

Le traitement du surendettement Une loi de juillet 2010 permet de réelles avancées

La loi Neiertz relative à « la prévention et au règlement des difficultés liées au surendettement des particuliers et des familles » a vingt ans. C'est l'occasion de revenir sur ce dispositif du traitement du surendettement des particuliers, d'autant plus que vient d'être votée, en juillet 2010, une loi réformant le crédit à la consommation et renforçant la protection des particuliers face aux établissements financiers.

Il s'agit tout d'abord de bien distinguer l'« endettement » du « surendettement ». L'endettement est le fait de contracter des dettes par emprunt, par crédit, par contrat de location ou par tout autre contrat impliquant des redevances. En 2002, en France, plus d'un ménage sur deux était endetté (crédit à la consommation, crédit immobilier...). Rien de plus normal. Par contre, le surendettement est un excès de dettes à un point tel que le revenu disponible ne suffit pas à faire face aux charges de la vie courante et aux mensualités de crédits.

On parle de surendettement actif quand la personne est « responsable » de l'augmentation de ses charges (par un recours immodéré ou inadapté au crédit notamment). On parle de surendettement passif quand c'est une diminution « accidentelle » du revenu de la personne qui est en cause (maladie, séparation, licenciement...).

En 1990, année où s'est mis en place le dispositif de traitement du surendettement, la question a pris une dimension sociale et a cessé d'être un problème purement bancaire. Le surendettement est devenu le miroir de la fragilisation sociale, voire de l'exclusion dont est victime une partie de la population française. Il est lié à la dégradation de la situation financière et sociale de couples, avec ou sans enfant, de familles monoparentales ou de personnes seules.

La loi Neiertz a connu des réajustements

Le dispositif de traitement du surendettement a été mis en place le 1^{er} mars 1990, à la suite du vote de la loi n° 89-1010, relative à « la prévention et au règlement des difficultés liées au surendettement des particuliers et des familles », couramment dénommée « loi Neiertz » du nom de la secrétaire d'État à la Consommation qui en avait pris l'initiative. Concrètement, cette loi a créé des commissions de surendettement qui ont pour mission de rechercher des solutions, amiables ou judiciaires, aux problèmes



rencontrés par les particuliers ayant contracté un endettement excessif.

Cette loi a évolué au fil des années :

- 1995 : renforcement du rôle des commissions de surendettement qui peuvent dorénavant formuler des recommandations à l'intention des juges.
- 1998 : dans le cadre de la loi relative à la lutte contre les exclusions, instauration de la possibilité d'un effacement total ou partiel de la dette.
- 2003 : dans le cadre de la loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine, dite « loi Borloo », instauration de la « procédure de rétablissement personnel » (PRP), qui consiste en un effacement de la dette, dans les cas les plus difficiles où aucun échelonnement des créances ne peut être mis en place.
- 2010 : dans le cadre de la loi « réformant le crédit à la consommation », développement de la prévention autour des crédits. Les décrets concernant la procédure de surendettement doivent paraître début novembre.

Fonctionnement général du dispositif de surendettement

Les commissions du surendettement sont l'unique point d'entrée de tous les dossiers présentant une situation de surendettement. Il en existe au moins une par département. Leur secrétariat est assuré par la Banque de France. La commission de suren-

Définition du surendettement selon l'article L. 330-1 du Code de la consommation :
« La situation de surendettement des personnes physiques est caractérisée par l'impossibilité manifeste pour le débiteur de bonne foi de faire face à l'ensemble de ses dettes non professionnelles exigibles et à échoir ».

dettement est composée de huit membres :

- le Préfet qui la préside ;
- le directeur départemental des Finances publiques, vice-président ;
- le directeur départemental des Services fiscaux ;
- le représentant local de la Banque de France, qui assure le secrétariat ;
- un représentant des organisations de consommateurs,
- un représentant des établissements de crédit et des entreprises d'investissement.

