chômage partiel.

En effet, le recours massif des entreprises à l'activité partielle, la hausse des indemnités journalières (pour arrêts maladie ou garde d'enfants) et les aides exceptionnelles (la première pour les bénéficiaires des minima sociaux aux deuxième et quatrième trimestres 2020, et la deuxième, de 900 €, pour les travailleurs précaires et les jeunes à partir de novembre 2020) ont très fortement soutenu le revenu disponible brut (RDB) et contribué à limiter la baisse des revenus des ménages.

Ainsi, les prestations sociales ont crû de +8,0% en 2020, après +3,1% en 2019²¹. Concomitamment, les prélèvements sociaux et fiscaux ont reculé de 5,6% en 2020. L'impôt sur le revenu a diminué du fait de la réforme de son barème et le dernier dégrèvement de la taxe d'habitation a été effectif au quatrième trimestre de l'année (Insee 2021)²².

Certaines mesures ont été particulièrement bénéfiques aux populations les plus fragilisées, complétées de certaines aides allouées par les collectivités territoriales : régions, départements, EPCI et communes ont mobilisé des ressources via le fonds de solidarité logement (FSL) ou les centres (inter) communaux d'action sociale (CIAS-CCAS). La période habituelle de suspension des expulsions de logement a été prolongée et de nombreux bailleurs sociaux ont accordé à leurs locataires des facilités de paiement, des dégrèvements, voire, comme Action Logement, des aides financières directes.

Les revenus d'activité qui ont reculé de 3,5% ont été compensés par les prestations sociales, qui ont permis de soutenir les revenus des ménages (+8% en 2020). Sur l'ensemble de l'année 2020, le revenu disponible brut²³ a ainsi augmenté (+1,1%) en dépit de la chute d'activité. Ces aides exceptionnelles ont apporté un soutien de 2,4% au niveau de vie moyen pour le premier décile de revenus et 1% pour le deuxième décile²⁴.

Ces évolutions présentent néanmoins un caractère contrasté selon les catégories de ménages considérées, le recul du revenu avoisinant en effet 5 à 10% chez les jeunes autonomes.

Le rapport d'évaluation de la stratégie nationale de lutte contre la pauvreté, publié par France Stratégie en mai 2021 a mis en perspective la très forte capacité des mesures de soutien à l'activité (activité partielle) à protéger les salariés en emploi stable, cet effet étant atténué sur les populations pauvres. Par ailleurs, si les aides exceptionnelles ont compensé la perte de revenu des ménages les plus modestes, des différences sont observables selon les configurations familiales.

²¹ La hausse des prestations sociales est aussi due aux effets dits « automatiques » : en période de dégradation de l'activité, les prestations sociales (RSA, allocation de solidarité spécifique) et les prestations chômage versées par l'Unedic augmentent.

²² La baisse de la masse salariale a aussi contribué aux reculs des cotisations sociales et d'une partie de l'impôt sur le revenu.

²³ Le Revenu disponible brut correspond à au revenu dont disposent les ménages pour investir ou consommer après opération de redistribution.

²⁴ Source : DG Trésor.

Des mesures complémentaires adaptées mises en place par les créanciers

En outre, les établissements de crédit ont mis en place un ensemble de mesures de modularité facilitatrices vis-à-vis de leurs clients sollicitant le report de leurs échéances, ou le rééchelonnement de leurs plans de remboursement, de telles clauses étant souvent prévues dans les contrats de prêts immobiliers ou à la consommation.

L'ensemble des établissements auditionnés par la mission a souligné que si une hausse du nombre de sollicitations de leur clientèle pour mettre en place ces flexibilités avait été observée au printemps 2020, la tendance était revenue à la normale dès le mois de septembre de cette même année de référence.

De manière complémentaire à ces mesures et afin de limiter les redépôts de dossiers, les grands créanciers ont consenti des moratoires aux ménages surendettés ne parvenant pas à respecter leurs échéances de remboursement.

Les flexibilités conventionnelles mises en place par les établissements de crédit

Deux types de situations ont été répertoriés au cours des auditions.

Dans certains établissements, les demandes de reports de crédit sont restées à des niveaux faibles et, au besoin, les emprunteurs ont pu redéfinir leurs échéances.

Dans d'autres, les clauses contractuelles prévoyant une modularité de remboursement du prêt ont été mobilisées largement par les emprunteurs, par exemple pour le report de l'intégralité de la mensualité pendant x mois, le report de 50% de la mensualité pendant x mois ou le report d'un tiers de la mensualité. Les formules pour appliquer ces reports sont aussi diverses : augmentation du montant de la mensualité pendant la durée du prêt restant à courir, prolongation de la durée du prêt, modulation des deux).

Dans les deux cas, après l'été 2020, l'évolution des demandes est revenue à la situation qui préexistait avant le début de la crise.

Ces différentes mesures ont largement contribué à contenir l'évolution des situations de surendettement, y compris au second semestre 2020, expliquant l'absence de rattrapage après la chute des dépôts de dossiers observée au printemps.

De manière plus générale, certains partenariats ont été mis en place par les banques avec des associations, afin de prévenir l'enlèvement des situations budgétaires déjà dégradées de certains de leurs clients.

L'exemple d'un partenariat mis en place entre BNP Paribas et l'association Crésus

Depuis 2014, BNP Paribas s'engage avec l'association Crésus dans la prévention du surendettement, le développement du microcrédit et la prévention des difficultés financières des ménages.

Ce partenariat permet à la banque de mieux orienter ses clients en difficulté quand son accompagnement n'est plus suffisant (notamment lorsque le ménage a contracté des dettes auprès d'autres établissements, ou que ses dettes auprès d'autres opérateurs se multiplient). L'objectif est ici d'intervenir en menant des recherches d'aides sociales, des médiations auprès de chaque créancier, des interventions auprès des créanciers publics et privés. En 2019, près de 1 100 personnes ont ainsi été orientées vers Crésus pour bénéficier d'un accompagnement budgétaire personnalisé. S'agissant du microcrédit, ce partenariat permet de diversifier les modalités de *sourcing* des dossiers.

III.2. Des dynamiques de comportement susceptibles de justifier une situation paradoxale

Une baisse générale du niveau de consommation qui constitue l'un des effets directs du confinement

Certains comportements restrictifs de consommation peuvent constituer un facteur explicatif de cette situation paradoxale actuelle, dans laquelle malgré les effets de la crise, le niveau de surendettement est toujours contenu.

Les dépenses de consommation ont en effet diminué de 7% en 2020²⁵. Au cours du premier trimestre 2021, la consommation a avoisiné un niveau moyen évalué à 5% en-deçà de son niveau d'avant-crise.

Indépendamment de leur niveau de revenus, l'ensemble des ménages ont diminué leur niveau de consommation, laquelle s'est recentrée sur les biens de première nécessité, en particulier lors du premier confinement.

L'étude réalisée par le Conseil d'analyse économique²⁶ (CAE), en partenariat avec le Groupement des cartes bancaires (GIE CB), Télécom Paris et Crédit Mutuel alliance fédérale, sur la base d'une analyse de données de transactions bancaires²⁷, a mis en évidence plusieurs enseignements.

Durant les deux premiers confinements de 2020, tous les groupes de ménages étudiés auraient diminué leur niveau de consommation.

La baisse du niveau de consommation s'est avérée plus forte pour les ménages qui avaient des revenus élevés en 2019 (-55%) que pour les ménages ayant des revenus plus faibles (-40%). La consommation des ménages modestes étant davantage centrée sur des biens essentiels, leur niveau de consommation a ainsi moins fléchi que la moyenne durant le premier confinement.

Cette étude a par ailleurs souligné que :

- les 20% des ménages avec les revenus les plus élevés ont concentré 70% de l'épargne supplémentaire accumulée en 2020 ;
- *a contrario*, les deux premiers déciles de la distribution des revenus ont vu leur épargne diminuer en 2020.

Cette concentration de l'épargne n'est toutefois pas un phénomène nouveau et les données établies par le CAE semblent proches des comportements d'épargne observés en période ordinaire. En 2017 selon l'INSEE, les 20% des ménages aux revenus les plus élevés représentaient 68% des flux d'épargne.

Les faibles patrimoines financiers (1^{er} décile) ont enregistré une forte augmentation relative de leur patrimoine financier (correspondant à une faible augmentation en euros) dont le niveau s'est réduit au fur et à mesure de la reprise de la consommation, ne reflétant ainsi pas une amélioration pérenne de leur situation.

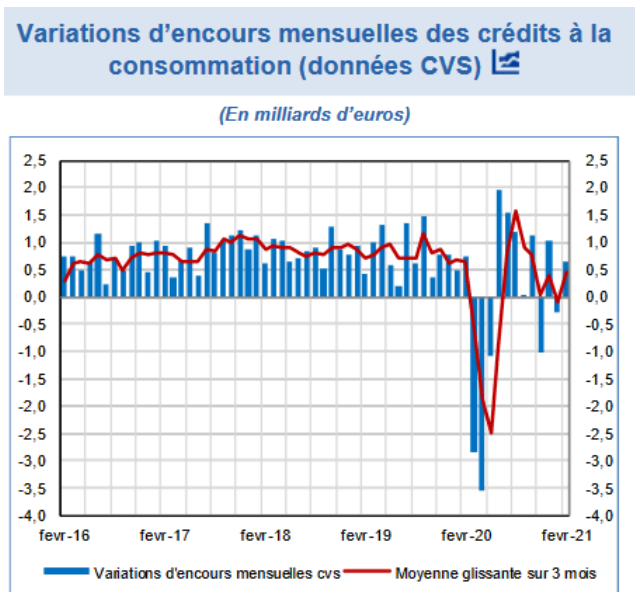
Le contexte de confinement a induit une diminution de la consommation des ménages.

²⁵ Source : INSEE

²⁶ Dynamiques de consommation dans la crise : les enseignements en temps réel des données bancaires – CAE (octobre 2020)

²⁷ Couvrant environ 60% des dépenses de consommation (hors charges fixes)

L'encours des crédits à la consommation s'est légèrement tassé entre février 2020 et février 2021 (-0,8%, à 187 Md €), signe d'une moindre demande durant l'année écoulée. Les variations d'encours mensuelles montrent une chute importante pendant la première moitié de l'année 2020, liée aux mesures de confinement, suivie d'une reprise de la production pendant l'été.

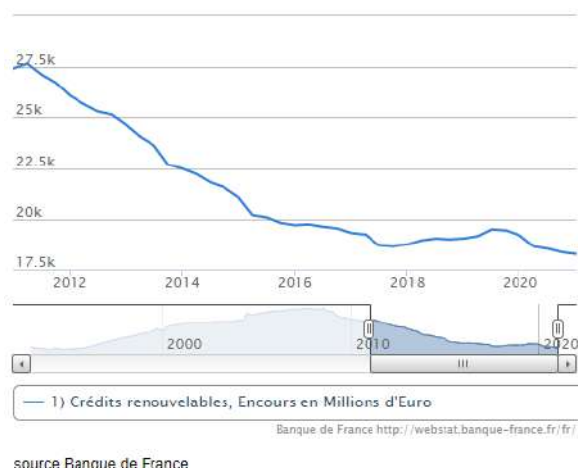


Source : Banque de France

Les données de production fournies par les acteurs de marché²⁸ confirment cette dynamique, avec une baisse en volume de la production de nouveaux crédits en 2020 de 11,7% par rapport à 2019, soit un passage d'une production de 45 Md € en 2019 à 40,9 Md € en 2020²⁹.

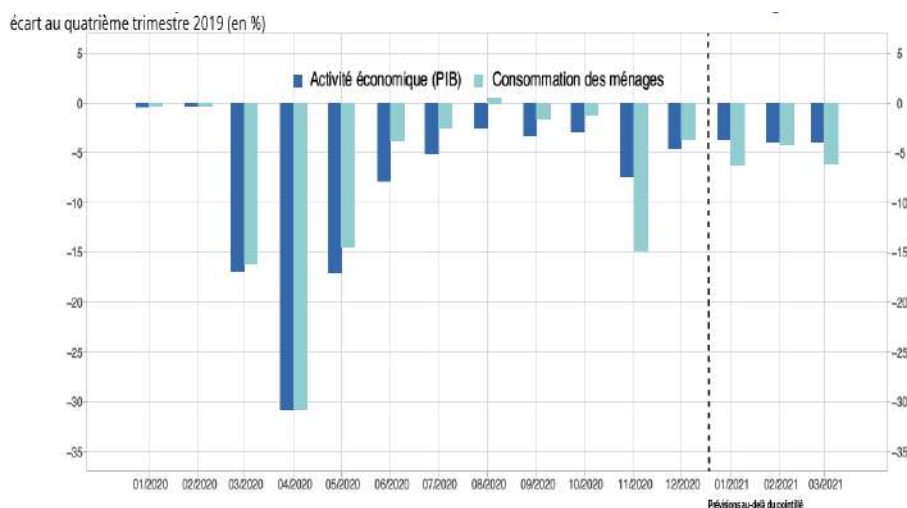
Sur la période 2011/2021, le recul pour le crédit renouvelable est encore plus marqué (-5,3%).

Evolution de l'encours de crédit renouvelable (2012/2021)



²⁸ Association des sociétés financières (ASF)

²⁹ La production cumulée des membres de l'ASF s'élève à 31,9Mds€ en recul de 13,2% en comparaison avec la même période de 2019.



Des comportements restrictifs de consommation reflètent de manière structurelle les difficultés auxquelles sont confrontés certains ménages

Indépendamment des effets de la crise, qui a touché de manière générale le niveau de consommation des ménages, certains phénomènes, qu'elle a amplifiés, paraissent révélateurs des difficultés pérennes auxquelles doivent faire face les plus vulnérables d'entre eux. En adoptant des comportements de consommation restrictifs, ne leur permettant pas de répondre à leurs besoins essentiels, en ayant recours aux solidarités familiales, certains ménages sont probablement parvenus à contenir leur niveau d'endettement.

Les budgets des ménages en situation de pauvreté ont fait l'objet de nombreuses études, qui aboutissent toutes à la conclusion que « ceux-ci gèrent leur argent de manière extrêmement contrainte et font face à des privations importantes »³⁰.

L'étude récemment menée par le Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (CNLE) en mai 2021 a mis en lumière les constats suivants :

- Des situations budgétaires tendues, précipitées par la crise :

Le poids de l'alimentation dans le budget des ménages s'est accru, compte tenu notamment de la fermeture des cantines et des marchés. Alors même que le poids de ces dépenses pèse proportionnellement plus lourd dans le budget des ménages modestes, leurs difficultés ont été amplifiées durant la période de confinement et se sont traduites par une augmentation significative du recours à l'aide alimentaire.

L'étude conduite durant le premier confinement par le réseau des banques alimentaires auprès de 1 000 bénéficiaires sélectionnés au sein d'un échantillon national représentatif de 200 associations et CCAS partenaires a mis en évidence que sur les 12 mois ayant précédés la réalisation de l'étude, 35% étaient bénéficiaires depuis moins de 6 mois.

³⁰ Source : CNLE « La pauvreté démultipliée, dimensions, processus et réponses » printemps 2020 – printemps 2021

Des situations déjà contraintes ont ainsi pu se dégrader brutalement : tel a été le cas de travailleurs précaires que la crise a précipités dans la pauvreté, ainsi que des familles monoparentales elles aussi particulièrement exposées.

- Des solidarités invisibles :

Les solidarités familiales ou de manière plus générale la mobilisation de leur réseau constituent l'un des leviers activés par ces publics afin de contenir leur niveau d'endettement.

- Le mal-logement :

Sans que la mission dispose de données chiffrées exhaustives sur ce point, il est probable qu'une partie de la population restreigne de manière drastique le niveau de ses dépenses afférentes à certains biens et services essentiels.

Selon le rapport de la Fondation Abbé Pierre sur l'état du mal-logement, en France, 4 299 000 personnes correspondant aux trois premiers déciles de revenus vivent en situation de surpeuplement modéré, c'est-à-dire qu'il manque une pièce par rapport à la norme d'habitation.

Les situations de précarité énergétique concernent quant à elles 3 558 000 personnes, reflétant le nombre de personnes ayant déclaré avoir eu froid pour des raisons liées à la précarité. Le critère de privation de chauffage pour raisons financières concerne 2 317 000 personnes selon l'enquête nationale logement conduite par l'INSEE.

L'impact des impayés locatifs sur la structure du budget des ménages, et la menace qu'ils peuvent représenter sur le basculement de certaines situations dégradées vers le surendettement constitue l'un des principaux constats mis en évidence par de nombreux acteurs auditionnés. 1 210 000 personnes étaient en situation d'impayés de loyers ou de charges s'exposant, dès lors, à une procédure d'expulsion locative. Ces procédures, qui avaient mises en suspens depuis le début de la crise ont repris depuis le 1er juin 2021.

Les jeunes et les étudiants : des publics particulièrement exposés

Alors que 20% des 18/29 ans étaient déjà sous le seuil de pauvreté entre 2002 et 2018, le taux de pauvreté des 18/29 ans en 2019 avait crû de plus de 50%³¹.

Plusieurs facteurs cumulatifs expliquent cette évolution : d'abord, la crise les a privés de l'accès à des emplois leur permettant de financer leurs études ou de s'insérer sur le marché du travail. Ainsi en 2020, 74% des étudiants-salariés ont rencontré des difficultés financières. Parmi les étudiants ayant arrêté de travailler durant le confinement, 37% n'avaient toujours pas retrouvé d'activité rémunérée en octobre et 13% avaient repris la même activité mais avec des horaires restreints.

En avril 2021, 9 900 étudiants ont bénéficié d'une aide spécifique ponctuelle³² contre 6 400 en avril 2020 (soit une hausse de 55 %).

La situation matérielle des jeunes s'est ainsi fortement dégradée « Le taux de chômage des 15-24 ans s'élevait [...] à 21,8 % au troisième trimestre 2020 selon l'Insee (contre 9 % pour l'ensemble de la population), avec la plus forte progression sur l'année : + 2,8 points (contre + 0,6 pour l'ensemble de la population). Cette dégradation de l'emploi des jeunes

³¹ Source : CNLE « La pauvreté démultipliée, dimensions, processus et réponses » printemps 2020 – printemps 2021.

³² D'un montant mensuel moyen d'environ 420 euros par bénéficiaire.

a ensuite des effets sur leurs ressources monétaires, et par conséquent sur leur exposition à la pauvreté »³³.

Malgré l'octroi des allocations logement, la crise en les privant d'un accès à une activité rémunérée³⁴, a débouché sur des problèmes de pauvreté très prononcés pour cette catégorie de jeunes, avec pour conséquence une forte augmentation de leur représentation parmi les bénéficiaires de l'aide alimentaire.

Par ailleurs le développement de l'enseignement à distance a contribué à creuser les inégalités, certains de ces publics ne disposant pas des ressources matérielles suffisantes pour s'équiper et poursuivre sereinement leur scolarité.

III.3. Le scénario prévisionnel d'évolution du surendettement : un effet de rattrapage lié au cycle économique attendu à court terme, qui ne remettrait cependant pas en cause la tendance baissière structurelle observée depuis 2015

Si la réduction de 24% du nombre de dépôts de dossiers de surendettement en 2020 paraît exceptionnelle, elle s'inscrit néanmoins dans une tendance de fond qui est clairement orientée à la baisse depuis l'année 2015. La baisse tendancielle du surendettement reflète le rythme de réformes législatives majeures auxquelles les acteurs économiques se sont adaptés.

En 2020, comme mentionné précédemment, un quart des surendettés étaient au chômage. Ce taux est relativement stable sur les dix dernières années. Il est aussi trois fois plus élevé que dans la population française dans son ensemble.

Ainsi l'effet rebond de la crise sur l'emploi, conjugué à la dégressivité des aides gouvernementales mises en place afin d'en contenir les effets, rend possible un accroissement du nombre de ménages confrontés à une situation de surendettement à moyen terme.

Selon les dernières projections réalisées sur ce point, l'évolution du niveau de surendettement pourrait donner lieu, après un niveau de dépôts de dossiers particulièrement bas en 2020 (108 731 dossiers) à une remontée progressive et limitée en 2021 et 2022, (correspondant potentiellement au dépôt d'environ 130 000 dossiers sur chacune de ces deux années) puis à une reprise de la tendance à la baisse en 2023 et 2024 (avec environ 115 000 dossiers déposés).

³³ Source : Etude CNLE.

³⁴ . En effet, environ la moitié des étudiant.e.s ont une activité régulière à temps partiel, et près de 85 % des étudiant.e.s ont une activité rémunérée pendant l'année, quelles que soient sa forme et sa durée.

Chapitre IV. Une systématisation nécessaire de la politique publique de prévention du surendettement

La relance économique et la création d'emplois constituent des facteurs prépondérants de prévention du surendettement. Toutefois, au-delà de cette trajectoire macro-économique qui n'entraîne pas dans le périmètre de ses analyses et pour laquelle aucune préconisation n'est formulée, la mission identifie le besoin, de mieux structurer et systématiser la mise en œuvre d'une politique publique de prévention du surendettement. Celle-ci mobiliserait, à cet égard, quatre leviers complémentaires, de nature à renforcer i) les parcours d'accompagnement proposés aux publics les plus fragilisés et ii) la réglementation applicable à certains biens ou services mais aussi à favoriser iii) une meilleure connaissance des besoins et des trajectoires des populations en situation de surendettement et iv) l'émergence d'une politique d'inclusion bancaire unifiée.

IV.1. La relance de la croissance constitue un vecteur puissant de prévention du surendettement

La relance économique et la croissance constituent les principaux facteurs contribuant à la prévention du surendettement, qui influent directement sur les résultats de toute politique publique déployée dans ce domaine.

Dès septembre 2020, au sortir de la première vague de Covid-19, le Gouvernement a précisé les composantes du plan de relance pour l'économie française doté de 100 Md €, articulé autour de trois axes principaux : i) écologie³⁵ ii) compétitivité³⁶ et iii) cohésion.

La consommation des ménages a récemment opéré un phénomène de rattrapage et de compensation : les ventes de détail hors alimentation ont progressé de 28% en mai 2021, les ménages dépensant une partie de l'épargne accumulée au cours des différents confinements. Cette « épargne Covid », estimée à 157 Md € en septembre 2021 pourrait atteindre 180 Md € fin 2021. Selon la Banque de France, cela représente une réserve de croissance pouvant aller jusqu'à 7 points de PIB.

Dans ce contexte de reprise positive, les perspectives de croissance ont également été réévaluées à la hausse. Dans son enquête mensuelle de conjoncture de juin 2021, la Banque de France estime ainsi que la croissance de l'économie française pourrait atteindre 5,75% fin 2021 (pour 5,5% prévus quelques mois plus tôt). Cette croissance française est particulièrement élevée, et supérieure à la moyenne de la zone euro que les prévisions donnent à 4,6% en 2021 et 4% en 2022.

Par ailleurs, malgré les secousses économiques causées par la pandémie, le taux de chômage est resté quasiment stable en France. Début 2021, la part des demandeurs

³⁵ 30 Md € sont dédiés au financement de la transition écologique : rénovation thermique, décarbonation de l'industrie, transformation du secteur agricole...

