

# ENDETTEMENT ET SURENDETTEMENT DES MÉNAGES

YVES ULLMO,

SECRETÉNAIRE GÉNÉRAL DU CONSEIL NATIONAL DU CRÉDIT

Les réflexions qui suivent ont pour objet d'apprécier l'étendue, les causes et les effets du surendettement des ménages dans l'évolution récente de la France. Il n'est pas possible de mener cette étude sans une appréciation globale de leur endettement. En effet, on verra que la notion de surendettement est mal définie, en conséquence sa mesure est peu précise et les références à l'endettement sont indispensables pour servir les vides à la réflexion.

On abordera successivement cinq points : Les Français sont-ils surendettés ? Qui est surendetté ? L'incidence du surendettement sur l'activité des établissements du crédit et ses incidences macro-économiques. Enfin, on essaiera de tracer quelques perspectives.

147

## *LES FRANÇAIS SONT-ILS SURENDETTÉS ?*

Aucune comparaison internationale directe du surendettement n'est possible. C'est donc à travers une analyse rapide des taux d'endettement par rapport aux revenus que l'on peut essayer d'y voir plus clair. Les chiffres disponibles sur l'endettement font ressortir que les ménages français sont moins endettés que les ménages américains, britanniques, allemands mais plus endettés que ceux de l'Europe du Sud.

Mais le taux d'endettement en France a fortement cru en particulier depuis la levée de l'encadrement du crédit. Il serait certainement souhaitable de faire la distinction entre les facteurs d'offres circonstanciels et les facteurs de demande des ménages. Pour cela il est sans doute nécessaire de distinguer entre l'endettement pour l'immobilier et l'endettement à court terme (crédit de trésorerie), même si les limites entre ces deux catégories d'endettement tendent à s'estomper : une partie des crédits de trésorerie est constituée par des crédits à l'équipement du logement liés à la construction de nouveaux

## ÉLÉMENTS DE COMPARAISON INTERNATIONALE (EN %)

A la fin 1990	Fr.	All.	R.-U.	E.-U.	It. (estim.)	Jap.	P.-B. *	Esp.
Endettement global des ménages en part du PIB	35,7	31,5	81,3	71,0	10,5	34,1	29,8	57,9
Part des crédits de trésorerie dans l'endettement global des ménages	11,7	33,2	13,8	27,2	24,2	31,6	13,7	11,6
Encours des crédits de trésorerie sur dépenses de consommation des ménages	7,0	22,9	15,3	29,0	4,1	18,5	6,9	10,8

\* Données relatives à l'année 1989.  
Source : Service des Economies Etrangères, Banque de France.

logements ou aux transactions sur des logements existants et inversement des crédits hypothécaires peuvent recourir des dépenses de consommation (*cf. infra*).

En effet, le volume global de la demande des crédits immobiliers, et la part financée sur les crédits obéissent à des déterminants économiques et institutionnels qui diffèrent fortement suivant les pays et qui nécessiteraient une analyse approfondie : situation démographique et formation de nouveaux ménages, importance des migrations internes, histoire de l'inflation qui a fait que, notamment en France, on a pu s'endetter dans les années 70 pour acheter son logement à des taux d'intérêt négatifs, parts respectives à l'accession à la propriété et à la location<sup>1</sup>, importance de l'intervention publique notamment en matière d'exigence d'épargne préalable et d'apport personnel, de subventions et bonifications d'intérêt voire d'éventuelles déductions fiscales des intérêts. Les comparaisons doivent également tenir compte de l'effet arithmétique du taux d'intérêt nominal auxquels les crédits ont été consentis et de leur durée<sup>2</sup>. Tous ces facteurs rendent une comparaison internationale difficile à interpréter.

On peut ainsi penser que le développement de l'endettement des ménages s'est fait essentiellement à travers des crédits de trésorerie. En l'espèce le rôle des différentes modalités de l'offre bancaire (vente à tempérament classique, crédit personnel ponctuel, découvert bancaire, crédit revolving avec l'importance croissante des crédits liés aux cartes privatives) a certainement été déterminant. Des facteurs macro-économiques ont dû également jouer un rôle : la demande de crédits de trésorerie a probablement tendance à s'accroître dans les périodes de ralentissement du revenu réel qui ont occupé

<sup>1</sup> L'Allemagne se caractérise par un pourcentage important de locations.

<sup>2</sup> Cet effet joue également, mais à un bien moindre degré, pour les crédits de trésorerie.

ENDETTEMENT ET SURENDETTEMENT DES MÉNAGES

une partie importante des années 80, avec sans doute un effet d'acquis quand le revenu réel recommence à croître. Il faut également noter le rôle que joue aux Etats-Unis et en Grande-Bretagne le gage de trésorerie sur des hypothèques immobilières (*equity loans*) ; de premiers prémices de cette technique apparaissent en France.

L'endettement brut est-il vraiment significatif et ne serait-il pas plus logique de raisonner en termes d'endettement net, c'est-à-dire de prendre en compte les actifs et les créances pour les défalquer ? Les analyses de la situation des ménages américains font en général ressortir, au regard de la croissance de leur endettement brut, que leur situation patrimoniale nette reste très positive (supérieure en pourcentage du revenu à quatre fois leur endettement brut et à leur patrimoine net total, et à plus de 2,5 pour le seul patrimoine financier net), en raison de la croissance des valeurs boursières, des droits à pension, et jusqu'à récemment de la valeur des logements. Une situation analogue peut être constatée en Grande-Bretagne et au Japon.