Depuis 2003, un juriste et un conseiller en économie sociale familiale participent à l'instruction des dossiers et ont une voix consultative aux réunions de la commission. En Mayenne, il s'agit d'un ancien huissier et d'un représentant de la Caisse d'allocations familiales.

La commission de surendettement se réunit au moins une fois par mois. La procédure s'organise de la façon suivante :

- Un dossier est déposé auprès de la commission de surendettement de la Banque de France, par le débiteur. Environ 75 % des personnes qui déposent un dossier de surendettement sont accompagnées par des travailleurs sociaux (voir le témoignage de deux travailleuses sociales de l'Antenne solidarité de Château-Gontier). La succursale locale de la Banque de France assure l'instruction du dossier.
- La commission du surendettement a six mois à partir du dépôt du dossier complet pour décider de la recevabilité et de l'orientation du dossier. Deux solutions sont alors possibles :
 - Soit la situation est susceptible de s'améliorer et une procédure classique (amiable) s'engage : la recherche d'une conciliation entre le débiteur et ses créanciers. Cela peut consister en l'allongement de la durée de remboursement, une ré-



Le fichier national des incidents de remboursement des crédits aux particuliers répertorie les personnes qui ont eu recours aux procédures de surendettement ou toute personne qui a eu un incident lié à un crédit. Ce fichier n'interdit pas le prêt pour le particulier. Cependant, dans les faits, les banques n'accordent pas de crédits aux personnes inscrites dans ce fichier. Le développement du micro-crédit social est une piste d'amélioration de cette situation.

duction des taux d'intérêts, l'abandon des créances... Entre 1990 et 2003, cette procédure a permis d'aboutir, dans 70 % des cas, à un règlement amiable. Lorsqu'un plan de remboursement définitif est élaboré, en accord avec toutes les parties, la commission de surendettement n'intervient plus. La personne doit se débrouiller pour mettre en place ses prélèvements mensuels. Le débiteur doit contacter tous les créanciers pour la mise en place effective des remboursements. C'est une démarche complexe, d'autant plus que beaucoup de personnes en situation de surendettement ont des difficultés liées à la gestion du budget. Les différentes associations plaident pour un meilleur accompagnement des personnes dans la durée.

– Soit la « *situation est irrémédiablement compromise* » ⁽¹⁾ : une procédure de rétablissement personnel (PRP) est alors engagée par le juge de l'exécution. Dans ce cas, les dettes peuvent faire l'objet d'un effacement total (en l'absence de biens saisissables). Cet effacement des dettes ne concerne pas les dettes liées à des pensions alimentaires, les amendes, les réparations allouées aux victimes dans le cadre d'une condamnation pénale. En Mayenne, l'Union départementale des associations familiales (Udaf) est un des mandataires pour traiter les procédures de rétablissement personnel.

Les situations de surendettement augmentent, en lien avec la précarisation des individus (70 000 dossiers déposés en 1990 en France ; 200 000 en 2004 ; 216 396 en 2009). Nous ne sommes pas épargnés en Mayenne, et la Banque de France indique qu'« *on est passé d'un surendettement dit actif (lié au fait de contracter divers prêts, disproportionnés au regard de la situation financière) à un surendettement passif (souvent lié à un accident de la vie)* ». De plus en plus, la nature de la dette correspond aux charges courantes. Par exemple, un homme seul, divorcé, au SMIC et payant une pension alimentaire à son ex-épouse, aura une très faible capacité de remboursement (voire aucune capacité). Précisons qu'un plan de remboursement ne peut pas aller au-delà de dix ans. Dans ce contexte, il y a de plus en plus d'effacements (partiels) de dettes.

⁽¹⁾ – Article L. 330-1 du Code de la consommation.

