

La pauvreté monétaire et la précarité financière ont de multiples dimensions, dont l'exclusion bancaire. L'accès à un compte bancaire et aux services bancaires qui y sont attachés, en particulier les moyens de paiement, est indispensable à la vie quotidienne d'un ménage. Par ailleurs, la forte hausse du nombre des dossiers de surendettement ces dernières années a montré le besoin d'un dispositif de prévention du surendettement et d'accompagnement des ménages concernés, au-delà de la procédure de traitement dont la Banque de France a la charge d'assurer le secrétariat.

Le plan de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale vise notamment à améliorer les outils existants ou leur diffusion afin de détecter au plus tôt les personnes fragiles financièrement et afin de prévenir les situations de surendettement. En particulier le droit au compte, qui garantit à toute personne l'accès à un compte bancaire et à des services bancaires de base gratuits, est l'un de ces outils.

Émilie Vivas (Insee), Brigitte Stapelfeld (Banque de France)

Des indicateurs nationaux aux indicateurs locaux

Quatre indicateurs ont été retenus au niveau national :

- Le taux d'endettement médian par quintile de niveau de vie
- Le taux de bancarisation
- Le nombre de dossiers de surendettement déposés et la part de dossiers déclarés recevables
- Le délai moyen de traitement d'un dossier à la Banque de France

Les trois premiers indicateurs visent à éclairer les phénomènes de décrochage financier des ménages afin de les prévenir. Ils sont complétés par un indicateur lié aux mesures prioritaires, visant à voir si l'objectif d'amélioration des procédures de surendettement est atteint.

La plupart de ces indicateurs ne peuvent pas être déclinés au niveau régional, parce que les échantillons concernés des enquêtes nationales sont très faibles (enquête « SRCV »), ou parce que la périodicité de l'enquête n'est pas compatible avec le suivi du plan de lutte contre la pauvreté (enquête « Patrimoine »). Il a été envisagé en conséquence de travailler à partir des données de la Banque de France, qui aborde le montant de surendettement des personnes surendettées. Cette piste est cependant complexe à mettre en œuvre et repose sur une sous-population particulière (les seules personnes surendettées).

C'est pourquoi, seuls le nombre de dossiers de surendettement et la part de dossiers déclarés recevables sont retenus localement.

De plus, le nombre de dossiers orientés vers une procédure de rétablissement personnel est un indicateur intéressant à suivre car il permet de rendre compte des situations de surendettement les plus graves.

Ainsi, sont analysés au niveau local :

- Le nombre de dossiers de surendettement déposés et la part de dossiers déclarés recevables
- Le nombre de dossiers orientés vers une procédure de rétablissement personnel

Principaux résultats des indicateurs nationaux

Le taux d'endettement médian par quintile de niveau de vie est le rapport entre les mensualités de remboursement et le revenu disponible du ménage. Le revenu comprend l'ensemble des revenus bruts de contributions et cotisations sociales, les prestations et minima sociaux, mais les transferts entre ménages ne sont pas inclus et les impôts pas retranchés. L'indicateur est établi sur le champ des ménages ayant des emprunts en cours ou interrompus mais non achevés, selon le quintile de niveau de vie du ménage.

En France métropolitaine, le taux d'endettement médian des ménages ayant des emprunts en cours ou interrompus mais non achevés est de 17 % en 2011. Du 1^{er} quintile de niveau de vie au 4^e quintile, plus les ménages ont un niveau de vie important, plus le taux d'endettement est élevé. Au-delà du 4^e quintile, le taux d'endettement diminue (16 %).

Les taux d'endettement des ménages endettés sont relativement stables sur la période.

