

Réformer le crédit à la consommation

Par Jean Delour, Laurence Girard, Paquita Carmel¹ et Franck Nicolaieff

mardi 7 avril 2009

Le crédit à la consommation est un enjeu majeur pour l'économie.

C'est un moteur de la consommation, et donc de la croissance : près de 10% de la consommation est adossée à un crédit à la consommation (100 Md€ sur 1.100 Md€). Il représente 40% du chiffre d'affaires de la vente par correspondance, 25% pour la distribution spécialisée, 10% pour les grands magasins.

C'est aussi un outil dangereux. Il peut aboutir au surendettement des ménages. Voire à des dérèglements macroéconomiques : les subprimes ont provoqué aux Etats-Unis une bulle du crédit immobilier et du crédit à la consommation dont l'éclatement est à l'origine de la crise globale actuelle.

La régulation de ce marché est donc une priorité. Il s'agit à la fois de faciliter l'accès le plus large au crédit tout en encadrant les risques de dérives. La situation française n'est aujourd'hui pas satisfaisante :

L'accès au crédit à la consommation « classique » (ou « amortissable ») est étroit : il est réservé aux clients fortement solvables, et quasi-impossible pour au moins 25% des Français, notamment les familles modestes et les jeunes.

Ces populations sont reléguées vers le crédit « renouvelable » (revolving), un crédit extrêmement cher qui constitue une « trappe à endettement » pour les Français les plus pauvres. Le crédit revolving représente plus de 20% du crédit à la consommation. Son encours est élevé : 1.105€ par ménage, ce qui place la France au 3ème rang européen derrière le Royaume Uni et les Pays-Bas. La commercialisation de ces crédits est souvent « agressive », aboutissant à leur accumulation chez ceux les moins à même de les rembourser : 20 millions de comptes sont aujourd'hui ouverts, et 6 millions de Français ont des difficultés à rembourser leurs crédits

Dans ces conditions, la transposition de la directive européenne du 23 avril 2008 sur le crédit à la consommation, qui doit être effective avant le 12 mai 2010, aurait du être l'occasion de réformer la régulation du crédit à la consommation, avec le double objectif d'élargir le crédit « classique » et de mettre fin aux abus de faiblesse du crédit revolving.

C'est une occasion manquée. Le gouvernement français prévoit en effet de transposer cette directive a minima, sans s'attaquer au crédit revolving.

¹ Paquita Carmel est le pseudonyme d'un spécialiste de la formation financière

Les cinq propositions suivantes contribueraient à le faire et à mieux réguler le fonctionnement du marché du crédit à la consommation :

Informier clairement le consommateur.

Obliger les établissements prêteurs à s'assurer de la bonne compréhension par leurs clients des mécanismes du crédit est une antienne jamais réalisée. L'idée serait d'instaurer, comme cela a été fait en novembre 2007 pour les placements financiers, un questionnaire rapide à remplir avec le client avant toute contractualisation d'un crédit à la consommation (amortissable ou renouvelable).

Réglementer la durée du crédit revolving afin d'éviter les « trappes à endettement ».

Le mécanisme du crédit renouvelable aboutit, pour les ménages les moins solvables, à étaler sur une durée très longue les remboursements. Conséquence : les échéances sont constituées dans leur quasi-totalité du paiement des intérêts, le capital n'est plus remboursé, le client est prisonnier dans une « trappe à endettement ». Nous proposons de plafonner la durée des crédits renouvelables en imposant un minimum d'amortissement du capital dans chaque échéance ou des échéances constantes, empêchant ainsi les phénomènes de « trappes ».

Harmoniser les taux d'usure.

Le taux de l'usure est mal régulé. Il est très élevé pour le crédit revolving : 21.32%. Il est à l'inverse relativement bas pour les prêts « classiques » à la consommation : 9.92% (pour les montants supérieurs à 1.524€). Soit un différentiel massif de plus de 11 points. Conséquence : ces taux incitent les banques à n'octroyer des prêts « classiques » qu'aux ménages fortement solvables (car leur rémunération est basse) et à basculer le maximum de clients, et notamment tous les clients à risque, sur les crédits revolving fortement rémunérés. Il y a là un effet d'aubaine très contre-productif. Une réforme utile consisterait à harmoniser ces taux, pour cesser d'inciter les établissements prêteurs à « pousser au crime » du crédit revolving.

Mettre en place un fichier positif.

Il n'y a pas aujourd'hui de fichier recensant tous les encours de crédit des personnes physiques possédant un compte bancaire. Cette absence de fichier consolidé aboutit à la multiplication des crédits revolving par un même consommateur, et donc au surendettement. Elle accroît également le risque des établissements bancaires, qui se couvrent en augmentant leur rémunération. Un fichier unique serait simple à mettre en place, sur le principe du fichier Fiben géré par la Banque de France pour les entreprises. Sa consultation (de même que celle du fichier des incidents de paiement) serait obligatoire avant tout octroi de crédit.

Créer un crédit social à la consommation.

C'est la mesure phare. L'idée serait d'inciter les banques à octroyer un crédit à la consommation « classique » pour les personnes disposant de ressources limitées, en mettant en place un dispositif de soutien public permettant de couvrir les surcoûts liés aux taux de défaillance et aux coûts de gestion (prêts de faibles montants) supérieurs de cette clientèle. Le Crédit municipal vient de lancer une expérimentation en ce sens, financée en partie par la Ville de Paris. Le soutien public pourrait prendre la forme d'une réduction du coût de la ressource (par l'octroi d'une garantie de l'Etat), d'une diminution du coût du risque en créant un fonds de garantie dédié et/ou d'une contribution à la prise en charge des frais de suivi (assuré directement par les établissements bancaires ou plus vraisemblablement par des organismes dédiés ou par les travailleurs sociaux). Les banques y auraient aussi intérêt pour l'effet d'image positif qui découlerait de leur participation, comme le montre l'expérience du Crédit municipal.