La spirale du surendettement : les crédits mis en cause

L'association de consommateurs UFC-Que choisir incrimine directement la distribution de crédits renouvelables à la consommation. Ces crédits sont présents dans 96 % des dossiers examinés en commission de surendettement et représentent 70 % des crédits non remboursés. La Cour des comptes accuse très clairement les banques et leurs filiales spécialisées de distribuer les crédits à tort et à travers : des organismes accordent sans hésiter « plusieurs crédits à des personnes manifestement hors d'état de rembourser », « le quatrième crédit servant, par exemple, à rembourser les trois premiers »⁽²⁾. C'est ce qu'on appelle la spirale du surendettement...

Très souvent, les crédits sont accordés sans que le prêteur n'ait examiné la capacité de remboursement de l'emprunteur. Certains établissements ne demandent ni bulletin de salaire, ni relevé de compte. La Cour des comptes mentionne le cas d'un salarié à mi-temps gagnant 607 euros par mois qui a accumulé 121 468 euros de dettes à la consommation. Sans oublier les cas de crédits « accordés à des personnes privées de leurs facultés mentales, souligne l'UFC-Que choisir ; l'une d'entre elles, âgée et placée sous tutelle, disposait de onze cartes de crédit, dont quatre délivrées par le même organisme ». L'inconscience des établissements financiers en la matière n'est qu'apparente. En réalité, comme le relève la Cour des comptes, les taux très élevés pratiqués sur les crédits renouvelables garantissent aux prêteurs « des marges qui leur permettent d'absorber sans problème un taux de défaillance qui reste limité ». Autrement dit, les organismes financiers ne perdent pas d'argent même lorsque certains de leurs clients ne parviennent pas à rembourser.

Il existe deux grands types de crédit à la consommation :

- Le crédit amortissable (dit « classique ») permet de connaître tous les paramètres du prêt à l'avance : durée et montant du prêt, des taux d'intérêts. Il est dit « amortissable » car le poids de l'emprunt diminue dans le temps. Ce type de financement est accordé en vue de l'achat d'un bien (un crédit pour une voiture ou une cuisine par exemple) ou d'une prestation précise.

La majorité des quarante-quatre établissements de crédit spécialisés recensés en France sont détenus par de grandes banques. BNP Paribas possède Cetelem et, pour partie, Laser Cofinoga ; le Crédit agricole a Sofinco et Finaref ; et la Société générale Franfinance et Sogefinancement.

- Contrairement au crédit amortissable, le crédit renouvelable (dit « revolving ») n'est pas lié à l'achat d'un bien ou service. Il est également appelé « réserve d'argent » ou « crédit permanent ». Avec ce type de crédit, on dispose des sommes prêtées comme on le souhaite, pour faire ce que l'on veut. Mais cette liberté de dépenser est chèrement acquise : les taux varient entre 15 % et 20 %, et plus du tiers sont supérieurs à 19 %... De plus, la durée de remboursement n'est pas définie à l'avance et très souvent les taux d'intérêts augmentent dans le temps. Les crédits revolving sont distribués par les banques, des établissements de crédit spécialisés (Cetelem, Sofinco, Cofinoga, etc.) et des distributeurs (Auchan, Darty, Ikea...). Ces crédits représentent 21 % du volume total des crédits à la consommation accordés aux ménages aujourd'hui ; ce sont les personnes aux bas revenus qui y ont principalement recours.

Le crédit à la consommation « bien utilisé »... ou « mal encadré »

À l'origine, le crédit est là pour permettre l'accès de tous à des biens de base (comme l'électroménager ou la voiture). Il tend donc vers plus de justice sociale. Mais s'il est mal utilisé, il peut devenir très inégalitaire.

Dès 1974, le Conseil économique et social dénonce l'iniquité du crédit à la consommation : « Économiquement inorganisé, le crédit à la consommation est aussi socialement inéquitable : les consommateurs qui, en raison de la modicité de leurs revenus, ne trouvent pas grâce aux yeux des établissements financiers ou dont le niveau d'information est particulièrement bas sont parfois conduits à solliciter des prêts auprès de certaines officines moyennant des taux d'intérêt usuraires et condamnables »...

