

4. L'inclusion bancaire et la prévention du surendettement

L'inclusion bancaire des personnes en difficulté ou fragiles financièrement constitue l'une des préoccupations permanentes de l'action du CCSF, qui s'inscrit dans le prolongement des dispositions législatives prises par les pouvoirs publics pour favoriser l'accessibilité bancaire.

C'est dans ce contexte que Mme Lagarde, ministre de l'Économie, de l'Industrie et de l'Emploi, a souhaité confier au CCSF en 2009 le pilotage d'une étude sur les conditions d'accès aux services bancaires des personnes vivant sous le seuil de pauvreté (4.1).

Parallèlement, le CCSF a poursuivi ses travaux dans le domaine de la prévention du surendettement où les initiatives prises par lui depuis plusieurs années ont contribué de façon décisive aux progrès en la matière (4.2).

4.1 L'ÉTUDE SUR LES CONDITIONS DE BANCARISATION DES PERSONNES VIVANT SOUS LE SEUIL DE PAUVRETÉ

À la demande du ministre de l'Économie, de l'Industrie et de l'Emploi et du haut-commissaire aux Solidarités actives, le CCSF a réalisé une étude sur les conditions d'accès aux services bancaires des ménages vivant sous le seuil de pauvreté. Le Comité a également bénéficié du soutien de la Caisse des dépôts et consignations.

Le Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie (Crédoc) a été chargé de réaliser cette étude et le CCSF a constitué un comité de pilotage et de suivi représentatif des principales parties prenantes.

4.1.1 Champ de l'étude et présentation des objectifs

4.1.1.1 Le périmètre de l'étude

L'étude réalisée par le Crédoc pour le CCSF vise à mesurer, à partir d'un échantillon ciblé, les conditions d'accès et d'utilisation des différents services bancaires des personnes en situation de pauvreté, en s'inscrivant dans le prolongement de l'étude déjà réalisée en 2001, sous l'égide du Conseil national du crédit et du titre, sur l'utilisation des moyens de paiement et l'accès au crédit des bénéficiaires de minima sociaux (www.ccsfin.fr)

Les objectifs de l'étude

- Dresser un état des lieux des conditions d'accès aux services bancaires et des conditions d'utilisation de ces services par les ménages en situation de pauvreté. Cet état des lieux met notamment en lumière les évolutions significatives entre 2001 et 2009 en matière d'accès des plus pauvres aux services bancaires, grâce à une comparaison avec les résultats de l'enquête menée en 2001 portant sur les bénéficiaires des minima sociaux.
- Évaluer l'efficacité des dispositifs déjà mis en place (droit au compte, solde bancaire insaisissable...).
- Élaborer des pistes de réflexion visant à accroître l'accessibilité des services bancaires des ménages en situation de pauvreté.

Au-delà de l'actualisation des données de l'étude réalisée en 2001, il s'agit également de prendre en compte les progrès réalisés au cours des dernières années en matière d'accessibilité bancaire et d'élargir le champ de l'étude retenu en 2001 en ne traitant pas seulement des bénéficiaires de minima sociaux mais de toutes les personnes vivant sous le seuil de pauvreté, tel que défini aux plans français et européen.

Qu'est-ce que la pauvreté ?

La pauvreté se définit à partir de seuils déterminés aux niveaux national et international, calculés par rapport à la médiane des revenus perçus. Les personnes dont le niveau de vie est inférieur au seuil de pauvreté sont considérées comme pauvres.

Ainsi, les ménages dont le niveau de vie est inférieur à un seuil fixé à 60 % du niveau de vie médian sont considérés en situation de pauvreté. En 2007, 13,4 % de la population vivait sous le seuil de pauvreté (soit 8 millions de personnes concernées), ce qui correspondait en 2007 à 908 euros par mois pour une personne seule.

Source : ONPES – Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale – Rapport 2009-2010 – www.onpes.gouv.fr

4.1.1.2 La méthodologie retenue pour l'étude

L'étude a consisté à interroger un échantillon total de 2 597 ménages, ayant permis de constituer :

- un échantillon de 914 allocataires d'un minimum social (revenu minimum d'insertion - RMI, allocation de parent isolé - API, allocation aux adultes handicapés - AAH, allocation de solidarité spécifique - ASS, minimum vieillesse) ;
- un échantillon de 878 ménages identifiés par la Caisse nationale d'allocations familiales comme des allocataires à bas revenu ;
- un échantillon de 805 ménages représentatifs de l'ensemble des ménages.

Parallèlement, le CCSF a constitué un comité de pilotage et de suivi, composé notamment de membres du CCSF, qui a accompagné le Crédoc tout au long de la réalisation de cette étude. Le comité de pilotage s'est réuni cinq fois pour déterminer les thèmes de l'enquête, préparer et valider le questionnaire des personnes interrogées et, enfin, suivre l'exploitation des résultats.

Ainsi, après avoir remis un premier rapport d'étape en septembre 2009, le rapport définitif de l'étude a été présenté au Comité lors de sa séance plénière du 11 mars 2010 avant sa publication officielle par le ministère de l'Économie, de l'Industrie et de l'Emploi le 29 avril 2010 (cf. annexe 8).

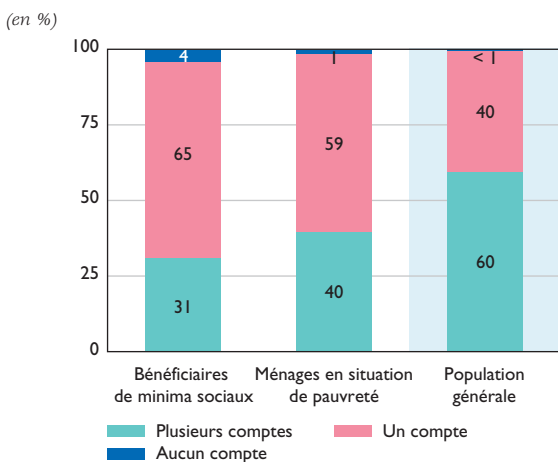
4.1.2 Les résultats de l'étude

Les résultats de l'étude font apparaître une forte hausse de l'accès aux services bancaires (y compris aux comptes d'épargne et au crédit) parmi les ménages les plus fragiles.

4.1.2.1 Les comptes de dépôt et d'épargne

99 % des ménages en situation de pauvreté disposent d'un compte de dépôt, soit presque autant que pour l'ensemble de la population. On note que les ménages qui n'ont pas de compte de dépôt mais utilisent un livret A comme compte de dépôt sont très peu nombreux.

