



N° 3495

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 6 décembre 2006.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES, DE L'ENVIRONNEMENT
ET DU TERRITOIRE, SUR LA PROPOSITION DE LOI de M. JEAN-CHRISTOPHE LAGARDE,
tendant à prévenir le surendettement (n° 3490),

PAR M. JEAN-CHRISTOPHE LAGARDE,

Député.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I.— UN LIEN PERSISTANT ENTRE LE SURENDETTEMENT ET L'USAGE IRRATIONNÉ DU CRÉDIT RENOUVELABLE	7
A.— LE SURENDETTEMENT : UN PHÉNOMÈNE DE MASSE QUI S'AGGRAVE DEPUIS DEUX ANS.....	7
B.— LE SURENDETTEMENT CRÉE OU ACCENTUE DES SITUATIONS D'EXCLUSION SOCIALE.....	8
C.— LE CRÉDIT RENOUVELABLE : UN USAGE TROP SOUVENT IRRATIONNÉ.....	9
II.— UN DISPOSITIF DE LUTTE CONTRE LE SURENDETTEMENT TOUJOURS INCOMPLET	11
A.— L'AMÉLIORATION DU TRAITEMENT DU SURENDETTEMENT NE PERMET PAS DE PRÉVENIR L'ACCROISSEMENT DU PHÉNOMÈNE.....	11
1. Les commissions de surendettement.....	11
2. La création d'une procédure de rétablissement personnel a constitué une avancée importante.....	13
B.— UN DISPOSITIF DE PRÉVENTION DU SURENDETTEMENT INSUFFISANT.....	14
1. Les limites d'un dispositif de prévention axé sur l'information du consommateur.....	14
2. Une situation d'autant plus dommageable au regard de la politique de relance de la consommation par le crédit.....	15
III.— LES DISPOSITIONS PROPOSÉES : POUR UN PRÊT RESPONSABLE	17
<i>Article 1^{er}</i> (article L. 311-10 [nouveau] du code de la consommation) : Impossibilité pour le prêteur de recourir à une procédure de recouvrement s'il ne s'est pas informé de la solvabilité de son client avant d'accorder un crédit.....	17
<i>Article 2</i> (article L. 313-6-1 [nouveau]) : Institution d'un répertoire national des crédits aux particuliers pour des besoins non professionnels.....	19
EXAMEN EN COMMISSION	27
A N N E X E : RÉPARTITION GÉOGRAPHIQUE DES PERSONNES SURENDETTÉES	35

MESDAMES, MESSIEURS,

L'objectif de la présente proposition de loi est partagé par tous : améliorer encore le dispositif de lutte contre le surendettement, une des voies les plus sûres vers l'exclusion sociale, et dont chacun peut constater les ravages. Au niveau national, la dernière enquête de la Banque de France sur ce sujet, en septembre 2005, a démontré l'ampleur persistante du phénomène, et le contexte est toujours très préoccupant : alors que c'est la modestie des ressources, ou la diminution voire la perte de certaines d'entre elles, qui apparaît à l'origine des difficultés de remboursement, de 6 à 12 % de la population française vit sous le seuil de pauvreté ⁽¹⁾.

Les deux articles de la présente proposition de loi vous avaient déjà été soumis, il y a deux ans, lors de l'examen d'une première proposition de loi du groupe UDF, qui en comptait quatre. Notre assemblée avait adopté deux autres articles, rendant obligatoire pour le prêteur comme pour l'emprunteur un délai d'agrément de sept jours, afin que la banque puisse vérifier la solvabilité de l'emprunteur et que ce dernier puisse se rétracter sans avoir à rembourser les sommes déjà engagées. Transmis au Sénat, ces articles n'y ont pas encore été examinés.

Le Parlement avait adopté à la même époque la proposition de loi de M. Luc Chatel tendant à conforter la confiance et la protection du consommateur, qui facilitait la résiliation des contrats tacitement reconductibles, améliorait l'encadrement du crédit renouvelable, supprimait l'interdiction de publicité hors du lieu de vente pour le crédit dit gratuit et améliorait l'information sur le coût de

(1) Les chiffres diffèrent selon que le seuil est fixé à 50 ou 60 % du revenu médian, par l'Insee ou Eurostat.

ce crédit. Si la lettre de la loi est respectée, son esprit ne l'est pas toujours, et l'offre de crédit, notamment renouvelable, reste peu lisible et trop agressive. Cette loi complétait le volet relatif à l'information d'un dispositif de lutte contre le surendettement, régulièrement amélioré, notamment grâce à la création en 2003 de la procédure de rétablissement personnel visant à apporter des réponses à la détresse des foyers les plus gravement surendettés.

Pourtant, les dispositions de prévention du surendettement concernant l'amélioration de l'information des souscripteurs de prêts sont encore insuffisantes pour réduire le nombre de foyers qui basculent dans des situations de surendettement. En 2004, c'était le cas de près de 190 000 nouveaux foyers. Or, nous savons parfaitement que le surendettement est lié à l'attribution parfois abusive de crédits à la consommation.

En effet, il ressort des conclusions de l'enquête de la Banque de France en septembre 2005 que 63,5 % des dossiers de surendettement comportent en moyenne six crédits renouvelables, dit *revolving* (contre quatre en 2001). Ces crédits sont accordés sans étude approfondie de la situation des bénéficiaires, parfois directement à la caisse d'un grand magasin.

Les deux articles repris ici, qui visent à créer un répertoire national des crédits aux particuliers pour des besoins non professionnels, dit « fichier positif » ou « centrale de crédit », et à rendre l'établissement de crédit responsable de l'insolvabilité éventuelle du souscripteur en l'absence de vérification. Adopté par l'Assemblée nationale en première lecture lors de l'examen de la loi de programmation pour la ville et la rénovation urbaine et supprimé par l'Assemblée, ce dispositif a été proposé depuis à plusieurs reprises, par de nombreux députés UMP, signataires d'une proposition de loi de M. Jacques Masdeu-Arus en septembre 2003, puis par votre rapporteur en janvier 2005. Ces articles n'avaient alors pas été adoptés, le ministre ayant annoncé en séance que le Gouvernement s'engageait à poursuivre la réflexion sur ces sujets, et à nommer un parlementaire en mission, alors que tous les groupes politiques s'accordent sur le principe.

Ces engagements n'ont pas été tenus. Il est important d'affirmer aujourd'hui de façon claire la volonté de l'Assemblée nationale de combler les lacunes du dispositif de lutte contre le surendettement, et spécialement de son volet préventif.

Pour prévenir le surendettement, il faut donc encadrer le crédit *revolving* en responsabilisant le prêteur et en lui donnant plus de moyens pour vérifier la solvabilité de l'emprunteur. Telle est la visée de la présente proposition de loi qu'il vous est demandé de bien vouloir adopter.

I.— UN LIEN PERSISTANT ENTRE LE SURENDETTEMENT ET L'USAGE IRRATIONNÉ DU CRÉDIT RENOUVELABLE

A.— LE SURENDETTEMENT : UN PHÉNOMÈNE DE MASSE QUI S'AGGRAVE DEPUIS DEUX ANS

Statistiquement, le nombre de foyers surendettés peut être estimé en fonction du nombre des dossiers examinés par les commissions de surendettement, à partir d'une évaluation globale fournie par l'INSEE ou à partir du nombre de personnes inscrites au fichier national recensant les incidents de paiement liés aux crédits des personnes physiques (FICP). Ces trois approches aboutissent à la même conclusion : le surendettement s'est considérablement développé depuis le début des années 1990.

Depuis leur création par la loi n° 89-1010 du 31 décembre 1989, les commissions départementales de surendettement ont instruit près de 1,8 million de dossiers, dont 1,5 million était recevable. Le rythme annuel de dépôt des dossiers connaît une croissance forte : il s'établit à près de 190 000 en 2004, en augmentation de 160 % par rapport à 1994, et si le nombre de dossiers déposés a diminué de 3 % entre 2004 et 2005, le nombre de dossiers recevables a en revanche augmenté. Plus de 19 000 décisions d'orientation vers la procédure de rétablissement personnel acceptées par les débiteurs ont été prises par les commissions en 2005.

D'après le ministère des finances, 648 500 ménages étaient surendettés à la fin de l'année 2005. Ces personnes sont inscrites au FICP durant quelques années, selon les cas. Aujourd'hui, le FICP recense plus de 2,2 millions de débiteurs, pour 2,9 millions d'incidents de paiement.

Votre rapporteur souligne en outre que certaines personnes en situation de surendettement restent à l'écart de ces procédures, par crainte d'être soumises au principe du « reste à vivre » qui les prive d'une partie de leurs revenus. Ainsi, l'INSEE estime qu'en 2003, 3,8 % des Français sont en situation de surendettement. Ce chiffre représente à peu près un million de foyers.

Alors que l'encours moyen par dossier de surendettement varie selon les mois, en 2005-2006, entre 27 000 et 34 000 euros, l'endettement des ménages français reste globalement inférieur à celui des autres ménages européens, en termes d'encours (11 000 euros par habitant en 2004, soit 30 % de moins que la moyenne européenne –UE à 15– de plus de 16 000 euros).

Toutefois, le rythme d'accroissement annuel de l'endettement global des ménages en France est équivalent, entre 2002 et 2004, au taux moyen de croissance de cet endettement en Europe. En 2005, le taux français (+ 11 %) a été supérieur à la moyenne européenne (+ 9,8 %) du fait d'une forte progression du

crédit à l'habitat (+ 14,7 %) alors que la croissance du crédit à la consommation était plus faible en France (+ 6,4 %) que dans le reste de l'Europe (+ 7,3 %).

