

La lutte contre le surendettement des particuliers : une politique publique incomplète et insuffisamment pilotée

PRESENTATION

Le surendettement des particuliers fait l'objet d'un traitement par la puissance publique depuis la loi du 31 décembre 1989, dite « loi Neiertz » relative à la prévention et au règlement des difficultés liées au surendettement des particuliers. Les dossiers des personnes surendettées sont examinés, depuis l'origine, par une commission administrative dont le secrétariat est assuré par des agents de la Banque de France. Le législateur a, en effet, estimé que la voie judiciaire, a priori compétente pour des litiges entre créanciers et débiteurs, n'était pas adaptée à un traitement de masse ; si le rôle du juge a été préservé pour les contentieux, son implication a varié au fil des dispositifs législatifs en fonction de l'encombrement des juridictions.

En vingt ans, la conduite de cette politique a été confrontée à deux évolutions majeures. D'une part, le nombre de dossiers traités a enregistré une forte hausse puisqu'il est passé en flux annuel d'une moyenne de 70 000 entre 1991 et 1995 à une moyenne de 185 000 entre 2004 et 2008, les huit premiers mois de l'année 2009 enregistrant une hausse de 18% par rapport aux chiffres enregistrés durant les années précédentes, ce qui devrait conduire à franchir, sur l'ensemble de 2009, le cap des 200 000 dossiers.

D'autre part, le dispositif légal a connu des modifications substantielles par trois lois successives :

- la loi du 8 février 1995 qui confie à la commission de surendettement la responsabilité de bâtir un plan en cas de désaccord entre les parties, le juge n'intervenant que pour l'homologuer ;

- la loi du 29 juillet 1998 qui ouvre la possibilité d'un effacement partiel ou total des dettes à l'issue d'un moratoire de trois ans ;

- et la loi du 1^{er} août 2003 qui instaure une procédure de rétablissement personnel (PRP) inspirée de la faillite civile d'Alsace Moselle et permet un effacement complet des dettes des personnes dont la situation est « irrémédiablement compromise ».

Une enquête de la Cour a été conduite au plan central et dans dix départements¹⁹¹ auprès de la Banque de France et des administrations concernées¹⁹² Des auditions d'une quinzaine d'organismes concernés par ce sujet (associations caritatives et de défense des consommateurs, représentants de la profession bancaire et de la grande distribution) ont été réalisées.

Il en ressort que la politique de lutte contre le surendettement est déséquilibrée, le dispositif légal visant davantage à traiter la situation individuelle des surendettés qu'à prévenir le surendettement. En outre, si la mise en œuvre des procédures retenues comprend des aspects indéniablement positifs, le défaut de pilotage par les services de l'Etat et de la Banque de France génère des inégalités de traitement et s'accompagne d'un coût insuffisamment justifié.

Ces éléments sont de nature à éclairer le débat qui s'est engagé autour du projet de loi sur la réforme du crédit à la consommation qui est en cours d'examen au Parlement. A la date de parution du présent rapport, le texte qui a été voté par le Sénat en première lecture et qui a fait l'objet d'un examen en commission à l'Assemblée nationale prévoit de renforcer les compétences des commissions administratives.

191) (Paris, Seine-Saint-Denis, Yvelines, Bouches-du-Rhône, Bas-Rhin, Loire Atlantique, Vendée, Aisne, Pas-de-Calais, Eure)

192) Services de la Banque de France, préfets responsables de la nomination des membres des commissions et services de la direction générale des finances publiques, magistrats judiciaires en charge des dossiers de surendettement.

I - Face à une réalité protéiforme, un dispositif légal incomplet

Mal cerné du point de vue de ses causes et de l'évolution de ses caractéristiques, le surendettement fait l'objet d'un traitement qui privilégie l'examen, au cas par cas, de la situation des surendettés et ne s'attache pas suffisamment à la prévention.

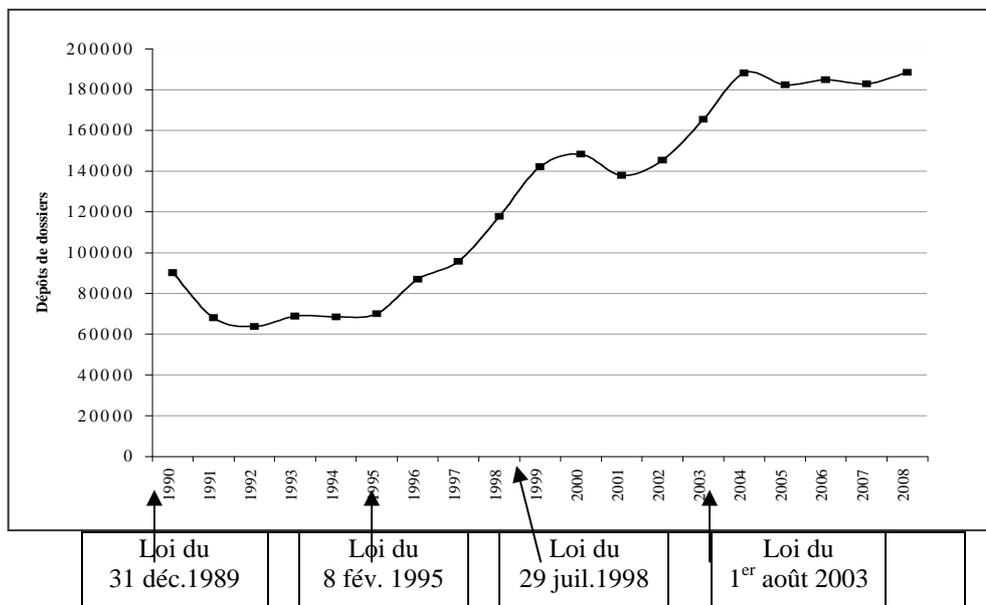
A - Une réalité protéiforme qui reste mal cernée

Le surendettement est défini par la loi comme « *l'impossibilité manifeste pour le débiteur de bonne foi de faire face à l'ensemble de ses dettes exigibles et à échoir* ». En dépit de son ampleur, le phénomène reste mal appréhendé par les commissions, en raison de l'insuffisance et de l'imprécision des statistiques produites par la Banque de France.

1 - Un nombre de dossiers qui s'accroît régulièrement

Depuis vingt ans, date de création d'un dispositif de traitement du surendettement, le nombre de dépôts de dossiers n'a cessé de croître. Environ 70 000 dossiers étaient déposés, chaque année, entre 1991 et 1995 ; après un bref palier autour de 90 000 en 1996 et 1997, ce chiffre dépassait 100 000 dossiers en 1998 pour s'établir autour de 140 000 jusqu'en 2002. Depuis 2004, le flux annuel atteint 180 000 dossiers et connaît une brusque accélération en 2009 pour dépasser vraisemblablement les 200 000 dépôts sur l'année. Selon les dernières données publiées par la Banque de France, 738 000 personnes ou ménages étaient, en juin 2009, « en cours de désendettement » à la suite d'une mesure d'aménagement de leur situation.

Le graphique ci-dessous montre que la corrélation avec la conjoncture économique est faible jusqu'en 2008 : le nombre de dossiers augmente davantage, par exemple, entre 1998 et 2001, période où la croissance est soutenue, qu'entre 1993 et 1995 où la France a frôlé la récession. Les ressauts sont manifestes, en revanche, après le vote de chaque nouvelle loi, celle-ci offrant la possibilité de traiter de nouveaux types de cas. Depuis le début de l'année 2009, la corrélation entre la nette augmentation des flux de dossiers et la crise économique paraît, en revanche, établie.



Source : Cour des comptes et Banque de France

2 - Des statistiques imprécises et qui induisent un diagnostic erroné

La Banque de France publie, tous les trois ans, mais seulement depuis 2001, une « enquête typologique » sur le surendettement, élaborée à partir du récolement des données fournies par les secrétariats des commissions dans chaque département. Elle permet de connaître, à grands traits, le profil sociologique des personnes surendettées.

En 2007, 66% des surendettés sont des personnes sans conjoint. Ce taux atteint 83% pour les personnes qui bénéficient de la procédure de rétablissement personnel. Plus de la moitié des surendettés a au moins une personne à charge. La tranche d'âge la plus concernée est celle des 35-54 ans (56% des surendettés). Les personnes âgées de plus de 55 ans sont plus nombreuses en proportion dans la population orientée en procédure de rétablissement personnel (29%) que dans l'ensemble des dossiers traités (19%).

La catégorie professionnelle « employés et ouvriers » représente 53% des dossiers, les chômeurs et inactifs 36% et les retraités 8%. En revanche, les chômeurs et inactifs constituent près de 50% des orientations en procédure de rétablissement personnel. La part des

surennettés dont le revenu est inférieur ou égal au SMIC est de 55%, dont l'essentiel (50%) a des revenus qui se situent entre le RMI et le SMIC, et une petite part (5% de l'ensemble) des ressources égales ou inférieures au RMI.

30% des surennettés ont des ressources supérieures à 1500 € par mois. 80% des surennettés sont locataires, le taux atteignant même 90% pour les personnes orientées en procédure de rétablissement personnel (PRP).

Cette faiblesse des ressources contraste avec l'importance de l'endettement moyen. Selon les chiffres de la Banque de France, celui-ci est de 40 000 € par dossier dont 17 600 € en moyenne pour les crédits assortis d'une échéance et 19 900 € en moyenne pour les crédits non assortis d'une échéance ou crédits renouvelables (communément appelés « revolving »).

