

NOTAS ECONÓMICAS

14

**COLÓQUIO INTERNACIONAL
O ENDIVIDAMENTO DOS CONSUMIDORES
ACTAS**

REVISTA DA FACULDADE DE ECONOMIA DA UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA

Le cas français: l'augmentation de l'endettement et la appréciation des solutions essayées



Chantal Martin Institut National de la Consommation, France

Introduction

La France s'est dotée en 1989 d'un dispositif destiné à traiter de façon globale les situations de surendettement des ménages. C'est la loi du 31 décembre 1989 relative à la prévention et au règlement des difficultés liées au surendettement des particuliers et des familles.

L'Institut National de la Consommation a été l'un des «acteurs» de cette loi. Il a engagé une réflexion dès 1987 au niveau européen avec le Centre de droit de la consommation de Louvain. Les propos échangés côté français ne laissaient pas présager un changement aussi rapide dans les mentalités puisque, alors, la question de la responsabilité du banquier paraissait difficile à mettre en œuvre.

La loi française sur le surendettement a été modifiée deux fois en 1995 et 1998. «Sans cesse sur le métier remettez votre ouvrage!»

1. Les causes du problème

Deux phénomènes économiques:

- La concurrence dans le crédit à la consommation et les pratiques commerciales agressives et dangereuses.
- Les conséquences de la désinflation pour les accédants à la propriété qui ont emprunté à taux progressif (prêts sociaux PAP).

Parallèlement, la situation sociale et économique s'est dégradée: stagnation du pouvoir d'achat depuis 1983 et augmentation du chômage depuis le début 1980. L'augmentation du chômage serait liée à l'accroissement de la population active.

- 1973: 2,7% — 1990: 9% — 1997: 12,5%

Le dérapage du crédit à la consommation

La loi bancaire de 1984 a amené les établissements à être des généralistes.

Le reflux des marchés des banques et le désencadrement du crédit dans les années 1984-1987 ont provoqué une vive concurrence entre les banques qui allaient à la conquête de parts de marchés et les établissements financiers. D'où une augmentation importante de l'offre de crédit et donc un accroissement de la demande. Cette arrivée massive des banques sur le marché des particuliers s'est faite sans contrôle des risques. La publicité présente l'endettement comme une bonne gestion du budget.

Le reflux du marché des banques: réforme des marchés financiers, notamment du second marché.

Le décloisonnement des différents marchés monétaires, obligataires et hypothécaires a fait perdre aux banques une partie de leur clientèle, les entreprises.

Le désencadrement du crédit

Pour éviter l'inflation, le volume de crédit qui pouvait être accordé était fixé par les autorités monétaires (de 1972 à 1984). Les mesures d'encadrement du crédit sont levées progressivement à partir de la fin de l'année 1984 pour être totalement supprimées en 1987.

L'explosion du crédit à la consommation

C'est surtout les crédits à court terme qui se développent. Le crédit à la consommation



représente le produit le plus rentable, avant les dépôts à vue ou à moyen terme, avant les actions et les obligations. On passe du crédit affecté au crédit de trésorerie.

La hausse du crédit à la consommation inquiétait la Banque de France et le ministère des finances, comme cause de relance de l'inflation: l'envolée des crédits à la consommation pèse sur la masse monétaire et crée des tendances à l'inflation. Depuis 1986, volonté de freiner le crédit aux particuliers. L'arrivée du marché européen n'est pas sans influence non plus.

- Le taux de croissance du crédit qui était de 6% l'an en 1980, passe à 21% en 1985, à 39% en 1986, à 33% en 1987 (7% pour l'immobilier) et 22% en 1988.
- En 1988, l'encours des crédits à la consommation rapporté au revenu disponible annuel atteignait en France 7,7% contre 14% en Grande Bretagne, 16% en Allemagne et 29% aux Etats-Unis.

Les effets des prêts immobiliers à taux progressifs

En matière immobilière, il faut signaler l'effet de la désinflation sur les prêts sociaux (PAP) qui a aggravé le taux d'effort (d'endettement) des emprunteurs. Ces prêts étaient à taux progressif. De plus, le taux d'effort était calculé en tenant compte d'aides variant avec la situation familiale (APL, prestations sociales...). Le budget d'une famille pouvait basculer sans modification de son budget, par l'effet d'une diminution d'une des aides (substitution de l'aide personnalisée au logement à l'allocation logement).

La situation provoquait une exclusion sociale des familles: perte du logement et dette supérieure au montant initial du prêt. La renégociation au milieu de l'année 1980 n'a pas été suffisante puisqu'elle ne s'appliquait pas à tous les prêts.

Les prêteurs immobiliers se plaignaient de la concurrence déloyale des prêteurs à la consommation, accusés de fragiliser les accédants en leur accordant sans discernement des crédits à la consommation qui augmentaient leur taux d'effort.

