

CRÉDIT AUX PARTICULIERS : LA NOUVELLE RÉGLEMENTATION MET-ELLE FIN AUX QUESTIONS QU'IL POSE ?

MICHEL LECOMTE*

La France vient de se doter d'une nouvelle réglementation sur le crédit à la consommation. Le travail législatif ne s'est pas limité à la transposition d'une directive européenne, mais a intégré un certain nombre de réformes complémentaires. C'est donc un nouveau cadre qui s'impose désormais aux prêteurs comme aux emprunteurs. Au terme d'un tel processus, peut-on considérer que les interrogations que posait l'exercice de cette activité ont trouvé des réponses satisfaisantes et définitives ? Les propos qui suivent tentent d'apporter quelques éléments de réponse.

LE LONG CHEMINEMENT DE LA NOUVELLE LOI

On désigne généralement les crédits

à court terme accordés aux particuliers sous le terme de crédits à la consommation. L'expression est inexacte car les financements ont bien d'autres objets que celui de financer uniquement les dépenses courantes des ménages (il faudrait d'ailleurs définir exactement ce que l'on entend par consommation). Elle est réductrice et ambiguë puisqu'elle tend à développer l'image d'une population d'emprunteurs au comportement frivole et inconséquent par opposition à l'attitude sage des épargnants. Cela contribue, sans doute, à la mauvaise réputation que peuvent avoir ces crédits aux yeux de certains et aux vives attaques dont leur distribution fait régulièrement l'objet. C'est pourtant ignorer combien ils peuvent améliorer les conditions de vie des emprunteurs et en même temps développer l'activité économique. Il est

* Membre du COSEF (Comité d'orientation et de suivi de l'emploi des fonds) du Fonds de cohésion sociale ; président d'honneur, Association française des sociétés financières (ASF).

vrai que ce problème n'est pas nouveau, Aristote comme saint-Thomas d'Aquin condamnaient déjà le prêt avec intérêt et Jean-Baptiste Say déclarait : « On emprunte quelquefois, non pour faire valoir la valeur empruntée, mais pour la dépenser stérilement. »

Cette particularité des crédits aux particuliers explique pourquoi toute volonté de réformer la réglementation qui les concerne donne lieu à des débats difficiles et longs. Un projet de directive visant à harmoniser le crédit à la consommation au sein de l'Union européenne a ainsi été initié à la fin des années 1990, il a fait ensuite l'objet d'une proposition au Parlement européen à l'automne 2002, puis d'une première lecture en avril 2004. Les États membres ont trouvé une position commune en septembre 2007 et la directive a été finalement adoptée en avril 2008, soit plus de dix ans après les premières réflexions. La loi française qui transpose cette directive en y ajoutant un certain nombre de dispositions propres à notre pays a elle-même fait l'objet de débats durant seize mois avant d'être votée en juillet 2010.

On peut comprendre cette difficulté à obtenir un consensus européen tant les réglementations dans les États membres de l'Union européennes recelaient parfois des différences importantes et que chaque pays avait des habitudes et des pratiques auxquelles il demeurait attaché. Mais plus encore, et ce fut le cas aussi en France, il fallait gérer une contradiction entre une tendance en faveur du crédit à la consommation qui s'appuyait sur ses résultats positifs dans la vie

des ménages comme dans sa contribution à l'économie et une autre qui visait à en limiter les excès ou les dérives conduisant à des situations de surendettement ou d'endettement mal maîtrisé.

La loi du 1^{er} juillet 2010 portant sur la réforme du crédit à la consommation fixe donc les nouvelles règles du crédit aux particuliers qui s'appliqueront en France aux établissements de crédit comme aux consommateurs et qui entreront progressivement en vigueur entre l'été 2010 et mai 2011. Quatorze décrets et quatre arrêtés sont en effet attendus et des groupes de travail sont en outre prévus, notamment un comité statuant sur la création d'un registre national des crédits aux particuliers (plus généralement appelé fichier positif).