Le taux de bancarisation est la proportion de personnes de plus de 18 ans ayant accès aux services bancaires (compte chèque ou actif financier) dans l'ensemble de la population. D'après les résultats de l'enquête patrimoine de l'Insee de 2004 et 2010, 96,3 % de la population âgée de plus de 18 ans en France métropolitaine possède un compte chèque ou un actif financier au sein d'une banque en 2010, soit 0,9 point de moins qu'en 2004. Près des deux tiers des ménages qui n'ont recours à aucun service bancaire sont pauvres en conditions de vie et la moitié d'entre eux vivent sous le seuil de pauvreté monétaire relatif à 60 %. 55 % de ces ménages sont constitués de personnes seules et 18 % de familles monoparentales. Ils sont locataires et n'ont pas de crédit en cours. Plus généralement, en 2008, 11 % des ménages ne recourent pas au minimum des services bancaires gratuits prévus par loi (notamment compte, chéquier et carte bancaire), sans qu'il soit possible d'imputer la part du non recours qui peut être considéré comme relevant de l'exclusion bancaire. Ne pas disposer d'un moyen de paiement peut découler d'un choix : 56 % des personnes ne possédant pas de chéquier déclarent ne pas en avoir besoin ou préférer régler en espèces. Les personnes âgées sont surreprésentées dans cette population, probablement en raison d'une moindre habitude du recours aux moyens de paiement électroniques. Cependant, le faible recours aux services bancaires est très lié à la pauvreté : 32 % des ménages avec un faible recours aux services bancaires ont un niveau de vie inférieur au seuil de pauvreté relatif à 60 % alors que 28 % sont pauvres en conditions de vie. Pour 14 % des ménages ayant faiblement recours aux services bancaires, le motif déclaré principal est très souvent la perte ou la diminution de leur emploi.

En France métropolitaine, **le nombre de dossiers de surendettement déposés (et recevables) à la Banque de France** a augmenté de 19 % depuis 2008. Cette évolution confirme que les effets de la crise économique sur la situation financière des plus fragiles sont toujours prégnants. Le nombre de dossiers déclarés éligibles aux procédures légales de traitement du surendettement a augmenté de 15 % entre 2008 et 2009, puis encore de 11 % en 2011, avant de diminuer en 2012 (- 5 %). Le volume est de l'ordre de 192 000 dossiers recevables en 2012. La loi Lagarde du 1^{er} juillet 2010, portant réforme du crédit à la consommation et encadrant de façon plus stricte les crédits à la consommation, a pu contribuer à réduire le nombre de crédits distribués (notamment les crédits renouvelables). La baisse observée du nombre de crédits à la consommation se répercute sur les dossiers de surendettement puisqu'on constate une baisse des dossiers impliquant un crédit à la consommation. Dans le même temps, la situation des personnes en situation de surendettement s'est encore détériorée depuis 2008. Ainsi, le recours à la procédure de rétablissement personnel, solution retenue lorsque la situation du débiteur est irrémédiablement compromise, continue d'augmenter (+ 77 % depuis 2008) et représente en 2012, 34,6 % des dossiers recevables contre 20,7 % en 2008. En 2012, le niveau d'endettement observé en moyenne pour l'ensemble des dossiers recevables augmente lui aussi et s'établit à près de 38 400 euros au quatrième trimestre, soit 4,3 % de plus qu'au quatrième trimestre 2011. Cette hausse du niveau d'endettement s'explique par l'augmentation de la part des dossiers comportant un endettement immobilier, qui ont un encours généralement plus élevé que les autres types d'endettement. Les personnes concernées se caractérisent par de faibles revenus : la majorité des personnes surendettées (49 %) disposent ainsi de ressources inférieures ou égales au SMIC et 11 % de ressources inférieures ou égales au RSA socle (pour un couple). 26 % sont au chômage et 12 % sont sans profession. Les personnes surendettées sont majoritairement des locataires (79 %), ayant souvent des impayés de loyer, même si cette population surendettée est en recul par rapport aux années précédentes (- 1,4 point par rapport à 2010). Cette évolution, qui peut traduire des difficultés accrues de la part des personnes propriétaires ou accédant à la propriété, doit également être rapprochée de l'évolution des pratiques des commissions de surendettement qui, dans le prolongement de l'orientation donnée en la matière par la loi Lagarde du 1^{er} juillet 2010, apprécient de manière plus large la recevabilité des dossiers pour lesquels un bien immobilier est recensé. Enfin, en 2011, la population des ménages surendettés se caractérise par la prédominance de personnes vivant seules (64 %) et n'ayant pas de personnes à charge (52 %).

Indicateurs locaux de suivi du plan de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale

Le **nombre de dossiers de surendettement et la part de dossiers déclarés recevables** sont des indicateurs permettant de mesurer le surendettement des ménages qui est un facteur de risque de pauvreté et d'exclusion sociale pour les populations les plus fragiles.

