

Intervention d'EAPN France sur le thème du Surendettement en France

Assemblée Générale du Réseau Belge de Lutte contre la Pauvreté

I. Définition de l'endettement

En droit français, la situation de surendettement est définie par le Code de la consommation par "l'impossibilité manifeste pour le débiteur de bonne foi de faire face à l'ensemble de ses dettes non professionnelles exigibles ou à échoir" (article L-711-1 du code de la consommation).

II. Etat de la situation en France

En 2022, 113 081 dossiers de surendettement ont été déposés auprès des commissions de surendettement de la Banque de France, un chiffre en recul de 7% par rapport à 2021. Selon la Banque de France, 38% des dossiers traités en 2022 ont bénéficié du rétablissement personnel (effacement total des dettes).

L'endettement touche d'abord les femmes à 55% notamment les personnes isolées, célibataires, veuves ou divorcées et les familles monoparentales (qui représentent 21% des dossiers). Un quart des personnes surendettées sont au chômage puisqu'environ 61% des dossiers présentent un niveau de vie inférieur au seuil de pauvreté. Ce taux de pauvreté dépasse même 70% chez les mères de famille monoparentale. Même lorsqu'ils disposent d'un emploi, les surendettés sont avant tout des employés, des ouvriers aux faibles salaires et exercent généralement un emploi précaire.

III. Les lois qui encadrent le surendettement

En France, on peut distinguer 3 grandes périodes.

- **Les années 1990-2002: le temps de la conciliation et du rééchelonnement**

En tant que fait social, le surendettement s'est développé à la fin des années 80 suite à la levée de l'encadrement du crédit dans un contexte de forte croissance du crédit à la consommation.

En France, la lutte contre le surendettement a réellement débuté en 1990 avec la loi Neiertz (n°89-1010) du 31 décembre 1989. La procédure avait 2 objectifs:

1. Éviter que les personnes surendettées ne sombrent dans la précarité
2. Permettre aux créanciers de recouvrer tout ou une partie des sommes dues.

Cette loi stipule que le prêteur doit vérifier la solvabilité de tout emprunteur avant d'accorder un crédit. C'est dans ce cadre que le FICP (Fichier national des incidents de remboursement de Crédits aux Particuliers) a été créé.

- **Les années 2003-2010: mise en place du rétablissement personnel et renforcement du rôle des commissions.**

A partir des années 2000, la physionomie du surendettement change. Alors qu'il concernait principalement des ménages endettés en raison d'un excès de dépenses et de crédits à la consommation, le surendettement apparaît de plus en plus souvent subi, survenant à la suite d'une rupture dans la situation professionnelle, familiale, frappant des ménages ayant perdu leur emploi, aux ressources insuffisantes.

Cette évolution rend le dispositif de traitement du surendettement de 1998 de plus en plus inadapté aux situations les plus difficiles.

En 2003, est adoptée la loi SRU (Solidarité et renouvellement urbain) qui crée une procédure nouvelle dite de "rétablissement personnel" en donnant la possibilité aux ménages de voir leurs dettes effacées, apportant ainsi une véritable seconde chance à de nombreuses personnes.

- **2011 à maintenant: renforcement de la politique de prévention et encadrement du crédit**

Le surendettement recule fortement et se concentre sur les populations les plus fragiles, avec une réglementation du crédit plus protectrice. L'accent est mis sur la prévention, la recherche de solutions pérennes et la simplification de la procédure.

La loi Lagarde (2010) portant réforme du crédit à la consommation est une loi de portée générale visant à protéger les consommateurs des abus et des excès de crédit à la consommation. Les organismes de crédit sont davantage responsabilisés et leurs obligations renforcées: vérification de la solvabilité des emprunteurs par ex. Le consommateur surendetté est mieux accompagné, l'information est plus transparente.

(La commission de surendettement a désormais un délai maximum de trois mois pour proposer une solution aux débiteurs. La loi Lagarde rend illégale la clôture des comptes bancaires au seul prétexte que le titulaire est surendetté).