Selon les estimations du rapport de M. André Babeau pour le comité consultatif du secteur financier (CCSF) en janvier 2006, 600 000 ménages solvables n'auraient pas accès à ce jour au crédit à la consommation, soit 8 % des 8 millions de ménages détenant fin 2004 un tel crédit (hors découvert).

B.— LE SURENDETTEMENT CRÉE OU ACCENTUE DES SITUATIONS D'EXCLUSION SOCIALE

Dans ses enquêtes typologiques, la Banque de France distingue deux principaux types de surendettement. Le surendettement « actif », lié à un usage inconsidéré du crédit, représente 27 % des dossiers soumis aux commissions de surendettement en 2004 (30 % en 2001). D'abord conçu comme transitoire, il aurait tendance à se pérenniser. C'est ainsi qu'un usage irraisonné du crédit à la consommation crée des situations de surendettement, et donc d'exclusion sociale.

Les situations de surendettement dit « passif » restent majoritaires (73 %), et progressent de 9 points de pourcentage par rapport à 2001. C'est une évidence, la perte d'un emploi demeure toujours le principal facteur (31 %) à l'origine des situations de surendettement, devant le divorce ou la séparation (15 %). De plus en plus souvent (64 % des cas en 2004, 58 % en 2001), les personnes concernées sont seules : cette proportion a doublé depuis les années 1990. Près de 54 % des surendettés ont au moins une personne à charge. 70 % des surendettés perçoivent des revenus inférieurs ou égaux à 1 500 euros par mois. Les ouvriers et employés sont les catégories les plus représentées (55 %), la part des chômeurs et inactifs progresse (34 % en 2004, 32 % en 2001).

L'endettement bancaire et/ou financier est souvent prédominant : dans six dossiers sur dix, il représente au moins 75 % de la totalité des dettes.

Alors que 15 % des dossiers comportaient au moins un crédit immobilier en 2001, cette proportion est ramenée à 10 % en 2004. La part des crédits à la consommation est en revanche en augmentation. Le nombre de crédits *revolving* dans les dossiers de surendettement augmente de 5 % par rapport à 2001. Ils se concentrent sur un nombre plus faible de dossiers (63 % en 2004, 82 % en 2001), mais leur nombre moyen par dossier augmente (6 en 2004, 3 en 2001).

5 % des surendettés font l'objet de poursuites (saisies mobilières essentiellement). Mais dans un nombre croissant de situations (32 %, contre 27 % en 2001), les commissions constatent une absence totale de capacité de remboursement.

Les « redépôts » de dossiers représentent 32,3 % du total des dossiers déposés (29,6 % en 2001), du fait de l'expiration d'un moratoire des dettes, (42,2 %), ou d'un événement imprévu rompant l'équilibre du plan de

désendettement (41,6 %) ; les échecs de l'exécution de ces plans sont rares (6 % des cas).

Le tableau ci-dessous détaille les différentes causes de surendettement.

ORIGINE DU SURENDETTEMENT ⁽¹⁾

(en pourcentage)

	Origine du surendettement	Part dans l'ensemble des dossiers (actif + passif)			
		2001	2001	2004	2004
ACTIF	Trop de crédit	19,4	36,4	14,6	27,1
	Mauvaise gestion	7,7		6,4	
	Logement trop onéreux	3,1		1,2	
	Excès de charge	2,2		1,4	
	Autres	4,0		3,5	
	PASSIF	Licenciement / chômage	26,5	63,6	30,8
	Séparation / divorce	15,5		14,7	
	Maladie / accident	9,1		10,8	
	Baisse des ressources	6,9		6,2	
	Décès	2,5		2,4	
	Autres	3,1		8,0	
	TOTAL	100,0		100,0	

(1) : Causes estimées sur une base déclarative vérifiée par les commissions sur le fondement de documents justificatifs.

Source : Banque de France.

S'il juge cette analyse typologique éclairante, votre rapporteur souligne toutefois qu'elle ne doit pas laisser penser que 73 % des situations de surendettement ne pouvaient pas être évitées. En effet, au moment d'une rupture sociale (chômage, divorce, maladie notamment), le surendettement ne fait que se révéler. Ces accidents précipitent le plus souvent des événements probables étant donné que les personnes concernées avaient déjà un endettement excessif (excès de charges ou de crédits). De plus, lors de ces ruptures sociales, il est courant que l'usage du crédit à la consommation vienne aggraver la situation dans l'espoir qu'elle ne soit que momentanée.

C.— LE CRÉDIT RENOUVELABLE : UN USAGE TROP SOUVENT IRRATIONNÉ

Le crédit à la consommation a fortement crû depuis 2002, de plus de 4 % par an en moyenne, c'est-à-dire plus vite que les revenus. Le crédit renouvelable (*revolving*) joue un rôle important dans cette évolution.

Certaines sociétés financières sont spécialisées dans le crédit renouvelable (Sofinco, Cofidis, Aurore, Cetelem et Cofinoga notamment), défini par l'article L. 311-9 du code de la consommation comme « *un crédit qui, assorti ou non de l'usage d'une carte de crédit, offre à son bénéficiaire la possibilité de disposer de façon fractionnée, aux dates de son choix, du montant du crédit consenti* ». Il se caractérise donc par sa souplesse : son ouverture est rapide, sa reconduction est tacite et l'emprunteur utilise sa réserve d'argent comme il l'entend. Ceci contribue à expliquer la croissance importante du crédit renouvelable par rapport aux autres formes de crédit à la consommation, dont les taux d'intérêt sont pourtant plus attractifs.

D'après une enquête de la SOFRES publiée le 17 décembre 2004 pour l'Association française des sociétés financières (ASF), 9 % des Français détiennent au moins un crédit *revolving*. La même enquête montre que le crédit renouvelable a trois destinations principales : l'équipement électroménager et informatique des foyers (pour 38 % des crédits) ; l'achat de vêtements (17 %) et le comblement de la trésorerie en fin de mois (18 %). La SOFRES conclut que le crédit renouvelable est perçu comme « *une réponse adaptée à une intention d'achat immédiate* ».

Votre rapporteur ne conteste ni la légitimité ni l'utilité économique du crédit renouvelable : il est indispensable aux ménages pour s'équiper et il soutient la consommation. En effet, le crédit renouvelable représente, en valeur, 4 % de la consommation annuelle des Français. En outre, comme le soulignait M. Jean-Louis Borloo lors des débats de 2003 sur le surendettement, il ne s'agit pas de « *désigner des boucs émissaires au risque de restreindre le crédit* ». Toutefois, si le crédit renouvelable n'est pas condamnable en lui-même, sa souplesse incite certains consommateurs à en faire un usage irraisonné alors même que l'emprunteur n'a pas un bien négociable en contrepartie, qu'il pourrait revendre pour apurer ses dettes.

La prépondérance du crédit renouvelable dans les dossiers de surendettement s'explique par la légèreté et la rapidité des contrôles préalables. Certaines personnes se laissent ainsi tromper par l'apparente facilité que leur offre le crédit *revolving*. Les associations de consommateurs relèvent en effet que des prêts de 70 000 euros sont accordés à des taux de plus de 8 % sans contrôle approfondi des capacités d'endettement de l'emprunteur. Les habitudes d'achat des ménages les plus modestes, qui passent par les canaux utilisant massivement le crédit *revolving* (vente par correspondance et grandes surfaces), en font les premières victimes, mais toutes les catégories d'emprunteurs sont concernées. L'association SOS Surendettement a relevé un cas particulièrement révélateur de la légèreté des contrôles préalables : une personne aux revenus moyens a pu accumuler 51 crédits *revolving* pour un encours de dette de 225 000 euros.

De même, le crédit *revolving* contribue aussi au surendettement passif. En effet, lorsque des personnes se trouvent confrontées à une situation financière difficile, elles peuvent desserrer presque immédiatement une partie de cet étai en recourant au crédit *revolving*. Elles règlent leurs charges diverses (loyer, impôts,

factures et abonnements divers) en utilisant la totalité de leurs droits de tirage. Or, comme le constate le comité consultatif sur la prévention et le traitement du surendettement, « *cet endettement « secondaire » peut paraître apporter une solution de répit à court terme, alors qu'en réalité, il fera souvent basculer vers un surendettement aggravé* ».

La multiplication intempestive des publicités en faveur des différents types de crédit ainsi que les opérations promotionnelles liées au paiement avec une carte de magasin jouent un rôle décisif dans le développement du surendettement. Ainsi, le crédit renouvelable est plus souvent présenté comme une simple facilité (« réserve d'argent », « facilité de paiement ») que comme un prêt. Cette facilité, souvent trompeuse, précipite certaines personnes dans une situation d'exclusion sociale, qui a conduit le législateur à intervenir encore très récemment.

II.— UN DISPOSITIF DE LUTTE CONTRE LE SURENDETTEMENT TOUJOURS INCOMPLET

L'instauration du système actuel de traitement du surendettement a été progressive, depuis 1989. Les deux lois du 1^{er} août 2003, de programmation pour la ville et la rénovation urbaine et de sécurité financière, la loi du 18 janvier 2005 pour la cohésion sociale, et la loi du 28 janvier 2005 tendant à conforter la confiance et la protection du consommateur ont récemment amélioré le dispositif.

La situation de surendettement des personnes physiques est aujourd'hui définie par l'article L. 330-1 du code de la consommation comme « *l'impossibilité manifeste pour le débiteur de bonne foi de faire face à l'ensemble de ses dettes non professionnelles exigibles et à échoir ainsi qu'à l'engagement qu'il a donné de cautionner ou d'acquitter solidairement la dette d'un entrepreneur individuel ou d'une société dès lors qu'il n'a pas été, en droit ou en fait, dirigeant de celle-ci* ».

