

N° 602

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2011-2012

Enregistré à la Présidence du Sénat le 19 juin 2012

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois
*(1) sur l'application de la loi n° 2010-737 du 1^{er} juillet 2010, portant **réforme du***
crédit à la consommation,

Par Mmes Muguette DINI et Anne-Marie ESCOFFIER,

Sénateurs.

(1) Cette commission est composée de : M. David Assouline, *Président* ; M. Philippe Bas, Mmes Nicole Borvo Cohen-Seat, Claire-Lise Campion, Isabelle Debré, M. Claude Dilain, Mme Muguette Dini, M. Ambroise Dupont, Mme Anne-Marie Escoffier, MM. Gaëtan Gorce et Louis Nègre, *Vice-Présidents* ; Mme Corinne Bouchoux, MM. Luc Carvounas et Yann Gaillard, *secrétaires* ; MM. Philippe Darniche, Robert del Picchia, Mme Catherine Deroche, MM. Félix Desplan, Yves Detraigne, Pierre Frogier, Patrice Gélard, Mme Dominique Gillot, MM. Pierre Hérisson, Jean-Jacques Hyst, Claude Jeannerot, Philippe Kaltenbach, Marc Laménie, Jacques Legendre, Jean-Claude Lenoir, Jacques-Bernard Magner, Jacques Mézard, Jean-Pierre Michel, Mme Isabelle Pasquet, MM. Jean-Claude Peyronnet, Gérard Roche, Yves Rome, Mme Laurence Rossignol, MM. François Trucy et René Vandierendonck.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
SYNTHÈSE	7
INTRODUCTION	9
I. LA LOI DU 1^{ER} JUILLET 2010 PORTANT RÉFORME DU CRÉDIT À LA CONSOMMATION	13
A. UNE RÉFORME POUR ENCADRER LE CRÉDIT À LA CONSOMMATION, RESPONSABILISER LES ACTEURS ET AMÉLIORER LES PROCÉDURES DE LUTTE CONTRE LE SURENDETTEMENT	13
1. <i>Les origines et les objectifs de la loi</i>	13
2. <i>La mise en application des principaux volets de la loi</i>	14
a) La réforme du mode de calcul des taux de l'usure	14
b) Le renforcement de la protection des consommateurs	15
c) La responsabilisation des prêteurs dans le cadre de la commercialisation des produits	17
d) L'encadrement du crédit renouvelable	18
e) Le développement du microcrédit social	19
f) La réforme du FICP et le rapport sur le registre national des crédits aux particuliers	20
g) La réforme du surendettement pour une procédure accélérée et uniformisée	22
B. UNE MISE EN APPLICATION SATISFAISANTE	23
1. <i>Une mise en application bien maîtrisée</i>	23
2. <i>L'effort de concertation reconnu</i>	24
3. <i>Des difficultés d'application limitées</i>	25
a) Les délais de publication des textes d'application	25
b) Les difficultés d'interprétation	27
c) Les modèles-types et l'accompagnement des travaux de mise en conformité	29
II. LE CRÉDIT À LA CONSOMMATION : UNE RESTRUCTURATION PROFONDE ENCORE INACHEVÉE	31
A. DE NOUVELLES OBLIGATIONS IMPACTANT L'ENSEMBLE DU CYCLE DE VIE DU CONTRAT	31
1. <i>Les grands chantiers de mise en conformité</i>	31
2. <i>Le contrôle de l'application de la loi par les services de la DGCCRF</i>	33
a) L'organisation du contrôle aux niveaux national et local	33
b) Donner aux autorités de contrôle les moyens de leur objectif : permettre les contrôles anonymes	34
B. TAUX, OFFRES ET RENTABILITÉ : LES GRANDS BOULEVERSEMENTS DU MARCHÉ DU CRÉDIT À LA CONSOMMATION	35
1. <i>La stabilité globale du marché du crédit à la consommation depuis la forte baisse de l'année 2009</i>	36
2. <i>Le déclin du crédit renouvelable et l'augmentation des prêts personnels</i>	37
a) Un phénomène de vases communicants depuis la mise en application de la loi au 2 ^e trimestre 2011	37
b) Règles d'amortissement du capital et convergence des taux : les principales raisons du changement	38
3. <i>La baisse de la rentabilité et la réorientation économique des établissements de crédit</i>	41

C. UNE APPLICATION RESTRICTIVE DES OBLIGATIONS DE LA LOI : LES LIMITES PERSISTANTES AU DÉVELOPPEMENT D'UN VÉRITABLE CRÉDIT RESPONSABLE.....	42
1. <i>L'encadrement inachevé de l'entrée dans le crédit</i>	42
a) Des publicités encadrées mais des sollicitations commerciales toujours présentes.....	42
b) Une commercialisation du crédit sur le lieu de vente et en vente par correspondance marquée par le maintien des « cartes confuses ».....	43
c) Une formation des vendeurs incomplète.....	46
d) Une rémunération des vendeurs encore incitative.....	47
e) Une vérification de la solvabilité largement déclarative.....	47
2. <i>Le modèle du crédit renouvelable partiellement recentré</i>	49
3. <i>Les activités connexes au crédit à la consommation encore mal surveillées</i>	50
(1) Les regroupements de crédits.....	50
(2) L'assurance-emprunteur.....	52
(3) Les découverts bancaires.....	53
4. <i>La problématique de l'accès au crédit</i>	54
III. LE TRAITEMENT DU SURENDETTEMENT DES PARTICULIERS, ENTRE ADAPTATIONS LÉGISLATIVES ET TRANSFORMATIONS SOCIALES.....	55
A. UN DISPOSITIF EN QUÊTE D'EFFICACITÉ FACE À UN SURENDETTEMENT EN AUGMENTATION CONTINUE.....	55
1. <i>Le phénomène du surendettement : augmentation des dépôts de dossiers et évolution des profils</i>	55
2. <i>Les avancées permises par l'application de la loi</i>	57
a) Une amélioration de la fluidité de la procédure.....	57
b) Une protection accrue des débiteurs.....	60
B. DES AVANCÉES LIMITÉES PAR DES DIFFICULTÉS DE COORDINATION JURIDIQUE ET POLITIQUE RÉCURRENTES.....	63
1. <i>L'hétérogénéité de la qualité de la concertation entre les acteurs locaux</i>	63
2. <i>Les problèmes de procédure</i>	64
a) Avancer l'arrêté définitif des créances.....	64
b) Mettre fin aux recours distincts contre la recevabilité et l'orientation.....	65
c) Allonger le délai de suspension des mesures d'exécution.....	65
d) Permettre aux commissions de ne pas passer par un plan amiable.....	66
e) Permettre, sous conditions, l'accès des auto-entrepreneurs aux procédures de surendettement.....	68
f) Coupler la durée d'inscription au FICP avec la durée maximale des plans de redressement.....	69
3. <i>L'absence d'articulation du droit du surendettement et du droit du logement</i>	70
C. DE LA PROCÉDURE À L'ACCOMPAGNEMENT : REPENSER LE PROBLÈME DU SURENDETTEMENT.....	72
1. <i>L'accompagnement, l'arlésienne des réformes du surendettement</i>	72
2. <i>L'éducation et l'accompagnement à tous les stades du surendettement</i>	73
a) Au stade de l'entrée dans la vie d'adulte : l'éducation budgétaire.....	73
b) Au stade des premières difficultés financières : développer les instruments de détection et d'accompagnement budgétaire.....	74
c) Au stade du traitement : accompagner une procédure écrite d'un suivi social personnalisé systématique en cas de redépôt.....	75

IV. LE REGISTRE NATIONAL DES CRÉDITS AUX PARTICULIERS : UNE RÉFLEXION À POURSUIVRE	79
A. LES ARGUMENTS EN FAVEUR DU REGISTRE NATIONAL.....	79
B. LES ARGUMENTS À L'ENCONTRE DU REGISTRE NATIONAL	80
C. LES RECOMMANDATIONS DES RAPPORTEURS	81
CONCLUSION	83
LISTE DE PROPOSITIONS	85
EXAMEN EN COMMISSION	87
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	95
DÉPLACEMENTS	99
ÉTAT D'APPLICATION AU 19 JUIN 2012	103
DÉCRET N° 2011-136 DU 1^{ER} FÉVRIER 2011 RELATIF À L'INFORMATION PRÉCONTRACTUELLE ET AUX CONDITIONS CONTRACTUELLES EN MATIÈRE DE CRÉDIT À LA CONSOMMATION	107
DÉCRET N° 2011-304 DU 22 MARS 2011 DÉTERMINANT LES MODALITÉS DU REMBOURSEMENT MINIMAL DU CAPITAL EMPRUNTÉ À CHAQUE ÉCHÉANCE POUR LES CRÉDITS RENOUVELABLES	127

SYNTHÈSE

La loi n° 2010-737 du 1^{er} 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 cette loi.

Adoptée en seconde lecture par le Sénat le 21 juin 2010, la loi appelait 35 mesures d'application. Au 19 juin 2012, 31 mesures ont été prises. Parmi les 4 mesures d'application en attente, l'une n'est pas réglementaire et les trois autres portent sur des éléments accessoires par rapport à l'objet principal de la loi. Au total, la loi a donc été **bien mise en application** par le précédent 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 aux modalités de mise en application de la loi.

Un an après l'entrée en vigueur de la plupart de ses dispositions, la loi se révèle l'**une des lois 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 formalisation du contrat, à travers l'obligation de vérification de la solvabilité de l'emprunteur et le renforcement des informations précontractuelles ;
- 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.

Les obligations posées par la loi sont, globalement, bien appliquées par les établissements, pour lesquels cela a représenté une charge financière, technique et humaine considérable. De plus, la mise en application de la loi, conjuguée à l'évolution de la demande de crédit et à la crise économique et sociale, a induit une **recomposition du secteur du crédit à la consommation**, le crédit amortissable se substituant 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. En d'autres termes, l'application de la loi est satisfaisante par rapport à la lettre de ses dispositions, mais non par rapport à son esprit et son ambition générale.

Le présent 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**, souvent le premier signal de difficultés budgétaires, en limitant leurs durées de remboursement.

Par ailleurs, la loi du 1^{er} 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 pérenne pour le débiteur surendetté.

La loi a été mise 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. Il s'est agi notamment de la mise en place de mesures de redressement imposées par la commission, de l'harmonisation du calcul de budget « vie courante » ou encore de la création d'une procédure de rétablissement personnel sans liquidation judiciaire.

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**.

En matière de lutte contre le surendettement, les propositions concernent notamment :

- 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** ;

- la **nomination obligatoire d'un référent social en cas de redépôt** de dossier de surendettement.

Au total, **le bilan de l'application de la loi est donc très contrasté**. Ses dispositions ont été bien appliquées et semblent, un an après leur entrée en vigueur, produire certains des effets espérés. Cependant, qu'il s'agisse de la réforme du crédit ou de celle des procédures de surendettement, **l'ambition globale du législateur n'est pas atteinte. Le présent rapport identifie les différents aspects sur lesquels l'objectif de la loi, du fait, le plus souvent, de la timidité de ses dispositions, n'a pas encore été rempli et formule des propositions 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**.

Mesdames, Messieurs,

En janvier 2012, l'un des principaux établissements de crédit, spécialisé dans le crédit renouvelable, annonçait un plan de restructuration comprenant la suppression de plusieurs centaines de postes. Il s'agissait là du premier signe visible par l'opinion publique des **recompositions profondes** à l'œuvre sur le marché du crédit à la consommation depuis plusieurs années, particulièrement depuis l'entrée en vigueur, à la fin de l'année 2010 et au début de l'année 2011, des principales mesures de la loi du 1^{er} juillet 2010 portant réforme du crédit à la consommation.

Dans le même temps, la Banque de France publiait pourtant les statistiques du surendettement pour le dernier trimestre 2011, qui révèlent une **hausse du nombre de dépôts de dossiers de surendettement** de près de 7 % par rapport à l'année 2010, portant le nombre de dossiers déposés à 232 493. Cette hausse correspond à une paupérisation croissante d'une partie de la population française, liée à une stagnation des revenus et à une augmentation des charges.

Dans ce contexte, et au vu de son enjeu quotidien dans la vie des ménages français, la commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois a souhaité **évaluer l'impact de la loi du 1^{er} juillet 2010**, qui semblait encore **incertain**, évoluant entre transformation du secteur du crédit et maintien des difficultés d'endettement d'une partie croissante de la population française.

Ils 'agit sans doute de la loi la plus **structurante** en matière de crédit à la consommation depuis la loi Neiertz de 1989. L'efficacité du texte tient à la cohérence de **l'objectif de responsabilisation du crédit**, qui irrigue l'ensemble de ses dispositions. Elle tient également au caractère global de la réponse qu'il cherche à apporter, en amont quant au crédit à la consommation lui-même, et en aval avec la procédure de surendettement.

Ainsi, lors de la présentation du projet de loi devant les sénateurs, Christine Lagarde, ministre de l'économie et des finances, s'exprimait en ces termes : « *Depuis vingt ans, vous avez, comme moi, vu passer beaucoup de lois sur le surendettement, mais aucune pour empêcher le consommateur de tomber dans l'engrenage.*

« *Or j'ai depuis longtemps la conviction que la réduction du surendettement passe par une **distribution plus responsable du crédit**. En premier lieu, le projet de loi portant réforme du crédit à la consommation consiste à responsabiliser la distribution du crédit à la consommation en imposant des **obligations supplémentaires à la charge des prêteurs**, en **éclairant le libre choix des emprunteurs**, en mettant en place des **mécanismes***

de sanction et en instituant un véritable « gendarme » du crédit à la consommation.

« En deuxième lieu, ce projet de loi vise à mieux accompagner les difficultés d'endettement, en particulier celles des ménages surendettés. »¹

Adopté en Conseil des ministres le 9 avril 2009, le projet de loi portant réforme du crédit à la consommation a été déposé, en premier, au Sénat le 22 avril 2009.

La discussion parlementaire a considérablement enrichi le texte du projet de loi, qui est passé de trente-six à soixante-trois articles. En particulier, le travail effectué au Sénat par la commission spéciale présidée par Philippe Marini, sur la base du rapport établi par Philippe Dominati², a permis d'enrichir le texte de dispositions concernant notamment les **modalités de fixation du taux de l'usure**, le **microcrédit social**, **l'information de l'emprunteur** ou encore la **protection des débiteurs surendettés**. Ce travail a été prolongé à l'Assemblée nationale par le rapport établi par François Loos au nom de la commission des affaires économiques³.

En matière de crédit à la consommation, les obligations posées par le texte sont nombreuses, détaillées et souvent techniques. Elles ont eu un impact sur le secteur du crédit à la consommation pour **l'ensemble du cycle de vie d'un contrat**, depuis sa distribution commerciale jusqu'au déroulement de son remboursement, en passant par les conditions de sa souscription. La loi a voulu accompagner chacune de ces étapes, de manière à ce que chaque acteur, établissement financier, vendeur et emprunteur, soit **éclairé et responsabilisé**. Ainsi que le soulignait l'exposé des motifs du projet de loi, le crédit est « *un acte qui engage. Les conséquences de cet engagement doivent être mesurées à la fois par les ménages qui souscrivent un crédit et par les professionnels qui les distribuent* ».

L'application de ces dispositions ne passe donc pas seulement par la vérification des **mesures réglementaires d'application** ; il s'agit également de **l'application de ces nouvelles obligations par les établissements de crédit** eux-mêmes, à la fois par leurs services centraux et sur le terrain, au plus près de la distribution du crédit. La manière dont le contrôle quotidien de ces obligations est effectué par les **services d'inspection de l'État**, sous l'autorité de la Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF), a également suscité l'intérêt de vos rapporteurs.

Chacune des dispositions de la loi en matière de crédit à la consommation ayant un **double aspect, économique et social**, c'est sous ces deux angles que s'est organisé le contrôle de leur application. Dans quelle

¹ Sénat, séance du 16 juin 2009.

² Rapport Sénat n° 447 de Philippe Dominati fait au nom de la commission spéciale, enregistré le 2 juin 2009.