Les consommateurs font de la «cavalerie»

- multiplication des offres de crédit
- crédits différés: «achetez aujourd'hui, payez demain». La banalisation du recours aux diverses formes de crédit aux particuliers a été facilitée par le développement de techniques commerciales diverses
- cartes de paiement avec crédit revolving
- réserves d'argent disponible (comptes permanents)
- absence de vérification de la solvabilité et du taux d'endettement
- en cas de difficultés financières: propositions de nouvelles facilités de paiement jusqu'à l'enlèvement financier total du débiteur

Le développement de l'endettement est essentiellement dû aux crédits de trésorerie. Les Français profitent de l'offre (plus de dix millions ont recours au crédit) par nécessité. L'endettement est intimement lié au pouvoir d'achat. Les chiffres cités plus haut montrent d'ailleurs une diminution du recours au crédit qui correspond au redressement du pouvoir d'achat.

- En 1988, 17 millions de cartes bancaires, 20 millions de cartes privatives.
- Fin 1988, le taux des créances douteuses représente 7,4% des encours. Le taux des créances irrécouvrables est supérieur à 1%. Le contentieux du recouvrement des impayés devant les tribunaux d'instance est de 75%.

Cette situation a donc permis aux particuliers de «faire de la cavalerie». Or la responsabilité était alors imputée au seul consommateur accusé d'endettement actif.

La situation n'était pas sans incidence pour l'Etat et les collectivités locales. L'Etat, parce que

créancier en raison des prêts sociaux, les collectivités locales, comme pourvoyeurs d'aides sociales. «Les bénéficiaires allaient aux prêteurs de crédit à la consommation et les charges étaient supportées par l'Etat et les collectivités locales.»

Autre explication: dans une société qui connaît des changements rapides, il faut suivre cette évolution et s'adapter pour éviter l'exclusion (cf. la loi sur l'exclusion à propos des enfants des parents démunis).

L'échec du dispositif de prévention

Les deux lois sur le crédit de 1978 (crédit à la consommation) et 1979 (crédit immobilier) avaient prévu des dispositions pour permettre aux emprunteurs en difficulté d'obtenir une suspension des remboursements pendant deux années, au plus. Les juges ont constaté que cette possibilité restait méconnue des débiteurs; d'où l'aggravation de l'endettement qui conduit au surendettement.

Les emprunteurs sont mal informés et ne sont pas critiques quant aux conditions financières des crédits proposés. Les techniques de vente sont faites pour masquer le coût financier du crédit: l'emprunteur est influencé par l'annonce de la première mensualité. Les dispositions des lois sur le crédit ne sont pas respectées.

- Une étude du Centre de recherche sur le budget familial montre que: 69% des emprunteurs ne connaissent pas le taux d'intérêt des prêts contractés, 79% connaissent le montant de leurs mensualités, 71% connaissent la durée du prêt.

L'absence de procédure collective ne permettait pas aux débiteurs d'organiser le remboursement des dettes, en présence de plusieurs créanciers. Il s'ensuivait une aggravation de la dette par l'accumulation des frais de poursuite, sans aucun bénéfice pour les créanciers.

Nos propositions en 1987:

- créer une procédure collective pour les particuliers
- mettre en cause la responsabilité des prêteurs
- aider le débiteur qui veut payer, mais qui ne peut pas payer

Il s'agissait finalement d'appliquer au consommateur les solutions qui existaient déjà pour les commerçants et artisans. Il fallait tenir compte de la réalité économique et penser aux implications sociales du plan quant à sa durée en la limitant à 5-7 ans. L'intérêt de tous est également de remettre le débiteur rapidement dans le circuit économique.

La faillite civile dans le droit local d'Alsace Moselle, n'a nullement les inconvénients mis en avant par ses détracteurs. Il suffisait de l'adapter. L'expérience locale montre que les associations savent parfaitement utiliser les deux systèmes: loi surendettement si le débiteur a une capacité de remboursement, faillite civile dans le cas contraire.

2. L'état de la situation

Avant la loi: quelques repères

Rappel: Procédures de redressement et de liquidation pour les entreprises (Lois de 1984-1985) et pour les agriculteurs (Loi de 1988).

Etude du Comité des usagers en 1986 à la demande de Ballardur (aux finances).

«Un développement massif des crédits à la consommation dans un climat de concurrence exacerbée comporte des risques qu'il convient de ne pas négliger». «Les problèmes qui vont se poser en 1988-1989 et 1990 sont anticipés mais la conclusion privilégie l'accroissement de la concurrence, en raison de la crainte de toucher au crédit car la demande est moins dynamique.»





Différentes études montrent une augmentation du nombre des situations familiales détériorées (ANIL juillet 1985, UNAF 1989, MPC Habitat pour l'INC).