G4.1 Taux de possession de compte de dépôt

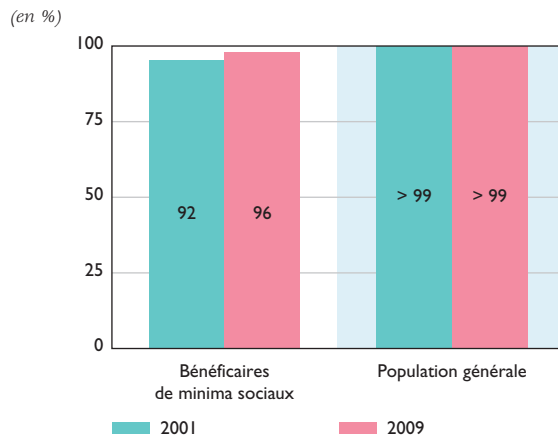


Source : Rapport du CCSF : « Les conditions d'accès aux services bancaires des ménages vivant sous le seuil de pauvreté » ; février 2010

En 2009, 96 % des bénéficiaires de minima sociaux avaient un compte de dépôt, au lieu de 92 % en 2001.

Pour l'ensemble de la population, le taux de bancarisation est supérieur à 99 %.

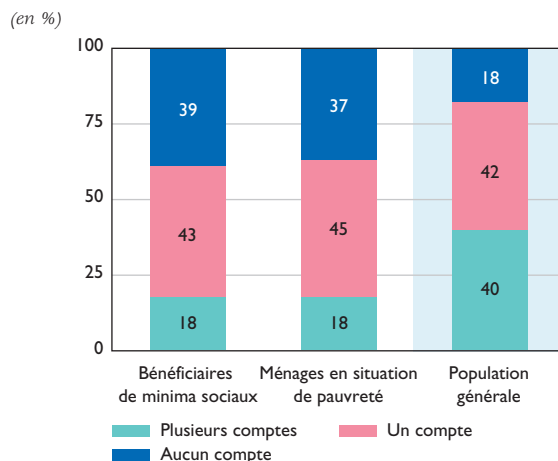
G4.2 Taux de possession d'au moins un compte de dépôt dans le ménage – Évolution



Source : Rapport du CCSF : « Les conditions d'accès aux services bancaires des ménages vivant sous le seuil de pauvreté » ; février 2010

Les deux tiers des ménages en situation de pauvreté ont au moins un compte d'épargne disponible (livret A, LEP...).

G4.3 Nombre de comptes d'épargne disponible dans le ménage

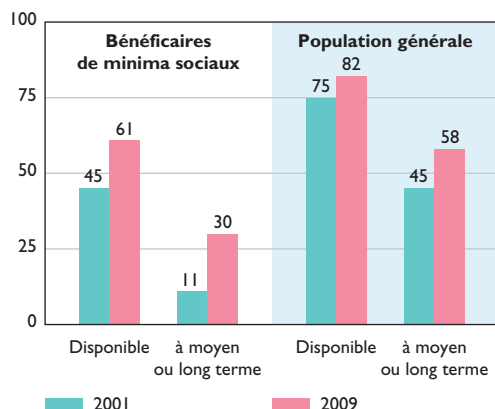


Source : Rapport du CCSF : « Les conditions d'accès aux services bancaires des ménages vivant sous le seuil de pauvreté » ; février 2010

Le taux de détention d'épargne disponible passe, entre 2001 et 2009, de 45 % à 61 % des ménages bénéficiaires de minima sociaux et de 11 % à 30 % pour l'épargne à moyen ou long terme (PEL ou CEL, assurance-vie...).

G4.4 Taux de possession de comptes d'épargne – Évolution

(en %)



Source : Rapport du CCSF : « Les conditions d'accès aux services bancaires des ménages vivant sous le seuil de pauvreté » ; février 2010

Le taux de possession de chéquier est en forte hausse depuis 2001, avec une proportion qui passe de 59 % des ménages bénéficiaires de minima sociaux en 2001 à 68 % en 2009.

G4.6 Taux de possession d'au moins un chéquier dans le ménage – Évolution

(en %)



Source : Rapport du CCSF : « Les conditions d'accès aux services bancaires des ménages vivant sous le seuil de pauvreté » ; février 2010

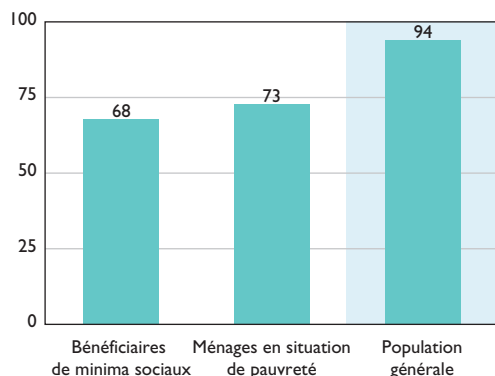
4.1.2.2 Les moyens de paiement associés aux comptes

Près des trois quarts des ménages en situation de pauvreté disposant d'un compte de dépôt détiennent un chéquier.

Presque tous les ménages en situation de pauvreté ayant un compte de dépôt possèdent une carte bancaire.

G4.5 Taux de ménages possédant au moins un chéquier

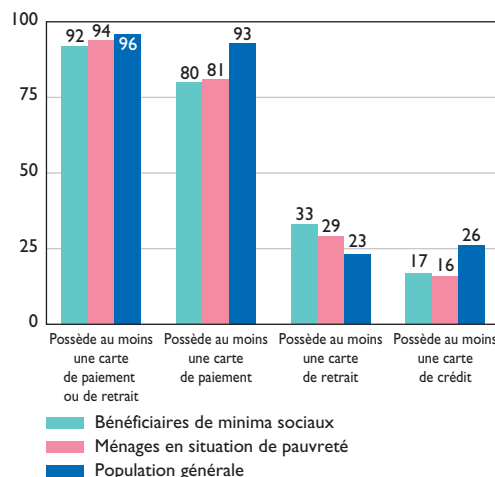
(en %)



Source : Rapport du CCSF : « Les conditions d'accès aux services bancaires des ménages vivant sous le seuil de pauvreté » ; février 2010

G4.7 Taux de possession de carte bancaire

(en %)

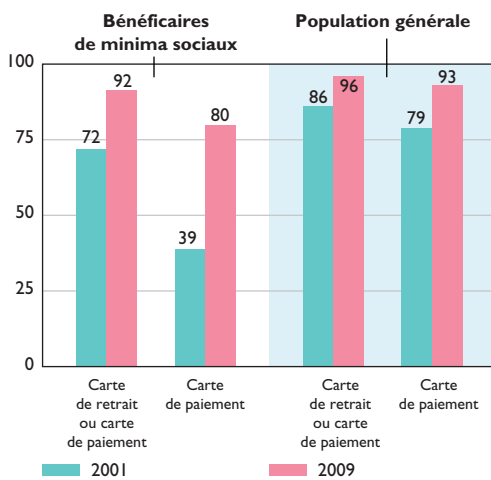


Source : Rapport du CCSF : « Les conditions d'accès aux services bancaires des ménages vivant sous le seuil de pauvreté » ; février 2010

En 2009, 80 % des ménages bénéficiaires de minima sociaux détenaient une carte bancaire, au lieu de 39 % en 2001. Cette hausse importante du taux de possession de carte bancaire s'explique en particulier par la diffusion et l'utilisation importante des cartes à débit immédiat et à autorisation systématique.