³ Rapport Assemblée nationale n° 2150 (13^e législature) de François Loos fait au nom de la commission des affaires économiques, enregistré le 10 décembre 2009.

mesure les dispositions de la loi ayant trouvé leur application ont à la fois rempli leur objectif social et modifié, sans le rompre, l'équilibre économique ?

Il est également indispensable de connaître l'efficacité de la loi quant à **l'amélioration des procédures de surendettement et à l'accompagnement des personnes surendettées**. A cette fin, ont été organisées des rencontres avec les acteurs des procédures de surendettement, issus de l'administration, du milieu judiciaire mais aussi du secteur associatif. Dans ce cadre, la question posée était double : les dispositions de la loi, qui visent essentiellement à la protection des débiteurs, sont-elles **bien appliquées** et, au-delà, sont-elles **suffisantes** pour prévenir, le plus tôt et le plus durablement possible, la détresse financière et sociale dans laquelle les personnes surendettées se trouvent plongées ?

Pour répondre à ces questions, il a été procédé à de nombreuses **auditions** ainsi qu'à plusieurs **déplacements** pour prendre connaissance, sur le terrain, de l'impact de la loi en matière de distribution du crédit sur le lieu de vente, et pour échanger avec les acteurs des procédures de surendettement dans des départements particulièrement touchés par ces difficultés. Ces rencontres ont eu lieu à Lyon, à Lille, à Strasbourg et dans le département de la Seine Saint-Denis.

Vos rapporteurs tiennent à remercier l'ensemble des personnes auditionnées pour leur disponibilité et leurs réponses, qui ont fourni une aide précieuse dans l'élaboration de ce rapport.

Le présent rapport comporte **trois parties**.

La première partie rappelle les principaux volets de la loi et les met en regard de leur état d'application du point de vue des mesures réglementaires ou non réglementaires prévues par la loi.

La deuxième partie dresse le premier bilan de l'application de la loi quant à ses conséquences sur le marché du crédit à la consommation, du point de vue des **évolutions** du secteur économique mais également du point de vue des **réussites** et des **insuffisances** de l'encadrement de ses pratiques et de ses dérives, notamment concernant le crédit renouvelable.

La troisième partie revient sur les effets de la loi concernant l'évolution des procédures de surendettement. Elle en souligne les **avancées** et constate certaines **difficultés persistantes ou nouvelles**.

Chacune des deuxième et troisième parties est accompagnée d'une série de **propositions**, de nature législative, réglementaire ou infra-réglementaire.

I. LA LOI DU 1^{ER} JUILLET 2010 PORTANT RÉFORME DU CRÉDIT À LA CONSOMMATION

L'application de la loi du 1^{er} juillet 2010, qui se voulait une réponse globale et durable au problème du surendettement, nécessitait trente-cinq mesures d'application. Portée politiquement par Christine Lagarde, alors ministre de l'économie et des finances, la loi a été correctement mise en application, bien que certaines mesures n'aient pas encore été prises et que d'autres aient été publiées de façon tardive.

A. UNE RÉFORME POUR ENCADRER LE CRÉDIT À LA CONSOMMATION, RESPONSABILISER LES ACTEURS ET AMÉLIORER LES PROCÉDURES DE LUTTE CONTRE LE SURENDETTEMENT

1. Les origines et les objectifs de la loi

La loi n° 2010-737 du 1^{er} juillet 2010 portant réforme du crédit à la consommation est à la confluence de deux initiatives :

- **cinq propositions de loi**, déposées entre 2005 et 2009 sur ce sujet¹ ;
- **la directive européenne de 2008 sur les contrats de crédit aux consommateurs**², qui devait être transposée dans le droit national.

Le projet de loi avait donc pour obligation de transposer la directive européenne et pour ambition d'opérer, à cette occasion, une réforme plus large du crédit à la consommation en reprenant certaines des propositions parlementaires contenues dans les propositions de loi.

Résumé dans son exposé des motifs, l'objectif général de la loi était de « *développer un crédit plus responsable* ». Cette volonté de responsabilisation du crédit reposait sur l'idée que le crédit à la consommation, activité utile à la vie des ménages, est un engagement que l'une et l'autre des parties au contrat doivent prendre de façon éclairée.

Le projet de loi comportait deux volets. D'une part, il introduisait des « *garde-fous à l'entrée dans le crédit* ». D'autre part, il cherchait à « *mieux accompagner les personnes qui connaissent des difficultés d'endettement* ».

Déposé en première lecture au Sénat où il a été examiné par une commission spéciale, sur la base d'un rapport établi par notre collègue Philippe Dominati, le texte a été considérablement enrichi dans le cadre de la

¹ Proposition n° 2029 (Assemblée nationale) de MM. Lagarde et Morin (2005) ; proposition n° 84 (Sénat) de M. Marini et autres (2008-2009) ; proposition de loi n° 255 de Mme Bricq et groupe socialiste (2008-2009) ; proposition de loi n° 325 de M. Biwer et groupe de l'Union centriste (2008-2009), cosignée par votre rapporteur Mme Dini ; proposition n° 173 de M. Revet et autres (2008-2009).

² Directive n° 2008-48/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2008 concernant les contrats de crédit aux consommateurs et abrogeant la directive 87/102/CEE du Conseil.

discussion parlementaire. Il est ainsi passé de 36 articles pour le projet de loi à 64 articles pour la loi définitivement adoptée :

- Son champ d'intervention a été élargi par de nouvelles dispositions sur la réforme des **modalités de fixation du taux de l'usure**, sur le **principe de la création d'un « fichier positif »** et sur le **microcrédit social**.

- Il a été enrichi, notamment, en matière de **protection de l'emprunteur** (publicité, information de l'emprunteur, souscription et exécution du contrat de crédit), de **crédit sur le lieu de vente**, et d'**encadrement du crédit renouvelable**, de **fonctionnement de la procédure de surendettement** et de modernisation du **Fichier national des incidents de remboursement des crédits aux particuliers (FICP)** existant.

Au total, la loi constitue indéniablement, avec la loi « Neiertz » de 1989¹, l'une des lois les plus structurantes sur le crédit à la consommation. Malgré sa technicité, elle poursuit un **objectif global d'ordre économique et social, voire culturel** : modifier les comportements et les pratiques des prêteurs et des emprunteurs pour responsabiliser le crédit à la consommation.

2. La mise en application des principaux volets de la loi

a) La réforme du mode de calcul des taux de l'usure

Cette réforme, absente du projet de loi, a été introduite dans le texte par la commission spéciale du Sénat.

Le taux usuraire était auparavant défini par un coefficient multiplicateur de 1,33 par rapport au taux effectif moyen pratiqué par les établissements, par catégories de prêt. Ce **mode de calcul, endogène**, permettait la fixation de **taux usuraires comparativement plus élevés pour certaines catégories de prêts**. En particulier, les crédits renouvelables connaissaient des taux très élevés par rapport aux taux des crédits amortissables ; de ce fait, les consommateurs considérés comme « à risque » étaient exclus des prêts amortissables et orientés vers les crédits renouvelables, utilisés pour des achats ponctuels de biens en magasin.

L'article 1^{er} de la loi, modifiant l'article L. 313-3 du code de la consommation, a donc prévu que les différentes catégories utilisées pour calculer le taux de l'usure **ne dépendent plus de la nature des crédits mais de leur montant** afin de réduire les incitations à favoriser tel ou tel type de crédit pour un montant donné.

Par ailleurs, il a prévu un **régime transitoire** pendant deux ans, encore en vigueur à l'heure actuelle, pour permettre une évolution progressive des taux.

¹ Loi n° 89-1010 du 31 décembre 1989 relative à la prévention et au règlement des difficultés liées au surendettement des particuliers et des familles.

Dans ce cadre, la loi a prévu la constitution d'un **comité de suivi** associant notamment les parlementaires et la Banque de France, pour surveiller chaque trimestre le niveau et l'évolution des taux d'intérêt des crédits aux particuliers. Ce comité *ad hoc* a été chargé de remettre un rapport annuel au Parlement.

État d'application de l'article 1^{er} de la loi (taux de l'usure)

L'application de l'article 1^{er} de la loi nécessitait un arrêté du ministre chargé de l'économie et des finances, qui a été publié le 22 mars 2011¹. Les premières mesures transitoires ont été prises par un autre arrêté ministériel du même jour, sur proposition du Gouverneur de la Banque de France². Dans ce régime transitoire applicable depuis le 1^{er} avril 2011, sept seuils de l'usure ont été établis, qui définissent une convergence progressive des seuils des prêts personnels et des crédits renouvelables. A l'issue de la période transitoire, ne subsistent que trois seuils de l'usure, respectivement pour les crédits de montants inférieur à 1 524 euros, compris entre 1 524 et 6 000 euros, et supérieur à 6 000 euros.

Certains établissements de crédit auditionnés regrettent cependant l'**opacité** du fonctionnement du régime transitoire.

Le comité de suivi, présidé par le Gouverneur de la Banque de France, comprend notamment un député, un sénateur et le directeur général du Trésor. Les députés François Loos puis Daniel Fasquelle à partir de décembre 2011, et notre collègue sénateur Philippe Dominati ont successivement participé aux réunions du comité. Son secrétariat est assuré par la Banque de France. Ses travaux ne sont pas publics.

Le comité de suivi n'a en revanche pas encore remis de rapport annuel au Parlement en 2011³.

b) Le renforcement de la protection des consommateurs

Le renforcement de la protection des consommateurs est le résultat d'un ensemble de dispositions de la loi largement issues de la directive européenne.

L'article 3 de la loi a donné des **définitions** précises des acteurs auxquels ses dispositions s'imposent (prêteur, emprunteur, intermédiaire de crédit, contrat de crédit, coût total du crédit, taux débiteur, etc.).

L'article 7 de la loi a allongé de 7 à 14 jours le **délai de rétractation** pour les crédits.

¹ Arrêté du 22 mars 2011 fixant les montants qui définissent les catégories de prêts servant de base à l'application du régime de l'usure.

² Arrêté du 22 mars 2011 portant mesures transitoires pour la détermination des taux de l'usure pour les prêts n'entrant pas dans le champ d'application des articles L. 312-1 à L. 312-3 du code de la consommation.

³ D'après les informations recueillies par vos rapporteurs, un rapport est cependant prévu pour le mois de septembre 2012.

La loi a prévu, dans son article 4, plusieurs mesures d'encadrement des **publicités** dites agressives sur les crédits à la consommation. En particulier, les publicités doivent désormais faire figurer les principales données du crédit à travers un **exemple représentatif**. La loi interdit également aux publicités d'indiquer ou de sous-entendre que le crédit améliore la situation financière ou le budget de l'emprunteur. Enfin, l'une des mesures emblématiques de cet encadrement est l'introduction d'une mention obligatoire, tous supports confondus : « *Un crédit vous engage et doit être remboursé. Vérifiez vos capacités de remboursement avant de vous engager* ».

L'article 5 de la loi a renforcé la lisibilité des offres de crédits en obligeant les contrats de crédit à faire figurer un encadré résumant les **caractéristiques essentielles du crédit**. La liste des informations nécessaires est établie par décret en Conseil d'État, en vertu de l'article 10.

L'article 11 de la loi a renforcé les **informations** que le prêteur doit fournir à l'emprunteur pendant l'exécution du contrat (coût, échéances restantes, etc.)

L'article 22 de la loi encadre le **regroupement (ou rachat) de crédits** et prévoit, en particulier, que les établissements fournissent aux emprunteurs une information claire et lisible sur le coût total de leur crédit avant et après le regroupement. De plus, à l'initiative de l'Assemblée nationale, il est prévu que le regroupement de crédits emporte résiliation des contrats de crédit renouvelable afférents (et non pas extinction de la dette), ce qui permet d'éviter une utilisation ultérieure de la réserve.

Enfin, l'article 21 de la loi a encadré le régime des **assurances-emprunteurs**. En particulier, elle a interdit aux banques de refuser en garantie d'un crédit un contrat d'assurance issu d'un autre établissement (« déliaison »). Elle leur a également interdit de moduler les taux d'intérêt d'un prêt immobilier en fonction de l'acceptation ou non d'un contrat d'assurance-emprunteur.

État d'application des mesures renforçant la protection des consommateurs

Ces dispositions générales de protection des consommateurs réclamaient huit mesures d'application. Elles ont été prises à travers quatre textes réglementaires :

- le décret n° 2010-1005 du 30 août 2010 pour l'application de l'article 4 (publicités) ;

- le décret en Conseil d'État n° 2011-136 du 1^{er} février 2011 pour l'application de l'article 10 (informations précontractuelles, informations figurant dans le contrat) ;

- le décret n° 2011-471 du 29 avril 2011 pour l'application de l'article 3 (définitions).

- le décret n° 2012-609 du 30 avril 2012 relatif à l'information de l'emprunteur lors de la conclusion d'opérations de regroupement de crédits, pour l'application de l'article 22. II de la loi.

Le plus important de ces textes d'application est le décret du 1^{er} février 2011, entré en vigueur le 1^{er} mai 2011, ainsi qu'il avait été annoncé, de façon à laisser le temps aux établissements d'adapter leurs offres.

c) La responsabilisation des prêteurs dans le cadre de la commercialisation des produits

La loi visait à définir les responsabilités et devoirs des prêteurs en matière d'explication du crédit et d'évaluation de la solvabilité de l'emprunteur.

L'article 6 de la loi a prévu une obligation, pour le prêteur, de **vérification de la solvabilité de l'emprunteur** au moment de la souscription du contrat. Cette vérification passe entre autres démarches, par une consultation obligatoire du FICP. La loi a également prévu, pour tout crédit conclu sur le lieu de vente ou conclu par Internet, l'obligation d'établir une fiche de dialogue qui doit permettre d'évaluer la situation de l'emprunteur (niveau d'endettement, revenus, etc.). A partir d'un certain montant, fixé à 1 000 euros par le décret d'application, des pièces justificatives sont nécessaires pour corroborer cette fiche de dialogue.

A l'initiative de l'Assemblée nationale, cette vérification de la solvabilité de l'emprunteur *via* une consultation du FICP devra être effectuée chaque année pour les crédits renouvelables, en vertu de l'article 7 de la loi.

Comme corollaire de l'explication détaillée du crédit et de la vérification de la solvabilité de l'emprunteur, la loi a prévu une obligation de **confidentialité des échanges entre le vendeur et le consommateur, lorsque le contrat de crédit est conclu sur le lieu de vente.**

L'article 6 de la loi a prévu une obligation de **formation des vendeurs**, par les établissements de crédit dont ils proposent les produits. Une attestation de formation (effectuée auprès d'un établissement de crédit ou d'un organisme de formation) doit être tenue à disposition des organes de contrôle par l'employeur.

Il a également interdit que les vendeurs soient **rémunérés en fonction du type de crédit** qu'ils distribuent.

Sans les interdire, la loi a **plafonné le montant des cadeaux et offres promotionnelles** pouvant être associés à la conclusion d'un crédit. Ce plafond a été fixé par arrêté du 30 novembre 2010 à 80 euros, conformément aux préconisations de notre collègue Philippe Dominati.

État d'application de l'article 6 (responsabilisation des prêteurs)

Ces dispositions réclamaient trois mesures d'application. Elles ont été publiées à travers trois textes réglementaires :

- le décret n° 2010-1461 du 30 novembre 2010 pour l'application de l'article 6-II D (liste des pièces justificatives) ;
- le décret n° 2010-1462 du 30 novembre 2010 pour la fixation des seuils réclamés par certaines dispositions de la loi ;
- l'arrêté 30 novembre 2010 pour l'application de l'article 6-II E (montant maximal des primes)¹.

d) L'encadrement du crédit renouvelable

Le crédit renouvelable (autrefois appelé également « crédit permanent » ou « crédit revolving ») consiste à mettre à disposition d'un emprunteur une somme d'argent (ligne de crédit) sur un compte ouvert auprès de l'établissement prêteur. Ce crédit est permanent et permet à l'emprunteur d'engager les dépenses de son choix.