Pour intéressante qu'elle soit, cette enquête présente des insuffisances notables. Son rythme trisannuel ne permet pas de saisir rapidement les évolutions en cours. Cet aspect est particulièrement dommageable dans une période de crise comme celle que traverse la France depuis l'été 2008. A titre d'exemple, le rapport publié en 2007 mentionnait que le nombre de surennettés possédant un bien immobilier ne cessait de décroître, passant de 10% à 8% entre 2004 et 2007. Il aurait été intéressant de vérifier si cette tendance se vérifiait ou s'infirmait depuis le deuxième semestre 2008, sans attendre la publication d'une enquête dans le courant de l'année 2010. Un rapport annuel est donc souhaitable, d'autant que la Banque de France dispose des données collectées auprès de ses succursales départementales.

Le caractère national de cette enquête ne permet pas, en outre, d'appréhender les différences régionales ou locales. Le système informatique de la Banque de France fournit, en effet, des chiffres au niveau national mais n'autorise pas les extractions au niveau local. Les seuls chiffres produits pour chaque département sont les ratios de dépôts de dossiers pour 100 000 habitants qui s'établissent à moins de 200 pour 100 000 dans quelques départements (Aveyron, Corse-du-Sud et Haute-Corse) et culminent à 560 dans l'Aisne¹⁹³. Aucune étude ne mesure les raisons des écarts de 1 à 4 entre les départements où le taux de dépôt est

193) On constate, à cet égard, que les départements qui ont les ratios de dépôts de dossiers les plus élevés semblent présenter quelques caractéristiques communes. Ce sont, pour la plupart, des départements qui conjuguent souvent une forte composante rurale avec un secteur industriel en difficulté : outre l'Aisne, l'Aube (407), l'Eure (409), le Lot-et-Garonne (406), la Haute-Marne (440), la Meurthe-et-Moselle (436), la Meuse (434), la Nièvre (460) et le Nord (439).

le plus faible et ceux où il est le plus élevé. La méconnaissance des particularités locales du surendettement interdit les comparaisons entre commissions sur des critères objectifs, et autorise, comme on le verra plus loin, des différences sensibles de pratiques non justifiées par des spécificités solidement démontrées. La Banque de France devrait donc équiper ses succursales départementales d'outils d'extraction des données chiffrées afin de les aider à mieux cerner les caractéristiques locales du surendettement.

Enfin, la distinction établie par la Banque de France entre « l'endettement actif » et « l'endettement passif » n'est pas opérante.

Le surendettement est qualifié de passif (75% des dossiers) quand des événements graves et imprévus sont censés être intervenus entre le moment où l'intéressé a contracté une dette et celui où il dépose un dossier de surendettement. En revanche, le « surendettement actif » (25% des dossiers) résulterait d'un comportement de consommation imprudent de l'intéressé. Les chiffres fournis par la Banque de France, comme l'examen des dossiers par les rapporteurs de la Cour ne confirment ni la pertinence de cette distinction entre deux natures de surendettement ni le ratio de 75% contre 25%, qui résulte de statistiques mal renseignées.

Une majorité de dossiers comporte, en effet, une situation où des « accidents de la vie », plus ou moins prévisibles, se cumulent avec des comportements de consommation imprudents (nombreuses cartes de crédit renouvelable, par exemple, qui rendaient le surendettement inévitable au moindre « accident »). Les cas où ne figure aucun crédit à la consommation représentent à peine 4% des dossiers au niveau national. alors que 70% des crédits non remboursés sont du type crédit à court terme renouvelable non assorti d'une échéance (« crédit revolving »).

La notion « d'accident de la vie » est, en outre, interprétée librement par les secrétariats des commissions qui cochent les cases « actif » ou « passif ». La perte d'emploi pour un salarié en contrat à durée déterminée sans qualification ou un départ à la retraite sont classés dans la catégorie « passif », alors qu'il s'agit d'événements qui auraient dû être considérés comme prévisibles par les prêteurs. On peut de même estimer que des mères de trois enfants, qui ont pris volontairement leur retraite à 45 ans alors qu'elles étaient lourdement endettées, ne relèvent pas de la catégorie « endettement passif », contrairement au classement opéré dans différentes commissions.

La justification du caractère passif de l'endettement par un événement survenu depuis la décision de contracter un emprunt est également souvent peu étayée par les secrétariats. Dans de nombreux dossiers examinés au cours de l'enquête de la Cour, il suffit d'être

divorcé, fût-ce depuis 20 ans, pour être classé dans la catégorie « divorce : passif ».

L'insuffisance de l'appareil statistique comme le manque de pertinence des critères utilisés ne permettent pas d'appréhender vraiment le phénomène du surendettement dans ses multiples origines et sa complexité sociale. La notion de « surendettement passif » accrédiée notamment l'idée que le surendettement relève d'une sorte de fatalité, liée aux malheurs de la vie et aux aléas de la conjoncture économique. Le diagnostic n'est pas totalement erroné, comme le montre la hausse de 18% enregistrée depuis le début de la crise économique. Il n'en reste pas moins que cette analyse fait bon marché de la responsabilité individuelle, d'une part, et de la responsabilité des établissements de crédit et des distributeurs, d'autre part. Elle ne permet pas davantage de déterminer les fondements ni les objectifs d'une politique publique.

B - Un dispositif légal incomplet

Les objectifs fixés à la politique publique de traitement du surendettement ont été pris en compte de manière insuffisante. La première loi du 31 décembre 1989, dite loi Neiertz, a pour titre « loi relative à la prévention et au règlement des difficultés liées au surendettement des particuliers ». Cet intitulé semble donner deux objectifs complémentaires à la politique publique relative au surendettement : la prévention du surendettement et le traitement des difficultés des particuliers. Vingt ans après, on constate pourtant que la prévention a fait peu de progrès alors que le dispositif légal du traitement des cas individuels a sensiblement évolué.

1 - La faiblesse des mesures de prévention du surendettement

En dépit de son titre, la loi Neiertz contient peu de dispositions destinées à prévenir le surendettement. Il en est de même des lois suivantes. Si le code de la consommation comporte des mesures destinées à prévenir des comportements commerciaux abusifs en matière de crédit, celles-ci concernent, pour l'essentiel, la clarté des conditions du crédit (taux global) et l'obligation d'un délai de réflexion pour l'emprunteur. Or, cette dernière a fait l'objet d'un contournement avec la substitution progressive du crédit renouvelable qui se proroge par tacite reconduction, au crédit personnel. On constate ainsi que la fragilité d'individus ou de groupes sociaux devant le crédit ne fait l'objet d'aucun dispositif particulier.

Cette situation s'explique, en grande partie, par des raisons économiques. Le législateur a eu le souci de ne pas freiner la distribution de crédit, facteur de soutien de la croissance : la vente à crédit est essentielle pour la grande distribution et pour certaines entreprises de secteurs comme la vente par correspondance. Les crédits à la consommation sont, en effet, accordés, pour l'essentiel, par des établissements de crédit dont beaucoup sont des filiales des grandes banques de dépôt, à l'occasion d'un achat réalisé par un particulier (automobile, électroménager, ameublement et même produits alimentaires,...) sur les lieux de vente de ces produits. Le crédit fait partie de la politique commerciale de l'enseigne ; les liens avec les sociétés de crédit peuvent aussi représenter, comme dans le secteur automobile, un moyen de financement des stocks des concessionnaires.

En outre, le niveau du surendettement en France n'est pas de nature à poser un problème d'ordre macro-économique ou même micro-économique pour la plupart des établissements de crédit.

Au niveau macro-économique, le flux de 200 000 dossiers en 2009 représente un encours de l'ordre de 8 Mds € qui sera en partie remboursé après rééchelonnement. Ce chiffre est à rapprocher de la consommation des ménages qui s'est élevée, en 2008, à 1 087 Mds € et de l'encours des crédits à la consommation qui représente 150 Mds €, soit 13,8 % de la consommation contre 16,2 % dans la moyenne de l'Union européenne. Le niveau du surendettement ne menace pas davantage le taux d'épargne des ménages, traditionnellement élevé en France, par comparaison avec d'autres Etats membres de l'Union européenne, et qui remonte à 16% au premier semestre 2009.

Au niveau micro-économique, on constate que les taux de crédit à la consommation garantissent aux établissements financiers des marges qui leur permettent d'absorber sans problème un taux de défaillance qui reste limité. Ils approchent, en effet, le taux de l'usure qui s'établit à 21,32% pour les emprunts de moins de 1 524 € et à 21,11% pour les emprunts d'un montant supérieur, taux qui paraissent exorbitants en période de taux de marché très bas.

Les établissements financiers sont peu incités, dans ce contexte, à adopter des comportements prudents, comme l'a montré l'examen des dossiers des surendettés par les rapporteurs de la Cour¹⁹⁴.

194) Les crédits immobiliers sont généralement accordés avec beaucoup plus de précaution par les établissements bancaires.