Arthuis (gouvernement Chirac)

Inquiet de la multiplication des crédits, il voulait renforcer les lois Scrivener sur le crédit. Il avait un projet de faillite civile, mais il rencontre l'opposition du Trésor pour qui le projet représente un danger pour le crédit.

Mai 1988: changement de gouvernement (Rocard)

Les établissements financiers créent le *fichier CPII*, pour éviter les dangers de la hausse des crédits.

Madame Neiertz, est nommée Secrétaire d'Etat chargé de la consommation. Elle trouve le dossier de son prédécesseur Arthuis et poursuit sa réflexion. Elle est sensibilisée au problème car dès 1986, elle avait constaté dans sa circonscription de la région parisienne la multiplication des demandes d'aides financières.

La profession bancaire crée l'*Observatoire de l'endettement*.

L'*AFB* déclare que l'augmentation des crédits favorise l'épargne et soutient la consommation. C'est le crédit qui a soutenu la reprise des investissements en 1986 et 1987.

1988-1989: Création du *RMI*, pour éviter l'exclusion.

Juillet 1989 Etude du Comité des usagers:

La profession bancaire prend conscience de la réalité du problème et découvre qui sont leurs débiteurs.

- le surendettement résulte d'une hausse des offres de crédit.
- il n'existe pas de système d'information sur la clientèle (absence de fichier national).
- la concurrence a permis rapidité et souplesse dans l'octroi des crédits: c'est un argument commercial. Les banquiers ont été favorisés puisqu'ils connaissent les comptes de leurs clients.
- complexité des problèmes de surendettement: diversité des origines des situations et des configurations. D'où le classement proposé entre débiteur actif et passif.
- le taux d'effort (taux d'endettement) relevé comme supérieur à la norme (à 60% de leurs revenus/30%) laisse à penser que 200 000 familles apparaissent comme surendettées (soit 2% des 10 millions de Français qui ont recours au crédit).
 - Enquête de la profession bancaire auprès de 20 000 personnes: un ménage sur deux est endetté, ce sont en majorité des familles nombreuses, il y a plus d'endettés dans les communes rurales que dans les villes et ce sont surtout des actifs.
 - Selon une étude de l'Union des fédérations d'HLM (habitations à loyers modérés): 15% des dossiers de surendettement sont dus à la maladie, 11% à des problèmes d'emploi, 4,5% aux divorces, 4,5% à des accidents.

Le paradoxe subsiste: la banque de France veut lutter contre le dérapage du crédit sans porter atteinte au crédit. Volonté de la Banque de France et des Finances de majorer le taux des prêts pour freiner l'augmentation de l'offre.

Les élus locaux et les organismes sociaux réagissent en raison des transferts de fonds publics (Les aides sociales servent à rembourser les crédits privés). L'Etat est en cause comme créancier et acteur social.

Vote de la loi

Consensus politique: les élus locaux ont l'expérience de leur permanence sociale. Ils connaissent les déficits des HLM en raison des impayés. Seul le PC refuse de voter: «le SMIC à 6 500 F est le meilleur remède».

Après la loi

La loi de 1989 n'a pas prévu la mise en place d'un observatoire du surendettement. Pour juger de la situation, nous disposons des statistiques tenues par la Banque de France à partir des dossiers des commissions départementales.

Des études qualitatives nationales ont été réalisées en 1991, 1995, et 1998. En l'absence d'observatoire, les études à une échelle représentative sont coûteuses en raison de la protection des données par la CNIL (commission nationale informatique et liberté) qui oblige à un tirage au sort, avec autorisation au préalable de la personne concernée, même si toute référence personnelle est supprimée. Nous avons également des études locales qui restent intéressantes car elles peuvent témoigner d'une évolution durable de certains phénomènes.

En 1990

La loi est entrée en vigueur le 1er mars 1990. Dans les six premiers mois, 70 000 dossiers ont été déposés. Portrait du surendetté: employé ou ouvrier qui a un revenu stable entre 6 000 F et 8 000 F, doté d'une famille nombreuse. Pour Paris, il s'agit d'une personne seule avec un enfant à charge.

En 1991: rapport Léron

150 000 dossiers déposés: le besoin d'une loi est confirmé.

En 1995

403 400 demandes avaient été déposées au 31 août 1995, soit le double des prévisions de 1989.

En 1996 — 1997 — 1998: la forte croissance du nombre des dossiers observée en 1996 et 1997 s'est encore accrue en 1998.

Les statistiques montrent une augmentation importante et durable du nombre des dossiers déposés depuis 1996 (+ 23% en 1996/1995).

Cette augmentation pourrait être causée par la réforme de 1995 supprimant le recours au juge et par le fait que depuis cette date les commissions ne peuvent plus rejeter les dossiers pour insuffisance des ressources puisqu'elles peuvent proposer un moratoire des dettes. Toutefois, les études locales semblent confirmer une réelle augmentation du nombre des surendettés.