D'après les données du rapport Athling², le crédit renouvelable représentait, en 2008, 24 % de l'encours et 21 % de la production nouvelle du crédit à la consommation. Contrairement à une idée reçue, cette proportion avait plutôt tendance à **baiss**er lentement depuis le début des années 1990. En revanche, les années 2000 ont vu **un allongement des durées de remboursement et donc une hausse du coût pour le consommateur**.

C'est pourquoi le problème identifié par le législateur était la combinaison, dans le crédit renouvelable, de **mensualités faibles, sur une durée importante et avec un taux d'intérêt très élevé, compris entre 16 % et 20 %**. En cela, le crédit renouvelable est donc un crédit indolore au premier abord, mais très coûteux au total pour le consommateur. Pour preuve, il a été observé que près de trois dossiers de surendettement sur quatre présentaient, en 2010, un ou plusieurs crédits renouvelables.

La loi a prévu plusieurs dispositions encadrant le crédit renouvelable de façon à le rendre plus transparent pour le consommateur :

- l'obligation d'une **fonction « paiement au comptant »** pour les cartes de fidélité associées à un crédit renouvelable, et priorité donnée à cette fonction de paiement au comptant ;
- l'interdiction des **promotions liées à l'utilisation de la fonction « crédit »** d'une carte de fidélité ;

¹ Arrêté du 30 novembre 2010 fixant la valeur maximale de la prime en nature de produit ou bien à laquelle la souscription d'un crédit à la consommation peut donner droit à titre gratuit.

² « Pour un développement responsable du crédit renouvelable en France », rapport du cabinet Athling, 2008.

- l'obligation pour les établissements de crédit, de fournir des **relevés mensuels** informant le consommateur de façon lisible sur le montant restant dû et la durée du remboursement ;

- l'obligation, pour le vendeur, de **proposer un crédit amortissable comme alternative au crédit renouvelable sur le lieu de vente**, au-delà d'un certain montant ;

- la **résiliation de plein droit** du contrat de crédit renouvelable si une proposition de reconduction d'un contrat inactif – c'est-à-dire dont la réserve n'est pas utilisée – est restée sans réponse pendant un an.

La loi a également cherché à mettre fin au « crédit qui ne se rembourse jamais », du fait des mensualités faibles couvrant principalement les intérêts. C'est pourquoi elle a, **par son article 7, limité dans le temps la durée de remboursement du crédit renouvelable**, en instaurant une durée maximale de remboursement et en prévoyant que chaque échéance comprend obligatoirement un remboursement minimum de capital restant dû. Lors des débats parlementaires, la ministre s'est engagée à ce que ce montant minimum décrive une pente de remboursement qui limite à trois ans (pour les crédits inférieurs à 3 000 €) ou à cinq ans (pour les crédits supérieurs à 3 000 €) la durée du remboursement du crédit.

État d'application du dispositif d'encadrement du crédit renouvelable

L'unique mesure réglementaire réclamée par la réforme du crédit renouvelable a été prise. Il s'agit du décret n° 2011-304 du 22 mars 2011 relatif aux modalités de remboursement du capital emprunté pour les crédits renouvelables.

Ce décret, entré en vigueur le 1^{er} mai 2011, détermine notamment la formule de calcul du remboursement minimum du capital. Il fixe également à 36 mois la durée maximale de remboursement (60 mois pour les montants supérieurs à 3 000 euros).

e) Le développement du microcrédit social

Plusieurs auditions de la commission spéciale du Sénat avaient montré la nécessité de procéder à une nouvelle définition du microcrédit personnel pour en faire un véritable **outil d'insertion sociale et professionnelle**.

A l'initiative du Sénat, le texte de loi a donc été complété par un chapitre dédié au microcrédit, défini et doté d'une base légale, aux articles 23 à 25 de la loi.

En matière de financement du microcrédit, les associations habilitées à faire du microcrédit peuvent désormais bénéficier de **prêts consentis par des particuliers**. Il est également prévu que **le Fonds de cohésion sociale, abondé par l'État, garantisse les microcrédits personnels ou professionnels**, ainsi que d'autres prêts bancaires à finalité sociale.

Obligation est faite aux banques de **faire état, chaque année** et de manière publique, de leur activité en matière de microcrédit.

Enfin, la loi a prévu que **l'inscription des personnes au FICP ne peut constituer un motif de refus** d'accorder un microcrédit.

État d'application du chapitre relatif au microcrédit social

Une seule mesure réglementaire était nécessaire à l'application du nouveau dispositif de microcrédit, pour définir les conditions dans lesquelles des associations peuvent être habilitées à effectuer ce type d'opérations de crédit (article 25).

Il s'agit du décret n° 2012-471 du 11 avril 2012 relatif à l'agrément et au contrôle des associations, fondations et sociétés autorisées à pratiquer certaines opérations de crédit.

f) La réforme du FICP et le rapport sur le registre national des crédits aux particuliers

Le Fichier national des incidents de remboursement des crédits aux particuliers (FICP) a été créé par la loi Neiertz du 31 décembre 1989. Géré par la Banque de France, il recense les incidents de remboursement des crédits et, le cas échéant, les mesures prises par la commission de surendettement.

Trois objectifs ont été poursuivis par la réforme :

- **Réduction de la durée d'inscription**

Cette durée d'inscription a été ramenée à cinq ans en règle générale, et huit ans au maximum pour le plan conventionnel et les mesures imposées ou recommandées par les commissions de surendettement.

- **Transparence**

La loi a renforcé l'information des personnes inscrites sur ce fichier et leur a ouvert la possibilité de consulter à distance les informations les concernant. De plus, sont énumérées les finalités pour lesquelles un établissement de crédit peut consulter le fichier.

- **Modernisation**

En particulier, il s'agissait d'améliorer les échanges d'informations entre la Banque de France et les établissements de crédit. Ce sont là des adaptations réglementaires annoncées en parallèle du dépôt du projet de loi.

État d'application des mesures relatives au FICP

Ces dispositions sont entrées en application suite à la publication de l'arrêté ministériel du 26 octobre 2010¹.

En tant qu'il ne recense que les emprunteurs ayant connu une défaillance dans le paiement de leurs crédits, le FICP est un fichier négatif. Alors que le projet de loi ne contenait aucune disposition en ce sens, le débat parlementaire avait ainsi largement porté sur l'opportunité de créer **un fichier dit « positif », qui recenserait l'ensemble des particuliers ayant contracté un crédit à la consommation**, et non plus seulement ceux ayant connu des incidents de paiement.

Devant les problèmes soulevés par une telle création, liés entre autres à son coût, à sa lourdeur et aux risques en matière de protection des données personnelles, le Sénat et l'Assemblée nationale ont inscrit à l'article 49 de la loi, non pas la création immédiate d'un tel fichier, mais la remise d'un **rapport au Parlement sur la création d'un « registre national des crédits aux particuliers »**, par un comité de préfiguration. Ce comité *ad hoc* devait être composé de parlementaires, de professionnels, et d'associations de consommateurs. Le rapport devait être remis au Parlement dix-huit mois après la promulgation de la loi, soit au plus tard le 31 décembre 2011.

État d'application de l'article 49 (« fichier positif »)

Le comité *ad hoc* a été constitué sous la présidence d'Emmanuel Constans, président du Comité consultatif du secteur financier.

Le rapport a été remis au Gouvernement et au Parlement, et rendu public, le 2 août 2011.

Le débat a ressurgi à l'occasion de la discussion du projet de loi renforçant les droits, la protection et l'information des consommateurs². En janvier 2012, l'Assemblée nationale a rejeté une proposition de loi présentée par Jean-Christophe Lagarde et les membres du groupe Nouveau Centre, tendant à prévenir le surendettement³, qui visait à créer un registre national des crédits aux particuliers. Sur la base de ces débats, le Sénat a décidé la création d'un groupe de travail dont les conclusions sont attendues pour l'automne 2012⁴.

¹ Arrêté du 26 octobre 2010 de la ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi, JORF n° 253 du 30 octobre 2010.

² Projet de loi n° 3058 renforçant les droits, la protection et l'information des consommateurs, déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale le 1^{er} juin 2011.

³ Proposition de loi n° 4087 du 14 décembre 2011 de MM. Lagarde, Dionis du Séjour, Benoit, Folliot et les membres du groupe Nouveau Centre, tendant à prévenir le surendettement.

⁴ Voir infra.

g) La réforme du surendettement pour une procédure accélérée et uniformisée

La loi, modifiant les articles L. 330-1 et suivants du code de la consommation, poursuivait quatre objectifs en matière de traitement du surendettement des particuliers.

- **Harmonisation et transparence**

Tout d'abord, la loi a harmonisé les procédures et assuré une meilleure transparence au fonctionnement des commissions de surendettement, grâce à la publicité du règlement intérieur (article 39) et à l'établissement d'un rapport annuel d'activité à la Banque de France (article 46).

- **Protection des débiteurs**

La loi a prévu que les **voies d'exécution des créanciers soient suspendues dès lors que le dossier de surendettement a été jugé recevable**, afin de prévenir les actions de recouvrement plus ou moins « sauvages » opérées par certains créanciers lorsqu'ils sont informés du dépôt d'un dossier de surendettement.

La loi a également renouvelé et harmonisé le **mode de calcul du budget « vie courante »** (dit « reste à vivre ») laissé à la disposition du débiteur surendetté dans le cadre d'un plan conventionnel. Elle a élargi les dépenses prises en compte, en y intégrant les frais de garde d'enfants et les frais de déplacement professionnel.

- **Accélération**

Surtout, la loi avait pour objectif d'accélérer les procédures de surendettement jugées trop longues, alors que l'allongement de la durée des procédures se fait toujours au détriment du débiteur.

Aussi son article 40 a-t-il donné aux commissions de surendettement un **délai de trois mois** pour l'examen des dossiers, à défaut de quoi le taux d'intérêt légal se substitue automatiquement aux taux d'intérêts des crédits.

L'article 42 de la loi a également permis aux commissions de surendettement de **décider seules** de certaines mesures de traitement du surendettement, c'est-à-dire sans intervention judiciaire. Il s'agit notamment du **rééchelonnement de la dette** et, à l'initiative du Sénat, d'**effacement d'intérêts**. Elle conserve un simple pouvoir de recommandation pour les mesures plus attentatoires aux droits des créanciers.

Enfin, la loi a prévu une **accélération de la procédure de rétablissement personnel (PRP)**, en créant, à son article 45, une **PRP sans liquidation judiciaire lorsque le patrimoine du débiteur ne comprend que des biens meubles nécessaires à la vie courante ou des biens professionnels**. Le rôle du juge est alors limité à une homologation de la décision de la commission de surendettement.

Ainsi, l'accélération de la procédure de surendettement a été permise par un renforcement du rôle de la commission administrative par rapport à celui du juge. Il s'agissait de « **déjudiciariser** » partiellement la procédure, ainsi que l'avait préconisé la commission sur la répartition des contentieux, présidée par le doyen Serge Guinchard, en juillet 2008¹.

En ce qui concerne le juge du surendettement, il convient de souligner que la loi du 1^{er} juillet 2010 a été suivie de la loi du 22 décembre 2010, prévoyant le transfert du contentieux du surendettement du juge de l'exécution (grande instance) au juge d'instance.

- **Accompagnement social**

Enfin, la loi a souhaité renforcer l'aspect d'accompagnement social dans le cadre de la procédure de surendettement. En particulier, à l'initiative du Sénat, son article 39 a donné **voix délibérative au juriste et au conseiller en économie sociale et familiale** ; elle a également prévu, à ses articles 40, 43 et 45, la possibilité pour la commission ou le juge de l'exécution **d'inviter le débiteur à solliciter une mesure d'accompagnement social, notamment une mesure d'accompagnement social personnalisé (MASP)**.

État d'application de la réforme de la procédure de surendettement

La réforme de la procédure de surendettement a été mise en application par le décret n° 2010-1304 du 29 octobre 2010.

Ce décret a été précisé par la circulaire du ministre de l'économie, des finances et de l'industrie et du ministre du Budget du 9 septembre 2011², pour les aspects administratifs, et la circulaire du ministre de la justice du 19 décembre 2011³ pour les aspects judiciaires.

B. UNE MISE EN APPLICATION SATISFAISANTE

1. Une mise en application bien maîtrisée

La loi prévoyait trente-cinq mesures d'application. Trente-et-une ont été prises, soit un taux de mise en application de plus de 88 %. Ces mesures d'application figurent dans quinze textes réglementaires, dont dix décrets et cinq arrêtés. Elles comprennent par ailleurs trois mesures non réglementaires : la constitution du comité de suivi de la réforme du taux de l'usure, qui a été mis en place ; le rapport sur la création d'un registre national des crédits aux

¹ « L'ambition raisonnée d'une justice apaisée », *Rapport au garde des Sceaux, juillet 2008*.

² *Circulaire du 9 septembre 2011 ministre de l'économie, des finances et de l'industrie et de la ministre du Budget, des comptes publics et de la réforme de l'État, relative à la procédure de traitement des situations de surendettement des particuliers.*

³ *Circulaire du 19 décembre 2011 du garde des Sceaux, ministre de la justice et des libertés, relative au traitement des situations de surendettement.*

particuliers, qui a été remis le 2 août 2011 ; et la constitution du comité d'évaluation de la loi, qui n'a pas été mis en place.

Quatre mesures d'application n'ont pas encore été prises au moment de la rédaction du présent rapport.

Les mesures d'application non prises

Articles 32 et 33 (modalités des procédures de sauvegarde, de redressement et de liquidation judiciaires des mutuelles et des institutions de prévoyance). D'après les informations dont disposent vos rapporteurs, ces deux textes sont en cours de finalisation et seront prochainement soumis à l'examen du Comité consultatif de la législation et de la réglementation financière (CCLRF). Un avis du Conseil Supérieur de la Mutualité (CSM) est requis pour leur adoption. Or, le CSM n'a adopté cet avis que tardivement. Ces mesures concernent l'implication de l'Autorité de contrôle prudentiel dans les procédures de liquidation judiciaire des mutuelles et des institutions de prévoyance.

Article 35 (extension aux régimes dits « en points » des documents d'information contractuelle [notice et « résumé »] déjà exigés pour les contrats d'assurance sur la vie). Un arrêté doit être pris en application de cet article. Un projet d'arrêté a été préparé et mis en consultation en janvier 2011. Cependant, une difficulté d'application de la loi est apparue pour les contrats dont les garanties sont exprimées à la fois en points et en unités de compte. Il est nécessaire d'ajouter à l'arrêté des dispositions spécifiques pour ce type de contrats qui requiert une importante expertise technique.

Article 58 (création d'une commission temporaire d'évaluation de la loi). Cette mission a été confiée au Comité consultatif du secteur financier, tardivement. François Baroin, ministre de l'économie et des finances, a indiqué au Comité consultatif du secteur financier le 21 novembre 2011 : *« J'ai rappelé votre implication dans la réforme du crédit à la consommation, ainsi que les premiers éléments de bilan dont nous disposons. Au-delà de ces premiers chiffres la réforme doit profondément transformer les pratiques et les comportements. Ces effets ne peuvent s'apprécier que dans la durée. C'est pourquoi je veux vous confier la mission de dresser de manière périodique le bilan de la mise en œuvre de la loi portant réforme du crédit à la consommation ».*

Au total, **la mise en application de la loi, avec un taux de près de 90 %, a été bien maîtrisée** par le Gouvernement. Par ailleurs, les mesures restant à prendre ne portent pas sur les aspects fondamentaux du texte intéressant directement la protection du consommateur ou du consommateur surendetté.

2. L'effort de concertation reconnu

En raison du nombre, de l'importance et de la technicité des mesures réglementaires nécessaires à l'application de la loi, le Gouvernement a mis en place un large **dispositif de consultation des acteurs intéressés**. Il s'agissait d'un engagement de Christine Lagarde, ministre de l'économie et des

finances, qui devait prolonger le travail de consultation effectué lors de la discussion de la loi, en particulier au sein de la commission spéciale du Sénat et de la commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale.

