

LA SECURITE DE LA RELATION PRETEUR - EMPRUNTEUR, ELEMENT CLE DE L'ENDETTEMENT DES MENAGES

Jean-Christophe LE DUGOU
Secrétaire de la CGT

Membre du Conseil Économique et Social

La question de la sécurité dans les relations financières est cruciale. Règles prudentielles, encadrement des professions, systèmes juridiques et financiers de garanties, acquisition et maîtrise d'informations pertinentes concourent à cette sécurité générale. L'aléa spécifique qui touche les opérations de prêts aux ménages, a justifié la mise en place de procédures originales de traitement des difficultés qui apparaissent entre les prêteurs et les emprunteurs.

Le Conseil Économique et Social français a souhaité examiner le bilan de la procédure de traitement des situations de surendettement mise en place il y a plus de dix ans et examiner les voies pratiques permettant de sécuriser un peu plus encore la relation prêteur-emprunteur. L'extension de la distribution de crédits aux ménages justifie que l'on améliore tant les dispositifs de prévention que les outils d'intervention.

L'endettement des ménages, même s'il doit être maîtrisé, est indispensable

Un Français sur deux est endetté. L'encours de la dette de l'ensemble des ménages est de l'ordre de 3 000 milliards de francs, ce qui représente 1/5^{ème} de l'endettement intérieur total. L'endettement des particuliers, en pourcentage du revenu disponible, qui était de 13,5% en 1965, s'est accru de manière continue jusqu'en 1990, date à laquelle il a atteint un point haut de 42%. Il s'est ensuite réduit à 39% en 1998. La tendance actuelle est incertaine puisque après une année 1999 de fort développement, le repli a été net en 2000.

Il convient toutefois, dans l'interprétation de ces statistiques, de souligner que si l'accroissement du poids de l'endettement est étroitement dépendant de l'évolution du comportement de recours au crédit des ménages, il est aussi affecté par les évolutions économiques et financières et d'abord par le rythme de la hausse des prix. L'accélération de l'inflation dans les années 1970 et le début des années 1980 puis la décélération depuis quinze ans a eu tendance à réduire puis à accroître le poids apparent de l'endettement des ménages rapporté au revenu disponible.

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

La croissance des crédits de trésorerie peut être interprétée comme une sorte de rattrapage permis par la libéralisation financière après une longue période d'encadrement du crédit, dont la levée est intervenue en 1987. Il s'y est ajouté l'effet d'une politique plus délibérée de diversification des activités des établissements de crédit qui faisaient face à la désintermédiation du financement des entreprises. Dans ce contexte, le rôle de l'offre bancaire (vente à tempérament, crédit personnel, découvert bancaire, crédits renouvelables liés aux cartes privatives) a certainement été déterminant.

Comme dans bien d'autres domaines, les comparaisons internationales sont particulièrement délicates à établir car elles obéissent à la spécificité des contextes historiques, démographiques, culturels et réglementaires de chaque pays. Sous toutes ces réserves, la France serait, du point

de vue de l'endettement des ménages, toutes formes confondues, dans une position intermédiaire entre les pays où l'endettement représente en encours une part parfois supérieure à 100% du revenu disponible (Japon, Grande-Bretagne, États-Unis) et les pays où, au contraire, le recours au crédit est beaucoup plus faible tel l'Italie où l'endettement des ménages ne représente que 35% du revenu disponible. La France se situerait aux alentours de 60% dans cette comparaison.

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

Au regard de ces données et comparaisons, il apparaît que nous nous trouvons dans une situation d'endettement modéré qui laisse entrevoir la perspective d'une certaine extension de l'endettement accompagnant la reprise de la croissance économique. Souvent considéré comme une menace susceptible d'altérer la stabilité économique lorsqu'il est excessif, l'endettement des ménages peut exercer des effets favorables sur l'activité économique.

