

Chapitre II

La prévention du surendettement et l'accompagnement des personnes en situation de fragilité financière : des progrès qui doivent être poursuivis

Les politiques publiques en faveur de l'inclusion bancaire visent non seulement à permettre l'accès à un compte et à des moyens de paiement adaptés aux besoins des personnes, mais également à prévenir le mésusage éventuel des outils bancaires ou financiers mis à la disposition des consommateurs ainsi que les risques d'exclusion résultant d'une situation financière dégradée.

À cet égard, l'encadrement de la distribution du crédit à la consommation s'est traduit depuis 2011 par un assainissement du marché, notamment du crédit renouvelable, et s'est accompagné d'un reflux important du nombre de nouveaux dossiers de surendettement déposés. Le phénomène d'accumulation des crédits à la consommation reste toutefois toujours perceptible dans les échantillons de dossiers analysés par la Cour. La situation actuelle ne paraît donc pas satisfaisante et appelle un renforcement de l'analyse de la solvabilité des emprunteurs préalablement à l'octroi d'un crédit à la consommation.

Enfin, si plusieurs initiatives ont été prises récemment afin de renforcer, en amont du surendettement, la détection et l'accompagnement des personnes fragiles financièrement ou rencontrant des difficultés financières, la mise en œuvre de ces mesures est encore imparfaite et leur impact demeure incertain.

I - Un resserrement du marché du crédit à la consommation qui a conduit à une baisse du nombre de dossiers de surendettement

Plusieurs réformes sont intervenues ces dernières années afin d'encadrer la distribution du crédit à la consommation et circonscrire les risques de surendettement liés à un accès trop

facile au crédit. Ces mesures ont eu un impact macroéconomique très important et ont permis d'assainir le marché du crédit renouvelable. Toutefois, les conditions d'examen de la solvabilité des emprunteurs demeurent insuffisantes, notamment lors de la souscription de crédits sur le lieu de vente ou à distance. C'est vraisemblablement l'une des raisons pour lesquelles, en dépit de la diminution du poids global du crédit à la consommation dans les dossiers de surendettement, le nombre de crédits par dossier reste élevé.

A - Les réformes adoptées depuis 2010 ont contribué à assainir le marché du crédit à la consommation et mieux protéger les emprunteurs

La loi du 1^{er} juillet 2010 portant réforme du crédit à la consommation, puis celle du 17 mars 2014 relative à la consommation, ont mis en place des dispositifs visant à améliorer l'information des emprunteurs, à renforcer les obligations des prêteurs et à lutter contre les dérives du crédit renouvelable (voir annexe n° 12). Ces réformes ont contribué à améliorer les conditions de distribution du crédit à la consommation et à recentrer les crédits renouvelables sur le financement des besoins de trésorerie ponctuels et de petits montants.

1 - Un renforcement de l'arsenal législatif qui a eu un impact fort sur le marché du crédit à la consommation

Mettre fin à l'avantage accordé au crédit renouvelable au détriment du crédit amortissable et recentrer le crédit renouvelable sur le financement des besoins de trésorerie ponctuels et de petits montants étaient l'un des objectifs principaux de la loi du 1^{er} juillet 2010. Cet objectif a été en grande partie atteint : à la suite de la diminution des taux d'usure du crédit renouvelable, un double mouvement s'est opéré de rééquilibrage en faveur des prêts personnels, notamment pour les montants supérieurs à 3 000 €, et de recentrage du crédit renouvelable sur les montants inférieurs à 3 000 €, dont la durée a en outre pu être diminuée grâce à l'introduction d'un amortissement minimum.

Ainsi, alors que le nombre d'ouvertures annuelles de crédits renouvelables dans les établissements spécialisés est inférieur de 26 % en 2015 par rapport à 2010, cette baisse atteint 56 % pour les crédits dont le montant d'autorisation est supérieur à 3 000 €. Le cas d'un des établissements spécialisés interrogés par la Cour peut également illustrer cette tendance : dans son portefeuille, les crédits renouvelables dont le nombre a le moins diminué sont les crédits dont l'encours est inférieur à 1 000 € (163 083 crédits ouverts en 2016 contre 171 063 en 2011, soit - 4,7 %), les crédits ouverts dans les tranches d'encours supérieures ayant connu des baisses comprises entre - 55 % (pour les crédits dont l'encours est supérieur à 6 000 €, passés de 282 673 à 125 489) et - 38 % (pour ceux compris entre 1000 € et 1 500 € d'encours).