La consultation a essentiellement été organisée au moyen de deux instruments :

- **l'implication du Comité consultatif du secteur financier (CCSF).** Sous la présidence d'une personnalité nommée par arrêté du Ministre de l'économie et des finances, cette instance consultative indépendante rassemble des représentants des établissements financiers (crédit, assurance, financement, banque), des représentants des personnels de ces établissements et des représentants des consommateurs. Ce comité a été saisi à plusieurs reprises, dans le cadre de l'application de la loi, pour rendre des avis formels. Parmi les domaines sur lesquels un avis a été rendu, on citera l'usure, le regroupement de crédits, l'assurance-emprunteur ou encore les textes concernant les publics fragiles (FICP, surendettement).

- **la procédure de consultation publique via le site du Haut comité de place.** L'ensemble des projets de texte ont été mis en ligne et accompagnés d'une notice explicative. Ainsi, toute personne intéressée a pu formuler des commentaires sur les projets de texte avant qu'ils ne soient adoptés. Près de soixante-cinq réponses ont été ainsi obtenues, de la part des associations professionnelles et de consommateurs, des entreprises et des syndicats.

Par ailleurs, des **réunions de concertation** ont été organisées sur quelques sujets particulièrement sensibles.

L'ensemble des acteurs intéressés auditionnés ont souligné l'intérêt de cette consultation organisée par les services de la Direction générale du Trésor. L'Association française des sociétés financières (ASF), qui représente entre 70 % et 80 % du crédit à la consommation en France, a particulièrement joué son rôle de relais des demandes et des interrogations des établissements de crédit, de la même manière que les associations de consommateurs. Les questions soulevées par les textes mis à la consultation ont pu être levées avant la finalisation et la publication de ces derniers.

3. Des difficultés d'application limitées

a) Les délais de publication des textes d'application

La ministre s'était engagée, lors du vote définitif de la loi en seconde lecture au Sénat, à une **mise en application complète de la loi avant la fin de l'année 2010**¹. Notre collègue président de la commission des finances du

¹ *Sénat, séance du 21 juin 2010* : « je m'engage à ce que les quatorze décrets et les quatre arrêtés nécessaires à la mise en œuvre de ce projet de loi – si le Sénat le vote – soient pris avant la fin de l'année 2010. Un calendrier de mise en œuvre des différents blocs de législation que vous serez amenés à examiner aujourd'hui a été élaboré, afin que les mesures en matière de publicité, de

Sénat, alors rapporteur général du budget, Philippe Marini, parlait, lors de la même séance, d'un « *sentiment d'urgence* » justifiant une mise en application rapide de la loi.

Celle-ci s'est déroulée en trois étapes principales :

- **immédiatement après la promulgation de la loi** pour les obligations en matière de publicité ;

- **à l'automne 2010** pour les obligations pré-contractuelles et contractuelles, ainsi que pour la réforme du surendettement ;

- **au printemps 2011** pour la réforme de l'usure et celle des crédits renouvelables, en particulier la règle de l'amortissement minimum du capital.

Le temps supplémentaire pris pour la réforme des crédits renouvelables peut s'expliquer par la nécessité de consulter les acteurs et de permettre aux établissements de crédit de préparer cette évolution qui, contrairement aux autres obligations, n'était pas issue de la directive européenne de 2008. D'un point de vue technique, il était, de plus, nécessaire de trouver une formule de calcul qui permette effectivement de décrire la pente de remboursement souhaitée.

Cependant, **certaines mesures auraient pu, sans dommage, être mises en application plus rapidement**. En particulier, la réforme du taux de l'usure n'a pu débiter qu'au 1^{er} avril 2011 suite aux deux arrêtés ministériels du 22 mars 2011. Dès lors que cette mesure se traduit, dans un premier temps, par un régime transitoire, lui-même prévu pour huit trimestres, la pleine application de la réforme ne sera effective qu'au 1^{er} mai 2013. Il semble que cette entrée en vigueur tardive, à partir du printemps 2011 seulement, ait été demandée par les établissements de crédit.

Certaines mesures, pourtant importantes pour la protection des consommateurs, n'ont été prises qu'en 2012. Il s'agit notamment du décret n° 2012-471 du 11 avril 2012 sur l'habilitation des associations proposant du microcrédit¹, et du décret n° 2012-609 du 30 avril 2012 relatif à l'information de l'emprunteur lors de la conclusion d'opérations de regroupement de crédits.

Enfin, trois mesures d'application n'ont toujours pas été prises à ce jour (voir encadré ci-dessus).

De façon générale, les retards pris dans la publication des textes d'application se justifient d'autant moins que **la procédure d'adoption de la loi a été longue (plus d'un an)** et a permis au Gouvernement de préparer une partie du travail réglementaire en amont de la promulgation de la loi.

surendettement et, enfin, de modification en profondeur du crédit à la consommation puissent entrer dans notre arsenal législatif et profiter à nos concitoyens le plus rapidement possible ».

¹ *Il convient de noter que le caractère tardif de la publication de ce décret n'a pas empêché la poursuite de l'activité de financement par les associations qui y étaient déjà autorisées sous l'ancien régime d'habilitation.*

Certains établissements de crédit, qui avaient préparé et programmé, en interne, l'entrée en vigueur de la loi, ont souligné que la publication tardive des décrets avait posé de réelles difficultés dans la mise en œuvre de leurs nouvelles obligations.

Par ailleurs, au-delà de la question des délais de mise en application par rapport au moment de la promulgation de la loi, plusieurs parties prenantes ont souligné que **les délais, entre la publication du projet de texte et l'entrée en vigueur du texte, étaient parfois courts.**

Or, des délais trop rapprochés nuisent non seulement à la **qualité de concertation** elle-même, mais encore à la **qualité de l'application, par les établissements de crédit, de leurs nouvelles obligations.** C'est particulièrement le cas pour des obligations dont la mise en œuvre est lourde et complexe, nécessitant des évolutions dans les modes de commercialisation ou les systèmes informatiques.

b) Les difficultés d'interprétation

Les difficultés d'interprétation rencontrées par le pouvoir réglementaire ont été limitées.

Le texte réglementaire a précisé ce que la loi, dans son article 4, entendait par « **lots promotionnels** », dont la publicité, pour des crédits à la consommation, a désormais interdiction de faire mention. Le décret du 1^{er} février 2011 en donne une interprétation restrictive puisque les lots promotionnels sont définis comme les « **primes en nature de produits et de biens** », à l'**exclusion des cadeaux ou remises numéraires.**

Lors des débats à l'Assemblée nationale, la solution d'une interdiction globale des lots promotionnels a été privilégiée à l'interdiction à partir d'un certain montant seulement. Le Gouvernement, à l'origine défavorable, s'en est remis à la sagesse de l'Assemblée¹.

Si la présentation du dispositif en séance renvoyait en effet exclusivement à des cadeaux matériels (lecteur DVD par exemple, voire porte-clés, lors de la discussion en commission des affaires économiques), la discussion avait ensuite porté de façon plus générale sur les incitations à souscrire un crédit. Par ailleurs, l'exposé des motifs de l'un des amendements conjointement adoptés² prenait comme exemple de lots promotionnels une offre de 50 €. Ainsi, **une interprétation extensive aurait pu être retenue**, qui aurait renforcé l'encadrement de la publicité.

A l'inverse, **la notion « d'opération de regroupement de crédits » a été précisée dans un sens extensif** par le récent décret en Conseil d'État du 30 avril 2012. Cette définition protège les consommateurs dans la mesure où elle étend les obligations, applicables aux opérations de regroupement de

¹ Assemblée Nationale, 3^{ème} séance du 8 avril 2010.

² Amendement n° 316 présenté par M. Dionis du Séjour.

crédits, aux opérations comprenant d'autres dettes que les seuls crédits à la consommation¹.

Surtout, la principale difficulté d'interprétation a résidé dans les **modalités d'encadrement de la durée de remboursement et des règles d'amortissement minimum du capital pour les crédits renouvelables**. Le nouvel alinéa 2 de l'article L. 311-16 du code de la consommation dispose en effet que « *chaque échéance comprend un remboursement minimal du capital emprunté, qui varie selon le montant total du crédit et dont les modalités sont définies par décret.* » En séance, la ministre de l'économie et des finances avait plusieurs fois indiqué que la durée maximale serait de trois ans pour les crédits renouvelables de faible montant, et de cinq ans pour les autres².

Il ressortait de la discussion parlementaire que l'encadrement de la durée de remboursement devait s'entendre pour chaque tirage. Notre collègue député François Loos, rapporteur du projet de loi, précisait ainsi que « *la durée de trois années envisagée est une durée qui s'entend par tirage : l'objectif est de limiter la durée d'amortissement de chacun des tirages mais pas de limiter la durée de vie du contrat de crédit* ».

La ministre, elle-même, avait indiqué devant la commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale qu'il s'agissait de « *transformer le crédit renouvelable en une série de crédits amortissables au fur et à mesure du rechargement du crédit renouvelable* »³.

Pourtant, **le décret d'application du 22 mars 2011 fait porter la durée maximale de remboursement de trois ou cinq ans non pas à chaque tirage séparément, mais au montant restant dû après la dernière utilisation**. Dès lors, il ne transforme pas le crédit renouvelable en une série de crédits amortissables, puisque **chaque nouveau tirage entraîne un recalcul des échéances**.

Cette solution semble donc contraire à l'esprit de la loi tel qu'il transparaît dans certains des débats parlementaires. Cependant, la véritable transformation du crédit renouvelable en une série de crédits amortissables aurait conduit à **juxtaposer les utilisations de crédit renouvelable successives, au lieu de les fusionner, ce qui aurait pu provoquer la confusion du consommateur**. Ce dernier aurait, en effet, vu figurer sur son relevé de carte, des lignes successives correspondant à chacune des utilisations, avec des durées de remboursement et des montants d'échéances différentes pour chaque utilisation. Par ailleurs, cela aurait **remis en cause le principe même du crédit renouvelable**, qui consiste à fusionner les utilisations de crédit au sein d'une même échéance.

¹ Le décret s'applique aux opérations qui « [ont] pour objet le remboursement d'un ou plusieurs crédits et, le cas échéant, d'autres dettes » (décret n° 2012-609 du 30 avril 2012, article 2).

² Sénat, séance du 16 juin 2009.

³ Commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale, séance du 9 décembre 2009, compte rendu n° 32.

Il convient cependant de noter que la solution retenue est sans doute **plus coûteuse pour l'emprunteur**. En effet, chaque réutilisation d'un crédit renouvelable conduit à recalculer le montant des échéances et leurs durées. A chaque réutilisation, la durée est à nouveau portée à son maximum, ce qui augmente d'autant le coût du crédit pour l'emprunteur.

Il ne convient pas, pour l'heure, de remettre en cause la solution choisie par le pouvoir réglementaire. Les effets des modalités de remboursement du capital doivent être en premier lieu **mesurés sur un plus long terme, notamment après leur pleine application sur l'ensemble du stock à partir de 2014**. L'objectif du législateur était en effet de recentrer le crédit renouvelable sur sa fonction d'appoint de trésorerie et de financement de petits achats ; c'est à l'aune de cet objectif que les effets de la réforme devront être à nouveau évalués et, le cas échéant, que la solution réglementaire devra être revue.

c) Les modèles-types et l'accompagnement des travaux de mise en conformité

Dans le cadre de la libre concurrence entre les acteurs de marché, il est revenu à chaque établissement de crédit de se conformer aux obligations de la loi. Les services de l'État n'ont pas accompagné ces travaux de mise en conformité autrement que par la diffusion, en amont, de projets de textes réglementaires destinés à la consultation et accompagnés de notices explicatives.

En revanche, les **fédérations professionnelles**, en particulier l'Association française des sociétés financières (ASF) qui rassemble environ 70 % du marché, ont proposé des guides et des contrats-types pour l'application des mesures légales et réglementaires.

Cependant, le manque de temps entre la publication des mesures et leur entrée en vigueur et l'ampleur des modifications à apporter ne leur ont pas permis de réaliser des documents plus pédagogiques ni d'exposer les évolutions en cours de façon plus régulière et exhaustive dans le cadre de la commission « Financement des particuliers » réunie par l'ASF.

II. LE CRÉDIT À LA CONSOMMATION : UNE RESTRUCTURATION PROFONDE ENCORE INACHEVÉE

La mise en application des nouvelles règles relatives au crédit bouleverse peu à peu le paysage du crédit à la consommation. Aux chantiers de mise en conformité lancés par les établissements de crédit se sont ajoutées des évolutions de fond concernant la production de nouveaux crédits, entraînant une baisse de rentabilité et un renouvellement du modèle économique des établissements de crédit.

Si la loi a ainsi partiellement atteint son objectif de protection des consommateurs, le bilan de sa mise en application révèle cependant que certaines difficultés demeurent, aussi bien pour le crédit lui-même que pour certaines activités financières qui lui sont connexes.

A. DE NOUVELLES OBLIGATIONS IMPACTANT L'ENSEMBLE DU CYCLE DE VIE DU CONTRAT

1. Les grands chantiers de mise en conformité

De l'aveu unanime des établissements de crédit spécialisés auditionnés, la mise en conformité avec l'ensemble des obligations de la loi Lagarde a constitué un chantier plus lourd et plus coûteux que le passage à l'euro, ou que la préparation au « bug » de l'an 2000.

Ce chantier a eu quatre volets principaux :

- **Encadrement de la publicité**

L'encadrement de la publicité a recouvert plusieurs éléments. Le premier a consisté à imposer la présentation d'un exemple représentatif du crédit proposé. Le deuxième élément d'encadrement a consisté à renforcer les mentions obligatoires (taux annuel effectif global [TAEG], mensualités, coût, etc.) en prévoyant qu'elles doivent figurer en taille plus importante que les autres éléments publicitaires. Par ailleurs, la loi a interdit les mentions laissant croire que le crédit améliore la situation financière de l'emprunteur. A cette fin, la loi a notamment imposé que toute publicité sur un crédit soit accompagnée de la mention obligatoire « *Un crédit vous engage et doit être remboursé. Vérifiez vos capacités de remboursement avant de vous engager* ».

Au total, l'ensemble de ces contraintes rend particulièrement difficile la diffusion d'un message commercial sur le crédit. En ce sens, la loi a rempli son objectif dans la mesure où le seul message commercial lisible ne peut que porter sur les informations obligatoires. Du fait de la complexité des obligations et, surtout, de la **difficulté à porter un message commercial lisible**, certains établissements ont indiqué, lors des auditions, avoir **réduit leur présence publicitaire**.

- **Refonte des contrats**

En remaniant profondément les conditions de formalisation du contrat, les obligations d'information mais aussi le fonctionnement même de certains crédits, en particulier les crédits renouvelables, la loi a entraîné une refonte des modèles de contrat diffusés par les établissements de crédit. Les contrats sont désormais intégrés dans des « **liasses** » **contractuelles volumineuses**. La liasse contractuelle comprend, outre les conditions générales du contrat, un document sur les conditions particulières, la fiche de renseignement sur le client (fiche de dialogue), ainsi que des documents supplémentaires en cas d'assurance-emprunteur. S'y ajoute la fiche d'information précontractuelle européenne normalisée (FIPEN), qui doit résumer en quelques pages les caractéristiques du crédit. Au total, certaines liasses contractuelles peuvent atteindre **plus de trente pages**.

Pour les plus grands établissements de crédit, disposant d'une offre de crédits diversifiée, l'application de la loi s'est donc traduite par la **refonte de près de deux cents modèles contractuels**.

- **Formation des vendeurs**

La formation de l'ensemble des vendeurs de crédit a constitué l'un des aspects les plus lourds et les plus coûteux pour les établissements de crédit. Bien que le décret précisant les exigences auxquelles doit répondre cette formation ne soit paru que le 13 décembre 2011, **les établissements de crédit avaient anticipé cette obligation**, la consultation sur le projet de décret ayant commencé dès juin 2011. La formation a concerné les responsables de vente, les vendeurs de crédit, mais aussi les vendeurs en magasins. Les programmes de formation sont encore en cours au moment de la rédaction du présent rapport. L'obligation de formation, confirmée par une attestation à présenter en cas de contrôle, entre en vigueur au 1^{er} juillet 2012.