³⁶ Ce volet vise à accompagner le développement d'activité à forte valeur ajoutée en France, tout en rendant l'économie plus compétitive : baisse des impôts de production, investissement dans les technologies d'avenir, renforcement du soutien à la recherche et à la formation...

d'emploi s'établit à 8,1% de la population active, d'après les chiffres de l'INSEE. Ces chiffres sont proches du niveau de fin 2019, soit avant la crise sanitaire. Si des mouvements entre catégories d'inactivité (chômage, halo...) sont possibles, les indicateurs d'embauches laissent augurer une reprise du marché du travail favorable.

La trajectoire macroéconomique de court et moyen terme influencera ainsi directement l'évolution du surendettement au cours des prochains mois, tant les deux phénomènes sont interdépendants.

IV.2. Consolider l'accompagnement des publics fragiles en favorisant des parcours coordonnés et harmonisés sur l'ensemble du territoire

IV.2.1. Créer et déployer un dispositif transversal de prévention du surendettement : Pilot'budget

La prévention du surendettement implique de trouver un point d'équilibre entre une intervention à la fois précoce et cohérente avec les besoins et les attentes de l'utilisateur, d'une part, et, de l'autre, le moment auquel des difficultés financières émergent dans son parcours, afin de faciliter son adhésion et son appropriation de la démarche qui lui est proposée.

Différents acteurs interviennent dans ce champ et sont susceptibles ainsi d'apporter des ressources et un appui diversifiés aux publics qui sont confrontés à des difficultés budgétaires. La mission fait toutefois le constat d'une mise en relation perfectible de ces acteurs ainsi que d'une coordination des dispositifs existants qui nécessiterait d'être renforcée, afin de rendre plus efficace la politique publique d'accompagnement de ces publics.

Dans cette perspective, la mission recommande de déployer sur l'ensemble du territoire un dispositif « Pilot'budget », fondé sur la détection de difficultés financières, une proposition d'entretien avec une structure d'aide et un ensemble de services visant à remédier aux difficultés budgétaires conjoncturelles ou plus structurelles. Ce dispositif serait proposé par différentes catégories de créanciers à des publics relevant d'une situation de fragilité financière avérée, et sa mise en œuvre devrait être assortie d'un mécanisme d'évaluation *ad hoc*.

IV.2.1.1. Le contenu du dispositif

Le dispositif « Pilot'budget » se déclinerait autour de :

- la fourniture d'éléments d'information budgétaire ;
- la proposition par les établissements teneurs de comptes d'une souscription de l'offre spécifique à la clientèle fragile ;
- pour l'ensemble des acteurs, la proposition faite au client de faire un point avec lui sur ses difficultés financières et de lui proposer la possibilité d'un diagnostic et d'un accompagnement en étant mis en relation avec une solution interne de conseil et d'appui ou à défaut, avec le Point conseil budget de proximité³⁷.

³⁷ Les modalités concrètes de cette orientation pourraient être précisées dans le cadre des conventionnements entre les PCB et les établissements bancaires.

Les différentes catégories de créanciers impliqués dans la mise en œuvre du dispositif (établissements bancaires, fournisseurs d'énergie, bailleurs sociaux) s'engageraient ainsi à mettre en place les actions suivantes :

- une communication accrue à destination de l'ensemble de leurs clients, pour leur faire connaître, les dispositifs mobilisables en cas de difficultés financières ;
- un dispositif de détection des difficultés financières avérées et une démarche proactive « d'aller-vers » les particuliers identifiés comme vulnérables seraient initiés par chaque acteur impliqué dans le dispositif, et ce, dès la survenance d'un premier indicateur de dégradation de sa situation :
 - pour les banques : cet indicateur serait lié à la détection d'une situation de fragilité financière avérée (concordant avec l'indicateur préexistant en la matière) ;
 - pour les fournisseurs d'énergie et les bailleurs sociaux : cet indicateur découlerait de la survenance d'un deuxième impayé dans un délai relativement court à définir (ceci par parallélisme avec la notion « d'incident de paiement caractérisé » prévue par le code de la consommation) ;
 - pour les établissements de paiement : cet indicateur serait lié à la survenance d'un rejet d'avis de prélèvement, d'un refus de virement pour insuffisance de provision ou d'un incident de carte de paiement (un nombre croissant de personnes ayant un compte de paiement et non un compte de dépôt).

Le fait générateur de cette entrée en relation serait ainsi à géométrie variable selon les partenaires mobilisés dans le dispositif. Les modalités de cette prise de contact avec le client (par téléphone ou courrier) seraient, du reste, suffisamment souples pour faciliter son adhésion.

- un parcours serait proposé au particulier sur la base de l'offre existante :

Dans ce cadre, chaque partenaire proposerait un premier entretien (lors de la détection d'une situation de fragilité avérée). Au besoin, un second entretien pourrait être organisé quelques mois plus tard dès lors que les difficultés du client persisteraient.

Chacun des partenaires mobilisés dans le dispositif s'engagerait à assurer un suivi des actions d'accompagnement mises en place, pouvant inclure les indicateurs suivants :

Concrètement, chaque partenaire inviterait le client à faire un point sur sa situation dès la détection de la fragilité avérée, et réitérerait cette proposition 3 à 6 mois plus tard, si le client n'y a pas donné suite et si ses difficultés persistent. La proposition faite au client serait prioritairement d'être orienté vers les dispositifs d'appui et d'accompagnement internes à chaque entité impliquée dans la mise en œuvre du « Pilot'budget » si ces derniers étaient suffisants. Dans le cas contraire, il pourrait être redirigé vers un PCB de proximité.

A plus long terme, la mise en œuvre du dispositif « Pilot'budget » pourrait inclure des services plus diversifiés. Des bouquets de services minimums à des tarifs négociés avec la puissance publique pourraient ainsi être proposés. Dans ce cadre, la mobilisation des collectivités territoriales – et notamment des départements – devrait alors être encouragée. En effet, compte tenu de leur champ de compétences en matière d'insertion, les collectivités départementales constituent des partenaires naturels d'un tel dispositif, à la fois comme prescripteurs mais aussi relais d'information. Il conviendrait ainsi que l'Assemblée des départements de France (ADF) soit l'une des parties-prenantes impliquées dans le dispositif.

Par ailleurs, dans une perspective élargie de microfinance, le dispositif pourrait inclure plusieurs propositions en matière de micro-épargne ou de micro-assurance, voire un bouquet de services d'assurance offrant des garanties minimales sur les risques obligatoires ou essentiels, à des tarifs négociés.

La mission estime également qu'une adaptation de l'offre spécifique destinée à la clientèle fragile pourrait être envisagée (cf. infra). À cet égard, une étude visant à apprécier la pertinence et la faisabilité de ces pistes pourrait être confiée à l'OIB.

De possibles améliorations à l'offre spécifique à la clientèle fragile (OCF)

Celle-ci intègre un ensemble de services bancaires de base tels que prévus à l'article R.312-4-3 du code monétaire et financier. Si la diffusion de l'offre spécifique a fait l'objet au cours de l'année 2020 d'une progression importante, comme l'a mis en évidence le dernier rapport annuel de l'OIB (598 715 bénéficiaires de l'offre spécifique à fin 2020 (soit +17% par rapport à fin 2019, et +56% par rapport à 2018), des marges de progrès subsistent sur ce point.

L'attractivité de l'OCF pour les publics cibles pourrait être améliorée si le périmètre de ses services pouvait être modulé par la banque en fonction par exemple de l'antériorité de la relation ou du comportement du client. D'après les premiers éléments de bilan recueillis, il semblerait que dans certaines situations bien circonscrites des difficultés persistent dans l'usage de ces cartes (parkings et station-essence). En ce sens, et s'il n'existe pas de solution technique généralisable rapidement, il pourrait être envisagé d'introduire dans l'OCF la mise à disposition d'une carte de paiement standard, alternative à la carte à autorisation de paiement systématique (CAPS). Par ailleurs, une réflexion pourrait être engagée sur la possibilité d'intégrer au sein de l'OCF, une autorisation de découvert, proportionnée au regard des revenus portés au crédit du compte, ce que n'exclut aujourd'hui pas la charte AFECEI. De plus, les derniers rapports annuels de l'OIB ont relevé qu'une plus grande ouverture sur le découvert pouvait favoriser une meilleure diffusion de l'OCF.

Une telle évolution devrait toutefois être mesurée au regard des risques et des coûts associés à ce service, l'absence d'autorisation de découvert étant à différents égards protectrice des intérêts du client.

IV.2.1.2. Les modalités de mise en œuvre

Ces modalités se structureraient autour d'un déploiement séquencé autour de deux phases complémentaires.

Une première phase de mise en œuvre pourrait être envisagée sur quelques territoires préfigureurs « tests ».

La mission considère qu'il serait opportun et cohérent qu'un organe collégial, qui pourrait être composé de la Banque de France, de la direction générale du Trésor, du ministère des Solidarités et de la Santé et du ministère de la Transition écologique soit chargé de la préfiguration du « Pilot'budget » dans la perspective de :

- affiner les paramètres (budgétaires, techniques etc.) du dispositif en lien avec l'ensemble des acteurs concernés ;
- préciser les outils nécessaires et indispensables à son déploiement (système d'information, interface etc.) ;
- déterminer les modalités d'expérimentation sur quelques territoires ;

- identifier les indicateurs les plus pertinents pour mesurer la dynamique de progression des parcours d'accompagnement et en évaluer l'impact sur les bénéficiaires.

Une seconde phase de généralisation, permettant à la fois d'élargir progressivement la liste des acteurs impliqués et partant le périmètre du dispositif. La formalisation d'une convention permettrait de préciser les engagements de l'ensemble des entités impliquées dans la mise en œuvre du dispositif.

La mise en œuvre du dispositif ne pourrait être envisagée à moyens constants pour les PCB et l'allocation d'une dotation supplémentaire constituerait la condition *sine qua non* de sa mise en œuvre.

Selon les premières estimations réalisées par la mission, en partant de l'hypothèse que 3,8 millions de clients se trouvaient dans une situation de fragilité financière fin décembre 2020 et qu'environ 30% de ces clients seraient susceptibles de mobiliser le Pilot'budget, et partant pour une partie d'entre eux, de solliciter potentiellement l'appui d'un PCB, l'allocation d'un budget supplémentaire de 15 M € permettrait a priori et sous réserve des expertises ultérieures qui seront menées, de favoriser l'accompagnement de 90 000 ménages (soit 180 ménages par chacun des 500 PCB qui seront installés à horizon 2022 ; il s'agit toutefois d'une moyenne, les différentes entités labellisées PCB ne disposant pas toutes des mêmes capacités d'accueil). Par ailleurs, un dispositif de mécénat long de compétences de la part des banques au profit des PCB pourrait également, en complément, accroître la force de frappe des PCB tout en leur apportant un surcroît de compétences financières.

Afin d'accompagner la phase préalable d'expérimentation, pour laquelle un échantillon constitué d'environ 80 PCB « expérimentateurs » devrait être constitué afin d'être suffisamment représentatif, la mission considère, selon les estimations réalisées, qu'un budget supplémentaire estimé à 2,5 M € nécessiterait d'être mobilisé dès 2022.

IV.2.1.3. Le suivi et l'évaluation du dispositif

Le dispositif nécessiterait de faire l'objet d'un reporting précis, permettant de s'assurer de sa mise en œuvre et du respect des engagements pris par les différents signataires de la convention, dont les modalités concrètes seraient à concevoir lors de sa préfiguration.

Recommandation n°1

Créer et déployer un dispositif transversal de prévention du surendettement, Pilot'budget, impliquant un budget d'un montant de 2,5 M €.

IV.2.2. Accompagner la phase de déploiement territorial et renforcer les moyens dévolus aux Points conseil budget

Les Points conseil budget (PCB) visent à proposer aux publics éprouvant des difficultés budgétaires, une offre de services de proximité appropriée à leurs besoins.

Cette offre permet ainsi d'offrir des solutions graduées, allant d'un premier niveau d'information à la mise en place d'un appui au montage d'un dossier de surendettement.

Les PCB visent de manière large tous types de publics, et ont notamment l'ambition de « capter » les signaux faibles des particuliers qui ne constituent pas les cibles traditionnelles des structures d'action sociale.

Il paraît donc nécessaire de conforter davantage le rayonnement des PCB sur leurs territoires d'intervention, en mobilisant plusieurs leviers :

La consolidation des partenariats développés avec les différents acteurs intervenant en matière de prévention du malendettement/surendettement, à travers la mise en place systématique de conventions :

- avec l'ensemble des créanciers locaux ;
- avec les créanciers autres que locaux (grands facturiers, banques...), ces partenariats devant favoriser l'orientation par ces derniers de clients en difficulté vers les PCB afin que ceux-ci les accompagnent sur différents plans. Ces partenariats ne doivent en revanche pas concerner le règlement des dettes de ces clients envers les créanciers autres que locaux, conformément aux règles prévues dans le cahier des charges des PCB, afin de ne pas créer de confusion des rôles avec la procédure de traitement du surendettement, ni avec la profession d'intermédiaire en opérations de banque.
- avec les acteurs de la sphère financière, alors que les PCB continuent de reposer largement sur les acteurs sociaux.

A ce titre, il pourrait être à ce titre envisagé qu'une convention-cadre soit mise en place avec les fédérations professionnelles du secteur bancaire et que celle-ci fasse l'objet d'une déclinaison locale en fonction des spécificités de chaque territoire.

Le déploiement d'une campagne de communication nationale afin d'assurer une visibilité suffisante de ce dispositif encore récent dans le paysage institutionnel.

Le développement d'une politique ambitieuse de mécénat de compétences, dont les acteurs seraient issus du secteur bancaire (500 mécénats visés pour l'ensemble des PCB)³⁸.

Le développement de l'activité des PCB (*i.e.* intégrant également le déploiement du « Pilot'budget » selon les modalités décrites précédemment) nécessiterait à terme selon les évaluations réalisées par la mission, une dotation supplémentaire qui pourrait s'élever à un montant de 15 M €.

Cette première estimation, nécessitera de faire l'objet d'expertises ultérieures, afin d'être davantage précisée. À ce titre, les enseignements issus de l'expérimentation du dispositif Pilot'budget, permettront d'affiner le montant de l'allocation budgétaire nécessaire pour favoriser la montée en compétences et l'ancrage sur les territoires des PCB, qui constituent un pivot essentiel de la politique d'inclusion bancaire et de prévention du surendettement.

Recommandation n°2

Renforcer l'ancrage local des PCB et leur rayonnement sur les territoires.

³⁸ Prévu dans le cadre de la loi « Aillagon » de 2003, en mettant à disposition des instituts de microfinance ou des Points Conseil Budget un certain nombre de collaborateurs, qui trouveraient ainsi à valoriser leurs compétences en faveur de l'inclusion sociale, et en bénéficiant des avantages fiscaux associés à ce dispositif (déduction de l'impôt sur les sociétés de 60% des coûts de mise à disposition).

IV.2.3. Favoriser le développement de la formation des travailleurs sociaux en matière d'éducation budgétaire

Les travailleurs sociaux constituent, bien souvent, les premiers interlocuteurs sollicités par les publics qui rencontrent des difficultés budgétaires.

Leur formation initiale n'inclut que de manière marginale des enseignements liés aux domaines budgétaire et financier. En effet, les formations en travail social ont pour but de former des professionnels généralistes pouvant intervenir dans l'ensemble des domaines proposés. Une formation spécifique sur ces sujets complexifierait des formations déjà denses. En matière de formation continue, le plan de formation mis en place par la Banque de France, dans le cadre de la stratégie nationale d'éducation financière, contribue de manière significative à consolider le niveau de compétences de ces professionnels.

Dans le cadre du projet de Centre national de ressources en travail social, dont la préfiguration est pilotée par la direction générale de la Cohésion sociale (DGCS) et qui vise un public composé à la fois d'étudiants et de professionnels, il pourrait être envisagé de diffuser largement la documentation et les supports pédagogiques existants en matière de gestion et conseil budgétaires.

Dans cette perspective, la mission recommande de mutualiser les documents existants et de favoriser leur appropriation par ces publics.

La mission considère toutefois, que la formation initiale des travailleurs sociaux nécessiterait d'être davantage consolidée et densifiée en matière budgétaire, et recommande ainsi au ministère des Solidarités et de la Santé d'intégrer cette préoccupation dans le cadre de la refonte actuellement menée autour de la formation en travail social, dont l'enjeu est précisément d'ajuster les référentiels et les modules existants, aux évolutions des besoins de ces publics.

Recommandation n°3

Encourager le développement de la formation en matière d'éducation budgétaire au bénéfice des travailleurs sociaux en facilitant la mutualisation des ressources existantes dans ce domaine.

IV.2.4. Développer les actions pédagogiques menées en matière d'éducation budgétaire

La France s'est dotée depuis 2016, d'une stratégie nationale d'éducation financière³⁹, dans l'optique de permettre à chaque citoyen de disposer d'un socle minimal de connaissances budgétaires et financières⁴⁰. La Banque de France en est l'opérateur national, chargé de sa mise en œuvre opérationnelle.

Le déploiement de la stratégie, qui visait prioritairement à développer des actions pédagogiques auprès des publics-jeunes, des professionnels de l'action sociale et des entrepreneurs s'est déroulé en 2020 de manière très satisfaisante.

³⁹ Sa gouvernance, qui repose sur cinq piliers complémentaires³⁹, s'articule autour d'un comité stratégique qui associe des acteurs très divers³⁹ et d'un comité opérationnel coordonné par la Banque de France.

⁴⁰ Il est à noter que dans le cadre de l'étude menée par l'OCDE sur le niveau d'éducation financière des adultes dans 26 pays membres de l'organisation, la France apparaît relativement bien placée (6ème ex-aequo).

S'agissant des jeunes, le passeport « *educfi* » a été expérimenté auprès de collégiens dans 5 académies différentes⁴¹ et la dimension éducation financière a été intégrée au module « autonomie » du service national universel (SNU). La formation de 1 800 enseignants et la sensibilisation de 28 000 jeunes ont été assurées. Des actions d'information du grand public ont été développées et l'organisation en distanciel des « *rendez-vous de l'épargne* » a donné lieu à une quarantaine de conférences (5000 participants).

Enfin, l'appui aux entrepreneurs a été renforcé par la mise en place par la Banque de France, d'un portail web dédié « *mes questions d'entrepreneurs* » et d'une information sur la médiation du crédit (15 000 entrepreneurs sensibilisés).

Dans ce contexte, la mission recommande au ministre de l'Économie, des Finances et de la Relance de convoquer le comité stratégique d'éducation financière (CSEF) afin d'établir un bilan consolidé des actions menées et arrêter des priorités nouvelles pour l'année 2022.

Recommandation n°4

Réunir le Comité stratégique d'éducation financière avant la fin de l'année 2021.

IV.3. Renforcer le cadre réglementaire applicable aux nouvelles formes de financement et au secteur du recouvrement de créances

IV.3.1. Les facilités de paiement fractionné, différé et les crédits inférieurs au seuil de 200 €

Le régime juridique applicable en matière de crédit à la consommation - issu de la transposition en droit national par la loi du 1^{er} juillet 2010 portant réforme du crédit à la consommation, de la directive 2008/48/CE du 23 avril 2008 relative aux contrats de crédit aux consommateurs - exclut différentes opérations de son champ d'application en raison de leur (i) durée (ii) finalité (iii) ou montant (article L.312-4 du code de la consommation).

Dans ce cadre, ces services se sont considérablement développés ces dernières années (mini-crédits, crédits d'une durée inférieure à 3 mois, paiements fractionnés, etc.). S'ils partagent des caractéristiques proches de celles des crédits à la consommation, les règles prévues par le livre III ne s'appliquent pas à ces crédits, dès lors que leur montant est inférieur au seuil de 200 € ou s'agissant des paiements fractionnés que leur durée de remboursement est inférieure à trois mois et qu'ils sont assortis d'intérêts ou de frais d'un montant « négligeable ».

Les données afférentes au marché des mini-crédits et du paiement fractionné sont parcellaires, ce qui contraint fortement la possibilité de disposer d'une vision d'ensemble de ce secteur et de sa dynamique de croissance. Alors qu'il était généralement cantonné à des achats au montant important (automobile, gros électroménager etc.), il s'est diffusé à des achats de montant moindre, notamment sur les sites de e-commerce. Le marché français du paiement fractionné est estimé à un volume de 10 Md € en 2020, les acteurs de marché mettant en avant l'effet positif de ce service sur la consommation, sans toutefois que cet effet puisse être quantifié.

⁴¹ Créteil ; Dijon ; Limoges ; Metz-Nancy ; Rennes.

Compte tenu du fort développement de ces modalités de financement, *a priori* accéléré par la crise sanitaire et la progression du commerce en ligne - bien que la mission ne dispose pas de données exhaustives sur ce point - **il paraît nécessaire d'en renforcer l'encadrement réglementaire**, afin de garantir un haut niveau de protection aux consommateurs, aux différentes phases de formation et d'exécution du contrat.

La révision de la directive 2008/48/CE précitée prévoit en ce sens une évolution du champ d'application du crédit à la consommation, de telle sorte que cette réglementation s'applique à ces nouveaux services. Les travaux menés autour de cette révision devraient aboutir dans le courant des prochains mois à de nouvelles normes européennes, qui devront ensuite être transposées.

En effet, différents types de risques associés au développement de ces services ont été répertoriés par la mission.

Ces modalités de financement suscitent aujourd'hui différents problèmes consommateurs, tout en donnant lieu dans certaines hypothèses à des distorsions de concurrence.

En effet, des acteurs aux statuts très divers, commercialisent ces solutions de financement, en tout point à des crédits à la consommation, tout en étant exonérés des obligations liées à l'application de la réglementation (notamment en matière d'information précontractuelle, d'évaluation de la solvabilité). On constate en outre que certains acteurs exercent sans agrément alors que, dès lors qu'ils exercent à titre habituel et de manière onéreuse, ils sont soumis, y compris pour ces opérations de financement, à l'obligation d'être agréés et doivent, de fait, entrer dans le champ de contrôle de l'ACPR.

Il en résulte différents types de risques :

- un défaut d'information précontractuelle pour le consommateur, qui n'a pas toujours conscience de l'ensemble des paramètres de l'opération dans laquelle il s'engage, *a fortiori* dans la mesure où ces opérations sont susceptibles de faire l'objet d'un cumul, et d'aggraver ainsi son endettement ;
- des modalités d'évaluation de la solvabilité souvent très faibles, avec in fine le risque de tomber dans la spirale du surendettement du fait de la souscription de multiples offres de ce type. De fait, les acteurs agréés qui seuls ont accès au Fichier des incidents de remboursement des crédits aux particuliers (FICP), prévu à l'article L.751-1 du code de la consommation, qui constitue un instrument essentiel de prévention du surendettement, n'ont pas l'obligation de le consulter pour les crédits inférieurs à 200€ et les paiements fractionnés.

Si certains acteurs, notamment nationaux ont mis en place des pratiques vertueuses de distribution de ces offres (à travers par exemple la consultation du FICP sur une base volontaire), d'autres entités développent des pratiques contestables. Ces dernières considèrent en effet que leur offre de paiement fractionné est exonérée des exigences du crédit à la consommation, et ce à tort, car leur offre est coûteuse (pour mémoire seules les offres de paiement fractionné ayant un coût négligeable pour le consommateur sont hors du champ du code de la consommation). Ces pratiques sont susceptibles à certains égards d'être appréhendées sous le prisme des pratiques commerciales trompeuses pour le consommateur.