RATIOS PATRIMOINE / REVENU ET DETTE / REVENU DES MÉNAGES (1)

	1970	1975	1980	1985	1986	1987	1988
Etats-Unis							
Patrimoine net / Revenu	4,53	4,25	4,78	4,58	4,66	4,62	4,58
Patrimoine net financier / Revenu	2,86	2,46	2,71	2,70	2,74	2,65	2,64
Passif total / Revenu	0,71	0,70	0,80	0,88	0,92	0,94	0,94
Japon							
Patrimoine net / Revenu	3,98	4,14	5,04	5,74	6,48	7,80	nd.
Patrimoine net financier / Revenu	0,97	0,99	1,24	1,66	1,85	2,17	nd.
Passif total / Revenu	0,60	0,62	0,76	0,90	0,93	1,02	nd.
Royaume-Uni							
Patrimoine net / Revenu	4,07	4,07	3,91	4,48	4,88	5,10	nd.
Patrimoine net financier / Revenu	2,26	1,39	1,19	1,65	1,84	1,82	1,79
Passif total / Revenu	0,57	0,64	0,51	0,80	0,87	0,93	0,99
Italie							
Patrimoine net / Revenu	nd.	nd.	nd.	nd.	nd.	nd.	nd.
Patrimoine net financier / Revenu	nd.	0,98	0,97	1,29	1,45	1,48	1,56
Passif total / Revenu	nd.	0,09	0,07	0,08	0,10	0,10	0,11
France							
Patrimoine net / Revenu	nd.	3,50 (3)	3,62	3,57	3,73	3,63	nd.
Patrimoine net financier / Revenu	0,97	0,80	0,84	0,98	1,15	1,03	1,14
Passif total / Revenu	0,58	0,59	0,62	0,63	0,67	0,74	0,76

149

(1) : Revenu = revenu disponible brut des ménages, y compris les entrepreneurs individuels.

Patrimoine financier = liquidités et autres placements financiers détenus par les seuls ménages (à l'exclusion des portefeuilles des caisses de retraite). Les actions sont complétées pour leur valeur boursière, les autres placements sont pris en compte pour leur valeur nominale.

Patrimoine = patrimoine financier + immeubles et terrains.

(2) France : immeubles et terrains : Source INSEE : comptes de patrimoine.

(3) Année 1977.

Source : sauf indication contraire. Revue économique de l'OCDE n° 14, printemps 1990 ; « L'épargne dans les pays de l'OCDE : tendances et comportement ». A. Dean, M. Durand, J. Fallon et P. Hoeller.

Source : Rapport Conseil National du Crédit, 1989.

Si on veut apprécier les potentialités de surendettement, comme c'est notre propos, il semble que le raisonnement en termes d'endettement net doit être fortement nuancé. Ce qui compte en effet, c'est la capacité de payer les intérêts et le remboursement des dettes brutes. De ce point de vue, la liquidité de l'actif joue une influence déterminante. Ceci est vrai des actifs immobiliers, et la vente forcée de l'habitation principale est évidemment un signe de surendettement. Les actifs mobiliers eux-mêmes sont plus ou moins liquides et comportent en partie des engagements à long terme dont on ne peut se dégager sans pénalités. Enfin les valeurs d'actif sont extrêmement sensibles aux fluctuations de la conjoncture immobilière et boursière, comme en témoigne l'expérience récente, alors que le montant nominal des dettes, et pour un pourcentage très important leurs taux, sont fixés dès le départ et non susceptibles de modifications.

Si on considère la situation des ménages français on constate une croissance très rapide du pourcentage des ménages endettés — interrompue récemment — c'est-à-dire de la diffusion de l'endettement ; et une des premières questions qui s'est posée lors des premières analyses menées sur le surendettement était de savoir si l'intensification de l'endettement ne prendrait pas le relais de la diffusion. On reviendra plus tard sur ce point.

Un examen de l'endettement<sup>3</sup> selon les catégories professionnelles fait ressortir que les plus endettés sont les agriculteurs, les chefs d'entreprises, les artisans, les commerçants, mais ceci s'explique parce qu'une partie de leur endettement correspond au financement de leur activité professionnelle sans que se fasse nécessairement le partage de façon très assurée. Les cadres sont plus endettés que les autres professions salariées (professions intermédiaires, employés, ouvriers) pour lesquelles la proportion des ménages endettés est assez analogue. Enfin les retraités inactifs sont les moins nombreux à être endettés, car ils disposent d'un patrimoine ou sont trop âgés pour s'endetter.

C'est la tranche d'âge 33-44 ans qui est la plus endettée — plus de 60 % contre 45 % pour les 45-54 ans et 38 % pour les 55-59 ans —. Ceci est conforme à la théorie du cycle de vie, en fait un calendrier de l'achat de la résidence principale et des équipements qui lui sont liés.

Une enquête de l'Observatoire de l'Endettement des ménages créée en 1989 pour les principaux établissements de crédit et réalisée en novembre 1990 fournit des informations sur la situation et l'évolution récente de l'endettement. Un ménage sur deux (50,6 %) était endetté fin 90. Ainsi qu'on vient de l'indiquer, cette part des ménages endettés s'est réduite de 2,5 % en un an, cette réduction provenant des seuls crédits de trésorerie. Il faut souligner la prépondérance de l'endettement immobilier : les 2/3 des ménages endettés le sont au titre de l'immobilier, qu'il s'agisse de

3 Il s'agit de la proportion de ménages endettés et non de la charge de l'endettement en valeur.

l'acquisition de leur résidence principale (48 %), de celle d'autres biens (11 %) ou de travaux sur leur logement (8 % environ).