- **Chantier informatique**

La **souscription d'un contrat** répond à plusieurs étapes, franchies par le client avec le vendeur de crédit au moyen d'un système informatique propre à chaque établissement de crédit. En fonction des différentes informations renseignées, par le vendeur, sur le client, le système informatique valide ou refuse l'octroi du crédit ; il peut également demander des pièces supplémentaires.

Le **traitement de la vie du crédit** est également informatisé ; les opérations informatiques sont particulièrement importantes et régulières pour un crédit renouvelable, où les échéances et la durée sont recalculées à chaque réutilisation.

La transformation des conditions de souscription et de vie du contrat de crédit, notamment du crédit renouvelable, a donc entraîné un important chantier informatique pour l'ensemble des établissements de crédit. Pour les crédits renouvelables, la restructuration des systèmes informatiques a été

d'autant plus complexe et coûteuse que la loi imposait de traiter également le **stock existant**.

2. Le contrôle de l'application de la loi par les services de la DGCCRF

Face à l'ampleur des modifications apportées par la loi et des obligations pesant sur les établissements, le contrôle par les services d'inspection de l'État est un enjeu majeur de l'application de la loi du 1^{er} juillet 2010. Ce contrôle, qui est réalisé sur le terrain par les agents de la Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes, doit cependant voir ses modalités élargies pour assurer sa pleine efficacité.

a) L'organisation du contrôle aux niveaux national et local

La question du contrôle des obligations issues de la loi a été au cœur des débats lors du vote définitif de la loi le 21 juin 2010 au Sénat. En réponse aux interrogations des sénateurs, la ministre avait souligné que deux institutions seraient particulièrement chargées du contrôle : **l'Autorité de contrôle prudentiel (ACP)** et **la Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF)**. A cet égard, la répartition des tâches entre les deux autorités est incertaine et mériterait d'être précisée.

L'**ACP** est chargée par l'article L. 612-1 du code monétaire et financier de « *veiller au respect par les personnes soumises à son contrôle des règles destinées à assurer la protection de leur clientèle* ». En pratique, le rôle de l'ACP consiste à opérer un **contrôle du respect, par les établissements de crédit, de la réglementation en matière de commercialisation des produits financiers**. Cette mission recouvre en particulier des contrôles portant sur la publicité, le crédit renouvelable, l'assurance-emprunteur et les obligations précontractuelles (documentation précontractuelle, vérification de la solvabilité, formation des vendeurs, contrôle interne). L'ACP est également chargée du contrôle du Fichier des incidents de remboursement des crédits aux particuliers (FICP).

Dans le cadre de sa mission de protection des consommateurs, la **DGCCRF** est, quant à elle, chargée, sur le terrain, de rechercher et de constater les manquements et les infractions aux règles de protection des consommateurs, dont celles relatives au crédit à la consommation. Ainsi que l'est chaque nouvelle loi de protection des consommateurs, l'entrée en vigueur de la loi du 1^{er} juillet 2010 a été suivie de la mise en place, par le Service national d'enquêtes, d'un **programme d'enquêtes nationales**, étalées sur deux ans, pour mesurer et accompagner l'effort d'application de la loi par les professionnels.

Au moment de l'audition de la Directrice générale, deux enquêtes avaient été effectuées, sur les **règles en matière de publicité et sur l'assurance-emprunteur**. D'autres enquêtes sont en cours ou en préparation pour l'année 2012. La direction centrale établit la méthodologie de ces enquêtes et fait la synthèse des résultats. Par ailleurs, la direction centrale est également service inspecteur pour les obligations en matière de vente par Internet.

Le contrôle tel que défini et programmé par les services centraux de la DGCCRF est **mis en œuvre à l'échelon départemental par les Directions départementales de la protection des populations (DDPP) ou les Directions départementales de la cohésion sociale et de la protection des populations (DDCSPP)**. Dans ce cadre, les services départementaux de contrôle sont placés sous l'autorité de la Direction Régionale des Entreprises, de la Concurrence, de la Consommation, du Travail et de l'Emploi (DIRECCTE)¹.

En plus des enquêtes nationales, les services départementaux peuvent également initier des **enquêtes locales**, pour répondre à des problématiques spécifiques à un département ou une région. Ainsi dans le département du Nord, les inspecteurs ont organisé une enquête spécifique sur le démarchage en matière de crédit.

De façon générale, les enquêtes sont l'occasion pour la DGCCRF d'identifier les points sur lesquels l'application de la loi est la plus délicate et défaillante. La DGCCRF n'agit pas, dans ce **premier temps « pédagogique »**, dans l'objectif de verbaliser les professionnels, mais dans celui de les informer et de les accompagner vers une meilleure application. Cela se traduit par le **faible nombre d'infractions**, liées à des anomalies particulièrement graves : en 2011, il n'y a eu que quarante-cinq procédures contentieuses en matière de crédit à la consommation, principalement des contraventions de 5^e classe.

La mission est, du reste, d'autant plus pédagogique que la DGCCRF contrôle également des obligations dont certaines sont à peine entrées en vigueur, ou ne le seront que prochainement, comme l'obligation de formation des vendeurs.

b) Donner aux autorités de contrôle les moyens de leur objectif : permettre les contrôles anonymes

Certaines des obligations que la loi fait peser sur l'établissement de crédit et, plus encore, sur le vendeur de crédit, cherchent à **orienter la relation de vente elle-même et à modifier le comportement du vendeur vis-à-vis du client**. C'est le cas de l'ensemble des dispositions de la loi qui privilégient la vente du crédit amortissable plutôt que celle du crédit

¹ Ces directions hétéroclites, issues de la révision générale des politiques publiques (RGPP), rassemblent ainsi des missions très variées, dont les équipes de direction elles-mêmes ne connaissent pas les différents ressorts. Cela nuit à la gestion des ressources humaines, mais aussi à leur supervision par le représentant de l'État dans le département.

renouvelable. C'est également le cas en matière de déliaison de l'assurance-emprunteur, où la loi vise à faire en sorte que le consommateur soit informé de la possibilité qu'il a de contracter une assurance auprès d'un établissement concurrent.

Il apparaît que ce sont également ces obligations (déliaison de l'assurance-emprunteur, offre amortissable alternative au crédit renouvelable), qui sont de **nature orale ou quasi-comportementale**, dont l'application est la plus sujette aux critiques, notamment de la part des associations de consommateurs.

Par ailleurs, la technicité et la longueur des informations obligatoires fournies par écrit à travers les liasses contractuelles renforcent, paradoxalement, le **rôle de l'information orale véhiculée par le vendeur**.

Pourtant, ces obligations d'information, dont le rôle est renforcé, sont **difficiles à contrôler pour les services de la DGCCRF**. En effet, les inspecteurs déclinent systématiquement leur identité avant de procéder à un contrôle, modifiant par là même le comportement du vendeur. Le contrôle se limite donc à un contrôle des documents et de l'écrit. **Même si aucun texte n'interdit explicitement le contrôle anonyme, ce type de contrôle est très exceptionnel faute d'une autorisation législative claire.**

C'est pourquoi, pour pallier la difficulté du contrôle de l'oralité, il convient de **permettre aux agents de la DGCCRF de réaliser des contrôles anonymes, sans décliner leur identité, dans la mesure où la preuve de l'infraction ne peut être apportée par un autre moyen.**

Cette mesure a fait partie des modifications apportées par l'Assemblée nationale au projet de loi renforçant les droits, la protection et l'information des consommateurs¹.

<i>Proposition n°1</i>	<i>Permettre aux services de contrôle de réaliser des contrôles anonymes</i>
------------------------	--

B. TAUX, OFFRES ET RENTABILITÉ : LES GRANDS BOULEVERSEMENTS DU MARCHÉ DU CRÉDIT À LA CONSOMMATION

Il convient de noter que **la loi du 1^{er} juillet 2010 a conjugué ses effets à ceux de la crise et, de façon plus générale, à une précarisation**

¹ *Projet de loi voté par le Sénat le 22 décembre 2011, transmis à l'Assemblée nationale le 23 décembre 2011 ; article 10, VI, modifiant l'article L 141-1 du code de la consommation : « Lorsque la preuve de l'infraction ou du manquement ne peut être rapportée par un autre moyen, les agents habilités peuvent ne pas décliner leur qualité lorsqu'ils recherchent et constatent une infraction ou un manquement aux obligations mentionnées aux I à III, au plus tard jusqu'à la notification à la personne concernée de la constatation du manquement ou de l'infraction. »*

d'une partie grandissante de la population française. Par ailleurs, l'évolution du marché du crédit à la consommation est également liée à une **évolution du regard porté sur cette activité**, le débat public autour du vote de la loi ayant permis une prise de conscience générale des dangers potentiels du crédit à la consommation, en particulier du crédit renouvelable.

1. La stabilité globale du marché du crédit à la consommation depuis la forte baisse de l'année 2009

Le marché du crédit à la consommation a profondément évolué depuis trois ans, en partie sous l'effet de l'application de la loi du 1^{er} juillet 2010.

Cependant, il n'y a globalement pas eu un effondrement du niveau d'activité. Les statistiques de la Banque de France montrent en effet, à l'exception de l'année 2009, une **lente progression de l'encours depuis 2007**, après des années de forte progression. Si l'augmentation a été de 1,12% par an en moyenne entre 2008 et 2011, elle était nettement supérieure, à 3,7 % par an en moyenne, entre 2005 et 2008.

L'encours de crédits renouvelables connaît cependant une baisse sensible, qui est continue depuis le pic de 2007 : l'encours total est passé de 28,9 milliards d'euros en 2007 à 26,9 milliards d'euros en 2011.

Évolution du crédit à la consommation

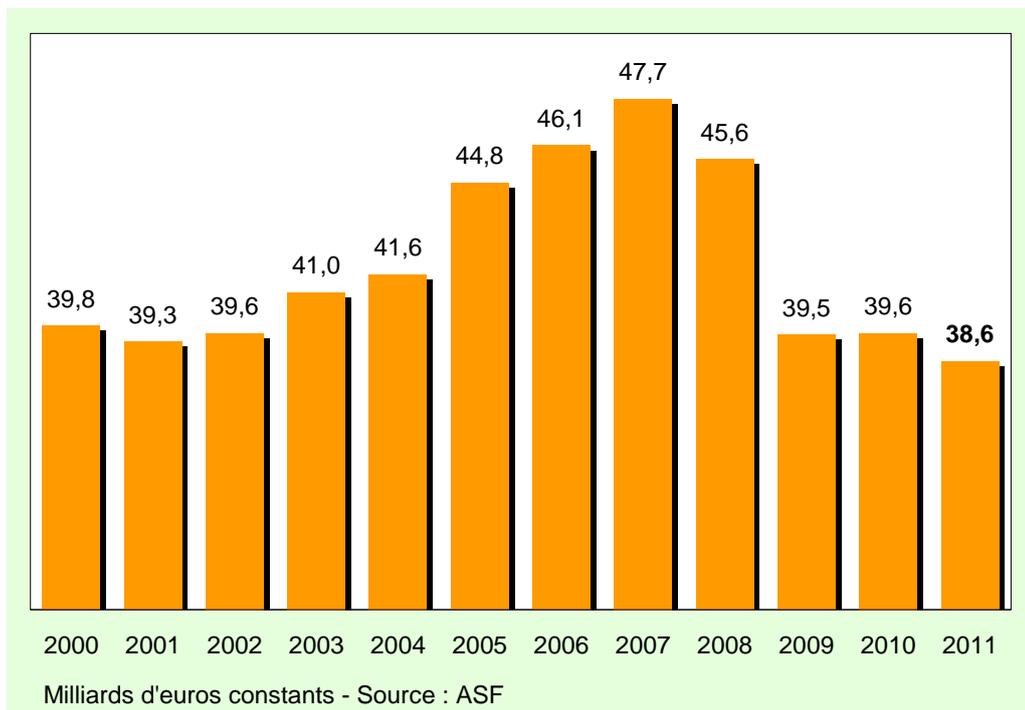
(encours au 31 décembre, en milliards d'euros)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Crédits de trésorerie	139,0	145,4	152,0	155,7	154,3	158,5	161,1
<i>dont prêts permanents (crédits renouvelables)</i>	<i>27,9</i>	<i>28,5</i>	<i>28,9</i>	<i>28,0</i>	<i>28,5</i>	<i>27,5</i>	<i>26,9</i>
<i>dont découverts</i>	<i>6,4</i>	<i>6,4</i>	<i>6,6</i>	<i>6,0</i>	<i>6,8</i>	<i>7,2</i>	<i>7,3</i>

Source : Banque de France

Ces évolutions sont plus marquées encore si l'on s'attache, non plus à l'encours, mais à la **production de nouveaux crédits**. D'après les chiffres de l'ASF, qui rassemble les seuls établissements spécialistes, la **production de crédits a chuté de 23,6 % entre 2007 et 2011**. L'année de la plus forte baisse est 2009, soit avant l'entrée en vigueur de la loi. La baisse est donc d'abord imputable aux effets de la crise économique et à l'évolution du coût du risque pour les adhérents de l'ASF.

Évolution de la production annuelle de nouveaux crédits à la consommation



La première moitié de l'année 2012 a vu une très forte baisse du marché du crédit à la consommation (-10,5 % sur le premier trimestre 2012 par rapport au premier trimestre 2011, selon les chiffres de l'ASF). Sans doute cette baisse est-elle issue à la fois des inquiétudes suscitées par la crise de la zone euro et de l'entrée en vigueur de l'ensemble des dispositions de la loi.

2. Le déclin du crédit renouvelable et l'augmentation des prêts personnels

La stabilité du marché du crédit à la consommation depuis la forte baisse de l'année 2009 masque des évolutions profondes au sein de ce marché, avec une **nouvelle configuration en matière d'offres** : les chiffres montrent en effet que s'opère partiellement l'effet recherché par la loi, à savoir la substitution du crédit amortissable au crédit renouvelable.

a) Un phénomène de vases communicants depuis la mise en application de la loi au 2^e trimestre 2011

La baisse de la production des crédits renouvelables, sensible depuis l'année 2009, était déjà observée par notre collègue Philippe Dominati dans son rapport sur le projet de loi¹. Ce mouvement s'est prolongé entre 2009 et 2012. **Alors qu'il représentait 40 % des encours en 2009, le crédit**

¹ Rapport n° 447 de Philippe Dominati sur le projet de loi portant réforme du crédit à la consommation, p.198.

renouvelable ne représente plus que 35 % des encours des établissements de l'ASF.

L'année 2011, qui est la première année d'entrée en vigueur des dispositions relatives au crédit renouvelable, a vu une très nette augmentation du nombre de résiliations : le nombre de résiliations nettes s'établit à près de 2 millions de comptes, alors que le nombre de résiliations était équivalent au nombre d'ouvertures en 2010. Cette évolution est liée à l'augmentation du nombre de résiliations du fait de l'entrée en vigueur des mesures telles que la réforme de l'usure ou la réforme des durées d'amortissement, mais aussi à la baisse du nombre d'ouvertures de crédits renouvelables (- 11 % en 2011).

En particulier, **ce sont les comptes de crédit renouvelable de montants élevés qui ont subi la baisse la plus importante** : la diminution du nombre d'ouvertures de crédits renouvelables de plus de 3 000 euros est de 26 % entre 2010 et 2011. Le montant maximum autorisé est ainsi passé de 3 250 euros à 2 730 euros en moyenne entre le 3^e trimestre 2010 et le 4^e trimestre 2011. Dans ces conditions, on peut parler d'un début de « **recentrage** » du crédit renouvelable sur sa vocation originelle, à savoir le crédit de trésorerie et les achats de faible montant. En moyenne, le montant d'achats financés par le crédit renouvelable s'établit à 244 euros en 2011.