Il en ressort, en effet, que la consultation par les établissements de crédit du fichier des incidents de paiement, tenu par la Banque de France, n'est pas systématique, avant l'octroi d'un crédit. En outre, le même organisme de crédit peut accorder plusieurs crédits à des personnes manifestement hors d'état de rembourser, le quatrième crédit, par exemple, servant à rembourser les trois premiers. De même, la production d'un bulletin de salaire ou de relevés de comptes bancaires n'est même pas exigée par certaines sociétés de crédit pour vérifier la capacité de remboursement des emprunteurs. On a pu relever aussi le cas d'un salarié à mi-temps, qui dispose de 607 € de ressources et qui a accumulé 121 468 € de dettes de consommation, et des cas de crédits accordés à des personnes privées de leurs facultés mentales ; un dossier montre, par exemple, la situation d'une personne âgée placée sous tutelle judiciaire, titulaire de 11 cartes de crédit renouvelable dont 4 auprès de la même société de crédit, cette personne se retrouvant de ce fait débitrice de 54 322 € auxquelles s'ajoutent des dettes fiscales et des impayés auprès de la maison de retraite qui l'héberge.

Le projet de loi sur la réforme du crédit à la consommation visant à transposer la directive européenne du 23 avril 2008 sur les crédits aux consommateurs prend en compte une partie des préoccupations relatives à la prévention du surendettement. Il comporte notamment des mesures visant à encadrer les documents publicitaires qui devront rappeler « qu'un crédit doit être remboursé ». La situation de l'emprunteur devra être évaluée par l'établissement de crédit, la consultation du fichier des incidents de paiement étant rendue obligatoire. En outre, le commerçant devra obligatoirement proposer un crédit amortissable à tout emprunteur comme alternative à un crédit renouvelable d'un montant supérieur à 1000 €. Enfin, il est prévu que chaque échéance de crédit renouvelable comporte un amortissement de la dette afin de ne pas différer le paiement de celle-ci jusqu'au moment où il devient impossible de la rembourser.

La pratique des « cartes confuses », à la fois cartes de fidélité et cartes de crédit renouvelable, source de grande confusion pour certains consommateurs, fera également l'objet d'un encadrement par la loi. De nombreuses enseignes de distribution proposent, en effet, des cartes de fidélité qui ouvrent droit à certaines réductions lors de campagnes de promotion ainsi qu'à une ligne de crédit renouvelable auprès d'une société de crédit adossée à l'enseigne. L'existence des « cartes confuses » est de nature à encourager les personnes les plus vulnérables à s'endetter, dans la mesure où tentées par une réduction de prix minimale liée à la carte de fidélité sur un produit qu'elles ne peuvent payer au comptant, elles sont ensuite conduites à acquitter des taux d'intérêt beaucoup plus élevés que le montant de l'économie réalisée.

Le projet de loi prévoit que les cartes de fidélité devront obligatoirement disposer d'une fonction « paiement comptant », qui sera activée en priorité. L'obligation faite à leurs clients par certaines enseignes d'opter à la caisse pour un mode de paiement au comptant (« taper 1 pour paiement à crédit, taper 2 pour paiement au comptant ») devrait donc laisser place à une procédure inversée (« taper 1 pour paiement au comptant, taper 2 pour paiement à crédit »). En outre, les enseignes ne pourront plus conditionner l'octroi d'avantages commerciaux à l'utilisation du crédit renouvelable adossé à la carte de fidélité.

Ces mesures vont dans le bon sens, même si leur application demandera une vigilance certaine des pouvoirs publics.

L'obligation de proposer une alternative au crédit renouvelable pour tout achat de plus de 1000 € ne concernera que marginalement les catégories les moins aisées de la population qui financent, grâce à ce crédit, l'acquisition de biens d'un faible montant chacun.

Enfin, l'obligation de consulter le fichier des incidents de paiement pourra s'appliquer lors de l'octroi d'un crédit renouvelable, mais le fonctionnement même de cette offre de crédit ne permettra pas de s'assurer de la solvabilité de l'emprunteur lorsqu'il décidera de mobiliser un crédit, quelques mois ou quelques années après l'obtention de la carte. Le dispositif actuel ne permet donc pas de résoudre le problème parfois évoqué par les établissements de crédit de la dissimulation de leur situation réelle par les emprunteurs.

La mise en place d'un « fichier positif », à l'instar de ce qui existe dans plusieurs pays européens pour les particuliers mais aussi en France pour les entreprises¹⁹⁵, qui recenserait le stock et les flux d'endettement de l'ensemble des emprunteurs, ne rencontrerait pas de difficultés techniques particulières. La consultation obligatoire, et encadrée par des règles de confidentialité, de ce fichier, à l'instar des investigations pratiquées par les banques lors de l'octroi d'un crédit immobilier, pourrait éclairer la prise de risques de ces dernières. Cette procédure ne fait pas l'objet d'un consensus de la part de la profession bancaire et de certaines associations de consommateurs. Le débat au Parlement a mis en lumière des réserves fondées sur la méfiance que pourrait susciter un fichier d'une telle ampleur et sur la complexité de sa mise en œuvre. Une disposition, introduite par amendement parlementaire au projet de loi en discussion prévoit une commission chargée de produire un rapport sur ce sujet, mais dans un délai, relativement éloigné, de trois

195) La Banque de France tient un fichier qui recense le niveau d'endettement de toutes les entreprises présentes sur le territoire national.

ans. Si ce rapport débouchait au terme de ce délai sur des conclusions favorables à la mise en œuvre du fichier positif, il faudrait encore ensuite le temps de la préparation et du vote d'une nouvelle loi, celui de la préparation technique et celui de la consultation de la Commission Nationale Informatique et Libertés (CNIL). L'entrée en vigueur de ce dispositif n'interviendrait donc qu'à un terme assez éloigné.

2 - Un dispositif évolutif centré sur le traitement des cas individuels

Si les aspects liés à la prévention du surendettement tiennent une place modeste dans le dispositif législatif consacré au surendettement, les modalités de prise en charge des cas individuels ont fait l'objet de mesures successives visant à s'adapter à la nature des dossiers présentés aux commissions de surendettement et à désencombrer les prétoires.

a) L'importance du rôle de la commission et du secrétariat

Le tableau ci-dessous, qui retrace sommairement les étapes de la procédure, souligne l'importance du rôle de la commission de surendettement et, plus particulièrement, de son secrétariat. Ce dernier traite seul les dossiers réputés simples qui ne sont examinés au fond par la commission que si elle en fait la demande. Les plans de désendettement sont également élaborés par les secrétariats. De leur efficacité dépend donc, en grande partie le succès de la politique de traitement du surendettement des particuliers.

Le traitement d'un dossier de surendettement

A ce jour, le chemin suivi par un dossier de surendettement depuis son dépôt auprès d'une succursale ou d'une antenne de la Banque de France (**188 485 dossiers ont été déposés en 2008**) est le suivant :

Phase de recevabilité

- première instruction du dossier par le secrétariat (agents de la Banque de France) ;
- décision de recevabilité prise par le secrétariat si les critères sont totalement réunis ; décision de recevabilité ou d'irrecevabilité prise par la commission dans les cas plus litigieux : **13 866 dossiers déclarés irrecevables en 2008, soit 8%** ;
- saisine éventuelle du juge sur la décision de recevabilité ou d'irrecevabilité : **13 787 recours en 2008 dont 31% débouchent sur une infirmation par le juge** dans des proportions équivalentes pour les décisions de recevabilité ;

Phase d'orientation

- orientation vers une procédure classique (rééchelonnement, réduction de taux...) : **132 617 dossiers en 2008**, ou vers une procédure de rétablissement personnel : **34 919 dossiers en 2008 dont 33 378 acceptées par les débiteurs**, soit une moyenne nationale de 20% des dossiers ;

- examen par le juge des dossiers en procédure de rétablissement personnel : **le taux de renvoi à la commission pour rejet de la procédure de rétablissement personnel est de 18,2% en 2008.**

Phase d'élaboration du plan pour les débiteurs non orientés en procédure de rétablissement personnel

- conclusion d'un plan conventionnel résultant d'un accord entre créanciers et débiteurs: **87 673 dossiers en 2008** ;

- constat de non-accord sur un plan : **42 822 dossiers en 2008** ;

- recommandations élaborées par la commission pour les dossiers n'ayant pas fait l'objet d'un accord conventionnel : **42 515 dossiers en 2008.**

- recommandations homologuées par le juge : **37 668**. Le taux de contestation par le débiteur ou les créanciers est de 16%.

b) Le souci de désencombrer les prétoires

La loi du 31 décembre 1989 a instauré un système original qui avait à la fois pour objet de ne pas engorger les tribunaux et de ne pas stigmatiser les surendettés. Les grandes lignes du système initial sont aujourd'hui préservées.

La loi a créé des commissions de surendettement et en a confié le secrétariat à la Banque de France pour assurer cette nouvelle mission de service public, unique en son genre pour une banque centrale. Les commissions, une ou plusieurs par département, sont chargées d'organiser une conciliation entre le débiteur et l'emprunteur. Elles ont le pouvoir d'accorder des délais aux débiteurs, de proposer un rééchelonnement de la dette et de réduire ou supprimer le paiement des intérêts. En cas d'échec de la conciliation, le débiteur ou l'emprunteur peut intenter une procédure de redressement judiciaire civil ; le juge détermine alors un plan qui s'impose aux intéressés.

Mais la pratique aboutissait à ce que dans plus de 30 % des cas le juge soit saisi, ce qui contribuait à l'engorgement des tribunaux. La loi du 8 février 1995 a donc décidé de confier à la commission de surendettement le soin de bâtir elle-même un plan en cas de désaccord entre les parties, le juge n'intervenant que pour homologuer ce plan. La

loi du 29 juillet 1998 a ouvert la possibilité d'un effacement partiel ou total des dettes à l'issue d'un moratoire de trois ans.