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

Au plan macro-économique, il peut contribuer à relever le niveau de la demande et éviter que ne perdurent des situations de sous-équilibre. On peut ainsi penser que la dynamique du crédit à la consommation a été un puissant facteur de soutien à la longue phase de croissance de l'économie américaine même si elle a ensuite débouché sur des excès. L'endettement des ménages pourrait à terme devenir un élément de bouclage plus important du circuit économique et financier. Les besoins des agents publics sont appelés à se restreindre durablement, les plus grandes entreprises accèdent directement aux marchés financiers et la France n'a sans doute pas vocation à toujours demeurer un prêteur structurel au reste du monde. Dans ces conditions, la question d'une extension maîtrisée de l'endettement des ménages, en France mais aussi au sein de la zone euro, doit désormais être posée.

Faire un bon diagnostic des causes du surendettement est une priorité

Endettement, situation financière difficile, endettement excessif, surendettement, la frontière entre ces situations est certes parfois difficile à établir mais le passage de l'une à l'autre peut être rapide. Le CES a voulu examiner de manière critique l'idée communément admise selon laquelle c'est l'excès d'endettement qui créerait le surendettement. Elle conduit inévitablement à prôner le rationnement du crédit. Même décidé avec les meilleures intentions, ce remède peut être pervers.

Les premières manifestations importantes de surendettement des ménages sont apparues en France, comme dans beaucoup d'autres pays, au début des années 1990. Du point de vue économique, elles résultent en fait de la conjonction de deux facteurs importants : la fin d'une période de croissance rapide (1987-1990) et surtout le mouvement de désinflation à partir du milieu des années 1980. L'évolution du paysage économique a eu comme conséquence de rendre de plus en plus lourd le poids des charges de l'endettement et d'accroître le risque de surendettement, particulièrement pour les ménages dont les conditions de vie s'étaient dégradées financièrement.

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

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

En fait, depuis le début des années 1990, la nature du surendettement s'est sensiblement infléchie. A côté d'une population pour laquelle le surendettement résulte d'une accumulation excessive de crédits eu égard aux revenus (endettement dit « actif »), on trouve une catégorie de surendettés de plus en plus importante se caractérisant davantage par une absence ou une insuffisance structurelle de ressources au regard des dépenses courantes : loyers, charges diverses comme l'électricité, arriérés d'impôts... (endettement dit « passif »). En outre, l'endettement bancaire demeure toujours présent. En effet, les deux composantes du surendettement (« endettement actif » et « endettement passif ») restent très imbriquées sans que l'une ne se substitue à l'autre.

Parallèlement, et sur le plan quantitatif, le surendettement n'a jamais été aussi important ; la croissance quasi ininterrompue, depuis plusieurs années, du nombre de dépôts des dossiers devant les commissions de surendettement en témoigne.

Depuis 1990, première année d'application de la loi du 31 décembre 1989 relative à la prévention et au règlement des difficultés liées au surendettement des particuliers et des familles, plus de 900 000 dossiers ont été déposés. L'année 1998 a enregistré une augmentation de près de 24% par rapport à l'année précédente, alors que la progression était déjà de 10% en 1997. L'année 1999 a vu la poursuite de la tendance.

Au total, il convient de souligner que, si la progression du taux de diffusion de l'endettement des ménages est un élément qui peut contribuer à soutenir durablement la croissance, un accroissement du niveau de l'endettement individuel peut conduire à des situations de surendettement graves.

Une mauvaise appréciation, un traitement non satisfaisant des risques peuvent alors provoquer en retour une politique restrictive de distribution des crédits qui affecterait surtout les populations les moins favorisées. D'où l'enjeu d'un bon fonctionnement des procédures de prévention et de traitement du surendettement, qui est un élément de sécurisation des relations croisées entre prêteurs et emprunteurs.