Dans ce contexte, la mission recommande au Gouvernement de légiférer, sans attendre l'entrée en vigueur de nouvelles normes européennes, afin d'introduire un cadre réglementaire applicable à ces formes de financement.

La mission considère que ce corpus de règles doit être proportionné, compte tenu des caractéristiques spécifiques de ces services, qui devraient être ainsi assujettis à un socle minimal de règles précontractuelles et contractuelles (notamment en matière de publicité, de coût du crédit et d'évaluation de la solvabilité), et non à l'ensemble des obligations prévues par le livre III du code de la consommation.

Recommandation n°5

Agir sans délai afin de renforcer le cadre réglementaire applicable aux paiements fractionnés, différés, ainsi qu'aux crédits inférieurs au seuil de 200 €.

IV.3.2. Les contrats de location longue durée (LLD)

S'agissant de la location longue durée qui se développe également fortement, il est proposé, eu égard à sa nature spécifique qui la distingue d'un crédit (et dans la mesure où elle ne constitue pas l'une des opérations expressément exclue du champ d'application du crédit à la consommation par l'article L.312-4 du code de la consommation précité), de renforcer l'information précontractuelle du consommateur, en prenant un arrêté sur la base de l'article L.112-1 du code de la consommation⁴² qui préciserait :

- le montant total des loyers à payer ;
- le détail des frais supplémentaires susceptibles d'être facturés ;
- le montant total à payer au surplus du prix de référence au comptant.

Recommandation n°6

Améliorer l'information précontractuelle des consommateurs souscripteurs de contrats de location longue durée en prenant un arrêté sur la base de l'article L.112-1 du code de la consommation.

IV.3.3. Mieux prémunir les publics en situation de fragilité financière des actions menées par les sociétés de recouvrement de créances

Le recouvrement de créances a fait récemment l'objet de plusieurs échos médiatiques, mettant en avant des pratiques du secteur, très préjudiciables aux intérêts des consommateurs.

Les obligations d'information existantes sont minimales et varient selon les situations : (i) en cas de recours contractuel à une société de recouvrement, cette information, qui doit être fournie par la société de recouvrement est détaillée à l'article R.124-4 du code des procédures civiles d'exécution ; (ii) en cas de cession de créance, la notification au débiteur est une condition d'opposabilité à la cession de la créance (article 1324 du code

⁴² « Tout vendeur de produit ou tout prestataire de services informe le consommateur, par voie de marquage, d'étiquetage, d'affichage ou par tout autre procédé approprié, sur les prix et les conditions particulières de la vente et de l'exécution des services, selon des modalités fixées par arrêtés du ministre chargé de l'économie, après consultation du Conseil national de la consommation ».

civil), mais le contenu de cette notification n'est pas détaillé, les précisions étant essentiellement de nature jurisprudentielle.

Un renforcement de ces informations, par un acte de niveau réglementaire, alignant les obligations d'information avec celles prévues à l'article R.124-4 du code des procédures civiles d'exécution précité et en ajoutant une obligation de rappeler au débiteur les délais légaux de forclusion et de prescription applicables à la créance devrait intervenir à brève échéance, sans attendre les infléchissements attendus au niveau européen, (via la directive sur l'organisation du marché européen des créances bancaires non performantes (NPL) qui devrait être adoptée fin 2021/début 2022).

Le renforcement de ces obligations devrait donner lieu également à une densification des contrôles menés par la direction générale de la Concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) sur ce sujet⁴³.

La mission a pris note des évolutions réglementaires envisagées afin de renforcer l'information précontractuelle des consommateurs en matière de recouvrement de créances et invite ainsi le ministre à procéder sans délai aux évolutions requises.

Recommandation n°7

Faire évoluer sans délai les obligations réglementaires qui s'imposent en matière d'information aux sociétés de recouvrement de créances.

Par ailleurs, sans préjudice de ces évolutions, la mission préconise de mettre en place un système « d'autorégulation encadrée » par la voie législative.

Les sociétés de recouvrement de créances sont aujourd'hui soumises à certaines obligations légales : i) justifier qu'elles ont souscrit un contrat d'assurance les garantissant contre les conséquences pécuniaires de la responsabilité civile professionnelle qu'elles peuvent encourir en raison de leur activité ii) disposer d'un compte bancaire exclusivement affecté à la réception des fonds encaissés pour le compte des créanciers.

Ces obligations sont aujourd'hui assurées sur la base d'une déclaration écrite des intéressés, remise ou adressée, avant tout exercice de l'activité, au procureur de la République près le tribunal judiciaire dans le ressort duquel ils ont le siège de leurs activités.

Toutefois, les conditions d'exercice de l'activité de recouvrement amiable des créances ne font l'objet d'aucun système d'autorégulation.

Afin d'y remédier, la mission préconise de mettre en place un système d'autorégulation encadrée du recouvrement de créances en obligeant les sociétés du secteur à adhérer à une association représentative⁴⁴, elle-même agréée et contrôlée par les pouvoirs publics.

⁴³ La DGCCRF a mis en place un plan de contrôles depuis 2010, qui donné lieu à la réalisation d'enquêtes régulières dans ce secteur. L'enquête menée en 2018 avait pour objet de vérifier le respect, par les professionnels du recouvrement amiable⁴³, des dispositions relatives aux pratiques commerciales et à l'interdiction de facturer des frais de recouvrement amiable au consommateur et a révélé un taux infractionnel de 38 %. Les manquements les plus récurrents portaient sur l'entretien d'une confusion entre recouvrement amiable et procédure de recouvrement forcé, et la facturation aux débiteurs de dommages et intérêts, sans avoir vérifié que les conditions requises à l'article 1231-6 du code civil (notamment la mauvaise foi du débiteur et l'existence d'un préjudice distinct du retard de paiement) étaient réunies.

⁴⁴ Comme pour les huissiers avec la chambre de discipline du conseil régional qui joue le rôle d'instance disciplinaire. Cette association pourrait être la Fédération Nationale de l'Information d'Entreprise, de la Gestion des Créances et de l'Enquête Civile et/ou une autre association.

L'existence de moyens matériels, humains, techniques et organisationnels adéquats constituerait des points-clés de cet agrément. Ce système se structurerait autour des composantes suivantes :

- le code de bonne conduite des membres des associations agréées dont la loi fixerait les grands axes, serait également approuvé par les pouvoirs publics au moment de l'agrément de l'association (après avis du Comité consultatif du secteur financier (CCSF) ;
- les associations agréées devraient aussi en pratique exercer un contrôle régulier, sur pièces et sur place, de l'activité de leurs adhérents et avoir la possibilité de sanctionner leurs manquements, notamment d'après les signalements des débiteurs qui devront tous faire l'objet d'un suivi ;
- les pouvoirs publics contrôleraient l'activité des associations agréées ainsi que le respect des engagements pris au moment leur agrément ;
- la liste des sociétés de recouvrement de créances enregistrées ainsi qu'un rapport annuel (avec une annexe détaillée sur l'activité de leur instance disciplinaire), seraient communiqués par chaque association agréée aux pouvoirs publics et rendus publics.

D'ores et déjà, il doit être prévu l'inscription des SRC à un registre national unique, en complément ou en substitution de l'actuelle obligation où la « *justification des conditions requises (...) est assurée par déclaration écrite des intéressés, remise ou adressée, avant tout exercice de l'activité, au procureur de la République près le tribunal judiciaire dans le ressort duquel ils ont le siège de leurs activités* » (article R. 124-1 du code des procédures civiles d'exécution). Les débiteurs doivent en effet pouvoir avoir la certitude que la société de recouvrement de créances remplit bien les conditions d'exercice de l'activité posées par l'article R 124-2 du code des procédures civiles d'exécution. Les professionnels auraient donc l'obligation d'indiquer de façon claire et apparente, dans toute communication à l'égard du débiteur que celui-ci peut, en cas de contestation, saisir un organisme avec les coordonnées de celui-ci. L'absence d'enregistrement à un registre national d'une société de recouvrement de créances ne devrait plus lui permettre, à brève échéance, d'exiger légalement, auprès d'un débiteur particulier, le recouvrement amiable de ses créances.

Par ailleurs, la convention liant la société de recouvrement de créances et l'établissement de crédit cédant, devrait préciser les modalités de radiation du FICP. En effet, cette exigence paraît nécessaire afin de garantir la radiation du débiteur une fois la dette remboursée, indépendamment du fait que le nouveau créancier soit la société de recouvrement de créances, et non plus l'établissement de crédit cédant. **À cet égard, la mission recommande que lorsqu'un établissement de crédit cède une créance au titre du remboursement de laquelle il a procédé à l'inscription du débiteur au FICP, il demeure responsable de la radiation de ce dernier auprès du fichier s'il a remboursé la créance.**

Recommandation n°8

Mettre en place, par la voie législative, un système d'autorégulation encadrée du secteur du recouvrement de créances.

IV.4. Mieux appréhender les besoins des publics en situation de surendettement et simplifier certains dispositifs alternatifs existants

IV.4.1. Réaliser une étude pour mieux caractériser les publics qui ne recourent pas à la procédure de traitement du surendettement

Si le traitement du surendettement des particuliers s'inscrit en France, dans un cadre juridique éprouvé et robuste, qui permet d'apporter à tout débiteur de bonne foi en difficulté une solution d'apurement de son passif, plusieurs des entretiens réalisés par la mission ont toutefois mis en évidence un fort risque de non-recours à la procédure prévue par le code de la consommation, indépendant des effets de la crise actuelle.

Le « non-recours » désigne la situation à travers laquelle, un individu, renonce pour différentes motivations, à faire valoir un droit auquel il est éligible.

A titre d'illustration, le non-recours a été particulièrement documenté dans le champ des prestations sociales. Plusieurs études⁴⁵ ont ainsi permis de mieux appréhender les causes de ce phénomène et partant de proposer différentes mesures de modernisation visant à simplifier le parcours des usagers.

En 2018, le taux de non-recours aux prestations sociales en matière de santé oscillait entre 32% et 44% pour la couverture maladie universelle complémentaire (CMU-C) et entre 53% et 67% pour l'aide au paiement de la complémentaire santé (ACS)⁴⁶.

Le caractère stigmatisant des prestations sociales, leur méconnaissance ou bien encore la complexité de leur processus de souscription constituent les trois principaux facteurs explicatifs de ce phénomène.

Bien qu'elle ne repose sur aucune étude ou données chiffrées, l'hypothèse d'une forme de « non-recours » à la procédure de traitement du surendettement a été signalée par de nombreux acteurs auditionnés par la mission. Cette procédure serait considérée comme « excessivement stigmatisante » ou « complexe » par de nombreux particuliers.

L'étude réalisée par l'Union nationale des associations familiales (UNAF)⁴⁷ souligne ainsi l'intérêt de rendre moins stigmatisante cette procédure.

Certaines auditions ont révélé que la procédure de surendettement était globalement connue des particuliers. Mais ses différentes dimensions, notamment protectrices, ne semblent pas toujours comprises des éventuels déposants.

Plus précisément, certaines personnes auditionnées ont indiqué que la procédure suscitait des craintes multiples : « être fiché (« comme un délinquant ») et perdre ainsi la capacité à gérer librement ses finances, « devoir vendre sa maison », voire « ne plus avoir la garde de ses enfants ».

La procédure de traitement du surendettement ne faisait pas partie des points ayant vocation à être investigués par la mission. Toutefois, compte tenu des différents constats qui ont été relayés par les personnes auditionnées, la mission recommande de réaliser une étude afin d'évaluer la réalité et l'ampleur d'un phénomène de « non-recours » à la procédure de traitement du surendettement.

⁴⁵ Etude ODENORE.

⁴⁶ Source : DREES

⁴⁷ « Impact du confinement et de la crise sanitaire sur le budget des familles », UNAF, mai 2020

Cette étude, confiée à la Banque de France, permettrait en effet à la fois de corroborer ces différents constats mais aussi d'améliorer la connaissance sociologique et les motivations de publics, qui décident, le cas échéant, de renoncer à faire valoir leurs droits à la procédure de traitement du surendettement.

Recommandation n°9

Faire réaliser une étude, par la Banque de France, afin d'évaluer l'existence d'un phénomène de « non-recours à la procédure de traitement du surendettement ».

IV.4.2. Développer des actions de communication afin de mieux valoriser les atouts de la procédure

De manière complémentaire à la réalisation de cette étude, qui permettra d'améliorer la connaissance des principaux freins au dépôt d'un dossier de surendettement, la mission préconise d'intensifier les actions de communication autour de la procédure afin de valoriser ses effets protecteurs, et remédier aux « idées-reçues » potentiellement existantes.

Afin d'améliorer la visibilité de la procédure et de lever les freins existants⁴⁸, la Banque de France devrait déployer des actions de communication auprès du grand public afin de valoriser :

- les caractéristiques de la procédure de surendettement, notamment dans sa dimension protectrice ;
- les modalités de dépôt d'un dossier de surendettement, notamment l'aide que peuvent apporter les intervenants sociaux, y compris ceux qui relèvent des Points conseil budget.

Recommandation n°10

Mettre en place des actions de communication afin de mieux faire connaître la procédure de traitement du surendettement.

IV.4.3. Le délai de grâce : un dispositif coûteux et complexe qu'il conviendrait de simplifier

Au-delà des mécanismes de modularité conventionnelle mis en place par les établissements bancaires, les débiteurs qui éprouvent des difficultés dans le remboursement de leurs prêts ont la possibilité de saisir le juge afin de mettre en œuvre un plan de rééchelonnement de leur passif.

Ces outils, constituent, à différents égards, autant de leviers permettant de contenir l'évolution du niveau de surendettement.

Dans ce cadre, le délai de grâce a été identifié par la lettre de mission comme l'un des leviers potentiellement mobilisables par les particuliers pour honorer le remboursement de leurs dettes.

⁴⁸ Fichage, perte du bien immobilier etc.

Conformément aux dispositions prévues à l'article L.314-20 du code de la consommation « l'exécution des obligations du débiteur peut être, notamment en cas de licenciement, suspendue par ordonnance du juge des contentieux de la protection dans les conditions prévues à l'article 1343-5 du code civil⁴⁹. L'ordonnance peut décider que, durant le délai de grâce, les sommes dues ne produiront point intérêt. En outre, le juge peut déterminer dans son ordonnance les modalités de paiement des sommes qui seront exigibles au terme du délai de suspension, sans que le dernier versement puisse excéder de plus de deux ans le terme initialement prévu pour le remboursement du prêt ; il peut cependant surseoir à statuer sur ces modalités jusqu'au terme du délai de suspension. »

La procédure du délai de grâce permet donc à un débiteur, de demander la suspension de ses obligations de remboursement durant une période maximale de deux ans. Ce moratoire est ainsi susceptible de constituer, dans certaines situations bien circonscrites (perte d'emploi, maladie etc.), une alternative possible au dépôt d'un dossier de surendettement.

Différentes modalités de saisine du juge coexistent :

- l'assignation (par voie d'huissier) ;
- la procédure sur requête (sans recours à un huissier pour les demandes de moins de 5 000 e), qui déroge au principe du contradictoire et qui ne peut intervenir que dans des cas limitativement énumérés par la loi ;
- la procédure en référé, qui constitue une procédure rapide, tendant sans que le fond du litige ne soit prononcé ou tranché, au prononcé contradictoire de mesures provisoires n'ayant pas autorité de la chose jugée au principal. La décision du juge est susceptible de suspendre les procédures d'exécution engagées par les créanciers.

La mission considère que le délai de grâce, peut représenter dans certaines hypothèses une alternative pertinente au dépôt d'un dossier de surendettement. Toutefois, à la différence de la procédure de traitement du surendettement, qui induit une suspension de l'ensemble des procédures d'exécution diligentées à l'encontre du débiteur dès que la recevabilité du dossier est acquise, le délai de grâce n'apporte pas ce même niveau de protection. Aussi, cette alternative doit-elle être proposée avec circonspection.

Par ailleurs, la demande de délai de grâce est bilatérale dans la mesure où elle concerne un débiteur et un seul créancier alors que la procédure de surendettement permet de régler une situation dans sa globalité, en garantissant une égalité de traitement de tous les débiteurs.

De la sorte, le délai de grâce ne trouve tout son sens qu'en cas d'accident de la vie imprévisible (licenciement par exemple) à l'effet clairement temporaire et lorsque le niveau d'endettement du ménage est réduit au départ (suspension temporaire du remboursement d'un prêt immobilier en cas de perte d'emploi par exemple).

De surcroît, les différentes auditions ont révélé que dispositif pouvait apparaître complexe à bien des égards. Aussi, sa mobilisation est-elle marginale, comme l'illustrent les données statistiques fournies par le Pôle d'évaluation de la justice civile du ministère

⁴⁹ L'article 1343-5 du code civil prévoit : « le juge peut, compte tenu de la situation du débiteur et en considération des besoins du créancier, reporter ou échelonner, dans la limite de deux années, le paiement des sommes dues. Par décision spéciale et motivée, il peut ordonner que les sommes correspondant aux échéances reportées porteront intérêt à un taux réduit au moins égal au taux légal, ou que les paiements s'imputeront d'abord sur le capital. Il peut subordonner ces mesures à l'accomplissement par le débiteur d'actes propres à faciliter ou à garantir le paiement de la dette. La décision du juge suspend les procédures d'exécution qui auraient été engagées par le créancier. Les majorations d'intérêts ou les pénalités prévues en cas de retard ne sont pas encourues pendant le délai fixé par le juge. Toute stipulation contraire est réputée non écrite. Les dispositions du présent article ne sont pas applicables aux dettes d'aliment ».

de la Justice « les demandes de délai de grâce et/ou de réaménagement de la dette sur le fondement des articles 1343-5 du code civil, L.3252-13 du code du travail et R.121-1 du code des procédures civiles d'exécution, n'ont fait que baisser depuis 2015. Elles sont ainsi passées de 1 277 en 2015 à 678 en 2019 devant les tribunaux d'instance, soit une chute de 47%, et de 2 326 en 2015 à 1 211 en 2019 devant les tribunaux de grande instance, soit une chute de 48%. Il convient de souligner que ce dispositif est particulièrement utilisé en Alsace-Moselle. Il n'est en revanche pas possible d'évaluer avec précisions les demandes fondées sur la seule disposition de l'article L.314-20 du code de la consommation ».

La procédure étant par ailleurs susceptible de s'inscrire dans une durée assez longue (de 4 à 7 mois), elle ne paraît adaptée qu'à certaines situations bien définies, par exemple lorsque le débiteur ne fait pas l'objet de procédures civiles d'exécution diligentées à son encontre.

S'il paraît nécessaire de maintenir la possibilité pour le débiteur de saisir le juge par la voie de la procédure contradictoire du référé pour obtenir un délai de grâce, la mission recommande au ministère de la Justice de simplifier les modalités de mise en œuvre de ce dispositif mais aussi de renforcer les actions de communication mises en place pour en améliorer la connaissance tant auprès des prescripteurs (notamment des PCB et de la Banque de France) que du grand public, en veillant à ne pas susciter de confusion dommageable avec la procédure de surendettement.

Recommandation n°11

Simplifier la mise en œuvre et améliorer la connaissance du délai de grâce.

IV.5. Accompagner la mise en œuvre d'une politique d'inclusion bancaire d'ensemble et unifiée

IV.5.1. Déterminer un socle commun de pratiques de détection précoce de la fragilité financière

La charte AFECEI précitée impose aux banques de mettre en place un dispositif de détection précoce de la fragilité financière, de manière à prévenir le plus en amont possible le basculement des particuliers vers des situations de fragilité financière avérée, voire de surendettement.

La détection précoce peut être appréhendée comme un vecteur d'identification très en amont de difficultés pouvant potentiellement évoluer vers des situations de fragilité avérée voire de surendettement. L'exercice est néanmoins complexe tant la frontière entre les publics précocement identifiés comme fragiles et ceux relevant d'une situation de fragilité avérée est ténue. Par ailleurs, une large majorité des publics détectés comme fragiles de manière anticipée n'évoluera pas vers une situation dégradée ; pour autant une intervention très en amont permettrait de remédier plus efficacement au délitement de certaines situations.

Le conseil scientifique de l'OIB a engagé des travaux au deuxième trimestre 2021, afin d'aboutir à la formalisation de recommandations concertées visant à assurer la mise en place effective, au sein de chaque réseau, d'un dispositif de détection précoce, basé sur un ensemble de signaux faibles, dont il conviendra d'accompagner le déploiement.

S'il semble opportun que ces recommandations intègrent un socle méthodologique commun, il ne paraît ni possible, ni souhaitable qu'une réponse uniforme et harmonisée

soit apportée en matière de détection précoce de la fragilité financière. Sur ce point, la mission suggère de mobiliser de manière élargie l'ensemble des entités susceptibles d'être concernées par le sujet (bailleurs sociaux, énergéticiens, grands facturiers etc.).

Recommandation n°12

Aboutir à la fin de l'année 2021 à travers les travaux menés par le conseil scientifique de l'OIB à un socle commun de pratiques de détection précoce de la fragilité financière.

IV.5.2. Formaliser une charte unifiée de l'inclusion bancaire

Selon la définition donnée par l'OIB «L'inclusion bancaire participe au processus d'inclusion dans la vie économique et sociale. Elle permet à une personne physique d'accéder durablement à des produits et services bancaires adaptés à ses besoins non professionnels et de les utiliser».

L'inclusion bancaire intègre ainsi un ensemble de dispositifs, dont l'objectif commun est de favoriser l'accès aux services bancaires à l'instar de : la procédure de droit au compte, la fragilité financière ou bien encore le microcrédit accompagné.

Depuis l'entrée en vigueur de la loi du 26 juillet 2013 relative à la séparation et à la régulation des activités bancaires, différentes mesures ont été mises en place par les pouvoirs publics, en association avec l'ensemble des acteurs concernés, afin de renforcer l'inclusion bancaire des publics les plus fragilisés.

Ces différentes mesures ont eu des effets très positifs, comme l'a mis en évidence le rapport annuel de l'OIB publié en juin 2021 : 3,8 millions de personnes étaient identifiées fin 2020 comme étant en situation de fragilité financière. La diffusion de l'offre spécifique a fait également l'objet d'une dynamique de progression : 598 715 bénéficiaires de l'offre spécifique étaient répertoriés fin 2020 (soit +17 % par rapport à fin 2019, et +56% par rapport à 2018).

Les engagements de place précités sont intégrés à la charte d'inclusion bancaire et de prévention du surendettement (AFECEI), dont la dernière version a été homologuée par l'arrêté ministériel du 16 septembre 2020. Par ailleurs, une charte d'accessibilité pour renforcer l'effectivité du droit de compte est également portée par l'AFECEI et applicable depuis 2008 et une norme professionnelle homologuée par arrêté, porte sur les relations entre la banque teneuse de comptes et ses clients surendettés.

Les composantes et les objectifs de la politique d'inclusion bancaire sont ainsi retranscrits dans ces trois documents, ce qui ne favorise pas la lisibilité et la visibilité de cette politique à la fois pour les citoyens mais aussi pour l'ensemble des acteurs potentiellement concernés.