Parmi les ménages qui investissent dans le logement, 70 % n'utilisent pas de crédit de trésorerie alors que 33 % y ont également recours. Par ailleurs, 1/3 des ménages endettés ne le sont qu'au titre des crédits de trésorerie. Enfin, et on rejoint les indications présentées plus haut, le statut d'occupation des ménages endettés est une variable clé dans la détermination du profil d'endettement. De multiples critères (âge, revenu) y sont rattachés. Selon l'Observatoire de l'Endettement, on peut distinguer globalement deux archétypes d'endettement :

— l'endettement immobilier des ménages est plus fréquent dans les communes rurales et les petites agglomérations, chez les couples mariés, dans la tranche d'âge 35-44 ans, chez les ménages disposant de revenus supérieurs à la moyenne ;

— l'endettement à la consommation est plutôt répandu chez les ménages urbains (célibataires ou concubins, plutôt jeunes ou à faibles revenus).

### QUI EST SURENDETTÉ ?

Il existe au moins trois approches du concept de surendettement :

— une approche par les difficultés potentielles, c'est-à-dire par une approche des risques de difficulté à honorer la dette ou en d'autres termes de la probabilité d'apparition d'incidents de paiement. Cette appréciation peut se faire de façon externe, par une mesure de la charge des emprunts ou de façon subjective par interrogation des emprunteurs ;

— une approche par les difficultés effectives. L'apparition d'incidents de paiement est le révélateur du surendettement. Encore faut-il apprécier l'importance de ces incidents ;

— une approche par l'actif net : lorsque celui-ci se détériorerait fortement ou *a fortiori* serait négatif le surendettement apparaîtrait. Cette dernière approche peut être statique. Elle peut également être dynamique et se fonder sur le concept de revenu permanent : elle se traduirait alors par une capacité d'épargne en permanence insuffisante.

Enfin, il faut superposer à ces trois approches les notions d'illiquidité et d'insolvabilité. La distinction entre elles, souvent difficile à opérer, revêt néanmoins une importance considérable dans les modalités de traitement du surendettement. Faut d'informations statistiques suffisamment récentes sur le patrimoine net des ménages, seuls les deux premiers types de mesures sont actuellement disponibles. Il faut par ailleurs rappeler les réserves déjà exprimées au paragraphe précédent quant à l'utilisation du patrimoine net comme une mesure de difficultés éventuelles de paiement.

paragraphe précédent quant à l'utilisation du patrimoine net comme une mesure de difficultés éventuelles de paiement.

• En ce qui concerne l'approche par les difficultés potentielles, il faut d'abord rappeler — ces calculs ont fait l'objet d'une grande publicité — l'estimation effectuée par le Comité des Usagers en 1989 à partir de l'exploitation de l'enquête actifs financiers INSEE 1986. Il s'agit là d'une définition conventionnelle de la potentialité du surendettement. On a ainsi estimé que si l'on s'en tient aux deux premiers quartils du patrimoine, 200 000 ménages environ supportent des mensualités de remboursement qui dépassent 60 % de leur revenu et peuvent être considérés comme surendettés. Il s'agit là d'une définition à la fois conventionnelle et très brute, car faute d'une information statistique suffisamment précise, il peut y avoir des difficultés de paiement dans les tranches de revenu et/ou de patrimoine plus élevées<sup>4</sup>.

Il est intéressant à cet égard de souligner qu'au Royaume-Uni on considère qu'il y a surendettement quand le revenu disponible de l'emprunteur après remboursement des échéances est inférieur à la moyenne des dépenses des ménages de sa catégorie socio-professionnelle.

152

Les travaux de l'Observatoire de l'Endettement permettent une autre approche, en l'espèce subjective, vu à travers le pourcentage des ménages qui jugent leur charge de remboursement trop ou beaucoup trop élevée (12 % des ménages endettés sont dans ce cas). Ils se caractérisent par un niveau des revenus faible et une taille d'une famille plus importante que la moyenne. On les trouve tout particulièrement dans les accédants à la propriété ayant emprunté au titre des PAP et dans les locataires HLM. Ils accumulent plusieurs types de crédits, et il semble bien que l'utilisation du découvert bancaire soit très significative de leurs difficultés.

L'Observatoire de l'Endettement est allé plus loin et, mêlant approche subjective et examen des caractéristiques objectives, a établi une typologie des ménages en sept profils : cette typologie permet d'estimer à près de 130 000 (1,2 % des ménages endettés) les ménages mal endettés qui semblent avoir perdu le contrôle de leur endettement. Ce sont généralement de jeunes ménages à faibles revenus ayant deux enfants, pour la plupart accédant à la propriété, qui pratiquent la fuite en avant en multipliant les crédits de trésorerie et les découverts bancaires.

Deux autres profils semblent également comporter des potentiels de surendettement :

— les accédants à risque (6,9 % du total des emprunteurs) : ils n'ont pas de crédits de trésorerie mais plusieurs crédits pour acquérir leur résidence

<sup>4</sup> En matière de crédit immobilier, l'utilisation traditionnelle du taux d'effort correspond à la même approche, à titre préventif.

principale. Leurs charges sont supportées, mais leur situation fragile ;

— les ménages à crédits (14,5 %) endettés pour acquérir leur résidence principale. Ils doivent également recourir systématiquement au crédit de trésorerie. Ils estiment leurs charges difficiles à supporter.