G4.8 Évolution du taux de possession de carte bancaire

(en %)

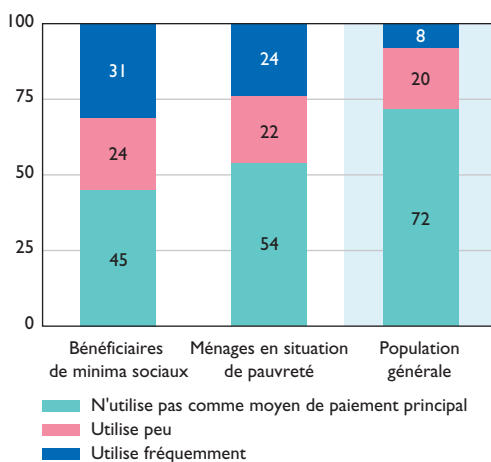


Source : Rapport du CCSF : « Les conditions d'accès aux services bancaires des ménages vivant sous le seuil de pauvreté » ; février 2010

Près du tiers des ménages en situation de pauvreté semblent avoir un recours plus fréquent aux espèces pour régler leurs dépenses de la vie courante (loyer, cantine).

G4.9 Utilisation des espèces comme moyen de paiement principal

(en %)

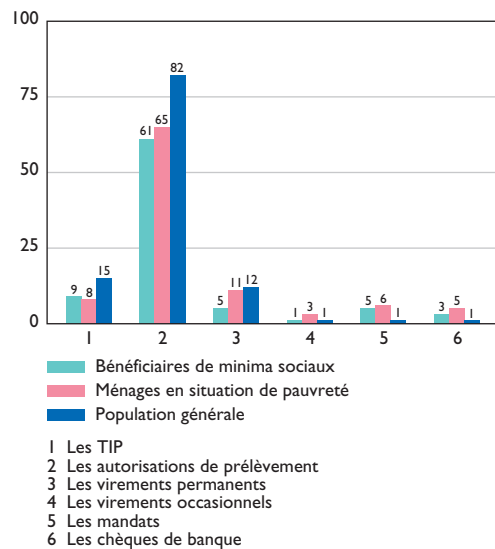


Source : Rapport du CCSF : « Les conditions d'accès aux services bancaires des ménages vivant sous le seuil de pauvreté » ; février 2010

S'agissant des autres moyens de paiement, 65 % des ménages en situation de pauvreté privilégient les autorisations de prélèvement pour régler les dépenses de la vie courante.

G4.10 Utilisation des moyens de paiement

(en %)



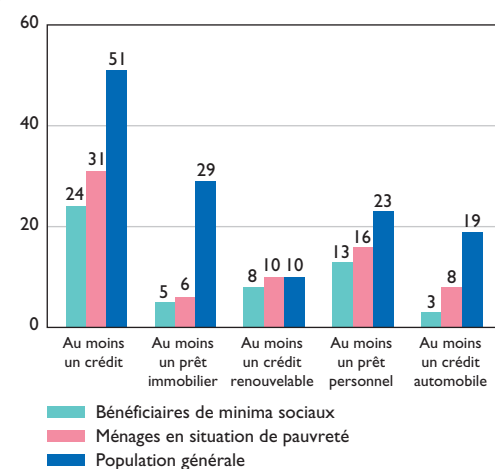
Source : Rapport du CCSF : « Les conditions d'accès aux services bancaires des ménages vivant sous le seuil de pauvreté » ; février 2010

4.1.2.3 Les crédits

Près du tiers des ménages en situation de pauvreté ont au moins un crédit en cours.

G4.11 Recours au crédit

(en %)

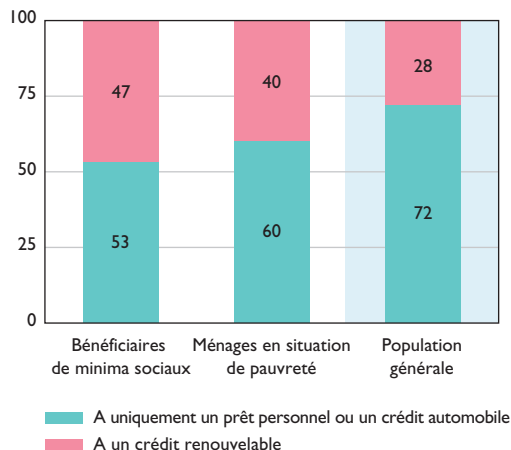


Source : Rapport du CCSF : « Les conditions d'accès aux services bancaires des ménages vivant sous le seuil de pauvreté » ; février 2010

40 % des crédits à la consommation souscrits par les ménages pauvres sont des crédits renouvelables.

G4.12 Crédits à la consommation

(en %)

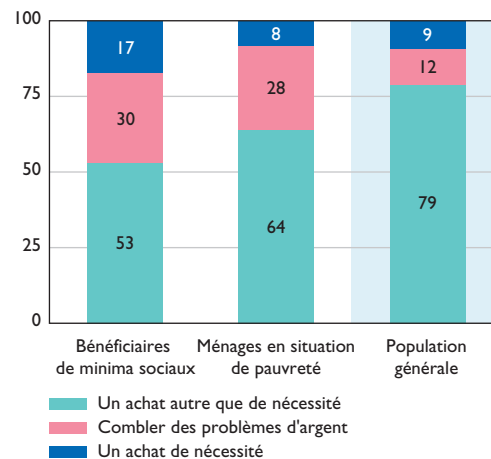


Source : Rapport du CCSF : « Les conditions d'accès aux services bancaires des ménages vivant sous le seuil de pauvreté » ; février 2010

Plus du quart des ménages en situation de pauvreté indiquent avoir pris un crédit pour faire face à des difficultés financières.