A.— L'AMÉLIORATION DU TRAITEMENT DU SURENDETTEMENT NE PERMET PAS DE PRÉVENIR L'ACCROISSEMENT DU PHÉNOMÈNE

1. Les commissions de surendettement

Longtemps, les personnes surendettées ne pouvaient demander qu'un délai de paiement de deux ans (art. 1244-1 du code civil) et la suspension des procédures d'exécution forcée. C'est la loi n°89-1010 du 31 décembre 1989, complétée par depuis la loi n° 95-125 du 8 février 1995 du 7 février 1995 qui a instauré une procédure collective de traitement du surendettement.

Il existe désormais dans chaque département une commission de surendettement, dont le fonctionnement a été précisé à maintes reprises par la suite. Ces commissions administratives sont composées du préfet, du trésorier-payeur général du directeur des services fiscaux, du représentant de la Banque de France (qui en assure le secrétariat) et de deux personnalités qualifiées au titre,

l'une, des établissements de crédit et l'autre, des associations familiales ou de consommateurs. Elles entendent le débiteur et ses créanciers pour faciliter un accord amiable ; à défaut d'accord, elles élaborent différentes mesures curatives susceptibles de redresser la situation de la personne surendettée.

La loi n° 98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions a amélioré le fonctionnement des commissions de surendettement en rendant la procédure administrative plus contradictoire : le débiteur a le droit d'être entendu par la commission et les créanciers peuvent contester, dans un délai de trente jours après la notification, l'état d'endettement du débiteur.

Cette loi a confié au juge le pouvoir de rendre exécutoires les mesures recommandées par la commission et de suspendre les procédures d'exécution forcée.

À défaut de conclusion amiable d'un plan conventionnel, le plan de redressement judiciaire civil peut contenir plusieurs mesures :

– le report des dettes ou leur rééchelonnement sur une période de dix ans ou équivalant à la moitié de la durée restant à courir des emprunts ; l'imputation des paiements sur le capital, la réduction du taux d'intérêt, et la réduction, cas de vente forcée du logement principal du montant de la fraction des prêts immobiliers restant due aux établissements de crédit après la vente. Dites « ordinaires », ces mesures représentaient fin octobre 2006 45,5 % des recommandations formulées par les commissions de surendettement ;

– un moratoire sur le paiement des dettes pour deux ans au maximum et un effacement partiel ou total des dettes à l'issue du moratoire. Ces mesures « extraordinaires » représentent 41 % des recommandations (dont 11 % pour l'effacement des créances). 13,5 % des recommandations visaient une combinaison des deux types de mesures.

En outre, la loi du 31 décembre 1989 charge la Banque de France d'entretenir un « *fichier national recensant les incidents de paiement caractérisés liés aux crédits accordés aux personnes physiques pour des besoins non professionnels* », le FICP. Les établissements de crédits et les services financiers de la Poste ont l'obligation de déclarer ces incidents de paiement, qui sont inscrits au FICP. Celui-ci, soumis aux dispositions de la loi du 6 février 1978 relative à l'informatique et aux libertés, n'est accessible qu'à ces mêmes établissements.

Ces mesures peuvent résoudre un surendettement « actif » transitoire et remédiable, mais rarement un surendettement « passif ». Dans ce dernier cas, elles peuvent même être contre-productives, installant par des reports et des rééchelonnements successifs, les débiteurs dans un surendettement long, facteur d'exclusion sociale.

Plus une situation de surendettement dure, plus son coût social est élevé. En effet, l'activité des commissions de surendettement coûte 180 millions d'euros

par an. En outre, les personnes surendettées ont accès à diverses aides, notamment celles du fonds de solidarité pour le logement, du fonds de solidarité énergie et du fonds de service universel des télécommunications. Le prolongement de ces procédures empêche les familles concernées de participer à la relance de la consommation, axe principal de la politique de croissance du Gouvernement. Ces mesures ont un coût social important pour une efficacité limitée.

2. La création d'une procédure de rétablissement personnel a constitué une avancée importante

À l'initiative du débiteur ou avec son accord, le juge de l'exécution peut ouvrir une procédure de rétablissement personnel si le débiteur est de bonne foi et que sa situation est irrémédiablement compromise, c'est-à-dire s'il n'est pas solvable et n'a que peu de chances de le redevenir.

– Si l'actif est important, la liquidation peut être abandonnée au profit d'un plan de redressement comportant des « mesures ordinaires » ;

– si l'actif du débiteur est suffisant pour couvrir ses dettes, le juge ordonne la liquidation et clôt la procédure ;

– si l'actif est insuffisant, le juge ordonne la liquidation et prononce l'effacement des dettes qui ne peuvent pas être couvertes.

Le juge peut ordonner des mesures de suivi social du débiteur.

La loi de cohésion sociale du 18 janvier 2005 a apporté quelques améliorations au dispositif :

– intégrant les dépenses de logement, de nourriture et de scolarité dans le « reste à vivre », afin que les ménages surendettés qui n'ont pas encore de dette locative ne soient pas mis dans une telle situation, et pour ne pas aggraver le cas de ceux qui sont déjà endettés auprès de leurs bailleurs ;

– donnant priorité aux créances des bailleurs dans les procédures de surendettement, afin de les inciter à louer leurs biens y compris aux personnes les plus modestes ;

– interdisant la facturation aux personnes physiques concernées de leur inscription au FICP.

Les effacements de dettes ne représentaient, en 2002, que 6 % des mesures prises : cette parcimonie ne permettait pas de « nouveau départ ». C'est pourquoi on ne peut que se féliciter de l'instauration de la « faillite civile », adoptée sur le projet de M. Jean-Louis Borloo. En 2005, l'effacement des dettes atteignait 14 % des mesures. En 2004, 16 400 décisions d'orientation vers la procédure de rétablissement personnel ont été acceptées par les débiteurs, et 19 200 en 2005, soit 10,5 % des dossiers déposés auprès des commissions de surendettement. C'est

peu, alors que seule la sortie du surendettement permet aux familles concernées de sortir de l'exclusion.

Même si cette procédure permet de sortir du surendettement, elle n'est pas neutre, et ce nouveau départ ne peut pas laisser les personnes concernées indemnes. La procédure reste longue (23 mois en théorie), complexe, et la faillite a toujours un effet stigmatisant, qui restreint drastiquement l'accès ultérieur au crédit, ce qui peut sembler justifié pendant une certaine période.

Prévenir le surendettement plutôt que le traiter permettrait de diminuer ce coût social. Aussi votre rapporteur insiste-t-il sur la nécessité d'éviter les situations de surendettement par un dispositif préventif.

B.— UN DISPOSITIF DE PRÉVENTION DU SURENDETTEMENT INSUFFISANT

1. Les limites d'un dispositif de prévention axé sur l'information du consommateur

Le volet préventif du droit du surendettement, peu développé, porte seulement sur l'information préalable de l'emprunteur.

Depuis la loi n° 78-22 du 22 janvier 1978, dite loi « Scrivener », le code de la consommation règle avec précision les informations comprises dans le contrat de crédit, et l'offre préalable, qui doit être distincte de tout support publicitaire. L'emprunteur est ainsi informé du délai de rétractation de sept jours, du coût de l'assurance et des prestations forfaitaires. Grâce à la loi relative à la sécurité financière, la publicité relative au crédit doit être « *loyale et informative* » et lisible : elle précise notamment « *l'identité du prêteur, la nature, l'objet et la durée de l'opération proposée ainsi que le coût total et, s'il y a lieu, le taux effectif global annuel du crédit, à l'exclusion de tout autre taux, ainsi que des prescriptions forfaitaires* » et son caractère fixe ou révisable.

Pour les crédits renouvelables, l'offre préalable doit rappeler que le contrat est annuel et tacitement reconductible. Trois mois avant chaque reconduction, le prêteur doit fournir à l'emprunteur un bilan de sa situation financière et un rappel de sa faculté de résiliation du contrat. La loi n° 2003-706 du 1^{er} août 2003 relative à la sécurité financière a sensiblement renforcé cette obligation d'information en matière de crédit renouvelable. Ainsi, le prêteur est tenu d'adresser à l'emprunteur, « mensuellement et dans un délai raisonnable avant la date de paiement », un bilan financier.

La loi du 28 janvier 2005 tendant à conforter la confiance et la protection du consommateur a apporté quatre améliorations qui contribuent à rééquilibrer la relation contractuelle entre le prêteur et l'emprunteur :

– elle ouvre à l'emprunteur, à tout moment, la faculté de demander soit la réduction de sa réserve de crédit, soit la suspension de son droit à l'utiliser, soit la résiliation de son contrat ;

– dans l'hypothèse où un contrat ne fait l'objet d'aucune utilisation pendant trois années consécutives, elle soumet sa reconduction à l'accord explicite de l'emprunteur, à défaut duquel le contrat serait résilié de plein droit

– elle impose au prêteur de rappeler à l'emprunteur ses facultés de résiliation, de suspension et de réduction de la réserve à chaque relevé mensuel ;

– elle soumet l'augmentation de la réserve de crédit à la signature d'une nouvelle offre préalable.

Quant au crédit dit gratuit, la loi Chatel vise à permettre son développement et favoriser ainsi la consommation des ménages, en supprimant l'interdiction de publicité hors du lieu de vente, et parallèlement, améliorer l'encadrement de cette opération afin notamment de mieux prévenir les risques de surendettement. Elle oblige à préciser sur toute publicité qui prend en charge le coût du crédit consenti gratuitement au consommateur. Toute opération de crédit à titre onéreux proposée concomitamment à une opération de « crédit gratuit » ou promotionnel doit faire l'objet d'une offre préalable de crédit distincte. Les clients payant comptant un produit sur lequel ils pourraient profiter de « crédit gratuit » doivent se voir accorder par les commerçants une remise de prix.

