

*La présente étude a été réalisée par ORC Macro pour la direction générale Santé et protection des consommateurs et constitue leur opinion.*

*Cette opinion n'a pas été adoptée ni approuvée en aucune façon par la Commission et ne doit pas être considérée comme exprimant la position de la Commission ou de la direction générale Santé et protection des consommateurs.*

*La Commission européenne ne garantit pas l'exactitude des données figurant dans la présente étude et n'assume aucune responsabilité pour son utilisation, quelle quelle soit.*

**Étude du problème de  
l'endettement du consommateur:  
Aspects statistiques  
Contrat n°: B5-1000/00/000197**

**Rapport final**

**Étude du problème de  
l'endettement du consommateur:  
Présenté à**

Commission des Communautés européennes  
Direction générale Santé et protection des  
consommateurs  
200 rue de la Loi  
B-1049 Bruxelles  
Belgique

**Réalisé par (par ordre alphabétique):**

Gianni Betti  
Neil Dourmashkin  
Maria Cristina Rossi  
Vijay Verma  
Yaping Yin

**ORC** MACRO

Angel Corner House  
Islington High Street  
London  
N1 9AH  
United Kingdom  
Tél. 00 44 20 7675 1000  
Fax. 00 44 20 7675 1900

Octobre 2001

## Sommaire

1. RÉSUMÉ ET CONCLUSIONS: PROPOSITIONS DE MESURES DE L'ENDETTEMENT ET DU SURENDETTEMENT.....	4
2. INTRODUCTION.....	
3. SOURCES D'INFORMATION SUR L'ENDETTEMENT DU CONSOMMATEUR; UTILISATION DES SOURCES D'INFORMATION.....	
4. ÉTUDES ANTÉRIEURES SUR L'ENDETTEMENT ET LE SURENDETTEMENT DU CONSOMMATEUR.....	
5. CADRE CONCEPTUEL DE L'ÉTUDE DE L'ENDETTEMENT .....	
6. MESURE DE L'ENDETTEMENT DU CONSOMMATEUR.....	
7. PRÊTS TRANSFRONTIÈRES À L'INTÉRIEUR DE L'UE.....	
8. RÉFÉRENCES .....	
A. ANNEXE: MANDAT .....	
B. ANNEXE: DG SANCO NOTE DE CADRAGE .....	
C. ANNEXE: SÉRIES DE MICRODONNÉES PAR PAYS .....	

## **(1) Résumé et conclusions: Propositions de mesures de l'endettement et du surendettement**

Les objectivations de défaillances de remboursement de prêts ou d'événements similaires ne constituent pas des mesures du surendettement mais plutôt des constatations de situations n'ayant pas nécessairement de relation avec un niveau d'endettement du consommateur. De plus, une mesure basée sur une défaillance n'est pas stable dans le temps. Nous n'avons pas trouvé une méthode de mesure permettant d'aboutir à une définition européenne commune et nous ne voyons pas comment cela pourrait être fait facilement.

Le crédit est un instrument couramment utilisé pour conserver un train de consommation équilibré, compatible avec les ressources disponibles, aux différents stades de la vie des personnes ou des ménages. L'endettement – formel ou par des voies familiales informelles - est un comportement normal de consommateur et, pour la plupart des ménages, un certain niveau d'endettement est inévitable, notamment dans les premières années de la vie active. Lorsqu'ils en ont l'occasion et que les circonstances le permettent, de nombreux consommateurs avisés recourent au crédit pour reporter leurs dépenses d'une période de leur vie à une autre.

Toutefois, dans certains ménages et pour diverses raisons, le niveau d'endettement peut devenir intenable au point que le ménage risque fortement de ne pas pouvoir honorer ses obligations de remboursement. En d'autres termes, ces ménages sont surendettés.