La loi du 1^{er} août 2003 a pris acte du nombre élevé de dossiers sans capacité de remboursement, même après un moratoire. Elle a instauré une procédure de rétablissement personnel.

La procédure de rétablissement personnel est inspirée de la faillite civile d'Alsace Moselle. La commission de surendettement peut désormais, dès la décision de recevabilité d'un dossier, l'orienter vers une procédure de rétablissement personnel au vu d'une « situation irrémédiablement compromise » et de l'accord du débiteur. La situation est estimée irrémédiablement compromise lorsque les dépenses courantes ne permettent pas de dégager un excédent autorisant le remboursement d'un crédit. C'est le juge qui prend la décision d'effacement définitif des dettes.

La loi a modifié aussi l'ordre d'exigibilité des créances : en dehors des amendes pénales et des dettes alimentaires qui ne peuvent être remises, les créances des bailleurs de logements doivent être réglées en priorité, toutes les autres dettes se situant ensuite au même rang, y compris les dettes fiscales.

La montée en puissance des orientations en procédure de rétablissement personnel a provoqué un nouvel engorgement des tribunaux. Le projet de loi en cours de discussion au Parlement entend y remédier en confiant les décisions relatives aux procédures de rétablissement personnel aux commissions, le juge n'intervenant plus que pour homologuer ces décisions ou en cas de recours contentieux.

Les oscillations de la loi sur les pouvoirs conférés au juge ont donc été davantage tributaires des moyens donnés à la justice pour exercer sa mission que d'une appréciation de la pertinence des procédures retenues. Il reste que des délais judiciaires trop longs ne sont pas appropriés à la nature du problème qui requiert des mesures d'urgence dans la plupart des cas.

Le caractère évolutif du dispositif législatif qui résulte d'un consensus progressif des parties en présence n'est, en outre, pas critiquable dans la mesure où il vise à mieux prendre en compte la réalité du surendettement.

c) Les lacunes à combler

L'enquête de la Cour a montré qu'il subsistait quelques lacunes qu'il serait aisé de combler. L'une d'entre elles devrait, en revanche, l'être si le projet de loi est adopté. Elle concerne la suspension des poursuites dès la décision de recevabilité du dossier, la loi venant seulement confirmer une pratique assez répandue. Une autre lacune tient aux difficultés qu'éprouvent les commissions pour vérifier la réalité de la créance, les sociétés de crédit n'ayant pas l'obligation de communiquer le contrat de crédit au secrétariat des commissions. La transmission du contrat de crédit devrait être de droit afin de permettre à la commission qui n'en a pas le pouvoir à la différence du juge, de s'assurer, lorsqu'elle l'estime nécessaire, du bien-fondé du taux effectif global (TEG) d'un emprunt.

Il est également nécessaire de clarifier les compétences respectives des commissions et des tribunaux de commerce lorsque l'endettement comprend, dans une faible proportion, des dettes professionnelles, l'expérience montrant que la personne surendettée placée dans cette situation peut se voir opposer une double irrecevabilité.

La persistance de lacunes ne remet pas en cause le constat qui ressort de l'enquête de la Cour. Il apparaît clairement que la loi a su s'adapter pour traiter les cas individuels, mais s'est peu préoccupée des moyens de nature à renforcer l'efficacité des actions de prévention.

Ce constat dessine les choix implicites de la politique de traitement du surendettement. N'étant ni un élément de la politique économique, eu égard à la faiblesse des enjeux globaux, ni un outil de régulation du crédit, cette politique publique est à la fois un substitut à une politique sociale et un instrument destiné à pallier les incidents, considérés comme fatals, dans la distribution du crédit.

II - Un dispositif mal piloté et coûteux malgré des aspects positifs indéniables

Si les aspects positifs des modalités de traitement du surendettement sont incontestables, des progrès doivent être enregistrés dans le pilotage de cette activité, tant du point de vue de l'organisation des commissions et des décisions prises que de la connaissance des coûts et de la relation avec les juges.

A - Des aspects positifs indéniables

Le consensus dont cette procédure fait l'objet comme l'amélioration des délais de traitement sont à mettre au compte du bilan positif des vingt années de mise en œuvre des lois relatives au surendettement.

1 - Un dispositif consensuel

L'acceptation par les parties en présence des modalités du dispositif est incontestable. Les réticences qui avaient pu se manifester au moment du vote de la loi Neiertz, notamment de la part des établissements financiers, se sont atténuées. Les partenaires du traitement du surendettement -sociétés de crédit, associations familiales ou de défense des consommateurs qui participent aux commissions- en reconnaissent l'utilité. Les séances des commissions se déroulent dans un climat non conflictuel, décrit même comme constructif par beaucoup de commissaires. Les décisions sont prises, dans leur très grande majorité, par consensus, le recours au vote étant exceptionnel.

2 - La prédominance de la conciliation

La nette prédominance des solutions amiables est un autre élément qui atteste le caractère généralement consensuel des dispositifs mis en œuvre. Plus des deux tiers des plans élaborés par les secrétariats ont été acceptés par les parties en 2008. Dans le cadre d'une orientation du dossier vers une procédure de rétablissement personnel, on ne comptabilise que 8% de recours, essentiellement de la part des créanciers, alors qu'il s'agit de recommander une annulation des créances ; dans 1,7% des cas, on constate un refus du débiteur.

Au total, 72% des décisions d'orientation débouchent sur un accord du débiteur et du créancier. Si ces chiffres ne peuvent être considérés comme un indicateur de « succès », comme y invite la Banque de France, le vrai succès ne pouvant provenir que du désendettement et de l'absence de ré-endettement des personnes concernées, ils n'en témoignent pas moins d'une acceptation des mesures préconisées par les débiteurs comme par les créanciers.

3 - Des délais en progrès

Les délais des procédures administratives qui dépendent de l'activité des commissions et des secrétariats respectent largement les obligations légales. Les textes donnent, en effet, six mois à la commission pour instruire le dossier et décider de son orientation. Le projet de loi en cours de discussion propose de ramener ce délai à trois mois. Une fois l'orientation d'un dossier décidée, la commission doit élaborer ses recommandations dans les deux mois.

Toutefois, dans la convention conclue, en 2003, avec l'Etat, la Banque de France s'est engagée à délivrer un accusé de réception dans les deux jours ouvrables qui suivent le dépôt d'un dossier, à procéder à l'orientation du dossier dans un délai moyen inférieur à six semaines et à traiter les dossiers en phase amiable dans un délai moyen de quatre mois.

Le délai de 48 heures relatif à la délivrance d'un accusé de réception est respecté dans tous les départements. Le délai de six semaines relatif à l'orientation du dossier a été tenu pour l'ensemble des commissions à l'exception de huit d'entre elles. Le délai total de traitement en phase amiable est de 3,3 mois au plan national, soit une durée inférieure à l'objectif contractuel de quatre mois.

B - Un défaut de pilotage par l'Etat et la Banque de France

En dépit des points positifs qui viennent d'être mentionnés, l'enquête de la Cour montre que le traitement du surendettement souffre d'un manque de pilotage dans le fonctionnement des commissions et surtout dans la nature très variable des décisions qui en émanent.

1 - Un défaut de pilotage par l'Etat

Réunies au niveau départemental, voire infra-départemental, les commissions sont très peu pilotées par l'échelon central.

La direction générale du Trésor et de la politique économique (DGTPE) du ministère de l'économie, chargée de la surveillance du crédit, n'a jamais piloté la mise en œuvre du traitement du surendettement. Le ministre de l'économie dont dépendent à la fois la DGTPE et la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) comme le ministre du budget et des comptes publics dont relève le directeur général des finances publiques (DGFIP) n'envoient pas d'instruction aux préfets et aux chefs

de service alors que la loi confie la présidence des commissions de surendettement aux préfets ou à leurs représentants, et la vice-présidence aux trésoriers payeurs généraux ou à leurs représentants.

L'Etat a ainsi délégué à la Banque de France le secrétariat des commissions sans définir une stratégie et sans s'assurer de la cohérence d'ensemble du dispositif. Le règlement intérieur type élaboré par la Banque de France n'a pas été actualisé depuis 2005. Des directives ont été données au niveau national mais les efforts d'harmonisation n'ont pas résolu les écarts de doctrine entre commissions qui se sont traduits par de fortes disparités dans les décisions. C'est en particulier le cas sur les nombreux sujets sensibles que rencontrent les commissions (à titre d'exemple, les critères de la bonne foi du surendetté, l'évaluation d'un éventuel bien immobilier, le montant du « reste à vivre », la notion de « situation irrémédiablement compromise »,...). Des défaillances analogues existent en matière de suivi et d'évaluation des résultats : le système informatique mis à disposition des secrétariats ne permet pas le suivi des dossiers individuels dans la durée, notamment après la clôture de l'instruction.

2 - Une composition des commissions insuffisamment maîtrisée

Cette absence de pilotage par l'Etat trouve une première traduction dans la composition des commissions départementales qui relève davantage des choix individuels des acteurs concernés que d'une politique pilotée.

La loi prévoit que les commissaires, nommés par le préfet, soient au nombre de six : le président (le préfet ou son représentant), le vice-président (le trésorier payeur général ou son représentant), le directeur des services fiscaux ou son représentant; le directeur de la Banque de France ; un représentant de la profession bancaire ; un représentant d'une association familiale ou de défense des consommateurs. Deux autres personnes siègent à titre consultatif : un juriste et un conseiller en économie sociale et familiale.