• Les statistiques relatives à l'action des Commissions Neiertz relèvent de la deuxième approche : celle par les difficultés effectives. Leur interprétation est extrêmement délicate car on a fait l'hypothèse en 90 qu'en dehors d'une première période de mise en œuvre de la loi Neiertz — le stock des bénéficiaires potentiels des dispositions de cette loi déposant des dossiers auprès des Commissions — on arriverait à un flux nettement inférieur de demandes nouvelles. C'est dire aussi que les chiffres disponibles ne sont pas comparables aux estimations en termes de stock qu'on vient de donner<sup>5</sup>. Les premières semaines qui ont suivi l'entrée en vigueur de la loi ont été effectivement marquées par une affluence considérable de demandes, environ 16 000 par mois. Ce rythme s'est progressivement infléchi pour s'établir à partir de l'été 90 aux alentours de 6 500 par mois. Contrairement à ce qui était espéré, il s'est stabilisé à ce niveau et ce n'est qu'à partir de mai 1991 qu'il s'est approché du montant mensuel de 5 000. Au 31 juillet 1991 : 132 000 dossiers avaient été déposés<sup>6</sup> (dont 75 % avaient été traités).

Il faut noter enfin la part croissante dans les dépôts de dossiers de ce que l'on pourrait appeler les surendettés sociaux par rapport aux surendettés bancaires. Il s'agit de débiteurs dont l'endettement résulte non de dettes bancaires mais de l'incapacité de faire face aux dettes de la vie courante (arrêtés de loyers, dettes de chauffage, électricité, etc.). La lettre de la loi Neiertz conduit les commissions à intervenir dans de telles hypothèses, mais on peut se demander, on y reviendra, si le dispositif est à cet égard bien adapté.

Les premières analyses effectuées sur le fonctionnement des commissions de conciliation font ressortir deux caractéristiques majeures des surendettés au sens de la loi Neiertz :

— ils se répartissent de façon à peu près égales entre surendettés actifs et surendettés passifs. Le surendettement actif traduit l'imprévoyance ou la myopie du ménage qui surestime ses ressources ou néglige la charge du remboursement, le surendettement passif correspond à tous les événements de nature accidentelle qui provoquent une diminution du revenu (pour l'essentiel chômage, divorce). Sans doute le partage entre ces deux types de

<sup>5</sup> Il serait souhaitable d'essayer de faire un pont, probablement par l'introduction de questions supplémentaires dans l'enquête de l'Observatoire de l'Endettement, entre les « surendettés Neiertz » et la population générale des endettés.

<sup>6</sup> 10 % de ces dossiers environ ont été jugés irrecevables. Le taux de succès (plans signés sur le total des plans et des constats de non accords amiables) s'est élevé dans la période récente à 60 %. La moyenne depuis la mise en œuvre de la loi Neiertz étant d'environ 51 %. Les clôtures de dossiers pour raisons diverses représentent 10 % du nombre de dossiers.

surendettés est-il en partie subjectif et contestable. Il est néanmoins intéressant qu'il recoupe une enquête sociologique (non représentative) qui avait été effectuée par le CREP pour le Comité des Usagers et qui distinguait quatre catégories : les victimes (budget très serré, sensibilité à d'éventuels incidents), les cigales à revenu moyen où l'endettement semble relever d'un choix de vie, les as du crédit (aux ressources importantes et pratiquant le crédit mobilier, c'est-à-dire une certaine fuite en avant) et les fourvoyés (victime d'un engrenage résultant d'une décision d'emprunt impulsive et sans rapport avec leur capacité de remboursement) ;

— on peut également opposer les surendettés parisiens pour lesquels les crédits de trésorerie jouent un rôle prépondérant et ceux de la province où la charge de l'endettement provient principalement des emprunts immobiliers.

Il reste que l'information disponible sur les causes du surendettement reste impressionniste et mériterait d'être approfondie par des travaux sociologiques plus approfondis et représentatifs, ceci tout particulièrement en vue de la révision éventuelle de la loi Neiertz.

### *L'INCIDENCE DU SURENDETTEMENT SUR LES ÉTABLISSEMENTS DE CRÉDIT*

154

Le surendettement pose aux banques un problème de risque accru et de responsabilité.

- S'agissant du risque, il faut d'abord noter sur le plan quantitatif la montée des incidents, des provisions et des pertes finales.

Il n'existe pas de données chiffrées globales permettant d'isoler la mesure du risque encouru par les banques au titre du surendettement des ménages. Toutefois une étude réalisée par la Commission bancaire en 1988 indiquait que le ratio créances douteuses/encours brut avoisinait 7,5 % pour l'ensemble des financements de biens de consommation : 5 à 6 % pour les véhicules automobiles neufs et les prêts personnels mais 9 % pour les biens d'équipement ménager et 16 à 18 % pour les véhicules d'occasion.

Dans son rapport annuel 1990 la Commission bancaire indique que les créances douteuses ont augmenté de 33,7 % chez les établissements spécialisés dans le financement des particuliers hors immobilier.

Ces données ne doivent toutefois pas être confondues avec le taux de pertes finales qui reste de l'ordre de 1,3-1,4 %.

Mais les incidents augmentent également pour les distributeurs de crédits immobiliers. Les établissements spécialisés dans ce secteur ont vu leurs créances douteuses passer de 4,6 % des crédits bruts à 5,2 % entre 1989 et 1990.

Sans doute une part de cet accroissement est-il dû au retournement conjoncturel de la fin 90 et à la montée induite du chômage. Il est certain néanmoins que la très vive concurrence que les différentes catégories d'établissements de crédit se sont livrés dans le domaine des crédits de trésorerie s'est traduite par l'ouverture de crédit à des catégories d'emprunteurs de plus en plus fragiles. De même le nombre de crédits obtenus auprès d'établissements différents avait tendance à croître.

Une seconde question se pose : est-ce que le dispositif même de la loi Neiertz ne va pas induire un laxisme supplémentaire de la part des emprunteurs ? La question est controversée. Sur le plan des principes, la possibilité, largement médiatisée, d'obtenir des rééchelonnements, des réductions d'intérêt, voire des remises de dette peut contribuer à un changement d'attitude à l'égard de la contrainte budgétaire qui était traditionnellement attachée aux charges d'emprunt. A cet égard les établissements spécialisés ont fait valoir que 50 % environ de leurs dossiers faisant l'objet de la procédure Neiertz n'avaient pas fait l'objet d'incidents avant ce dépôt. Certains en déduisent le signe d'une incitation au laxisme.