Sans procéder à une analyse exhaustive de cette loi, on peut cependant en relever quelques points. Les dispositions visent tout d'abord à la mise en place d'un crédit responsable afin de mettre fin aux abus et aux excès notamment dans le domaine de la publicité. Il s'agit d'améliorer l'information du consommateur en attirant son attention sur l'engagement qu'il prend et en interdisant les présentations qui promettent une obtention facile d'un crédit. Ou bien encore en rendant plus transparente la pratique de taux d'appel masquant des taux réels plus élevés. De même, les cartes de fidélité proposées par les distributeurs devront désormais comporter une fonction paiement comptant qui sera sélectionnée par défaut. Les comptes dits *revolving*, maintenant désignés sous le seul terme de « crédit renouvelable » afin d'éviter toute confusion, sont

particulièrement visés en se voyant imposer une fraction d'amortissement obligatoire et une extinction des comptes non utilisés pendant deux ans. Enfin, une plus grande sécurité dans l'octroi des crédits sera obtenue en exigeant du prêteur la consultation obligatoire du fichier des incidents de paiement des crédits aux particuliers (FICP), dont le fonctionnement sera amélioré, et la rédaction d'une fiche d'information et de dialogue pour déterminer la solvabilité de l'emprunteur. Notons encore une réforme des taux de l'usure.

Les dispositions qui viennent d'être ainsi adoptées résultent d'un long processus de concertation qui a mobilisé le gouvernement, les élus, les consommateurs et les établissements de crédit. Imposé à l'origine par la directive européenne dont la transposition en droit français devait être achevée avant mai 2010, il a été l'occasion d'une profonde réflexion sur les conditions de distribution et les modalités de fonctionnement du crédit aux particuliers afin d'aboutir à un crédit exigeant plus de responsabilité chez les prêteurs comme chez les emprunteurs. Ce travail a été suffisamment large pour ne pas penser qu'il marque une étape importante dans la réglementation et vient compléter un dispositif qui n'a cessé de s'améliorer depuis plus de trente ans. Cela n'exclut pourtant pas de poursuivre l'étude sur la manière dont s'endettent les ménages et sur les exigences d'un endettement maîtrisé. Car le cadre réglementaire, s'il les limite, ne détermine pas pour autant les comportements des ménages, ni les stratégies des banques.

Mieux connaître et comprendre les processus d'endettement

La pénétration du crédit

On considère généralement que les ménages français sont moins endettés que leurs voisins européens et moins encore que les consommateurs américains. Ce constat se base sur l'observation de l'endettement comparé au revenu disponible ou encore de l'encours des crédits à la consommation rapporté au PIB. Ce dernier ratio se situe à 12,7 % en France, contre 16,2 % en moyenne pour l'Union européenne. Ce chiffre est pourtant en progression constante puisque depuis 2003, les encours de crédit aux particuliers ont progressé de presque 35 % en s'établissant à 149 Md€ alors que le PIB de la France ne s'accroissait que de 25 %. Le recours au crédit a donc été plus important, mais l'analyse de ces chiffres, quand on les compare à ceux des autres pays, doit être corrigée par l'appréciation du taux de pénétration du crédit chez les ménages. Or ce taux est plus faible en France qu'ailleurs. Cela signifie que nous avons un taux d'endettement pour de nombreux foyers qui est tout aussi élevé, mais qu'il demeure parallèlement une large population ne recourant à aucun financement à court terme. Elle se recrute parmi ceux qui demeurent hostiles au crédit par conviction personnelle ou par un niveau de ressources qui ne le rend pas nécessaire. Mais il y a aussi tous les emprunteurs potentiels qui se voient refuser l'accès à toute forme d'emprunt, même si des solutions de microcrédit personnel

sont aujourd'hui mises à leur disposition.