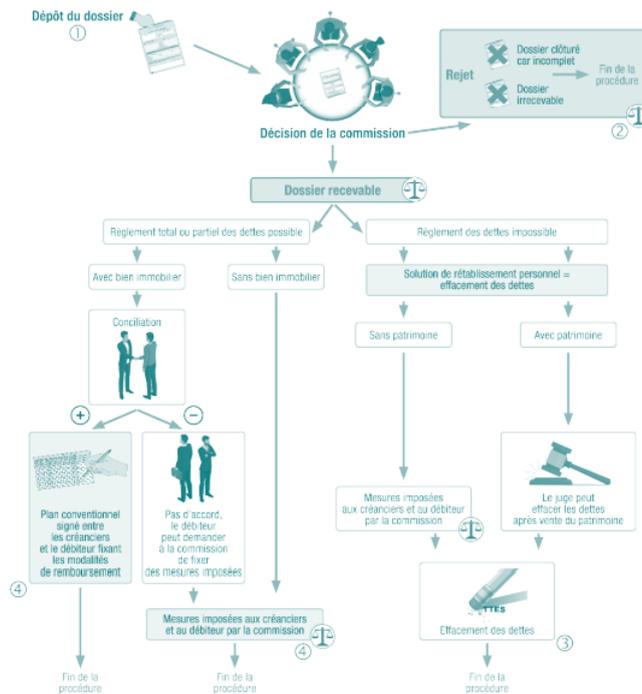
La loi Hamon (2014) sur la consommation a de nouveau renforcé la prévention. La principale mesure de ce projet de loi était la création du fichier positif, un fichier regroupant tous les prêts à la consommation et consultable par tous les établissements prêteurs. Le but de ce fichier appelé "le registre principal des crédits aux particuliers" (RNCP) est de lutter contre le "crédit de trop". Le fichier recensera tous les prêts à la consommation du ménage et toutes ses difficultés de paiement.

Les organismes prêteurs qui y auront accès seraient obligés de le consulter pour évaluer la solvabilité du demandeur. Le gouvernement souhaitait responsabiliser les organismes prêteurs puisque si une banque ou un organisme de crédit accorde un crédit à un foyer qui en réalité n'est pas solvable, l'organisme prêteur sera considéré comme responsable aux yeux de la Banque de France.

IV. Traitement du surendettement

La procédure de traitement du surendettement est gérée par la Banque de France.

Des commissions de surendettement existent dans chaque département en charge d'examiner les dossiers.



Source: Banque de France

Lorsque le dossier de surendettement est jugé recevable par la commission de surendettement, deux cas de figure sont possibles.

- Le règlement total ou partiel des dettes qui peut déboucher sur un Plan conventionnel signé entre les créanciers et le débiteur fixant les modalités de remboursement.
- Le règlement des dettes est impossible alors la Banque de France procède à un effacement des dettes.

V. Accompagnement des personnes et politique de prévention

1. Sur l'accompagnement des personnes

En France, les ménages modestes endettés sont accompagnés par plusieurs dispositifs et organismes pour les aider à faire face à leur situation financière:

- a. **La Commission de surendettement:** les ménages surendettés peuvent déposer un dossier auprès de cette commission de la Banque de France. Elle évalue la situation financière du

ménage et peut proposer des mesures de réaménagement des dettes, des plans de remboursement échelonné ou même l'effacement partiel des dettes dans certains cas.

- b. **Les Points Conseil Budget (PCB)**: constitue l'une des mesures du plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale.

Il s'agit de structures d'accueil et d'accompagnement financières gratuites. Ils offrent:

- Des conseils personnalisés aux ménages endettés et analysent leurs dépenses et évaluent la faisabilité d'un plan de remboursement.
 - Les conseillers des PCB aident les ménages à ajuster et réduire leurs dépenses non essentielles en optimisant leur gestion financière en les aidant à établir un budget, à négocier avec les créanciers et à trouver des solutions adaptées à leur situation.
 - Les PCB peuvent accompagner les ménages dans les démarches de négociation avec leurs créanciers et les aider à établir des plans de remboursement échelonnés, à négocier des réductions de taux d'intérêt ou à solliciter des délais de paiement.
 - Accompagnement administratif: en fournissant des informations sur les dispositifs de protection en vigueur ou à remplir des formulaires pour les procédures administratives.
 - Orientation vers d'autres solutions notamment l'accès au dispositif de microcrédit.
- c. **Les dispositifs de microcrédit**: les ménages en situation de fragilité financière peuvent avoir accès au microcrédit qui est un prêt de faible montant mais à taux d'intérêt réduits.
- d. **Les médiateurs de crédit** sont des interlocuteurs neutres et indépendants qui aident les personnes en difficulté financière à trouver des solutions avec leurs créanciers.