Cette appréciation mérite d'être nuancée : le multi-endettement peut rendre ces chiffres trompeurs. Surtout on peut estimer que la loi Neiertz a permis à des emprunteurs en difficulté de se tourner vers les commissions de conciliation en anticipation d'incidents qui auraient eu lieu de toute façon. Ceci correspond bien à l'objet social de la loi et se traduirait d'ailleurs par la possibilité de la recherche d'une solution avant que la situation du débiteur ne soit définitivement compromise par l'effet boule de neige, ce qui joue aussi à l'avantage des prêteurs. Une autre remarque peut être faite : l'inscription automatique des emprunteurs ayant déposé des dossiers au Fichier des incidents de paiement tenu par la Banque de France, dans la mesure où elle est largement interprétée comme une interdiction de crédit, pourrait bien à l'avenir jouer un rôle préventif, à la fois à l'égard des utilisateurs de la loi, et plus encore du surendettement. Un nombre croissant de retraits de dossiers avant examen par la Commission pourrait en être le signe. Dans la même optique il faut enfin souligner que l'établissement ou le refus d'un plan conventionnel impliquent logiquement que le recours au crédit deviendrait impossible. C'est dire qu'il est trop tôt pour juger des conséquences de la loi Neiertz sur le comportement des emprunteurs. Mon sentiment personnel, j'y reviendrai, est qu'elle tiendrait plutôt à exercer une influence restrictive sur les imprudences des surendettés actifs.

Une dernière annotation en ce qui concerne le risque bancaire : certains ont pu craindre que le développement du surendettement des ménages constitue un élément supplémentaire des risques de système qui menacent le système financier. Les indications qui viennent d'être données montrent qu'il n'en est rien : activité de crédit classique même si elle est nouvelle pour les

banques *stricto sensu*, effets micro-économiques susceptibles d'approches statistiques, absence de répercussions en chaîne.

- Le surendettement pose également un problème de *responsabilité* des banques.

Sur le plan juridique, si celle-ci fait l'objet de dispositions légèrement différentes en ce qui concerne les commissions de conciliation<sup>7</sup> et la phase judiciaire proprement dite, elle est fondée sur « l'obligation de conseil » dont le principe et les modalités tendent à être progressivement définies par la jurisprudence. A ce jour aucune jurisprudence significative n'a été prononcée à ce sujet.

Sur le plan des faits, si la majeure partie des établissements de crédit ont un traitement du risque — qui peut se situer à des niveaux plus ou moins élevés — qui les conduit à opérer une sélection de leur clientèle<sup>8</sup>, il n'en demeure pas moins que l'on constate trop souvent pour que cela soit purement anecdotique des exemples d'offres de prêts personnels diffusées par correspondance tous azimuts<sup>9</sup>, des distributions de cartes privatives où le montant plafond des prêts est sans proportion avec le revenu disponible, ou encore des taux d'effort pour l'acquisition de véhicules automobiles d'occasion supérieurs à 50 %, alors qu'on sait que les emprunteurs pour l'achat de véhicules d'occasion constituent une catégorie à risque élevée. C'est dire que ce dossier reste ouvert.

Sur le même plan, il faut également noter, comme en témoigne l'usage croissant des découverts dans le cas du surendettement, les interférences entre le surendettement et les chèques sans provision dans le cas des découverts non autorisés. Les travaux de Comité des Usagers, qui ont montré la contradiction qu'il peut y avoir entre la pratique des crédits non autorisés et les sanctions pour chèques sans provision, ont conclu au caractère souhaitable de la contractualisation des découverts, qui pourrait bien exercer un effet positif dans la lutte contre le surendettement.

### QUELLES INCIDENCES MACRO-ÉCONOMIQUES ?

En tant que tel, le surendettement est un phénomène individuel et social qui n'a pas d'implications macro-économiques. On est donc ramené ici à l'endettement des ménages. Seule, à la limite, l'idée selon laquelle la croissance du surendettement traduirait un développement « excessif » de

<sup>7</sup> En pratique, la responsabilité d'un établissement de crédit ne peut être mise en cause devant les commissions Neiertz, car celles-ci, de par la nature de leur mission, sont conduites à rechercher un consensus qui pourrait difficilement être atteint si l'accent était mis sur la recherche des responsabilités des différents partenaires.

<sup>8</sup> Cf. utilisation du crédit scoring, pratique généralisée dans les établissements spécialisés et en développement chez les banques.

<sup>9</sup> Même si l'octroi d'un crédit ne suit pas nécessairement la première approche marketing.

l'endettement des ménages pourrait justifier un lien entre surendettement et endettement en la matière.

Deux idées ont été mises en avant : l'endettement des ménages, du moins en ce qui concerne les crédits de trésorerie, contribuerait d'une part à détériorer la balance commerciale et d'autre part à la baisse du taux d'épargne des ménages.

Il est à peine besoin d'insister sur le premier point. Des calculs arithmétiques essayant de quantifier la part d'importation des biens d'équipement ou de consommation des ménages financés sur les crédits de trésorerie sont sans doute possibles. Mais il est clair que des facteurs beaucoup plus fondamentaux sont en œuvre pour déterminer le solde commercial, et que l'effet spécifique des crédits aux personnes relèvent au mieux du bruit de fond.