On a pu se demander si l'endettement des particuliers n'était pas lié à une insuffisance de l'évolution du pouvoir d'achat. Une telle corrélation avait été établie aux États-Unis, montrant qu'une variation modeste ou insuffisante des revenus salariaux s'accompagnait souvent d'un recours accru à l'emprunt, soulignant ainsi une certaine inflexibilité des dépenses. Le phénomène n'a pas été constaté en France et la croissance des encours n'a pas enregistré d'à-coups qui correspondraient à des baisses de revenus. Paradoxalement, malgré l'accroissement du chômage et la faible évolution des salaires, l'année 2009 n'a pas connu un emballement de la demande de crédit. Il est vrai que l'offre des banques a été réduite par la crainte du risque et l'absence de liquidité. En même temps, l'ajustement s'est aussi effectué par une montée des impayés.

Les formes d'endettement

Plusieurs formes de crédit sont proposées par les établissements de crédit. Le prêt personnel est consenti sur la base des revenus de l'emprunteur et généralement délivré sans contrôle de l'utilisation des fonds. Inversement, les crédits affectés ou les opérations de location avec option d'achat comme de location-vente mettent en jeu un vendeur, par exemple un concessionnaire automobile, et impliquent une remise du montant du crédit directement entre les mains de celui-ci. Un gage peut être également constitué. C'est la forme la plus sécurisée de crédit puisqu'elle prévoit un contrôle

strict de l'emploi des fonds et une garantie éventuelle. Prêt personnel et crédit affecté représentent la plus large partie des encours des crédits aux particuliers en atteignant, selon la Banque de France, près de 109 Md€ sur un total de 149 Md€.

Le crédit renouvelable constitue la troisième modalité d'intervention des prêteurs. Il a fait l'objet de nombreuses critiques de la part des associations de consommateurs comme des médias ou des politiques et a concentré une partie de la législation qui vient d'être adoptée. En réalité, c'est plus son évolution lors de ces dernières années que son principe initial qui est responsable de cet opprobre. À l'origine, en effet, le crédit renouvelable était utilisé pour financer des petits achats qui, pris individuellement, ne justifiaient pas la mise en place d'un crédit affecté. C'était le cas des petits appareils, de divers équipements de la maison, voire de l'habillement. Les grands magasins ou les entreprises de vente par correspondance trouvaient dans ce produit un moyen simple pour proposer des solutions de paiement à leur clientèle tout en les fidélisant. Plus tard, les hypermarchés élargirent les possibilités d'utilisation de tels comptes à l'ensemble de leurs marchandises y compris l'alimentaire. Mais l'évolution la plus notable fut la transformation des comptes renouvelables en véritables réserves de trésorerie, souvent accordées avec un minimum de renseignements. Le concept de départ n'était pas malsain, les stades futurs donnèrent l'impression d'une distribution de crédits sans contrôle à des populations mal préparées à gérer un endettement trop

facile. Certes, les distributeurs ont joué un rôle dans le développement de ces techniques en liant l'octroi d'une carte de fidélité à l'ouverture d'un compte, mais curieusement, le législateur s'est plus attaché à cette pratique qu'à l'ouverture de réserves de trésorerie dont le montant autorisé est parfois élevé et régulièrement relevé à la hausse.

Un autre regard sur les formes d'endettement

Ces trois types de financements font partie de la technique bancaire et sont, à ce titre, bien connus et analysés. Les suivis statistiques édités par la Banque de France et aussi par l'Association française des sociétés financières (ASF), dont les membres représentent plus de 50 % des crédits à la consommation distribués, permettent de bien les appréhender et d'en suivre l'évolution. Il existe cependant une autre classification des crédits qu'il serait intéressant d'établir parce qu'elle permettrait de mieux comprendre la manière dont s'endettent les ménages. Elle consisterait à distinguer les endettements liés à un projet et les endettements dits de contrainte. La plupart des demandes de crédit, prêt personnel ou crédit sur le lieu de vente, sont liées à une décision d'investissement : acquisition d'un véhicule, d'un appareil ménager ou électronique, aménagements de la maison. Cette démarche, sous réserve qu'elle demeure raisonnable et maîtrisée, est saine et souhaitable. L'emprunteur anticipe les ressources futures qui lui viendront de ses revenus, salariaux la plupart du temps. Cette anticipation est en même temps facteur de création et de développement économique. On