Ainsi que l'espérait le législateur, il apparaît que le recul du crédit renouvelable, en 2011, est accompagné d'une **augmentation des prêts personnels**, particulièrement sur les montants moyens, entre 3 000 et 6 000 euros. D'après les chiffres de l'ASF, en 2011, alors que le crédit renouvelable baissait de 6,1 %, **les prêts personnels augmentaient quant à eux de 8,4 %**. Ce phénomène de vases communicants, entre la baisse des crédits renouvelables et l'augmentation corrélative des prêts personnels, se retrouve dans les indications de la quasi-totalité des établissements de crédit auditionnés. **L'offre de prêts personnels s'ouvre sur des montants plus faibles, avec des durées plus longues et des taux également plus élevés**, dans un mouvement de convergence avec le crédit renouvelable. L'ensemble de ces évolutions « solvabilise » une partie de la demande, qui était jusque là systématiquement orientée vers le crédit renouvelable.

b) Règles d'amortissement du capital et convergence des taux : les principales raisons du changement

Le recentrage du crédit renouvelable tel qu'il était voulu par le législateur est également une question de durée d'amortissement et de coût pour l'emprunteur. Or, cette baisse en volume s'accompagne d'une réelle **diminution de la durée et du coût du crédit**, sous le double effet des règles d'amortissement minimum prévues à l'article L. 311-16 du code de la consommation et mises en application par le décret du 22 mars 2011 et du régime transitoire du taux de l'usure prévu à l'article L. 313-3 du même code et mis en application par deux arrêtés du 22 mars 2011.

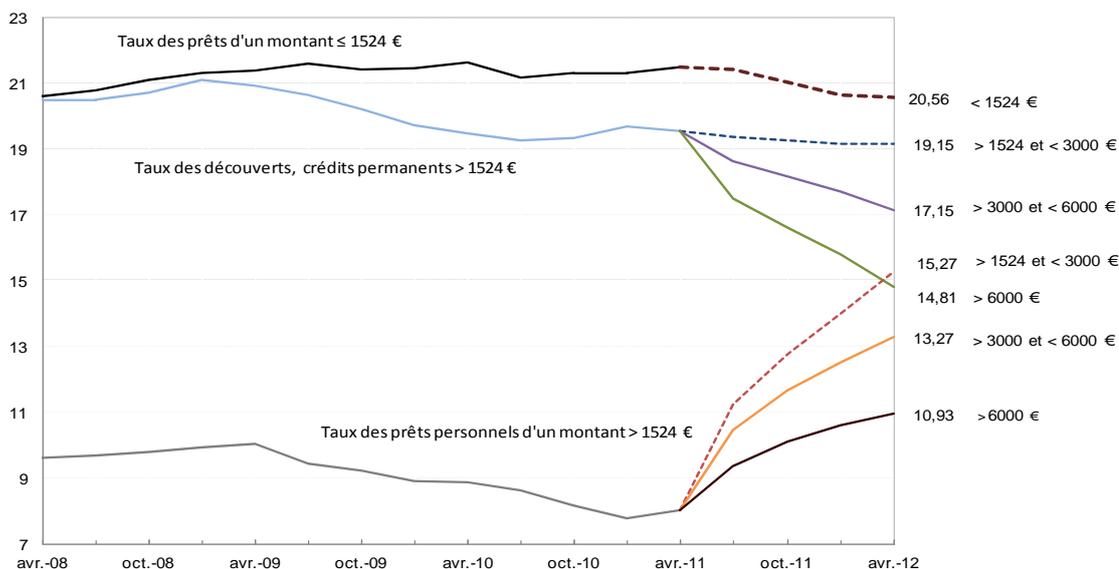
Après l'entrée en vigueur du décret du 22 mars 2011 sur l'amortissement minimum des crédits renouvelables, **la durée moyenne d'un crédit renouvelable de 3 000 euros a été divisée par 2,6, et son coût pour**

l'emprunteur par 2,5, au deuxième trimestre 2011 par rapport au deuxième trimestre 2008¹. La durée moyenne de remboursement d'un crédit renouvelable de 3 000 euros passe ainsi de 78 à 31 mois. Son coût moyen pour l'emprunteur représentait 1 501 euros en moyenne en 2008 contre 611 euros en moyenne en octobre 2011. Il convient cependant de souligner que cette **réduction du coût est calculée pour une utilisation unique** ; chaque réutilisation entraîne un nouveau calcul des échéances, un allongement de la durée et, partant, une augmentation du coût pour le consommateur.

Par ailleurs, suite à l'entrée en vigueur de la réforme des taux de l'usure, les taux pratiqués ont sensiblement diminué. Pour le crédit renouvelable, **les taux pratiqués passent ainsi de 18,8 % en moyenne en 2008 à 15,6 % en moyenne en octobre 2011 (-17 %)**. Le cabinet Athling souligne cependant que l'effet de la baisse des taux d'usure du crédit renouvelable au 3ème trimestre 2011 a **peu d'impact, dans un premier temps, sur la nouvelle production**. L'impact principal de cette baisse se situerait d'abord sur l'encours, en particulier sur les comptes de crédit renouvelable d'un montant supérieur à 6 000 euros, qui voient le taux de l'usure baisser de 2,04 %.

En réalité, la réforme du taux de l'usure fait progressivement **converger les taux d'intérêts respectifs des prêts personnels et des crédits renouvelables**, reportant une partie de la demande de crédit renouvelable sur le prêt personnel. La réforme n'est cependant pas encore achevée, puisque le régime transitoire ne prendra fin qu'au 1^{er} avril 2013.

Evolution des taux de l'usure



Source : Banque de France

¹ Source : cabinet Athling Management.

La baisse du crédit renouvelable est également l'effet indirect des **barrières** qui ont été mises par la loi à l'entrée dans le crédit. Il s'agit en particulier de l'encadrement de la publicité, de la vérification de la solvabilité ainsi que de la priorité donnée à la fonction « paiement comptant » par rapport à la fonction de paiement à crédit.

Au-delà des effets de la loi, il convient de souligner que l'**augmentation du coût du risque** en période de crise a également conduit les établissements de crédit à resserrer leurs critères d'octroi du crédit. De surcroît, les commerçants constatent que la **baisse du prix des produits**, notamment sur les produits dits « bruns » (hifi et son), solvabilise une partie de la demande, qui se serait autrefois tournée vers le crédit.

Enfin, le vote de la loi a été l'occasion d'un débat médiatique et d'une **prise de conscience générale**, dans la population, des dérives et des dangers du crédit. L'accroissement de l'aversion aux pratiques jugées « prédatrices » des établissements de crédit est sensible dans les réactions de l'opinion publique, suscitées par l'annonce des difficultés financières de certains spécialistes du crédit renouvelable.

En tout état de cause, le contrôle de l'application de la loi a mis en lumière le **manque de données statistiques consolidées permettant d'apprécier l'évolution du coût et des durées par utilisation du crédit renouvelable**. Ces données ne proviennent que d'un échantillonnage réalisé par un cabinet d'études privé, le cabinet Athling, dont l'expertise avait été sollicitée par la ministre de l'économie et des finances en 2008¹. L'absence de statistiques cohérentes explique que le Comité consultatif du secteur financier (CCSF) a demandé au cabinet Athling une nouvelle étude, sur la mise en application de la loi Lagarde, dont les premières conclusions seront rendues publiques en juillet 2012. Il conviendrait que cette étude analyse l'évolution du coût du crédit renouvelable en cas d'**utilisations successives**.

Proposition n°2	<i>Disposer, au sein des administrations centrales, de statistiques consolidées et cohérentes entre la Banque de France et les fédérations professionnelles, notamment sur le crédit renouvelable et le regroupement de crédits</i>
------------------------	---

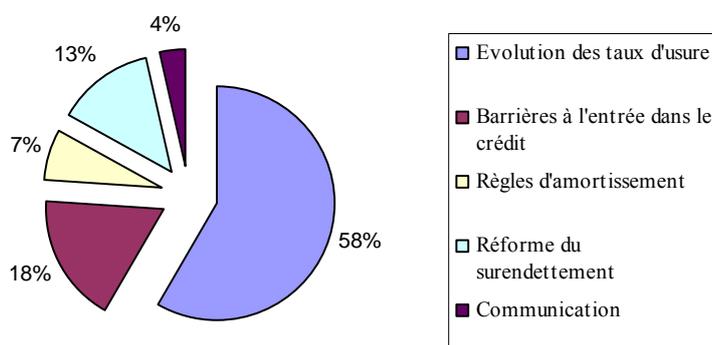
¹ Dans son rapport précité, le cabinet Athling faisait lui-même de cet enjeu statistique la première de ses propositions.

3. La baisse de la rentabilité et la réorientation économique des établissements de crédit

L'ensemble des évolutions décrites précédemment induisent une **baisse de la rentabilité des activités des établissements de crédit à la consommation**.

Dans ce cadre, la réforme du taux de l'usure joue un rôle prépondérant, car elle vient s'appliquer immédiatement à l'ensemble de l'encours et de la production de crédits. D'après les informations recueillies auprès des différents établissements de crédit, en moyenne, **la baisse des taux plafonds est responsable de près de 60 % des impacts financiers négatifs de la loi sur les revenus des établissements**.

Origines de la perte de revenus sur les activités de crédit liée à l'application de la loi du 1^{er} juillet 2010



Source : informations recueillies auprès des établissements de crédit

Au total, l'évolution financière des établissements de crédit est liée à quatre phénomènes :

- la **stabilité, voire la baisse, du niveau d'activité globale** ;
- l'impact de la loi du 1^{er} juillet 2010 sur les **marges réalisées dans les opérations de crédit**, en particulier à travers la réforme de l'usure, l'encadrement du crédit renouvelable et le resserrement des conditions d'octroi du crédit dans le cadre de la réforme du surendettement ;

- l'impact de la loi du 1^{er} juillet 2010 sur les **charges nouvelles** liées à sa mise en application (formation des vendeurs, évolution des systèmes d'information, communication auprès des clients, etc.) ;

- le renforcement des **règlementations prudentielles**, en particulier la mise en œuvre des recommandations dites de Bâle III.

Si cette évolution est un défi pour l'ensemble des acteurs du marché, elle est particulièrement difficile pour les établissements qui avaient bâti, en partie ou en totalité, leur modèle économique sur le développement du crédit renouvelable. Certains de ces **monospécialistes du crédit renouvelable**, notamment le groupe LaSer Cofinoga, sont actuellement en processus de restructuration, avec d'importantes suppressions de poste.

De plus, la baisse de l'activité devrait se poursuivre en 2012, dans la mesure où la baisse des années 2009-2010 avait pu être partiellement compensée par une augmentation des **financements affectés**, notamment pour l'achat de voitures, dont les ventes bénéficiaient d'aides publiques qui ont aujourd'hui disparu.

L'ensemble des établissements de crédit auditionnés ont ainsi souligné que l'application de la loi devait s'accompagner d'une **transformation de leur modèle d'affaires**. De façon générale, les établissements spécialisés cherchent à diversifier leurs activités vers d'autres formes de crédit, vers d'autres publics (jeunes, CDD) et vers d'autres types de produits financiers (notamment les assurances).

Par ailleurs, la diversification géographique et l'internationalisation, notamment pour les deux grands acteurs français que sont BNP Paribas Personal Finance et Crédit Agricole Consumer Finance, ont permis de limiter les conséquences financières de la baisse de rentabilité sur le marché français.

C. UNE APPLICATION RESTRICTIVE DES OBLIGATIONS DE LA LOI : LES LIMITES PERSISTANTES AU DÉVELOPPEMENT D'UN VÉRITABLE CRÉDIT RESPONSABLE

1. L'encadrement inachevé de l'entrée dans le crédit

a) Des publicités encadrées mais des sollicitations commerciales toujours présentes

Les grandes avancées permises par la loi concernant les publicités tiennent notamment à la présentation obligatoire du TAEG, à celle d'un exemple représentatif des caractéristiques et du coût du crédit, ainsi qu'à la mention obligatoire « *Un crédit vous engage et doit être remboursé. Vérifiez vos capacités de remboursement avant de vous engager* ».

D'après l'enquête effectuée par la DGCCRF, il semble que **les nouvelles obligations légales soient globalement bien appliquées**. Lors de l'enquête, 424 organismes ont été contrôlés, à la fois des établissements de

crédit et des intermédiaires chargés de la vente du crédit. 97 anomalies ont été relevées, dont la majorité était le fait des intermédiaires.

Les anomalies signalées ont principalement trait aux éléments suivants :

- **l'exemple représentatif obligatoire**, dont certaines caractéristiques sont absentes ou qui ne figure pas sur la première page de la publicité ;

- **les TAEG mal calculés**, notamment lorsque la publicité est réalisée par les intermédiaires ;

- **la présence de mentions valorisantes**, laissant croire que la souscription d'un crédit améliore la santé financière de l'emprunteur.

Bien que le nombre d'anomalies pour l'heure constatées soit faible, il est urgent que les obligations légales soient appliquées par les établissements de crédit, qui ont les moyens humains et techniques de les mettre en œuvre.

Cependant, la loi n'a que peu remis en cause la **publicité passive que constitue le démarchage commercial**. Dans ce cadre, les établissements de crédit ou leurs intermédiaires relancent leurs clients, en particulier lorsqu'ils n'ont pas atteint le plafond d'utilisation de leur ligne de crédit. Ces sollicitations commerciales constituent une méthode récurrente, voire agressive, qui laisse croire au consommateur qu'une certaine quantité d'argent est à sa disposition auprès de tel ou tel établissement. En définitive, elle **prend pour cible les clients financièrement fragilisés, au risque de les entrainer dans un phénomène de cavalerie**. A la suite de plusieurs propositions parlementaires¹, il est donc proposé d'interdire le démarchage commercial pour le crédit renouvelable.

<i>Proposition n°3</i>	<i>Élargir la notion de lots promotionnels aux réductions en numéraire²</i>
<i>Proposition n°4</i>	<i>Interdire le démarchage pour un crédit renouvelable</i>

b) Une commercialisation du crédit sur le lieu de vente et en vente par correspondance marquée par le maintien des « cartes confuses »

La loi avait pour objectif de prévenir l'entrée dans le crédit « à son insu ». Il s'agissait donc d'établir un certain nombre de barrières qui, sans empêcher la conclusion du contrat, en fassent mieux ressortir l'enjeu et la

¹ Proposition de loi de Philippe Marini, déjà citée (article 5) ; proposition de loi de Nicole Bricq, déjà citée (article 9).

² Voir supra.

signification. Les **garde-fous à l'entrée dans le crédit sur le lieu de vente**, se composent de deux volets principaux :

- **Priorité donnée au comptant**

Cette priorité a largement contribué à la diminution des utilisations des cartes à crédit. Le nombre d'utilisations à crédit des cartes doubles « crédit / fidélité » a baissé de 26 % en 2011, alors que les paiements comptant restent stables¹.

- **Limites à l'incitation au crédit**

En particulier, la valeur des avantages commerciaux liés à la conclusion d'un contrat de crédit a été plafonnée à 80 euros². Par ailleurs, la loi a prévu que le vendeur doit proposer une **offre de crédit amortissable alternative à l'offre de crédit renouvelable**, dès lors que le montant emprunté dépasse 1 000 euros. Cette dernière obligation est **doublement limitée**, à la fois par le caractère oral de son application par le vendeur, et par le plafond de 1 000 euros. L'enquête de l'association de consommateurs *UFC-Que Choisir*, réalisée en 2012, a souligné que cette obligation était très peu appliquée.

L'enquête d'*UFC-Que Choisir* : apports et limites

L'association de consommateurs *UFC-Que Choisir* a publié en avril 2012 une enquête intitulée « *Campagne crédit consommation : les établissements discrédités* ». Cette enquête a été menée par 142 équipes locales d'enquêteurs bénévoles. Elle a principalement concerné le lieu de vente, avec 45 enseignes enquêtées, et le crédit sur Internet.