Dans son rapport d'avril 2016, le cabinet Athling compare l'évolution entre 2008 et 2015 des caractéristiques des crédits renouvelables distribués par onze prêteurs¹¹⁰ et met en évidence :

¹¹⁰ Ces onze prêteurs représentent 95 % du marché du crédit à la consommation en France en termes d'encours.

- une durée de remboursement très inférieure (de 71,8 mois à 30,3 mois) ;
- un coût moyen pour l'emprunteur (intérêts payés) divisé par 2,7 (535 € contre 1 440 €) ;
- un resserrement des tarifications proposées par les prêteurs (ratio entre coût maximum et coût minimum passé de 3,6 à 2,9) et un rapprochement avec les taux proposés par les banques (taux d'intérêt annuel moyen de 10,5 % contre 15,6 % en 2010).

Au sein de cet échantillon d'établissements, les comptes ouverts avec un plafond inférieur ou égal à 3 000 € représentent près de 78 % des crédits renouvelables. Les montants plafonds accordés apparaissent relativement faibles (à fin juin 2015, 46,4 % étaient inférieurs à 1 525 €) et les réductions de plafond en cours de vie du crédit renouvelable sont deux fois plus nombreuses que les augmentations, dont le nombre a par ailleurs largement diminué (passant de 16 ‰ à fin juin 2015 contre 28 ‰ à fin 2010). En outre, plus de 95 % des utilisations (tirages) sont inférieures à 250 €.

Enfin, le nombre annuel de résiliations de crédits renouvelables dépasse désormais celui des ouvertures¹¹¹, notamment en raison de la réduction de trois à deux ans du délai d'inactivité donnant lieu à résiliation (loi du 1^{er} juillet 2010) mais également de l'introduction d'un délai d'un an d'inactivité entraînant la suspension du contrat (loi du 17 mars 2014), peu de crédits étant réactivés après une suspension¹¹². Cette limite d'un an pour les crédits renouvelables est d'ailleurs contestée par les établissements de crédits partenaires d'enseignes d'équipement de la maison, au sein desquelles il est rare que se produisent la même année plusieurs achats nécessitant de recourir à un crédit : de ce fait, les crédits renouvelables ainsi souscrits n'ont fréquemment de renouvelables que le nom.

Pour protéger le consommateur d'une entrée dans le crédit à la consommation « à son insu », les dispositions des lois de 2010 et 2014 ont fait en sorte de restreindre l'accès au crédit renouvelable sur le lieu de vente, qui constituait traditionnellement le canal de commercialisation privilégié de ce type de crédits¹¹³. La déliaison partielle entre cartes ouvrant droit à des avantages de toute nature et cartes adossées à un crédit renouvelable, l'introduction d'une fonction de paiement comptant pour les cartes de crédit renouvelable¹¹⁴ et l'obligation de proposer une alternative au crédit renouvelable pour tout achat d'un bien supérieur à 1 000 € sur le lieu de vente ont en effet contribué à réduire très sensiblement la distribution du crédit renouvelable au sein de ces enseignes. Selon les estimations du cabinet Athling, les seules dispositions relatives à la déliaison ont ainsi eu pour effet de diviser l'ouverture de comptes de crédits renouvelables en magasin par deux, voire par plus de six selon les enseignes. L'un des principaux acteurs du secteur a indiqué à la Cour que le stock de crédits renouvelables ayant pour support une carte privative avait diminué de 57 % entre 2011 et 2016, passant de plus de 6,4 millions à 2,7 millions.

¹¹¹ De 160 résiliations pour 100 ouvertures en 2012, le rapport est néanmoins redescendu à 1,2 en 2015.

¹¹² Chez l'un des plus importants acteurs du marché du crédit renouvelable, seuls 2 % des crédits suspendus sont ensuite réactivés.

¹¹³ Le crédit sur le lieu de vente représente globalement, en encours, un peu moins du tiers de la production de nouveaux crédits à la consommation (32 %).

¹¹⁴ Le nombre d'utilisations à crédit des comptes a chuté de 27 % entre 2010 et 2015, la moitié de cette chute étant intervenue dès 2011 en raison de l'introduction de l'option « paiement comptant par défaut ».