Est clairement posée la question de l'utilité sociale du crédit à la consommation : bien utilisé, celui-ci permet l'accès immédiat aux biens courants dont les ménages ont besoin. Mal encadré, il renforce les inégalités puisque son coût (c'est-à-dire les intérêts) est d'autant plus élevé que la somme empruntée est faible et de court terme.

« Cette dérive est d'autant plus fréquente, précise Alternatives économiques sur son site Internet (26 janvier 2010), que les établissements de crédit poussent au crime en multipliant les propositions alléchantes, notamment via Internet : taux promotionnels (pour quelques mois seulement), rien à rembourser pendant les trois premiers mois, etc. Difficile de résister dans une société où tout pousse à consommer : la publicité omniprésente, les normes sociales qui font qu'il est aujourd'hui incongru de ne pas avoir un téléphone portable, un écran plat, un

(Suite page 5)

⁽²⁾ – <http://www.quechoisir.org/argent-assurance/banque-credit/surendettement/actualite-surendettement-la-cour-des-comptes-tire-l-alarme> (consulté le 11 octobre 2010).

Deux travailleuses sociales de Château-Gontier témoignent : « Au vu de ce qu'ils vivent, les gens ont des ressources extraordinaires »

L'accompagnement social des ménages confrontés au surendettement est réalisé, notamment, par les Antennes solidarité du département, dépendant du Conseil général. Elles ne suivent pas tous les dossiers de surendettement mais seulement les personnes qui ont fait appel à elles. Dans des situations très difficiles, celles-ci ont une faible capacité de remboursement.

Rosemay Lepage, conseillère en économie sociale familiale, est spécialisée dans l'« accompagnement éducatif budgétaire » auprès des ménages. Bientôt à la retraite, elle a une vision globale de l'évolution des situations de surendettement. Concernant le profil des surendettés, elle constate qu'auparavant, leur dette était en lien avec leur accès à la propriété (taux progressifs). Il s'agissait également de personnes avec de gros crédits à la consommation. Aujourd'hui, elle constate que l'endettement est plus passif. Il est lié à des accidents de parcours (séparation du couple, licenciements, ressources insuffisantes). Un des éléments de dépense souligné par les travailleuses sociales de l'Antenne solidarité concerne l'énergie : chauffage, gaz, électricité... L'objectif de l'accompagnement est de permettre aux personnes de repartir sur une gestion saine de leur budget même si, souvent, l'équilibre reste fragile.

Les personnes viennent à l'Antenne solidarité car elles ont des problèmes financiers. Bien souvent, elles viennent lorsque la situation est déjà dégradée, souligne Stéphanie Gayraud, assistante de service social : « *Ils ont parfois tout mis en œuvre pour s'en sortir mais ils ne s'en sortent pas* ». Ils ont pu être orientés par leur banque, la CAF, ou un autre partenaire. Les travailleuses sociales constatent une crainte de la démarche (et de la confrontation à un service social) : peur du dossier, peur que le plan de remboursement les étrangle financièrement...

La procédure de traitement de surendettement est longue mais bien souvent elle améliore rapidement la situation. Le « reste à vivre », somme déterminée par la commission de surendettement, étant souvent supérieur à la somme avec laquelle les personnes vivent effectivement avant le plan de remboursement. La mise en place d'un dossier de surendettement n'est pas la seule solution. Les travailleuses sociales mettent tout en œuvre pour rééquilibrer le budget des personnes : par exemple, en réduisant le nombre d'abonnements divers, en supprimant des assurances inutiles, en orientant vers l'épicerie sociale « Courte échelle » pour réduire les dépenses de nourriture... Ce travail peut parfois suffire à améliorer la situation financière du ménage.