2. La politique de prévention

→ Education financière

L'éducation financière est considérée comme un élément essentiel de la prévention de l'endettement excessif. Des programmes d'éducation financière sont mis en place à différents niveaux, notamment à l'école, pour enseigner aux jeunes les bases de la gestion budgétaire, de l'épargne et du crédit responsable.

→ Encadrement du crédit à la consommation

La législation française encadre le crédit à la consommation en imposant des règles strictes aux prêteurs. Des dispositions réglementaires limitent notamment les taux d'intérêt, fixent des règles de publicité et obligent les prêteurs à évaluer la solvabilité des emprunteurs avant d'accorder un crédit.

→ Actions de sensibilisation

Les organismes publics et les associations mènent régulièrement des campagnes de sensibilisation pour informer les consommateurs sur les risques de l'endettement excessif et les inciter à adopter une gestion financière responsable. Ces campagnes mettent l'accent sur l'importance de la prévention, de l'épargne et du recours au crédit de manière réfléchie.

Pour donner un exemple concret, CRESUS (Fédération Française des Chambres Régionales du Surendettement Social) fonctionne grâce à des bénévoles experts qui accueillent, écoutent, informent et accompagnent les personnes surendettées et recherchent les solutions les plus adaptées à leurs difficultés financières, sociales et juridiques. Des solutions sont proposées en fonction de leur situation avec un accompagnement budgétaire pour “s’assurer de la réappropriation durable de son budget par la personne accompagnée”.

CONCLUSIONS

L’objectif même de la politique de prévention est également d’informer les gens des dispositifs qui existent comme les PCB ou les médiateurs de crédit car on constate qu’il y a un manque d’accès à l’information.

De même lorsque les dettes sont réaménagées ou échelonnées, elles ne sont pas annulées. On revient au problème de fond: énormément de personnes ne disposent pas de revenus de base pour vivre dans des conditions dignes. Les ménages empruntent à nouveau des crédits pour en rembourser d’autres et s’enfoncent dans un surendettement perpétuel.

Les personnes endettées ont besoin de plus qu’un simple suivi juridique. Les structures existantes d’accompagnement sont très positives mais insuffisantes en raison du grand nombre de personnes endettées. Les dossiers sont parfois traités à la chaîne sans un suivi administratif personnalisé et des délais parfois trop longs. Il est important de relever l’absence de suivi psychologique indispensable pour faire face à la charge mentale des personnes précaires dans ces procédures complexes.

En février 2023, le gouvernement a lancé l’expérimentation AIDE BUDGET.

Le Gouvernement souhaite aller plus loin dans la prévention du surendettement, grâce à la mise en œuvre d’un dispositif de repérage précoce et d’accompagnement global des situations de fragilité financière.

L’expérimentation Aide-Budget “vise d’une part à repérer le plus en amont possible la dégradation de certaines situations financières en détectant certains signaux faibles, et d’autre part, à coordonner les différentes actions déployées par les acteurs privés et publics en matière de prévention du surendettement, afin de proposer un accompagnement global”.

« Aide-Budget » permettra ainsi de mieux accompagner les publics en difficulté financière, notamment dans le contexte de tensions inflationnistes.

Elle sera menée durant douze mois sur onze départements en métropole et en Outre-mer : Nord, Isère, Paris, Seine-St-Denis, Dordogne, Hérault, Bas-Rhin, Côtes-d’Armor, Haute-Savoie, Seine-Maritime et la Réunion. Enfin, une évaluation sera menée, à l’issue de la période d’expérimentation, afin de permettre au Gouvernement de déterminer les modalités et conditions d’une éventuelle généralisation d’Aide-Budget sur l’ensemble du territoire national.