G4.13 Motifs du crédit à la consommation

(en %)

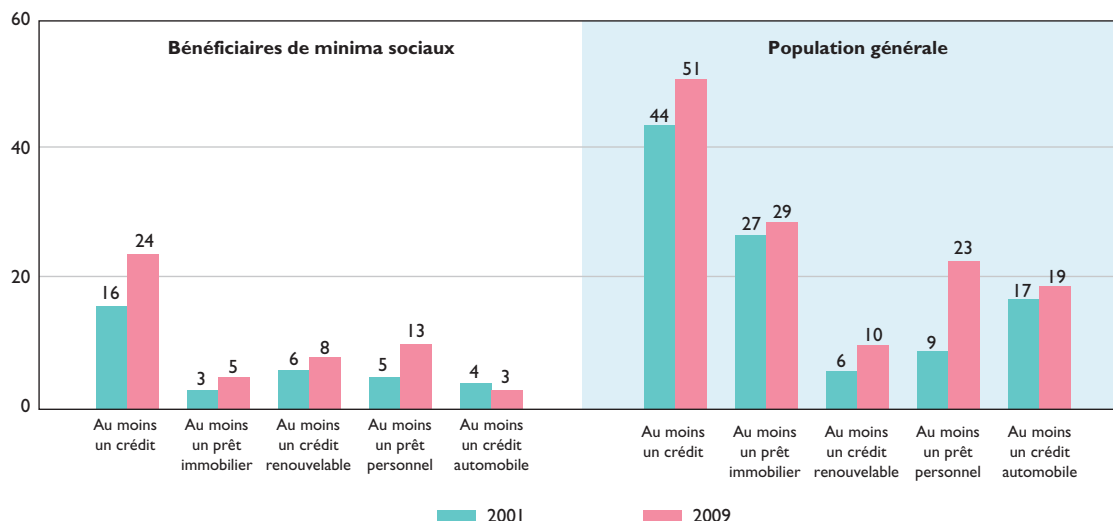


Source : Rapport du CCSF : « Les conditions d'accès aux services bancaires des ménages vivant sous le seuil de pauvreté » ; février 2010

S'agissant du crédit à la consommation, la part des ménages fragiles ayant au moins un crédit passe de 16 % en 2001 à 24 % en 2009, cette hausse s'expliquant principalement par l'augmentation de la part des ménages ayant un prêt personnel (de 5 % en 2001 à 13 % en 2009), la part concernant le crédit renouvelable évoluant peu (de 6 % en 2001 à 8 % en 2009).

G4.14 Évolution du recours au crédit

(en %)

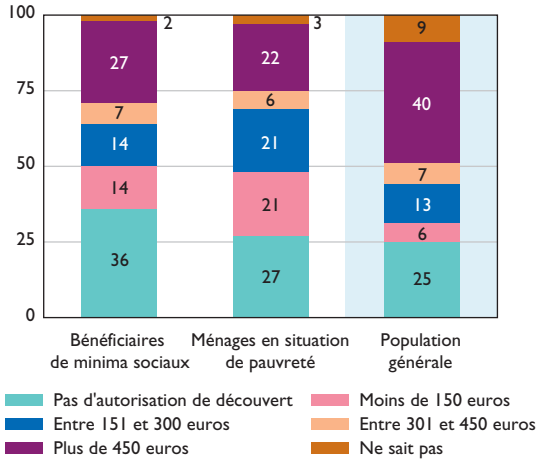


Source : Rapport du CCSF : « Les conditions d'accès aux services bancaires des ménages vivant sous le seuil de pauvreté » ; février 2010

71 % des ménages en situation de pauvreté ont une autorisation de découvert.

G4.15 Autorisations de découvert

(en %)

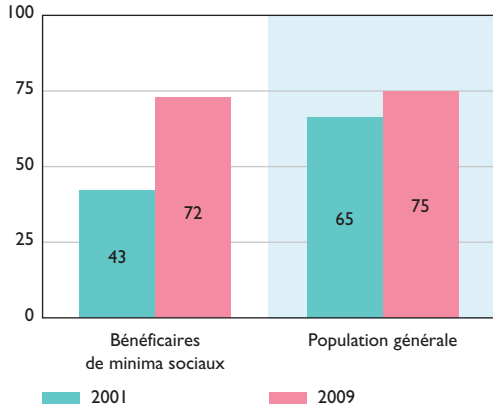


Source : Rapport du CCSF : « Les conditions d'accès aux services bancaires des ménages vivant sous le seuil de pauvreté » ; février 2010

La part des ménages bénéficiaires de minima sociaux ayant une autorisation de découvert a fortement augmenté, passant de 43 % en 2001 à 72 % en 2009.

G4.16 Taux de possession d'une autorisation de découvert

(en %)



Source : Rapport du CCSF : « Les conditions d'accès aux services bancaires des ménages vivant sous le seuil de pauvreté » ; février 2010

La moitié des ménages pauvres ayant une autorisation de découvert indiquent l'utiliser de manière régulière.

4.1.2.4 Les relations avec la banque et l'utilisation des dispositifs existants

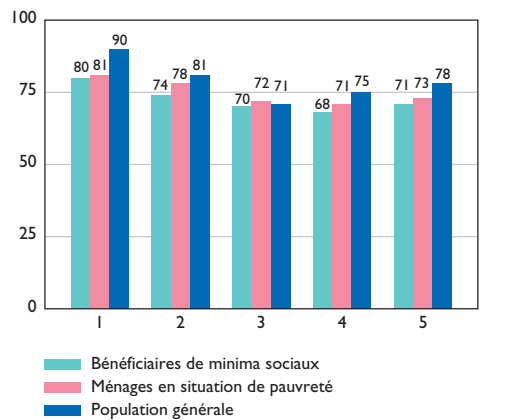
Une dernière partie de l'étude est consacrée aux relations avec la banque et à l'utilisation des dispositifs existants.

Les relations avec la banque

Les résultats montrent un niveau très élevé de satisfaction des ménages dans leurs relations avec leur banque, aussi bien parmi les ménages pauvres que parmi l'ensemble des ménages. Plus de 80 % des ménages pauvres sont satisfaits des relations qu'ils ont avec leur banque. Le même constat peut être fait qu'il s'agisse de l'information communiquée, des conseils reçus ou encore de la considération.