La présence des commissaires agents de l'Etat varie beaucoup d'un département à l'autre. Le préfet ne siège presque jamais en personne et délègue certains de ses collaborateurs du corps préfectoral ou des chefs de services départementaux (trésorier payeur général, directeur départemental des affaires sanitaires et sociales, directeur départemental de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes...) pour le suppléer. Dans certains départements, le nombre très élevé des suppléants conduit chacun d'entre eux à ne siéger qu'une à deux fois par an. De plus, si certains trésoriers payeurs généraux participent assidûment

aux commissions comme présidents ou vice-présidents, d'autres n'assistent jamais à la commission dans laquelle ils délèguent alternativement deux ou trois représentants, contrairement aux textes qui mentionnent que le trésorier payeur général ne peut être représenté que par une seule personne préalablement désignée. Il en va de même pour les directeurs des services fiscaux¹⁹⁶.

Or, une présidence de commission exercée par un trop grand nombre de personnes comme un niveau hiérarchique trop faible des représentants de l'Etat, le cas échéant, ont pour effet, d'une part, de favoriser les différences de doctrine et d'interprétation d'une séance à l'autre, et d'autre part de conférer une responsabilité hypertrophiée aux secrétariats tenus par des agents de la Banque de France, dont la vocation n'est pas d'incarner, à eux seuls, l'ensemble des préoccupations à prendre en compte..

En outre, toutes les commissions ne comprennent pas les deux experts, le caractère bénévole de cette activité n'y étant sans doute pas étranger. Cet état de fait est gênant alors que le projet de loi en discussion confère à l'expert juridique et au conseiller en économie sociale et familiale un statut de commissaire de plein exercice.

3 - Des écarts significatifs et mal justifiés entre les décisions des commissions

Les décisions des commissions départementales, à chaque étape du processus, montrent que des différences significatives existent entre les commissions, produits de l'absence de pilotage national, de l'histoire et des rapports de force au sein des commissions comme de l'ignorance du fonctionnement des commissions voisines.

- Le taux d'irrecevabilité des dossiers est très variable d'une commission à l'autre. Il est en moyenne de 8% sur l'ensemble du territoire, chiffre qui s'inscrit dans une fourchette allant de 2% à Chambéry à 21% à Nice. Le taux d'irrecevabilité est significativement différent de la moyenne nationale pour 63 commissions sur 108¹⁹⁷. Aucune indication statistique ne permet de faire la part de chacun des deux facteurs susceptibles d'expliquer ces différences, l'hétérogénéité de la population ou l'existence de doctrines différentes des commissions.

196) La DGFIP va réajuster sa participation pour tenir compte de la fusion de l'ex DGI et de l'ex DGCP. Elle n'aura plus qu'un représentant dans les commissions.

197) Commissions pour lesquelles le taux de recevabilité s'écarte du taux moyens de plus de deux écarts-type.

- Les critères de recevabilité sont également mouvants d'une commission à l'autre. La « bonne foi » est un critère déterminant, sachant que la commission doit faire la preuve de la mauvaise foi pour rejeter un dossier. Dans certaines commissions (Marseille, par exemple), la présence d'indus d'allocations sociales parmi les dettes est considérée comme un indicateur de mauvaise foi ; à Saint Denis, des dossiers comportant des indus de RMI ou d'allocations familiales sont jugés recevables. L'existence d'un bien immobilier est également une source de divergences entre commissions dans l'appréciation de la situation au cas par cas : valeur du bien, état du marché immobilier, coût d'un relogement, âge de la personne endettée et taille de la famille. Cette approche individualisée n'est d'ailleurs pas critiquable en elle-même, mais devrait être encadrée par des directives au niveau national.

- L'évaluation du « reste à vivre » est l'objet des distorsions les plus choquantes. Ce montant qui constitue la somme laissée, chaque mois, à la personne surendettée après paiement éventuel de ses mensualités de remboursement, inclut le coût du loyer, presque toujours évalué aux frais réels, et les charges de la vie courante qui sont estimées selon un barème pouvant présenter des forts écarts entre commissions (de l'ordre de 300 € pour une personne seule entre le barème le plus faible et le barème le plus élevé).

L'enquête de la Cour montre qu'il n'y a aucune corrélation entre le coût de la vie locale et le niveau du barème. A titre d'exemple, le forfait pour une personne seule est de 685 € dans l'Aisne, de seulement 590 € en Seine-Saint-Denis et de 342 € dans l'Eure. Ces écarts se corrigent parfois en partie dans la mesure où les « forfaits » ont une composition différente selon les commissions. Ainsi, celle de Saint-Denis ajoute au forfait 40 € pour l'assurance automobile (sur justificatif et si l'intéressé peut prouver qu'il en a besoin pour travailler) et 50 € pour le chauffage individuel (sur justificatif). Il reste qu'un débiteur de Seine-Saint-Denis, sans véhicule, résidant en HLM, est supposé dépenser 14% de moins que son homologue dans l'Aisne. A l'intérieur d'une même région, les disparités ne sont pas moins évidentes : le « reste à vivre » pour une famille de cinq enfants est de 2030 € à Versailles et de 1820 € à Paris, soit 11,5% d'écart.

Le tableau ci-dessous réalisé par la Banque de France pour la région Provence-Alpes-Côte d'Azur illustre à la fois les écarts de doctrine et de montant.

Barèmes de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur

	Marseille	Nice	Toulon	Avignon	Digne	Gap
Personne seule	670	600	640	620	700	670
Couple	900	950	820	900	900	870
Enfant de moins de quinze ans	170	200	180	170	175	200
Enfant de plus de quinze ans	210	220	180	210	200	250
Frais de crèche, cantine, garderie	au réel	au réel	ds forfait	ds forfait	ds forfait	ds forfait
Complémentaire santé	cas par cas	0	au réel	au réel	au réel	au réel
Droit de visite*	67 €	0	au réel	au réel	au réel	au réel

* droit de visite pour parent séparé n'ayant pas la garde de l'enfant

Le caractère non justifié de ces distorsions est préoccupant. La liberté donnée à chaque commission d'élaborer ses propres barèmes fait peser des soupçons d'inégalité ou d'iniquité sur l'ensemble du système.

A défaut d'une grille de référence nationale, les commissions devraient, au moins au niveau régional, se doter de critères permettant de justifier les décisions prises. En outre, certains frais identifiables et très divers d'une commune à l'autre (frais de cantine, par exemple) devraient être pris en compte au réel.

4 - Une connaissance insuffisante des causes des « redépôts » de dossiers

En 2008, près de 40% des dossiers examinés correspondaient à des redépôts, le taux allant de 27% à Nîmes à 55% à Nancy. Ces chiffres qui sont élevés et très dispersés entre commissions auraient dû conduire la Banque de France à analyser les mécanismes qui conduisent à un nouveau dépôt de dossier. Or, les statistiques ne distinguent que médiocrement les nouveaux dépôts tenant à la procédure, par exemple une modification de la situation individuelle en cours de plan, de ceux qui représentent un échec. Certains « redépôts » sont, en effet, purement procéduraux, d'autres résultent d'une inadaptation du plan de désendettement, voire

d'un ré-endettement après l'obtention d'un plan de rétablissement personnel.

Si le taux de « redépôt » ne peut mesurer la performance des commissions ou des secrétariats, il est, en revanche, regrettable de ne disposer d'aucune donnée fiable sur l'échec ou la réussite des procédures mises en œuvre ni sur leurs causes, pour pouvoir adapter les mesures prises en fonction des résultats constatés. Il serait très précieux de connaître, par exemple, le nombre de « redépôts » multiples, celui des surendettés ayant recours à plusieurs reprises à une procédure de rétablissement personnel comme le nombre de personnes ayant réussi à échapper définitivement à la situation de surendettement grâce au plan élaboré par la commission.

En outre, certains redépôts qui interviennent à l'expiration d'un moratoire, d'une durée de deux ans en général, amènent à s'interroger sur la pertinence de cette pratique. Si les moratoires pouvaient être justifiés avant l'instauration de la procédure de rétablissement personnel, ils conduisent souvent aujourd'hui à un délai inutile, l'absence de perspective de redressement de la situation de surendetté paraissant, dès le départ, évidente.

5 - Un suivi individuel inexistant des surendettés après l'élaboration du plan

Tous les interlocuteurs rencontrés dans les dix départements sont unanimes pour déplorer l'absence de suivi des surendettés.

Il n'existe pas, dans les succursales de la Banque de France, on l'a vu, de système informatisé permettant de mémoriser et de suivre un dossier. Aucune relation institutionnelle n'existe avec les services sociaux du département, sauf si le représentant du secteur social à la commission en fait partie. Même dans ce cas, ce dernier est susceptible d'intervenir pour des dossiers qu'il connaît particulièrement, mais n'a pas compétence pour le faire de manière générale. Or, les caractéristiques des surendettés en font une population qui relève, plus que d'autres, d'un accompagnement individuel : situations de détresse mais aussi incapacité à gérer un budget et crédulité face aux sollicitations de vendeurs ou de sociétés financières.

C - Des coûts pour la sphère publique insuffisamment connus

Si les coûts pour la Banque de France sont, pour l'essentiel, cernés sans être vraiment maîtrisés, ils sont totalement inconnus pour le reste de la sphère publique.