Nous vivons tous en situation d'insécurité, au regard de l'occurrence des événements et de leur prédiction. Nos revenus, nos dépenses de base indispensables et notre environnement subissent des impacts positifs et négatifs. Les impacts négatifs ou les surprises sont un important facteur à l'origine du surendettement. Prenons un consommateur qui planifie rationnellement ses dépenses de consommation en fonction d'un revenu escompté. La survenue d'un événement négatif entrave la faculté du consommateur de percevoir un revenu et réduit ses perspectives de revenus futurs. Le consommateur renonce alors à sa consommation dans la mesure du possible et élabore un nouveau plan de consommation, en-dessous de ses ambitions précédentes. Il peut s'agir d'un processus continu, dans la mesure où le consommateur n'est pas réellement en état de défaillance de remboursement, et que rien en dehors du cercle restreint du consommateur le laisse transparaître.

Ce type de surendettement n'est pas dû à une mauvaise gestion des ressources, mais à la nature de l'insécurité. Le consommateur rationnel, lorsqu'il doit prendre une décision comme celle d'un emprunt, ou des mesures de précaution comme une assurance, tient compte dans la mesure du possible de l'éventualité d'une maladie grave, d'une situation de chômage ou d'autres événements négatifs potentiels. La survenue réelle de circonstances comme de longues périodes imprévues de chômage ou d'incapacité de travail, une grossesse inattendue ou un divorce, aurait automatiquement une incidence

négative lorsque le consommateur n'a pris aucune mesure de précaution. Il n'a aucune possibilité contractuelle ou sociale de se prémunir complètement contre ces événements.

C'est pourquoi, à l'instar de l'endettement, le surendettement est-il un phénomène naturel qui touche inévitablement une partie de la population, indépendamment du moment et de la conjoncture économique.

Le niveau d'endettement à partir duquel un ménage devient surendetté dépend de nombreux facteurs: le volume et la nature de la dette, les modalités de sa révision, l'actif brut du ménage, d'autres caractéristiques personnelles et économiques du ménage, ainsi que des facteurs externes comme la conjoncture. Le seuil critique de l'endettement diffère donc d'un ménage à l'autre. En particulier, il importe de tenir compte du revenu et de l'âge du consommateur, en tant qu'indicateurs des potentialités de revenus. Il n'y a pas de lien de corrélation « exact » entre le revenu et l'endettement (net) ou entre le revenu et la consommation qui soit vérifiable à toutes les étapes de la vie et en toutes circonstances.

Nous considérons que lorsque des consommateurs déclarent rencontrer des difficultés, voire des difficultés graves de remboursement de prêts, c'est généralement vrai. Bien qu'il soit difficile d'en être sûr, peu de gens semblent vouloir essayer de dissimuler dans les enquêtes officielles et à d'autres sources d'information les difficultés qu'ils rencontrent au regard d'un endettement. C'est pourquoi nous proposons de définir le surendettement de la manière suivante:

***Une personne est dite en surendettement si elle estime avoir des difficultés à rembourser sa dette, qu'il s'agisse d'une dette à la consommation ou d'un prêt hypothécaire.***

Lorsqu'un ménage avoue des difficultés de remboursement de dette, il a confronté le niveau de son endettement à ses espérances de revenus et à son avoir (en liquide) et il en a conclu que les modalités et le montant de remboursement de la dette excèdent ce que le ménage peut se permettre sans réduire ses autres dépenses au-delà du niveau minimum vital. En d'autres termes, l'endettement est devenu insupportable. Nous pouvons donc qualifier ce ménage de surendetté.

Nous recommandons la mesure qui suit parce qu'elle est simple, que les résultats obtenus sont réalistes et qu'elle tient compte sur un pied d'égalité de différents facteurs externes comme le recours en justice pour dette ou pour diminution de revenus. Nous pensons notamment que cette mesure est préférable à une définition basée sur l'incapacité à rembourser une dette parce que la capacité ou l'incapacité à rembourser une dette peut être fonction de facteurs qui ne sont pas directement liés au niveau d'endettement.

Nous avons qualifié de surendettées toutes les personnes de 18 ans et plus qui vivent dans un ménage dont le « chef de ménage » a avoué avoir des difficultés pour rembourser ses dettes. Nous utilisons cette classification parce que la grande majorité de nos informations provenaient d'enquêtes sur les ménages. Toutefois, la classification est

cohérente avec l'analyse de la pauvreté dans la littérature. Habituellement, l'âge légal minimum pour emprunter, à l'exception des prêts étudiants, est 18 ans.