G4.17 Relations avec la banque

(en %)



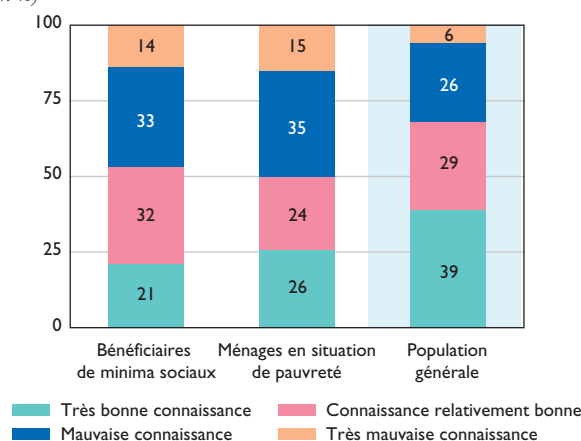
- 1 Finalement, vous êtes satisfait des relations avec votre banque et des services qu'elle rend
- 2 Vous êtes considéré
- 3 Vous êtes écouté lorsque vous avez des difficultés sur un compte
- 4 Vous êtes bien conseillé sur les choix que vous avez à faire
- 5 Vous êtes suffisamment informé par votre agence sur le fonctionnement de votre compte

Source : Rapport du CCSF : « Les conditions d'accès aux services bancaires des ménages vivant sous le seuil de pauvreté » ; février 2010

Néanmoins, l'étude montre parfois une méconnaissance importante des coûts des services bancaires et de l'utilité de certains services. Ainsi peut-on noter que près de la moitié des ménages pauvres a une très mauvaise ou une mauvaise connaissance du fonctionnement bancaire et des droits et obligations des banques.

G4.18 Indicateur de connaissance du fonctionnement bancaire

(en %)



Source : Rapport du CCSF : « Les conditions d'accès aux services bancaires des ménages vivant sous le seuil de pauvreté » ; février 2010

L'utilisation des dispositifs mis en place (droit au compte, solde bancaire insaisissable...)

Certains constats ont pu être mis en évidence notamment en matière de droit au compte, de solde bancaire insaisissable, de moyens de paiement alternatifs au chèque et de médiation bancaire. Si les dispositifs mis en place d'accès aux services bancaires sont connus, les ménages pauvres n'y ont pas toujours recours et les utilisent peu, estimant ne pas en avoir besoin ou jugeant complexe la mise en œuvre de ces dispositifs.

L'existence de la médiation bancaire semble bien connue des ménages en situation de pauvreté (85 % des ménages connaissent son existence) mais, en dépit de l'aide dont ceux-ci ont parfois besoin pour résoudre un litige avec leur banque, ils ne sollicitent que très rarement le médiateur bancaire (moins de 1 %).

4.1.3 Les suites données à l'étude

4.1.3.1 Les axes d'amélioration proposés par l'étude

Au final, on observe un rapprochement significatif de l'accès aux services bancaires entre la situation des ménages pauvres et l'ensemble des ménages entre 2001 et 2009, lié notamment aux résultats des actions menées par les établissements de crédit, les pouvoirs publics et le CCSF dans ces domaines.

À cet égard, les plans d'action mis en œuvre dans le cadre du CCSF depuis plus de cinq ans témoignent du succès des mesures engagées par les différentes parties prenantes pour faciliter l'accès aux services bancaires pour tous, et en particulier en faveur des populations les plus fragiles.

L'étude montre, toutefois, que des différences persistent en matière d'accès aux services bancaires entre l'équipement des ménages pauvres et l'équipement de l'ensemble de la population, notamment en matière d'accès au crédit. À ce titre, on observe que les ménages pauvres sont moins nombreux que l'ensemble des ménages à recourir au crédit (31 % des ménages pauvres, contre 51 % de l'ensemble de la population).

À partir de ces résultats et de ces constats, l'étude dégage en conclusion un certain nombre de pistes de réflexion et d'efforts à accomplir pour continuer à améliorer l'accès des ménages en situation de pauvreté aux services bancaires, notamment en matière d'information et d'éducation financière.

4.1.3.2 La position du CCSF

À l'issue de la présentation du rapport, les représentants tant des associations de consommateurs et d'associations caritatives que des établissements de crédit ont souligné unanimement la richesse du rapport, la qualité et l'intérêt du travail accompli par le Crédoc.

Il appartient désormais au CCSF d'organiser une concertation élargie afin de proposer sur la base du rapport remis par le Crédoc des mesures concrètes

et innovantes pour améliorer les conditions d'accès aux services bancaires des ménages en situation de pauvreté, qui passent notamment par :

- le renforcement de l'éducation financière et budgétaire ;
- l'adoption et la mise en œuvre d'une nouvelle réglementation relative à un crédit plus responsable. À ce titre, la nouvelle loi portant réforme du crédit à la consommation s'inscrit complètement dans cette ligne ;
- le renforcement du rôle de l'accompagnement social des populations les plus fragiles.

4.2 LA PRÉVENTION DU SURENDETTEMENT

La question du surendettement est l'une des préoccupations du CCSF, qui s'est particulièrement attaché au cours de l'exercice 2009-2010 à examiner différentes initiatives proposées par les pouvoirs publics dans le cadre de la nouvelle loi portant réforme du crédit à la consommation, dans son volet consacré au traitement des situations de surendettement (4.2.2), ainsi que par la Banque de France lors de la tenue des assises régionales du surendettement (4.2.3).

La nouvelle loi n° 2010-737 du 1^{er} juillet 2010 portant réforme du crédit à la consommation traite également des situations de surendettement. Elle fournit le cadre à de nombreux outils de prévention permettant de disposer d'un ensemble complet pour mener à bien une politique de lutte contre le surendettement. Il convient de rappeler qu'afin d'appréhender les situations de surendettement, le CCSF a favorisé l'élaboration et la diffusion régulière par la Banque de France d'indicateurs sur l'évolution du surendettement (4.2.1).

Les actions ainsi engagées vont dans le bon sens et contribuent à favoriser les solutions de prévention du surendettement et à renforcer la protection des personnes les plus fragiles. Elles répondent ainsi à la plupart des critiques formulées dans le rapport annuel pour 2009 de la Cour des comptes.

4.2.1 Les indicateurs de suivi du surendettement

Mis en place depuis 2006 par la Banque de France sous l'impulsion du CCSF, le baromètre du surendettement est un outil de recensement fiable permettant de mieux appréhender les situations de surendettement.