Les principales conclusions de cette enquête sont les suivantes :

- la publicité porte dans une majorité de cas sur du **crédit gratuit** (plusieurs fois sans frais). Cependant, elle est toujours une manière de faire souscrire une carte du magasin, de crédit ou de fidélité ;

- une nette évolution positive se dessine entre 2009 et 2012 concernant le crédit conseillé par le vendeur : **alors que le crédit renouvelable était conseillé dans 64 % des cas en 2009, il ne l'est plus que dans 26,1 % des cas en 2012 ;**

- **l'obligation d'une offre alternative amortissable ne serait respectée que dans 22 % des cas**. Le non respect de l'obligation d'offre alternative est particulièrement critiqué par l'association concernant **la vente par Internet**. Il convient cependant de rappeler que la loi n'impose l'offre alternative que pour le crédit sur le lieu de vente ;

- les **cartes confuses, associant fidélité et crédit, constituent 60 % des cartes proposées en magasin**. L'association les considère comme le « cheval de Troie » du crédit renouvelable sur le lieu de vente ;

¹ Chiffres de l'ASF.

² Arrêté du 30 novembre 2010 pris en application de l'article 6-II E de la loi.

- la **vérification de la solvabilité serait très défailante**, une majorité d'enquêtes révélant qu'aucune question n'était posée sur la situation personnelle et financière du client.

Cette dernière conclusion ne correspond pas au résultat des déplacements et des entretiens effectués par vos rapporteurs sur quelques lieux de vente, où étaient systématiquement prévus un entretien et une remise d'informations, d'une durée de dix à vingt minutes. Les systèmes informatiques des enseignes sont, d'ailleurs, construits de telle manière que l'octroi du crédit n'est possible qu'après avoir renseigné différents champs, dont le niveau et l'origine des ressources et des charges.

On sait que les enquêteurs d'*UFC-Que Choisir* n'ont pas pu aller jusqu'au terme de la démarche de souscription, afin de ne pas révéler leur identité. Du reste, la vérification de la solvabilité n'en reste pas moins **défailante**, dans la mesure où elle s'opère toujours sur une base largement **déclarative** (voir *infra*).

Cependant, la principale porte d'entrée dans le crédit « à l'insu du client » n'a toujours pas été fermée : **les cartes dites « confuses », qui sont à la fois des cartes de crédit et des cartes de fidélité**. Ces cartes concernent le crédit sur le lieu de vente mais aussi le crédit dans la vente par correspondance, où le crédit renouvelable est particulièrement présent

En effet, du fait de l'adossement à une carte de fidélité, les **souscriptions de crédit renouvelable sont parfois liées à la simple volonté de disposer d'une carte de fidélité du magasin**. Les associations de consommateurs, notamment *UFC-Que Choisir*, militent depuis de nombreuses années pour cette dissociation. La Cour des comptes, dans son rapport de 2010 sur le surendettement, avait souligné les dangers de ces cartes « confuses »¹.

Malgré l'application de la loi, cette séparation reste nécessaire. Pour la protection du consommateur tout d'abord, il s'agit d'éviter que le consommateur n'entre dans le crédit renouvelable pour obtenir un avantage promotionnel, payant en définitive des taux d'intérêts plus élevés que l'économie réalisée. Par ailleurs, la séparation est nécessaire pour bien distinguer l'une et l'autre des fonctions et pour **recentrer la carte de fidélité sur ce qu'elle doit récompenser** : la fidélité d'un client à son magasin, et non l'utilisation par ce dernier d'un mode de paiement plutôt qu'un autre.

Il importe donc que soit enfin effectuée cette séparation, qui est la traduction d'une **distinction conceptuelle en même temps qu'une vraie barrière à l'entrée involontaire dans le crédit renouvelable**.

Proposition n°5	<i>Interdire les cartes « confuses », en découplant les cartes de paiement (crédit renouvelable ou non) et les cartes de fidélité.</i>
------------------------	---

¹ Rapport public annuel de la Cour des comptes, « La lutte contre le surendettement des particuliers : une politique publique incomplète et insuffisamment pilotée », 2010, p. 9.

c) Une formation des vendeurs incomplète

Le paradoxe du droit à la consommation est que la précision des obligations légales, en grossissant la liasse contractuelle, **renforce le rôle de conseil et d'explication orale par le vendeur de crédit lui-même.**

Leur rôle étant renforcé par les évolutions législatives, il est important que la formation qui leur est donnée soit aussi complète que possible.

Les formations sont organisées par les organismes de crédit eux-mêmes, sur les thématiques du crédit et du surendettement. Pour les petits établissements de crédit, la fédération professionnelle (ASF) a apporté son appui et proposé des séminaires de formation communs.

L'organisation des formations est différente selon les publics concernés. Il s'agit de **formations longues**, dans les locaux du formateur, pour les responsables de vente de crédit. Il s'agit de formations plus courtes en **e-learning** pour les vendeurs de crédit. Il s'agit, enfin, de formations collectives, voire en *e-learning*, pour les vendeurs en magasins. Les formations en *e-learning* sont constituées de documents de présentation, puis d'un « test » de connaissance dont la réussite est sanctionnée par une **attestation**, que l'employeur des vendeurs doit tenir à disposition à des fins de contrôle en vertu de l'art. L. 311-8 du code de la consommation.

Ces formations en *e-learning* sont généralement **interactives et complètes**, allant de l'explication du fonctionnement d'un crédit à la sensibilisation aux procédures de surendettement. Par ailleurs, l'effort de formation a été **bien anticipé par les établissements de crédit**, dès la deuxième moitié de l'année 2011 et avant la publication du décret précisant le contenu des formations.

Cependant, les premiers contrôles effectués par les services de la DGCCRF, avant l'entrée en vigueur de l'obligation en juillet 2012, ont montré que certaines formations semblent **incomplètes ou, plus vraisemblablement, encore insuffisamment assimilées**. Dans le même sens, l'enquête *UFC-Que Choisir* d'avril 2012 a établi que le terme de crédit renouvelable était encore trop peu utilisé par les vendeurs, qui lui préfèrent dans 70 % des cas des appellations plus valorisantes, comme « réserve d'argent » ou « panier », de nature à tromper le consommateur.

Il semble que le processus de formation, qui n'est pas achevé et se prolongera au fur et à mesure des recrutements, a été l'occasion d'une réflexion et d'une prise de conscience générale des forces de vente sur les dangers du crédit à la consommation.

Il s'agit de veiller à ce que la formation soit complète et permette une vraie compréhension de la problématique du crédit, et non une simple

sensibilisation. Par ailleurs, ce doit être un effort continu, et non un travail ponctuel.

d) Une rémunération des vendeurs encore incitative

La loi a **encadré la rémunération des vendeurs de façon minimale**. En effet, à l'initiative de la commission des lois de l'Assemblée nationale, elle a **interdit que le vendeur soit rémunéré en fonction du type de crédit souscrit** (article 6-III de la loi, modifiant l'article L.313-11 du code de la consommation). Cette interdiction a pour objectif d'éviter que les vendeurs orientent le client vers le crédit renouvelable plutôt que vers une offre amortissable. Elle empêche que la commission pour la vente d'un crédit renouvelable soit plus importante que pour un crédit amortissable.

Cet encadrement ne s'avère que **partiellement opérant**, puisque le vendeur peut encore avoir une incitation financière à faire souscrire un crédit aux clients. Du reste, dans certaines enseignes ou pour certains produits, une seule forme de crédit est envisageable.

Il apparaît, après vérification auprès de quelques enseignes commerciales, que ce commissionnement à la vente de crédit pouvait constituer un **véritable complément de rémunération**, entre 2 et 5 euros par carte ouverte. Dans d'autres enseignes, il est plus marginal et ne vise qu'à compenser le temps supplémentaire nécessaire à l'explication du crédit.

L'interdiction générale du double commissionnement avait été débattue à l'Assemblée nationale. La Ministre s'y était déclarée défavorable, considérant que la loi posait d'ores et déjà suffisamment de barrières à l'entrée dans le crédit¹.

Toutefois, l'interdiction générale du double commissionnement apparaît comme la seule mesure qui permette de **délier efficacement le vendeur et le crédit**. La souscription d'un crédit, amortissable ou renouvelable, ne doit pas être le résultat d'une pratique commerciale ; elle doit être **la solution proposée, par défaut, par le vendeur, lorsque le consommateur ne peut ou ne veut pas acheter au comptant**.

<i>Proposition n°6</i>	<i>Interdire toute rémunération du vendeur en fonction des modalités de paiement (comptant ou crédit)</i>
------------------------	---

e) Une vérification de la solvabilité largement déclarative

La loi a inscrit à l'article L. 311-9 du code de la consommation l'obligation du prêteur de vérifier la solvabilité de l'emprunteur lors de la conclusion du contrat sur le lieu de vente ou à distance. C'est d'ailleurs à

¹ Assemblée Nationale, 3^{ème} séance du jeudi 8 avril 2010.

l'initiative de votre rapporteur Muguette Dini que l'obligation d'évaluation de la solvabilité, issue du projet de loi du Gouvernement, a été renforcée par l'idée d'une **obligation de vérification**¹.

L'article L. 311-10 du code de la consommation dispose que cette vérification s'opère à travers la mise en place d'une « **fiche de dialogue** », qui constitue un résumé des informations déclarées par l'emprunteur sur ses ressources et ses charges. Au-delà de 1 000 euros, cette fiche de dialogue doit être **complétée par des justificatifs**, dont la liste a été précisée par le décret n° 2010-1461 du 30 novembre 2010.

Le décret ne prévoit que trois pièces justificatives : un **justificatif de domicile**, un **justificatif d'identité** et un **justificatif de revenu**. Il apparaît que les établissements de crédit appliquent correctement les obligations légales, en réclamant ces pièces justificatives. Du reste, les justificatifs exigés par le décret étaient déjà requis par certains établissements de crédit. La loi n'a donc, en définitive, qu'assez peu modifié les pratiques des établissements.

Au vu de l'application de la loi, deux constats principaux s'imposent.

Le premier est que **l'entrée dans le crédit, pour de faibles montants (inférieurs à 1 000 euros), peut encore se faire sur une base uniquement déclarative**.

Le second est que la vérification de la solvabilité ne peut se fonder, aujourd'hui comme hier, que sur **une évaluation des ressources de l'emprunteur sans prise en compte de ses charges**. Le débat sur le fichier positif est précisément lié à ce déséquilibre entre la prise en compte, sur justificatifs, des ressources, et la prise en compte, déclarative, des charges². C'est pourquoi il est proposé de **rendre obligatoire la présentation des trois derniers relevés de compte bancaire**.

Cette proposition avait déjà été débattue au moment du vote de la loi. Une telle solution avait alors été jugée inopérante, du fait de la multibancarisation croissante de la population française. Cependant, si une même personne a plusieurs comptes bancaires, elle n'a généralement qu'**une seule source principale de revenus**, si bien que les transferts d'argent entre les comptes sont visibles.

La solution avait également été jugée trop désincitative, en obligeant les clients à aller chercher leurs relevés de compte, ce qui engendrerait une importante déperdition. Toutefois, il n'est pas anormal que la souscription d'un crédit nécessite un **délai de réflexion**. Du reste, la présentation des trois derniers relevés de compte bancaire n'impose **pas de contrainte supplémentaire** par rapport à l'état actuel du droit, dans la mesure où l'obligation de présentation des justificatifs de revenus organise déjà ce délai de réflexion, en imposant le plus souvent aux consommateurs de retourner chez eux avant de souscrire un crédit.

¹ Amendement n° 96 présenté par Mme Dini, M. Biver et les membres du groupe UCR.

² Voir infra.

<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>
------------------------	--

2. Le modèle du crédit renouvelable partiellement recentré

Ainsi qu'il a déjà été signalé, un mouvement de recentrage du crédit renouvelable s'opère depuis 2011 sur les opérations de faibles montants. Toutefois, les effets complets de la loi ne peuvent pas encore être mesurés avec exactitude. En effet, la principale évolution, celle des taux de l'usure, n'est pas encore achevée. De plus, l'entrée en application des règles d'amortissement minimum est progressive, jusqu'en 2014, pour le stock existant.

Dès lors, ne peuvent être mesurés à ce stade que les premiers effets de la réforme des crédits renouvelables issue de l'application de la loi depuis le printemps 2011. Il convient donc d'en **évaluer l'impact à plus long terme**, sur le plan des durées de remboursement, du coût pour le consommateur, mais aussi de la place du crédit renouvelable au sein du marché du crédit à la consommation. A l'issue de cette observation sur un plus long terme, il conviendra de proposer **soit une refonte des décrets d'application** pour que la durée d'amortissement vienne s'appliquer à chaque utilisation du crédit, indépendamment les uns des autres¹, **soit de nouvelles mesures d'encadrement spécifiques** au modèle du crédit renouvelable.

En tout état de cause, des réserves doivent être émises sur les **modalités d'application de la réforme du crédit renouvelable au stock existant**. Ces modalités, qui ont été précisées par un décret en Conseil d'État n°2011-457 du 26 avril 2011, prévoient qu'en l'absence de réponse aux propositions de modification des contrats, les nouvelles règles d'amortissement, portant une augmentation des mensualités, viennent s'appliquer aux contrats en cours à partir du 1^{er} juillet 2012. Cela conduira à une hausse des mensualités, indépendamment de toute utilisation par le consommateur ; cela sera source d'incompréhension, voire de difficultés financières, pour le consommateur. Il est regrettable que les nouvelles règles aient été appliquées **aux seules nouvelles utilisations des crédits, sans s'appliquer aux utilisations antérieures du stock existant**.

¹ Voir supra.

3. Les activités connexes au crédit à la consommation encore mal surveillées

A côté des contrats de crédit classiques et de ses pratiques de commercialisation, la loi a partiellement cherché à encadrer des activités connexes au crédit à la consommation. Cet encadrement se révèle encore largement insuffisant.

(1) Les regroupements de crédits

Le regroupement de crédits est « *une opération qui a pour objet le remboursement d'un ou plusieurs crédits et, le cas échéant, d'autres dettes* »¹. Les regroupements de crédits, parfois appelés rachats de crédits, sont ainsi des opérations qui permettent à un emprunteur de fusionner en un seul crédit l'ensemble de ses crédits et, éventuellement, de ses autres dettes. Fusionnant les échéances préexistantes en une seule échéance, l'opération doit permettre au consommateur de faire face à une **mensualité plus faible, pour une durée de remboursement souvent plus longue**.

La loi du 1^{er} juillet 2010 a, pour la première fois, instauré dans notre droit un **encadrement de certains aspects du regroupement de crédits**. D'une part, la loi a rendu applicable aux regroupements de crédits les obligations applicables aux crédits à la consommation, ou celles applicables aux crédits immobilier lorsqu'un crédit immobilier est intégré à l'opération et que sa part relative dépasse un seuil fixé par décret². D'autre part, lorsque l'opération comprend au moins un crédit renouvelable, le prêteur devra proposer à l'emprunteur de clôturer ses crédits renouvelables. Enfin, la loi a confié à un décret d'application le soin de préciser les modalités d'information de l'emprunteur lors de la conclusion d'une opération de regroupement de crédits.

Ce dernier décret d'application a été publié le 30 avril 2012. Il prévoit notamment que le prêteur remette une fiche d'informations à l'emprunteur comprenant entre autres l'indication de la nature du crédit, du montant des échéances, de la durée de remboursement, ainsi que des avertissements relatifs à l'assurance-emprunteur, au remboursement anticipé, au crédit renouvelable, etc. Par ailleurs, le décret prévoit que le prêteur fournisse un tableau permettant à l'emprunteur de procéder à une « évaluation du bilan économique du regroupement ». Le prêteur doit expressément signaler, le cas échéant, que le regroupement se traduit par un allongement de la durée de remboursement ou par une augmentation du coût total du crédit.

Ainsi, l'encadrement des regroupements de crédits **se limite aux conditions de conclusion de l'opération**. Pour le reste, il est renvoyé aux obligations classiques des crédits à la consommation. Pourtant, le

¹ Définition issue du décret n° 2012-609 du 30 avril 2012.