Dans un contexte financier, économique et social où le crédit a joué un rôle de détonateur avec les subprimes, la directive européenne du 23 avril 2008, que les Etats membres doivent appliquer avant le 12 mai 2010, va permettre de renforcer les règles concernant surtout l'information des consommateurs, la transparence de cette information et la responsabilisation des établissements de crédit.

Le gouvernement français prévoit de transposer cette directive a minima, sans saisir l'opportunité, tout en reconnaissant le rôle joué par le crédit dans la consommation, de réguler ce marché qui représente près de 140 milliards d'euros (avec un encours de crédit renouvelable par ménage de 1 105 € qui situe la France au troisième rang européen) et de répondre à la double problématique de son accès :

- un accès au crédit renouvelable souvent trop facile pour les 6 millions de Français qui reconnaissent aujourd'hui avoir des difficultés à rembourser leurs crédits
- un accès au crédit à la consommation quasi-impossible pour au moins 25% des Français, et notamment les jeunes.

Après avoir étudié les avancées de la directive européenne, nous creuserons la composante crédit renouvelable qui, par ses caractéristiques financières, sa distribution principalement dans les lieux de vente, est souvent un produit « par défaut » qui favorise le surendettement. Nous concluons sur des propositions: mise en place d'un devoir d'information par l'établissement prêteur (sous la forme d'un questionnaire comme pour les instruments de placement), amortissement minimum des crédits renouvelables, harmonisation des taux d'usure, création d'un fichier positif, mise en place d'un crédit à la consommation social.

1 - LA DIRECTIVE EUROPEENNE SUR LE CREDIT A LA CONSOMMATION : UN ETAT DES LIEUX²

Les premières communications du Gouvernement sur la réforme du crédit à la consommation³ pouvaient laisser penser qu'elle trouvait son principal fondement dans la nécessaire transposition de la directive européenne du 23 avril 2008⁴. Cette présentation du projet a vécu. Reprenant à son propre compte les évolutions commandées par l'harmonisation européenne, le Ministère de l'Economie et des Finances tend progressivement à effacer le cadre initial de la directive, la réduisant le plus souvent à un simple wagon rattaché au train de la réforme⁵.

Il importe donc de mettre en avant les principales modifications du code de la consommation directement induites par l'harmonisation européenne pour mieux les distinguer – une fois rendu publics les termes du projet de loi - de celles résultant de la seule volonté gouvernementale. Il convient au préalable de rappeler brièvement l'objet de cette directive et son champ d'application.

1.1 - LA DIRECTIVE EUROPEENNE SUR LE CREDIT A LA CONSOMMATION : EXPOSE DES MOTIFS ET CHAMP D'APPLICATION

Constatant la disparité entre les législations des différents Etats et la distorsion de concurrence qui en résulte entre les prêteurs, particulièrement préjudiciable pour le crédit transfrontalier, la directive 2008/48/CE du Parlement et du Conseil du 23 avril 2008 « concernant les contrats de crédit aux consommateurs⁶ », a pour objet d'harmoniser certains aspects des dispositions législatives, réglementaires et administratives des Etats membres en matière de contrats de crédit aux consommateurs. En dépit de cette ambition affichée, cette directive reste un texte de compromis « fruit d'une très longue gestation, compromis d'autant plus nécessaire que la volonté exprimée dans le texte de la directive est d'aboutir à une harmonisation maximale »⁷.

² Sources :

Adoption de la directive en matière de crédit à la consommation : Revue Lamy Droit des affaires février 2008, Actualité Droit économique, p. 58 ;

G. RAYMOND, « Premières approches sur la directive n°2008/48/CE » : JCP G. 2008, n°48, I, 215 ;

D. LEGEAIS, Directive crédit à la consommation : RTD Com. 2008, p. 395 ;

Réforme du crédit à la consommation : JCP E, n°12, 19 mars 2009, act. 149 ;

C. LESAUVAGE : analyse juridique de la directive crédit à la consommation

³ Minefe, communiqué, 11 décembre 2008.

⁴ Cette transposition doit être effective avant la date du 12 mai 2010 sous peine de voir les contrats non conformes à la directive contestés devant la CJCE et la France, condamnée pour refus de transposition ou mauvaise transposition.

⁵ Minefe, dossier de presse, 16 mars 2009.

⁶ Et abrogeant la directive 87/102/CEE du Conseil.

⁷ G. RAYMOND, « Premières approches sur la directive n°2008/48/CE » : JCP G. 2008, n°48, I, 215.

Le champ d'application de la directive, principalement délimité par les définitions du crédit, du consommateur et du prêteur, est également restreint par une série d'exclusions et un certain nombre de cas d'application partielle. Une extension par les Etats membres de ces dispositions à des domaines non couverts par la directive est également envisageable.

Les contrats de crédits sont définis assez largement comme ceux « en vertu duquel un prêteur consent ou s'engage à consentir à un consommateur un crédit sous la forme d'un délai de paiement, d'un prêt ou de toute autre facilité de paiement similaire ». Sont en revanche exclus, marquant à ce titre une différence avec les prescriptions de l'article L. 311-2, alinéa 2 du code de la consommation, les contrats « conclus en vue de la prestation continue de service ou de la livraison de biens de même nature, aux termes desquels le consommateur règle le coût desdits services ou biens, aussi longtemps qu'ils sont fournis, par des paiements échelonnés »⁸. La possibilité d'extension par les Etats membres du champ d'application de la directive à des domaines non couverts par celle-ci devrait cependant permettre de surmonter cette difficulté.

Le consommateur est entendu comme toute personne physique qui « agit dans un but étranger à son activité commerciale ou professionnelle », ce qui a pour effet d'exclure clairement du champ d'application les crédits accordés à l'ensemble des professionnels, (artisans, agriculteurs et professions libérales compris).