4.2.1.1 Les ménages en voie de désendettement

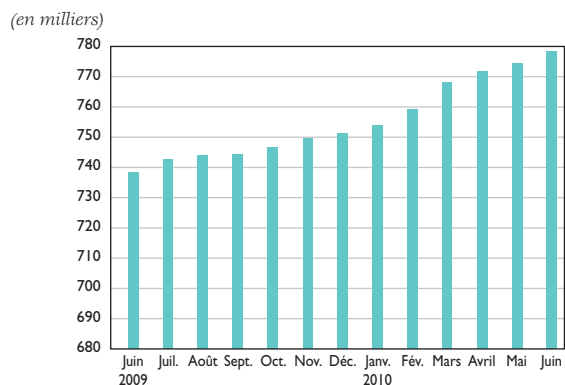
Les ménages en voie de désendettement

Les ménages en voie de désendettement correspondent au nombre de ménages bénéficiant ou étant sur le point de bénéficier d'une mesure destinée à remédier à leur état de surendettement.

L'une des données originales du baromètre du surendettement élaboré par la Banque de France avec l'appui du CCSF porte sur l'évaluation du nombre des ménages en voie de désendettement, à partir des données enregistrées dans le FICP. À fin 2009, le nombre total de personnes recensées au FICP s'établissait à 2 548 451.

À fin juin 2010, 778 452 ménages sont surendettés ou en voie de désendettement, soit une progression de plus de 5 % par rapport à juin 2009.

G4.19 Nombre de ménages en cours de désendettement inscrits au FICP



Source : Banque de France - Direction de la surveillance des relations entre les particuliers et la sphère financière

4.2.1.2 Les autres données du baromètre du surendettement

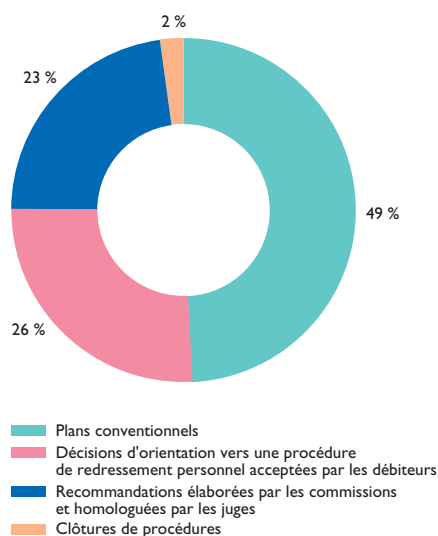
Le baromètre du surendettement est un outil clair, accessible et utile pour comprendre le phénomène du surendettement.

L'analyse du baromètre montre que le nombre total de dossiers déposés auprès des commissions de surendettement s'élève, au cours des douze derniers mois (de juillet 2009 à juin 2010), à 218 042, soit une augmentation de 6,2 % par rapport aux dépôts enregistrés lors des douze mois précédents (de juillet 2008 à juin 2009).

Par ailleurs, à fin juin 2010, la répartition des dossiers traités par les commissions de surendettement s'établissait de la manière suivante :

G4.20 Traitement des dossiers de surendettement par les commissions de janvier à juin 2010

(en %)



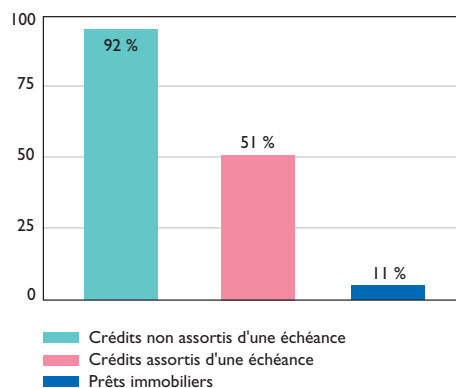
Source : Banque de France – Direction de la surveillance des relations entre les particuliers et la sphère financière

Une donnée nouvelle du baromètre du surendettement porte sur l'endettement moyen des personnes surendettées. Il apparaît ainsi que l'endettement global moyen constaté par dossier est, à fin juin 2010, de l'ordre de 45 000 euros.

L'endettement résultant de crédits immobiliers, présents dans 11 % des dossiers, est d'environ 92 700 euros en moyenne dans ces dossiers.

G4.21 Présence des types de crédits dans l'endettement des ménages surendettés à fin mars 2010

(en %)



Source : Banque de France – Direction de la surveillance des relations entre les particuliers et la sphère financière

S'agissant des crédits à court terme, les montants moyens des engagements des surendettés s'élèvent environ à :

- 17 600 euros pour les crédits assortis d'une échéance (prêts personnels, crédits affectés...), qui figurent dans 51 % des dossiers ;
- 22 500 euros pour les crédits non assortis d'une échéance (crédits non affectés, renouvelables ou permanents, réserves de crédits, découverts,...), présents dans 92 % des dossiers.

Une meilleure connaissance de la typologie des personnes en situation difficile financièrement ou connaissant des difficultés importantes d'endettement permet de mettre en place un dispositif de prévention et de lutte contre le surendettement.

4.2.2 Les nouvelles dispositions prévues par la loi portant réforme du crédit à la consommation

Le CCSF s'est toujours montré soucieux d'un meilleur fonctionnement du fichier des incidents de remboursement des crédits aux particuliers (FICP) et favorable aux propositions d'amélioration des procédures de traitement de surendettement qui s'inscrivent dans l'esprit de son Avis rendu en mai 2006 et de ses travaux menés par la suite en la matière. C'est dans ce contexte que la loi n° 2010-737 du 1^{er} juillet 2010 portant réforme du crédit à la consommation

La suppression des pénalités libératoires Article 36 de la loi n° 2010-737 du 1^{er} juillet 2010 portant réforme du crédit à la consommation

Parallèlement aux mesures prévues en matière de surendettement, une disposition, qui n'est pas directement liée à la question de l'endettement mais qui peut avoir un impact pour les personnes en situation de surendettement, concerne le fichier central des chèques (FCC) et la suppression du mécanisme des pénalités libératoires en contrepartie de la radiation du FCC.

Jusqu'à présent, la radiation du fichier nécessitait, d'une part, la régularisation du chèque impayé et, d'autre part, la nécessité de s'acquitter de pénalités libératoires auprès du Trésor public, qui peuvent atteindre des montants importants pour les particuliers ou pour des entreprises (TPE et PME).

À compter du 2 juillet 2010, la loi a supprimé les pénalités libératoires prévues en contrepartie de la radiation de l'inscription au FCC. La régularisation des impayés suffit à obtenir la radiation du fichier.

et lutte contre le surendettement a fait l'objet d'une présentation au CCSF, lors de sa séance plénière du 4 mai 2010 par la direction générale du Trésor.