**Tableau 1.1: Aperçu synthétique du surendettement dans l'UE en 1996**

	Ménages ayant des prêts autres qu'hypothécaires		Ménages surendettés		Proportion de ménages surendettés ayant des prêts autres qu'hypothécaires	Personnes surendettées
	1	2	3	4		
	'000	%	'000	%	%	'000
A	475	15	391	12	79	871
B	739	18	599	15	64	1 306
DK	1 022	43	464	19	45	889
D	7 873	22	4 872	13	72	10 035
EL	321	9	1 850	49	96	4 104
E	2 326	19	2 770	23	94	7 516
F	7 657	33	3 623	15	42	7 845
IRL	340	29	295	25	77	743
I	1 784	8	2 364	11	88	5 916
L	56	35	19	12	29	36
P	412	13	445	13	84	1 164
FIN	671	29	472	21	65	876
UK	8 135	34	4 482	18	50	9 210
EU-15	34 212	23	23 944	16	68	52 720

À l'issue d'une longue série d'essais, cette mesure du surendettement a été adoptée. C'est ainsi qu'il a été estimé que le nombre de surendettés *dans l'UE en 1996, était d'environ 53 millions*, soit 18% de la population totale de plus de 18 ans, 16 % de tous les ménages de l'UE. Le tableau 1.1 résume les conclusions.

Le tableau 1.1, colonne 1 indique le nombre estimé de ménages ayant contracté des emprunts autres qu'hypothécaires et le pourcentage correspondant de tous les ménages. C'est la méthode de mesure de l'endettement que nous proposons puisque le PCM ne

dispose d'aucune méthode similaire pour les emprunts hypothécaires ou les prêts à tempérament. La colonne 2 montre les nombres estimés de ménages surendettés et le pourcentage de tous les ménages surendettés. La mesure du surendettement renseigne sur les ménages qui éprouvent des difficultés à rembourser des emprunts autres qu'hypothécaires, des prêts hypothécaires ou des prêts à tempérament. Cette colonne n'est donc pas rigoureusement comparable avec la colonne 1. La colonne 3 contient le pourcentage estimé de tous les ménages qui sont endettés (comme dans la colonne 1) et qui sont aussi surendettés. Une fois encore, pas de comparaison possible avec la colonne 2. Enfin, la colonne 4 renseigne sur le nombre estimé de personnes de 18 ans et plus qui sont surendettées, comme dans la colonne 2.

Étant donné que le surendettement peut résulter de prêts hypothécaires, de prêts à la consommation ou d'autres formes d'emprunt, le nombre d'endettés peut être supérieur au nombre de ménages engagés dans des emprunts autres qu'hypothécaires.

Il ressort du tableau que le niveau d'endettement des consommateurs varie considérablement entre les États membres. Les raisons en sont les différences dans le développement du marché des prêts à la consommation, dans les cadres juridiques nationaux et dans les niveaux de revenus.

Dans la plupart des pays dans lesquels les prêts à la consommation sont une pratique plus courante (colonne 1), la proportion d'emprunteurs surendettés (colonne 3) est généralement moindre. Parmi les pays comptant une proportion moins élevée de ménages endettés qui sont surendettés (colonne 3), il faut citer le Danemark, la Finlande, la France, le Luxembourg et le Royaume-Uni. Nous pensons que cela est dû au fait que l'emprunt devient une option plus attrayante, et que les personnes empruntent même sans avoir un besoin urgent d'argent. Nous ne pouvons inclure les Pays-Bas et la Suède dans le tableau 1.1 parce que nous ne disposons pas des informations nécessaires, bien que nous suspicions que les deux pays pourraient figurer dans le groupe des pays dans lesquels le crédit à la consommation doit être le plus répandu.

Un autre groupe est constitué de pays dans lesquels le crédit à la consommation est peu pratiqué, alors que de nombreux ménages endettés connaissent des problèmes de remboursement. Il s'agit de l'Autriche, de l'Allemagne, de la Grèce, de l'Espagne, de l'Italie et du Portugal. La Grèce connaît un taux élevé de problèmes liés à la pratique du crédit. Ces deux groupes ont deux exceptions, la Belgique avec un faible taux d'emprunts et une proportion comparativement modérée, bien qu'élevée, d'emprunteurs ayant des problèmes, et l'Irlande, où à la fois le taux d'emprunt et la proportion d'emprunteurs à problèmes sont passablement élevés, même si elle ne fait pas partie du groupe à hauts problèmes.