La tendance observée se maintient puisqu'en 1998 la Banque de France annonçait une augmentation de 24% des dossiers par rapport à l'année précédente.

Les études locales et les témoignages des associations ou des commissions insistent sur une modification des caractéristiques du public concerné.

Ces deux dernières années, le surendettement serait essentiellement dû à une baisse des ressources consécutive à un ou plusieurs «accidents de la vie»: perte d'emploi, séparation, longue maladie, et non plus à un recours excessif ou mal maîtrisé au crédit. A noter pour la population concernée une augmentation du chômage (24% en 1990/43% en 1993). Au niveau national: + 1,6 millions de chômeurs entre 1987 et 1997.

Autre constat: l'isolement des personnes augmente également ce qui constitue un facteur aggravant du risque d'exclusion sociale.

Cependant, il ne faut pas exclure l'impact de la création du fichier des incidents de paiement qui prive les débiteurs de recourir au crédit pour payer leurs dettes ou faire face aux dépenses incompressibles.

En 1998

Relance de la consommation: tous les indicateurs sont à la hausse.

Consommation + 3,1%





Pouvoir d'achat + 3%
 Prix à la consommation + 0,7%
 Taux d'épargne + 14%

En 1999

- Plus de 700 000 dossiers déposés, avec un rythme de dépôt de 10 000 par mois (758 643 en données cumulées au 28 février 1999).
- 11% de chômeurs
- Contexte: retraites — 35 H avec la crainte d'une baisse des salaires — contexte extérieur.

3. Les solutions essayées

La loi de 1989

Un texte politique de compromis. Une loi de nature économique et non sociale.

La loi avait pour logique un objectif économique: régulariser les mécanismes du crédit, responsabiliser les prêteurs et les emprunteurs. La loi vient en aide aux débiteurs disposant de ressources et ayant eu recours au crédit.

Le texte rééquilibre les pertes entre prêteurs-Etat-collectivités et débiteurs. Le compromis: réguler le crédit sans le freiner car c'est un outil essentiel de l'économie. Opportunité politique de la lutte contre l'exclusion sociale sans braquer les banques; d'où le rejet de la faillite civile.

Echec du tout judiciaire puisque l'on veut favoriser l'aspect économique sur le social. Il faut renégocier les dettes dans des conditions acceptables par les prêteurs et non apurer la situation des familles qui impliquerait l'extinction des dettes; d'où la commission paritaire et la phase amiable hors judiciaire.

La Chancellerie estime que les tribunaux ne pourront pas absorber les 200 000 dossiers prévus.

Les acteurs sociaux sont absents du dispositif. Aucun accompagnement social n'est prévu, même pour ceux qui en feraient la demande.

Contenu de la loi

La définition du surendettement: impossibilité manifeste pour le débiteur de faire face à l'ensemble de ses dettes non professionnelles exigibles ou à échoir.

Seul le débiteur peut demander l'ouverture de la procédure. A tout moment, il peut choisir d'abandonner et de retourner à la procédure du droit commun. Si le juge ou la commission demande la vente d'un bien et qu'il refuse, cette vente ne peut pas lui être imposée. Le débiteur perd seulement le bénéfice de ce traitement particulier.

Une phase préalable de conciliation devant une commission «administrative», paritaire, chargée d'élaborer un plan économique et de négocier l'accord des créanciers et du débiteur. Ou la saisine directe du juge qui offre comme garantie de contrôler les créances.

Banque de France: 1 100 personnes — 117 commissions — 400 millions par an.

Une demande individuelle: dans un ménage, l'accord de l'époux n'est pas nécessaire.

Une action préventive: il n'est pas nécessaire d'être en état de cessation de paiement ou d'avoir un impayé. La loi veut éviter que le débiteur attende d'avoir épuisé toutes ses ressources.

Une procédure «semi-collective»: suspension des poursuites, plan de redressement établi avec tous les créanciers.



Toutes les dettes sont prises en compte, mais pour les dettes professionnelles elles ne sont retenues que lors de l'élaboration du plan. Seules les dettes alimentaires sont protégées.

Pas d'égalité de traitement entre créancier: la responsabilité du prêteur peut justifier un effort plus important dans le plan.

Remise de dette limitée au solde du prix de vente du logement financé par un crédit hypothécaire.

Création d'un *fichier des incidents de paiement*.

Il manquait une pièce essentielle: la possibilité de remise de dettes partielle ou totale en l'absence de ressources suffisantes pour établir un plan viable et supportable.

Mesures préventives: mieux informer et assainir le crédit. La publicité est réglementée et certaines publicités interdites.