La procédure de traitement du surendettement apparaît comme une réponse adaptée face aux difficultés rencontrées

Plus de dix ans après la première loi relative à la prévention des difficultés liées au surendettement des particuliers et des familles, votée à l'unanimité par les députés, complétée en 1995 et en 1998, le dispositif d'ensemble du traitement du surendettement semble bien adapté à un phénomène qui, au cours de la décennie écoulée, a considérablement changé de

nature et de dimension. Rappelons qu'il cherche à éviter le recours à la justice et qu'il consiste en la saisine d'une commission bipartite (représentants des prêteurs et représentants des emprunteurs) réunie sous l'égide des Bureaux de la Banque de France. Ces commissions proposent un plan d'apurement des dettes générant de part et d'autres des obligations équilibrées : échelonnement du remboursement contre engagement à payer.

Les problèmes de fonctionnement ou de champ de compétence sont limités et identifiés. L'approche des commissions de surendettement n'est pas suffisamment articulée à l'action des organismes sociaux dans la phase d'instruction, comme dans la phase de traitement et de suivi des dossiers.

En ce qui concerne les commerçants, artisans et professions libérales, la non-séparation des patrimoines privés et professionnels pose de délicats problèmes de traitement des dossiers du surendettement ; on retrouve ici un aspect d'un statut qui pose par ailleurs de multiples problèmes juridiques. On ne peut cependant les résoudre au travers du seul problème du surendettement. De même, aucune solution satisfaisante ne permet actuellement de régler les problèmes des proches qui se sont portés caution pour des dettes professionnelles.

Par contre, le nouveau dispositif inclus dans la loi du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions, dote les commissions de surendettement d'un outil complet, apte à répondre aux situations les plus difficiles.

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

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

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

On peut relever que si le principe des créances privilégiées du Trésor est maintenu, une passerelle est désormais lancée entre la sphère des dettes privées et celle des créances du Trésor public. Ainsi, la présence du directeur des services fiscaux au sein des commissions départementales de surendettement devrait sensibiliser davantage l'Administration Fiscale au traitement des dossiers. Par ailleurs, l'effacement total des dettes fiscales des ménages affectés d'une perte d'emploi ou allocataires des minima sociaux et faisant l'objet d'une procédure de surendettement parvenue au moins à la conclusion d'un plan de règlement, a été

temporairement rendu possible. Cette mesure a marqué la volonté de trouver une solution aux dossiers, de plus en plus nombreux, sans doute 1/3, ne présentant pas de capacité de remboursement. Un bilan de ce dispositif à caractère social devrait être établi afin de déterminer le besoin et les conditions d'une possible reconduction.

Sans diminuer le caractère novateur des dispositions mises en œuvre par la loi contre les exclusions dans son volet sur le surendettement, il est nécessaire de souligner que sa bonne application est liée aux moyens dont disposent les commissions. En dix ans, plus de 900 000 dossiers ont été déposés avec un fort accroissement ces dernières années. Ainsi, les commissions ont été saisies ces dernières années de plus de 100 000 demandes d'ouverture de la phase amiable de la procédure par an.

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

Il faut éviter une concurrence mal régulée entre les prêteurs qui peut accroître les risques

Alors que le problème semblait largement maîtrisé, l'ouverture européenne peut contribuer à le poser dans de nouvelles conditions.

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

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

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

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

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

Il y a lieu de penser que l'arrivée de concurrents étrangers qui pourraient proposer, à grand renfort de publicité, des crédits nouveaux ou racheter des encours à des taux apparemment plus avantageux, sans que soient clairement perçues par le consommateur les insuffisances de leur

protection, serait susceptible de provoquer une délocalisation de certains prestataires de services financiers et des détournements de clientèles.

Pour prévenir cette forme de concurrence, les pouvoirs publics, les établissements financiers, les organisations de consommateurs exigent depuis plusieurs années l'application uniforme du droit en vigueur dans le pays d'accueil, quel que soit le pays d'implantation de l'établissement prêteur. C'est le sens du mémorandum d'avril 1998 adressé par le gouvernement français à la Commission.