En fait, la question importante est de savoir si la déréglementation, et l'expansion du crédit aux personnes qui en ont résulté, ont pu contribuer significativement à la baisse du taux d'épargne des ménages constatée notamment dans la deuxième partie des années 80, et de façon induite à la baisse du taux d'épargne national <sup>10</sup>.

Sur ce point, les travaux économétriques effectués en France ne sont pas conclusifs. Pour les uns (Sicsic, Chauveau et Khong) la croissance des crédits de trésorerie expliquerait un point de baisse du taux d'épargne sur les cinq constatés entre 1981 et 1987, cet effet se situant essentiellement entre 1985 et 1987. Au contraire pour Sterdyniak et dans une étude plus récente d'Artus, Legros et Nicolai (sur la consommation finale, alors que l'étude de Sicsic agrège la consommation finale et la FBCF des ménages), le crédit n'a pas d'influence significative.

Il est sans doute possible que dans la période de très fort accroissement quantitatif — car c'est l'accroissement d'une année sur l'autre du montant des crédits distribués qui exerce un effet —, les crédits de trésorerie aient exercé un effet de lissage de la consommation qui tendrait à disparaître voire à s'inverser avec le ralentissement de ces crédits. Le crédit aux personnes peut être en effet considéré comme la suppression d'une imperfection du marché du capital — impossibilité ou difficulté pour les particuliers d'emprunter contre le gage de leur revenu futur <sup>11</sup> —. Cette contrainte de liquidité empêchait le libre jeu du comportement conforme à l'hypothèse du cycle de vie selon laquelle les individus et les ménages empruntent lorsqu'ils

<sup>10</sup> Dont la balance courante est la contrepartie.

<sup>11</sup> Des travaux théoriques (cf. Aglietta) ont pu arriver à la conclusion qu'à contrario, un équilibre créé dans le cadre d'un rationnement du crédit peut se révéler meilleur qu'un équilibre purement concurrentiel. En effet, le taux d'intérêt correspondant à l'équilibre avec rationnement serait plus bas, les jeunes ménages privés d'emprunt étant contraints d'épargner plus, et en conséquence le volume de capital fixe à long terme permis par l'investissement serait plus élevé. Mais ceci repose sur l'hypothèse — loin d'être démontrée — que l'épargne est sensible aux taux d'intérêt réel.

sont jeunes, dans leur phase de constitution de leur capital immobilier et de leur équipement mobilier et alors que leurs revenus d'activités sont encore faibles, puis remboursent dans la deuxième partie de leur vie au moyen de l'épargne que leur permettent des revenus plus élevés et la disparition progressive de leurs besoins d'investissements. Des travaux de comparaison internationale (Japelli et Pagano) montrent en effet que dans les pays où la déréglementation a conduit à une augmentation du crédit aux personnes et donc à une diminution de la contrainte de liquidité, la sensibilité de la consommation de l'épargne aux fluctuations du revenu courant, qui, on le sait, sont le principal déterminant du taux d'épargne, est nettement plus faible. Mais il faut voir aussi qu'il ne s'agit en l'espèce que d'effets transitoires : passage d'un régime contraint à un régime moins contraint, lissage de la consommation et de l'épargne, et que rien ne permet de dire qu'en régime permanent le taux d'épargne puisse être affecté par une plus ou moins grande disposition de crédit <sup>12</sup>.

Deux autres interrogations peuvent être émises :

— Est-ce que le gage des emprunts des ménages par leurs actifs ne risque pas d'accentuer les fluctuations de leur consommation dans la mesure où leurs valeurs d'actif (logement, valeur mobilière) sont elles-mêmes très sensibles à la situation conjoncturelle ? Ce point a été très débattu aux Etats-Unis et en Grande-Bretagne en raison de techniques de crédit où l'emprunt joue un rôle très important y compris pour des emplois à court terme. La baisse des valeurs immobilières servant de gage aux banques a pu contribuer au crédit crunch. Il ne semble pas que ce type de problème puisse se poser globalement en France, même si dans des cas spécifiques de surendettement, la baisse de la valeur du logement dans les zones en dépression ajoute aux difficultés de l'emprunteur.

— N'en va-t-il pas de même si l'endettement, en particulier immobilier, comporte une part importante de prêts à taux variable, la hausse des taux liée à la politique monétaire de lutte contre l'inflation pourrait conduire à une très forte désolvabilisation des ménages. Des enchaînements de la sorte semblent avoir été constatés dans les pays anglo-saxons. Mais à nouveau, le problème ne se pose guère en France, en raison de la faible diffusion des crédits à taux variables, et qui de plus sont très souvent plafonnés (capés).

<sup>12</sup> Il est également possible que dans la phase de transition qui a suivi la levée de l'encadrement du crédit, et dans la mesure où la politique monétaire globale est restée restrictive, l'expansion des crédits de trésorerie ait exercé un effet d'éviction sur les crédits aux entreprises, et ait conduit à un niveau moyen plus élevé des taux d'intérêt débiteurs (cf. Aglietta déjà cité). Mais un effet inverse est également possible, les marges au départ élevées sur les crédits de trésorerie ayant pu permettre de financer, par péréquation interne, la baisse des marges sur les crédits aux entreprises liés à leur marchandisation croissante.

### PERSPECTIVES

On examinera successivement deux questions : faut-il s'attendre à une poursuite de la croissance du surendettement ? Les remèdes au surendettement qui ont été mis en place par la loi Neiertz s'avèrent-ils adaptés et suffisants ?

1) Diverses remarques déjà avancées plus haut m'amènent à penser que la croissance de l'endettement devrait ralentir et peut-être celle du pour le surendettement.