Afin d'y remédier, la mission recommande de fusionner en un document unique la charte d'inclusion bancaire et de prévention du surendettement, la charte d'accessibilité bancaire et la norme professionnelle précitées. Ce document pourrait, du reste, être complété par l'insertion d'un volet complémentaire autour du microcrédit.

Une charte de l'inclusion bancaire rénovée, qui devrait être homologuée par arrêté ministériel, pourrait ainsi se structurer autour du triptyque suivant :

- volet 1 : Accessibilité bancaire ;
- volet 2 : Usage des services bancaires et des moyens de paiement ;
- volet 3 : Accès au crédit bancaire.

Recommandation n°13

Intégrer, à droit constant, l'ensemble des composantes de la politique d'inclusion bancaire au sein d'une charte renouvelée et unifiée.

IV.5.3. Accompagner la généralisation des conseils départementaux de l'inclusion financière de la Banque de France

Par ailleurs, dans le cadre de son nouveau plan stratégique (2021-2024) - « *Construire ensemble 2024* » - la Banque de France souhaite promouvoir davantage l'inclusion financière.

À cet effet, des directeurs du réseau des succursales de la Banque de France ont proposé d'expérimenter des conseils départementaux de l'inclusion financière (CDIF), avec l'ambition d'être des lieux d'information et de concertation en la matière sur tout le territoire. Les CDIF visent à :

- mieux connaître les dispositifs d'inclusion financière et diffuser le résultat des travaux de l'Observatoire de l'inclusion bancaire (OIB) au sein des territoires ;
- être les capteurs des préoccupations et des attentes en matière d'inclusion financière et les faire remonter vers l'OIB :
 - en faisant un point sur « la conjoncture sociale », à l'instar des conseils de succursales sur le plan économique, où siègent les chefs d'entreprises ;
 - en favorisant la remontée de dossiers auprès de la Cellule alerte inclusion de l'OIB ;
 - en identifiant des éléments de diagnostic de nature à compléter les données chiffrées nationales et à identifier des particularités locales ;
 - en recensant les initiatives et les bonnes pratiques en matière d'inclusion financière et de prévention du surendettement, mais aussi d'autres sujets connexes comme le microcrédit.
 - en favorisant la coopération entre les acteurs de l'inclusion financière, qu'ils soient issus de la sphère sociale ou du monde bancaire.

Les CDIF sont présidés par le directeur de la Banque de France qui en assure aussi le secrétariat. Afin qu'ils conservent un caractère opérationnel, seules 10 à 15 personnes prioritairement constituées des praticiens et des représentants, seront appelées à y siéger⁵⁰.

Les CDIF de la Banque de France ont vocation à se réunir au moins deux fois par an, voire davantage si la conjoncture sociale l'exige.

Les premières réunions de ces conseils départementaux de l'inclusion financière de la Banque de France ont eu lieu dans quelques départements au cours du premier semestre 2021.

Les retours d'expérience sont d'ores et déjà jugés très encourageants : ces conseils ont permis de « *construire des ponts utiles* » entre la sphère sociale et le monde bancaire sur des thématiques qui leur sont communes autour de l'inclusion bancaire et financière mais sans que ces acteurs ne se soient nécessairement rencontrés auparavant.

⁵⁰ Ce comité est ainsi principalement composé d'intervenants sociaux ou de représentants de banques ou d'administrations.

Sous réserve naturellement de l'accord du Gouverneur de la Banque de France, la mission encourage la généralisation de cette initiative, qui paraît susceptible également d'avoir un effet-levier sur l'ancrage territorial et le développement des PCB.

Dans cette perspective, la mission recommande d'étudier les modalités les plus appropriées pour accompagner la généralisation des CDIF (disposition législative, réglementaire etc.).

Recommandation n°14

Favoriser la généralisation des conseils départementaux de l'inclusion financière (CDIF) présidés par la Banque de France et déterminer les modalités les plus appropriées pour accompagner cette démarche (disposition législative, réglementaire).

IV.5.4. Elargir la composition de l'Observatoire de l'inclusion bancaire

Issu de la loi bancaire du 26 juillet 2013 et du plan contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale, l'Observatoire de l'inclusion bancaire (OIB) a pour mission de suivre les pratiques des établissements de crédit en matière d'inclusion bancaire, en particulier à l'égard des populations financièrement fragiles.

Cet observatoire est légalement chargé de collecter auprès des établissements de crédit des informations relatives à l'accès et à l'usage des services bancaires, ainsi qu'à leurs pratiques en matière d'inclusion bancaire. Il est également chargé de définir, produire et analyser des indicateurs d'inclusion bancaire. Il publie un rapport annuel sur la mise en œuvre de ses missions.

L'Observatoire rassemble des représentants des pouvoirs publics, des établissements de crédit et des associations de consommateurs, de familles et de lutte contre l'exclusion. Le décret 2014-737 du 30 juin 2014 en précise l'organisation et le fonctionnement :

- le gouverneur de la Banque de France est président de l'Observatoire ;
- le directeur général du Trésor, le directeur général de la Cohésion sociale ;
- le directeur général de la Caisse des dépôts et consignations ;
- le président du Comité consultatif du secteur financier ;
- le président du Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale en sont membres de droit.

L'Observatoire comprend également six représentants des établissements de crédit et six représentants des associations œuvrant dans le domaine de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, des associations de consommateurs et des associations familiales⁵¹.

Depuis le décret n°2020-1565 du 10 décembre 2020 relatif à la composition de l'Observatoire de l'inclusion bancaire et de son conseil scientifique, des personnalités qualifiées ont la possibilité sur invitation du président de l'OIB de participer aux séances de l'Observatoire, sans voix délibérative.

⁵¹ Ces membres ont été nommés par un arrêté du ministère en charge de l'Économie.

Afin de conférer une légitimité encore plus grande aux travaux de l'OIB auprès de la représentation nationale, la mission recommande que sa composition soit élargie à un sénateur et à un député, chacun étant désigné par le président de son assemblée.

Cet élargissement de la composition de l'OIB à un député et à un sénateur étant d'ailleurs cohérent avec la composition du Comité Consultatif du secteur financier (CCSF)⁵².

Recommandation n°15

Associer plus étroitement le Parlement aux travaux relatifs à l'inclusion financière, en élargissant la liste des membres de l'OIB à un député désigné par le président de l'Assemblée nationale et un sénateur désigné par le président du Sénat.

⁵² L'article L.614-1 du code monétaire et financier dispose que « le comité comprend également parmi ses membres un député et un sénateur ».

Deuxième partie

Le développement du microcrédit

Chapitre I. Le microcrédit : une composante essentielle de la politique d'inclusion bancaire

Développé originellement dans les pays en développement et popularisé par les travaux menés par Mohammed Yunus (qui recevra à cet égard le prix Nobel d'économie en 2006), le microcrédit vise à favoriser l'accès au crédit aux individus ne parvenant à y accéder par les voies classiques du système bancaire.

Le microcrédit repose sur un système de prêts d'un faible montant, devant permettre à l'emprunteur de développer une activité économique ou de mener à bien un projet d'insertion, dans l'optique d'améliorer à terme sa situation économique et de s'insérer de façon pérenne dans le système bancaire traditionnel. Les travaux conduits par la mission parlementaire ont porté plus spécifiquement sur le versant personnel du dispositif et ont permis de mettre en évidence, tant la pertinence de cet outil dans un projet plus global d'insertion, que la dynamique de progression dont il fait l'objet depuis ces dix dernières années.

I.1. Le microcrédit : un dispositif dédié aux publics exclus du système bancaire classique

Les spécificités du microcrédit français et le cadre réglementaire applicable

En France, le microcrédit accompagné constitue une politique publique d'insertion professionnelle et un moyen de lutte contre l'exclusion financière, dont les contours ont été précisés par la loi n°2010-737 du 1^{er} juillet 2010 portant réforme du crédit à la consommation. Il s'adresse à des personnes qui ne sont pas éligibles au marché du crédit bancaire classique. Ce dispositif s'inscrit par conséquent à la charnière de l'aide à la création d'entreprise, de l'insertion professionnelle et de la lutte contre l'exclusion financière. Le cadre réglementaire applicable est prévu aux articles L.511-6, R.518-58 et R.518-61 du code monétaire et financier.

En France, il existe deux types de microcrédit : personnel ou professionnel. Compte tenu de la lettre de mission du Premier ministre, les travaux menés par la mission ont porté exclusivement sur le volet personnel.

Dans le système français, le microcrédit se distingue du crédit bancaire à trois égards :

- outre le crédit en tant que tel, le microcrédit prévoit un accompagnement et un suivi de l'emprunteur, depuis la phase d'instruction jusqu'à la mise en œuvre du projet. Cela contribue fortement à la pérennité des projets accompagnés ;
- le microcrédit bénéficie d'un mécanisme de soutien public afin de solvabiliser les projets. L'Etat prend actuellement en charge une certaine quotité du risque de crédit, en octroyant une garantie partielle au montant souscrit. Cette quotité s'élève actuellement à 50% du montant ;
- le microcrédit repose sur un circuit de distribution spécifique: ce sont des associations sans but lucratif ou des fondations reconnues d'utilité publique habilitées par l'ACPR qui procèdent à celle-ci, en lien avec les établissements bancaires qui financent les opérations.

Le microcrédit personnel : un outil au service d'un projet d'insertion

Le microcrédit personnel vise à favoriser les projets d'insertion professionnelle des publics qui rencontrant des difficultés de financement.

En l'état du droit existant, le champ des dépenses éligibles est très large, toute dépense étant éligible dès lors qu'elle s'inscrit dans un projet d'insertion. A titre d'exemples, il peut s'agir d'un déménagement, d'une formation de l'achat d'équipements de première nécessité. Dans les faits, le microcrédit personnel est souscrit, dans 80 à 90% des cas à des fins de mobilité.

Le montant du microcrédit personnel est plafonné à 5 000 € et la maturité maximale du prêt est de 5 ans. Le taux d'intérêt est fixé par le prêteur et dépend du projet porté et de sa viabilité.

Les éléments recueillis par la mission ont mis en perspective la grande disparité des taux applicables, la moyenne s'élevant à environ 7,3% (pour les prêts octroyés entre 4 001 € et 5 000 €, ces taux atteignent 8,3% en moyenne).

I.2. Les modalités de financement et de gestion du microcrédit personnel

Au plan financier, le microcrédit repose sur une garantie de l'Etat. Le fonctionnement concret repose sur l'existence d'un fonds, le fonds de cohésion sociale (FCS), créé par la loi du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale, abondé annuellement par l'Etat et servant à couvrir les pertes observées.

Afin de regrouper en une seule entité l'ensemble des missions relatives à la création d'entreprise, Bpifrance a repris au 1er janvier 2020 la gestion du Fonds de cohésion sociale (FCS), précédemment assurée par la Caisse des dépôts et consignations.

Dans ce domaine, l'activité de Bpifrance s'articule autour de trois volets :

- le financement des têtes de réseaux associatifs ;
- l'abondement des fonds de prêts d'honneur destinés aux créateurs d'entreprise ;
- le soutien financier au microcrédit personnel dans le cadre du mandat de gestion du FCS.

S'agissant des ressources du Fonds de cohésion sociale, le niveau de la dotation budgétaire annuelle est un élément structurant du volume de microcrédits distribués par l'ensemble des partenaires distributeurs puisqu'elle détermine la capacité d'intervention du fonds.

Historiquement, c'est le ministère de l'Emploi qui finance le Fonds de cohésion sociale à hauteur de 20 M €/an en moyenne. La Banque de France, dans le cadre de son engagement en faveur du microcrédit, a abondé le budget du FCS à hauteur de 5 M € sur la période 2018/2020.

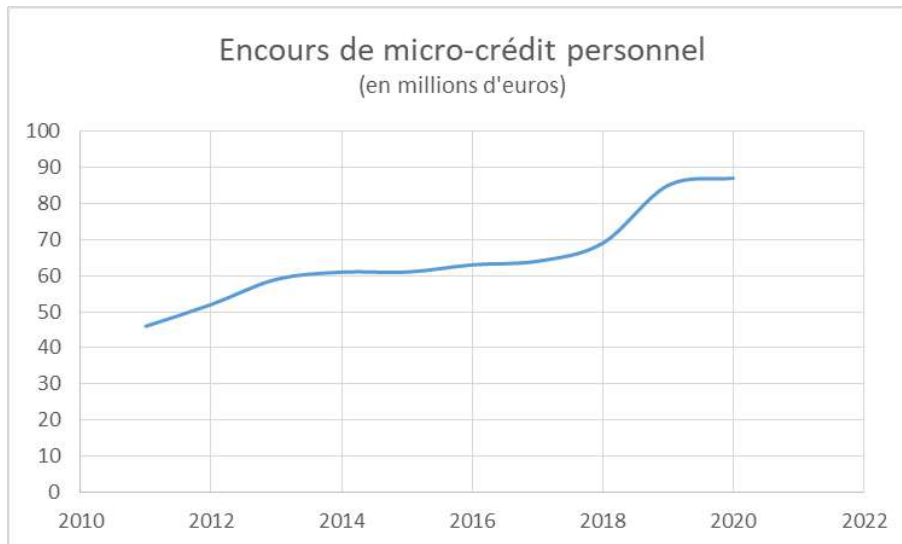
En 2020, le budget dédié au microcrédit personnel, dans l'enveloppe globale du FCS s'élevait à 3 510 751 €.

La quotité de garantie, fixée par décret, s'échelonne de 50 à 80% selon les publics (les personnes domiciliées dans les zones prioritaires de la politique de la ville et les zones de revitalisation rurale bénéficient de cette majoration).

Il s'agit d'une composante importante du dispositif puisqu'elle détermine le niveau de risque résiduel pour les financeurs (banques et instituts de microfinance).

I.3. Une demande en constante progression observable en matière de microcrédit personnel

La dynamique de souscription de microcrédit personnel est en progression croissante depuis ces dernières années et n'a pas été remise en cause en 2020, malgré le contexte de crise sanitaire.



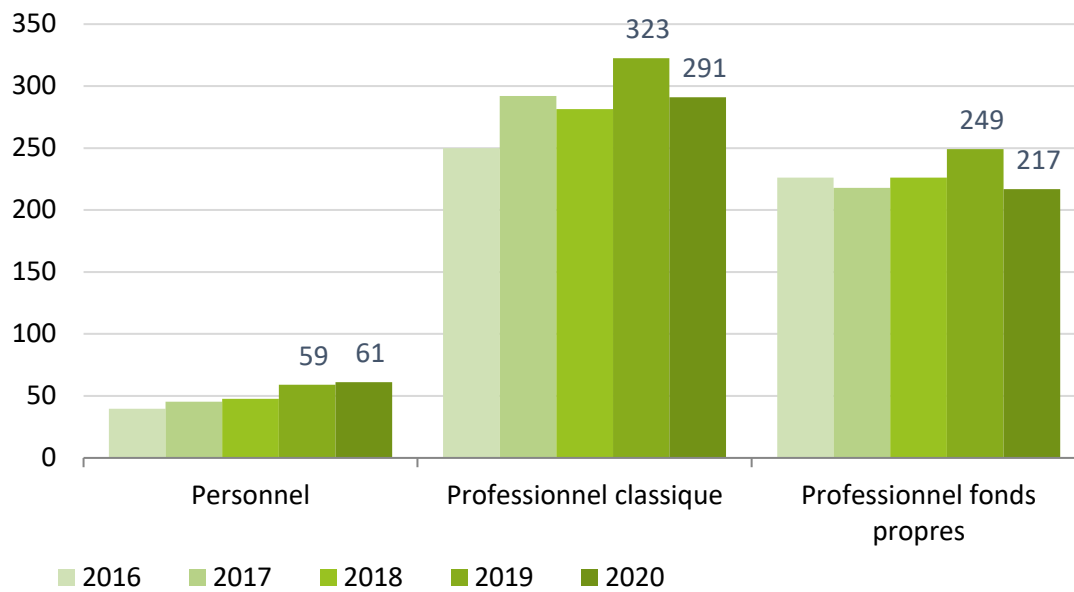
Source : DGTrésor

Ainsi, en 2020, les flux de nouveaux crédits ont progressé de près de 3,4%, atteignant un total de plus de 61,1 M € de nouveaux flux, et de 87,5 M € d'encours⁵³.

Les travaux menés par la mission ont toutefois permis d'identifier qu'il subsistait potentiellement une demande non satisfaite dans la mesure où en 2020, un volume de 20% des prêts souscrits atteint le plafond actuellement autorisé par la réglementation d'un montant de 5000 €.

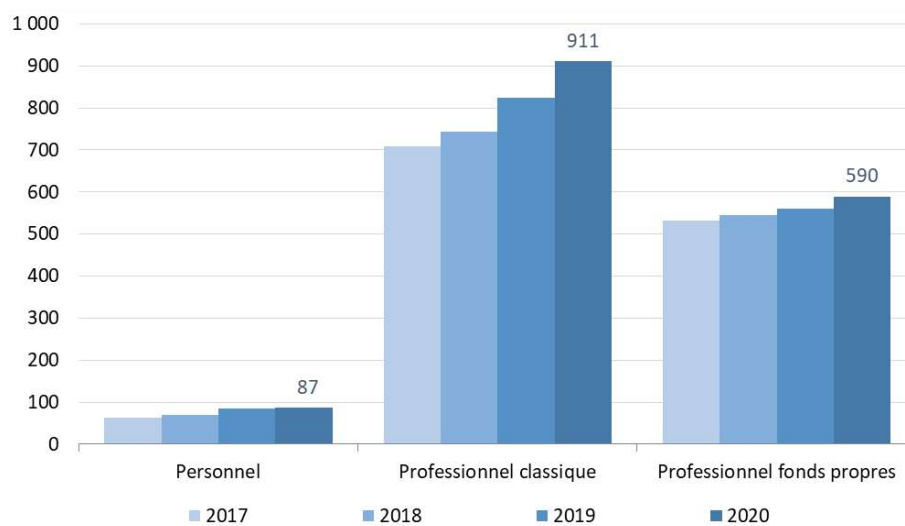
⁵³ Source : Rapport 2020 de l'OIB.

Evolution des flux de nouveaux microcrédits



Source : Rapport 2020 de l'OIB

Evolution des encours de microcrédits



Source : Rapport 2020 de l'OIB

Chapitre II. Accompagner le changement d'échelle du microcrédit personnel et développer l'encours à hauteur de 30% à horizon 2023

Compte tenu de la pertinence du dispositif et de l'effet levier qu'est susceptible d'avoir la souscription du microcrédit accompagné dans le parcours d'insertion des bénéficiaires, la mission recommande de favoriser le changement d'échelle de cette politique publique et de mettre en place à cette fin une palette de mesures complémentaires.

II.1. Accroître le volume du microcrédit personnel

Le ministre de l'Économie, des Finances et de la Relance avait fixé en 2018 un objectif de développement des encours de microcrédit professionnel et personnel à 2 Md € à échéance 2023 (l'encours atteignant 1,58 Md € fin 2020, dont 87,5 M € pour le microcrédit personnel).

Compte tenu de l'ampleur de la demande adressable, la mission considère pertinent de réaffirmer cette ambition, qui signifierait, pour le micro-crédit personnel, de fixer une hausse de l'objectif à hauteur de 100 à 120 M €/an d'encours environ.

En supposant un taux de défaut constant, cela impliquerait une hausse de la dotation de l'Etat au FCS de 1 M €, qu'il est préconisé d'introduire progressivement à compter du PLF 2022.

Recommandation n°16

Augmenter à 100 M € environ l'octroi de microcrédits personnel par an, en allouant une dotation complémentaire au FCS d'un montant de 1 M € à compter du PLF 2022.

Pour atteindre cet objectif, plusieurs moyens nécessitent d'être mobilisés : i) faire évoluer le cadre réglementaire, ii) encourager la formalisation d'un accord de place et iii) initier différentes mesures de simplification et de modernisation de nature à faciliter les démarches de souscription des emprunteurs et leur accès au dispositif.

II.2. Faire évoluer le cadre réglementaire applicable en matière de microcrédit personnel

S'agissant du champ, la mission n'identifie pas de raison de le modifier car le droit applicable permet déjà de capter de manière large plusieurs objets de financement. Néanmoins, la mission considère qu'il serait peut-être utile de mieux faire connaître la palette diversifiée de projets d'insertion sociale et professionnelle qu'est susceptible de financer le microcrédit, à travers des actions de communication renforcées sur ce point.

S'agissant des montants empruntables, la mission estime qu'il serait utile d'augmenter les plafonds de montant et de maturité. La modification des conditions réglementaires d'octroi et de remboursement du microcrédit personnel (article R.518-61 du code monétaire et financier) a fait l'objet de différentes analyses par la mission.

Actuellement, il peut être supposé l'existence d'une demande potentiellement non satisfaite, dans la mesure où environ 1 prêt sur 5 (représentant 30% des prêts décaissés) atteint le plafond de 5 000 €. Au regard des capacités de remboursement des individus, les spécialistes du microcrédit s'accordent à dire que des mensualités égales ou supérieures à 100€ induiraient des difficultés de solvabilité pour la majorité des emprunteurs (80% d'entre eux ont des revenus les plaçant dans les deux premiers déciles). L'état du droit existant est ainsi calibré autour d'une mensualité de ce montant ; compte tenu des taux d'intérêt actuellement pratiqués, le plan de remboursement d'un emprunt de 5 000 € sur 5 ans nécessite des mensualités de plus de 98 € environ.

En revanche, certains emprunteurs disposent de davantage de revenus, certains d'entre eux appartenant au cinquième décile. Dans cette perspective, le remboursement d'un emprunt de 8 000 € sur 7 ans impliquerait, pour l'emprunteur, des mensualités d'un montant de 119,90 €, qui paraissent soutenables pour les ménages dont le niveau de revenus correspond au cinquième décile⁵⁴.

Par conséquent, la mission recommande de faire évoluer le cadre réglementaire applicable en matière de microcrédit personnel en faveur d'une augmentation raisonnée du plafond et de la maturité du prêt (à hauteur de 8 000 € avec une maturité de 7 ans).

Recommandation n°17

Augmenter à 8 000€ le plafond maximum du microcrédit personnel et allonger à une durée maximale de 7 ans la maturité du prêt.

Enfin, s'agissant du taux de garantie par l'Etat, la mission estime qu'il n'est pas nécessaire de le réviser, toute évolution du seuil actuel de 50% étant susceptible de bouleverser les équilibres existants et de susciter potentiellement un risque d'aléa moral.

II. 3. Mettre en place une expérimentation dédiée aux publics-jeunes

Les publics-jeunes comptent parmi les publics qui ont été les plus exposés à la crise, et dont la situation matérielle a été directement impactée par les différents confinements.

Des mesures très conséquentes ont été déployées par le Gouvernement, afin de remédier à cette situation :

- d'une part la puissance publique a augmenté la dotation du mécanisme des prêts étudiants garantis par l'État.