C'était un a priori de penser que la majorité des débiteurs disposait d'une capacité de remboursement résiduelle et avait un excès de crédit. En présence d'une capacité nulle, les dossiers ont été rejetés ou ont donné lieu à des plans d'attente, dont on savait qu'ils étaient irréalisables.

Les juges n'ont eu aucun moyen supplémentaire pour faire face à cette nouvelle compétence, alors que dans le même temps la chancellerie engageait une réforme importante des voies d'exécution.

Le rapport Léron 1991

Il montrait que les prêteurs étaient les grands bénéficiaires du système et que dans la phase amiable obligatoire, ils ne faisaient aucune concession.

La loi est inadaptée aux situations des ménages qui souffrent d'une absence durable de ressources.

Seul point positif certain: le logement du débiteur était préservé à chaque fois qu'il était démontré que le prix du loyer aurait excédé les mensualités de crédit.

Le dispositif éviterait l'exclusion des débiteurs: ils ne sont plus contraints à la clandestinité.

Recommandations:

- il faut être attentif à laisser un minimum vital aux débiteurs
- les dossiers révèlent un besoin de suivi des plans
- en l'absence de ressources, il faut prévoir un moratoire (report de toutes les dettes)

La réforme de 1995

Les travaux préparatoires à la réforme de 1995

Le surendettement est un phénomène durable, le rythme de dépôt des dossiers reste stable au lieu de diminuer.

La baisse des ressources est-elle due au chômage? L'augmentation de la pauvreté et de la précarité est perceptible dans les demandes devant les commissions, mais faute d'évaluation précise, il est difficile d'en juger par rapport à l'ensemble des demandes.

La loi de 1989 avait une dominante économique. Elle montre ses faiblesses à traiter de la situation sociale. L'évolution amène à resserrer les relations avec le monde du social.

L'étude de l'INC en 1995

Dès les premières difficultés d'application, les différents partenaires ont invoqué le fait que certains surendettés étaient des cas sociaux ce qui n'était pas prévu par la loi et expliquait les échecs des commissions. Dans le même temps les magistrats nous reprochaient de nous être



fourvoyés en favorisant les créanciers au détriment des débiteurs. La comparaison des plans faits en commission et de ceux établis par les juges montrait des disparités choquantes et une mauvaise utilisation de la loi par les commissions. C'est ce que nous avons voulu vérifier.

Les surendettés ne sont pas des «cas sociaux»

- Les deux tiers sont des salariés, avec une moyenne de ressources mensuelles totales assez proche de la moyenne nationale soit 10 700 F par mois. Ces ressources proviennent essentiellement de revenus d'activités.
- Les employés et les ouvriers sont très présents dans la population surendettée avec 22% et 36% de l'échantillon (9% et 25% dans la population nationale).
- 18% de chefs de famille sont chômeurs (16% au moment du premier bilan de la loi en 1991).
- La taille moyenne des familles est de 3 à 4 personnes.
- Les chefs de famille sont plus jeunes: 57% ont entre 25-44 ans (40% au niveau national).

Le crédit est impliqué dans 97% des dossiers

- Le crédit à la consommation concerne 88% des dossiers contre 52% pour le crédit immobilier.
- Le taux d'endettement moyen s'élève à 54%. L'association crédits immobiliers et crédits à la consommation donne les taux d'endettement les plus élevés.
- Le multiendettement est confirmé. On observe en moyenne de quatre à cinq créanciers par plan. L'endettement total moyen est de 288 000 F.
- Les charges courantes des ménages surendettés sont de 3 100 F.

75% des plans ne sont pas viables

L'étude montre la fragilité des plans en raison d'un minimum vital laissé aux ménages insuffisant. Après paiement des mensualités, il reste en moyenne à chaque famille 2 500 F par mois, soit entre 20 et 30 F par personne et par jour pour les dépenses d'alimentation. Les mensualités prévues par le plan dépassent quelque fois les capacités de remboursement des débiteurs concernés. Alors que les plans ont une durée moyenne de dix ans, 30% d'entre eux ont déjà fait l'objet d'un incident au cours des trois premières années.

Les commissions utilisent mal le dispositif économique.

Soit qu'elles ne profitent pas de toutes les dispositions, soit qu'elles privilégient l'allongement de la durée des remboursements plutôt qu'une réduction du taux d'intérêt. Elles favorisent donc le remboursement des créanciers au détriment du rétablissement des familles.

- Seuls 10% des dossiers ont fait l'objet de remises de dettes, souvent minimes (le montant moyen de cette remise n'est que de 7 500 F).
- 3% bénéficient d'un moratoire.
- La durée moyenne des plans est de 10 ans.
- La réduction des taux d'intérêt des crédits a été appliquée dans 70% des dossiers. Elle est en moyenne de trois points. Moins de 15% des ménages ont vu leur taux d'intérêt divisé par deux.
- Le taux d'endettement moyen des ménages durant les premiers mois d'application des plans est en moyenne de 44%.