L'Observatoire des crédits aux ménages¹¹⁵ confirme cette tendance : la part des ménages qui contractent un crédit à la consommation sur le lieu de vente a continué de reculer en 2015 (5,7 % contre 5,8 % en 2014) et la diffusion des cartes privatives poursuit son érosion (4,1 % de l'ensemble des ménages détient une ou plusieurs de ces cartes en 2015 contre 5,1 % en 2014, et 9,5 % des ménages avec crédits contre 11 % en 2014). L'un des établissements spécialisés interrogés par la Cour a ainsi indiqué que la production annuelle de cartes privatives de crédit renouvelable pour le compte de ses partenaires commerciaux était passée de 400 000 en 2009 à 16 000 en 2016. Un autre établissement a signalé que le nombre d'ouvertures annuelles de cartes privatives était passé de 208 000 en 2011 à 34 000 environ en 2016 dans une grande enseigne de bricolage partenaire, et de 46 000 à 2 400 chez un acteur important de la vente par correspondance.

Les cartes associées à un crédit renouvelable

Les différents types de cartes associées à un crédit renouvelable sont :

- les cartes privatives, utilisables au sein d'une enseigne ou d'un réseau d'enseignes ;
- les cartes privatives associées à une fonction de paiement universel (via les réseaux Visa ou Mastercard), utilisables comme des cartes bancaires ;
- les cartes débit/crédit, qui sont des cartes de paiement distribuées par les réseaux bancaires, auxquelles sont adossés un crédit renouvelable. Une fonction peut en outre être activée sur ces cartes permettant de basculer directement les paiements sur le crédit renouvelable en cas de dépassement du découvert autorisé.

Quelle que soit la formule retenue, l'option entre paiement comptant ou à crédit est systématiquement proposée. Le principe de déliaison interdit en outre de subordonner le bénéfice d'avantages commerciaux à l'utilisation de la fonction crédit d'une carte de paiement. Cela ne signifie pas en revanche que les avantages commerciaux associés à une carte de crédit renouvelable et ceux accordés dans le cadre d'un programme de fidélité sec doivent être identiques.

Alors que le nombre de cartes privatives simples est en diminution constante, les cartes de crédit avec fonction de paiement universel et, surtout, les cartes de débit/crédit sont en très forte augmentation. Ainsi, chez l'un des principaux acteurs du marché interrogé par la Cour, alors que les crédits renouvelables en stock avec carte privative ont diminué de plus de 38 %, les cartes avec fonction de paiement universel ont fait un bond de 391 % entre 2011 et 2016. S'agissant des cartes débit/crédit, seul un établissement bancaire a indiqué ne pas en proposer à sa clientèle.

Plusieurs établissements ont également affirmé que les dispositions relatives à la déliaison avaient conduit de nombreuses enseignes à renoncer à tout dispositif de carte privative au bénéfice de cartes de fidélité dite « sèches » (sans crédit associé). En revanche, afin de continuer à proposer à leurs clients des solutions de financement adaptés, ces enseignes ont développé une politique commerciale dynamique (rabais, etc.) et proposé, en partenariat avec des établissements spécialisés, des facilités de paiement, comme le « N fois », échappant à la

¹¹⁵ L'observatoire des crédits aux ménages produit une analyse annuelle des comportements d'endettement des ménages sur la base d'une enquête réalisée auprès d'un échantillon représentatif de ménages français.

législation relative au crédit à la consommation sous réserve de l'absence de frais (ou de l'application de frais d'un montant négligeable¹¹⁶) et d'une durée inférieure à 90 jours¹¹⁷.

Pour l'Observatoire des crédits aux ménages, ces derniers auraient sensiblement modifié leurs pratiques de gestion budgétaire et de financement des petits achats de consommation sous l'effet des lois de 2010 et 2014. Les pratiques antérieures, consistant notamment à rechercher des crédits à la consommation pour financer des dépenses de loisir ou de consommation courante, voire des placements financiers, des dépenses de santé ou les impôts, qui concernaient 13,9 % des ménages en 2007 (26,7 % des ménages endettés), se sont réduites et ne sont plus le fait que de 8,2 % des ménages (17,6 % des ménages endettés). Le recours au crédit serait ainsi plus raisonné que par le passé.

L'ensemble de ces évolutions se sont traduites par une forte décrue des encours de crédit renouvelable (19,7 Md€ fin 2015 contre 31,7 Md€ fin 2007). Le nombre total de comptes de crédits renouvelables a diminué de 30 % depuis 2011 (25 millions aujourd'hui contre 35 millions auparavant) : sur le seul périmètre des adhérents de l'Association des sociétés financières (ASF), près de 9 millions de comptes de crédits renouvelables ont été fermés entre 2010 et 2015¹¹⁸ (voir annexe n° 12).