Cette enveloppe a été doublée pendant le Plan de relance (évoluant ainsi de 2 M € à 4 M €). Cet outil, qui couvre 70% du risque des prêts étudiants octroyés, pour un montant dont le maximum peut atteindre 20 000 €, permet aux étudiants d'emprunter de l'argent pour financer leurs études, sans devoir fournir à la banque la caution d'un proche ou une preuve de revenus. L'emprunt doit être remboursé en totalité après la fin des études, mais seuls les intérêts sont dus pendant la durée des études. Il est réservé aux jeunes de 18 à 28 ans, inscrits dans un établissement d'enseignement supérieur en France (université, école de

⁵⁴ A titre d'illustration, il existe par ailleurs à ce jour un microcrédit habitat, dont le montant oscille entre 10 000 et 25 000€, et dont la maturité maximale est de dix ans.

commerce ou d'ingénieur, un lycée pour un BTS...) et ne peut dépasser 20 000 €, son taux d'intérêt étant fixé par la banque partenaire. Cette aide a bénéficié à 2 968 étudiants en 2019.

- d'autre part, l'Etat a créé un parcours de soutien aux jeunes en difficulté (PACEA), appelé à se prolonger avec le revenu d'accompagnement annoncé récemment par le président de la République.

Le microcrédit, pourrait à cet égard constituer un outil approprié pour accompagner le financement de projets favorisant l'insertion dans la vie sociale et professionnelle de ces publics. Dans ce cadre les NEETS, qui correspondent à des publics âgés de 16 à 25 ans, qui ne sont ni en études, ni en emploi, ni en formation, selon la définition d'Eurostat (soit 963 000 jeunes en 2018, représentant 12,9% de cette tranche d'âge) pourraient constituer des cibles prioritaires.

En effet, ces publics peuvent bénéficier d'un Parcours contractualisé d'accompagnement vers l'emploi et l'autonomie (PACEA). Créé par la loi du 8 août 2016, le PACEA constitue un socle unique créé pour décroquer les dispositifs d'accompagnement des jeunes et le cadre contractuel de l'action des missions locales. Ce dispositif est décliné en plusieurs modalités dont l'intensité dépend du profil des bénéficiaires. La Garantie Jeunes représente la modalité la plus intensive du PACEA, qui est proposée à l'issue du diagnostic initial aux jeunes les plus en difficulté et en précarité financière⁵⁵. Ceux-ci s'engagent à participer à un programme d'accompagnement intensif (constitué notamment de sessions d'accompagnement collectif), en échange de quoi ils perçoivent durant 12 mois une allocation équivalente au RSA socle⁵⁶. La Garantie Jeunes peut être renouvelée pour 6 mois supplémentaires si la situation du bénéficiaire l'exige.

Les évaluations de la Garantie Jeunes réalisées sur les cohortes de jeunes bénéficiaires entre 2014 et 2016⁵⁷ confirment l'effet causal du dispositif sur l'insertion dans l'emploi : six mois après la sortie du dispositif, le passage en Garantie Jeunes accroît, en effet, le taux d'emploi des bénéficiaires de 15% par rapport aux non-bénéficiaires.

Dans ce contexte, la mission estime que le microcrédit personnel pourrait être davantage mobilisé dans le cadre de cette politique de promotion pour les jeunes. D'une part car les jeunes qui n'ont pas le statut d'étudiant, ou a fortiori ceux qui sont en situation de grande exclusion, n'ont pas accès aux prêts étudiants garantis par l'État. D'autre part, car cela pourrait être un levier pour l'insertion sociale et professionnelle de ces jeunes, en favorisant le financement d'un projet d'accès à l'emploi ou leur stabilisation, c'est-à-dire l'une des composantes potentielles du PACEA.

⁵⁵ Les jeunes ne doivent pas recevoir d'aide financière de leurs parents et ne pas disposer de ressources supérieures à 497€ par mois (prestation sociales comprises). Les jeunes avec enfants ne sont pas éligibles à la Garantie Jeunes, dans la mesure où ils sont déjà éligibles au RSA.

⁵⁶ L'allocation est versée lorsque les revenus d'activité mensuels nets du bénéficiaire ne dépassent pas 300€. Au-delà, l'allocation est dégressive linéairement, et n'est plus versée lorsque les revenus d'activité nets atteignent 80 % du Smic brut.

⁵⁷ Dares Analyses n°18, « La Garantie jeunes : quels jeunes et quel bilan après cinq ans ? », Avril 2019 ; Rapport final d'évaluation de la Garantie Jeunes, Février 2018.

Dans cette perspective, la mission considère que l'expérimentation d'un microcrédit dédié aux publics-jeunes, pourrait être envisagée et qu'il serait pertinent de cibler deux catégories distinctes :

- les publics-jeunes bénéficiaires de la Garantie-Jeunes inscrits dans un PACEA ;
- les étudiants n'ayant pas accès aux systèmes de prêts conventionnels, garantis ou non par l'Etat.

La mission considère que les paramètres financiers de ce dispositif devraient être plus favorables que le régime prévu par le dispositif de droit commun et inclure un taux bonifié, ainsi qu'un mécanisme de différé de remboursement de deux ans. Ce mécanisme paraît en effet indispensable compte tenu des spécificités et des besoins des publics ciblés. Il serait en outre de nature à garantir la sécurisation du plan de remboursement, lequel ne serait effectif qu'à compter de la stabilisation de l'emprunteur dans sa vie sociale et professionnelle.

Recommandation n°18

Mettre en place à titre expérimental, un microcrédit dédié aux publics-jeunes, articulé avec le futur revenu d'engagement pour les jeunes, et aux étudiants non éligibles aux dispositifs de prêt de droit commun.

II.4. Accompagner l'expérimentation d'une plateforme digitale, permettant de faire connaître le dispositif et de simplifier la souscription du microcrédit

L'expérimentation d'une plateforme digitale, visant à favoriser la phase amont de souscription du microcrédit personnel a été identifiée par la lettre de mission comme l'une des pistes susceptibles de contribuer au développement du dispositif.

Les différents acteurs auditionnés ont mis en évidence plusieurs idées fortes sur ce point.

La phase de qualification et d'instruction d'un dossier de microcrédit personnel est assurée pour l'essentiel par les réseaux associatifs d'accompagnement la plupart du temps, sur la base du traitement de documents papier.

Il n'existe pas à ce jour de portail numérique dédié aux souscripteurs potentiels, qui leur permettrait de disposer d'une information exhaustive sur le dispositif, tout en leur donnant la possibilité de réaliser une première saisine de leur demande.

La conséquence de ce déficit d'informatisation dans le processus de souscription est que le délai d'instruction d'un dossier est en moyenne d'une quarantaine de jours⁵⁸, ce qui représente potentiellement un frein pour une partie du public cible.

La digitalisation de la phase de souscription du microcrédit, qui fait l'objet d'un large consensus parmi les structures interrogées, serait ainsi susceptible de se décliner autour de deux séquences complémentaires.

Dans un premier temps, la mission considère qu'un portail web devrait prioritairement être mis en place afin de faciliter la mise en relation des potentiels bénéficiaires avec les réseaux d'accompagnement. Ce portail permettrait à toute personne souhaitant

⁵⁸ Source : association Crésus.

souscrire un microcrédit d'avoir aisément accès aux coordonnées des associations proches de son domicile, en mesure d'analyser sa demande. Des prises de rendez-vous pourraient être ainsi facilitées, afin de favoriser l'entrée en relation des demandeurs avec les structures d'accompagnement.

Cette plateforme pourrait disposer d'une interface à destination des particuliers, permettant ainsi de présenter le dispositif, ses avantages et ses modalités. Cette plateforme s'inscrirait ainsi dans le cadre d'une stratégie plus large de diffusion et d'expansion du microcrédit.

La préfiguration d'un tel support, pourrait être confiée à Bpifrance ou à la Banque de France, en cohérence avec la mission de suivi du taux d'acceptation et de refus du microcrédit qui pourrait lui être dévolue. Ce support devrait améliorer *in fine* le service rendu par les réseaux associatifs aux souscripteurs tout en accélérant la mise à disposition des fonds.

En revanche, l'ensemble des structures interrogées ont souligné que la partie « aval » de l'accompagnement, c'est-à-dire postérieure à l'octroi du microcrédit, qui couvre toute la période de remboursement du prêt ne doit pas être impactée par la digitalisation du processus de souscription.

De fait, la mise en place d'un accompagnement direct et de proximité constitue l'une des spécificités fondatrices du microcrédit et un facteur clé de succès des projets d'insertion sociale et professionnelle. Sur ce point, précisons que le taux de sinistralité des microcrédits personnels s'élève environ à 6% et le taux de pérennité à 3 ans des entreprises financées par le microcrédit professionnel s'élève à plus de 90%.

Dans un second temps, la mission considère qu'une réflexion pourrait être engagée autour de l'expérimentation d'une plateforme digitale « *B to B* », pour faciliter la mutualisation et la circulation d'informations entre les réseaux d'accompagnement et les établissements financeurs, avec lesquels l'interopérabilité n'est pas souvent avérée.

En ce sens, le retour d'expérience de l'initiative prochainement déployée par le réseau Crésus contribuera à alimenter utilement les réflexions.

L'exemple de la plateforme digitale en cours d'expérimentation par le réseau Crésus

La fédération CRESUS a le projet de développer une plateforme de microcrédit personnel, accessible aux prescripteurs, aux bénéficiaires, aux réseaux d'accompagnement et bancaires et qui devrait assurer toute la chaîne de traitement d'un dossier depuis le dépôt de la demande de microcrédit jusqu'à la signature électronique de l'offre de prêt par le bénéficiaire. A la clé un gain de temps significatif dans la mise à disposition des fonds qui serait ramenée de 45 jours en moyenne actuellement à 18 jours.

Crésus travaille sur ce projet en partenariat avec Capgemini pour la construction de la plateforme. La phase d'expérimentation devrait durer 3 ans, à compter du mois de septembre 2021, avec une montée en charge progressive pour atteindre 15 000 bénéficiaires de microcrédit au total.

Cette plateforme ne serait accessible que sur prescription (travailleurs sociaux, Pôle emploi, CCAS, CFA, mutuelles, La Banque postale...) avec un objectif élevé de taux de succès des dossiers présentés aux banques puisque le travail de sélection des dossiers aura été fait en amont par le prescripteur. Par cette plateforme Crésus vise aussi un élargissement de l'objet du microcrédit au renforcement budgétaire et aux dépenses de santé notamment.

En parallèle, cette plateforme proposerait aussi une offre de micro-assurance en partenariat avec AXA ainsi que des offres de formation à la gestion budgétaire et à l'employabilité.

Un appel à manifestation d'intérêt a été lancé dans le cadre d'un contrat à impact social (CIS). Les CIS constituent un nouveau mode de financement public/privé destiné à favoriser l'émergence d'innovations sociales. Dans ce cadre, l'État ne rembourse l'investisseur privé qu'en cas d'atteinte des objectifs du programme.

Recommandation n°19

Accompagner l'expérimentation d'une plateforme digitale permettant de numériser la phase amont de souscription du parcours de l'emprunteur et de faire connaître le dispositif.

II.5. Favoriser le rebond des publics fragilisés en facilitant leur accès au microcrédit personnel

Par ailleurs, d'autres pistes de simplification de l'accès au dispositif pourraient être envisagées dans une perspective de plus long terme.

Dans ce cadre, l'accès au microcrédit pourrait être facilité pour les publics les plus fragilisés, parmi lesquels notamment les personnes en situation de surendettement.

Dans cette perspective, afin de favoriser l'effet rebond que peut avoir le microcrédit pour ces publics, la mission préconise notamment que dans les cas où le bénéficiaire fait l'objet d'une procédure de surendettement, il soit mis un terme à l'obligation de solliciter l'avis de la commission de surendettement en amont de la souscription du prêt (article L.761-1 du code de la consommation).

En effet, l'article L.761-1 du code de la consommation dispose que toute personne qui sans l'accord de ses créanciers, de la commission ou du juge, a aggravé son endettement en souscrivant de nouveaux emprunts est déchu du bénéfice de la procédure. C'est la raison pour laquelle les textes prévoient qu'un débiteur désireux de bénéficier d'un microcrédit dépose une demande auprès du secrétariat de la commission. L'avis de la commission permet au débiteur de ne pas encourir la déchéance du bénéfice de la procédure mais ne constitue pas un accord sur l'octroi de crédit en lui-même, qui est décidé par l'organisme sollicité par le débiteur. La commission rend un avis en appréciant la capacité de rebond du débiteur.

En lien avec certains créanciers, la Banque de France a décidé que le débiteur devait saisir la commission par le biais d'un formulaire spécifique accompagné d'une offre de prêt ou d'une simulation avec un accord de principe. L'étude de la situation étant faite par l'organisme prêteur, l'avis de la commission est devenu une formalité, puisqu'elle ne justifie plus des ressources et des charges du débiteur et n'effectue pas d'actualisation de la situation de ce dernier.

Les commissions sensibilisées sur la capacité de rebond du débiteur et sur ces nouvelles dispositions ont très rapidement mis en évidence l'absence de valeur ajoutée de leur avis sur ces demandes d'emprunt. Leurs refus résultent essentiellement de la présence d'un effacement partiel des dettes en fin de mesure.

La présentation de tels dossiers devant les commissions, pour avis, est devenue en quelque sorte un irritant, représentant une charge administrative non négligeable pour les secrétariats, et compliquant de surcroît le parcours du débiteur.

S'agissant des familles monoparentales, particulièrement concernées par le surendettement, la mission considère que leur accès au microcrédit devrait être ainsi facilité afin d'encourager leur rebond.

Recommandation n°20

Simplifier l'accès des personnes en situation de surendettement au microcrédit en supprimant l'obligation de sollicitation de l'accord de la commission avant de souscrire le prêt.

Chapitre III. Conforter la gouvernance du microcrédit et améliorer la visibilité du dispositif

III.1. Renforcer la gouvernance et l'animation de l'écosystème du microcrédit

Au regard des enjeux d'inclusion socioéconomique inhérents au microcrédit, la mission estime que le développement de ce dernier, tout particulièrement dans le contexte actuel de relance de l'économie française, exige une impulsion politique durable.

Elle recommande à cet effet qu'un ministre - ou un secrétaire d'État- en charge du pilotage politique du microcrédit personnel et professionnel, établisse annuellement le montant de l'enveloppe budgétaire dédiée à cet outil et fixe un ou plusieurs objectifs clairs de moyen terme. La mission recommande également que le suivi opérationnel des objectifs soit renforcé et clarifié, de même que l'animation de l'écosystème du microcrédit en général. Il s'agit là en effet d'un besoin que plusieurs auditions ont fait apparaître.

La gouvernance actuelle du microcrédit est centrée sur la gestion du fonds de cohésion sociale et fondée sur une convention signée le 31 décembre 2019 entre l'État et Bpifrance. Cette dernière s'est vue confier la gestion dudit fonds à compter du 1^{er} janvier 2020, en remplacement de la Caisse des dépôts et consignations.

Le Fonds de cohésion sociale est actuellement doté de deux instances de gouvernance :

- le Comité d'orientation et de suivi de l'emploi des fonds (COSEF), présidé par une personnalité qualifiée, fixe des orientations stratégiques sur l'utilisation des fonds ; sa composition inclut : six représentants des ministères de l'Emploi, de l'Économie, des Finances et de la Relance (MEFR) et des affaires sociales, deux représentants de Bpifrance, un représentant de la Caisse des dépôts et consignations, deux représentants d'associations de lutte contre les exclusions, deux représentants des institutions financières dont la Banque de France, deux personnalités qualifiées (sans voix délibérative) ;
- le Comité d'agrément du fonds de cohésion sociale (CAFCS) décide de l'éligibilité des établissements financiers à la garantie de l'État. Il est présidé par Bpifrance et associe deux représentants du ministère du Travail, deux représentants du MEFR, deux personnalités qualifiées nommées par le COSEF, un représentant d'établissement financier (dont la Banque de France) nommé par le COSEF après avis de la FBF, le cas échéant un représentant de collectivité territoriale ayant abondé le FCS.

Ces instances dédiées à la gestion du fonds paraissent bien remplir leur rôle et doivent être maintenues. En complément, la mission recommande que soit renforcée l'animation plus générale du dispositif de développement du microcrédit et le suivi de l'atteinte des objectifs généraux fixés.

Pour cela, l'Observatoire de l'inclusion bancaire pourrait poursuivre et amplifier son suivi du microcrédit. Dans cette perspective, l'OIB pourrait être plus particulièrement chargé de formaliser des indicateurs permettant de mesurer le taux de refus de microcrédit et de disposer ainsi d'une meilleure visibilité sur le nombre de personnes exclues en France de manière générale de l'accès au crédit.

La Banque de France pourrait quant à elle, en s'appuyant sur son réseau, réaliser des entretiens réguliers avec l'ensemble des acteurs du microcrédit et réunir périodiquement les principaux d'entre eux dans une instance d'échanges, en vue de réaliser :

- un suivi collectif de l'atteinte des objectifs définis par le ministre et des autres éléments contenus dans l'accord de place ;
- un suivi des refus des demandes de microcrédit, afin de quantifier la partie de la population totalement exclue du marché du crédit ;
- des échanges autour des constats de terrain, un partage des bonnes pratiques à diffuser et des difficultés rencontrées à surmonter ;
- une mobilisation collective en vue de mieux faire connaître et diffuser plus largement le microcrédit personnel et professionnel, en identifiant les actions collectives à conduire en ce sens, avec l'appui des collectivités locales.

Un compte rendu portant sur le degré de réalisation des objectifs et sur les principaux constats émanant de ces travaux d'animation serait intégré au rapport annuel de l'OIB. Le suivi statistique réalisé par la Banque de France pourrait, si nécessaire, être adapté par voie réglementaire, en vue de remplir les objectifs définis par les pouvoirs publics.

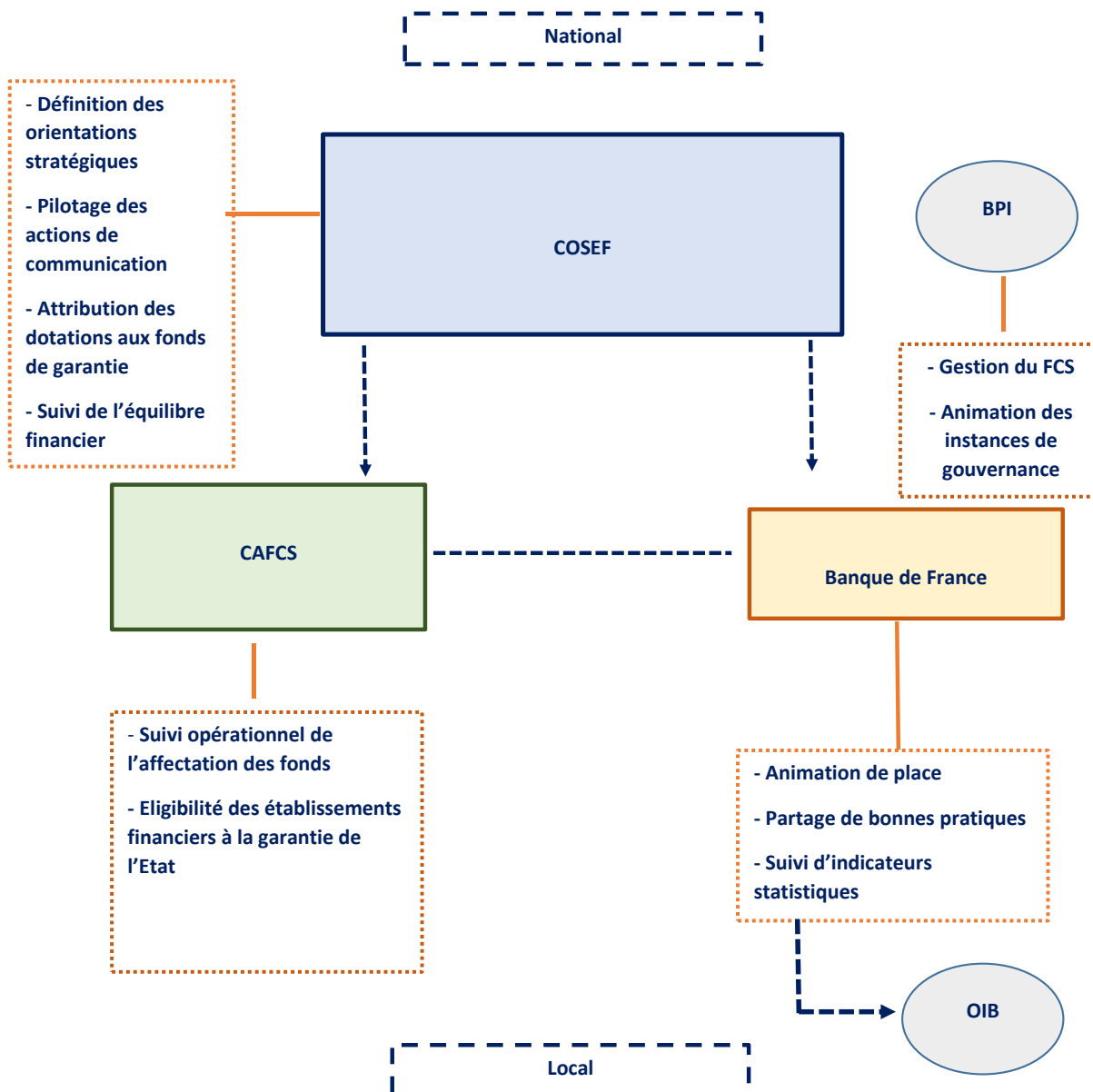
Par ailleurs, la Banque de France au travers de l'OIB et de l'action de son réseau, qui est en charge du suivi et de l'animation des dispositifs d'inclusion bancaire, est déjà active en matière de microcrédit (suivi général réalisé par l'OIB, participation à des instances telles que le COSEF, mise en place d'actions d'éducation financière relative au microcrédit ou encore d'actions de place menées sur tous le territoire à l'instar des rencontres régionales du microcrédit qu'elle organise dans chaque région en liaison avec Bpifrance. La Banque de France a de plus abondé récemment le fonds de cohésion sociale à hauteur de 5 M € et organise un prix national du microcrédit, personnel et professionnel).

Dans ce contexte et sans que cela ne bouleverse les équilibres institutionnels existants, la Banque de France pourrait ainsi contribuer utilement à la dynamisation du développement du microcrédit de plusieurs façons : en intégrant par exemple sur son site internet, fréquentés par de très nombreux internautes (entrepreneurs ou particuliers à la recherche d'information ou d'aide en matière d'accompagnement et d'inclusion financière), la plateforme de présentation et d'orientation proposée ci-dessus. La Banque de France pourrait également, grâce à son réseau départemental, son positionnement de neutralité, et sa légitimité en matière d'inclusion bancaire, prendre en charge une mission d'identification et diffusion des bonnes pratiques, d'animation de place et de suivi statistique du microcrédit. Une synthèse des informations et les données ainsi recueillies seraient analysées et publiées dans le cadre de l'OIB.

Cette mission de suivi et d'animation de l'écosystème du microcrédit gagnerait à être précisée dans le cadre de l'article L. 312-1-1-B ou des articles R.312-9 et suivants du code monétaire et financier.

Recommandation n°21

Conforter la gouvernance et renforcer l'animation de l'écosystème du microcrédit.