Les aspects positifs du dispositif:

- l'arrêt des poursuites

- le traitement global des dettes
- la préservation des biens dont la vente aurait été inutile financièrement

La commission est bien perçue

Contrairement à l'avis de l'INC qui a toujours désapprouvé les procédures extrajudiciaires, c'est un succès de la mission de médiation même si, à long terme et sur un plan économique, les plans ne sont pas satisfaisants. Le débiteur éprouve un soulagement à trouver un interlocuteur attentif qui va l'aider à organiser le remboursement de ses dettes.

L'étude confirme les manques dénoncés dès l'origine dans la loi et l'échec des dispositions préventives

- dispositif incomplet, même dans ses aspects économiques
- absence d'observatoire qui permettrait de réagir plus rapidement à l'évolution de la situation économique et sociale
- mauvaise liaison avec les dispositifs d'aide sociale

Le texte de la loi de 1995

Il s'agissait pour le ministère de la Justice d'alléger la charge des tribunaux d'instance en supprimant la possibilité pour le débiteur de saisir le juge en direct.

La commission prépare le dossier et le plan économique. Elle tente dans une phase amiable d'obtenir l'accord des parties sur le plan. En cas d'échec, elle prépare un plan dont les modalités sont encadrées par la loi. Si le plan est accepté, il est transmis au juge pour homologation (vérification du bien-fondé et non de l'opportunité du plan). S'il est refusé, le juge retrouve tous ses pouvoirs pour proposer un autre plan.

La commission peut utiliser la technique des moratoires: comme l'a souligné la cour de cassation, la loi parle de plan de redressement et non de plan d'apurement. La commission ne peut refuser de faire un plan lorsque la capacité de remboursement du débiteur est insuffisante.

La réforme de 1998

Les travaux préparatoires à la réforme de 1998

Ils montrent une proportion croissante de dossiers, évaluée à 30%, que la procédure de surendettement ne peut pas régler (ce chiffre correspond aux moratoires). Le changement de nature du surendettement révèle les limites du dispositif. La nouvelle population vit des transferts sociaux (RMI...)

La multiplication des moratoires conduit le travail des commissions à une impasse. Le taux d'échec des plans est en augmentation. L'augmentation des demandes de révision des plans a conduit à l'acceptation que certains débiteurs ne peuvent pas payer. D'où l'acceptation d'une remise totale de dettes après une phase d'observation (moratoire), dans l'intérêt «psychologique» du débiteur (les associations craignent que le débiteur soit choqué de s'entendre dire qu'il n'a aucune chance de voir sa situation s'améliorer).

Succès de la phase amiable, mais sur quelle durée? Les taux de demande de révision de plan n'indiquent pas s'il s'agit de plans signés en phase amiable ou de plans homologués par le juge.

L'étude de l'UFC en 1997

L'étude des plans confirme la progression des cas de pauvreté: 77% des débiteurs sont victimes d'un accident de la vie (46% de chômage, 15% de maladie) et 30% ont une capacité de remboursement nulle ou négative.

Elle montre aussi que la commission manque de courage dans sa prise de décision: 62% de moratoires, 75% de rééchelonnement de créances, mais elle utilise peu les autres outils. A peine





2,8% de remises de dettes, 0,4% de réductions partielles, 0,4% de réductions des pénalités de retard.

Les plans sont manifestement inefficaces puisque la commission impose des versements mensuels à des débiteurs qui ont une capacité de remboursement négative.

Des créances injustifiées: 75% des créances vérifiées par le juge se sont révélées indues. Or les sommes en jeu vont de 5 000 F à 300 000 F.

Le texte de la loi de 1998: une approche sociale du surendettement

La loi de 1989 n'est pas adaptée au profil des nouveaux surendettés. L'économie du projet présenté par Madame Lebranchu, secrétaire d'Etat, chargé de la consommation, tend à l'élaboration de plans plus supportables pour les débiteurs.

- Allongement de cinq à huit ans de la durée maximale des plans, notamment pour limiter les demandes de révision de plan.
- Plafonnement du taux d'intérêt au taux de l'intérêt légal.
- Imputation des paiements en priorité sur le capital (pour l'immobilier).
- Le juge peut pour les situations les plus désespérées décider d'un moratoire d'une durée limitée à trois ans au plus, suivi le cas échéant de mesures de réduction ou d'effacement des dettes.
- La question de la somme laissée au débiteur est réglée par la loi par référence aux sommes insaisissables dans le droit commun (salaire et RMI).
- Pour les dettes fiscales (elles représenteraient 4% du total du passif), parafiscales (redevance télévision) et sociales (elles sont rares): la présence du directeur des services fiscaux dans les commissions doit permettre l'obtention de remises gracieuses de dettes demandées par la commission.
- La date d'inscription au fichier des incidents de crédit est avancée à la date de la décision de recevabilité du dossier par la commission.
- Renforcement de la protection des cautions.