Le prêteur est défini comme « toute personne physique ou morale qui consent ou s'engage à consentir un crédit dans le cadre de l'exercice de ses activités commerciales ou professionnelle ».

Cette définition exclut les crédits accordés dans un cadre familial ou amical et devrait logiquement entraîner la disparition de la notion de prêts « consentis à titre habituel » contenu dans l'article 311-1, alinéa 1 du code de la consommation⁹.

La directive vise encore les « intermédiaires de crédit » définis comme « une personne physique ou morale qui n'agit pas en qualité de prêteur et qui, dans le cadre de l'exercice de ses activités commerciales ou professionnelles, contre une rémunération qui peut être pécuniaire ou revêtir toute autre forme d'avantage économique ayant fait l'objet d'un accord, présente ou propose des contrats de crédit aux consommateurs, assiste les consommateurs en réalisant des travaux préparatoires pour des contrats de crédit, conclut des contrats de crédit avec des consommateurs pour le compte du prêteur ». Ainsi la directive s'applique dans les contrats conclus entre organismes de crédit et consommateur par l'intermédiaire du vendeur ou prestataire de service.

La directive doit s'appliquer à tous les prêts à la consommation dont le montant total est compris entre 200 et à 75 000 euros et remboursable au-delà d'un mois.

⁸ Article 3 c.

⁹ V. G. RAYMOND, article précité.

Les règles de protection de l'emprunteur issues du code de la consommation (Article D. 311-1) ne s'appliquant pas aux crédits à la consommation d'un montant supérieur à 21 500 euro, le projet de loi devra nécessairement prévoir de relever ce montant 75 000 euros.

Par définition sont exclus du périmètre de la directive les prêts immobiliers, mais également les prêts hypothécaires qui feront l'objet d'une directive ultérieure. Ainsi, sortent de son champ d'application les crédits à la consommation assortis d'une sûreté réelle immobilière garantissant le remboursement du prêt.

Sont encore exclus, les crédits dont la durée de remboursement est au maximum de trois mois s'ils donnent lieu à des « frais négligeables », les « facilités de découvert » remboursables dans un délai d'un mois, les crédits sans intérêt ni aucun frais, les crédits accordés à des conditions préférentielles à un cercle restreint d'emprunteurs, les contrats de location ou de crédit-bail sans obligation d'acheter le bien, ainsi que les prêts sur gage.

Une application seulement partielle de la directive¹⁰ est prévue s'agissant des facilités de découvert remboursables à la demande ou dans un délai maximum de trois mois et les crédits dit de « dépassement ».

Les Etats membres peuvent également décider de n'appliquer que partiellement la directive s'agissant des crédits accordés à des taux inférieurs à ceux pratiqués sur le marché par des organisations répondant à des objectifs sociaux, créés dans l'intérêt commun de leurs membres¹¹.

1.2 – L'INFORMATION DU CONSOMMATEUR

La directive distingue trois niveaux d'information du consommateur - la publicité en faveur du crédit, les informations précontractuelles, les informations contractuelles – et précise à cette occasion la définition de taux annuel effectif global (TAEG).

La directive oblige l'annonceur à insérer dans sa publicité des informations de base de façon claire, concise et visible. Sont visés : le taux fixe ou variable, accompagné d'informations relatives à tous les frais compris dans le coût total du crédit ; le montant total du crédit ; le taux annuel effectif global (TAEG), la durée du contrat de crédit ; l'éventuelle obligation de contracter une assurance.

Une adaptation de l'article L. 311-4 du code de la consommation apparaît donc nécessaire dans la mesure où cette disposition interdit la mention de tout autre taux que le TAEG.

¹⁰ Se traduisant par un allègement du formalisme concernant l'information précontractuelle, l'absence de devoir d'explication, la limitation des mentions contractuelles obligatoires et l'exclusion du droit de rétractation.

¹¹ Une application partielle de la directive est encore possible s'agissant des accords prévoyant des délais de paiement ou une modification des modes de remboursement en cas d'impayés.

Ces dispositions doivent être pleinement harmonisées afin d'assurer aux consommateurs la comparabilité des informations contenues dans les messages publicitaires, ce qui exclut la possibilité pour les Etats d'en prévoir de différentes ou de supplémentaires.

Or, outre la volonté affichée d'interdire des mentions qui suggèrent qu'un crédit améliore la situation financière de l'emprunteur et d'imposer une obligation d'illustrer le coût des crédits renouvelables dans les publicités par un exemple chiffré (le même exemple dans toutes les publicités), le Gouvernement semble également envisager, de manière discutable au regard du principe ci-dessus énoncé, l'obligation d'une mention légale dans toutes les publicités relatives à un crédit ainsi rédigée: « Un crédit vous engage et doit être remboursé ».

La directive impose également une obligation précontractuelle « en temps utile », c'est-à-dire avant que le consommateur ne soit lié par un engagement de crédit, sur la base d'informations « européennes normalisées » annexées à la directive. Cette standardisation se traduit par un formulaire remis au consommateur sur support papier ou tout autre support durable, comportant la description des principales caractéristiques du crédit (montant, durée, échéances, conditions d'utilisation, etc.), son coût (taux débiteur, TAEG et coûts liés au crédit) et diverses informations juridiques (droit de rétractation, remboursement anticipé, etc.).

La directive prévoit encore l'obligation pour les prêteurs, ou tout autre intermédiaire, de communiquer au consommateur des « explications adéquates » lui permettant de déterminer si le crédit proposé est adapté à ses besoins et à sa situation financière autrement dit, de prendre sa décision en pleine connaissance de cause. Toutefois, les Etats membres peuvent adapter les modalités d'octroi et l'étendue de cette assistance et établir l'identité de la personne qui la fournit, en fonction du contexte particulier dans lequel le contrat de crédit est proposé, de la personne à qui il est proposé et du type de contrat de crédit proposé.