En Franche-Comté, **4 191 dossiers ont été déposés en 2013 auprès des secrétariats des commissions de surendettement**. Dans le même temps, 3 671 dossiers ont été déclarés recevables dans la région, c'est-à-dire ont été considérés comme présentant un niveau d'endettement manifestement excessif au regard des capacités de remboursement des ménages considérés. Comme tous les ans étant donnés les délais de traitement, une partie des dossiers déclarés recevables en 2013 ont été déposés en fin d'année 2012. Au total, en Franche-Comté comme en France métropolitaine, **les dossiers déclarés recevables en 2013 représentent 87,6 % des dossiers déposés en 2013**.

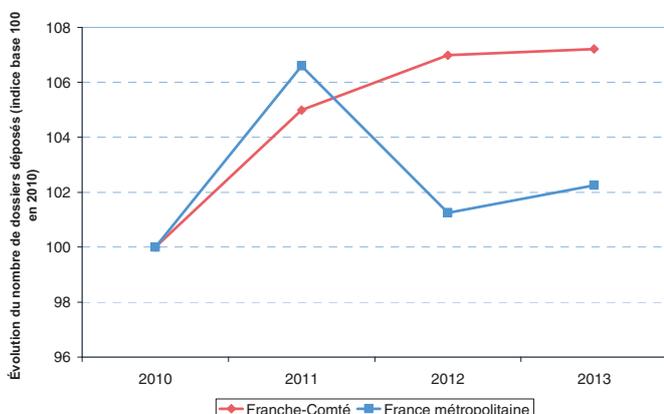
Le nombre de dossiers déposés en Franche-Comté, en constante augmentation depuis 2010, se stabilise en 2013 tandis qu'il repart à la hausse en France métropolitaine (+ 1,0 % après - 5,0 %).

Cependant, le nombre de dossiers déclarés recevables rebondit en 2013 (+ 5,1 % après - 0,9 %) dans la région alors qu'il se stabilise en France métropolitaine.

Dans les départements francs-comtois, le nombre de dossiers déposés s'échelonne entre 625 dans le Territoire de Belfort et 1 781 dans le Doubs. Parmi ces dossiers, la part de dossiers déclarés recevables varie de 79,8 % dans le Doubs à 94,3 % dans le Jura. Rapporté à la population du département, 2,7 dossiers sont déclarés recevables dans le Doubs pour 1 000 habitants en 2013. Ce taux atteint 4,1 % dans le Territoire de Belfort.

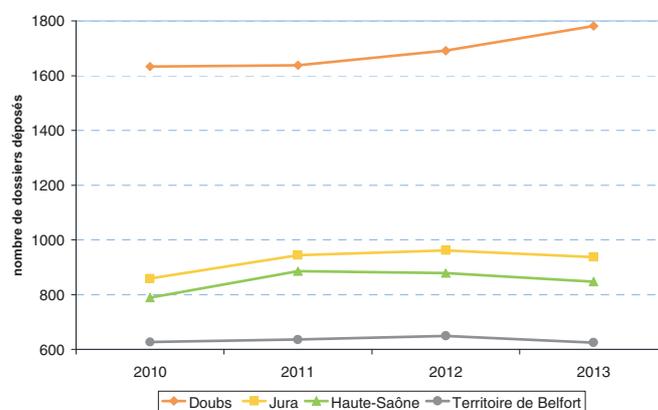
Le nombre de dossiers déposés et le nombre de dossiers déclarés recevables évoluent différemment selon les départements comtois. Dans le Doubs, le nombre de dossiers déposés continue de progresser en 2013 (+ 5,3 % après + 3,2 %) tandis que le nombre de dossiers déclarés recevables se stabilise (- 0,8 % après + 4,5 %). À l'inverse dans les autres départements francs-comtois, le nombre de dossiers déposés se replie en 2013 alors que le nombre de dossiers déclarés recevables augmente.

Évolution du nombre de dossiers de surendettement déposés en Franche-Comté et en France métropolitaine



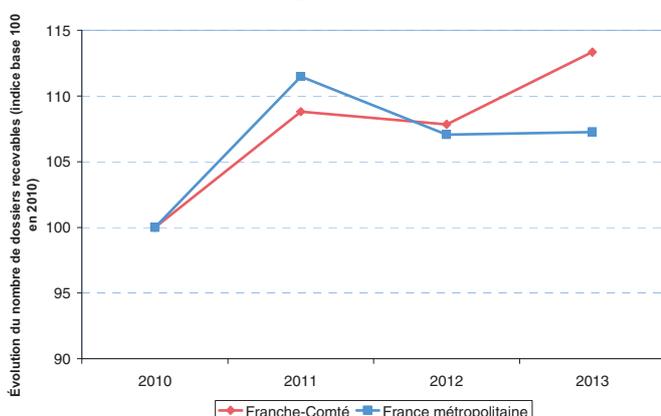
Source : Banque de France, traitement Insee.