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

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

Il importe de soutenir une stratégie visant, à défaut d'un accord global sur une législation, à promouvoir, sur le maximum de points en cause, le niveau de protection maximale des consommateurs, ce qui peut permettre une harmonisation de fait relativement satisfaisante.

Face au processus de démutualisation des coûts qui s'amplifie, il faut éviter l'exclusion globale du crédit de catégories sociales fragiles

La recherche de la sécurité ne peut pas aboutir à interdire l'accès au crédit à des catégories entières de la population. La majorité des institutions financières a, pour des raisons de risques et de coûts, déserté cette large composante de l'économie nationale et de la société. Dans certains pays se sont créées, hors du circuit traditionnel, des structures spécialisées comme aux États-Unis et aux Pays-Bas. Dans d'autres, on a laissé jouer plus largement les règles du marché en matière de fixation des taux. Mais avec l'inconvénient de renchérir fortement le coût du crédit pour les ménages modestes.

Certaines catégories sociales sont aujourd'hui *de facto* exclues de l'accès au crédit car elles présenteraient trop de caractères identifiant un risque potentiel élevé. Dès lors, ces ménages n'auraient le choix qu'entre ne pas consommer des biens ou des services considérés pourtant dans la société actuelle comme banals ou recourir à des expédients tel le magasin *Crazy George*, ouvert en France en 1996 et fermé dès 1998 et qui pratiquait une sorte de location avec, à terme, achat à des taux prohibitifs, ou certains prêts sur gages avec les mêmes taux.

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

En revanche, pour une partie de ces « exclus du crédit » potentiels, la possibilité de percevoir ultérieurement des revenus plus élevés ne peut être écartée (jeunes au chômage ou en

formation, personnes en recherche d'emploi ou en arrêt maladie,...) même si cela représente un risque et un coût supplémentaires pour les établissements prêteurs.

Le Conseil Économique a écarté le principe de circuits spécifiques de financement pour les ménages aujourd'hui exclus du crédit. La mise en œuvre d'une telle procédure aboutirait à créer une « banque des pauvres » qui entretiendrait ces catégories dans la marginalisation.

Il a proposé en second lieu d'engager un examen approfondi des conditions de fixation du « taux de l'usure » afin de bien apprécier s'il était possible de trouver un nouvel équilibre entre protection de l'emprunteur et insuffisante rémunération du risque.

A la lumière de différentes expériences, plusieurs voies ont été envisagées pour rebâtir une certaine mutualisation :

∠ soit le développement d'un système de garantie publique permettant de sécuriser les prêteurs et les emprunteurs, à l'exemple des procédures en place notamment pour le financement des très petites entreprises ;

∠ soit la mutualisation partielle des risques et des coûts correspondants par la profession bancaire, au travers d'un fonds commun des établissements de crédit ; de plus, il conviendrait de proposer, au moment de l'octroi des crédits aux particuliers, la souscription d'une assurance perte d'emploi et de la mettre en œuvre effectivement en cas de besoin ;

∠ soit enfin des solutions associant une démarche publique d'aide à caractère social à des initiatives de la profession et/ou des réseaux prêteurs visant, dans le cadre de la gestion interne, une mutualisation partielle des risques. Comme l'attestent des expériences aujourd'hui limitées mais qui pourraient s'étendre à l'avenir de l'habitat à l'équipement des ménages, les réseaux pourraient développer des produits adaptés à des clientèles marginalisées par les critères traditionnels. L'objectif est d'aboutir à un abaissement des seuils d'acceptation des dossiers afin d'élargir le champ des emprunteurs potentiels, sans pour autant s'engager dans un système financier à deux vitesses.

Plusieurs de ces questions devraient faire l'objet de réflexions et de propositions du Conseil National du Crédit et du Titre dans l'optique d'une sécurisation plus grande de la relation de crédit afin d'élargir sa distribution à de nouveaux ménages.