a ainsi établi la corrélation très étroite entre le niveau de l'industrie automobile et celui des financements accordés pour l'achat des véhicules. À l'opposé, beaucoup d'emprunteurs ont recours au crédit parce qu'ils disposent de revenus insuffisants pour faire face aux dépenses de la vie courante. Or celles-ci sont de plus en plus exigeantes car des besoins apparaissent, notamment par les évolutions technologiques, et beaucoup se sentiraient frustrés de ne pas pouvoir bénéficier des offres d'un marché poussant sans cesse à l'usage de produits nouveaux. À ce titre, la pauvreté - et l'exclusion qui en résulte - n'est pas seulement ressentie comme un manque de moyens d'existence, mais comme une impossibilité à participer à la vie d'aujourd'hui. C'est donc un endettement de nécessité voire parfois de survie. Le recours au crédit est contraint, il ne repose pas sur des ressources à venir et lorsque les conditions d'obtention sont peu exigeantes, la tentation est grande d'y succomber. Tout type de crédit peut évidemment contribuer à cet endettement, mais les réserves de trésorerie, sous forme de comptes renouvelables, en est souvent le vecteur. On pourrait y ajouter les découverts sur les comptes bancaires dont l'utilisation prolongée et constante est souvent le reflet d'une précarité financière. L'accumulation des arriérés de paiement est aussi une façon d'accroître cet endettement de contrainte. À cet égard, il est significatif de noter que la crise des deux dernières années, avec ses conséquences sur le niveau de l'emploi et des revenus, ne s'est pas traduite par une utilisation accrue des découverts, mais par une forte

progression des créances douteuses qui sont passées de 22 Md€ à 32 Md€ entre 2007 et 2009 pour l'ensemble des crédits consentis aux particuliers.

Le suivi de cet endettement de contrainte devrait être un objectif prioritaire car il débouche souvent sur des situations de surendettement avec les conséquences sociales et morales que l'on connaît. Il ne s'agit pas de l'interdire, mais de mieux en contrôler la distribution. Le microcrédit personnel ou social répond à cette préoccupation puisqu'il prévoit un accompagnement des emprunteurs et une garantie extérieure. Il est en outre préconisé que les mensualités ne peuvent être payées par utilisation d'un découvert afin d'éviter toute escalade dans l'endettement. Cette technique de crédit, initiée depuis cinq ans, mérite d'être plus diffusée qu'aujourd'hui en levant les obstacles qui freinent encore son développement.

Maîtriser un meilleur endettement

Analyse individuelle ou vision globale : l'impossible dialogue

Comme tout financement, le crédit aux particuliers est une anticipation de l'avenir. L'incertitude qui caractérise plus ou moins celui-ci est facteur de risque pour le prêteur. La précarité des revenus, l'éventualité de perdre un emploi et les modifications de statut personnel peuvent amener le banquier à refuser une demande de crédit, mais le comportement de l'emprunteur lui-même, son absence de rigueur ou

sa propension à dépenser plus que ses ressources ne le lui permettent sont les éléments de nature à compromettre la bonne fin du crédit lors de son déroulement. La politique de sélection des risques du prêteur est régie par cette nécessité de déterminer l'aptitude de l'emprunteur à disposer de revenus stables et d'un comportement responsable. Il faut, à cet égard, se féliciter que les banques et les établissements spécialisés français ont toujours privilégié une approche de ce type et refusé une distribution de crédits qui serait basée sur la valeur des garanties prises. On voit quelles ont été les conséquences d'une telle politique avec la crise des *subprimes* aux États-Unis et ne pas regretter que la France n'y ait pas succombé même si nous en eûmes la tentation avec les crédits à hypothèques rechargeables.

