



## REFORME DU CREDIT A LA CONSOMMATION : ASSOUVRIR UNE AMBITION

*Commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois*

**Rapport présenté par**  
**Mmes Muguette DINI et Anne-Marie ESCOFFIER, sénateurs**  
Rapport n° (2011-2012)

La commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des Lois, présidée par M. David Assouline (Soc, Paris), s'est réunie le mardi 19 juin 2012 et a examiné le rapport de Mmes Muguette Dini (UCR, Rhône) et Anne-Marie Escoffier (RDSE, Aveyron) sur **l'application de la loi n°2010-707 du 1<sup>er</sup> juillet 2010 portant réforme du crédit à la consommation.**

### ***I. La loi du 1<sup>er</sup> juillet 2010 : une réforme globale du crédit à la consommation et une amélioration des procédures de lutte contre le surendettement***

La loi du 1<sup>er</sup> juillet 2010 portant réforme du crédit à la consommation a été votée dans un contexte marqué par deux constats contradictoires. Le premier est celui d'une **crise économique** sans précédent, affectant notamment la consommation des ménages, pourtant moteur essentiel de la croissance économique française. Le second est celui d'une **dérive manifeste des pratiques de crédit à la consommation** depuis le début des années 2000, expliquant en partie la hausse continue du phénomène du surendettement des particuliers. **Encadrer le crédit et prévenir le surendettement sans remettre en cause la capacité de consommation des ménages** : telle était l'ambition de la loi du 1<sup>er</sup> juillet 2010.

Il s'agit d'une **des lois les plus structurantes jamais votées pour le secteur du crédit à la consommation.** Son efficacité repose sur le caractère, pour la première fois, global de la réponse qu'elle cherche à apporter au problème des dérives du crédit à la consommation. Elle a, en effet, encadré les modalités du crédit à la

consommation à **tous les stades de la vie du contrat de crédit** :

- la publicité, à travers l'introduction d'informations et de mentions obligatoires ;

- les modes de commercialisation, à travers les obligations visant à orienter la vente vers le paiement au comptant ou vers le crédit amortissable plutôt que vers le crédit renouvelable ;

- les conditions de formation du contrat, à travers l'obligation de vérification de la solvabilité de l'emprunteur et le renforcement des informations précontractuelles ; et

- le fonctionnement même du crédit, à travers la réforme des modalités du taux de l'usure et l'encadrement du crédit renouvelable dont a été limitée la durée de remboursement, facteur principal du coût et du danger qu'il représente pour le consommateur.

Adoptée en seconde lecture par le Sénat le 21 juin 2010, la loi appelait 35 mesures d'application, dont 31 ont aujourd'hui été prises. Au total, la loi a donc été **bien mise en application** par le gouvernement, malgré certains **délais**

importants dans la publication des mesures d'application. De plus, une large **concertation** a été organisée sur les mesures réglementaires, associant ainsi les professionnels et les consommateurs au travail de mise en application de la loi.

Par ailleurs, la loi du 1<sup>er</sup> juillet 2010 avait également pour ambition de mieux accompagner les personnes connaissant des difficultés d'endettement, notamment les personnes surendettées. A cet égard, il s'est principalement agi **d'améliorer le**

**fonctionnement de la procédure de surendettement**, de façon à la rendre plus transparente et plus rapide, mais aussi plus protectrice et plus pérenne pour le débiteur surendetté. Il s'est agi notamment de la mise en place de mesures de redressement imposées par les commissions de surendettement, de l'harmonisation du calcul de budget « vie courante » ou encore de la création d'une procédure de rétablissement personnel sans liquidation judiciaire.

## **II. Le crédit à la consommation : une réforme structurante à compléter**

Les obligations posées par la loi ont été, globalement, bien appliquées par les établissements, pour qui cela a représenté une charge financière, technique et humaine considérable. Conjugée à l'évolution de la demande de crédit et à la crise économique et sociale, l'application de la loi a induit une **recomposition du secteur du crédit à la consommation**, où le crédit amortissable se substitue progressivement et partiellement au crédit renouvelable. Le **modèle économique** de plusieurs grands acteurs du marché du crédit à la consommation doit aujourd'hui être adapté à ce nouveau contexte.

Toutefois, le contrôle effectué a révélé la **persistance d'un certain nombre de problèmes** qui sont moins le fait d'une mauvaise application de la loi que d'une **interprétation restrictive** ou d'une **insuffisance** de ses dispositions. Le rapport expose les différentes difficultés sur lesquelles continue de buter le développement d'un crédit responsable et formule dix propositions pour y répondre.

Parmi les principales propositions de vos rapporteurs, il convient de souligner :

- **l'interdiction du démarchage pour le crédit renouvelable.**

- **l'encadrement plus poussé des modes de commercialisation**, de façon à faire du crédit un mode de paiement

véritablement par défaut. Il est en particulier proposé une interdiction de la rémunération des vendeurs en fonction du mode de paiement du client, ainsi qu'une interdiction des cartes associant une fonction de paiement (comptant ou à crédit) et une fonction de fidélité.

- **le renforcement de la vérification de la solvabilité**, qui, aujourd'hui, ou bien reste déclarative (en dessous de 1 000 euros) ou bien, en tout état de cause, ne repose que sur une évaluation des ressources sans prise en compte des charges. Il est donc proposé de rendre obligatoire la remise des trois derniers relevés de compte bancaire.

- **la régulation des opérations de regroupement de crédits**, qui sont souvent le premier signal de difficultés budgétaires, en limitant leurs durées de remboursement.