III.2. Déployer une campagne de communication nationale afin de renforcer la notoriété du dispositif

Les différents entretiens qui ont ponctué le déroulement des travaux de la mission ont mis en exergue le déficit de notoriété dont souffrait le microcrédit et qui se révèle préjudiciable à sa lisibilité et à sa visibilité auprès de différents publics-cibles : prescripteurs, réseaux d'accompagnement, population générale.

Ce constat paraît directement résulter du fait qu'aucune campagne de communication d'envergure n'ait été engagée depuis la création du fonds de cohésion sociale en 2005.

Par ailleurs, il apparaît que le terme microcrédit se retrouve galvaudé par des entités commerciales qui y recourent pour désigner des crédits de faible montant, ce qui ne manque pas de générer de la confusion dans l'esprit des consommateurs.

Dans ce contexte, la mission considère que l'objectif de changement d'échelle du microcrédit ne pourra advenir que sous réserve de la mise en œuvre d'une grande campagne de communication nationale, à même de toucher une large partie de la population.

Cette campagne de communication inclurait deux volets complémentaires :

- au niveau national, en prenant appui sur une mobilisation des réseaux sociaux, elle permettrait de valoriser les engagements pris par l'État et les banques (voir *supra*) en faveur du développement du microcrédit accompagné ;
- au niveau territorial au plus près des acteurs locaux, grâce à une campagne d'information dans la presse régionale et l'implication des directions régionales de la Banque de France dans l'organisation des rencontres régionales du microcrédit dédiées au thème « le microcrédit au service de l'inclusion sociale et de la création d'entreprise ».

Recommandation n°22

Mettre en place une campagne de communication nationale afin d'améliorer la visibilité du dispositif.

Troisième partie

Synthèse des recommandations

Chapitre I. Prévention du surendettement

Recommandation n°1 - Créer et déployer un dispositif transversal de prévention du surendettement, Pilot'budget, impliquant un budget d'un montant de 2,5 M €.

Recommandation n°2 - Renforcer l'ancrage local des PCB et leur rayonnement sur les territoires.

Recommandation n°3 - Encourager le développement de la formation en matière d'éducation budgétaire, au bénéfice des travailleurs sociaux, en facilitant la mutualisation des ressources existantes dans ce domaine.

Recommandation n°4 - Réunir le Comité stratégique d'éducation financière avant la fin de l'année 2021.

Recommandation n°5 - Agir sans délai afin de renforcer le cadre réglementaire applicable aux paiements fractionnés, différés, ainsi qu'aux crédits inférieurs au seuil de 200€.

Recommandation n°6 - Améliorer l'information précontractuelle des consommateurs souscripteurs de contrats de location longue durée en prenant un arrêté sur la base de l'article L.112-1 du code de la consommation.

Recommandation n°7 - Faire évoluer sans délai les obligations réglementaires qui s'imposent en matière d'information aux sociétés de recouvrement de créances.

Recommandation n°8 - Mettre en place, par la voie législative, un système d'autorégulation encadrée du secteur du recouvrement de créances.

Recommandation n°9 - Faire réaliser une étude, par la Banque de France, visant à évaluer l'existence d'un phénomène de « non-recours à la procédure de traitement du surendettement ».

Recommandation n°10 - Mettre en place des actions de communication afin de mieux faire connaître la procédure de traitement du surendettement.

Recommandation n°11 - Simplifier la mise en œuvre et améliorer la connaissance du délai de grâce.

Recommandation n°12 - Aboutir, à la fin de l'année 2021, à travers les travaux menés par le conseil scientifique de l'OIB, à un socle commun de pratiques de détection précoce de la fragilité financière.

Recommandation n°13 - Intégrer, à droit constant, l'ensemble des composantes de la politique d'inclusion bancaire au sein d'une charte renouvelée et unifiée.

Recommandation n°14 - Favoriser la généralisation des conseils départementaux de l'inclusion financière (CDIF) présidés par la Banque de France et déterminer les modalités les plus appropriées pour accompagner cette démarche (disposition législative, réglementaire).

Recommandation n°15 - Associer plus étroitement le Parlement aux travaux relatifs à l'inclusion financière, en élargissant la liste des membres de l'OIB à un député désigné par le président de l'Assemblée Nationale et un sénateur désigné par le président du Sénat.

Chapitre II. Développement du microcrédit

Recommandation n°16 - Augmenter à 100 M € environ l'octroi de microcrédits personnel par an, en allouant une dotation complémentaire au FCS d'un montant de 1 M € à compter du PLF 2022.

Recommandation n°17 - Augmenter à 8 000 € le plafond maximum du microcrédit personnel et allonger à une durée maximale de 7 ans la maturité du prêt.

Recommandation n°18 - Mettre en place à titre expérimental, un microcrédit dédié aux publics jeunes articulé avec le futur revenu d'engagement pour les jeunes, et aux étudiants non-éligibles aux dispositifs de prêt de droit commun.

Recommandation n°19 - Accompagner l'expérimentation d'une plateforme digitale permettant de numériser la phase amont de souscription du parcours de l'emprunteur et de faire connaître le dispositif.

Recommandation n°20 - Simplifier l'accès des personnes en situation de surendettement au microcrédit en supprimant l'obligation de sollicitation de l'accord de la commission avant de souscrire le prêt.

Recommandation n°21 - Conforter la gouvernance et renforcer l'animation de l'écosystème du microcrédit.

Recommandation n°22 - Mettre en place une campagne de communication nationale, afin d'améliorer la visibilité du dispositif.

Annexes

Annexe 1

Présentation de la procédure de traitement du surendettement des particuliers

Cette procédure, prévue aux articles L. 711-1 à L.711-12 et R.711-1 à R.711-6 du code de la consommation, vise à concilier deux objectifs :

- d'une part apporter des solutions aux difficultés des particuliers ne pouvant plus faire face à leurs échéances de remboursement et, ainsi, leur permettre de rétablir leur situation financière ;
- et d'autre part permettre aux créanciers de recouvrer tout ou partie des sommes dues.

Les commissions de surendettement, dont la composition associe des représentants de l'Etat, de la Banque de France, des établissements de crédit, des associations de consommateurs ainsi que des personnes qualifiées, l'une dans le domaine juridique, l'autre en économie sociale et familiale⁵⁹, constituent la pierre angulaire de ce dispositif unique.

Plusieurs dispositions ont été introduites au fil du temps afin d'améliorer l'efficacité de cette procédure et ont contribué également à la déjudiciariser, en élargissant progressivement les prérogatives des commissions :

- la loi du 1^{er} août 2003 pour la ville et la rénovation urbaine a créé la procédure de rétablissement personnel, permettant un effacement des dettes du débiteur à l'issue ou non d'une procédure de liquidation judiciaire ;
- la loi du 1^{er} juillet 2010 (loi Lagarde) portant réforme du crédit à la consommation : durée des plans à 8 ans, réduction des délais de traitement des dossiers par les commissions à 3 mois, ouverture de la procédure aux personnes propriétaires ;
- la loi du 26 juillet 2013 de séparation et de régulation des activités bancaires a permis d'allonger la suspension des procédures d'exécution à deux ans et de consacrer l'éligibilité à la procédure des ménages propriétaires ou en cours d'acquisition de leur logement ;
- les lois du 17 mars 2014 relative à la consommation et du 16 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique, ont permis de réduire la durée des plans de surendettement à 7 ans, tout en renforçant la possibilité pour les propriétaires de conserver leur résidence principale ;
- la loi du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du 21^{ème} siècle a supprimé l'homologation par le juge des mesures recommandées par la commission ainsi que des mesures de rétablissement personnel sans liquidation judiciaire ;
- la loi du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (ELAN) a permis de mieux articuler les procédures de résolution des litiges locatifs et la procédure de traitement du surendettement.

⁵⁹ Article L.712-1 du code de la consommation

La procédure, totalement gratuite pour le débiteur, se structure autour de trois grandes phases⁶⁰ :

- une première phase de dépôt du dossier par le débiteur auprès de la commission de surendettement par l'intermédiaire de la Banque de France de son département ou en ligne ;

Le dépôt d'un dossier de surendettement a notamment pour effets de : susciter une demande gracieuse automatique auprès de la DGFIP, suspendre les mesures d'exécution diligentes à l'encontre des biens du débiteur et les cessions des rémunérations consenties sur des dettes hors alimentaires, et la possibilité de demander le report de l'adjudication de son bien en cas de saisie immobilière.

Dès le dépôt d'un dossier de surendettement, le débiteur est inscrit au Fichier des incidents de remboursement des crédits aux particuliers (FICP).

- une deuxième phase d'examen de la recevabilité du dossier par la commission de surendettement, qui court à compter de la date de dépôt du dossier pendant une durée de 3 mois, au cours de laquelle la commission doit examiner la recevabilité de la demande, la notifier, procéder à l'instruction du dossier et décider de son orientation.

Si le dossier est considéré comme recevable par la commission, celle-ci établit un état détaillé des dettes du débiteur.

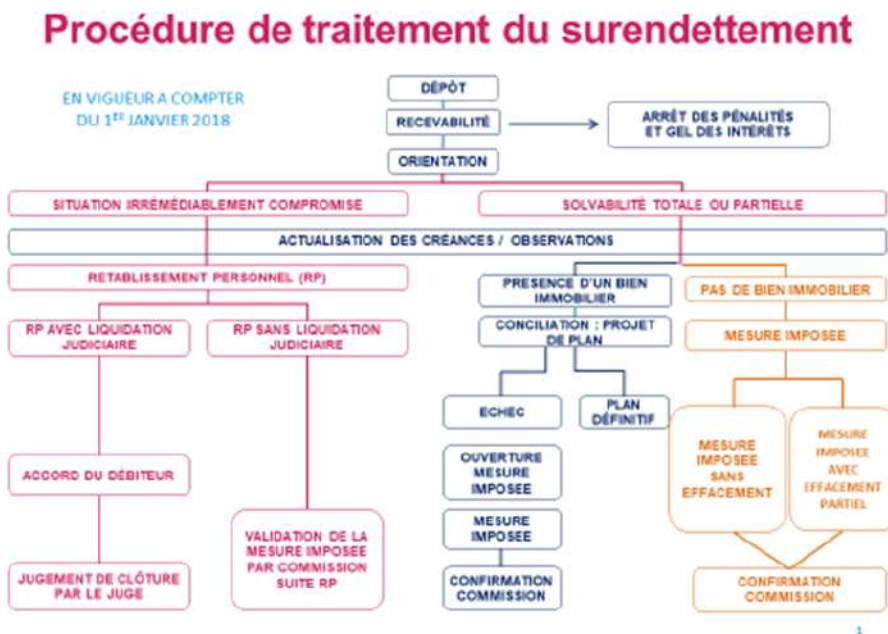
Elle détermine si la situation est irrémédiablement compromise (i.e. la capacité de remboursement du débiteur est nulle ou très faible et caractérisée par l'absence de perspectives d'amélioration de la situation à moyen terme) ou non irrémédiablement (le débiteur dispose d'une capacité de remboursement).

- une troisième phase d'orientation du dossier vers une solution de traitement du surendettement du débiteur :
 - en cas de situation non irrémédiablement compromise, la commission propose ou impose des mesures de remboursement de l'endettement : (i) en cas de bien immobilier, la commission recherche une conciliation entre le débiteur et ses créanciers afin de favoriser la mise en œuvre d'un remboursement permettant l'apurement des dettes dans la durée maximale autorisée ; (ii) en cas d'échec de la conciliation ou en l'absence de bien immobilier, la commission élabore des mesures imposées en fonction de l'ordre de traitement des dettes.
 - en cas de situation irrémédiablement compromise, la commission oriente le dossier vers un rétablissement personnel, impliquant un effacement total des dettes. Si le débiteur ne dispose que de meubles nécessaires à la vie courante ou des biens non professionnels indispensables à l'exercice de son activité professionnelle la commission décide d'un rétablissement personnel sans liquidation judiciaire. Si le bien immobilier est susceptible d'être vendu, avec l'accord du débiteur, la commission saisit le juge du tribunal d'instance aux fins d'ouverture d'une procédure de rétablissement personnel avec liquidation judiciaire. Le juge peut alors effacer les dettes (à l'exception de celles exclues par la loi) après avoir fait procéder à la vente du bien, à l'exception des meubles nécessaires à la vie courante ou des biens non-professionnels indispensables à l'exercice de l'activité professionnelle.

⁶⁰ Circulaire du 1^{er} avril 2021 relative à la procédure de traitement du surendettement des particuliers.

La durée totale des mesures ne peut excéder 7 ans, y compris lorsqu'elle fait l'objet d'une révision dans le cadre d'un nouveau dépôt de dossier. Cette limitation de la durée des mesures a pour but d'éviter de reporter sur des durées excessives la résolution des situations de surendettement. En application de ce principe, aucun reliquat de dette ne doit subsister au-delà de la durée de 7 ans. Toutefois, par exception, cette durée peut être dépassée dans des conditions raisonnables dans le but de permettre la conservation d'un bien immobilier, résidence principale. Dans tous les cas, la durée de la phase d'instruction du dossier n'entre pas dans le calcul de la durée des mesures.

Schéma de la procédure de traitement du surendettement



Source : Banque de France

Annexe n°2

Le cadre réglementaire applicable en matière de crédit à la consommation

Un renforcement des règles applicables à toute catégorie de crédit à la consommation et plus spécifiquement en matière de crédit renouvelable introduit par la transposition de la directive 2008/48/CE du 23 avril 2008 relative aux contrats de crédit aux consommateurs.

Des obligations communes à tout type de contrat de crédit à la consommation

Le régime juridique applicable en matière de crédit à la consommation est prévu par le livre III du code de la consommation (articles L.311-1 et suivants; articles D.312-1 et suivants).

Plusieurs obligations s'imposent ainsi au prêteur aux différentes phases publicitaire, précontractuelle et lors de la formation et de l'exécution du contrat de prêt.

En matière de publicité :

- Obligation d'apposer certaines mentions (i.e. « Un crédit vous engage et doit être remboursé, vérifiez vos capacités de remboursement avant de vous engager ») (articles L.312-5 et suivants du code de la consommation) et interdiction a contrario de faire figurer d'autres mentions ;
- obligation d'insérer un exemple représentatif (article L.312-6 du code de la consommation), et de faire figurer certaines mentions obligatoires dans une taille de caractères supérieure à celles des autres caractéristiques de financement de l'opération de crédit.

En phase-précontractuelle

- Obligation de remettre à l'emprunteur une fiche d'information précontractuelle européenne normalisée (FIPEN), permettant à l'emprunteur de comparer différentes offres de prêt (article L.312-12 du code de la consommation) ;
- Assujettissement du prêteur à un devoir de conseil et de mise en garde (article L.312-14 du code de la consommation) ;
- Obligation d'évaluer la solvabilité de l'emprunteur, à travers la consultation du Fichier des incidents de remboursement des crédits aux particuliers (FICP) et la fourniture par l'emprunteur d'un nombre suffisant d'informations (article L.312-16 du code de la consommation).
- Sur le lieu de vente : remise obligatoire par le prêteur d'une fiche de dialogue (si le prêt est supérieur à 3 000 €, l'emprunteur doit fournir des justificatifs).

En phase contractuelle

- Obligation de remettre un contrat de crédit incluant des informations obligatoires (article L.312-18 du code de la consommation) ;
- Possibilité pour l'emprunteur (i) de faire valoir son droit de rétractation durant 14 jours ;
- Faculté offerte à l'emprunteur de rembourser son crédit en totalité ou partiellement de manière anticipée⁶¹ ;
- Information obligatoire de l'emprunteur par le prêteur, sur les risques encourus dès le premier manquement à son obligation de rembourser (article L.312-36 du code de la consommation).

Des règles spécifiques en matière de crédit affecté

L'interdépendance entre le contrat de vente et le contrat de prêt, qui forment une « opération commerciale unique » (articles L.312-44 et suivants du code de la consommation) garantit un haut niveau de protection à l'emprunteur, la résolution du contrat de vente induisant celle du contrat de prêt.

Un régime unique en Union européenne applicable en matière de crédit renouvelable

Ces règles prévues aux articles L.312-57 et suivants du code de la consommation reposent sur : (i) des exigences supplémentaires s'agissant de la publicité (utilisation d'une dénomination unique de « crédit renouvelable », insertion d'un exemple représentatif standardisé, (ii) obligation d'évaluer la solvabilité de l'emprunteur en cours d'exécution du contrat (iii) obligation de proposer une offre alternative au crédit renouvelable si le prêt est souscrit sur le lieu de vente et que son montant est supérieur à 1000€ (iv) interdiction de subordonner l'octroi d'avantages commerciaux à l'utilisation de la fonction crédit renouvelable d'une carte de paiement (v) raccourcissement du délai de fermeture des comptes de crédit renouvelable après deux ans d'inactivité et suspension au terme d'une année).

Compte tenu de l'entrée en vigueur de ces règles, l'encours de crédit à la consommation a considérablement diminué, ce constat étant plus particulièrement avéré pour le crédit renouvelable.

⁶¹ Moyennant dans certaines hypothèses le versement d'une indemnité au prêteur.

Annexe 3

Analyse comparée des dispositifs mis en place dans différents pays de l'Union Européenne afin de traiter les difficultés financières des débiteurs

Les procédures existantes au sein de différents Etats-membres de l'Union européenne présentent toutes, indépendamment de leur diversité, la caractéristique commune d'inclure une phase préalable de conciliation amiable avec les créanciers.

Ainsi, en Allemagne, le surendettement ne fait pas l'objet d'une définition mais des critères ont été introduits et conditionnent l'accès à la procédure. La procédure de traitement des difficultés financières des particuliers est fondée sur l'articulation entre deux phases successives : i) une première phase de conciliation amiable extrajudiciaire qui précède en cas d'échec ii) l'ouverture d'une procédure de liquidation collective judiciaire.

Tout débiteur insolvable (ou sur le point de devenir insolvable) est éligible à la procédure mise en œuvre au niveau national, à la condition qu'il ait tenté, sans succès un accord amiable avec ses créanciers, lequel doit être attesté par l'agence de gestion du surendettement.

Le législateur impose ainsi aux particuliers insolubles d'essayer, dans un premier temps, de conclure un accord à l'amiable avec leurs créanciers. Cette tentative doit être appuyée par un centre de conseil en insolvabilité (« *Insolvenzberatungsstelle* »⁶² - organisme public ou privé-) ou un avocat et doit aboutir à l'examen approfondi des revenus du débiteur. S'il n'est pas possible de parvenir à un accord, le débiteur peut demander l'ouverture d'une procédure judiciaire d'insolvabilité des consommateurs (« *Verbraucherinsolvenzverfahren* »). Cette procédure a été mise en place en 1999 dans l'objectif de libérer les personnes surendettées de leurs dettes en l'espace de six ans (le cas échéant cinq ans à condition qu'elles puissent prendre en charge les frais de procédure, voire trois ans si le débiteur est parvenu à rembourser 35% de ses dettes).

La durée maximale de traitement du surendettement est de 6 ans et peut inclure différentes mesures, telles qu'une diminution du niveau des mensualités, un allongement des délais. Dans l'hypothèse d'une capacité de remboursement insuffisante, un effacement de dettes est possible mais est subordonné à la liquidation des actifs du débiteur. Certaines obligations sont imposées au débiteur lors de l'exécution du plan de remboursement, telle que la recherche d'un emploi.

En Espagne, l'insolvabilité est définie au niveau législatif comme « *l'incapacité pour le débiteur de régler ses dettes immédiatement ou dans un avenir proche* ». La loi sur le droit à un nouveau départ, introduite en 2015, a modifié le droit existant en matière de traitement de l'insolvabilité, et impose aux débiteurs de chercher préalablement un accord extra-judiciaire avec ses créanciers.

A l'instar de l'Allemagne, la procédure intègre deux phases successives : une première de conciliation amiable extrajudiciaire obligatoire suivie sous autorité judiciaire, puis en cas d'échec d'une phase de liquidation collective judiciaire.

⁶² Il existe 20 bureaux de conseil gratuit en insolvabilité à Berlin (3,5 millions d'habitants).

La phase extrajudiciaire inclut un remboursement des dettes sur une période de 5 ans avec un moratoire de 3 ans maximum possible et un effacement des dettes limité à 25%. En cas d'insolvabilité, un effacement de 75% des dettes restantes est possible, à l'issue de la liquidation des actifs ou faute d'actifs réalisables et de paiements possibles, si le plan extrajudiciaire a été correctement mis en œuvre et/ou que le débiteur ait consacré plus de 50% de son revenu au règlement de ses dettes.

Le système néerlandais de soutien aux personnes endettées comprend deux volets successifs : un volet « à l'amiable » organisé par les communes et un volet « judiciaire »⁶³.

Le volet amiable (assistance aux endettés ou *schuldhulpverlening*) est régi par les communes, lesquelles, en vertu de la « Loi sur l'assistance communale aux endettés » (*Wet gemeentelijke schuldhulpverlening*), sont responsables en premier ressort de l'assistance (financière) aux endettés. La réglementation prévoit trois phases successives : la prévention, l'appui aux particuliers durant la procédure et postérieurement.

Le système néerlandais accorde une place importante à la prévention, et les communes mobilisent dans ce cadre plusieurs parties-prenantes (bailleurs sociaux, assureurs, etc.), afin de faciliter l'identification la plus en amont possible des signaux indiquant un risque de surendettement.

Si la phase amiable ne permet d'aboutir à un accord entre le particulier et ses créanciers, celui-ci entre alors dans une phase judiciaire, son éligibilité étant déterminée par le juge, et la durée moyenne de cette phase est de trois ans.

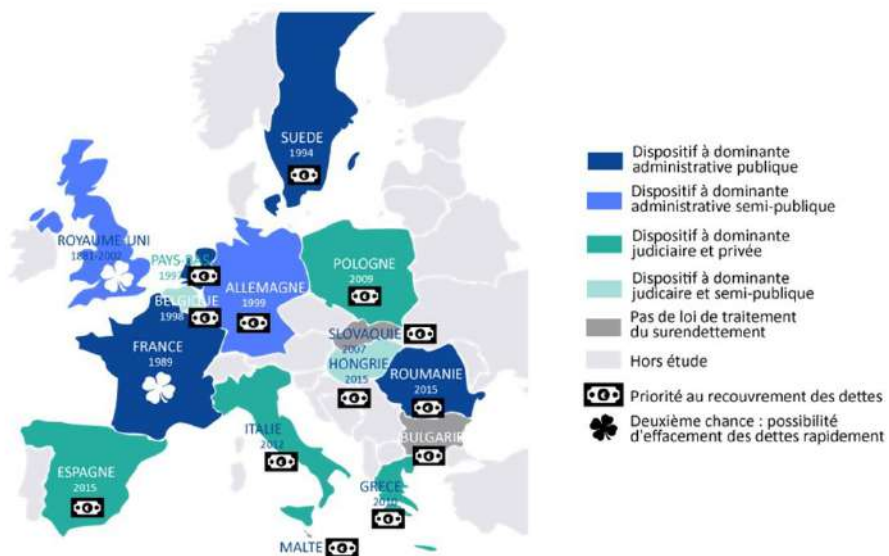
Enfin, en Belgique, le surendettement est défini comme l'incapacité durable ou structurelle de faire face à ses obligations financières ou à ses échéances de remboursement échues ou à échoir.