2 - Une analyse de la solvabilité encore insuffisante

Au-delà du rééquilibrage du marché du crédit à la consommation rendu nécessaire par un développement excessif du crédit renouvelable, la loi du 1^{er} juillet 2010 avait pour ambition plus générale de mieux encadrer la distribution du crédit à la consommation en responsabilisant les prêteurs comme les emprunteurs et en prévoyant des « garde-fous à l'entrée dans le crédit »¹¹⁹. L'évolution du cadre légal a modifié en profondeur la pratique des professionnels, sans pour autant réussir à empêcher la souscription du « crédit de trop » en raison des faiblesses qui demeurent dans l'analyse de la solvabilité des emprunteurs.

Outre l'information de l'emprunteur, la loi du 1^{er} juillet 2010 a renforcé l'examen de solvabilité réalisé lors de la souscription d'un crédit à la consommation, d'une part, en précisant que celui-ci doit reposer sur « un nombre suffisant d'informations » et, d'autre part, en rendant obligatoire la consultation du fichier des incidents de remboursement des crédits aux particulier (FICP). D'après les établissements de crédit, ces apports n'ont pas fondamentalement fait évoluer leurs pratiques, qui comprenaient, notamment, déjà, une consultation préalable du FICP. En revanche, l'impossibilité d'obtenir une preuve objective de consultation du fichier constitue une difficulté nouvelle pour les prêteurs lorsque sont contestées devant les tribunaux les conditions d'octroi des crédits. En effet, la Banque de France ne délivre pas de « récépissé de consultation » et certains tribunaux n'admettent pas les preuves produites par les établissements eux-mêmes.

Sur le lieu de vente ou à distance, les dispositions précitées sont en outre complétées par d'autres obligations. La première consiste à remplir une fiche de dialogue destinée à faire le

¹¹⁶ Environ 1,5 % du montant.

¹¹⁷ Il convient de souligner qu'en l'absence de frais, c'est l'enseigne qui finance le coût de l'étalement des paiements.

¹¹⁸ Solde des ouvertures et des fermetures.

¹¹⁹ Exposé des motifs du projet de loi n° 364 portant réforme du crédit à la consommation.

point sur les ressources et charges de l'emprunteur ainsi que sur son niveau d'endettement et la seconde vise à exiger du demandeur un certain nombre de justificatifs, lorsque le montant du crédit dépasse 3 000 € (article L. 312-17 et D. 312-7 du même code).

Bien que les informations contenues dans la fiche de dialogue doivent faire l'objet d'une déclaration sur l'honneur, pour certains prêteurs interrogés par la Cour, le caractère déclaratif de ce document limite singulièrement son intérêt. On peut également s'étonner que, pour les crédits de petits montants, aucun justificatif ni de ressources ni de charges ne soit réclamé aux demandeurs. En outre, les prêteurs ne disposent pas non plus d'une vue globale sur la situation financière de l'emprunteur pour les crédits de plus de 3 000 €, puisque les justificatifs exigés concernent uniquement l'identité de l'emprunteur, son domicile et son revenu. Seules les ressources et non les charges font donc l'objet d'un examen.

Les établissements de crédit interrogés par la Cour déclarent s'appuyer sur les trois éléments suivants lorsqu'ils étudient la solvabilité d'un emprunteur potentiel : ses revenus, son taux d'endettement et son reste à vivre, auxquels s'ajoute, dans certains cas, son comportement bancaire (sur la base de la notation bâloise). Selon les canaux de vente, les montants empruntés mais également le degré de connaissance des demandeurs, le nombre et la précision des informations exigées peuvent varier : un établissement spécialisé, filiale d'un groupe bancaire, a ainsi indiqué à la Cour qu'il appliquait des montants de reste à vivre différents selon qu'il connaissait déjà et avait « pré-ciblé » sur ce type de prêts le demandeur ou que celui-ci était un nouveau client. Dans quelques cas, certains opérateurs ont mentionné aller plus loin que la réglementation applicable : l'un des principaux acteurs du marché exige ainsi la production, sur le lieu de vente, des justificatifs requis par les textes à partir de 1 500 € de crédit¹²⁰, un autre demande un justificatif de revenus dès 500 € pour tous les nouveaux clients¹²¹ et un troisième requiert la production du dernier relevé de compte bancaire pour les nouveaux clients ainsi que pour ceux qui, bien que disposant d'un compte courant au sein du même groupe bancaire, n'ont ouvert ce compte que depuis moins de six mois. Au-delà de ces exemples, les établissements de crédit s'en tiennent globalement aux prescriptions légales et réglementaires applicables. On observe notamment que les relevés de compte, permettant d'appréhender la situation financière globale du demandeur, ne sont requis que dans des cas très particuliers où le risque, pour le prêteur, est plus élevé, par exemple : pour certains types d'opérations¹²² de regroupement de crédits, pour des crédits de montants très élevés demandés par des clients inconnus, ou lorsque le demandeur est classé dans une catégorie de probabilité de défaut élevée (score de risque important, montant élevé, engagement interne élevé). Un établissement spécialisé sur le crédit renouvelable a précisé qu'aucun justificatif de charges n'était demandé aux emprunteurs potentiels en-deçà d'un montant de 15 000 € de crédit.