Nombre de dossiers de surendettement déposés dans les départements francs-comtois



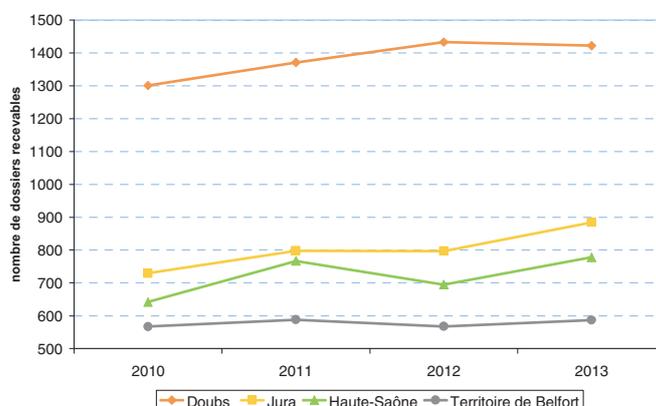
Source : Banque de France.

Évolution du nombre de dossiers de surendettement déclarés recevables en Franche-Comté et en France métropolitaine



Source : Banque de France, traitement Insee.

Nombre de dossiers de surendettement déclarés recevables dans les départements francs-comtois



Source : Banque de France.

Le surendettement

Le surendettement est défini comme le niveau d'endettement manifestement excessif au regard des capacités de remboursement des ménages considérés.

Un ménage est en situation de surendettement s'il ne parvient plus, malgré ses efforts et de façon durable :

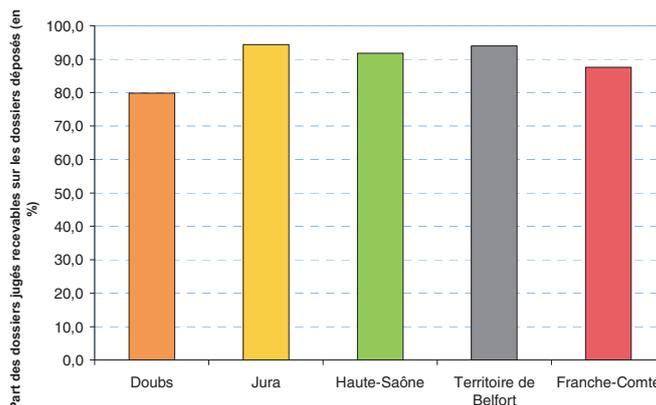
- à rembourser ses mensualités de crédits
- et/ou plus généralement à faire face à ses dettes non professionnelles.

La situation de surendettement peut avoir différentes origines, comme notamment un nombre trop important de crédits ou une baisse durable des ressources à la suite par exemple d'une perte d'emploi, d'une séparation ou d'une maladie.

Le nombre de ménages surendettés en France métropolitaine est connu grâce au nombre de dossiers déclarés recevables par les commissions de surendettement dont le secrétariat est assuré par la Banque de France. Ces commissions ont pour mission de trouver des solutions pérennes. Depuis la nouvelle loi bancaire du 26/07/2013, les dossiers des débiteurs dont la situation n'apparaît pas irrémédiablement compromise sont orientés vers une procédure d'apurement des dettes consistant :

- à rechercher une solution négociée entre le débiteur et ses créanciers lorsque l'examen de la situation du débiteur, de sa capacité de remboursement et de son passif permet d'envisager la possibilité d'un accord sur un plan conventionnel de redressement permettant l'apurement des dettes dans la durée maximale autorisée par la loi ;
- à élaborer des mesures imposées ou recommandées immédiates lorsque la situation du débiteur ne permet pas de prévoir le remboursement de la totalité de ses dettes et que la mission de conciliation de la commission paraît de ce fait manifestement vouée à l'échec.