1 - Des coûts élevés à la Banque de France

La Banque de France évalue à 196 M€ en 2008 et à 215 M€ en 2009 le coût du service assuré par ses agents dans le cadre des secrétariats des commissions. Sur la base 2008, on peut estimer le coût moyen par dossier déposé à 1035 €. En désaccord avec la Banque de France sur le principe de la couverture par l'Etat des coûts complets exposés par la Banque pour l'exécution de ses missions de service public, l'Etat ne lui rembourse qu'une partie des dépenses alléguées. En 2008 comme en 2007, le surendettement représente 70 % des montants remboursés par l'Etat à la Banque de France, soit 105,8 M€. Il reste que le surcoût pris en charge par la Banque vient diminuer le montant du dividende que celle-ci verse à l'Etat.

Les coûts facturés par la Banque à l'Etat pour cette mission sont essentiellement des charges de personnel. La gestion du surendettement des particuliers mobilise ainsi 1 562 ETPT (fonctions support comprises), soit 25% des effectifs du réseau local de la Banque de France. Cette mission représente en coût direct, 70 000€ par agent, charges sociales et fiscales incluse et en coût complet¹⁹⁸, 125 000 € par agent.

Cette situation, totalement inédite pour une banque centrale et unique au monde, soulève le problème de l'implantation territoriale de la Banque de France et celui de la productivité des agents concernés.

Comme la Cour l'avait souligné dans son rapport public particulier sur la Banque de France¹⁹⁹, le réseau territorial de la Banque a été redessiné en fonction de l'activité de surendettement. L'exigence de proximité à l'égard des publics concernés est souvent mentionnée : cet argument serait plus fort si la procédure suivie n'était pas aussi impersonnelle. Le suivi individuel est, dans presque tous les départements, quasi- inexistant. Au demeurant, les services de la Banque de France ne sont pas nécessairement les mieux adaptés pour cette tâche.

198) Le coût complet intègre non seulement les salaires et charges des agents concernés (70 000 € par agent en moyenne) mais aussi l'ensemble des dépenses occasionnées par la mission exercée (charges immobilières, informatique...).

199) Mars 2005- page 69.

En outre, persistent dans certains départements deux services de traitement du surendettement comme en Seine-Saint-Denis (Saint-Denis et Pantin) avec d'inévitables problèmes de gestion des dossiers²⁰⁰. Deux raisons plaident pour le maintien des secrétariats des commissions à l'échelon départemental : ce niveau correspond à des compétences sociales, celles des conseils généraux ; il est sans doute le plus adapté pour avoir une bonne connaissance du réseau bancaire local.

Il reste que pour justifier pleinement le maintien de succursales départementales de la Banque de France, la gestion des dossiers devrait être davantage assurée comme un service de proximité, avec possibilité d'accueil des surendettés et liens avec les services sociaux.

Le nombre de dossiers traités par agent et par an varie, selon les départements, de 71,4 (Mende) à 208 (Vienne), la moyenne s'établissant à 157 dossiers. Les écarts constatés ne peuvent être reliés au délai de traitement des dossiers, la majeure partie des commissions ayant un temps de traitement global des dossiers de 4 à 6 mois, quel que soit le nombre de dossiers traités par chaque agent. Le secrétariat de la commission de Versailles a un nombre de dossiers par agent inférieur à la moyenne nationale (146,27), alors qu'il a les délais de traitement de dossiers les plus longs (2,37 mois pour la phase de recevabilité, 6,62 mois pour la phase amiable, 2,1 mois pour les recommandations). A l'inverse, les secrétariats d'Angoulême, de Tulle ou de Digne affichent plus de 200 dossiers par agent avec un délai moyen de quatre mois. Si l'ensemble des commissions avait un niveau de productivité égal à la moyenne nationale, le nombre d'agents passerait de 1562 à 1475. Ce nombre serait limité à 1236 si l'objectif de productivité approchait 200 dossiers par agent. Ces chiffres doivent être pondérés par le caractère inégalement difficile des dossiers traités dans les différents départements.

Le coût de ce dispositif doit donc être mieux maîtrisé à la fois grâce à des gains de productivité et à une plus grande efficacité des plans de désendettement mis en œuvre, afin de réduire le nombre des « redépôts ». Il convient, enfin, de prévoir la suppression, dans des délais rapprochés, des survivances du passé représentées par l'existence de deux services de traitement des dossiers distincts dans certains départements.

200) Si l'existence de deux services par département présente des inconvénients relatifs à l'homogénéité de traitement des dossiers, la présence d'antennes « volantes » dans plusieurs villes du département chargées de réceptionner les dossiers et, le cas échéant, de rencontrer les surendettés est, en revanche, tout à fait souhaitable.

2 - Des coûts inconnus pour les administrations publiques

Les administrations publiques sont incapables de déterminer le coût qu'elles supportent pour le suivi de la procédure de surendettement, conséquence, parmi d'autres, du retard pris par l'Etat dans la mise en œuvre d'une comptabilité d'analyse des coûts prévue par la LOLF.

Chaque semaine ou chaque quinzaine selon la charge de travail des commissions, un chef de service départemental consacre une demi-journée à la présidence de celles-ci. La DGFIP évalue sommairement à une charge de travail d'une journée par semaine ou par quinzaine de deux de ses agents : le représentant du trésorier payeur général et celui du directeur des services fiscaux assistent aux commissions et les préparent en vérifiant auprès des services concernés la situation fiscale des intéressés. Le coût de ces charges de personnel n'est pas chiffré par le ministère du budget et des comptes publics, mais il reste minime.

Pour le ministère de la justice, on ne dispose que de données très approchées, datant de 2005 où la charge afférente au jugement de 20 000 dossiers de procédure de rétablissement personnel était estimée à 10 M€ On peut en inférer qu'en 2008 le coût de traitement de 35 000 dossiers de procédure de rétablissement personnel avoisine 17,5 M€ auxquels s'ajoutent les coûts relatifs au contentieux de la recevabilité et à l'homologation des plans dans le cadre de la procédure de recommandation.

A ces coûts administratifs, il faut ajouter celui des dettes fiscales et autres dettes à l'égard d'un organisme public (offices publics de HLM, cantines scolaires, crèches, garderies...) qui font l'objet d'un effacement. Les admissions en non valeur, qui en résultent dans la comptabilité des administrations publiques concernées, ne font l'objet d'aucune identification spécifique et leur ampleur est totalement inconnue. Sans doute les décisions des commissions ne font-elles qu'entériner le fait que ces sommes n'auraient jamais été réglées et que la procédure de traitement du surendettement évite à la puissance publique des dépenses inutiles de recouvrement forcé. Il n'en reste pas moins que la méconnaissance du montant des créances publiques effacées ne permet pas d'évaluer le coût réel de la politique publique de traitement du surendettement et des excès dans la distribution du crédit.

La politique publique de traitement du surendettement a donc, un coût pour la sphère publique dont on ne connaît pas l'ampleur exacte mais qui est vraisemblablement de l'ordre de plusieurs centaines de millions d'euros par an. Or, si des personnes en difficulté en sont bénéficiaires, les établissements financiers prêteurs le sont aussi, la procédure leur permettant d'économiser des coûts de contentieux et

organisant à peu de frais le traitement de défaillances souvent imputables à des octrois de crédit imprudents. L'Etat, en revanche, est doublement pénalisé, en raison du coût des procédures qu'il prend en charge d'une part, parce qu'il est conduit à effacer des dettes publiques qui auraient pu être acquittées en l'absence d'endettement auprès des sociétés de crédit, d'autre part. Il est souhaitable qu'une réflexion s'engage sur les modalités de participation des établissements de crédit au financement du coût de fonctionnement de ce dispositif.

D - Des relations trop peu formalisées entre les commissions de surendettement et les juridictions

L'analyse des relations entre les commissions et les juges appelés à intervenir aux différentes étapes de la procédure fait ressortir des degrés de concertation très variables.

Certains secrétariats organisent systématiquement une réunion annuelle avec l'ensemble des juges du département, parfois à travers un dialogue bilatéral avec les magistrats de chaque ressort. Ces pratiques ne sont, néanmoins, pas systématiques : en 2008, 135 réunions se sont tenues dans 85 départements sur 108. En outre, ces contacts associent le plus souvent les secrétariats et les magistrats, alors qu'il serait souhaitable que le dialogue puisse se nouer entre au moins une partie des commissaires et les juges. L'année 2009 a cependant marqué une amélioration puisque il s'est tenu, sous l'égide de la Banque de France, des Assises régionales du surendettement auxquelles les magistrats judiciaires étaient conviés.

Au niveau national, le manque de coordination est patent en matière statistique. Les chiffres de la Banque de France et ceux du ministère de la justice ne sont jamais cohérents entre eux, en raison de l'absence de prise en compte des délais de traitement : un dossier orienté en procédure de rétablissement personnel en année N et répertorié comme tel dans les données de la Banque est jugé en année N+1 ou N+2. Il est donc impossible de disposer pour une année du chiffre exact des orientations en procédure de rétablissement personnel qui sont acceptées ou refusées par le juge. Cette situation rend inexploitable certaines des données de la Banque de France qui font état de variations très fortes d'une année sur l'autre ; ainsi, la Seine-Saint-Denis affiche un taux de rejet de ses orientations en procédure de rétablissement personnel de 59% en 2008, chiffre qui correspond essentiellement à une opération de « déstockage » de dossiers non jugés durant l'année antérieure.