Un accompagnement à la prise de conscience

Mais lorsque la situation est compromise, les travailleuses sociales proposent un dossier de surendettement. Le plus difficile, selon Stéphanie Gayraud, est de faire prendre conscience aux personnes de leur situation : « *C'est tout un travail d'acceptation difficile, d'autant plus que l'argent demeure assez tabou dans notre société* ». En effet, tout semble accessible (télé, publicité, consommation de masse) et il est parfois difficile de dire « non » (à ses enfants par exemple). Stéphanie Gayraud rapporte des propos de personnes surendettées qui développent une forte culpabilité : « *On ne peut pas donner ce que les autres donnent à leurs enfants* ». Elles ont honte de faire les démarches, ou de demander de l'aide (comme par exemple : des jeunes retraités qui s'endettent pour aider leurs enfants, ceux-ci n'étant pas au courant de la situation). Souvent leur travail consiste à dédramatiser la situation. Et c'est un travail long.

L'argent renvoie à l'intimité des personnes. Lorsque les travailleuses sociales étudient le budget avec les personnes endettées, elles détaillent les dépenses. « *Les gens se déshabillent quand ils parlent de leur budget* », explique Rosemay Lepage. Les travailleuses sociales précisent bien qu'elles ne portent absolument aucun jugement sur les dépenses. Par contre, elles mettent ces dépenses bout à bout, à plat, ce que beaucoup de ménages ne font pas d'eux-mêmes. Rosemay Lepage explique que les ménages très endettés anticipent très peu leurs dépenses futures. Elle constate également plus de difficultés avec l'écrit et le calcul chez certaines personnes surendettées.

« Par-dessus la dette »

Les travailleuses sociales de l'Antenne solidarité de Château-Gontier ont créé un nouvel outil : des rencontres collectives d'information sur le surendettement, intitulées « Par-dessus la dette ». Ce sont des sessions de deux séances complémentaires, tous les mois. Elles existent depuis un an. Il semble que cela porte ses fruits : « *C'est plus parlant pour les gens, ils peuvent poser des questions, ou bien revenir les poser en entretien individuel par la suite* », explique Stéphanie Gayraud.

Ils s'approprient plus le dossier, ce qui est essentiel pour un bon déroulement de la procédure. En effet, quelquefois le plan de remboursement échoue car une fois celui-ci décidé, les personnes pensent ne plus avoir besoin d'accompagnement. Une fois le dossier déposé, « *les personnes ont tendance à croire que c'est bon* » ; mais non, c'est le début de la procédure, qui demande une certaine rigueur. La loi ne prévoit aucun accompagnement une fois le plan de remboursement décidé et certaines personnes ont du mal à l'appliquer. Un nouveau dépôt de dossier à la suite d'un premier échec est un indicateur du besoin d'accompagnement tout au long de la procédure.

Ces ateliers « Par-dessus la dette » permettent de bien expliquer la procédure, dans toutes ses étapes. Les travailleuses sociales qui animent ces ateliers constatent qu'avec ces rencontres, les personnes subissent moins. Elles sont aussi moins angoissées. « *Au vu de ce qu'ils vivent, les gens ont des ressources humaines extraordinaires* », conclut Stéphanie Gayraud.

Ce que change la loi de 2010 « réformant le crédit à la consommation »

Une loi semble passer inaperçue et elle est pourtant fondamentale dans la lutte contre le surendettement des ménages : la loi du 1^{er} juillet 2010 réformant le crédit à la consommation. Cette loi permet un début de régulation des crédits revolving ; elle modifie également la procédure de surendettement. Cette loi comporte une série de mesures visant à prévenir les situations de surendettement (en agissant sur la publicité et la vente de crédits renouvelables notamment), à traiter ces situations de façon accélérée (en modifiant la procédure de traitement du surendettement), ainsi qu'à développer le microcrédit.