Part des dossiers de surendettement déclarés recevables dans les départements francs-comtois en 2013



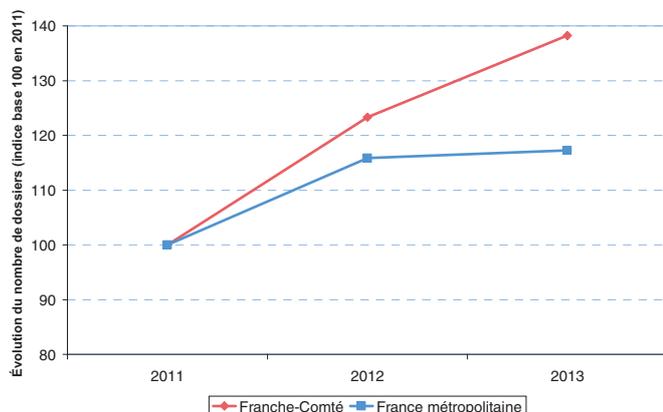
Source : Banque de France, traitement Insee.

Lorsque le dossier est recevable, la commission de surendettement recherche la solution la plus adaptée, en fonction de la gravité de la situation financière du ménage concerné. La situation des personnes surendettées vis-à-vis de l'emploi est très fluctuante. La succession de périodes de chômage, d'intérim et de stages rémunérés peut rendre difficile la détermination d'une capacité de remboursement et la mise en place de mesures pérennes. Lorsque les ressources du ménage ne lui permettent pas de rembourser ses dettes, la commission peut orienter le dossier vers une procédure de rétablissement personnel (PRP). En Franche-Comté, 1 309 dossiers ont été orientés vers une PRP, soit 35,7 % des dossiers déclarés recevables (35,0 % en France métropolitaine). Le nombre de dossiers orientés vers

une PRP progresse de 12,1 % en 2013 par rapport à 2012 dans la région (+ 1,2 % en France métropolitaine).

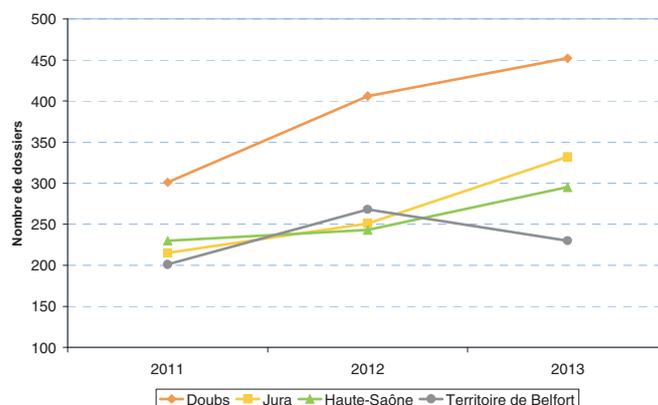
Le taux de recours à une PRP, c'est-à-dire la part des dossiers orientés vers une PRP parmi les dossiers déclarés recevables, atteint 31,8 % dans le Doubs, 37,6 % dans le Jura, 37,9 % en Haute-Saône et 39,2 % dans le Territoire de Belfort. Le nombre de dossiers orientés vers une PRP augmente plus fortement en 2013 qu'en 2012 dans le Jura (+ 32,3 % après + 16,7 %) et en Haute-Saône (+ 21,4 % après + 5,7 %). Il ralentit dans le Doubs entre 2012 et 2013 (+ 11,3 % après + 34,9 %). En revanche, il se replie dans le Territoire de Belfort (- 14,2 %) après une augmentation de 33,3 % en 2012.

Évolution du nombre de dossiers orientés vers une procédure de rétablissement personnel en Franche-Comté et en France métropolitaine



Source : Banque de France, traitement Insee.

Évolution du nombre de dossiers orientés vers une procédure de rétablissement personnel dans les départements francs-comtois



Source : Banque de France.

Procédure de rétablissement personnel

Si la situation du ménage est compromise, c'est-à-dire qu'elle ne permet pas de régler les dettes dans un délai maximal légal, la commission peut orienter le dossier vers une procédure de rétablissement personnel (PRP).

Il peut s'agir d'une PRP sans liquidation judiciaire si le ménage ne dispose que de meubles nécessaires à la vie courante ou de biens non professionnels indispensables à l'exercice de son activité professionnelle. Dans ce cas, les dettes du ménage (à l'exception de celles exclues en application de l'article L.333-1 du code de la consommation) peuvent être effacées après validation par un juge.