Indépendamment de ces biais statistiques, les divergences d'appréciation entre les commissions et les juges restent, néanmoins, relativement élevées. En matière de recevabilité, près d'un tiers des

recours contre les décisions des commissions sont acceptés par le juge. Le taux de renvoi par les juges des dossiers de procédure de rétablissement personnel a pu atteindre 50% en 2004, un an après l'entrée en vigueur de la loi. Le taux actuel reste de 18%. Les divergences portent sur le critère relatif à « la situation irrémédiablement compromise » visé par la loi du 1^{er} août 2003. De manière assez générale, les commissions considèrent que la situation est irrémédiablement compromise quand l'intéressé ne dispose d'aucune ressource pour rembourser ses dettes au moment du dépôt du dossier.

Beaucoup de juges estiment, en revanche, qu'une personne jeune, en état de rechercher du travail, est dans une position qui lui permet de retrouver des ressources. L'examen des dossiers par les rapporteurs de la Cour a aussi montré que certaines décisions contraires de la part du juge ne s'expliquaient pas par un désaveu de la décision de la commission mais par le fait que la situation de l'intéressé avait évolué au moment du jugement, soit souvent plus d'un an après que la commission s'est prononcée. Une autre raison constatée dans les dossiers examinés est l'insuffisance de la motivation par la commission.

Le projet de loi actuellement en discussion qui prévoit de confier aux commissions la mise en œuvre d'une procédure de rétablissement personnel pour les dossiers qui ne comportent pas d'actifs (plus de 99% des cas) ne doit pas conduire à accentuer la distance entre les commissions et les magistrats qui resteront juges des contentieux à toutes les étapes de la procédure.

————— *CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS* —————

Les constats qui précèdent permettent d'identifier les grands traits de la réalité actuelle de la politique publique relative au surendettement.

Celle-ci intervient comme traitement social des problèmes provoqués par une régulation insuffisante de la distribution du crédit à la consommation. Elle est fondée essentiellement sur des procédures de conciliation, dont le principe est accepté par les parties en présence et qui ont permis, grâce à une adaptation législative régulière, de procéder à un traitement de masse. Ce bilan n'est pas négligeable. Le choix de privilégier une structure administrative pour ne pas encombrer les prétoires s'est avéré judicieux. De même, le caractère insolite de l'attribution du secrétariat des commissions à la Banque de France n'a pas empêché cette dernière d'assurer cette mission, même si le coût en est élevé.

Il reste que le dispositif actuel comporte deux défauts majeurs. Il ne correspond pas aux ambitions initiales de prévention du surendettement et a, ainsi, été incapable de contrecarrer une augmentation massive et continue du nombre de dépôts de dossiers. Il souffre aussi, par manque de pilotage au niveau national et local, à la fois d'une absence de cohérence dans l'organisation et dans les décisions, et d'une méconnaissance des résultats obtenus. Ce dernier point est particulièrement regrettable. Il interdit de mesurer l'efficacité de cette politique en raison de l'ignorance dans laquelle l'Etat se trouve de ses coûts. Il interdit aussi d'en évaluer l'efficacité parce qu'il n'existe même pas de mesure des taux d'échec ou de réussite de la procédure.

En conséquence, au-delà des mesures déjà envisagées dans l'état actuel du projet de loi en discussion devant le Parlement, la Cour recommande d'améliorer le dispositif actuel selon quatre axes principaux.

Sur la prévention du surendettement

1) Veiller à ce que si, lors du vote du projet de loi sur la réforme du crédit à la consommation, le Parlement décide de créer une commission chargée d'étudier la constitution d'un « fichier positif » retraçant la situation d'endettement des particuliers et géré par la Banque de France, ladite commission soit tenue de rendre ses conclusions dans les plus brefs délais après en avoir étudié tous les aspects (notamment règles de consultation, y compris obligation de consultation avant l'octroi d'un crédit, compatibilité avec la loi informatique et libertés, conditions de mise à jour) ;

2) veiller à un suivi attentif des résultats produits par l'encadrement, par le projet de loi en cours de discussion au Parlement, des « cartes confuses », à la fois cartes de fidélité et cartes de crédit renouvelables, et étudier la possibilité de les interdire à terme si les mesures prévues s'avèrent inefficaces.

Sur le pilotage du dispositif existant

3) mettre en place, au niveau national, un pilotage stratégique par les services de l'Etat, celui-ci ne pouvant déléguer à la Banque de France ou à l'échelon local, la détermination des lignes directrices de la mise en œuvre du dispositif ;

4) mettre en place, au niveau local, un rendez-vous annuel des chefs de service déconcentrés concernés avec la Banque de France, afin de s'assurer de la cohérence des critères et des barèmes utilisés par les commissions, ceux-ci devant être harmonisés au moins à l'échelon régional ;

5) faire en sorte que la Banque de France exerce pleinement ses responsabilités, tant au niveau national que départemental, en améliorant la connaissance statistique du phénomène de surendettement, en assurant un meilleur suivi global des dossiers et en évaluant les résultats des décisions prises. Un rapport d'activités annuel devrait être élaboré ;

Sur la maîtrise des coûts

6) mettre en place un dispositif de participation des établissements de crédit aux coûts de fonctionnement des commissions ;

7) instaurer des procédures permettant à la DGFIP d'identifier les montants des dettes publiques abandonnées dans le cadre du traitement du surendettement et engager sans délai une expérimentation en ce sens ;

8) augmenter la productivité des services de la Banque de France, notamment en rapprochant toutes les succursales départementales des meilleures performances atteintes dans le réseau.

Sur le suivi social des surendettés

9) utiliser une partie des ressources dégagées par les gains de productivité pour mettre en place un suivi social à travers un signalement aux services sociaux du Conseil général et une orientation des surendettés vers des associations familiales et/ou de consommateurs susceptibles d'assurer une formation à la « gestion familiale ».

**RÉPONSE DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE,
DE L'INDUSTRIE ET DE L'EMPLOI**

La lecture attentive de l'insertion de la Cour des comptes sur « La prévention et la lutte contre le surendettement » appelle de ma part les commentaires suivants.

Je partage votre constat selon lequel depuis la loi Neiertz de 1989, l'action des pouvoirs publics a été concentrée sur le traitement du surendettement laissant de côté la question de la prévention et de la lutte contre le mal-endettement.

Au contraire, la lutte contre le surendettement et l'accompagnement des personnes qui connaissent des difficultés d'endettement sont au cœur de l'action de ce Gouvernement. Il s'agit d'un enjeu d'autant plus essentiel au moment où les ménages sont fragilisés par la crise. Le Gouvernement a proposé un projet de loi portant réforme du crédit à la consommation qui s'intéresse notamment aux conditions de distribution du crédit afin d'en garantir une commercialisation responsable. Ce projet de loi a été présenté en conseil des ministres le 22 avril 2009 et adopté en première lecture au Sénat le 17 juin. Il sera discuté à l'Assemblée nationale début 2010.

Il vise à introduire de réelles sécurités pour le consommateur à l'entrée dans le crédit à l'aide de mesures ciblées :

- mettre fin aux crédits qui ne se remboursent jamais. Les mensualités sur les crédits renouvelables sont parfois quasi-exclusivement composées d'intérêts. Le remboursement peut alors prendre un temps déraisonnablement long. Le projet de loi propose de prévoir que chaque échéance d'un crédit renouvelable comprenne obligatoirement un remboursement minimum du capital ;*
- donner du choix aux consommateurs entre crédits amortissable et renouvelable dans les magasins. Comme le relève votre analyse, on ne trouve bien souvent dans les magasins que du crédit renouvelable alors que le crédit amortissable est parfois moins cher et plus facile à gérer pour les consommateurs. Le projet de loi oblige les commerçants à proposer un crédit amortissable lorsqu'ils proposent au consommateur un crédit renouvelable de plus de 1 000 € ;*
- vérifier la solvabilité des emprunteurs. Le projet de loi introduit l'obligation pour le prêteur de vérifier la solvabilité de l'emprunteur. A cet effet, il oblige notamment les prêteurs à*

consulter, préalablement à l'octroi d'un crédit, le fichier FICP qui recense les incidents de remboursement des crédits aux particuliers ;

- *encadrer la publicité qui est trop agressive. Le projet de loi interdit les mentions qui laissent penser qu'un crédit améliore la situation de l'emprunteur. Les taux promotionnels – qui sont souvent attractifs mais qui ne sont valables que pendant quelques mois – ne pourront plus figurer en lettres plus grosses que le taux d'intérêt permanent.*

Vous observez à juste titre que les cartes de fidélité auxquelles sont associés des crédits provoquent souvent la confusion dans l'esprit des consommateurs. Le projet de loi du Gouvernement propose de mettre de l'ordre dans ces cartes à l'aide de trois mesures simples :

- *les cartes de fidélité devront obligatoirement disposer d'une fonction « paiement comptant ». Avec cette mesure, la fidélité ne sera plus le cheval de Troie du crédit ;*
- *la fonction « paiement comptant » sera activée en priorité afin que le consommateur ne puisse plus entrer en crédit malgré lui ;*
- *la loi précisera qu'il est interdit de conditionner des avantages commerciaux à l'utilisation à crédit des cartes de fidélité.*

Vous regrettez par ailleurs la grande hétérogénéité des pratiques des commissions de surendettement sur le territoire. Afin de faciliter les échanges de meilleures pratiques, la Banque de France a organisé à ma demande dans 22 régions des rencontres rassemblant l'ensemble des acteurs impliqués dans les procédures de traitement du surendettement des particuliers. Ces « assises régionales du surendettement » qui ont réuni plus de 1 150 participants représentant 108 commissions de surendettement se sont déroulées au cours des mois de mai et juin 2009.