Il n'y a pas de preuve évidente d'une corrélation causale entre un accroissement des prêts à la consommation et celui du pourcentage de ménages surendettés. Par exemple, la Grèce compte un pourcentage beaucoup plus élevé que d'autres États membres de ménages surendettés (colonne 2). Cela est dû clairement au crédit hypothécaire, étant donné que le taux de toute autre forme d'emprunt (colonne 1) est très faible.

L'utilisation du crédit pour étaler harmonieusement la consommation dans le temps, un marché du crédit à la consommation structuré et des consommateurs informés sont autant de facteurs qui peuvent contribuer à réduire la proportion de ménages endettés ayant des difficultés à honorer leurs dettes.

Néanmoins, dans presque tous les pays, le pourcentage de ménages endettés éprouvant des difficultés de remboursement est élevé.

Les problèmes d'endettement affectent toutes les catégories d'âge et de revenu. C'est pourquoi, ils ne sont pas un bon indicateur de la précarité économique. Un faible revenu n'est pas une preuve de l'existence d'un problème d'endettement. Une dette n'implique pas directement des problèmes d'endettement. Les surendettés sont très semblables aux non surendettés, à la différence qu'ils consomment une part moindre de leurs revenus. À cause de cela, le surendettement peut être un facteur, et même un facteur majeur, générateur et conservateur de l'impact de la pauvreté.

Étant donné que tant de personnes sont surendettées et qu'une grande proportion de celles-ci disposent d'un revenu au moins décent, il y aurait lieu de s'intéresser davantage aux corrélations entre le surendettement, la faiblesse du revenu et la pauvreté.

L'étude a également cherché à trouver un échantillon de ménages qui n'étaient pas surendettés mais dont le ratio consommation-revenu était plus élevé que celui de ménages analogues, de même âge, revenu et situation familiale. Nous n'avons pas été en mesure d'identifier avec précision un échantillon de ces « surendettés potentiels », c'est-à-dire des ménages qui pourraient avoir des habitudes de dépenses intenables, mais qui ne sont pas encore menacés de défaillance de remboursement. Pourtant, cette catégorie supplémentaire de ménages pourrait bien exister et représenter même une proportion considérable.

Nous avons ensuite étudié un groupe de ménages qui n'avaient pas de dettes, mais considéraient avoir des difficultés à nouer les deux bouts. Ces ménages avaient dans leur grande majorité de faibles revenus. Leurs ratios consommation-revenus étaient supérieurs à ceux d'autres ménages.

Nous avons constaté que la proportion de personnes dans cette situation est plus élevée dans les pays où le crédit à la consommation est moins développé. Cette restriction de la consommation peut s'expliquer, entre autres, par le fait que de nombreux ménages, dans des pays où l'accès aux canaux officiels du crédit à la consommation est limité, sont lourdement entravés dans leur capacité (potentielle) à emprunter et à amortir les conséquences des fluctuations de revenus et d'autres effets préjudiciables. Les ménages de cette catégorie, pour autant qu'ils soient solvables, pourraient donc bénéficier d'un accès plus facile au crédit à la consommation.

Plusieurs études ont mis en évidence une recrudescence de l'endettement. Nous pensons que la raison en est imputable en partie à l'incidence de la conjoncture sur le crédit à la consommation et, en partie, aux effets à long terme de la libéralisation. Nous constatons

qu'en Suède, où la libéralisation du crédit est une longue tradition, la tendance actuelle est à l'abaissement des niveaux d'endettement.

*En résumé, le crédit est un instrument utile pour les consommateurs, le surendettement est un phénomène en progression et la restriction de l'accès au crédit peut aggraver considérablement la situation de certaines personnes.*

### **Brève description des méthodes utilisées**

Dans cette étude, nous avons largement employé les séries de données européennes HBS, et notamment celles du PCM, qui sont décrites ailleurs dans le présent rapport. L'élément essentiel dans notre analyse statistique était le lien entre ces deux séries de données. En particulier, nous avons utilisé ce lien pour compenser le manque de données sur la consommation dans le PCM en l'incluant à partir du HBS comme une fonction du revenu dans les pays où ces données étaient accessibles en toute indépendance.