Cette situation conduit les prêteurs à octroyer des prêts sans connaître précisément et de manière certaine la situation financière des emprunteurs. Certains sont mieux informés que

¹²⁰ En l'occurrence, la fourniture d'une carte nationale d'identité en cours de validité, d'un relevé d'identité bancaire mentionnant l'adresse du demandeur (ou, à défaut, d'un justificatif de domicile) et d'une carte bancaire (ou, à défaut, du dernier bulletin de salaire).

¹²¹ Justificatif de revenus uniquement.

¹²² Regroupements de crédits, en vente à domicile de crédit à la consommation sur le marché de la rénovation de l'habitat au-delà de certaines tranches d'encours (production des trois derniers mois de relevés d'opérations de tous les comptes bancaires du client).

d'autres néanmoins, telles les filiales de groupes bancaires n'accordant de crédits à la consommation qu'aux clients ayant leur compte courant au sein de la maison mère et demandant expressément à ces derniers de leur autoriser la consultation de leur compte en banque. D'autres prêteurs disposent également de « fichiers internes » partagés entre les établissements appartenant à une même entité juridique : la création de ces fichiers est en revanche complexe, requiert l'autorisation de la CNIL¹²³ et suppose également d'obtenir l'accord du client. C'est la raison pour laquelle très peu de prêteurs se sont lancés dans la création de tels fichiers, dont il est en outre difficile d'anticiper les bénéfices, dans la mesure où l'on constate que beaucoup des crédits à la consommation figurant dans les dossiers de surendettement sont souscrits auprès d'entités différentes (voir *infra* B). En revanche, les établissements de crédit cherchent aujourd'hui à développer un fichier partagé des tentatives de fraude sur la base de documents falsifiés (en cours de négociation avec la CNIL) et à obtenir parallèlement un accès au fichier des cartes d'identité volées ou perdues.

Toutefois, pour utiles qu'elles soient, ces avancées n'auront qu'une portée limitée sur la prévention du surendettement, la situation des personnes surendettées ne relevant pas *a priori* de la fraude, mais plutôt du mensonge par omission. Ainsi, une étude réalisée par un établissement spécialisé sur un échantillon de dossiers de surendettement au sein desquels se trouvaient un ou plusieurs crédits souscrits auprès de lui a mis en évidence que les clients surendettés avaient, au moment de la souscription, omis de mentionner un ou plusieurs crédits à la consommation en cours de remboursement. Moins de 1,4 % des dossiers avaient une saisie des charges correcte, c'est-à-dire conforme à la réalité, l'établissement estimant que dans 90 % des cas, il n'aurait pas accordé de crédit s'il avait eu connaissance de la réalité de l'endettement des demandeurs.

Ces exemples démontrent que l'analyse de la solvabilité des emprunteurs continue de comporter des lacunes et que seule une connaissance plus large (portant sur l'ensemble des crédits à la consommation contractés) de la situation financière des emprunteurs potentiels permettrait d'endiguer le phénomène dit « du crédit de trop », et ce, d'autant plus que l'on observe, dans les dossiers de surendettement, une part toujours importante de crédits à la consommation portés par des prêteurs différents.

¹²³ Voir la délibération de la CNIL n° 2006-243 du 16 novembre 2006 autorisant la modification de deux traitements automatisés de données à caractère personnel mis en œuvre par la société Cetelem ayant respectivement pour finalité la lutte contre les tentatives d'obtentions irrégulières de crédit et la gestion des comptes clients.