Je tiens enfin à souligner que la Banque de France, qui assure le secrétariat des commissions de surendettement, accomplit un travail de qualité dans un contexte particulièrement difficile, compte tenu de la très forte progression des dossiers que vous relevez dans votre rapport.

RÉPONSE DU GOUVERNEUR DE LA BANQUE DE FRANCE

J'ai pris connaissance avec la plus grande attention de l'insertion intitulée « La lutte contre le surendettement : une politique publique incomplète et insuffisamment pilotée », destinée à figurer dans le prochain rapport public annuel de la Cour des Comptes.

En préalable, je souhaite rappeler qu'en matière de traitement du surendettement des particuliers le rôle de la Banque de France consiste à assurer, depuis près de vingt ans, la mission que lui a confiée l'État de gérer le secrétariat des commissions de surendettement, instituées par les pouvoirs publics à raison d'une au moins par département. Aujourd'hui, 1570 agents de la Banque, soit 12% de son personnel, sont ainsi impliqués dans le traitement de dossiers de surendettement, dont le nombre a connu une très forte croissance au cours de la période récente. Les efforts réalisés ont permis de traiter ces dossiers, déposés pour la plupart par des personnes fragilisées et qui appelaient des solutions rapides, dans des délais inférieurs à ceux qui sont prévus par le contrat de service public conclu entre la Banque et l'État.

Je sais gré à la Cour d'avoir signalé ces résultats qui témoignent de l'implication du réseau de la Banque de France au service de nos concitoyens dans le cadre tracé par les pouvoirs publics. J'ai noté également le souci de la Cour que soient davantage analysées les données détenues par la Banque dans l'exercice de cette fonction, afin d'améliorer la connaissance des phénomènes de surendettement. La Banque est consciente de cette nécessité et elle a déjà engagé à cet effet une modification importante de son outil informatique et constitué un pôle de compétence dédié à cette fonction. L'élaboration, souhaitée par la Cour, d'études typologiques nationales plus fréquentes et d'études locales ne pose pas de problème de principe, sous réserve toutefois d'en apprécier l'opportunité, notamment avant d'en arrêter la périodicité, au regard du coût et de l'intérêt présenté. Plus précisément cette réflexion devrait porter, comme le suggère la Cour, sur la connaissance des causes de « redépôts », ainsi que sur la distinction couramment utilisée entre « surendettement actif » et « surendettement passif », même s'il n'est pas contestable que la majorité des situations de surendettement actuellement constatées sont liées à un « accident de la vie ».

Certains des développements contenus dans ce relevé d'insertion appellent cependant de ma part des précisions ou des réserves.

➤ *Si, lors de la restructuration du réseau de la Banque décidée en 2003, il a été tenu compte, comme le mentionne la Cour, des exigences résultants du traitement du surendettement, notamment par la création de Bureau d'Accueil et d'Information sur toutes les places où la Banque*

avait décidé de fermer une implantation, la présence de la Banque dans chaque département est d'abord pleinement motivée par la collecte et l'analyse des données relatives aux entreprises, qui sont liées à ses missions fondamentales de banque centrale et de supervision bancaire, et qui ont d'ailleurs permis la prise en charge du dispositif de médiation du crédit récemment institué par les pouvoirs publics.

➤ *Les constats concernant le caractère impersonnel de la procédure et de l'accueil des surendettés ne me paraissent pas justifiés. Comme je viens de le rappeler, la Banque de France a maintenu dans 85 localités où elle ne dispose pas d'implantation permanente, un accueil du public et notamment des personnes surendettées, dans des Bureaux d'Accueil et d'Information. Par ailleurs, tous les surendettés peuvent être accueillis par les secrétariats des commissions lors du dépôt ou du traitement de leur dossier, et entendus par les commissions elles-mêmes comme le prévoit la loi. L'importance attachée par la Banque à sa fonction d'accueil l'a d'ailleurs conduite, dans un passé récent, à élargir notablement les plages horaires d'ouverture de ses guichets au public. Enfin, il importe de signaler que 60 à 65 % des dossiers de surendettement sont adressés par courrier, les autres étant remis directement à nos guichets par les personnes concernées.*

➤ *La mise en place d'un fichier positif qui, pour répondre à l'utilité qui en est attendue, devrait recenser et communiquer en temps réel non seulement les autorisations de crédit mais aussi leurs utilisations effectives, impliquerait pour la Banque de France ainsi que pour l'ensemble du système bancaire des investissements très lourds qui entraîneraient inévitablement une augmentation du coût des services bancaires. Or, l'efficacité générale de ce dispositif en matière de lutte contre le surendettement n'est nullement établie.*

➤ *S'agissant du pilotage de l'activité, il m'importe de préciser que s'il est exact que des différences subsistent entre les pratiques des différentes commissions, ces différences, et tout particulièrement celles qui sont citées par le rapport (taux et critères de recevabilité, évaluation des « reste à vivre ») sont la conséquence du statut juridique des commissions dont la loi prévoit l'indépendance sous le contrôle de l'autorité judiciaire. Comme le relève la Cour, la Banque de France a régulièrement adressé à ses unités des instructions pour orienter leur action a entrepris depuis plusieurs années une démarche visant, dans un esprit identique à celui qui est préconisé par la Cour, à convaincre les différents acteurs d'harmoniser leurs pratiques. Au-delà même des membres des commissions, elle conduit cette démarche également vis-à-vis des juridictions qui interviennent dans le traitement du surendettement. Enfin, soucieuse de rendre à la collectivité le meilleur*

service au meilleur coût, la Banque veille, tout particulièrement au respect par ses unités des objectifs fixés par le contrat de service public, notamment en termes de délais moyens de traitement.

➤ *S'agissant des coûts supportés par la Banque pour l'exercice de cette activité, je précise que ceux-ci se sont élevés, come le relève la Cour, à 196 M€ en 2008 et sont estimés à 215 M€ pour 2009 en raison de l'accroissement important du nombre de dossiers déposés. Ces coûts complets sont composés à hauteur de 55 % de frais de personnel, charges sociales comprises et, pour le reste, de charges liées au fonctionnement du dispositif et aux infrastructures. La prise en compte de l'ensemble de ces éléments permet d'estimer le coût moyen complet d'un dossier traité à 1 035 € en 2008 et à moins de 1 000 € en 2009. En revanche, en raison de l'importance relative des charges autres que les frais de personnel, la référence à la notion de coût complet par agent n'apparaît pas pertinente.*

➤ *Enfin, s'agissant de la productivité, l'analyse effectuée par la Cour, sous la forme d'un nombre de dossiers traités annuellement par agent de différentes unités de la Banque, apparaît excessivement schématique pour tenir compte de la réalité et de la diversité des situations. Une telle analyse ne peut, en effet, être menée de manière totalement abstraite en éludant des éléments essentiels de contexte. Ainsi comme le relève la Cour, les chiffres tirés de ce calcul devraient être pondérés par le caractère inégalement difficile des dossiers traités dans les différents départements. D'autres éléments devraient être également pris en compte, notamment le comportement d'acteurs locaux (membres des commissions ; créanciers ; magistrats ; travailleurs sociaux...) qui peuvent influencer notablement sur les temps de traitement des dossiers.*

Pour ce qui la concerne, la Banque de France veille étroitement à la productivité de ses unités à travers un objectif de temps de traitement d'un dossier décomposé entre la phase d'instruction, la phase amiable et la phase de recommandation. Exception faite de quelques profils totalement atypiques, les écarts de productivité entre unités varient, globalement, de 20 % autour des objectifs fixés. Si cette démarche mérite d'être poursuivie en vue d'une réduction au minimum des écarts constatés, l'analyse ci-dessus conduit à contester l'évaluation des gains de productivité potentiels à laquelle il a été procédé par la Cour. La Banque convient en revanche avec cette dernière que l'existence de plusieurs services de traitement des dossiers dans un même département peut contrarier la recherche d'une productivité optimale. Elle partage également l'idée suivant laquelle la diminution des redépôts serait de nature à améliorer l'efficacité de la procédure et à en limiter les coûts. Si elle engage vivement toutes ses unités à poursuivre cet objectif de

diminution des redépôts par la recherche de solutions pérennes, elle se heurte fréquemment dans cette démarche à de vives réticences de la part de différents partenaires, notamment des créanciers.

* * *

Ainsi que le souligne la Cour, la gestion des secrétariats des commissions de surendettement des particuliers par la Banque de France constitue une situation inédite pour une banque centrale et unique au monde. J'insiste tout particulièrement sur le fait qu'il n'entre pas dans les missions de la Banque d'assurer un suivi individuel des surendettés. De manière générale, compte-tenu de l'ampleur déjà prise par cette activité au sein du réseau de la Banque de France, et de la charge financière très lourde qu'elle entraîne - dont l'État ne supporte que partiellement les coûts- je ne peux accepter de nouvelles extensions des attributions de la Banque dans ce domaine.