Les variables utilisées dans l'analyse étaient : la consommation, les revenus, l'âge du « chef de ménage », la taille du ménage, la composition du ménage (un adulte, deux adultes, etc.), la présence de jeunes enfants, l'existence d'emprunts autres qu'hypothécaires, les problèmes de remboursement de dettes autres qu'hypothécaires, les hypothèques, les prêts à tempérament, la capacité à nouer les deux bouts, etc.

Dans certains cas, un État membre n'apparaît pas dans un tableau ou un graphique, soit parce qu'il ne participe pas à l'apport de données utilisées par le PCM, soit parce qu'il manque des informations dans la base de données du PCM pour ce pays, soit parce que le revenu a été incorporé dans les HBS de ce pays comme s'il s'agissait de données sur la consommation, de sorte qu'il y a confusion entre le revenu et les dépenses de consommation.

Le tableau 1.1 a été élaboré comme suit. Le pourcentage de ménages ayant contracté des emprunts autres que des prêts hypothécaires (colonne 1) a été calculé pour 13 pays en tant que pourcentage pondéré de ménages dans la série 3 de données du PCM répondant aux points 1,2 ou 3 de la question HF001. Ces pourcentages ont été appliqués à la population de ménages présents dans chaque pays en 1996 et repris dans le fichier Pays de la BDU du PCM. Afin d'obtenir une évaluation pour l'UE-15, nous avons aussi calculé une estimation pour les Pays-Bas et la Suède.

Pour la colonne deux, nous avons calculé pour 13 pays le pourcentage de ménages surendettés en pourcentage pondéré de ménages dans l'échantillon répondant aux points 1 ou 2 de la question HF001 OU de ménages ne pouvant pas honorer des remboursements de prêts hypothécaires (HF010) OU des prêts à tempérament (HF012).

Pour calculer le pourcentage de ménages ayant contracté des emprunts et qui sont surendettés (colonne 3), nous avons combiné les notions utilisées dans les colonnes 1 et 2 pour 13 pays. Le pourcentage global pour 13 pays de l'UE a été utilisé pour l'UE-15 parce qu'il semble que ce soit la meilleure estimation.

Les chiffres de la colonne 4 ont été obtenus en attribuant à chaque individu âgé de 18 ans et plus la valeur de l'endettement, inscrite à la colonne 2, du ménage auquel elles appartiennent. Nous avons stratifié l'échantillon d'individus en 6 catégories d'âge (18-24, 25-34, 35-44, 45-54, 55-64 et 65+) et, dans chaque catégorie, nous avons calculé le pourcentage d'individus surendettés. Nous avons appliqué ces pourcentages, pour 13 pays, à la population réelle, répartie dans les six catégories d'âge, comme indiqué dans les bases de données d'Eurostat (2000) et New Cronos pour l'année 1996. Afin d'évaluer le pourcentage pour l'UE-15, nous avons calculé une valeur pour les Pays-Bas en utilisant les pourcentages pour Wave 4, année 1997, ce qui a donné 745073 de personnes surendettées et fait une évaluation pour la Suède.

### **Conclusions concernant les données**

Dans le présent chapitre, nous relevons les domaines dans lesquels les données susceptibles d'avoir un impact sur la mesure de l'endettement pourraient être améliorées.

Il serait très utile de disposer de meilleures informations sur les avoirs.

La variable clé du PCM utilisée pour évaluer le crédit à la consommation HF 001 est étalonnée d'une manière (décrite ailleurs) qui permet de faire une analyse de la relation entre l'endettement et le surendettement. Les variables HF010 (hypothèque) et HF 012 (prêt à tempérament) devraient être étalonnées de la même manière.

Dans un pays au moins, le niveau de consommation est évalué à partir du revenu. Si cette technique n'empêche pas la réalisation d'une mesure finale, elle limite l'aptitude à vérifier les résultats. Un certain nombre d'autres pays ont présenté des ratios consommation-revenus qui soulèvent l'interrogation.

L'idéal serait que les données sur la consommation et les revenus proviennent de la même source.