La réglementation relative au traitement du surendettement a été introduite par la loi du 5 juillet 1998 relative au règlement collectif de dettes, qui a été révisée à différentes reprises. L'éligibilité du débiteur est conditionnée par son statut de particulier (les commerçants en sont exclus) et par sa bonne foi qui est toujours présumée. La procédure se structure autour de deux composantes : (i) une phase de négociation amiable, avec un médiateur (ii) une procédure judiciaire de liquidation devant le tribunal compétent.

L'effacement de dettes ne peut intervenir que 5 ans après la mise en place du plan et subordonné à la liquidation des actifs du débiteur. A l'issue du plan de remboursement, les revenus du débiteur sont mis sous tutelle.

⁶³ Est également prévu un régime de tutelle pour les ménages vulnérables.

Schéma de présentation des différents dispositifs déployés en Union Européenne



Source : Banque de France

Annexe 4

Caractéristiques des ménages surendettés et composition de leur endettement

1. Caractéristiques des ménages surendettés

Surendettement et pauvreté ne doivent pas être confondus

Le taux de pauvreté correspond à la proportion d'individus (ou de ménages) dont le niveau de vie est inférieur pour une année donnée à un seuil. Un individu est considéré comme pauvre lorsqu'il vit dans un ménage dont le niveau de vie par unité de consommation est inférieur au seuil de pauvreté, celui-ci correspondant à 60% de la médiane des niveaux de vie. La dernière étude réalisée par le Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale⁶⁴ (CNLE) souligne que 9,3 millions de personnes vivaient en France en 2018 sous le seuil de pauvreté monétaire (Source : INSEE).

Comme le souligne l'enquête typologique, « Les personnes en situation de très grande pauvreté, exclues de l'emploi, de la formation, d'un logement stable, n'ont souvent pas les moyens de s'endetter », sous quelque forme que ce soit. De manière générale, les publics en situation de précarité, ont, compte tenu du niveau de leurs revenus, plus difficilement accès au crédit.

Ce constat est corroboré par les enseignements issus d'une autre étude réalisée par l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) en décembre 2020⁶⁵, en partenariat avec la Banque de France. En effet, le périmètre de cette étude, circonscrit à l'Île-de-France, a permis de mettre en évidence que certains facteurs exposaient davantage à un risque de surendettement, parmi lesquels : (i) la distance à l'emploi (ii) l'isolement (iii) être locataire de son logement et (iv) avoir subi un événement de vie (divorce, séparation, décès du conjoint). Par ailleurs, l'étude met en exergue que le niveau de surendettement est plus élevé dans le département de la Seine-et-Marne que dans le département de Paris, alors même que le taux de pauvreté est plus important à Paris qu'en Seine-et-Marne. La répartition géographique des situations de surendettement ne se recoupe pas ainsi nécessairement avec celles des situations de pauvreté.

A contrario, une partie des ménages surendettés dispose d'un niveau de revenu plus élevé, leur surendettement pouvant alors provenir d'un accident de la vie (séparation, licenciement, etc.), d'un décalage entre leur train de vie et leurs revenus, ou d'une combinaison de ces deux facteurs⁶⁶ ».

Les ordres de grandeur entre ménages pauvres et ménages surendettés sont par ailleurs très différents :

- en 2018, selon les derniers chiffres-clés publiés par l'INSEE, la France comptait ainsi environ 9,3 millions de personnes en situation de pauvreté monétaire, c'est-à-dire ayant un niveau de vie inférieur à 1 063 € par mois, correspondant à 60% du niveau de vie médian de la population ;

⁶⁴ « La pauvreté démultipliée : dimensions, processus et réponses » (printemps 2020-printemps 2021)

⁶⁵ « Les ménages surendettés ne sont pas forcément les plus précaires » (INSEE) décembre 2020

⁶⁶ Cf. « Le surendettement des ménages : Enquête typologique 2020 » de la Banque de France, page 10.

- au 31 décembre 2020, l'ensemble des personnes ayant déposé un dossier de surendettement ou répertoriées au FICP au titre du surendettement s'établissait à 781 685. Environ 500 000 parmi cette population étaient en situation de pauvreté.

Indicateurs de pauvreté des ménages et des personnes surendettées

T1 Indicateurs de pauvreté des ménages et des personnes surendettées (part en %)

	Composition du ménage							Ensemble
	Homme seul	Femme seule	Couple sans enfant	Couple avec enfant(s)	Homme seul avec enfant(s)	Femme seule avec enfant(s)	Autres ménages sans famille ^{a)}	
Ménages	27,5	22,1	10,5	17,5	2,1	18,3	2,1	100,0
Ménages dont les ressources mensuelles nettes ^{b)} sont constitués à plus de 50 % de minima sociaux	20,6	17,4	7,7	10,8	18,9	31,1	26,5	18,8
Ménages dont le niveau de vie est inférieur au SMIC	57,4	55,4	49,4	71,4	71,5	79,6	96,9	63,7
Personnes	13,4	10,8	10,3	34,8	2,6	24,7	3,4	100,0
Personnes dont les ressources mensuelles nettes ^{b)} sont inférieures au RSA ^{d)}	11,6	7,3	6,0	4,7	9,4	7,1	23,8	7,4
Taux de pauvreté	44,9	40,9	37,2	58,8	59,8	70,0	94,3	56,8

a) Cette catégorie correspond aux ménages composés de plus d'une personne et ne comprenant pas de famille, par exemple des colocataires. Elle exclut donc les couples, avec ou sans enfant(s), et les familles monoparentales.

b) Ressources mensuelles après déduction de l'impôt sur le revenu et de la taxe d'habitation.

c) Données sans déduction du forfait aide au logement, sans prise en compte de la majoration temporaire pour les parents isolés.

Lecture : Les couples sans enfant constituent 10,5 % des ménages surendettés ; 31,1 % des ménages surendettés constitués d'une femme seule et de ses enfants perçoivent des minima sociaux qui représentent plus de la moitié de leurs revenus. 24,7 % des personnes surendettées (adultes, enfants et autres personnes à charge) vivent dans un ménage constitué d'une femme seule et de ses enfants ; 70 % des personnes vivant dans un ménage surendetté constitué d'une femme seule et de ses enfants ont un niveau de vie inférieur au seuil de pauvreté.

Note : Les indicateurs de pauvreté du tableau sont tous déterminés en fonction des ressources des ménages. Mais les deux premiers d'entre eux restent exprimés par ménage, les suivants étant recalculés en fonction du nombre de personnes qui composent les différentes catégories de ménages.

Source : Banque de France.

Des populations davantage exposées au risque de surendettement

Selon l'enquête typologique réalisée en 2020 par la Banque de France, les caractéristiques sociodémographiques et professionnelles des personnes en situation de surendettement sont les suivantes :

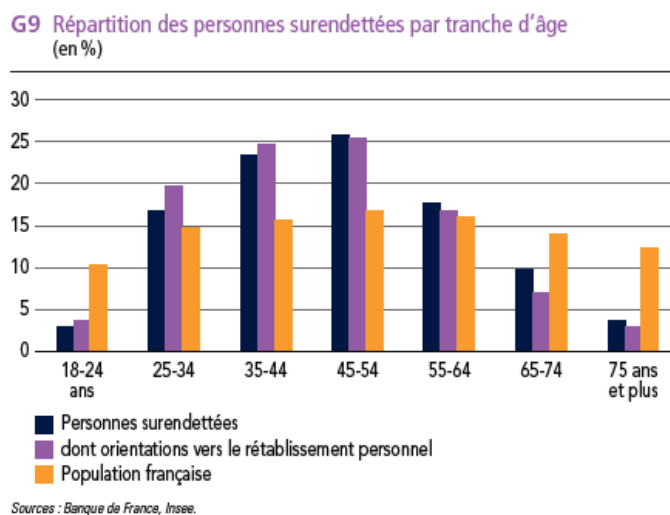
- **Une surreprésentation des personnes isolées** : 47 % des personnes surendettées, parmi les débiteurs et leurs conjoints éventuels, vivent en couple. Cette proportion est inférieure de 13 points à celle des personnes de 15 ans et plus vivant en couple dans la population française. En revanche, la part des personnes séparées ou divorcées parmi les surendettés est quatre fois supérieure à celle observée dans la population française. À cet égard, le dépôt d'un dossier de surendettement apparaît souvent associé à la rupture d'une communauté de vie⁶⁷.
- **Une plus forte représentation des ménages ayant des enfants à charge** : Les ménages français dans leur ensemble sont 26 % à compter un ou deux enfants à charge, et seulement 6 % trois enfants et plus. Du côté des ménages surendettés, 30 % comptent un ou deux enfants à charge et 9 % plus de deux, ce qui montre qu'avoir des enfants à charge augmente l'occurrence du surendettement.
- Un risque plus fort de surendettement chez les familles monoparentales et une représentation plus importante de ces publics parmi les ménages en situation de surendettement : Les familles monoparentales constituent plus du cinquième des ménages surendettés, et même plus du quart des ménages dont les dossiers sont

⁶⁷ Selon les indications fournies dans les dossiers de surendettement recevables en 2020, 20 % des débiteurs considèrent leur divorce ou leur séparation comme l'une des principales causes du dépôt de leur dossier.

orientés vers le rétablissement personnel, alors qu’elles ne représentent qu’un peu plus de 9 % des ménages français.

- **Plus de 49 % des personnes surendettées se situent dans une tranche d’âge comprise entre 35 et 54 ans**, alors que cette classe d’âge représente moins du tiers de la population française âgée de 18 ans et plus. Au cours des dernières années, la proportion de personnes âgées de 65 ans et plus parmi les débiteurs et codébiteurs s’est accrue de cinq points de pourcentage, passant de 8,3 % en 2015 à 13,3 % en 2020. Cette progression est plus rapide que dans le cas des personnes de 65 ans et plus dans la population des personnes majeures en France (+ 2,4 points en cinq ans). Le « vieillissement » relatif des personnes surendettées est donc incontestable. Cependant, la part des personnes de 65 ans et plus dans l’ensemble de la population majeure reste proche du double de celle des surendettés du même âge. Cela signifie que, contrairement à ce qui est souvent avancé, les séniors restent beaucoup moins exposés au risque de surendettement que les autres classes d’âge.

**Graphique 1 :
Répartition des personnes surendettées par tranche d’âge**



- Les ménages en situation de surendettement sont dans 75% des cas locataires, proportion presque deux fois supérieure à celle de l’ensemble des ménages français. Ils sont moins souvent propriétaires accédant et, surtout, ne sont que très rarement pleinement propriétaires de leur résidence principale (moins de 4 %, contre 37 % des ménages français).
- Parmi les personnes surendettées, les employés (30%), les ouvriers (21%) et les « autres personnes sans activité professionnelle (28%) sont nettement surreprésentés par rapport à leur poids dans la population française. Pour des raisons juridiques, la majorité des artisans, commerçants, chefs d’entreprise et autres travailleurs indépendants ne relèvent pas de la procédure de traitement du surendettement des particuliers mais des procédures collectives prévues par le livre VI du code de commerce, ce qui explique leur faible proportion dans l’ensemble des personnes surendettées.
- Les revenus d’activité comptent pour 52% des ressources cumulées des situations de surendettement recevables en 2020 (soit un écart de 10 points par rapport à leur part dans les revenus de l’ensemble de la population française). La part des pensions et surtout des revenus du patrimoine dans les ressources des ménages

surendettés (21% et moins de 1%) est également plus faible que pour les ménages français.

Les ménages en situation de surendettement sont par ailleurs caractérisés par des difficultés plus importantes d'accès et de maintien dans l'emploi: la proportion de chômeurs parmi les surendettés qui avait baissé de près de quatre points de pourcentage entre 2014 et 2019, remonte d'un point en 2020, s'établissant à cinq fois la part des chômeurs dans la population des résidents français de 15 ans et plus.

Par ailleurs, les femmes sont plus exposées au risque de surendettement que les hommes⁶⁸. Leur vulnérabilité peut s'expliquer par une rémunération inférieure à plus d'un quart en moyenne à celle des hommes⁶⁹ et par le fait que, dans la population française, elles sont de quatre à cinq fois plus souvent que les hommes chef d'une famille monoparentale.

Enfin, indépendamment du phénomène généralisé de recul du surendettement, la répartition des situations de surendettement en 2020 répond toujours à certains déterminismes géographiques, historiques et sociaux. Ainsi, des départements correspondant à d'anciens bassins d'industrialisation, à l'instar de la Seine-Maritime, du Nord, de l'Eure, du Pas-de-Calais et de l'Aisne comptent parmi les territoires où le surendettement est le plus élevé, de même que les départements péri-urbains situés hors de l'Île-de-France et à la périphérie immédiate de celle-ci. Certains départements situés au centre de la France: l'Allier, la Creuse, l'Indre, le Cher, la Nièvre et la Saône-et-Loire sont également concernés. Les taux de surendettement de ces territoires sont parmi les plus élevés au niveau national, révélant ainsi leurs difficultés socio-économiques.

2. Nature de l'endettement des ménages

- Composition de l'endettement

L'endettement global contracté par l'ensemble des ménages surendettés dont la situation est considérée ou jugée recevable s'est élevé en 2020 à 4,8 M €, dont 4,7 Md € (97 %) éligibles au traitement du surendettement (contre plus de 8 Md € en 2014). Cette dette globale est en recul de 20 % sur un an, en lien avec la baisse du nombre de dossiers.

Cet endettement est de nature hybride, incluant à la fois des dettes financières (73% du total), des dettes ou arriérés de charges courantes (13%) et d'autres dettes (14%).

30% des ménages surendettés ont un endettement global inférieur à 10 000 € alors que 2,2% des ménages surendettés ont un endettement supérieur à 250 000 €. L'endettement médian s'élève en 2020 à 19 150 €, alors que l'endettement moyen par dossier s'établit à 45 962 €.

⁶⁸ Le Bulletin de la Banque de France n°224 (19 juillet 2019) : « Le surendettement et les femmes » Par Berardi Nicoletta, Gaulier Guillaume, Zignago Soledad, Monteil Fabienne, Nivat Dominique <https://publications.banque-france.fr/le-surendettement-et-les-femmes>.

⁶⁹ Cf. Insee (2020), « En 2017, en France, les femmes salariées du secteur privé gagnent en moyenne 16,8 % de moins que les hommes en équivalent temps plein », *Insee Première*, n° 1803, juin. Si l'on tient compte des inégalités de volume de travail, les femmes perçoivent en moyenne un revenu salarial inférieur de 28,5 % à celui des hommes.

- Endettement global des ménages en situation de surendettement



Sous l'effet des différentes réformes législatives intervenues depuis 2010 (cf. chapitre III.1), la structure de l'endettement financier des ménages surendettés a été substantiellement modifiée, à travers notamment une forte diminution de la part représentée par la souscription de crédits à la consommation - et dans cet ensemble de crédits renouvelables - dans cet endettement global et une hausse parallèle de la part des crédits immobiliers.

Par conséquent, alors que 87 % des dossiers déposés en 2011 comptaient au moins un crédit à la consommation, cette proportion a régulièrement baissé, pour atteindre 74,5% en 2020.

Dans l'endettement global, les dettes à la consommation représentent 37,1 % du total et les dettes immobilières 34,4%. De 2010 à 2017, les parts respectives des dettes à la consommation et des dettes immobilières, évoluant les premières à la baisse et les secondes à la hausse, avaient convergé vers un même niveau. Depuis trois ans, la proportion des dettes à la consommation est stable, autour de 37% de l'endettement global, tandis que celle des dettes immobilières décroît légèrement, de 0,5 point de pourcentage par an.

Sur l'ensemble des situations concernées, la médiane de l'endettement à la consommation se situe à 13 214 €, alors que la dette moyenne par dossier atteint 22 916 €, ces deux indicateurs étant en hausse de 4% par rapport à 2019.

Le nombre médian de dettes à la consommation est stable à 3 dettes par situation concernée, tandis que le nombre moyen de dettes à la consommation par dossier augmente légèrement, de 4,1 à 4,2.

La tendance engagée dès 2011 de recul de l'encours de crédit renouvelable constitue une tendance de fond. La part des crédits renouvelables dans l'endettement global a baissé de 7 points de pourcentage, à 8,5% tandis que la part des situations comportant au moins un crédit renouvelable a évolué de 62% en 2019 à 49% en 2020. Enfin l'endettement médian sous forme de crédit renouvelable a diminué de 27% à 4303 €.

- Caractéristiques de l'endettement à la consommation

T2 Caractéristiques de l'endettement à la consommation

(montant en milliers d'euros, part en %, nombre de situations et de dettes en unités)

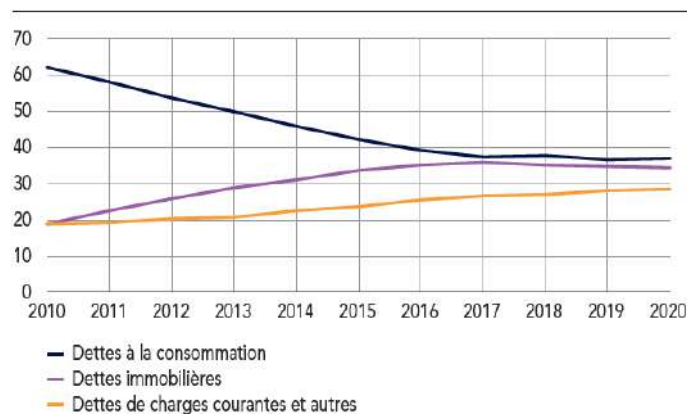
	Encours des dettes	Nombre de situations recevables	Nombre de dettes	Part dans l'endettement global	Part des situations concernées	Endettement médian	Nb médian de dettes par situation
Dettes à la consommation	1 793 753	78 276	325 366	37,1	74,5	13 214	3,0
Crédits renouvelables	410 657	51 438	128 989	8,5	49,0	4 303	2,0
Prêts personnels	1 296 503	65 862	180 063	26,8	62,7	11 208	2,0
Crédits affectés / LOA	86 593	11 750	16 314	1,8	11,2	4 420	1,0

Source : Banque de France.

Les charges courantes et autres dettes pèsent pour près de 30% dans le total des dettes, en hausse de 10 points depuis 2010.

- Répartition des différentes catégories de dettes dans l'endettement global

G4 Part des différentes catégories de dettes dans l'endettement global des ménages surendettés (en %)



Source : Banque de France.

Les dettes de charges courantes représentent presque 13 % de l'endettement global des ménages surendettés et affectent 78 % des situations de surendettement. Leur montant médian qui s'élève à 3 585 €, est en légère baisse par rapport à 2019 (3 611 €).

Les dettes de charges courantes sont constituées de trois postes principaux :

- des dettes de logement, formant 47% de l'encours et présentes dans 48% des situations, dont le montant médian s'établit à 3 026 € par ménage (en hausse constante depuis 2014) ;
- des dettes fiscales, formant 29% de l'encours et présentes dans 31% des situations, d'un montant médian de 921 € et d'un montant moyen de 5 375 € par ménage ;
- des dettes d'énergie et de communication, formant 13% de l'encours et présentes dans plus de la moitié des situations. Les montants moyens sont respectivement de 987 € et 1 547 € par ménage.

De manière générale sur ce point, il apparaît que moins le niveau de vie des ménages surendettés est élevé, plus la part des arriérés de charges courantes, hors dettes fiscales, dans l'endettement global est importante. Dans ce cadre, les ménages dont le niveau de vie se situe dans le premier décile des ménages surendettés présentent des dettes de

charges courantes, hors dettes fiscales, proches de 47% de leur endettement global, tandis que les 10% des ménages dont le niveau de vie est le plus élevé ont des dettes de charges courantes, hors dettes fiscales, de l'ordre de 13% de leur endettement global.

Les autres dettes, dont le nombre médian est de 2 par situation concernée, représentent 14% du montant de l'endettement global et figurent dans 54% des situations. Leur montant médian par situation s'établit à 1 858 €, en hausse de 4% par rapport à 2019, tandis que leur montant moyen atteint 12 061 €, en hausse de 8%.

La part représentée par ces dépenses « pré-engagées » c'est-à-dire qui correspondent à des engagements contractuels qui ne peuvent être renégociés à court terme, dans l'ensemble du budget des ménages diffère en fonction de leur configuration familiale. L'isolement et la présence d'enfants à charge sont des critères particulièrement discriminants. Un quart des dépenses des couples sans enfant sont « pré-engagées » contre un tiers pour les personnes vivant seules et les familles monoparentales. Entre 2001 et 2011, le poids des dépenses pré-engagées dans l'ensemble des dépenses des ménages s'est accru de 3 points en population générale, et plus nettement encore sous le quatrième décile de niveau de vie (+7 points pour les ménages pauvres et +4 points pour les ménages modestes non pauvres)⁷⁰.

⁷⁰ « Dépenses pré-engagées : quel poids dans le budget des ménages ? », dossier de la DREES n°25, mars 2018. Michèle Lelièvre (ONPES) et Nathan Rémila (DREES), page 10.

Annexe 5

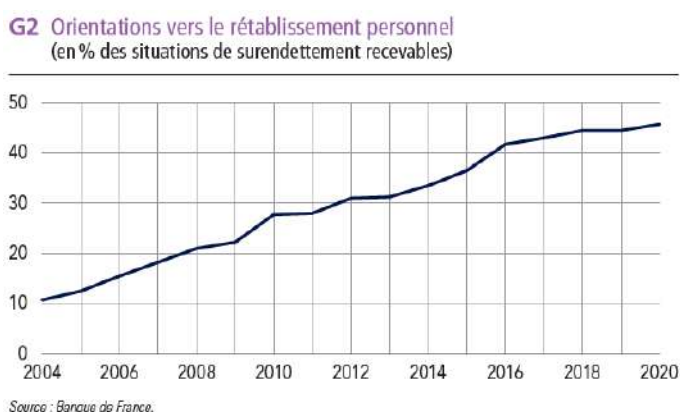
Un recentrage de la procédure de traitement du surendettement sur les publics les plus fragilisés

Les ménages surendettés dont le dossier est orienté vers le rétablissement personnel sont davantage concernés par les dettes de charges courantes, hormis les dettes fiscales :

- près de 6 sur 10 d'entre eux ont une dette d'énergie ou de communication (contre 43% des autres ménages surendettés) ;
- 58% ont une dette de logement (contre 40%) ;
- 31% ont une dette d'assurance ou de mutuelle (contre 26%) ; et 27% ont une dette de santé ou d'éducation (contre 19%).

De manière générale, quelle que soit l'orientation des dossiers, il se confirme que moins le niveau de vie des ménages surendettés est élevé, plus la part des arriérés de charges courantes, hors dettes fiscales, dans l'endettement total est importante.