Les dispositions relatives à l'information sur le crédit à la consommation semblent toutefois avoir atteint leurs limites. Le renforcement des contraintes de fond comme de forme pesant sur la publicité n'a pas rendu l'information plus claire pour le consommateur : ces informations sont généralement peu lisibles, et très techniques. Il est donc fréquent que les emprunteurs ne les lisent pas : aussi peut-on douter de l'efficacité de ce dispositif. Parmi les personnes piégées par le mécanisme du surendettement, on retrouve aussi celles dont le niveau socio-éducatif est le plus faible : votre rapporteur rappelle que plusieurs études montrent par exemple que l'illettrisme touche 15 % de la population française. Enfin, comme le constatent unanimement les associations de défense des personnes surendettées, la plupart d'entre elles ont l'illusion qu'en s'endettant (à quelque taux d'intérêt que ce soit) elles se laissent le temps d'attendre un retour à une meilleure fortune.

2. Une situation d'autant plus dommageable au regard de la politique de relance de la consommation par le crédit

Si depuis deux ans, la réflexion s'est développée sur la prévention du surendettement sans qu'un consensus n'émerge sur la question précise du fichier positif, le gouvernement a pris en revanche plusieurs initiatives pour améliorer le droit au crédit, dans une perspective de relance de la consommation. On peut citer :

– le plan d'action du 30 janvier 2006 pour faciliter l'accès de tous les Français aux services bancaires, grâce au droit au compte bancaire effectif pour tous, ou au développement des moyens de paiement alternatifs pour les clients interdits de chéquier ; les négociations entre le gouvernement, les établissements financiers et les associations de consommateurs sur les tarifs bancaires ; une proposition de loi déposée en novembre 2006 par Mme Nathalie Kosciusko-Morizet et plusieurs députés du groupe UMP vise d'ailleurs à interdire aux banques d'exiger des frais bancaires supérieurs au montant de l'incident de paiement ;

– l'ordonnance n° 2006-346 du 23 mars 2006 relative aux sûretés fixe de nouvelles règles pour le prêt hypothécaire rechargeable et le prêt viager hypothécaire.

– le projet de loi relatif à l'accès au crédit des personnes présentant un risque aggravé de santé, examiné en première lecture par l'Assemblée nationale en décembre 2006 ;

– le projet de loi sur la réforme des tutelles, alors que le système de protection juridique actuel concerne de plus en plus souvent des chômeurs victimes de surendettement par exemple ;

– le projet de loi sur la protection des consommateurs dont quelques articles sont destinés à renforcer les droits des consommateurs de services financiers, grâce notamment à l'élargissement du champ de la médiation bancaire.

Il est essentiel que ces mesures récentes, qui illustrent la politique constante du gouvernement visant à relancer la consommation et la croissance grâce au développement du crédit s'accompagnent d'une prévention efficace du surendettement : aucune croissance saine et durable ne pourrait être fondée sur un tel phénomène. Globalement, le coût social du surendettement pourrait dépasser le surcroît de consommation très passager permis par celui-ci. Au niveau individuel, le fichier positif permettrait l'ouverture du marché du crédit à des personnes exclues de fait, puisque la décision du prêteur serait fondée sur des faits directement imputables à un emprunteur donné.

III.— LES DISPOSITIONS PROPOSÉES : POUR UN PRÊT RESPONSABLE

S'il est nécessaire de prendre des mesures législatives pour prévenir le surendettement, elles doivent respecter un juste équilibre. Il ne saurait s'agir de protéger le consommateur au point de restreindre l'accès au crédit, moteur de la consommation et donc de la croissance, ni de le déresponsabiliser. Il ne saurait s'agir, non plus, d'imposer aux prêteurs de contrôler efficacement la solvabilité de leur client sans leur en donner le temps et les moyens.

Réaffirmer ces principes apparaît d'autant plus important, que la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative aux contrats de crédit aux consommateurs a été largement modifiée par rapport à la première proposition de la Commission européenne de septembre 2002. Si certaines de ces évolutions vont dans le bon sens (notamment celles qui concernent le délai de rétractation pour l'emprunteur), on peut déplorer que le principe du « prêt responsable » ait été fortement atténué. Alors que les prêteurs devaient initialement évaluer la solvabilité du consommateur sur la base des informations fournies par ce dernier et, le cas échéant, en consultant des bases de données, et au titre de leur obligation de conseil, lui indiquer le crédit le plus approprié à sa situation, voire le dissuader de s'endetter, la deuxième version modifiée du 7 octobre 2005 indique simplement que *« le prêteur, et le cas échéant, l'intermédiaire de crédit adhèrent au principe de prêt responsable. Par conséquent, le prêteur et, le cas échéant, l'intermédiaire de crédit, respectent leurs obligations concernant la mise à disposition d'informations précontractuelles ainsi que la nécessité, pour le prêteur, d'évaluer la solvabilité du consommateur à partir des informations précises fournies par ce dernier et, au besoin, en consultant la base de données appropriées »* (article 5). De plus, ce nouveau texte ne prévoit plus de réglementer les conditions d'instauration, d'utilisation et d'actualisation des fichiers informatiques de données de type négatif envisagés pour lutter contre le surendettement, et supprime l'incitation à la constitution de fichiers de type positif, au motif qu'elle était susceptible de créer des disparités entre les États membres.

Article 1^{er}

(article L. 311-10 [nouveau] du code de la consommation)

Impossibilité pour le prêteur de recourir à une procédure de recouvrement s'il ne s'est pas informé de la solvabilité de son client avant d'accorder un crédit

Les établissements de crédit qui n'examinent pas attentivement la solvabilité de leurs clients ont une large part de responsabilité dans le surendettement de ceux-ci. C'est, selon une enquête de la SOFRES réalisée en 2003, le sentiment de 90 % des Français, qui souhaitent que le système d'accès au

crédit à la consommation responsabilise davantage les prêteurs sur les risques de surendettement des emprunteurs.

La jurisprudence apporte des garanties, qui restent incertaines. Ainsi, la Cour de cassation a, entre février et juillet 2006, harmonisé les positions de ses différentes formations sur la mise en jeu de la responsabilité du banquier à l'occasion de l'octroi d'un crédit pour défaut de mise en garde de l'emprunteur. S'attachant aux cas de dissymétrie des informations disponibles, la chambre commerciale considérait jusqu'aux arrêts du 3 mai 2006 que la responsabilité du prêteur envers l'emprunteur, professionnel ou particulier, n'était pas engagée sauf si le prêteur détenait sur la situation de l'emprunteur des informations que ce dernier ignorait lui-même (Cass. Com. : 20.9.05). La première chambre civile reprend cette solution pour les emprunteurs professionnels. Pour les particuliers, elle impose au prêteur une obligation de mise en garde (Ass. Plén. : 12.5.05). Mais pour retenir la responsabilité de la banque, elle prend en compte les connaissances de l'emprunteur et l'incidence de l'opération envisagée sur sa capacité financière (Cass. Civ. I : 21.2.06, 27.6.06 et 12.7.06). La chambre commerciale maintient sa jurisprudence pour l'emprunteur professionnel et, par trois arrêts du 3 mai 2006, reconnaît que le banquier peut être tenu d'une obligation de mise en garde à l'égard des particuliers lorsque le crédit sollicité présente au jour de son octroi un caractère déraisonnable au regard des capacités financières de l'emprunteur. Allant plus loin que la chambre civile, elle prend en compte non seulement les connaissances de l'emprunteur mais également son environnement personnel. Ainsi pour un couple marié, il suffit que le conjoint soit averti (cadre responsable dans la banque qui a octroyé le prêt) pour considérer que l'autre l'est.

Cette évolution n'élimine pas tout risque de divergence d'appréciation quant à la notion de personne avertie. Différent du devoir de renseignement, comme du devoir de conseil, le devoir de mise en garde consiste à avertir l'emprunteur des risques qu'il prend. L'établissement de crédit n'est donc pas responsable si l'emprunteur est en mesure d'apprécier ces risques lui-même.

Sur le devoir de conseil, votre rapporteur notait déjà en 2005 que si la jurisprudence reconnaît la responsabilité civile du prêteur qui a laissé s'endetter son client de façon excessive, la responsabilité du prêteur est souvent rejetée sur le fondement de la faute de l'emprunteur.

Aussi votre rapporteur considère qu'il est opportun de responsabiliser les établissements de crédit. Comme l'Assemblée nationale en avait exprimé le souhait en adoptant lors des débats sur la loi du 1^{er} août 2003 de programmation pour la ville et la rénovation urbaine, un amendement exactement identique à l'article 1^{er} de la présente proposition de loi, et supprimé par le Sénat, il faut que le juge puisse refuser d'ordonner des procédures de recouvrement forcé à l'encontre d'un emprunteur si le prêteur n'a pas contrôlé la solvabilité de son client avant d'accorder son prêt.

L'article 1^{er} de la présente proposition de loi crée un article L. 311-10-1 nouveau dans le code de la consommation, complétant ainsi la section consacrée au contrat de crédit, au sein du chapitre consacré au crédit à la consommation, seul concerné par ce dispositif.