Contrairement à une opinion complaisamment répandue, les prêteurs ne trouvent aucun avantage à dispenser des crédits susceptibles de ne pas être remboursés ou à prendre des risques injustifiés. Face aux critiques qui leur sont faites, il convient de rappeler que leur action s'inscrit dans un cadre législatif déterminé ; ce sont les autorités et les politiques qui le fixent, et non les banquiers. On ne peut reprocher à ces derniers les insuffisances réglementaires dès lors qu'ils ont respecté ce qui était prescrit. À titre d'exemple, on peut s'étonner qu'il ait fallu tant de temps pour observer que le différentiel des taux de l'usure appliqués aux prêts personnels et aux comptes renouvelables avait favorisé le développement de cette dernière technique.

Pendant longtemps les banquiers

ont pris leurs décisions en examinant les dossiers sur la base des informations recueillies et en jugeant ainsi de la solvabilité de l'emprunteur. Puis progressivement, des approches mathématiques ont été développées pour aider à la sélection des demandes, la loi « Informatique et Libertés » exigeant cependant que la décision finale ne résulte pas d'un traitement automatisé. Les techniques de *scoring* ont montré leur pertinence et leur efficacité. Il a même pu être démontré qu'à partir d'un certain nombre de critères pris en compte, l'ajout de nouvelles informations n'améliorait plus le tri entre bons et mauvais dossiers. Comment alors s'étonner que le recueil d'informations puisse être sommaire pour un niveau de sinistralité donné ? La modélisation des risques par le banquier lui permet avec une assez grande précision de déterminer à l'avance le taux de sinistralité qu'il connaîtra et donc de fixer le taux du crédit en fonction des provisions qu'il devra constituer. Cette situation est source d'ambiguïté comme de malentendus, elle est cause d'un dialogue impossible. En effet, un banquier pourra juger que sa politique de risques lui permet un taux de sinistralité modéré - et globalement on ne pourra pas lui donner tort - et pourtant, simultanément, un emprunteur s'estimera victime d'une mauvaise décision qui l'a conduit à un excès d'endettement. Les médias et les élus politiques réagissent souvent devant le cas de ménages débordés par les engagements qu'ils ont pris et s'étonnent de la prétendue « légèreté » avec laquelle aurait agi le prêteur, mais finalement, c'est opposer une analyse individualisée à une approche globalisée.

On mesure ainsi combien les techniques mathématiques de sélection trouvent des limites en observant, en outre, que fréquemment basées sur des critères de stabilité, elles écartent des emprunteurs solvables, mais n'entrant pas dans les conditions exigées, ou encore des ménages modestes pour lesquels une approche plus humanisée et personnalisée demeure indispensable. La loi du 1^{er} juillet 2010 prévoit la création d'une fiche d'information, il faut espérer qu'elle aboutira à un crédit plus responsable et que les emprunteurs prendront plus conscience des charges qu'ils prennent. La sélection par modélisation du risque n'en disparaîtra pas pour autant, ni l'impossible dialogue évoqué précédemment.

Le taux de l'usure : un outil de pilotage du risque

Le respect d'un taux plafond, dit taux d'usure, rendu obligatoire en France depuis longtemps (ce qui n'est pas le cas de tous les pays de l'Union européenne) limite pour le banquier la possibilité d'enregistrer une trop grande sinistralité, c'est à l'intérieur de ce taux qu'il doit affecter le coût de ses pertes contentieuses. Plus il est élevé, plus il peut prendre des risques. Sa fixation n'est donc pas neutre et ses conséquences non plus en termes de pénétration du crédit dans la population ou de surendettement des ménages. Sa définition n'a pourtant jamais été satisfaisante. Modifiée une fois après sa création, elle vient d'être revue par la nouvelle loi sur le crédit à la consommation. Des effets de seuil comme une absence de leur révision depuis de nombreuses années, des