Selon un auteur, la distinction jurisprudentielle opérée en France entre l'emprunteur averti et l'emprunteur non averti seul bénéficiaire du devoir de mise en garde devrait ainsi pouvoir être reprise¹².

La directive apporte des précisions intéressantes s'agissant de l'assiette du taux annuel effectif (TAEG), la formule mathématique de calcul ayant déjà fait l'objet d'une harmonisation européenne. Celle-ci, envisagée de manière très large, comprend tous les coûts que le consommateur est tenu de payer pour le contrat de crédit et qui sont connus du prêteur.

Les mentions informatives obligatoires devant apparaître dans le contrat de crédit correspondent aux informations déjà communiquées au consommateur au stade précontractuel.

En cas d'amortissement du capital d'un contrat de crédit à durée fixe, le consommateur dispose du droit de recevoir, à sa demande et sans frais à tout moment durant le contrat, un tableau d'amortissement

¹² D. LEGEAIS, Directive crédit à la consommation : RTD Com. 2008, p. 395.

comportant la ventilation de chaque échéance entre l'amortissement du capital et les intérêts, et le cas échéant les coûts additionnels.

Si le crédit est à taux variable ou si les coûts additionnels peuvent être modifiés, le contrat devra clairement indiquer que les données mentionnées dans le tableau se seront valables que jusqu'à la modification suivant du taux débiteur ou des coûts additionnels.

1.3 – L'ÉVALUATION DE LA SOLVABILITÉ DU CONSOMMATEUR

La question de l'évaluation de la solvabilité du consommateur doit faire l'objet d'une attention particulière. La directive impose au prêteur l'obligation d'évaluer la solvabilité de l'emprunteur « à partir d'un nombre suffisant d'informations » pouvant être fournies par ce dernier et « si nécessaire » par la consultation d'une banque de données appropriée.

Fort logiquement, la directive organise dans le même temps l'accès transfrontalier dans des conditions non discriminatoires aux bases de données de tous les Etats membres.

Dans le prolongement de cette obligation d'évaluation, le Gouvernement semble envisager la mise en œuvre d'un nouveau droit d'accès à distance des emprunteurs (ou des prêteurs) aux informations FICP leur permettant d'interroger à distance la Banque de France pour connaître leur statut d'inscrit ou non inscrit et le cas échéant, la durée de leur inscription.

Dans le même temps, le projet de loi pourrait prévoir la réduction de la durée d'inscription au FICP d'une part, pour les personnes en procédure de rétablissement personnel (PRP) de 8 à 5 ans – cette durée commençant à courir à compter de la date de clôture du jugement de PRP, d'autre part, pour les personnes engagées dans un plan de remboursement d'une commission de surendettement de 10 à 5 ans dans l'hypothèse d'un remboursement sans incident.

1.4 – LE DROIT DE RETRACTATION ET LE REMBOURSEMENT ANTICIPE

Une fois le contrat de crédit de consommation formé, deux types de dispositions couverts par la directive méritent encore de retenir l'attention au regard de leur traitement en droit français : le droit de rétractation et le remboursement anticipé.

La directive fixe le droit de rétractation à 14 jours à compter de la conclusion du contrat, ce qui conduira nécessairement à une modification du délai prévu dans le code la consommation (actuellement de 7 jours)¹³.

¹³ Article L. 121-20.

Le consommateur dispose par ailleurs du droit de s'acquitter « à tout moment, intégralement ou partiellement des obligations qui lui incombent en vertu du contrat de crédit ». Seule une indemnité objective et équitable peut être réclamée par le prêteur. Elle ne peut dépasser 1% du montant du remboursement si le délai d'anticipation est de plus d'un an et de 0,5% si le délai est inférieur. L'indemnité est dans tous les cas plafonnée au montant d'intérêts que le consommateur aurait payé entre la date de remboursement et la date de fin de contrat.

On le constate, beaucoup de dispositions qui seront probablement comprises dans le projet de loi sont directement induites de la transposition de la directive européenne 2008/48/CE, ou constituent des extensions de celles-ci. Les propositions innovantes devront vraisemblablement attendre.

2. LE CREDIT RENOUELABLE EN FRANCE : ELEMENTS PRATIQUES ET INDICATEURS GLOBAUX

2.1 - ÉLEMENTS PRATIQUES

Le fonctionnement d'un crédit est essentiellement caractérisé par le montant emprunté et le taux d'intérêt. Le montant de chaque échéance sert, d'une part, à payer les intérêts sur le capital restant dû et, d'autre part, à rembourser une partie du capital emprunté.

La différence essentielle entre le crédit classique et le crédit renouvelable est l'inversion du rapport entre la durée du crédit et le montant des échéances. Dans le cas classique, la durée est fixée au départ et détermine le montant des échéances, alors que dans le cas d'un crédit renouvelable le montant de l'échéance est proportionnel au capital restant dû, la durée du crédit étant la variable ajustable. Cette mécanique permet, poussée à sa limite, de faire tendre la durée du crédit vers l'infini, le consommateur remboursant à chaque échéance uniquement des intérêts sans jamais rembourser le capital emprunté.

Par exemple, un crédit renouvelable de 1000 € qui fixe une échéance mensuelle égale à 3% du capital restant dû avec un minimum de 15 € dure, sur la base d'un taux d'intérêt de 20%, 101 mois et coûte 861 €.

Le même crédit de 1000 €, sous une forme classique à échéances constante, égale à 3% du capital restant dû initial, conduit à payer, avec le même taux fixe de 20%, 49 échéances mensuelles de 30 € et coûte 472 €.

2.2 - INDICATEURS GLOBAUX

Sur la base des chiffres 2007 récoltés par Athling Management auprès des instituts statistiques nationaux et des banques centrales, la dette globale des ménages français s'élève à 877.1 Mds €, dont 137.5 Mds € de crédits à la consommation. Les 20 millions de comptes de crédits renouvelables actifs représentent un

encours de 28.9 Mds € (1 105 € par ménage). Seuls le Royaume-Uni et les Pays-Bas dépassent la France en Europe avec respectivement un encours de 90.0 Mds € (3 570 € par ménage) et 13.4 Mds € (1 915 € par ménage).