Conformément à ce nouvel article, le prêteur qui a accordé un crédit sans s'être préalablement informé de la situation de solvabilité de l'emprunteur, et notamment de sa situation d'endettement global et de ses revenus, ne peut exercer de procédure de recouvrement à l'encontre de l'emprunteur défaillant, ou de toute personne physique ou morale s'étant portée caution.

La procédure encadrant la conclusion du contrat de crédit est particulièrement légère. Ainsi, en vertu de l'article L. 311-15 du code de la consommation, « *lorsque l'offre préalable ne comporte aucune clause selon laquelle le prêteur se réserve le droit d'agrèer la personne de l'emprunteur, le contrat devient parfait dès l'acceptation de l'offre préalable par l'emprunteur.* ». Or les crédits renouvelables sont souvent accordés sans clause d'agrément de la personne de l'emprunteur.

Toutefois, les dispositions du nouvel article ne s'appliquent pas si l'emprunteur a, en connaissance de cause, fait des fausses déclarations ou remis des documents inexacts en vue d'obtenir un crédit.

Le dispositif de cet article est incitatif : il n'empêche pas les établissements de crédits de prendre les risques commerciaux qu'ils jugent opportuns et dont ils savent calculer le coût, mais tend à les responsabiliser en les incitant à s'assurer de la solvabilité de leur client, l'institution du fichier prévu par l'article 2 de la proposition devant par ailleurs leur en donner les moyens.

Article 2

(article L. 313-6-1 [nouveau])

Institution d'un répertoire national des crédits aux particuliers pour des besoins non professionnels

Pour examiner la solvabilité des personnes qui demandent des prêts, les établissements de crédits ont besoin d'informations fiables. Ils peuvent certes les recueillir auprès de la personne qui sollicite un emprunt, au besoin en lui faisant signer une déclaration sur l'honneur. Toutefois, certains emprunteurs, de bonne foi ou non, omettent de leur déclarer certaines formes de prêts. Aussi les établissements de crédit utilisent-ils quatre procédés de sélection de leurs clients : le FICP, les répertoires d'encours de crédits internes, les répertoires commerciaux et le *credit scoring*.

Le FICP, communément appelé « fichier négatif », recensait au 31 décembre 2005 près de 2,3 millions de débiteurs, pour 2,9 millions d'incidents. Si l'inscription au FICP, contrairement à l'inscription au fichier central des

chèques, n'entraîne pas d'interdiction légale d'emprunter, il est toutefois très rare que les personnes inscrites au FICP se voient accorder un prêt. Dans une optique de prévention du surendettement, ce « fichier négatif » a deux limites :

– il ne recense que les personnes déjà surendettées, et ne permet donc pas de réelle prévention du surendettement ;

– un délai de cinq mois s'écoule en moyenne entre le premier incident de paiement et son inscription au FICP, délai que le comité consultatif sur la prévention et le traitement du surendettement jugeait « excessif ».

Si l'établissement de crédit compte déjà le demandeur de prêt parmi ses clients, il dispose sur lui d'informations précises. À ce titre, les grandes banques commerciales ont un avantage sur les établissements de crédit spécialisé : elles peuvent recouper diverses informations (gestion du compte courant, encours de crédit immobilier etc.) pour cerner mieux la solvabilité de leurs clients. Cet avantage est renforcé depuis que la CNIL autorise plusieurs établissements de crédits appartenant à un même groupe et partageant éventuellement le même réseau commercial à mutualiser les informations qu'ils détiennent sur leurs clients respectifs. Lors de sa séance du 16 novembre 2006, elle a autorisé l'instauration d'échanges d'informations entre les sociétés CETELEM et COFINOGA, afin de lutter contre les tentatives d'obtentions irrégulières de crédit, ainsi que de prévenir des impayés dans le cadre des ouvertures de comptes. Ces autorisations font suite à celles délivrées le 8 septembre 2005 aux sociétés Finaref et Sofinco, toutes deux filiales du groupe Crédit agricole, qui avaient consacré la possibilité de partager des informations à des fins de prévention des impayés au sein d'un groupe bancaire. Dans les deux cas, les échanges d'informations bénéficient indirectement aux filiales spécialisées dans le crédit à la consommation détenues à 100 % par l'un des acteurs de l'échange, ainsi qu'aux établissements bancaires et financiers leur ayant confié la gestion de leurs crédits à la consommation.

La CNIL a retenu cinq éléments pour autoriser ces échanges :

– la légitimité de la finalité consistant à prévenir la fraude et les impayés ;

– le caractère ponctuel de l'échange d'informations entre les bénéficiaires de l'échange qui ne crée pas de base centralisée et ne permet pas un enrichissement des fichiers clients respectifs ;

– le caractère limité de l'échange qui intervient uniquement entre des sociétés spécialisées dans le crédit à la consommation et soumises au secret bancaire ;

– l'existence d'une communauté de risque financier, se traduisant dans le dernier cas d'espèce par l'exercice d'un contrôle effectif de la société CETELEM sur la société COFINOGA ;

– l'autorisation explicite du client de partager des informations couvertes par le secret bancaire par le biais d'une clause particulière de l'offre de crédit, insérée dans la zone de signature, précisant les finalités et les bénéficiaires de l'échange.

D'autre part, les établissements de crédit achètent des répertoires commerciaux ciblés pour démarcher leur clientèle. L'achat et l'exploitation de ces répertoires privés coûteraient environ 800 euros par client ainsi recruté, ce qui exclut les personnes les plus jeunes et les moins fortunées.

Le *credit scoring*, un procédé informatique permettant d'évaluer le risque d'insolvabilité d'un client potentiel, a les mêmes conséquences. Il repose sur une formule de calcul des capacités d'endettement des particuliers, prenant en compte le degré de fiabilité des informations qu'ils fournissent. L'évaluation du risque d'insolvabilité détermine ensuite le taux d'intérêt qui permet de couvrir le risque. Si ce taux est supérieur au taux d'usure, le prêt est refusé. Ainsi, le taux des intérêts destinés à couvrir le risque d'impayé représente 0,5 à 3,5 %, s'établissant en moyenne à 1,5 %. De même, quand le montant total des intérêts est inférieur aux frais fixes, le prêt n'est généralement pas accordé.

Ce système, qui exclut, sur des critères souvent discriminants (âge, département de résidence, profession, etc), 40 % de nos concitoyens de l'accès au crédit à la consommation ne suffit pas à prévenir un nombre important d'incidents de paiement. Selon les statistiques publiées par l'ASF pour 2004, 10 % des dossiers de crédit à la consommation ont donné lieu à des incidents de paiement, et 20 % de ces incidents n'étant pas résolus dans les trois mois.

L'idée d'un fichier « positif », a quant à elle fait ses preuves dans la plupart des pays d'Europe. Seuls deux pays, la Grèce et le Luxembourg, ne possèdent aucun fichier, ni négatif, ni positif. Le Danemark, la Finlande ne comptent qu'un fichier négatif, privé. Onze autres États ont mis en œuvre des fichiers positifs *et* négatifs, privés dans neuf cas sur onze. Certains sont gérés par des sociétés commerciales qui vendent leurs bases de données, comme c'est notamment le cas en Grande-Bretagne. Dans d'autres cas, il peut s'agir aussi d'associations interprofessionnelles, dont les membres mutualisent leurs informations.

Le tableau ci-dessous détaille les types de fichiers existants dans chacun des 15 États membres de l'Union européenne avant le 1^{er} mai 2004.

LES FICHIERS POSITIFS ET NÉGATIFS EN EUROPE

PAYS	Responsable de traitement	Fichier négatif uniquement	Fichier négatif et positif	Année de mise en oeuvre	Loi vie privée
Fichiers privés					
Allemagne	• Schufa		x	1927	1977
Autriche	• KSV		x	1964	1978
Danemark	• RKI	x		1971	2000
Espagne	• ASNEF Equifax • Trans union • Dun&Bradstreet • Grupo interpres		x	1994 2000	4992
Finlande	• Asiakastieto Oy	x		1961	1987
Grèce					1997
Italie	• CRIF • CTC		x x	1988 1990	1996
Luxembourg					1979
Pays-Bas	• BKR		x	1965	1988
Portugal	• Asnef Equifax • ASFAC		x		1991
Royaume-Uni	• CCN • EQUIFAX • INFOLINK		x	1980 1986	1988
Suède	• Soliditet • Upplysnings • Centralen		x	1908	1973
Fichiers publics					
Belgique	• Banque nationale		x	2003	1992
Irlande	• ICB		x	1965	1988
France	• Banque de France	x		1990	1978

Source : CNIL.

L'expérience belge, la plus récente, est particulièrement intéressante. La loi du 10 août 2001 vise à prévenir le surendettement en obligeant les prêteurs à consulter un fichier « positif », sous peine de sanction. Aussi le fichier belge est-il exhaustif : il recense, pour tous les crédits des particuliers, leur montant, leur durée, la périodicité et le montant des remboursements et les remboursements anticipés. Il s'avère simple d'usage : les données y sont inscrites dans les deux jours qui suivent la signature du contrat et consultables sur des sites internet ou extranet sécurisés. La consultation des fichiers « négatif » et « positif » étant payante (0,50 euro), le système belge génère 4 millions d'euros de recettes par an, ce qui suffit à couvrir ses besoins de fonctionnement. Bien entendu, le fonctionnement du fichier préserve la vie privée de ceux qui y sont inscrits : les

informations nominatives y sont réduites au minimum nécessaire, et le fonctionnement du fichier positif est surveillé par un conseil d'accompagnement de sept membres.