Selon les informations disponibles sur le site de Crésus Alsace le 6 juillet 2010 ⁽³⁾, ainsi que dans le n° 2 668 des *Actualités Sociales Hebdomadaires* (ASH), les textes d'application de la loi paraîtront de manière échelonnée sur la fin d'année 2010 et l'année 2011. Voici quelques éléments de la loi :

• Les dispositions relatives aux procédures de surendettement, à partir de novembre 2010 :

- Raccourcissement global de la procédure (plans de remboursement, recevabilité d'un dossier, inscription au fichier des incidents de paiement), ainsi que dé-judiciarisation pour désengorger les tribunaux.
- Le juriste et le conseiller en économie sociale familiale, qui avaient une voix consultative, auront une voix délibérative au sein de la commission de surendettement.
- Chaque commission doit se doter d'un règlement intérieur qu'elle doit publier, pour des raisons de transparence et d'harmonisation des pratiques entre les départements.
- Suspension de l'obligation de paiement dès la recevabilité du dossier. Cela permet d'empêcher le harcèlement qu'exercent les créanciers avant que la commission n'ait statué sur un plan de surendettement.
- La procédure de rétablissement personnel (PRP) se déjudiciarise. Elle se divise en deux cas : avec ou sans liquidation judiciaire. Jusqu'à présent, lorsqu'une PRP était lancée, elle était toujours accompagnée d'une liquidation judiciaire. La PRP sans liquidation judiciaire permet à la personne surendettée de conserver ses biens qui ont peu de valeur marchande. Cela permet de décharger les tribunaux, d'autant plus que dans la plupart des cas, il n'y a pas de biens saisissables.

• Les dispositions relatives aux crédits renouvelables :

- Encadrement de la publicité : aucun prêteur ne pourra faire valoir qu'un crédit améliore le budget



ou la situation financière de l'emprunteur. Le taux d'intérêt pratiqué devra apparaître de manière plus lisible que le taux promotionnel valable aux premières échéances de remboursement. Le crédit renouvelable devra être désigné par cette seule appellation (et non plus « réserve d'argent » ou « réserve de crédit »). Une part minimum du remboursement devra être allouée au capital, et pas seulement aux intérêts.

– L'encadrement de la distribution du crédit renouvelable : le durcissement des mesures encadrant le crédit renouvelable est prévu. C'est le cœur de la réforme pour beaucoup d'intervenants qui accompagnent les ménages surendettés. Le consommateur se verra automatiquement proposer un crédit amortissable et non renouvelable au-delà de 1 000 euros. De plus, de nouvelles exigences seront imposées aux prêteurs : devoir d'explication, consultation obligatoire du fichier des incidents de paiement, etc. En outre, le délai de rétractation est doublé : il passe de sept à quatorze jours.

Selon le rapporteur de la loi, 40 % des Français n'ont pas accès au crédit. La loi prévoit la consolidation du dispositif du microcrédit ainsi que l'extension des sources de financement pour les associations de microcrédit.

Le département de la Mayenne, en dehors des avancées législatives, se mobilise sur ces questions. On peut citer deux actions innovantes en la matière :

- « Par-dessus la dette » (cf. page 4) : rencontres informatives sur le surendettement à l'Antenne solidarité de Château-Gontier (renseignements : tél. 02 43 09 68 68).
- « Aide éducative budgétaire », organisée par l'Udaf : accompagnement personnalisé réalisé sur une année pour permettre l'autonomie dans la gestion budgétaire (renseignements : tél. 02 43 49 52 78).

⁽³⁾ – La fédération Crésus est très active dans la lutte contre le surendettement. Ce réseau présente ses objectifs ainsi : « Accueillir, écouter, accompagner les ménages surendettés. Agir en faveur de la lutte contre l'exclusion par l'éducation et la formation financière de tous ».