Ces chiffres, et surtout la production annuelle de 95.4 Mds € de crédits à la consommation en 2007, dont 20.1 Mds € de crédits renouvelables, sont à comparer à une consommation nationale annuelle de 1 073.0 Mds €. A titre d'exemple, 40% du chiffre d'affaires de la vente par correspondance est financé par un crédit à la consommation, 25% pour la distribution spécialisée et 10% pour les grands magasins. Le crédit à la consommation est donc une composante macroéconomique important de l'économie nationale ; le but de cette note n'est donc pas de revenir sur son utilité, mais de protéger le consommateur contre le risque d'être enchaîné aux crédits renouvelables en essayant de faire basculer l'encours correspondant à cette formule de crédits vers des crédits à la consommation classiques.

L'analyse des consommateurs de crédits renouvelables par catégories socioprofessionnelles (CSP) montre que les CSP surreprésentées sont les employés et les ouvriers, alors que les CSP sous-représentées sont les cadres, professions libérales, retraités et agriculteurs. Les déciles de revenus de 1 à 4 (i.e. les ménages ayant un revenu disponible annuel inférieurs à 21 000 €) sont surreprésentés dans les demandes d'ouverture de compte et dans les ouvertures de comptes elles-mêmes, à l'exception du 1^{er} décile (revenus inférieurs à 11 500 € par an).

Le nombre de ménages en situation de désendettement qui possèdent au moins un compte de crédit renouvelable actif est de 608 180. Ces ménages ont en moyenne 5 comptes de crédits renouvelables actifs.

Ces éléments de contexte montrent que les personnes qui ont recours au crédit renouvelable sont surtout celles qui ont un faible pouvoir d'achat et que la mécanique de construction de ces crédits est susceptible, non seulement de ne pas augmenter leur pouvoir d'achat comme elles pourraient être amenées à le penser, mais de le faire diminuer en les entraînant vers des trappes à intérêts dans lesquelles elles sont réduites, dans le cas extrême, à payer des intérêts à l'organisme prêteur sans jamais rembourser le capital.

3 – REGLEMENTER LE CREDIT A LA CONSOMMATION : PROPOSITIONS

Le crédit renouvelable est la formule de crédit à la consommation de dernier ressort, accordée à des personnes parfois à la limite de la solvabilité, et qui utilise une mécanique pouvant les entraîner vers une trappe à intérêts, faute d'information sur le prêt contracté.

Une réforme du crédit doit donc viser à a) mieux informer les consommateurs et à responsabiliser les emprunteurs ; b) mieux réglementer la pratique des crédits renouvelables pour éviter que les personnes y ayant recours ne s'y trouvent piégées et c) inciter les banques à donner accès aux personnes sous plafond de ressources aux crédits à la consommation amortissables.

3.1 - LA RESPONSABILITE ET L'INFORMATION DU CONSOMMATEUR

Les abus constatés lors de l'octroi de crédits à la consommation appellent à la responsabilisation du consommateur, qui implique une amélioration des connaissances du grand public sur les enjeux et le fonctionnement du crédit à la consommation en général et du crédit renouvelable en particulier.

Ce que le grand public doit impérativement comprendre

Le grand public doit réaliser que la « réserve d'argent » proposée dans le cadre d'un crédit renouvelable (ou revolving) est en fait une réserve de crédit, que cette réserve n'est pas gratuite, et que si on ne paie chaque mois que le minimum, on s'endette, très cher de surcroît. Le fait que ce soit de petites sommes en moyenne ne doit pas occulter le fait que les crédits sont souvent très longs, très nombreux, et en très forte majorité surreprésentés dans les dossiers de surendettement.

Il faudrait que le grand public comprenne le fonctionnement d'un crédit (intérêt et capital) et que plus la mensualité est faible, plus le capital restant dû est important, plus le coût du crédit est élevé et plus la durée de remboursement est longue. Il faudrait que le grand public soit mis en mesure de comprendre ces caractéristiques propres du crédit revolving.

Quand bien même le crédit renouvelable serait un jour interdit, une telle information serait nécessaire, pour comprendre les autres types de crédit mais également pour faire accepter l'idée que ce crédit facile soit supprimé. Dans une perspective de long terme, une population plus au fait des risques en général et du risque lié au crédit en particulier sera mieux armée pour gérer ses finances personnelles.

Il faudrait également que les publics modestes ou en difficulté comprennent que, même si le crédit renouvelable est d'utilisation facile et permet à court terme de régler une difficulté de trésorerie, il ne doit pas être utilisé pour combler une insuffisance durable de revenu. Le crédit ne peut pas tout régler, parfois au contraire, et une réflexion sur ses besoins et sa gestion budgétaire est nécessaire en cas de difficulté.

Dès lors, il ne faut pas multiplier ces crédits, ni même le crédit en règle générale. Il faut s'en tenir à un ratio raisonnable (selon qu'il inclut ou non un crédit immobilier, ce ratio maximum pourrait être de 50 % à 30 % des revenus).

Un crédit renouvelable a normalement vocation à être de courte durée, donc remboursé par anticipation très vite (il faut insister sur le fait qu'il peut être remboursé par anticipation sans frais), au besoin par le recours à un crédit personnel d'un coût moins élevé (et non l'inverse, nombre de crédits revolving étant souscrits pour rembourser d'autres prêts souvent moins coûteux).

Il est impératif aussi de faire comprendre que la comparaison des taux pour faire jouer la concurrence, même si elle peut aider à faire pression, n'est pas nécessairement pertinente s'agissant de crédits revolving dont le coût doit s'apprécier au regard de la durée et du rythme de remboursement. Un crédit à

16% peut très bien revenir plus cher qu'un crédit à 20% (comprendre ce point suppose d'avoir parfaitement assimilé les mécanismes du crédit, cf point 1).