Cette expérience est concluante et pourrait inspirer la mise en place d'un tel système en France, comme les Français le souhaitent depuis longtemps : l'enquête publiée par la SOFRES en 2003 montrait que 91 % des personnes interrogées estimaient qu'un tel fichier serait une bonne chose, 93 % qu'il permettrait de protéger les consommateurs contre le recours excessif au crédit et 81 % qu'il faciliterait l'accès des jeunes actifs au crédit à la consommation. La finalité du dispositif proposé est donc très claire : prévenir le surendettement.

L'article 2 de la présente proposition de loi tend à instaurer un fichier recensant, pour chaque particulier, l'ensemble de ses crédits en cours, afin d'améliorer la prévention du surendettement. Il insère à cette fin une nouvelle sous-section au code monétaire et financier, après celle consacrée au « *fichier national recensant les incidents de paiement caractérisés liés aux crédits accordés aux personnes physiques pour des besoins non professionnels* » (FICP), créé par la loi n° 89-1010 du 31 décembre 1989.

Le FICP ne recense que les incidents de paiement et les dossiers déclarés recevables par les commissions de surendettement : ce type de répertoire est appelé « fichier négatif ». Son fonctionnement est simple : les établissements de crédit et les services financiers de la Poste informent obligatoirement la Banque de France de tout incident de paiement, que la Banque de France inscrit au FICP. En retour, les établissements de crédit et les services financiers de la Poste peuvent consulter ce fichier pour instruire leurs dossiers de demande de prêts. Ce système de mutualisation de l'information relative aux incidents de paiement devait contribuer à la prévention du surendettement.

Son efficacité semble aujourd'hui avoir atteint certaines limites. En effet, ne recensant que les personnes dont la situation financière est déjà compromise, le FICP permet d'éviter d'aggraver des situations de surendettement mais ne permet pas d'éviter d'entraîner certains emprunteurs dans le surendettement.

Le **premier alinéa** du nouvel article L. 313-6-1 (alinéa 4) instaure un fichier dont le fonctionnement serait comparable à celui du FICP, mais qui recenserait tous les crédits accordés aux personnes physiques pour des besoins non professionnels.

Le champ de ce fichier est donc plus large que celui du crédit à la consommation, puisqu'en vertu de l'article L. 313-1 du code monétaire et financier, constitue une opération de crédit « *tout acte par lequel une personne agissant à titre onéreux met ou promet de mettre des fonds à la disposition d'une autre personne ou prend, dans l'intérêt de celle-ci, un engagement par signature tel qu'un aval, un cautionnement, ou une garantie. Sont assimilés à des opérations*

de crédit le crédit-bail, et, de manière générale, toute opération de location assortie d'une option d'achat ».

Ce fichier est confié à la Banque de France, ce qui est un élément essentiel du dispositif, afin de ne pas laisser le champ libre aux marchands d'informations : un fichier positif public aurait de grandes chances d'éviter le développement de fichiers privés, notamment en occupant le marché et en décourageant ainsi les initiatives privées, qui offriraient moins de garanties, alors que des demandes en ce sens sont régulièrement présentées à la CNIL, et que des voix s'élèvent pour recommander un modèle différent, celui de la mise en place d'une centrale de crédits laissée à l'initiative privée, avec une participation facultative.

Le répertoire serait soumis aux dispositions de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, notamment à son chapitre V relatif aux obligations incombant aux responsables de traitement et aux droits des personnes à l'égard des traitements de données à caractère personnel. C'est le gage de nombreuses garanties, d'autant que la CNIL dispose d'importants pouvoirs de contrôle et de sanction renforcés depuis 2004. Elle en a d'ailleurs fait usage à l'occasion d'inscriptions abusives dans les fichiers centraux gérés par la Banque de France. L'essentiel des objections formulées à l'encontre de la centrale de crédit, relatives à la protection de la vie privée et des données personnelles, est ainsi sans objet. En outre, les infractions aux dispositions de ladite loi sont prévues et réprimées par les articles 226-16 à 226-24 du code pénal, qui les punit de cinq ans d'emprisonnement et de 300 000 euros d'amende.

Conformément au **deuxième alinéa** du nouvel article L. 313-6-1 (alinéa 5), les établissements de crédits et les services financiers de La Poste seraient tenus de déclarer à la Banque de France les principales caractéristiques des crédits accordés à chaque emprunteur, et notamment le montant, le taux effectif global et l'échéancier de remboursement, ainsi que chaque modification des conditions de ce crédit.

Seules à alimenter ce fichier, les banques, banques mutualistes, coopératives, caisses d'épargne et de prévoyance, caisses de crédit municipal, sociétés financières habilitées à effectuer des opérations de banques ont seules à pouvoir le consulter : la liste est volontairement limitée, afin d'exclure, comme c'est le cas en Allemagne, une ouverture du fichier non seulement aux établissements de crédits et assimilés, mais également aux entreprises de vente à distance, aux opérateurs de télécommunications (mobiles et fixes) et aux sociétés de fourniture d'énergie (électricité, gaz, etc.), qui sont considérés comme faisant crédit à leurs clients qui ne payent leurs services qu'à la fin du mois, et depuis peu, aux sociétés ayant pour objet la location d'immeuble à des fins d'habitation. Il est hors de question d'admettre une acception large de la notion « d'intérêt légitime ».

Le **troisième alinéa** fixe une limite à la conservation de ces données, celle de la durée d'exécution du contrat.

En vertu du **quatrième alinéa** (alinéa 7), la Banque de France est seule habilitée à centraliser ces informations, comme elle est déjà seule à le faire pour

les incidents de paiement, ce qui est une mesure de protection importante, appropriée à la sensibilité de ces données.

De plus, il est rappelé que les établissements de crédit et les services financiers visés ne peuvent consulter ce fichier à d'autres fins que l'examen de la solvabilité du souscripteur. À cette fin, la Banque devra consolider les données déclarées par eux avant de leur en permettre la consultation, afin d'éviter toute utilisation commerciale du fichier positif.

La dernière phrase de cet alinéa précise en complément que ces établissements ne peuvent en aucun cas conserver les informations ainsi obtenues dans un fichier automatisé, et pourront donc seulement se ménager la preuve de la consultation du fichier afin de pouvoir en fournir la preuve en cas de contentieux.

Le **cinquième alinéa de l'article L. 313-6-1** (alinéa 8) délègue à la Banque de France du secret professionnel pour lui permettre de diffuser les données nominatives du nouveau répertoire national des crédits aux établissements précités. Garantie essentielle, cette diffusion ne pourra se faire sans l'accord écrit préalable du souscripteur. Rappelons que pour les prêteurs, il ne s'agit que d'une faculté, mais pas d'une obligation de consultation.

Le **sixième alinéa** (alinéa 9) renvoie à un arrêté du ministre des finances la fixation des modalités de collecte, d'enregistrement, de conservation et de consultation de ces données. Ce règlement ne peut être pris qu'après avis de la CNIL et du comité consultatif du secteur financier (CCSF). Le comité consultatif de la législation et de la réglementation financière est consulté de plein droit, conformément à l'article L. 612-1 du code monétaire et financier.

Le **septième alinéa** confère à l'institut d'émission des départements d'outre-mer, en liaison avec la Banque de France, les attributions dévolues à celle-ci par le présent article.

Enfin, le **dernier alinéa** prévoit que les conditions d'application de cet article seront déterminées par décret en Conseil d'État.

Il appartiendra par exemple au pouvoir réglementaire de définir les informations susceptibles de donner une image pertinente de l'endettement potentiel comme réel des consommateurs, dans le cas particulier des crédits renouvelables, prenant notamment en compte le montant total des droits de tirage potentiels et le montant des tirages effectués, dans la mesure où ils franchiraient certains seuils entraînant une augmentation significative des mensualités.

Au vu des avantages décisifs que la constitution d'un tel répertoire apporterait pour la prévention du surendettement, et des garanties appropriées en ce qui concerne la protection de la vie privée, votre rapporteur vous invite à marquer clairement l'engagement de l'Assemblée nationale sur cette question cruciale, cette proposition pouvant naturellement être améliorée au fil de la navette parlementaire.

EXAMEN EN COMMISSION

La Commission a ensuite procédé à l'examen, **sur le rapport de M. Jean-Christophe Lagarde**, de sa proposition de loi tendant à **prévenir le surendettement** (n° 2029).

M. Jean-Christophe Lagarde, rapporteur, a constaté que l'objectif de la proposition dont il est aussi l'auteur est partagé par tous : améliorer encore le dispositif de lutte contre le surendettement, dont chacun, dans sa circonscription, peut constater les ravages. Au niveau national, la dernière enquête de la Banque de France sur le surendettement, fin 2005, a démontré l'ampleur persistante du phénomène et le contexte est toujours très préoccupant : alors que la Banque de France souligne que c'est la modestie des ressources ou la diminution voire la perte de certaines d'entre elles qui apparaît à l'origine des difficultés de remboursement, de 6 à 12 % de la population française vit sous le seuil de pauvreté.

Les deux articles qui constituent le texte de la proposition avaient déjà été soumis à l'Assemblée nationale, il y a deux ans, lors de l'examen d'une première proposition de loi du groupe UDF. Deux autres articles de cette proposition avaient été adoptés, rendant obligatoire pour le prêteur comme pour l'emprunteur un délai d'agrément de sept jours, afin que la banque puisse vérifier la solvabilité de l'emprunteur et que ce dernier puisse se rétracter sans avoir à rembourser les sommes déjà engagées. Transmis au Sénat, ces articles n'y ont pas encore été examinés.

Le Parlement avait adopté à la même époque la proposition de loi de M. Luc Chatel qui facilitait la résiliation des contrats tacitement reconductibles, améliorait l'encadrement du crédit renouvelable, supprimait l'interdiction de publicité hors du lieu de vente pour le crédit dit gratuit et améliorait l'information sur le coût de ce crédit. Si la lettre de la loi est respectée, son esprit ne l'est pas toujours, et l'offre de crédit, notamment *revolving*, reste peu lisible, et trop agressive.