différences pas toujours explicables entre différents types de crédit avaient suscité de nombreuses critiques. La nouvelle formulation apparaît à ce titre plus satisfaisante, sans résoudre pour autant le problème de la fixation durable d'un taux qui prend en compte les besoins d'ajustement inévitables. Le prix d'un crédit doit prendre en compte plusieurs éléments : le coût d'acquisition d'un dossier, le coût de sa gestion, celui du recouvrement, puis la charge du risque, du refinancement et enfin la rémunération des fonds propres affectés. Or chacun de ces éléments peut varier de manière totalement indépendante. Par exemple, les modifications apportées par Bâle III peuvent accroître le coût des fonds propres sans pour autant modifier les autres paramètres. Les clauses de variabilité du taux de l'usure sont donc très difficiles à définir. Bien que cela ne soit pas la solution retenue, on pourrait imaginer que les taux de l'usure soient administrés comme le sont les taux du livret A. Cela permettrait de mieux réagir aux différents facteurs qui influent sur le prix de revient des opérations pour le banquier, voire éventuellement mieux orienter les types de crédit distribués. Une politique active et orientée de l'endettement des ménages pourrait ainsi être développée.

Le fichier positif : une interrogation

Demeure enfin le problème du fichier positif. La loi a prévu la création d'un comité, non pas pour juger de son opportunité, mais des conditions de sa mise en œuvre. Les opinions sont

partagées à ce sujet et les positions des uns et des autres bien connues. Aux arguments développés, on pourrait ajouter celui que les grandes banques ont longtemps vu dans ce dispositif un instrument de concurrence déloyale au profit des nouveaux entrants sur le marché, mais cela mérite d'être relativisé après la crise financière que nous venons de traverser. Il s'agit surtout de connaître l'efficacité d'un tel fichier. Des éléments d'information peuvent probablement être ajoutés aux FICP. Faut-il aller jusqu'à un recensement complet des crédits en cours ou simplement autorisés ? La réponse n'est pas facile à donner. Beaucoup pensent qu'un tel fichier constitue la seule réponse pour éviter l'accumulation des crédits et citent volontiers l'exemple des pays étrangers comme celui de la Belgique. Or il n'est pas établi que le surendettement y a diminué sensiblement et l'on oublie de prendre en compte la présence ou non d'une loi sur l'usure. Car, en définitive, la liberté plus ou moins grande de prise de risques que laisse une réglementation des taux plafonds agit tout autant sur l'endettement des ménages. On attend des études à venir qu'elles vérifient les liens qu'il peut y avoir entre fichier positif et présence (et niveau) d'un taux d'usure. Une réduction du surendettement passe-t-elle par la création d'un fichier recensant l'ensemble des crédits d'un emprunteur ? Ou par une meilleure définition des marges que laisse aux prêteurs le taux de l'usure ? Le débat mériterait d'être ouvert.

La nouvelle loi sur le crédit à la consommation marque une étape

importante et devrait modifier sensiblement la distribution des financements aux particuliers dans les années à venir. Même si l'on peut regretter certaines dispositions ou l'absence de certaines autres, un travail intéressant a été accompli non seulement pour transposer la directive européenne, mais aussi pour obliger les prêteurs comme les emprunteurs à des comportements plus responsables. On peut regretter que les débats n'aient pas mis plus en évidence la nécessité de mieux former les consommateurs à la gestion de leur budget ou aux techniques financières. L'arsenal réglementaire ne peut suffire à empêcher le besoin de consommer ou d'acquérir le dernier produit de la technique. Il suffit pour s'en convaincre de regarder la part que représentent

désormais les frais de communication, téléphonie ou Internet, dans les dépenses de certains foyers. On pense également que ces débats auraient pu davantage aborder le problème de l'exclusion bancaire en traitant du cas de ceux qui sont aujourd'hui privés de toute possibilité d'emprunt. On sait pourtant, les premières opérations de microcrédit personnel le prouvent, que beaucoup témoignent de la rigueur nécessaire pour tenir leurs engagements. Le propre d'un processus législatif n'est pas de bloquer toute réflexion une fois qu'il est achevé, même s'il fixe un cadre d'action pour un certain temps. À ce compte, la recherche d'un crédit aux particuliers, juste, socialement profitable et économiquement efficace, continue.