Enfin, il est impératif de comprendre la différence entre crédit revolving et carte de fidélité.

Former et conseiller le grand public

Cela peut commencer par la préconisation d'une simple information objective. Mais qui peut donner une telle information ? Si l'on confie cette tâche aux banques, il y a un risque qu'elles s'en acquittent par un surcroît de clauses « langue de bois » et reproduisent le texte de la loi sans vraiment l'expliquer ou en donnant des explications partielles.

L'obligation d'informer est donc insuffisante si elle est confiée aux prescripteurs. Pour être objective, éducative, durable, l'information-formation doit être confiée à des tiers. Sans aller jusqu'à la formation obligatoire et au « permis d'emprunter » préconisé par certains (qui a sans doute le tort d'infantiliser le consommateur et de mettre l'accent sur ses déficiences en occultant les abus des banquiers), il est urgent de généraliser une formation en amont (collège, lycée) pour que la compréhension des mécanismes de base du crédit soit acquise dès le plus jeune âge. En attendant, il faudrait recommander des formations courtes et ciblées à effectuer dans le cadre des plans de formation en entreprise ou de l'accompagnement des populations les plus en difficulté (travailleurs sociaux, réseaux Cresus, associations de consommateurs, voire une agence ou un institut dédié avec des moyens ...), sur des sujets comme le crédit et le budget, le suivi budgétaire étant un des moyens de faire face à une situation de surendettement et, s'il est effectué suffisamment en amont, de l'éviter.

On peut aussi imposer aux banques de fournir des conseils adaptés. Sur le modèle de la directive MIF, entrée en vigueur en novembre 2007 qui fait obligation aux conseillers de clientèle vendant des instruments financiers de s'enquérir des objectifs et des connaissances du client, on pourrait imaginer une *obligation de conseil en crédit*. Constitué de quelques questions simples, que chaque "vendeur de crédit" aura l'obligation de poser à son client, il permettra de s'assurer que le client comprend le type de crédit qu'il souscrit, les obligations qui en découlent et les conséquences en cas de non-remboursement. Le coût de cette information serait porté par l'établissement distribuant le crédit (comme c'est le cas pour les placements).

3.2 - EMPECHER LE MECANISME DE TRAPPES A INTERET

Au-delà des aspects d'information et de formation, il semble nécessaire d'envisager une réforme réglementaire du mécanisme des crédits renouvelables.

Un crédit classique est le plus souvent un crédit à échéances constantes. Chaque échéance est composée, d'une part, des intérêts sur le capital restant dû et, d'autre part, d'un remboursement partiel du capital emprunté. Plus on est près de la première échéance, plus la part des intérêts dans le montant de

l'échéance est importante ; *a contrario*, plus on se rapproche de la fin du crédit, plus la part de remboursement du capital dans le montant de l'échéance est importante.

Les simulations effectuées sur la base de cas concrets montrent que la différence essentielle entre le crédit renouvelable et le crédit à échéances constantes concerne la part de l'échéance consacrée au remboursement du capital. Dans le cas d'un crédit à échéances constantes, le remboursement partiel du capital progresse à chaque échéance - au rythme du taux d'intérêt du crédit -, alors que dans le cas d'un crédit renouvelable, le remboursement partiel du capital diminue à chaque échéance tant que le montant de l'échéance minimale n'est pas atteint.

Pour éviter de laisser dériver la durée du crédit renouvelable et enfermer le client dans une trappe à intérêts, une première mesure pourrait être *d'imposer une progression du montant correspondant à l'amortissement du capital au fil des échéances, avec un minimum représentant, par exemple, 1.7% du plafond de l'autorisation de tirage.*

Une variante plus simple pourrait être d'imposer des échéances constantes, égales par exemple à 3% du plafond de l'autorisation de tirage. Cette variante reviendrait en quelques sortes à imposer une formule à échéances constantes et soulèverait le problème de la révision du taux d'usure. En effet, ce taux plafond qui encadre réglementairement les taux pratiqués en matière de crédit à la consommation est aujourd'hui réparti en trois types selon la nature du crédit (chiffres au 1er trimestre 2009) :

- le taux d'un crédit permanent ou prêt personnel à la consommation inférieur ou égal à 1 524 € ne peut dépasser 21,32% ;
- le taux d'un crédit permanent supérieur à 1 524 € ne peut dépasser 21,11 % (il s'agit du même taux pour les découverts) ;
- le taux d'un crédit personnel à la consommation supérieur à 1 524 € ne peut dépasser 9,92 %.

Si on impose une formule de prêt qui se rapproche d'un crédit amortissable pour empêcher le mécanisme de trappe à intérêts, il peut-être nécessaire en parallèle de *relever le taux d'usure des prêts personnels à la consommation pour les montants supérieurs à 1 524 €*. Ce relèvement du taux d'usure permettrait aux banques d'être rentables sur cette activité.

3.3 - MISE EN PLACE UN FICHER POSITIF D'EMPRUNTEURS

Ainsi réformé, le crédit à la consommation n'en reste pas moins une activité à risque, pour les clients comme pour la banque.

Pour contenir le coût du risque d'un portefeuille de crédits à la consommation, et de ce fait permettre l'accès au crédit pour personnes sous plafond de ressources mais également limiter les risques de

surendettement (les dossiers de surendettement compte en moyenne 5 comptes de crédit renouvelable), il est nécessaire de *créer un fichier national contenant l'état de la dette de toute personne possédant un compte bancaire à un instant donné* (nombre de crédits, établissements prêteurs, encours instantané).

Il doit permettre à l'établissement prêteur d'appréhender réellement le poids des mensualités en comparaison des revenus disponibles (et s'appuyer sur les préconisations de la loi Neiertz non pas pour limiter le pourcentage mais pour fixer un restant pour vivre par personne suffisant).