La commission peut également orienter le dossier vers une PRP avec liquidation judiciaire si le ménage possède un patrimoine qui peut être vendu et si le ménage donne son accord. Dans ce cas, c'est un juge qui traitera le dossier : celui-ci peut alors effacer les dettes du ménage (sauf exception citée précédemment) après avoir fait procéder à la vente des biens, à l'exception des meubles nécessaires à la vie courante ou des biens non professionnels indispensables à l'exercice de l'activité professionnelle.

Ces indicateurs conjoncturels peuvent être complétés par des données structurelles dans les territoires francs-comtois. Les territoires urbains et ruraux de la région s'inscrivent dans des trajectoires différentes.

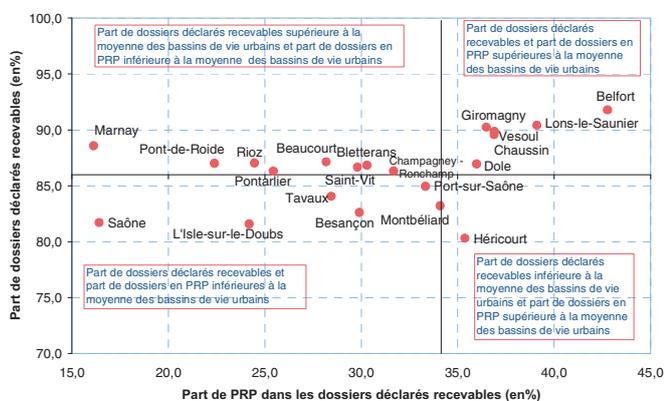
Dans les bassins de vie urbains, 86,1 % des dossiers sont déclarés recevables parmi les dossiers déposés en moyenne sur la période 2011-2013. Le taux de recours à une PRP s'établit à 34,2 % sur cette même période.

Certains bassins de vie urbains se démarquent par une proportion de dossiers déclarés recevables et par un taux de recours vers une PRP plus élevés que la moyenne sur la période 2011-2013. Il s'agit notamment des bassins de vie de Belfort, Lons-le-Saunier, Vesoul et Chaussin. Les bassins de vie de

Besançon, Saône et L'Isle-sur-le-Doubs se situent sur une trajectoire inverse. Dans ces territoires, la part de dossiers recevables et le taux de recours à une PRP sont inférieurs à la moyenne sur la période 2011-2013.

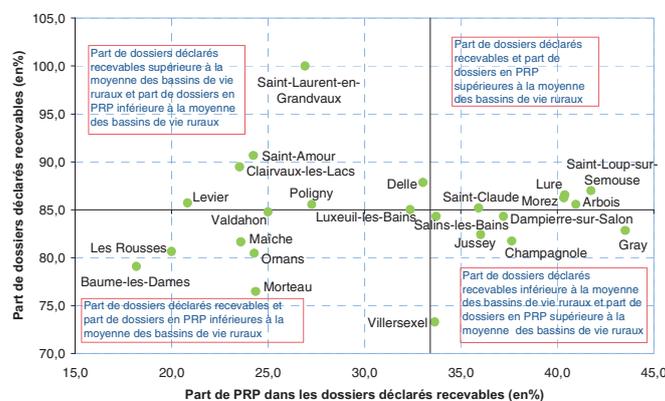
Au sein des bassins de vie ruraux, la part de dossiers déclarés recevables se situe en moyenne à 84,6 % sur la période 2011-2013. Le tiers des dossiers recevables sont orientés vers une PRP au cours de cette période. Les bassins de vie de Saint-Loup-sur-Semouse, Arbois, Lure et Morez se différencient des autres bassins de vie ruraux de la région. Ils ont une part de dossiers recevables et un taux de recours à une PRP supérieurs à la moyenne sur la période 2011-2013.

Part des dossiers déclarés recevables et part des dossiers orientés vers une PRP dans les bassins de vie urbains francs-comtois sur la période 2011-2013



Source : Banque de France, traitement Insee.

Part des dossiers déclarés recevables et part des dossiers orientés vers une PRP dans les bassins de vie ruraux francs-comtois sur la période 2011-2013



Source : Banque de France, traitement Insee.