Reprises dans le second volet de la loi réforme du crédit à la consommation, les nouvelles mesures, entrées en vigueur le 1^{er} novembre 2010, visent notamment à accélérer les procédures de surendettement afin de faciliter le rebond des personnes qui ont connu ou peuvent connaître des difficultés de surendettement.

4.2.2.1 Moderniser le FICP

La réforme du FICP vise en premier lieu à garantir un fonctionnement « en temps réel » avec une mise à jour « au fil de l'eau » des données en termes d'inscription et de radiation du FICP de façon à ce que le fichier soit à jour et réactif. Cela est rendu d'autant plus nécessaire que le FICP est désormais utilisé de manière systématique pour la vérification

Comité de préfiguration à la création d'un registre national des crédits aux particuliers Décret n° 2010-827 du 20 juillet 2010

Outre des parlementaires et un représentant de la Banque de France, le comité comprend un membre de la CNIL et des représentants des établissements de crédit, des associations de consommateurs, des associations familiales, des organismes de microcrédit, des associations d'insertion et de lutte contre l'exclusion, ainsi que des représentants du secteur du commerce. Il est présidé par Emmanuel Constans, président du CCSF.

Le secrétariat de ce comité est assuré par la direction générale du Trésor.

Le comité a tenu sa première réunion dès le mois de septembre 2010.

préalable de la solvabilité avant la souscription à un crédit.

L'autre point important de la réforme du FICP concerne le droit d'accès à distance du FICP, avec un accès rendu plus facile aux données, et avec la remise par la Banque de France au seul intéressé d'un document écrit mentionnant les informations détaillées le concernant contenues dans le fichier.

Enfin, la durée d'inscription au FICP sera réduite. S'agissant des personnes ayant bénéficié d'une procédure de rétablissement personnel (PRP) et d'un effacement des dettes à ce titre, la durée est réduite de 8 à 5 ans.

Pour les personnes bénéficiant d'un plan conventionnel de redressement, la durée d'inscription au FICP est de 5 ans, dès lors qu'elles s'acquittent ou se sont acquittées depuis le début du plan de leurs échéances conformément au plan de surendettement.

Enfin, la loi prévoit la création d'un comité de préfiguration qui devra rendre un rapport dans un délai d'un an sur la faisabilité d'un registre national des crédits aux particuliers ayant pour objet de prévenir le surendettement et d'apporter une meilleure information sur la solvabilité des emprunteurs.

4.2.2.2 Accélérer les procédures de traitement du surendettement

Trois objectifs sont poursuivis par la loi dans cette réforme :

- Accélérer le traitement des procédures de surendettement
 - Le délai pour la décision relative à la recevabilité du dossier est réduit de 6 à 3 mois.
 - S'agissant de la recevabilité, le fait d'être propriétaire de sa résidence principale ne peut pas être en soi un critère de refus de la recevabilité du dossier.
- Mieux protéger les personnes surendettées
 - Suspension automatique des voies d'exécution contre les biens de la personne surendettée dès la recevabilité du dossier, voire possibilité de saisir le juge aux fins de suspension dès le dépôt du dossier si la commission constate l'urgence de la situation.
 - Possibilité désormais offerte de saisir le juge pour prononcer la suspension de l'expulsion du logement.
- Alléger les procédures en évitant le passage systématique devant le juge
 - Les commissions pourront décider seules d'un certain nombre de mesures, comme les moratoires, le rééchelonnement de dettes ou bien encore la réduction des taux d'intérêt.
 - La création d'une PRP allégée sans liquidation judiciaire, rendue possible dès lors qu'il n'y a pas d'actif à liquider (dans 95 % des cas de dossiers de PRP). La commission pourra alors recommander au juge un rétablissement personnel sans liquidation judiciaire, auquel le magistrat pourra conférer force exécutoire par une simple ordonnance.
 - Enfin, la réduction des durées maximales des plans et des mesures de traitement du surendettement de 10 à 8 ans.

4.2.2.3 Améliorer les relations entre les clients surendettés et leurs teneurs de compte

Mme Lagarde, ministre de l'Économie, de l'Industrie et de l'Emploi, a confié à Mme Cohen-Branche, conseiller à la Cour de Cassation, une mission sur les pratiques des établissements teneurs de compte vis-à-vis de leurs clients engagés dans une procédure de surendettement. Le rapport a été rendu public le 20 juillet 2010 et la quasi-totalité des propositions formulées dans le rapport ont été reprises dans la loi n° 2010-737 du 1^{er} juillet 2010 portant réforme du crédit à la consommation (<http://www.economie.gouv.fr/services/rap10/100720rapcohen-branche.pdf>).

Dans le cadre de cette mission, le président du CCSF a été auditionné et a insisté sur la nécessité de mettre en place des outils qui permettent de prévenir et d'informer les personnes en situation de surendettement. Il a par ailleurs rappelé que le CCSF reste très attaché au thème de l'accompagnement social des personnes surendettées qui devrait nécessiter une réflexion plus approfondie en la matière, notamment à partir des suggestions de certains membres du Comité.

Les mesures proposées par le rapport de Mme Cohen-Branche et retenues dans la loi visent à éviter de compromettre le déroulement de la procédure de traitement du surendettement, notamment par la clôture de compte ou par le remboursement du découvert bancaire dès lors que la banque qui tient le compte a connaissance de l'existence d'un dépôt du dossier. La loi a prévu notamment :

- une interdiction pour l'établissement de crédit teneur de compte et pour les autres créanciers de connaître l'existence du dépôt d'un dossier de surendettement tant qu'il n'a pas été déclaré recevable (article 42 alinéa 7 de la loi n° 2010-737 du 1^{er} juillet 2010) ;
- une obligation pour les banques qui tiennent le compte de dépôt d'assurer une continuité des services bancaires lorsqu'un client dépose un dossier de surendettement, en lui permettant de pouvoir disposer de moyens de paiement adaptés à sa situation de surendettement (article 37 de la loi n° 2010-737 du 1^{er} juillet 2010) ;

- une obligation pour les banques de prendre les dispositions nécessaires pour garantir le respect de la règle de non-paiement des dettes antérieures à la recevabilité (article 40-IV de la loi n° 2010-737 du 1^{er} juillet 2010).

4.2.3 Vers une mutualisation des meilleures pratiques de traitement des dossiers de surendettement

Organisées par la Banque de France au premier semestre 2009, les assises régionales du surendettement ont permis de préparer la réforme du traitement des situations de surendettement résultant de la loi portant réforme du crédit à la consommation.

Les premiers enseignements des assises régionales du surendettement ont donné lieu à une présentation au CCSF lors de sa séance plénière du 22 octobre 2009.