Ce fichier existe déjà pour les personnes morales : le Fichier Bancaire des Entreprises (FIBEN), géré par la Banque de France. Son extension aux personnes physiques ne nécessiterait pas de développements importants : il s'agirait de généraliser le reporting existant pour le fichier FIBEN aux personnes recensées dans le Fichier des Comptes Bancaires (FICOBA), géré par la Direction Générale des Impôts pour recenser les déclarations fiscales relatives aux opérations bancaires. Ce fichier devrait être consulté par la banque avant l'octroi d'un crédit et limiterait ainsi largement, en comparant la dette du client à ses ressources, son exposition pour risque d'insolvabilité.

Pour la protection des consommateurs, et pour qu'il soit autorisé par la CNIL, il faudrait interdire son utilisation à des fins commerciales. Ce fichier doit donner un élément indispensable d'appréhension du risque par l'établissement prêteur. Il doit être utilisé parallèlement au fichier des incidents de paiement. Leurs consultations doivent être rendues obligatoires.

3.4 - CREER UN CREDIT SOCIAL A LA CONSOMMATION

Le paragraphe 2.1 montre comment les crédits renouvelables peuvent devenir des trappes à intérêts lorsqu'ils sont construits de telle sorte que l'amortissement du capital ralentisse au fil des échéances. Au-delà d'une modification de leurs règles d'amortissement, comme cela est proposé au point 3.2, il réfléchir à des moyens d'inciter les banques à proposer aux personnes sous plafond de ressources des crédits à la consommation classiques.

Formation du taux d'intérêt

Pour comprendre pourquoi les banques ne veulent pas proposer de crédits à la consommation classiques aux personnes sous plafond de ressources qui ont massivement recours aux crédits renouvelables, il faut revenir sur la formation du taux d'intérêt qu'elles proposent pour leurs prêts. Le taux peut être décomposé en quatre parties, correspondant aux quatre affectations des sommes qu'ils produisent dans l'activité de la banque.

- Le coût de la ressource

L'argent prêté par la banque est lui-même emprunté, soit auprès de ses clients sous forme de dépôts (comptes à vue, comptes à terme, livrets, etc.), soit auprès du marché. Une gestion actif / passif orthodoxe

conduit à séparer (au moins par la pensée) l'activité de collecte de l'activité de crédit, si bien que l'on peut considérer que la banque emprunte sur les marchés l'ensemble de la ressource qui lui est nécessaire pour son activité de crédit.

Cette ressource est prêtée à la banque par des investisseurs, à un taux égal au taux d'emprunt de l'Etat sur la même durée, majoré d'une prime de risque correspondant à la comparaison de la probabilité de défaut (estimée par l'investisseur) de cette banque à celle de l'Etat. En temps normal, cette prime de risque est de l'ordre de 0.30% pour les banques AAA (elle est plutôt de l'ordre de 1.20% avec la crise aujourd'hui).

Par exemple, si l'Etat emprunte à 2.80% sur une durée de 5 ans et que la banque présente une prime de risque de 0.40%, elle emprunte sur une durée de 5 ans au taux de 3.20%.

- *Les frais généraux de la banque*

La banque doit payer des charges pour réaliser correctement son activité de crédit : salaires et déplacements de ses employés, réseau et matériel informatique, logiciels, éditique, locaux, etc. En divisant l'ensemble de ces charges par l'encours total de son portefeuille, elle obtient la quote-part des frais généraux qu'elle doit facturer sur chaque crédit.

Par exemple, une banque qui gère un portefeuille 20 Mds € de crédits et supporte des frais généraux affectés à l'activité de crédit de 200 M€ par an facturera 1.00% sur chaque crédit.

- *Le coût du risque*

La banque connaît, statistiquement ou historiquement, le montant des crédits qui ne seront pas remboursés. En divisant ce coût du risque par l'encours total du portefeuille, elle obtient la quote-part du coût du risque qu'elle doit facturer sur chaque crédit.

Par exemple, une banque qui gère un portefeuille de 20 Mds € de crédits et supporte un coût du risque annuel de 300 M€ facturera 1.50% sur chaque crédit.

- *Le bénéfice*

La banque souhaite, pour pérenniser son activité, dégager des bénéfices. Une façon de mesurer ces bénéfices est la rentabilité de ses fonds propres. L'exigence de cette rentabilité peut varier de 10% à 18% selon les modèles économiques.

Pour contrôler les risques pris par la banque sur son activité de crédit, la réglementation lui impose d'immobiliser une partie de ses fonds propres à chaque fois qu'elle en effectue un. Le montant de cette immobilisation dépend du risque représenté par la contrepartie du crédit. Elle peut alors, en tenant compte

de cette réglementation et en fonction de son exigence de rentabilité, calculer la quote-part de cette rentabilité qu'elle doit facturer sur chaque crédit.

Par exemple, si la réglementation impose pour un client donné une immobilisation de fonds propres à hauteur de 10% du montant du prêt, et que l'exigence de rentabilité des fonds propres de la banque est de 12%, elle facturera au client $10\% \times 12\% = 1.20\%$.

L'ensemble des exemples ci-dessus mis bout-à-bout permet d'obtenir un taux facturé au client pour un prêt de 5 ans de $2.80\% + 0.40\% + 1.00\% + 1.50\% + 1.20\% = 6.90\%$.

Mesures incitatives pour les banques

Si les banques refusent d'attribuer des prêts à la consommation aux personnes sous plafond de ressource qui se retournent quand elles y ont accès vers les crédits renouvelables, on peut supposer que, avec les taux d'usure en vigueur aujourd'hui (21.32% pour des prêts inférieurs ou égaux à 1 524 €), elles ne s'y retrouvent pas dans la décomposition présentée ci-dessus. Pour les inciter à aller vers ce genre d'activité, sans les obliger à réduire par la loi leurs bénéfices, et sans dé plafonner le taux d'usure (ce qui est une autre option, cf. point 3.2), un axe de réflexion pourrait être le financement par de l'argent public de leur manque à gagner sur un portefeuille de crédit à la consommation réservé à des personnes sous plafond de ressources. La limitation du risque par la mise en place d'un fichier positif doit également y contribuer.