Quelques repères sur l'endettement des Francs-comtois surendettés

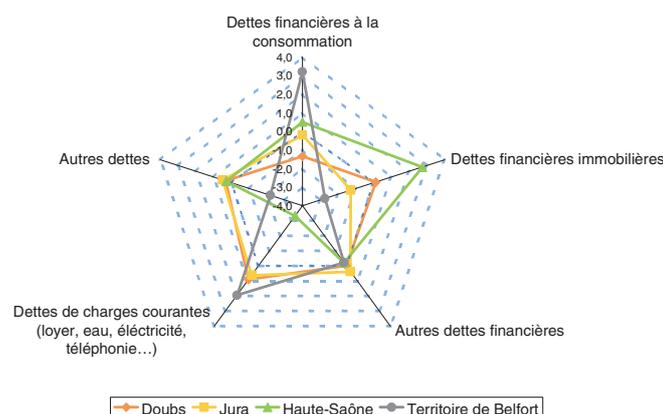
En Franche-Comté, le niveau d'endettement observé en moyenne pour l'ensemble des dossiers recevables s'établit à un peu plus de 40 600 euros en 2013 contre près de 39 200 euros au quatrième trimestre 2013 en France métropolitaine. Il est plus ou moins élevé selon les départements francs-comtois. Il varie de 35 200 euros environ dans le Territoire de Belfort à 44 500 euros environ en Haute-Saône.

En Franche-Comté, comme en France métropolitaine, l'endettement se compose essentiellement de dettes financières (78,5 %). Les dettes à la consommation (crédits renouvelables, prêts personnels...) sont les plus fréquentes. Elles représentent 44,6 % de l'endettement global des ménages francs-comtois surendettés en 2013 contre 49,1 % en moyenne en France métropolitaine au quatrième trimestre. Le Doubs est le département comtois où cette part est la plus faible (43,1 %). Elle est la plus élevée dans le Territoire de Belfort (47,8 %).

Les dettes immobilières représentent près du tiers (32,0 %) de l'endettement global des ménages surendettés de la région (30,3 % au quatrième trimestre en France métropolitaine). Cette part est la plus élevée en Haute-Saône (34,7 %).

Les dettes de charges courantes représentent 10,6 % de l'endettement global des ménages francs-comtois. Elles recouvrent les dettes de logement (loyer et charges collectives) ou afférentes au logement (électricité, gaz, chauffage, eau...), de communication (téléphonie, internet...), de transport, d'assurances, de santé, d'éducation, les dettes alimentaires et les dettes fiscales. La part des dettes de charges courantes dans l'endettement des ménages de la région varie de 7,2 % en Haute-Saône à 12,6 % dans le Territoire de Belfort.

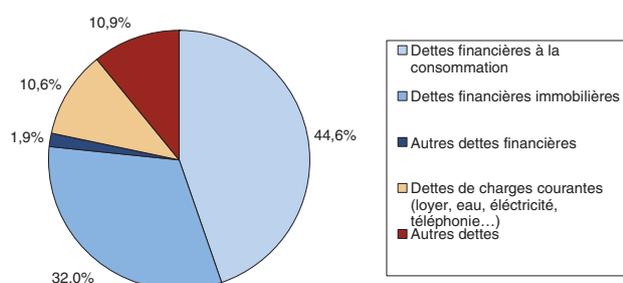
Répartition de la dette globale des ménages dans les départements francs-comtois en 2013 (écart en point à la moyenne régionale)



Note de lecture : la part des dettes à la consommation dans l'endettement global des ménages du Territoire de Belfort est de 3,2 points supérieure à celle de Franche-Comté, elle s'élève à 47,8 %.

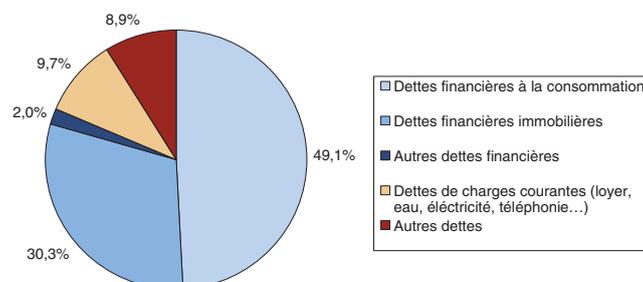
Source : Banque de France, traitement Insee.

Répartition de la dette globale des ménages en Franche-Comté en 2013



Source : Banque de France, traitement Insee.

Répartition de la dette globale des ménages au quatrième trimestre 2013 en France métropolitaine



Source : Banque de France, traitement Insee.