Bien que Madame Lebranchu ait reconnu que les statistiques actuelles n'étaient ni fiables ni suffisantes, et déclaré qu'elle était favorable à la création d'un observatoire, celui-ci n'a toujours pas vu le jour.

Depuis l'entrée en vigueur de la nouvelle loi: les premiers moratoires sont courts (3 à 6 mois), ils sont évalués à 30 000/an.

4. Evaluation

La loi de 1989 partait de l'idée que les plans devaient amener un redressement de la situation du débiteur par une restructuration de son budget mal géré ou fragilisé par un incident imprévisible.

Pour Madame Neiertz, l'objectif de la loi de 1989 a été atteint. Elle parle même de «succès inattendu» de la loi. Depuis 1990 apparaît un nouveau profil de surendetté auquel la loi de 1989 n'est pas adaptée. Le texte de 1998 relève d'une approche sociale du surendettement.

L'année 1997 marque l'aggravation de la crise sociale, les analyses locales montrent une baisse significative de la capacité à rembourser. Or, si le surendettement des débiteurs «passifs» augmente, avec un chômage durable, les perspectives d'amélioration s'amenuisent et la question se pose quant à cette nouvelle population. Cette constatation est à la base de la réforme de 1998. Quelle que soit la validité de cette analyse, le résultat est enfin celui espéré.

Le comportement des prêteurs a-t-il changé?

Les pratiques agressives des banques et des sociétés financières sont régulièrement dénoncées par les associations et par les parlementaires. Et ce, malgré le renforcement des mesures

préventives et les condamnations pour publicité trompeuse, telle celle jugée en 1998 qui promettait «votre argent en 24 heures», «téléphonez, c'est réglé», «vous savez si votre prêt est accordé avant même d'avoir raccroché».

Les prêteurs ne sont pas tous respectueux des lois sur le crédit: respect du TEG, formalisme de l'offre de prêt, remise du tableau d'amortissement (...). Ce qui fait dire à certains qu'il serait plus efficace pour le débiteur de contrôler les créances que de faire un plan de redressement, compte tenu des sanctions qui accompagnent normalement les infractions aux lois sur le crédit.

Les produits proposés restent dangereux car ils ne permettent pas au consommateur de suivre l'évolution de son endettement et donc de le maîtriser.

La concurrence reste très forte en France en raison de la baisse continue des taux qui amène les clients à renégocier leurs prêts.

Dans son étude, Madame Salomon évoque une modification des comportements de consommation et des comportements financiers: assainissement des créances et des créanciers pendant les années 1990, 1991, 1992 (D. Salomon 1992).

La loi a-t-elle favorisé le laxisme des débiteurs?

Les opposants au projet de 1989 disaient que la loi surendettement était un droit à ne plus payer ses dettes et ils prévoyaient un renchérissement du crédit à cause de l'augmentation du risque, à l'instar des effets de la loi américaine de 1978.

Les prêteurs sont les grands gagnants de la loi et ils le reconnaissent: avant la loi ils n'avaient aucune chance d'être payés. Aujourd'hui ils sont payés plus tard, mais ils sont payés. Dans les situations les plus obérées, ils n'auraient pas été payés de toute façon, avant la loi.

L'augmentation des risques ne s'est pas produit: pas de modification du taux de perte (1% des encours). A noter que les créanciers peuvent prévoir dans leur budget annuel une provision pour créances irrécouvrables et donc déduire leurs pertes sur un plan fiscal.

L'existence du Fichier des incidents de paiement a-t-il évité les abus de crédit?

Madame Neiertz prévoyait un changement dans la nature des dossiers de surendettement en raison de l'impact des mesures prévues par la loi sur le comportement des débiteurs et des créanciers: crédits accordés avec plus de discernement, consultation du fichier de la Banque de France pour s'informer de la situation de l'emprunteur.

Nous ne possédons aucune information sur les consultations et le nombre de débiteurs inscrits.

Le comportement des consommateurs a-t-il changé?

Selon l'association nationale sur le logement (ANIL), les candidats à l'accession à la propriété sont de plus en plus prudents. Attentifs à fixer une limite raisonnable aux mensualités de remboursement, ils évaluent leurs ressources en excluant celles qui sont occasionnelles ou temporaires (prestations familiales, aides personnelles) ce qui limite l'effet d'augmentation du taux d'effort en cas de disparition de ces aides. Ils ne parient plus comme dans les années 1980 sur une croissance automatique de leurs revenus nominaux. Ils préservent également une part de leur apport personnel pour faire face aux imprévus.

Pour certains spécialistes, les consommateurs auraient assimilé les aspects économiques du crédit. La preuve en est le taux des renégociations des prêts. La baisse des taux est utilisée pour raccourcir la durée du crédit plutôt que pour emprunter plus.