À cette occasion, le CCSF a souligné l'intérêt de cette synthèse nationale préparée par la Banque de France dans la mesure où ces assises avaient vocation à recueillir au niveau régional les meilleures pratiques en matière de surendettement.

4.2.3.1 Les règlements intérieurs des commissions de surendettement et leur contenu

Il ressort de ces assises que les commissions souhaitent que soit rédigé un document qui constitue un socle commun au plan national à l'ensemble des règlements intérieurs. Ce document fixerait les

principes généraux d'instruction des dossiers mais veillerait à laisser une marge de manœuvre à chaque commission pour pouvoir apprécier au cas par cas le traitement des situations de surendettement au plan local.

Sur l'élaboration d'un rapport d'activité annuel des commissions, le principe de l'établissement d'un tel rapport a recueilli une large adhésion des participants aux assises et répond aux souhaits des commissaires.

4.3.2.2 La détermination de la capacité de remboursement des personnes surendettées

Les pratiques des commissions de surendettement en la matière reposent à 99 %, dans l'ensemble des commissions, sur l'utilisation combinée de l'appréciation pour leur montant réel de certaines charges (par exemple le montant des loyers, le montant des impôts, les frais de transport professionnel, les frais de garde, les pensions alimentaires...) et l'utilisation de forfaits pour d'autres types de charges (selon des barèmes déterminés en fonction de la taille de la cellule familiale du débiteur).

Si cette façon de procéder est apparue relativement consensuelle dans l'ensemble des régions, les commissaires restent très attachés à ce qu'ils aient la possibilité au niveau local d'apprécier les montants à affecter aux différentes charges du budget du ménage au lieu que ceux-ci soient déterminés de façon rigide au niveau national.

Les assises régionales du surendettement

Entre mai et juin 2009, sous l'égide de la Banque de France, 1 200 personnes ont ainsi été réunies (les membres des commissions, les travailleurs sociaux, les experts juridiques et les spécialistes en économie sociale et familiale, ainsi que les magistrats en charge du traitement du surendettement) représentant les 108 commissions départementales de surendettement des 22 régions.

Afin de structurer le débat, les points soumis à la discussion lors de ces rencontres régionales, portaient sur cinq thèmes :

- les règlements intérieurs qui fixent les règles de fonctionnement des commissions et les modalités de traitement local des dossiers de surendettement ;
- l'organisation et le fonctionnement des procédures ;
- la détermination de la capacité de remboursement des personnes surendettées et du reste à vivre ;
- la réglementation de la procédure et les freins à son bon fonctionnement ;
- les règles de sortie de la procédure pour les personnes surendettées et les conditions permettant de prévenir le surendettement.

4.2.3.3 Les freins au fonctionnement du dispositif de traitement du surendettement

Annoncées le 12 octobre 2009 par Mme Lagarde lors de son déplacement à la succursale de la Banque de France de Saint-Denis et reprises par la loi n° 2010-737 du 1^{er} juillet 2010, de nouvelles mesures visent à lever certains freins au bon fonctionnement de la procédure du surendettement. Elles concernent notamment :

- l'accès aux commissions de surendettement des personnes surendettées propriétaires de leur résidence principale. En effet, les assises ont montré que certaines commissions, sous l'influence des décisions des tribunaux, peuvent rendre irrecevables les dossiers de surendettement dès lors que les personnes surendettées sont propriétaires de leur logement au motif que le montant de leur actif est supérieur au montant de leur endettement ;
- la suspension des intérêts contractuels à compter de l'établissement définitif du passif et jusqu'à la mise en œuvre effective des mesures d'apurement des dettes.

Le phénomène des « redépôts » de dossiers de surendettement

Les « redépôts » de dossiers concernent les débiteurs qui, après avoir déposé un premier dossier, reprennent l'attache de la commission en déposant un nouveau dossier. Les redépôts concernent plus d'un tiers des dossiers déposés.

Il a été noté que l'une des causes principales des redépôts repose sur l'existence de moratoires (reports) ou de plans courts qui ne prévoient pas le règlement de la totalité de l'endettement laissant à leur terme un solde à apurer.

Sur ce sujet, il a été fait un certain nombre de propositions qui visent à limiter le nombre et la durée des reports ou des moratoires successifs et à favoriser des plans prévoyant un règlement global de la situation du débiteur.

4.2.3.4 La sortie de la procédure et la prévention du surendettement

De très nombreuses propositions ont été faites lors de ces assises sur ce thème. Sur la sortie de la

procédure, c'est-à-dire lors de la mise en place d'un plan conventionnel ou des mesures recommandées, les commissaires souhaitent ainsi qu'une réflexion soit engagée sur les délais à laisser aux parties pour mettre en œuvre les plans d'apurement des dettes. En effet, les délais actuels constatés sont relativement courts pour une mise en place correcte des plans conventionnels ou des mesures recommandées.

La relation entre le débiteur et la banque qui gère son compte a été abordée à plusieurs reprises, des difficultés ayant été signalées dans diverses régions, ce qui a notamment conduit à la mission d'étude confiée à Mme Cohen-Branche (voir 4.2.2.3).

De plus, les assises ont fait ressortir la nécessité de simplifier les documents adressés aux débiteurs par les commissions afin de rendre plus compréhensibles les implications du plan par les débiteurs. Le travail est en cours actuellement à la Banque de France et s'inscrit dans le cadre de la nouvelle loi portant réforme du crédit à la consommation.

En outre, de nombreuses suggestions concernent l'accompagnement social de certains débiteurs. À titre d'exemple, on peut citer des cas de débiteurs ayant déjà bénéficié d'une PRP et qui reviennent devant la commission de surendettement avec un nouveau dossier.

Enfin, le thème de la prévention et de l'éducation financière a suscité de nombreuses contributions, notamment en proposant d'introduire dès le plus jeune âge dans les programmes scolaires une formation à la gestion budgétaire, ou en proposant d'organiser au plan national des campagnes de sensibilisation « grand public » sur la prévention du surendettement.

4.2.3.5 Un suivi assuré par le CCSF

À l'issue de la réunion plénière, le CCSF considère qu'il est important que le comité envisage des suites à donner à cette synthèse nationale des assises du surendettement en engageant un travail de fond en collaboration avec la Banque de France sur les sujets évoqués.

À cet égard, un certain nombre d'éléments de cette synthèse, qui ne relèvent pas directement des dispositions prévues par la loi mais qui découlent davantage de la mutualisation des bonnes pratiques, pourront être examinés dans le cadre des travaux du CCSF au cours du premier semestre 2011.