En tout état de cause, ces mesures, comme la procédure de rétablissement personnel, issue de la loi du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale, laissent un chaînon manquant, celui d'une plus grande responsabilisation des prêteurs.

C'est ce partage des responsabilités que vise la présente proposition de loi.

Les deux articles repris ici, qui tendent à créer un fichier positif et à rendre l'établissement de crédit responsable de l'insolvabilité éventuelle du souscripteur en l'absence de vérification n'avaient pas été adoptés en 2005, le ministre ayant indiqué en séance que le Gouvernement s'engageait à poursuivre la réflexion sur ces sujets et à nommer un parlementaire en mission.

Ces engagements n'ont pas été tenus de manière satisfaisante. Il est important d'affirmer aujourd'hui de façon claire la volonté de notre assemblée de combler les lacunes du dispositif de lutte contre le surendettement et spécialement de son volet préventif.

Tous les groupes politiques s'accordent sur le principe. Lors de la discussion en séance publique, fin janvier 2005, le président de la commission, M. Patrick Ollier, objectait des difficultés d'ordre technique ou administratif, reconnaissait la nécessité de faire évoluer la législation, et demandait au ministre de prévoir un travail en commun sur ces questions, ce qui est resté lettre morte. L'orateur du groupe UMP, M. Luc Chatel, rappelait s'être prononcé dans un premier temps en faveur de la création du fichier positif, mais jugeait nécessaire d'affiner ce concept, dans lequel il voyait un objectif de moyen terme. Deux ans, n'est-ce pas un moyen terme ? Dès 2003 d'ailleurs, M. Masdeu-Arus et de nombreux membres UMP de notre commission avaient proposé un dispositif similaire.

M. Jean-Louis Borloo, ministre de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale, avait reconnu l'intérêt de la mesure, et annoncé la nomination d'un parlementaire en mission, afin de faire le tour de la question. Deux ans auparavant, il y a maintenant quatre ans, lors du débat sur la loi du 1^{er} août 2003, le ministre avait annoncé que le gouvernement présenterait un texte sur la prévention du surendettement. Rien n'est venu. Le projet de loi sur la protection des consommateurs, tant annoncé, ne contient toujours pas de dispositions en ce sens.

Quant au groupe socialiste, il avait voté pour la proposition de loi, et le groupe communiste avait présenté des amendements, reconnaissant ainsi que le principe en était fondé.

Le groupe UDF estime aujourd'hui nécessaire d'adopter ce dispositif simple et opérationnel.

La situation l'exige : 648 500 ménages étaient surendettés à la fin de l'année 2005, selon le comité consultatif du secteur financier (CCSF). Ces ménages sont particulièrement vulnérables : de plus en plus souvent (64 % des cas en 2004, 58 % en 2001), il s'agit de personnes seules. Cette proportion a doublé depuis les années 1990. Près de 54 % des surendettés ont au moins une personne à charge. 70 % des surendettés perçoivent des revenus inférieurs ou égaux à 1 500 euros par mois. Les ouvriers et employés sont les catégories les plus représentées, la part des chômeurs et inactifs progresse (34 % en 2004, 32 % en 2001).

Certes, et c'est l'une des critiques le plus souvent faites à la proposition, les situations de surendettement dit « passif » restent majoritaires (73 %), et progressent. Mais c'est une évidence : la perte d'un emploi demeure toujours le principal « accident de la vie » (31 %) à l'origine des situations de surendettement, devant le divorce ou la séparation (15 %).

Néanmoins, le rôle de l'endettement bancaire ou financier est souvent déterminant : dans six dossiers sur dix, il représente au moins 75 % de la totalité des dettes. La part des crédits à la consommation est en augmentation. Le nombre de crédits renouvelables dans les dossiers de surendettement augmente de 5 % par rapport à 2001. Fait essentiel, ils se concentrent sur un nombre plus faible de dossiers (63 % en 2004, 82 % en 2001), mais leur nombre moyen par dossier augmente (6 en 2004, 3 en 2001). Si le crédit à la consommation n'est pas la cause première du surendettement, il l'aggrave, les ménages concernés croyant souvent qu'y recourir leur permettra d'attendre le retour à une meilleure fortune. Dans un nombre croissant de situations, (32 %, contre 27 % en 2001), les commissions de surendettement constatent une absence totale de capacité de remboursement.

Le dispositif prévu par la proposition de loi a une finalité très claire, la prévention du surendettement. L'usage commercial des informations est exclu. Un fichier positif public aurait de grandes chances d'éviter le développement de fichiers privés, qui offriraient moins de garanties à cet égard. C'est pourquoi le fichier positif serait confié à la Banque de France, et sa consultation ne serait possible qu'avec l'accord du prêteur. Il serait soumis à la loi n°78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, dont le non-respect est puni par le code pénal, les sanctions pouvant aller jusqu'à 300 000 euros d'amende et cinq ans d'emprisonnement.

L'absence de consensus avait servi à justifier certaines oppositions à ce projet en 2005. Mais comment pourrait-il exister, au sein des établissements de crédit, dans la mesure où ceux-ci se sentent menacés, craignant que le dispositif n'accroisse la concurrence de banques étrangères et que son financement ne leur incombe ?

Le fichier positif permettrait aux établissements de crédit de disposer d'informations plus fiables sur leurs clients potentiels sans que celles-ci puissent être exploitées en vue de prospections commerciales. Il faut souligner que ces sociétés utilisent sans problème, à l'étranger, ce type de fichier, par l'intermédiaire de leurs filiales. On ne peut que regretter cette alliance de conservatisme et de protectionnisme.

Quant aux associations de consommateurs, leurs réserves portent sur deux points principaux. Un tel fichier risquerait de restreindre l'offre de crédit et d'aboutir à une automatisation accrue de l'octroi du crédit faisant disparaître l'appréciation personnalisée de la situation des emprunteurs. Bien au contraire, au niveau individuel, le fichier positif permettrait l'ouverture du marché du crédit à des personnes exclues de fait par les systèmes de sélection statistique (*credit scoring*), puisque la décision du prêteur serait fondée sur des faits directement imputables à un emprunteur donné. Le Président de la République avait rappelé, dans ses vœux aux forces vives en janvier 2005, que 40 % des Français sont exclus du crédit. La deuxième réserve est celle liée au risque de démarchage commercial opéré à partir d'un tel fichier.

L'objection la plus forte et en tout cas celle qui bloque le Parlement vient du ministère de l'économie et des finances qui considère qu'un tel instrument pourrait être un frein à la croissance et à la consommation. La conviction forte des auteurs de la proposition de loi est qu'il n'y a pas de croissance saine et durable fondée sur le surendettement, dont les effets sont humainement insupportables. Globalement, le coût social du surendettement qui exclut durablement de toute consommation de nombreuses familles dépasse le surcroît de consommation très passager permis par celui-ci. On ne peut donc laisser entendre que les mesures proposées seraient un frein à la croissance.

L'autre sujet de préoccupation tient à la protection de la vie privée.

Ces craintes semblent très exagérées : le dispositif proposé est très encadré. Consulté lors des précédents débats sur cette proposition, le Gouverneur de la Banque de France avait considéré que les techniques disponibles permettraient d'offrir les garanties nécessaires. Le fichier ne sera consultable que par les établissements de crédit, avec l'accord de l'emprunteur, et ils ne pourront réutiliser les données consultées à d'autres fins que leur décision d'octroi de crédit. Le dispositif étant incitatif, les banques n'auront pas l'obligation de consulter ce fichier, mais si elles ne le font pas, elles devront en assumer les conséquences.

Un débat a suivi l'exposé du rapporteur.

M. Alain Gouriou a indiqué que le groupe socialiste n'avait pas d'opposition formelle à la proposition de loi, soulignant que celle-ci mettait en exergue un certain nombre de dérives dangereuses. Toutefois, la Banque de France n'avait semble-t-il pas accueilli favorablement ce texte lors de son dépôt initial, mais peut-être la position de celle-ci a-t-elle évolué depuis. Deux questions demeurent qui devraient être traitées par la proposition de loi. La première concerne l'introduction d'une information obligatoire du conjoint de l'emprunteur. En effet, l'endettement dû au crédit *revolving*, notamment avec le cumul de cartes de crédits dans les établissements commerciaux, est souvent contracté à l'insu du conjoint. La signature des époux pour chaque contrat devrait à cet égard être obligatoire. Le second point concerne la conservation des informations relatives aux emprunteurs dans les bases de données des entreprises de crédit : celle-ci ne peut en effet se prolonger au-delà de l'expiration du crédit contracté. C'est là un point très important sur lequel la CNIL est particulièrement attentive.

M. Jacques Bobe, s'exprimant au nom du groupe UMP, a estimé que la proposition de loi poursuivait des objectifs louables eu égard au taux de surendettement en France et à l'insolvabilité des ménages concernés. Les structures bancaires sont toutefois défavorables à l'instauration d'un fichier positif et ce, d'autant plus, qu'à l'heure actuelle, les situations bancaires des emprunteurs font déjà l'objet d'un examen approfondi. Par ailleurs, depuis 2002, un nombre important de dispositions visant à lutter contre le surendettement ont été prises, que ce soit dans le cadre de la loi d'orientation et de programmation pour la ville

et la rénovation urbaine ou de la loi de sécurité financière en 2003, de la loi de programmation pour la cohésion sociale en 2004 ou encore de la proposition de loi de M. Luc Chatel tendant à conforter la confiance et la protection du consommateurs adoptée en 2005. D'autres projets sont en cours, par exemple s'agissant de l'accès au crédit des personnes malades. Il apparaît donc préférable au groupe UMP de s'efforcer d'améliorer les outils existants, dans le cadre du fichier négatif, plutôt que d'en créer de nouveaux. En outre, la mise en place d'un fichier positif pose des problèmes de confidentialité bancaire et de gestion partagée des données. Il serait donc opportun de différer l'examen de la proposition de loi afin de poursuivre la réflexion.