Difficile de dire si c'est l'effet de l'économie en général ou une conséquence de la loi surendettement.

Ce qui reste à faire selon l'INC

La loi reste imparfaite sur un plan juridique car il y manque toujours les dispositions qui en feraient une vraie procédure collective (arrêt automatique des poursuites et des intérêts,





vérification systématique des créances...). L'abondance des arrêts rendus par la cour de cassation est là pour en témoigner (plus d'une centaine avant la réforme de 1995).

- La protection des cautions est insuffisante: il faut obtenir la suppression de l'abus du recours aux cautions non professionnelles.
- Les travaux sur les offres de crédit se poursuivent.
- Reste à l'étude: la mise en place de «guichets uniques» chargés d'une mission d'information, de prévention, et d'aide, voire de suivi des plans. Egalement espérée: la création d'un Observatoire du surendettement.

A propos des crédits permanents

C'est le grand sujet d'actualité. Les associations de consommateurs souhaitent qu'ils restent des crédits de trésorerie, alors qu'ils ont pris la place des crédits affectés. Les taux sont plus élevés, ils ne sont pas soumis au même formalisme, donc moindre contrôle et mauvaise information. Pour les magistrats (cf. P. Flores), c'est un «vecteur de surendettement»:

- Le crédit permanent est présent dans la quasi-totalité des déclarations de surendettement, notamment des plus démunis.
- C'est l'instrument de paiement privilégié des grandes surfaces et des sociétés de vente par correspondance.
- Il permet de fidéliser la clientèle.
- Les consommateurs l'utilisent pour les achats alimentaires car il remédie à l'absence de liquidités; d'où l'appauvrissement puisque, autrefois, ils payaient comptant, sans intérêt.
- Le faible montant des mensualités à une contrepartie: des intérêts importants qui provoquent un endettement endémique. Pas de transparence sur le coût du crédit.
 - Seuil de l'usure au 1.1.1999: 16,41% pour les prêts de plus de 10 000 F/11,23% pour les prêts personnels

Conclusion

Nous restons convaincus que le meilleur système reste une procédure judiciaire. La procédure collective classique (commerciale ou faillite civile) pouvait être adaptée ce qui supprimait la critique de l'encombrement des tribunaux et du coût de la procédure. Seul le juge peut garantir la protection du débiteur par un contrôle des créances, l'examen de la responsabilité du prêteur dans l'octroi du crédit et le respect des règles de formation du contrat, une sanction des pratiques commerciales, un plan économique élaboré en toute neutralité.

La réforme de 1989 était-elle une étape indispensable pour faire admettre aux créanciers l'idée de remise de dettes? Faut-il privilégier, dorénavant, dans le droit de la consommation la médiation sur le judiciaire?

En 1995, nous n'avons pas pu répondre à la question importante: les débiteurs sont-ils aujourd'hui mieux traités qu'hier? Qui avons-nous aidé? les créanciers ou les débiteurs? Pour y répondre, il fallait des moyens financiers trop importants pour comparer deux populations.

Il est certain aussi que si la loi de 1989 était incomplète, les commissions n'ont pas utilisé toutes les ressources qu'elle leur donnait. La loi de 1998 arrive au moment où la profession bancaire redoute la concurrence européenne. Nous espérons donc une meilleure application de cette deuxième réforme.

Bibliographie



- Assemblée nationale (1998) (Jean Le Garrec, Alain Cacheux, Véronique Neiertz), *Contre l'exclusion: une loi, 43 mesures concrètes*.
- Gardaz, Michel (1997) *Le surendettement des particuliers*, février.
- INC (1995) *Evaluation de la loi Neiertz sur le traitement du surendettement des ménages*, février.
- INC (1998) *La loi surendettement 1998*, INC Hebdo.
- Jude, Jean-Michel (1998) *Le traitement collectif du surendettement en Europe et dans les situations transfrontières*, janvier.
- Khayat, Danielle (1997) *Le droit du surendettement des particuliers*, avril.
- Le crédit et les particuliers (1995), dossier de la revue *Banque*, 556, février.
- Léron, Roger (1991) *Rapport sur l'application de la loi du 31 décembre 1989*.
- Les cahiers de l'ODAS (1997), *Travail social et surendettement*, janvier.
- Mouillart, Michel (1998) Un ménage sur deux est endetté, *Revue Habitat et société*, 12, décembre.
- Salomon, Danielle (1992) *Comment la loi Neiertz est devenue une loi de nature financière*, septembre.
- Sénat (Jean-Jacques Hyest et Paul Loridant), *Surendettement: prévenir et guérir*, 60, 1997-1998.
- Union fédérale des consommateurs (UFC) (1997) *Surendettement des particuliers, les voies de la réforme*, novembre.