Situations de surendettement orientées vers la procédure de rétablissement personnel



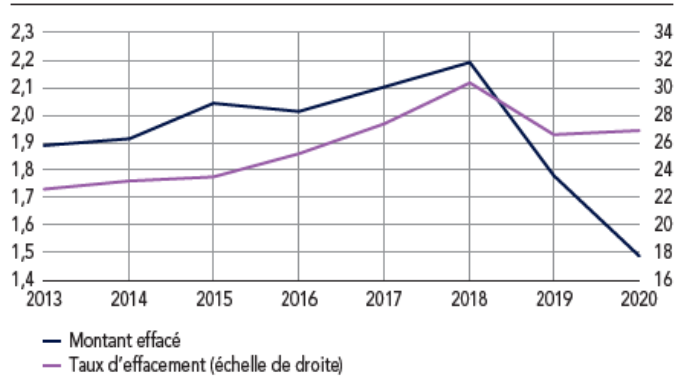
En 2020, près de 60% des dossiers de surendettement clos dans l'année ont bénéficié d'un effacement de dette, intégral ou partiel, de 21 173 € en moyenne. Cette proportion de dossiers intègre tant ceux qui ont bénéficié d'une mesure de rétablissement personnel que ceux dont l'endettement a fait l'objet de mesures combinant remboursement et effacement partiels. Le montant total effacé, qui s'élève à 1,5 Md € représente cependant moins de 27% de l'encours total des dettes, compte tenu notamment du faible taux d'effacement des dettes immobilières.

Le taux global d'effacement des dettes est en légère hausse par rapport à 2019, mais reste inférieur à celui des années 2017 et 2018⁷¹.

⁷¹ La somme des effacements diminue de 295 millions d'euros après avoir déjà baissé de 413 millions en 2019.

Effacement de dettes

G6 Effacements de dettes
(montant en milliards d'euros, taux en %)



Source : Banque de France.

Annexe 6

Synthèse des principaux enseignements de l'évaluation relative aux PCB

S'agissant des publics ayant fait l'objet d'un accompagnement, des améliorations significatives en termes de gestion budgétaire, de situation financière et des conditions de vie ont été répertoriées.

Pour ces publics, l'appui par un PCB a donné lieu également à une meilleure gestion du budget mensuel ou au dépôt d'un dossier de surendettement pour plus de la moitié d'entre eux. Par ailleurs, pour une large majorité des bénéficiaires, les PCB ont permis une meilleure connaissance des droits.

Les entretiens avec les bénéficiaires ont également mis en évidence les effets positifs des PCB en matière d'accès et d'ouverture de droits (des facteurs externes complètent le dispositif des PCB quant à l'amélioration de la situation du bénéficiaire : accès à une formation, aides financières, aides alimentaires, implication de l'entourage familial).

La valeur ajoutée de la labellisation a été clairement soulignée par les structures labellisées, celle-ci contribuant à une meilleure visibilité des actions et une montée en compétences de leur personnel sur l'accompagnement budgétaire.

Par ailleurs, les intervenants ont ainsi été formés à l'accompagnement, au conseil (80% de formations avec la Banque de France). En règle générale, 2 à 3 formations ont été dispensées depuis la labellisation, malgré un repli durant la crise sanitaire. La plus-value des formations est réelle, avec une montée en compétences sur les volets financiers et juridique, ainsi qu'une actualisation des connaissances, une acquisition des techniques d'animation d'entretiens individuels et de diagnostic budgétaire.

Enfin, la labellisation a permis de concourir au développement de l'activité des structures : que ce soit par des actions de communication, la structuration de partenariats ou le renforcement des modalités de suivi individuel.

Les PCB ont par ailleurs initié des pratiques innovantes, telles que : des permanences hors les murs et des visites à domicile, une mutualisation d'activités avec d'autres acteurs territoriaux, l'usage d'outils interactifs et le coaching budgétaire.

Toutefois, cette évaluation a également mis en évidence, les attentes importantes manifestées par les structures labellisées en matière d'animation et de communication, et la nécessité de renforcer les partenariats existants, avec l'ensemble des acteurs impliqués dans le domaine de la prévention du surendettement.

A ce jour, le degré de notoriété des PCB dépend notamment de l'antériorité de l'implication de la structure sur la thématique. Certes, l'articulation avec les autres acteurs sociaux (CCAS et CD) est satisfaisante et le travail réalisé se fait en étroite collaboration. Pour autant, ces partenariats sont majoritairement informels, s'apparentant davantage à un réseau d'interlocuteurs connus que de partenariats établis. De fait, nombre de ces contacts et des échanges entre les structures ont été réduits durant la crise sanitaire.

Par ailleurs, au regard de leur implantation territoriale, les PCB orientent majoritairement les bénéficiaires vers la Banque de France et les acteurs sociaux (CAF, conseil départemental), que ce soit dans le cadre d'une procédure de surendettement ou pour l'ouverture de droits sociaux. Il arrive parfois que certaines orientations soient dirigées vers les acteurs de l'insertion professionnelle (employeurs, Pôle emploi).

Enfin, le suivi de l'activité est jugé complexe. Par ailleurs, en termes d'organisation et de structuration, certains PCB n'ont encore jamais participé à une instance de gouvernance du dispositif depuis leur labellisation. De fortes attentes demeurent également vis-à-vis des services de l'État sur ce point.

Si divers acteurs sont associés aux organes de gouvernance des PCB (autres PCB du département, Banque de France, DDCS, conseil départemental, prescripteurs par exemple), les partenaires bancaires, paraissent encore peu ou très marginalement impliqués dans le dispositif.

Annexe 7

Aides exceptionnelles aux ménages modestes en France, année 2020

Nature de l'aide	Ciblage	Date de versement	Montant
Aides exceptionnelles de solidarité	Bénéficiaires du revenu de solidarité active (RSA) ou de l'allocation de solidarité spécifique (ASS), bénéficiaire de l'allocation logement (pour l'allocation par enfant)	mai	150 € + 100 €/enfant
		novembre	150 € + 100 €/enfant
Majoration prime de rentrée scolaire	Bénéficiaire de la prime de rentrée scolaire (ARS)	août	100 €/enfant
Total pour un couple avec 2 enfants percevant RSA et ARS		mai-nov	900 €
Etudiants	Etudiants ayant perdu leur emploi ou n'ayant pu réaliser tout ou partie d'un stage gratifié, étudiants ultramarins en mobilité en métropole au moment de la mise en œuvre des mesures d'interdiction de certains déplacements	juin	200 €
Etudiants	Les mêmes qu'en juin + titulaires d'une bourse sur critères sociaux	novembre	150 €
Jeunes non étudiants	Jeunes de moins de 25 ans non étudiants et bénéficiaires de l'allocation logement	juin	200 €
		novembre	150 €

Source : DG Trésor.

Annexe 8

Présentation du microcrédit personnel et professionnel

Le microcrédit, personnel ou professionnel, s'adresse aux personnes « exclues » du système de prêt bancaire classique du fait d'une insuffisance de revenus ou d'une situation de précarité sociale. Il est destiné à faciliter le retour à l'emploi et à encourager la création d'entreprise.

Les prêts sont accordés sous réserve d'une capacité de remboursement suffisante de l'emprunteur et de la mise en place d'un accompagnement social pendant toute la période de remboursement. Ils sont associés à un mécanisme de garantie publique dans le cadre des engagements du Fonds de cohésion sociale (FCS).

La distribution des microcrédits s'opère par les établissements de crédit mais aussi, dans une proportion importante, par des associations, dénommées instituts de microfinance, et habilitées par le Code monétaire et financier à accorder ce type de prêt.

Le microcrédit personnel vise à favoriser l'insertion sociale ou professionnelle du bénéficiaire. Des structures locales d'accompagnement appartenant à l'un des dix grands réseaux nationaux^[1] instruisent la demande. Il s'agit d'un prêt à titre onéreux, d'un montant inférieur à 5 000 €, accordé dans la moitié des cas à des personnes sans emploi ou bénéficiaires de minima sociaux. Il est remboursable dans plus de 80% des situations dans un délai n'excédant pas trois ans. Plus de 90% des microcrédits personnels accordés financent des dépenses destinées à favoriser la mobilité : acquisition ou réparation d'un véhicule nécessaire à l'exercice d'une activité professionnelle, ou obtention d'un permis de conduire par exemple.

Le microcrédit professionnel est quant à lui un prêt à titre onéreux, inférieur à 10 000 € dans 75% des cas, destiné à financer l'acquisition ou la reprise d'une entreprise de moins de cinq ans d'ancienneté et employant moins de dix salariés. Il s'agit soit d'un financement venant en substitution d'un prêt bancaire classique, soit d'un crédit à caractère de fonds propres, tel qu'un prêt d'honneur, accordé par les réseaux associatifs spécialisés, sans intérêts ni garanties, et couplé à un prêt bancaire complémentaire

^[1] Association pour le droit à l'initiative économique (Adie), Association nationale des directeurs de missions locales, chambres régionales du surendettement social (Crésus), Croix-Rouge française, fédération Familles Rurales, Fondation agir contre l'exclusion (Face), Restos du cœur, Secours catholique, Union nationale des associations familiales (Unaf), Union nationale des centres communaux d'action sociale (Unccas).

Liste des personnes auditionnées

1. Acteurs institutionnels

Comité Consultatif du Secteur Financier

Mme Corinne DROMER, Présidente

Union Nationale des Centre communaux d'action sociale (UNCCAS)

M. Antoine HOAREAU, Vice-président UNCCAS

Mme Hélène-Sophie MESNAGE, Déléguée générale adjointe de l'UNCCAS

Délégation interministérielle à la prévention et à la lutte contre la pauvreté

Mme Marine JEANTET, Déléguée interministérielle

Mme Chloé RAVOUNA, Conseillère Santé et droit

Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes

Mme Virginie BEAUMEUNIER, Directrice générale

Mme Nadine MOUY, Sous-directrice des services, des réseaux et du numérique

M. Aurélien HAUSER, Chef du bureau services financiers et professions réglementées

Direction générale de la cohésion sociale

Mme Isabelle COUAILLIER, Cheffe du bureau de l'accès aux droits, de l'insertion et de l'économie sociale et solidaire

Mme Corinne EHRHART, Adjointe à la cheffe de bureau

Commission d'évaluation et de contrôle de la médiation de la consommation

M. Marc EL NOUCHI, Président

Mme Nicole NESPOULOS, Responsable

Centre National des Œuvres Universitaires et Scolaires

Mme Dominique MARCHAUD, Présidente

M. Clément Cadoret, Directeur des projets

Direction générale des Affaires Civiles et du Sceau

M. Jean-François DE MONTGOLFIER, Directeur général

Médiation Nationale de l'Énergie

M. Olivier CHALLAN-BLEVAL, Médiateur national

Mme Frédérique FERIAUD, Directrice générale

M. Laurent HOLLEVILLE, Chargé de mission Affaires publiques

EDF Collectivités Nouvelle Aquitaine

M. Eric LABROU, Directeur régional Collectivités d'EDF

Mme Anne-Lucie FREREJEAN, Cheffe de département Solidarité

Délégation Interministérielle à l'Hébergement et l'Accès au Logement

M. Sylvain MATHIEU, Délégué interministériel

M. Benoît LINOT, Responsable du pôle prévention des expulsions locatives

M. Hugo Ruiz, Chef de projet

Bpifrance

Marie-Adeline PEIX, Directrice Exécutive des partenariats régionaux ;

Frédéric GUINERT, Directeur de la Création et de l'Entrepreneuriat,

Jean-Baptiste MARIN-LAMELLET, Responsable des relations institutionnelles.

Assemblée des Départements de France

Gilles LEROY, Secrétaire en charge de l'habitat au Conseil Départemental du Maine-et-Loire,
Augustin ROSSI, Conseiller logement,
Anne-Gaëlle WERNER-BERNARD, Conseillère parlementaire,
Pauline MAZIN, Responsable Veille Presse & Réseaux sociaux.

2. Observatoires

Centre de Recherche pour l'Etude et l'Observatoire des Conditions de Vie

Patricia CROUTTE, Cheffe de projet ;
Solen BERHUET, Chargée d'étude et de recherche.

Observatoire de l'Inclusion Bancaire

Delphine MOREAU, Présidente du Conseil scientifique ;
Benoit EHRET, Chef de service.

ADEME

Isolde DEVALIERE, Cheffe de projet Précarité énergétique.

3. Associations

Association pour le Droit à l'Initiative Economique

Frédéric LAVENIR, Président.

CRESUS

Jean-Louis KIEHL, Président fondateur de la fédération CRESUS ;
Pauline DUJARDIN, Responsable juridique de CRESUS, membre du CCSF ;
Etienne DEPEYRE, Chef de projet émancipation financière.

Créa-Sol

Henri GOLI, Président ;
Bruno BREVILLE, Directeur général ;
André TANDONI, Directeur du réseau micro-crédit particulier et du partenariat social ;
Christian DAMONTE, Directeur du marché des professionnels.

Initiative France

Guillaume PEPY, Président ;
Bernadette SOZET, Secrétaire générale.

Union Nationale des Associations Familiales

Morgane LENAIN, Administratrice de l'UNAF ;
Fabien TOCQUE, Coordonnateur du pôle Economie ;
Soisic RIVOALAN, Chargée de mission au pôle « Economie – Consommation – Emploi » ;
Claire MENARD, Chargée des relations parlementaires.

Association Force Ouvrière Consommateurs

Hervé MONDANGE, Juriste, membre du CCSF.

UFC Que Choisir

Jean-Pierre JOKIEL, Administrateur national UFC Que Choisir ;
Matthieu ROBIN, Chargé de mission secteur financier.

Association Nationale pour l'Information sur le Logement

Roselyne CONAN, Directrice Générale ;
Louis DU MERLE, Responsable du pôle juridique ;
Karim BELHAJ, Directeur ADIL de la Seine-Maritime.

Fédération syndicale des familles monoparentales

Cathy NGANGUE, Secrétaire générale ;

Françoise-Laure LEBEAU, Présidente d'une association dédiée aux familles monoparentales.

Consommation Logement Cadre de Vie (Association nationale de défense des consommateurs et usagers)

Marie-Jeanne EYMERY, Présidente.

Association Banques Infos Recours

Sébastien ALAIRE, Président.

Secours Catholique – Caritas France

Geneviève COLAS, Responsable pôle Europe ;

Pascale NOVELLI, Responsable statistiques ;

Daphné CHAMARD, Chargée de projet Mobilité inclusive et durable.

SOS Familles Emmaüs

Thibaut LARGERON, Responsable national de Groupes ;

Marion-Ségolène CHEMIN PERRAUDIN, Responsable du plaidoyer.

Crédit municipal de Nantes

Jean-François PILET, Directeur général.

4. Universitaires et experts qualifiés

M. Michel CAMDESSUS, Président. Fonds de Cohésion Sociale

François SOULAGE, Président du comité de pilotage des PCB.

Université de droit du Mans

Mme Myriam ROUSILLE, Professeur agrégée de droit privé.

Université Gustave Eiffel

Mme Hélène DUCOURANT, Sociologue, enseignante-chercheuse.

5. Fédérations professionnelles

Fédération Bancaire Française

Mme Maya ATIG, Directrice Générale

Mme Solenne LEPAGE, Directrice Générale Adjointe

M. Pierre BOCQUET, Directeur banque de détail et banque à distance

M. Nicolas BODILIS-REGUER, Directeur du département relations institutionnelles France

Confédération Française de l'Encadrement – Confédération Générale des Cadres

Mme Raphaëlle BERTHOLON, Secrétaire Nationale Economie / Logement

Mme Anne BERNARD, Cheffe de Service à l'Economie et à la Protection Sociale

M. Diego ALARCON, Expert logement.

Association française des Sociétés Financières

Mme François PALLE-GUILLABERT, Déléguée générale

Mme Isabelle GUITTARD-LOSAY, Présidente de la Commission sur le crédit à la consommation

M. Yves-Marie LEGRAND, Délégué général adjoint

Association Professionnelle des Intermédiaires en Crédits

M. Bruno ROULEAU, Président
Mme Ghislène SINI, Consultante en affaires publiques
M. Jérôme DONNE, Président meilleurtaux.solution

Fédération Française des Télécoms

M. Olivier RIFFARD, Directeur des affaires publiques

6. Cabinets et fintechs

Athling

M. Pierre BLANC, Président

Fringfrog

M. Riadh ALIMI, Fondateur

Algoan

M. Michael DIGUET, Associé fondateur
M. Paul PEYRIE, Associé fondateur
M. Luc DOMERGUE, Conseil relations publiques

Intrum

M. Jean-Luc FERRATON, Directeur général
Mme Audrey MEUNIER, Directrice Juridique et compliance

Floabank

M. Marc LANVIN, Directeur général adjoint

Alma

M. Louis Chatriot, Fondateur et PDG
M. Guillaume DESLOGES, Fondateur et PDG
M. Benoît RENARD, Responsable Affaires publiques
Mme Samira BOUGARA, Consultante Affaires publiques.

7. Etablissements bancaires

BNP Paribas Personal Finance

Mme Isabelle GUITTARD-LOSAY, Directrice des affaires institutionnelles et de la responsabilité d'entreprise ;
Mme Annabel RENAUDOT, Chargée d'affaires publiques.

Crédit Mutuel

M. Daniel BAAL, Directeur général
Mme Sophie OLIVIER, Directrice

BPCE

M. Jacques BERGER, Directeur de l'action « Entreprise & Pauvreté »
M. Nicolas DOUZIEH, Spécialiste des offres dites « inclusives »
Mme Fabienne GIRARD, Cheffe de projet en charge de l'offre LOA Mobilize
M. Didier PEURIERE, Responsable Parcours Confiance et clients fragiles
M. Edouard DELMON, Secrétaire général BPA BPCE
M. Cédric TURINI, Directeur RSE
M. Emmanuel Georges MICHELIN, Directeur Adjoint Affaires publiques

Crédit Agricole

Mme Marie LHUISSIER, Directrice des Affaires publiques
Mme Véronique LE BRETON, Responsable RSE et Inclusion bancaire
M. Miguel LE CONTE, Direction des Affaires publiques
Jean MEPLOMB, Directeur général adjoint conformité

Société Générale

Mme Rosemarie BLAVET, Directrice Relations de place et de la réglementation
Mme Laure BERKOVITS, Direction transformation agence
M. Pascal AMBROISE, Directeur de la clientèle Retail de la banque de détail
Mme Marianne AVRAY-MAGNIN, Directrice des relations de place, banque de détail

La Banque Postale

M. Philippe HEIM, Président La Banque Postale
Mme Vanessa LY, Directrice des clientèles vulnérables
Mme Delphine de CHAISEMARTIN, Directrice des affaires publiques

Arval

M. Ferréol MAYOLY, Directeur général ;
M. François PIOT, Président Arval Mobility Observatory
M. Victor CHARTIER, Consultant en affaires publiques

BNP Paribas

M. Thierry LABORDE, Directeur général adjoint
M. Jean-Marie BELLAFFIORE, Directeur général BNP Paribas Personal Finance.

Bibliographie

- « La pauvreté démultipliée : dimensions, processus et réponses – printemps 2020 – printemps 2021 » Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (mai 2021)
- « Les conditions d'accès aux services financiers des ménages vivant sous le seuil de pauvreté », rapport réalisé par le Crédoc pour le Comité consultatif du secteur financier, 2020
- « Ménages pauvres : surendettement en baisse, accès aux services bancaires en hausse », étude réalisée par le Crédoc pour le Comité consultatif du secteur financier, 2020
- « Dépasser la vision figée d'une fracture sociale: tous autonomes et fragiles à la fois », étude réalisée par le Crédoc, 2020
- « 10 ans d'observation de l'isolement relationnel: un phénomène en forte progression », étude réalisée par le Crédoc, 2020
- « Rapport sur la pauvreté en France », Observatoire des inégalités, 2020
- « Proposition de mesures de soutien aux populations les plus fragiles », Institut Montaigne, 2020
- « Impact de la crise sanitaire sur la précarité en France », IPSOS / SPF, 2020
- « Etude nationale auprès des personnes accueillies par les associations et CCAS », Institut CSA, 2021
- « Dynamique de consommation dans la crise », Conseil d'Analyse économique, 2020
- « Enquête typologique sur le surendettement des ménages 2020 », Banque de France, 2021
- « Enquête typologique sur le surendettement des ménages 2019 », Banque de France, 2020
- « Enquête typologique sur le surendettement des ménages 2018 », Banque de France, 2019
- « Etude des parcours menant au surendettement », Banque de France, 2014
- « Le surendettement des ménages dans les Départements d'Outre-Mer », IEDOM, 2021
- « Les ménages surendettés ne sont pas forcément les ménages socialement les plus précaires », INSEE, 2020
- « Approche sociologique des causes de surendettement », B. HAUTENNE, dans Pensée plurielle, 2014
- « Rapport sur l'état du mal-logement en France », Fondation Abbé Pierre, 2021
- « France, portrait social 2020 », INSEE, 2021
- « 33^e rapport annuel », Observatoire des crédits aux ménages, 2021
- « Rapport de l'Observatoire de l'inclusion bancaire », Observatoire de l'inclusion bancaire, 2019
- « Les politiques publiques en faveur de l'inclusion bancaire et de la prévention du surendettement », Cour des comptes, 2017

- « Le surendettement et les femmes », Banque de France, 2020
- « Impact du confinement et de la crise sanitaire sur le budget des familles », UNAF, 2020
- « Rapport relatif à la médiation bancaire et assurantielle », Comité consultatif du secteur financier, juin 2021
- « Le financement des travaux de rénovation énergétique », Ministère des finances, 2014
- « Typologie des ménages ayant réalisé des travaux de rénovation énergétique », CREDOC, 2019
- « Le micro-crédit en France et en Europe en 2020, la création d'emploi par la promotion de l'entrepreneuriat », Bureau international du travail, 2015
- « Le micro-crédit », Inspection générale des finances, 2009
- « Le micro-crédit : fausse ou vraie solution à la pauvreté ? », P. GANDRE, dans Idées économiques et sociales, 2012
- « Livre blanc du micro-crédit », Paris Europlace, 2019
- « Rapport d'activité », Bpifrance, 2019
- « Evaluation de deux dispositifs de micro-crédit », CREDOC, 2013
- « Le micro-crédit un dispositif utile mais perfectible », C. SEDRATI-DINET, 2014
- « Etude d'impact du micro-crédit personnel garanti », G. GLOUKOVIEZOFF, N. REBIERE, Rapport de recherche pour la Caisse des dépôts, 2014
- « Micro-crédit : vers un retour aux sources ? », S. LÉBOUCHER, dans Revue banque, 2014
- « Le micro-crédit : un financement alternatif pour une économie soutenable »
- « Le micro-crédit personnel, un modèle au potentiel inclusif limité », F. PINOS et J-M. FIGUET, 2015
- « Rapport annuel », Observatoire de l'Inclusion Bancaire, 2019
- « Rapport d'activité », Fonds de Cohésion Sociale, 2019
- « Micro-crédit personnel stabilité : point sur l'expérimentation », Crédit Municipal de Nantes
- « L'octroi d'un micro-crédit personnel au demandeur inscrit au FICP », Revue de droit bancaire et financier, 2012
- « Rapport du groupe de travail sur le micro-crédit personnel », Fonds de cohésion sociale
- « Projet de création d'une plateforme digitale de micro-crédit », Fondation CRESUS
- « Synthèse de l'étude d'impact du micro-crédit personnel pour l'emploi salarié », ADIE, 2015
- « Bilan annuel », ADIE, 2020
- « Rapport d'activité », ADIE, 2020
- « Le rôle des autorités publiques dans l'octroi du micro-crédit en France », M-F. DELAITTE, J. POIROT, 2016

Conception :

Pôle communication

Direction générale du Trésor

Octobre 2021