On a indiqué plus haut que les comparaisons internationales en matière d'endettement des ménages étaient difficiles à interpréter. Il serait trop rapide de déduire du relativement faible taux d'endettement constaté en France par rapport aux Etats-Unis, à la Grande-Bretagne, voire à l'Allemagne que celui-ci soit inéluctablement voué à s'aligner sur ces derniers. On a vu que la diffusion de l'endettement tend à plafonner, au moins sur l'année 90 et a même diminué pour les crédits de trésorerie. *Quid* de son intensification ?

Du côté de la demande d'emprunt, comme noté plus haut, il ne me semble pas qu'au total les incidences de la loi risquent de se traduire par un comportement plus laxiste des emprunteurs. Un autre point doit être souligné, qui joue dans le même sens : c'est celui de l'appréciation de la bonne foi des emprunteurs par les tribunaux. En effet si l'interprétation de la loi Neiertz sur ce point limite, en ce qui concerne les commissions de conciliation, l'appréciation de la bonne foi à l'exactitude des déclarations faites aux commissions et au comportement de l'emprunteur pendant l'examen de son dossier (par exemple recours à de nouveaux emprunts), les premières jurisprudences connues des Cours d'appel (qui n'ont pas été censurées par la Cour de Cassation lorsque celle-ci s'est prononcée sur ce point par divers arrêts du 4 avril 1991) impliquent une conception beaucoup plus large de la bonne foi. Selon ces décisions judiciaires, la mauvaise foi de l'intéressé doit être appréciée au moment de la naissance de son endettement, c'est-à-dire de la conclusion du contrat de prêt. Il s'agit là d'une bonne foi contractuelle et pas seulement procédurale, comme c'est le cas devant les commissions de conciliation. Ainsi si la bonne foi se présume, la mauvaise foi du débiteur pourra être établie par le créancier et appréciée souverainement par les juges. Ceci implique que le comportement des surendettés dits actifs soit examiné avec attention.

Si on ne saurait exclure du bénéfice de la loi, semble-t-il, celui qui s'est endetté excessivement par imprévoyance, manque de maturité, manque de clairvoyance, en revanche, celui qui délibérément s'endette au-delà de ses capacités de remboursement ou *a fortiori* toutes les conduites malhonnêtes

seront vraisemblablement sanctionnées. S'il en est ainsi, un effet préventif important pourrait bien se manifester, en contrepartie de la mise en cause éventuelle de la responsabilité du prêteur déjà évoquée.

Du côté de l'offre, tout porte à croire que la sélection des risques va continuer à s'accroître. On l'a déjà dit, l'utilisation du crédit scoring se généralise. En ce qui concerne le crédit immobilier, différents indices font penser qu'une grande prise en compte du risque est également en cours : repli du prêt conventionné avec APL, accent accru sur le niveau d'apport personnel, meilleure prise en compte de la qualité de la localisation comme élément déterminant de la valeur patrimoniale du logement.

Les banquiers sont également susceptibles de prendre des gages plus efficaces, ceci pouvant d'ailleurs jouer en sens inverse. Il semble que ce soit difficile du côté de l'hypothèque, en raison des difficultés d'expertise *a priori*. Le recours à l'assurance est potentiellement attrayant, mais se heurte à la réglementation prudentielle européenne, puisque un crédit garanti par une assurance coûte deux fois plus cher en termes de fonds propres qu'un crédit hypothécaire<sup>13</sup>. Les assureurs eux-mêmes ne semblent pas prêts à entrer dans un domaine qu'ils considèrent comme celui des prêteurs. Enfin la commission Lebegue sur le financement du logement a proposé la mise en place d'un fonds de garantie pour les prêts conventionnés, financé pour moitié par l'Etat. On retrouve ici l'ambiguïté, certains diraient la contradiction, entre le désir de favoriser l'accession à la propriété et la prévention du surendettement.

Une dernière éventualité doit être évoquée : celle de la création d'un fichier positif recensant des crédits et non pas seulement, comme le fichier en cours de mise en place à la Banque de France, les incidents.

Le choix d'un fichier négatif a été dicté d'une part par les réticences d'organismes de consommation devant le risque d'intrusion dans la vie privée d'une centralisation des emprunts et des dettes, d'autre part par la crainte des établissements de crédit qu'un fichier positif soit utilisé par la concurrence étrangère pour écrémer le marché. Il n'en reste pas moins que nos principaux concurrents utilisent des fichiers positifs qui semblent efficaces, puisqu'ils permettent d'obtenir des taux de perte finale analogue aux taux français pour des niveaux d'endettement supérieurs. Par ailleurs la mise en place du grand marché va exercer une pression pour l'ouverture réciproque des fichiers nationaux et ainsi pour l'établissement d'un fichier positif en France. Sans doute faut-il prendre le temps de faire l'expérience du fichier négatif actuellement en cours de démarrage, mais la question se reposera certainement. En sens inverse des considérations ci-dessus, il faut

13 Il demeure retenu à 100 % dans l'assiette des crédits retenus pour calculer le ratio de solvabilité alors qu'un crédit hypothécaire ne l'est que pour 50 %.

rappeler que les prêts aux personnes continuent à être consentis à taux d'intérêt positif. S'agissant des crédits immobiliers, la chance est forte que, sur leur durée de vie, leur taux réel soit fréquemment supérieur au taux de croissance du revenu. D'où risque fort d'effet « boule de neige », dont on a connu les effets dans la première partie des années 1980, ainsi que pour d'autres types d'emprunteurs.

2) *Quid* de la loi Neiertz ? Il est sans doute trop tôt pour formuler un jugement sur son efficacité, mais dès aujourd'hui un certain nombre d'enseignements peuvent être tirés de plus d'une année d'expérience.