La typologie des aides publiques peut être organisée en reprenant le schéma de décomposition du taux d'intérêt décrit ci-dessus.

- *Le coût de la ressource*

Comme la banque emprunte à un taux qui reflète la qualité de sa signature par rapport à celle de l'Etat, une solution pour dégager des marges de manœuvre sur ce poste pourrait être *une garantie de l'Etat sur les emprunts effectués par les banques lorsqu'ils sont fléchés vers un portefeuille de crédit à la consommation pour des personnes sous plafond de ressource*.

Cette mesure nécessiterait la mise en place d'un reporting spécifique des banques vers l'administration, mais dont la mise en œuvre ne serait pas plus compliquée que celle en place pour le calcul des intérêts des prêts immobiliers à taux zéro (PTZ) dus à la banque par l'Etat.

Son coût serait indirect pour le contribuable puisque cette garantie apparaîtrait dans le hors bilan de l'Etat et ne se transformerait en coût réel qu'en cas de faillite de la banque garantie. Si l'ensemble de l'encours des crédits à la consommation basculait sur ce type de mécanisme, la garantie de l'Etat porterait sur 30 Mds €, à comparer aux 265 Mds € accordés actuellement à la Société de Financement de l'Economie Française (SFEF) pour le refinancement non fléché des banques.

- Les frais généraux de la banque

Un portefeuille de crédits à des personnes sous plafond de ressources en difficultés requiert un suivi particulier. Dans sa version dégradée, il s'agit d'un suivi défensif consistant à repérer le plus rapidement possible les retards de paiement et à relancer immédiatement la personne pour ne pas la laisser entrer dans un cercle vicieux d'impayés ; dans sa version responsable, il s'agit d'accompagner la personne bénéficiant du crédit pour lui apprendre à mieux gérer son budget.

Ce type d'accompagnement est très cher et induit des charges importantes pour la banque. L'Etat ne pouvant subventionner la banque, notamment à cause de la règle *de minimis*, et si on se refuse à dé plafonner le taux d'usure pour permettre à la banque de répercuter sur le coût du crédit cette surcharge de frais due au suivi du portefeuille, *on peut imaginer une prise en charge indirecte de l'Etat selon un mécanisme identique à celui des PTZ : sur une base déclarative de la banque concernant l'encours de son portefeuille de crédit à la consommation à des personnes sous plafond de ressource, l'Etat prendrait à sa charge, sous la forme d'un crédit d'impôt, une fraction forfaitaire de l'intérêt du crédit correspondant à l'accompagnement de l'emprunteur. Dans le but d'alléger la charge pour l'Etat, on peut imaginer un plafonnement du montant unitaire des prêts à la consommation effectués dans ce cadre.*

On peut également envisager de confier ce type d'accompagnement à des structures associatives pouvant bénéficier de subventions de l'Etat, ou, avec de la formation, aux travailleurs sociaux.

Par ailleurs, il est indispensable de tenir compte de l'effet positif d'image que la distribution d'un tel produit aurait pour les banques, sa moindre rentabilité pouvant en quelques sortes être considérée comme une dépense de communication.

- Le coût du risque

Pour inciter les banques sur la question du risque, on peut imaginer de faire supporter à l'Etat une partie du surcoût de risque porté par la banque sur un portefeuille de crédits à la consommation réservé à des personnes sous plafond de ressources. Cette prise en charge pourrait être mise en œuvre *soit en créant un fonds de garantie doté par l'Etat, par exemple sur le modèle du fonds de cohésion sociale réservé aux micro-crédits sociaux, soit par une prise en charge indirecte de l'Etat selon un mécanisme identique à celui des PTZ : sur une base déclarative de la part de la banque, l'Etat prendrait à sa charge, sous la forme d'un crédit d'impôt, la fraction de l'intérêt du crédit correspondant au surcoût du risque porté par la banque.*

Le coût de cette mesure peut être estimé à 2% de l'encours concerné, soit un coût maximum pour l'Etat de 600 M€ par an sur la base d'un encours de 30 Mds €.

L'ensemble des mesures décrites dans ce point visant à permettre aux populations fragiles d'avoir accès au crédit à la consommation, pourrait être synthétisée dans la création d'un crédit que l'on pourrait qualifier de « social ».

Ce crédit serait réservé à des personnes sous plafond de ressources (jeunes, bénéficiaires de minima sociaux, chômeurs et les personnes en situation d'emploi précaire - CDD, stage), le niveau de ressource n'étant peut-être pas le seul indicateur à prendre en compte.

Distribué par les établissements financiers et les associations agréées par l'article L511-6 de la loi bancaire, il pourrait par exemple être plafonné à 2 500 € (le montant moyen des crédits permanents étant actuellement de 1500€).

Son taux devrait être déterminé en tenant compte des éléments présentés ci-dessus :

- une garantie éventuelle de l'Etat sur les emprunts effectués par les banques lorsqu'ils sont fléchés vers un portefeuille de crédits à la consommation pour personnes sous plafond de ressources ;
- une prise en charge indirecte éventuelle de l'Etat des frais de suivi et d'accompagnement de l'emprunteur et/ou de surcoût du risque selon un mécanisme identique à celui des PTZ ;
- la création éventuelle d'un fonds de garantie doté par l'Etat, par exemple sur le modèle du fonds de cohésion sociale réservé aux micro-crédits sociaux.

Le taux résultant ne devrait être ni trop bas, pour ne pas coûter trop cher à la puissance publique et responsabiliser l'emprunteur (dont la principale problématique est l'accessibilité), ni trop élevé pour rester politiquement acceptable.