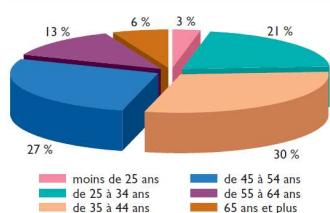
Typologie du surendettement

Les personnes surendettées sont avant tout des personnes vivant seules (66 %). Il n'existe pas de diagnostic départemental ou régional concernant le surendettement, mais le département de la Mayenne ne présente pas particulièrement de spécificités. Voici donc la typologie des surendettés, en 2007, au niveau national.

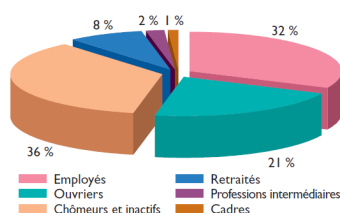
Caractéristiques sociologiques

La Banque de France constate une hausse de l'endettement des personnes seules (avec ou sans enfant à charge) en 2007, ainsi qu'un vieillissement des personnes. 70 % des personnes surendettées ont des revenus inférieurs à 1 500 euros par mois et 80 % sont locataires.

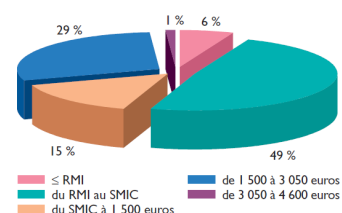
Graphique 1 Âge des surendettés



Graphique 2 Catégories socioprofessionnelles



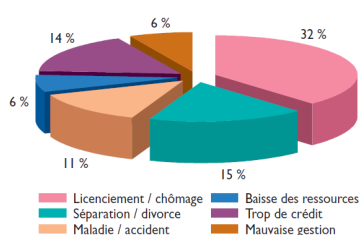
Graphique 3 Revenus nets par dossier



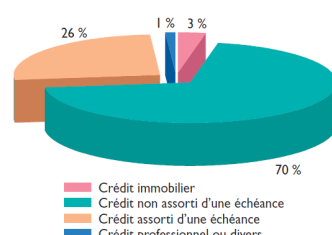
L'origine du surendettement

Le profil d'endettement type reste de nature mixte, constitué à la fois de crédits et d'arriérés de charges. Les crédits à court terme non assortis d'une échéance (crédits « revolving ») représentent 70 % de l'ensemble des crédits dénombrés dans les dossiers. Les arriérés de charges concernent la plupart du temps des dépenses liées au logement (électricité, gaz, loyer...).

Graphique 4 Principales causes explicatives du surendettement



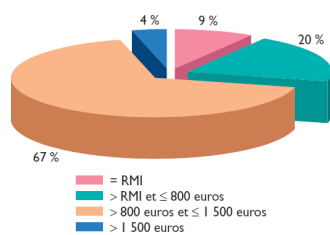
Graphique 5 Poids de chaque type de crédit dans les dossiers



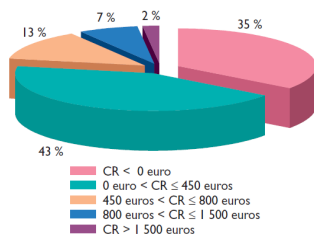
Le traitement du surendettement

La commission de surendettement étudie la capacité de remboursement du débiteur et détermine un « reste à vivre », situé entre 800 et 1 500 euros dans la plupart des cas. Dans 35 % des cas, il y a absence totale de capacité de remboursement.

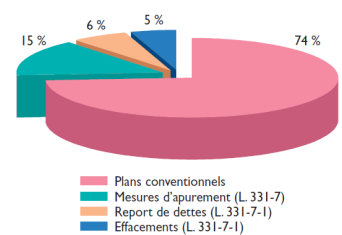
Graphique 6 Montant minimum légal à laisser au débiteur



Graphique 7 Capacité de remboursement (CR) des dossiers en phase amiable



Graphique 8 Répartition phase amiable / phase de recommandation



Source : Bulletin de la Banque de France, Banque de France, n° 175, 1^{er} trimestre 2009 [http://www.banque-france.fr/fr/publications/telechar/bulletin/etu175_6.pdf].