*Mmes les Sénateurs Muguet Dini et Anne-Marie Escoffier lors de la visite d'une grande surface proposant du crédit à la consommation le 5 avril 2012*



### III. La lutte contre le surendettement : une amélioration utile, une réforme globale à engager

Les dispositions de la loi concernant la réforme de la lutte contre le surendettement ont été mises en application dès l'automne 2010 par l'ensemble des partenaires, en particulier le réseau des implantations de la Banque de France qui assurent le secrétariat des commissions. Sa mise en œuvre a incontestablement permis une accélération et une simplification des procédures, dans le sens d'une meilleure protection des débiteurs.

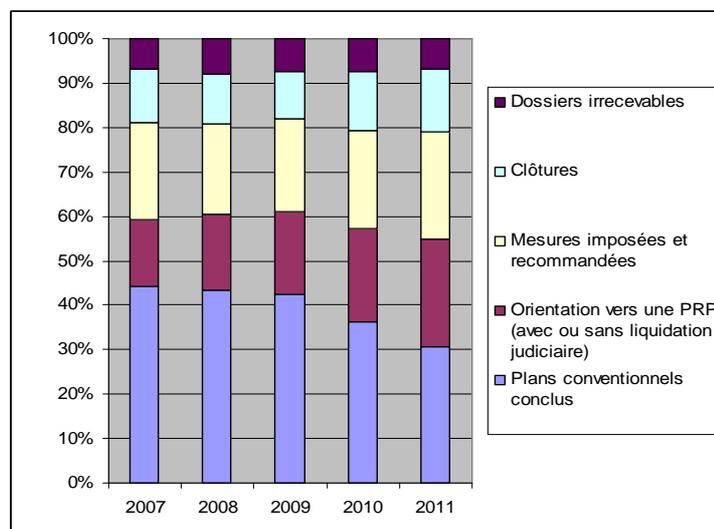
Toutefois, **l'ambition de long terme, qui était de permettre des solutions pérennes pour les débiteurs surendettés, n'a pas été atteinte.** La hausse continue des dossiers de surendettement, ainsi que le nombre également croissant, parmi ces derniers, de cas de redépôt, témoignent de ce que, à l'heure de son premier bilan, la loi n'a pas permis d'engager la réforme globale qui était appelée par **l'évolution du profil des personnes surendettées, de plus en plus fragiles socialement.** La simplification et l'accélération des procédures ne se traduisent pas, aujourd'hui, par une diminution des

dossiers déposés, mais par celle des plans conventionnels conclus et une augmentation des procédures de rétablissement personnel conduisant à un effacement des dettes, signe de la précarité croissante de la population concernée. La lutte contre le surendettement continue donc de pâtir de l'absence d'un volet global de prévention et d'accompagnement des difficultés budgétaires.

Les rapporteurs formulent dix grandes propositions, parmi lesquelles :

- la mise en place de **modules d'éducation budgétaire** à la fin de l'école primaire, du collège et du lycée ;
- la **présence obligatoire du Conseil général et de la Caisse d'allocations familiales au sein des commissions de surendettement** ;
- la prise en compte spécifique des dettes de logement pour **permettre le maintien du débiteur surendetté dans son logement** ; et
- la **nomination obligatoire d'un référent social en cas de redépôt** de dossier de surendettement.

#### **Sorties des procédures de surendettement : Diminution des accords amiables et hausse des PRP avec effacement des dettes**



Au total, si les dispositions ont été bien appliquées et produisent certains des effets espérés, **l'ambition globale du législateur n'est pas atteinte**. Le rapport formule donc **20 propositions (10 sur le crédit, 10 sur le surendettement)** qui,

sans remettre en cause les acquis de la loi, la complètent dans le sens d'une protection accrue et pérenne des consommateurs et des personnes surendettées

### Extrait des 20 propositions

<i>Proposition n°4</i>	<i>Interdire le démarchage pour un crédit renouvelable</i>
<i>Proposition n°5</i>	<i>Interdire les cartes « confuses », en découplant les cartes de paiement (crédit renouvelable ou non) et les cartes de fidélité</i>
<i>Proposition n°6</i>	<i>Interdire toute rémunération du vendeur en fonction des modalités de paiement (comptant ou crédit)</i>
<i>Proposition n°7</i>	<i>Rendre obligatoire la présentation des trois derniers relevés de compte pour la souscription d'un contrat de crédit</i>
<i>Proposition n°18</i>	<i>Permettre au juge d'autoriser le débiteur à payer les dettes de loyer malgré la décision de recevabilité et/ou l'ouverture d'une PRP dès lors que le paiement permet le maintien dans le logement</i>
<i>Proposition n°19</i>	<i>Prévoir un module d'éducation budgétaire à la fin du primaire, du collège et du lycée, et orienter les enseignements existants vers la question de la gestion d'un budget familial</i>
<i>Proposition n°20</i>	<i>Prévoir la nomination systématique par la Commission de surendettement d'un accompagnant social au moment de la décision de recevabilité d'un redépôt de dossier de surendettement</i>



Commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois  
<http://www.senat.fr/commission/capl/index.html>

Président  
 David ASSOULINE  
 Sénateur (Soc, Paris)



Rapporteur  
 Mugette DINI  
 Sénatrice (UCR, Rhône)



Rapporteur  
 Anne-Marie ESCOFFIER  
 Sénateur (RDSE, Aveyron)



Le présent document et le rapport complet n° (2011-2012) sont disponibles sur internet :

<http://www.senat.fr/notice-rapport>

Le rapport peut également être commandé auprès de l'Espace Librairie du Sénat :

Tél : 01.42.34.21.21 - Courriel : [espace-librairie@senat.fr](mailto:espace-librairie@senat.fr) - Adresse : 20, rue de Vaugirard - 75291 Paris Cedex 06