M. Jean Dionis du Séjour a souligné que la proposition de son groupe s'attaquait à un vrai sujet social, rencontré fréquemment par les députés dans leurs permanences, et susceptible de briser des vies. L'argument du ministère de l'économie et des finances relatif à la croissance est par ailleurs scandaleux ; il privilégie une croissance artificielle plutôt qu'une croissance durable et relève d'un cynisme absolu. Le principal mérite de la proposition de loi est sa simplicité et sa rusticité, qui présagent favorablement des chances de réussite du dispositif instauré. La responsabilisation des prêteurs est une bonne chose ; il semblerait néanmoins que celle-ci doive être précisée : il conviendrait peut-être de définir le niveau d'endettement à partir duquel les organismes prêteurs ne peuvent plus se retourner contre l'emprunteur. La Banque de France est l'institution la plus à même de mettre en œuvre un fichier positif, dont l'existence est aujourd'hui avérée dans onze pays européens. À cet égard, si l'on constate que le niveau d'endettement est traditionnellement moindre en France que dans d'autres pays européens, l'élargissement du crédit doit concerner les ménages solides financièrement et non les 650 000 familles aujourd'hui dans l'impasse.

M. Léonce Deprez a indiqué que dans le Nord Pas-de-Calais, le surendettement était une question brûlante liée aux inégalités de niveaux de vie et à la pauvreté économique, qui reste le problème numéro un dans cette région. La question du surendettement ne relève pas que de la problématique de la perte d'emploi mais également du désir d'accéder à la propriété. Des mesures ont certes été prises par le gouvernement, mais le système est désormais si complexe que les intéressés rencontrent de nombreuses difficultés pour faire valoir leur droit à des aides financières dans le cadre de l'accession sociale à la propriété. Il est clair que les réponses technocratiques existantes ne sont pas satisfaisantes et que le fichier négatif doit à tout le moins être développé.

M. Jacques Bobe, soulignant la nécessité de mener une large concertation avec l'ensemble des groupes politiques afin de trouver au problème du surendettement des solutions communes et globales allant au-delà de la création d'un fichier positif qui soulève manifestement beaucoup de questions, a demandé que la commission ne procède pas à l'examen des articles de la proposition de loi et ne présente pas de conclusions.

En réponse aux différents intervenants, le **rapporteur** a tout d'abord insisté sur le fait que la Banque de France était tout à fait à même de gérer et d'alimenter le fichier instauré par la proposition de loi, y compris en matière de crédit *revolving*, même si la grande variabilité de celui-ci, en particulier s'agissant des cartes de supermarché, imposera de fixer des seuils de déclenchement. D'ailleurs, pour les auteurs de la proposition de loi, seule la Banque de France doit pouvoir se voir confier cette tâche, et non des opérateurs privés, comme c'est le cas dans 9 des 11 pays européens déjà dotés d'un fichier positif. S'agissant de la question de l'information du conjoint, il n'apparaît pas opportun de la traiter dans le cadre de la présente proposition de loi, en ce qu'elle concerne la question fondamentale des droits et obligations du mariage, prévus par le code civil. De plus il faudrait envisager le cas du PACS et pas seulement du mariage. Enfin, en ce qui concerne la conservation des données au-delà de la date d'expiration du crédit, il convient de distinguer, d'une part, les données relatives au crédit en lui-même qui ne peuvent bien évidemment pas perdurer et, d'autre part, les données relatives au niveau d'endettement global de l'emprunteur qui ont servi de base à la décision de l'organisme de crédit d'accorder ou non un prêt et qui doivent pouvoir être conservées par ce dernier, non sous forme de fichier automatisé mais sous forme papier, afin qu'il puisse prouver sa bonne foi, notamment en cas de recours en justice. À cet égard, aucun seuil d'endettement ne saurait être fixé par la loi.

S'il faut reconnaître qu'un certain nombre de dispositifs ont été mis en place depuis 2002, que ce soit à l'initiative du gouvernement ou de la représentation nationale, ils visent essentiellement la faillite personnelle d'une part, qui a, certes, eu des effets très importants pour les personnes pour lesquelles il s'agit de la seule issue possible et qui échappent ensuite généralement au surendettement voire au crédit, et d'autre part l'information du consommateur, par le biais de la loi Chatel. S'agissant d'ailleurs de ce dernier texte, on constate tous les jours que les publicitaires contournent largement la volonté du législateur. Il s'agit cependant d'une matière où il est très difficile de légiférer : l'information ne peut donc être le seul angle d'attaque du problème du surendettement, *a fortiori* si l'on considère que 15 % de la population française est illettrée et qu'au sein de cette population, on relève un nombre important d'emprunteurs.

Il est donc temps désormais de valoriser la prévention. Celle-ci ne passe pas uniquement par l'instauration d'un fichier positif mais l'efficacité de celui-ci est prouvée au moins pour le tiers des 200 000 familles qui se retrouvent en situation de surendettement chaque année, et qui correspond à des acheteurs compulsifs – soit 60 000 à 65 000 familles – ainsi que pour le quart des familles restantes qui voient leur situation basculer par la souscription d'un crédit à la consommation. L'adoption de la présente proposition de loi permettrait donc de venir en aide à environ 100 000 familles, ce qui est loin d'être négligeable.

L'opposition des structures interbancaires au projet de loi n'est pas une surprise, celles-ci jouent leur rôle de lobby. À noter cependant que certains acteurs du marché comme Cofinoga, par exemple, n'y sont pas défavorables. Ils font valoir que l'existence d'un fichier positif leur permettrait de prêter à certains

déciles de la population qui sont à l'heure actuelle exclus du système en raison des méthodes statistiques de score qui écartent d'emblée du crédit environ 40 % de la population française, sans examen de la situation individuelle des emprunteurs. Par ailleurs, les établissements bancaires et commerciaux doivent être en mesure de s'adapter à la législation, ce qu'ils font déjà ailleurs en Europe puisque sur les 15 anciens États membres de l'Union européenne, seuls deux d'entre eux, la Grèce et le Luxembourg, ne disposent d'aucun système de fichier ; la France, la Finlande et le Danemark n'ayant mis en place qu'un fichier négatif, tous les autres pays disposent des deux types de fichiers.

Enfin, il faut rappeler que les familles recensées en France dans le fichier négatif, le FICP, sont uniquement celles qui ont connu un incident de paiement : l'ensemble des personnes surendettées en France est estimé entre 1 et 2 millions par l'INSEE. Au vu de ces chiffres, il apparaît nécessaire de passer outre l'opposition du ministère des finances, dont les arguments ne tiennent pas, pour envoyer un signal fort en direction des personnes concernées. La réflexion sur le sujet est maintenant engagée depuis plusieurs années, c'est pourquoi le groupe UDF a redéposé cette proposition de loi et souhaite son adoption par l'Assemblée nationale.

La Commission a alors décidé de *ne pas passer à l'examen des articles* et en conséquence *de ne pas présenter de conclusions*, le groupe UMP votant contre et les groupes UDF et socialiste pour.

◇
◇ ◇

A N N E X E

RÉPARTITION GÉOGRAPHIQUE DES PERSONNES SURENDETTÉES

Région	Année 2005		Année 2006		2005=2006
	Dossiers déposés (en nombre)	Dossiers déposés pour 100 000 habitants	Projection dossiers déposés (en nombre) sur l'année 2006 complète	Dossiers déposés pour 100 000 habitants	Proportion des dossiers de la région par rapport au total pour la France
ILE-DE-FRANCE	30 069	275	29 950	273	16,5%
NORD-PAS-DE-CALAIS	18 036	451	18 227	456	9,9%
PROVENCE-ALPES-COTE-D'AZUR	14 240	316	14 523	322	7,8%
RHONE-ALPES	14 054	249	14 111	250	7,7%
AQUITAINE	9 411	324	9 745	335	5,2%
PAYS-DE-LOIRE	8 830	274	9 176	285	4,8%
CENTRE	8 398	344	8 605	353	4,6%
LORRAINE	8 121	352	8 158	353	4,5%
PICARDIE	7 827	421	7 997	431	4,3%
HAUTE-NORMANDIE	7 656	430	7 999	449	4,2%
BRETAGNE	7 286	251	7 685	264	4,0%
LANGUEDOC-ROUSSILLON	6 415	279	6 689	291	3,5%
MIDI-PYRENEES	6 267	246	6 168	242	3,4%
BOURGOGNE	5 535	344	5 619	349	3,0%
CHAMPAGNE-ARDENNE	5 401	402	5 631	420	3,0%
BASSE-NORMANDIE	5 219	367	5 352	376	2,9%
POITOU-CHARENTES	5 081	310	4 959	302	2,8%
AUVERGNE	3 999	306	4 000	306	2,2%
ALSACE	3 880	224	4 156	240	2,1%
FRANCHE-COMTE	3 565	319	3 916	351	2,0%
LIMOUSIN	2 536	357	2 649	373	1,4%
CORSE	504	194	527	203	0,3%
RÉSEAU	182 330	312	185 844	318	100,0%

Source : Banque de France.