Après de nécessaires ajustements, le fonctionnement des commissions de conciliation est satisfaisant. Même si elle est douteuse en termes de ressources utilisées aussi bien pour les établissements de crédit que pour l'administration, tout particulièrement la Banque de France, cette charge administrative paraît pleinement justifiée par le nombre de dossiers, c'est-à-dire de situations difficiles, déposés et traités par les commissions.

Trois points posent problème et nécessiteront probablement de nouvelles actions :

— un nombre important semble ne pouvoir réussir que moyennant des remises de dettes — au titre du principal — à l'égard desquelles les établissements de crédit sont très réticents. Il semble que, conformément aux recommandations du Comité des Usagers, des progrès puissent être faits sur ce point, si on respecte une stricte égalité entre les prêteurs et si on sait faire un bon usage de la clause de retour à meilleure fortune ;

— on l'a déjà dit un nombre croissant de dossiers relève de l'endettement social et non de l'endettement bancaire. Les commissions Neiertz ne peuvent leur donner de réponses satisfaisantes. D'où la réflexion doit être poussée quant aux modalités d'aide sociale qui pourraient apporter des solutions, sans pour cela remettre en cause les compétences des commissions ;

— enfin le problème se pose de la mise en œuvre et du suivi des plans, dont on peut craindre qu'une partie d'entre eux n'imposent aux débiteurs des conditions trop drastiques. L'information sur ce point est encore partielle, mais des chiffres de 20 à 30 % d'incidents sont cités et revêtent un caractère important, même s'il est probable qu'ils recouvrent en partie des incidents techniques liés à la mise en place du plan (modification des chaînes d'avis de prélèvement). La Banque de France est souvent sollicitée pour assurer le suivi des plans, mais elle n'a ni vocation, ni moyens adaptés, ni appétence, considérant qu'au-delà du cas de réexamens à caractère technique, on risque de sortir du domaine du crédit, pour entrer ici encore dans celui de l'action sociale.

Il est trop tôt d'autre part pour formuler une appréciation sur le fonctionnement de la phase judiciaire de la loi Neiertz. Celle-ci a soulevé au

départ de fortes réticences de la part des juges, en raison de la charge matérielle et sans doute aussi de la technicité des questions soulevées. Sans doute ces réticences peuvent être largement levées par une meilleure articulation matérielle entre les travaux des commissions et ceux des juges. Il n'en demeure pas moins que le risque d'un engorgement supplémentaire de notre appareil judiciaire demeure. Un avenir proche nous dira quelle peut être son ampleur. En tout état de cause, ces considérations invitent à conserver la prudence qui lors de l'élaboration de la loi Neiertz, avait conduit à écarter la procédure de la faillite civile.

### RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

Michel Aglietta, Epargne, innovations financières et croissance. *Revue d'Economie Financière* n° 17, été 1991.

162

P. Artus, F. Legros, J.-P. Nicolai, Consommation et richesse perçues par les ménages. Document de travail n° 1989-06. Service des Etudes Economiques et Financières de la CDC.

Chauveau, Khong, *Revue de l'IPECODE*. Décembre 1987.

P. Sicsic : Analyse économétrique de l'influence des crédits de trésorerie aux particuliers sur la consommation des ménages. BdF Direction Générale des Etudes, 1988.

T. Japelli, M. Pagano, Consumption and Capital Market Imperfections : An International Comparison. *The American Economic Review*, décembre 1989.

H. Sterdyniak, Le choix des ménages entre consommation et épargne en France de 1966 à 1986. *Observations et Diagnostics économiques*, n° 21, octobre 1987.

Rapport Comité des Usagers, 1988.

APPENDICE

ÉVALUATION STATISTIQUE DES RISQUES CORRÉLÉS

L'objet de cet appendice est de rappeler les mesures statistiques élémentaires de risques corrélés.

Considérons deux actifs dont les pertes consécutives à un changement de taux de 1 % sont égales à a et b respectivement. Dénotons la variance des taux d'intérêt  $R_1$  et  $R_2$  par

$$\begin{aligned} \text{Variance } (R_1) &= \sigma_1^2 & (\text{écart-type} &= \sigma_1) \\ \text{Variance } (R_2) &= \sigma_2^2 & (\text{écart-type} &= \sigma_2) \end{aligned}$$

La variance de la somme des pertes sur ces deux actifs est donnée par la relation suivante,  $\rho$  dénotant le coefficient de corrélation :

$$\begin{aligned} \text{Variance } (aR_1 + bR_2) &= a^2 \text{Var } (R_1) + b^2 \text{Var } (R_2) \\ &\quad + 2ab \rho \sigma_1 \sigma_2 \\ &= (a^2 \text{Var } (R_1) + b^2 \text{Var } (R_2)) \\ &\quad + 2ab \rho \sigma_1 \sigma_2 \\ &\quad - 2ab (1-\rho) \sigma_1 \sigma_2 \end{aligned}$$

163

$$\text{Variance } (aR_1 + bR_2) = (a\sigma_1 + b\sigma_2)^2 - 2(1-\rho) ab \sigma_1 \sigma_2$$

Cette mesure de la variance indique que le risque agrégé est une relation linéaire des positions dans les seuls cas où la corrélation entre les taux est parfaite (évolution parallèle de la structure des taux) :

$$\begin{aligned} \sigma_{aR_1 + bR_2} &= a\sigma_1 + b\sigma_2 \text{ si } \rho = 1 \\ &< a\sigma_1 + b\sigma_2 \text{ si } \rho < 1 \text{ et } a, b > 0 \\ &> a\sigma_1 + b\sigma_2 \text{ si } \rho < 1 \text{ et } a \text{ ou } b < 0 \end{aligned}$$

Une absence de corrélation parfaite ( $\rho = 0$ ) empêche l'agrégation simple des positions.