² Ce seuil a été défini à 60 % du montant total de l'opération de regroupement de crédits par le décret n° 2010-1004 du 30 août 2010.

regroupement de crédits nécessite un encadrement spécifique pour deux raisons principales. Tout d'abord, il concerne un **public souvent en difficultés financières** ; pour certains emprunteurs, le regroupement de crédits est un dernier recours avant le dépôt d'un dossier de surendettement.

Par ailleurs, le regroupement de crédits **se traduit le plus souvent par un allongement des durées de remboursement**. Le remboursement est généralement étalé sur plusieurs années, parfois près de dix années. Or, l'opération repose sur un équilibre budgétaire fragile qui suppose que l'emprunteur ne connaisse ni une diminution de ses ressources ni une augmentation de ses charges.

Pourtant, l'emprunteur organise ce remboursement sur plusieurs années, sans bénéficier pour autant de l'accompagnement (juridique, budgétaire ou social) qui pourrait être nécessaire sur une aussi longue période. C'est pourquoi il convient de **limiter la durée de remboursement dans le cadre des opérations de regroupement de crédits**, sur le modèle de l'encadrement effectué pour les crédits renouvelables.

Une telle limitation peut être imposée sous deux formes alternatives :

- ou bien l'opération de regroupement de crédits est limitée dans sa durée et dans son montant de façon **proportionnelle aux ressources potentielles du débiteur**.

- ou bien l'opération de regroupement de crédits ne peut, en tout état de cause, se traduire par un **remboursement sur une durée supérieure à huit ans**. En fixant la limite de huit années, l'on évite en effet que des regroupements de crédits s'étalent sur une période plus longue que celle des plans de redressement dans le cadre des procédures de surendettement. Cette limitation exclurait, du bénéfice du regroupement de crédits, un certain nombre de personnes très fragilisées financièrement, qui seraient ainsi utilement orientées vers des procédures de surendettement où elles pourraient bénéficier d'un appui social et budgétaire.

Par ailleurs, les regroupements de crédits sont le plus souvent opérés par des **intermédiaires de crédit**. L'essentiel de la directive dont la loi assure la transposition leur est applicable au même titre qu'aux prêteurs. La loi a cependant précisé leurs obligations professionnelles spécifiques, en particulier pour leur interdire toute provision ou tout commissionnement avant le versement des fonds prêtés. La loi a également imposé que l'emprunteur et l'intermédiaire conviennent par écrit des frais, qui doivent être intégrés au calcul du TAEG.

Mais ces derniers restent très peu réglementés par rapport à la profession bancaire et ne sont pas juridiquement responsables.

<i>Proposition n°8</i>	<i>Renforcer la réglementation applicable à la profession d'intermédiaires de crédit, de façon à la rapprocher de celle applicable à la profession bancaire</i>
<i>Proposition n°9</i>	<i>Limiter les durées de remboursement dans le cadre des regroupements de crédits</i>

(2) L'assurance-emprunteur

L'assurance-emprunteur est une assurance temporaire, limitée à la durée du crédit, et qui garantit le prêteur du paiement du crédit en cas de décès de l'emprunteur. Elle est souvent complétée par des garanties d'assurance pour couvrir également les risques d'incapacité, d'invalidité, voire de chômage.

Il n'est pas rare que la conclusion d'un crédit soit subordonnée à celle d'une assurance-emprunteur. C'est notamment le cas, le plus généralement, pour les crédits immobiliers.

En la matière, la principale disposition de la loi a consisté à délier **l'assurance-emprunteur du crédit, en interdisant aux prêteurs de refuser une assurance-emprunteur issue d'un autre établissement, pour autant qu'elle présente des garanties équivalentes à celle proposée par le prêteur lui-même.**

Cette « déliaison » trouve cependant sa limite dans le caractère très technique de sa mise en œuvre, qui repose sur la remise d'une fiche précisant les garanties offertes, grâce à laquelle le consommateur peut ensuite s'informer auprès d'autres assureurs. Généralement, l'emprunteur ne fait cette démarche que s'il est déjà, au préalable, informé de cette possibilité. La loi ne bénéficie ici qu'aux **consommateurs avertis** ; pour les autres, elle ne peut fonctionner que sous réserve d'une bonne information de l'emprunteur par le prêteur.

C'est pourquoi les services de contrôle ont constaté un **nombre d'anomalies très faible**, car ils ne peuvent pas vérifier le respect d'une obligation essentiellement orale. Par ailleurs, la notion de « garanties équivalentes » n'est pas évidente, les établissements de crédit arguant des différences entre les formules d'assurance pour refuser des assurances issues des concurrents. Ainsi qu'il a déjà été exposé, il serait utile que les services de contrôle puissent effectuer des contrôles anonymes.

Par ailleurs, selon la Banque de France, un nombre important de cas de surendettement surviennent à la suite d'un « accident de la vie », en particulier le chômage, le divorce, le temps partiel ou la maladie. L'on ne peut que **regretter que l'assurance-emprunteur ne couvre pas, ou seulement très partiellement, ces risques** dont on pourrait penser qu'elle doit prémunir le consommateur.

La vigilance des pouvoirs publics sur l'assurance-emprunteur doit être d'autant plus attentive que c'est, entre autres, **grâce à ce type de produits que les établissements de crédit ont partiellement restauré leurs marges déclinantes depuis 2009.**

(3) Les découverts bancaires

Dans le contexte de précarisation croissante d'une partie de la population, il est à craindre que la diminution des utilisations de crédits renouvelables ne soit compensée par un report sur les utilisations des découverts bancaires.

Il semble que **le report, s'il a eu lieu, n'ait pas été massif.** L'encours total des découverts est passé de 6,3 milliards d'euros en 2008 à 7,9 milliards d'euros en 2011. Surtout, l'absence d'évolution significative entre 2010 et 2011 laisse penser que l'augmentation est davantage liée aux **effets de la crise** qu'à ceux de l'application de la loi.

Le Gouvernement a fait valoir que l'utilisation du découvert est moins problématique que celle des crédits renouvelables, tant qu'elle n'est pas abusive, dans la mesure où le découvert est généralement remboursable en trois mois. La cavalerie budgétaire et l'approfondissement continu de l'endettement ne seraient pas possibles.

Cependant, les taux élevés des découverts¹, même si ces derniers sont remboursables à court terme et remboursés régulièrement, constituent une **charge récurrente dans le budget de certains foyers dont ils aggravent, mois après mois, la situation.** En ce sens, le découvert bancaire fonctionne à rebours des règles de remboursement minimum applicables au crédit renouvelable, puisqu'il constitue une charge financière potentiellement croissante.

En tout état de cause, l'évolution des découverts bancaires fait l'objet d'un **suivi** attentif des services du Trésor et de la Banque de France, en particulier dans le cadre du comité de suivi de la réforme de l'usure. A cet égard, il est utile que le comité de suivi ait, de fait, élargi ses missions au suivi statistique de l'impact de la loi sur des activités de crédit comme le découvert bancaire.

En l'absence de données statistiques fines sur l'évolution des utilisations et des coûts associés des découverts bancaires, il apparaît donc indispensable que le travail du comité de suivi de la réforme du taux de l'usure soit prolongé au-delà des deux ans prévus par la loi et élargi au suivi des découverts bancaires.

¹ Dans le cadre du régime provisoire de l'usure, le taux maximal des découverts bancaires est identique à celui des crédits renouvelables, à savoir 20,56 % pour les prêts d'un montant inférieur ou égal à 1 524 euros, et 19,15 % pour les prêts compris entre 1 524 euros et 3 000 euros.

Proposition n°10	<i>Prolonger le travail du comité de suivi et l'élargir au suivi de l'évolution des utilisations de découverts bancaires</i>
-------------------------	---

4. La problématique de l'accès au crédit

L'un des objectifs de la loi était de « *prêter mieux et prêter plus* » ou encore de permettre « *plus d'accès, moins d'excès* ». En définitive, les **mesures favorisant l'accès au crédit ont été très limitées** : il s'agit essentiellement de la réduction des durées d'inscription au FICP, permettant le « rebond » des personnes surendettées.

Une partie importante de la population française continue d'être exclue du crédit, pourtant utile quand il est bien utilisé et calibré par rapport au budget du ménage. En particulier, les personnes en contrat à durée déterminée (CDD) ou en intérim sont systématiquement exclues par les « *scorings* » mis en place à l'octroi du crédit. Alors que le CDD représente une part croissante et aujourd'hui normalisée du marché du travail, le secteur du crédit à la consommation doit intégrer cette évolution.

Cependant, on constate le développement, par les établissements de crédit eux-mêmes, de **campagnes de prêt personnel à destination des clientèles qui n'avaient auparavant accès qu'à des crédits renouvelables**, plus chers et pas toujours adaptés (offres étudiant ou CDD, par exemple). Ces offres sont encore largement embryonnaires.

III. LE TRAITEMENT DU SURENDETTEMENT DES PARTICULIERS, ENTRE ADAPTATIONS LÉGISLATIVES ET TRANSFORMATIONS SOCIALES

Créées en 1989 pour répondre à un phénomène dont le législateur pensait qu'il serait provisoire, les procédures de surendettement des particuliers sont confrontées à une **augmentation continue du nombre de dossiers déposés**. Au mois de mars 2012, le nombre de ménages en cours de désendettement dans le cadre d'une procédure de surendettement s'établit à 746 000.

Face à cet afflux massif et à la détresse financière, sociale et psychologique que chaque dossier représente, le législateur a progressivement **adapté** la procédure initialement créée. La loi du 1^{er} juillet 2010 a été la dernière de ces adaptations. Poursuivant l'objectif de **mieux protéger les débiteurs surendettés** et de **faciliter leur « rebond »**, la loi a notamment voulu accélérer le déroulement de la procédure en la « **déjudiciariser** » partiellement.

La présente partie du rapport dresse un bilan contrasté de la mise en application des dispositions de la loi. D'une part, celle-ci a rempli, quoiqu'imparfaitement, son objectif de moyen terme, à savoir l'amélioration de la **fluidité des procédures**. D'autre part et surtout, en se gardant de faire des procédures de surendettement un outil de politique publique sociale, elle n'a, en réalité, pas apporté les réponses nécessaires pour atteindre l'objectif de long terme de **prévention du surendettement** et de **protection pérenne des débiteurs surendettés**.

A. UN DISPOSITIF EN QUÊTE D'EFFICACITÉ FACE À UN SURENDETTEMENT EN AUGMENTATION CONTINUE

1. Le phénomène du surendettement : augmentation des dépôts de dossiers et évolution des profils

Le nombre de dossiers déposés devant les commissions de surendettement a continué d'augmenter de façon continue. Plus de 232 000 ont été déposés en 2011, contre 218 000 en 2010, soit une augmentation annuelle de plus de 6 %. Pour faire face à cette hausse, la Banque de France a renforcé les moyens humains destinés au traitement du surendettement¹.

¹ Dans les 120 unités de la Banque de France assurant le secrétariat des commissions de surendettement, ce sont 1720 personnes équivalent temps plein travaillé (ETPT) qui étaient employées au traitement du surendettement en 2011, contre 1606 ETPT en 2010.

Évolution du nombre de dépôts de dossiers de surendettement

en cumul

	2007	2008	2009	2010	2011
ENTRÉES					
Dossiers déposés	182 855	188 485	216 396	218 102	232 493
nouveaux dossiers ¹	61,6%	60,9%	62,2%	60,2%	61,3%
redépôts ¹	38,4%	39,1%	37,8%	39,8%	38,7%
Dossiers recevables	156 859	161 033	185 341	182 007	202 900

Extrait du baromètre du surendettement du 4^e trimestre 2011 (source : Banque de France)

Il serait faux de voir dans cette augmentation l'échec de la loi en termes de prévention du surendettement par le biais du crédit à la consommation. Les dossiers actuellement déposés ne contiennent **pas ou peu de crédits à la consommation contractés après l'entrée en vigueur de la loi**. Si celle-ci devait avoir un effet sur le nombre ou la structure des dossiers de surendettement, il ne pourrait être constaté qu'à l'issue de plusieurs années de mise en œuvre, à partir de 2014.

En revanche, le contexte économique et social a un effet immédiat sur les dépôts de dossiers de surendettement : une diminution des ressources, liée au chômage ou au chômage partiel, déséquilibre brutalement et durablement un budget familial. Dans ce contexte, les effets de la crise se conjuguent à un phénomène de précarisation croissante d'une partie de la population, sous l'effet d'une stagnation des revenus et d'une augmentation des charges courantes, notamment les charges de loyer. Ils s'ajoutent également aux conséquences de la transformation de la structure familiale.

Une évolution sensible se fait jour dans les profils des dossiers, avec une augmentation des dossiers qui, sans comporter un nombre important de dettes de crédit, présentent un **budget structurellement déficitaire**, du fait de ressources trop faibles pour faire face aux charges courantes de loyer, de chauffage, d'électricité. Certaines zones du territoire national sont particulièrement concernées par cette évolution, notamment le département du Nord et certains départements de la région parisienne, dont la Seine-Saint-Denis.

L'enquête typologique de la Banque de France, publiée en mars 2011, témoigne nettement de cette évolution. Ainsi, le nombre de surendettés bénéficiaires du revenu minimum est passé de 42 % en 2001 à 54 % en 2010. La part des dossiers présentant une capacité de remboursement inférieure ou égale à 540 euros s'établit en 2010 à 84 % (contre 78 % en 2007). Plus encore, la part des dossiers présentant une **capacité de remboursement négative** est passée de 35 % à 56 %, soit près de deux fois la part observée en 2001.

Par ailleurs, la part des personnes âgées (55 ans et plus) dans les dossiers de surendettement a significativement augmenté, passant de 12,6 % en 2001 à 23,1 % en 2010.

Au total, il y a une nette évolution du public et, partant, des solutions à mettre en œuvre dans le cadre des procédures de surendettement. Créées pour permettre le remboursement d'un endettement bancaire lié à un excès de crédits contractés plutôt par les classes moyennes, les procédures de surendettement accueillent aujourd'hui une majorité de personnes surendettées sans capacité de remboursement, présentant un budget structurellement déficitaire. **Le surendettement n'est plus essentiellement le résultat d'un abus de crédits, mais celui d'une faiblesse des revenus pour faire face aux charges courantes.**

Il s'agit d'une seconde mutation du « visage » du surendettement. Au début des années 2000, notre collègue Jean-Jacques Hyst évoquait déjà une mutation de celui-ci, d'un surendettement actif, caractérisé par un « excès de crédit », à un surendettement passif, caractérisé par des « accidents de la vie »¹. Depuis dix ans, ce « visage » a donc à nouveau évolué pour couvrir une **population qui, indépendamment de la survenance d'un « accident de la vie », est très fragilisée et dispose structurellement de ressources trop faibles pour faire face à ses charges.** Ces différents aspects du surendettement ne s'excluent pas mais s'ajoutent les uns aux autres ; l'on constate, en réalité, moins une substitution qu'une diversification des profils des dossiers de surendettement.

2. Les avancées permises par l'application de la loi

a) Une amélioration de la fluidité de la procédure

Le premier objectif poursuivi par la loi était d'accélérer les procédures de surendettement. En effet, **tout retard dans la procédure pénalise d'abord le débiteur**, dont les intérêts continuent potentiellement à courir et dont la situation personnelle est, par définition, difficile.

Tout d'abord, la loi a limité à trois mois (contre six mois auparavant) le délai d'examen de la recevabilité ; au-delà de ce délai, le taux d'intérêt légal se substitue aux taux d'intérêt des crédits en cours. Cette réduction peut sembler symbolique, dans la mesure où le **délai moyen d'instruction préalable**, entre le dépôt du dossier et la décision d'orientation, est constamment resté aux alentours d'un mois, même avant la loi². Il s'agit cependant d'un délai moyen, qui masque de fortes disparités : l'instruction de certains dossiers complexes pouvait prendre plusieurs mois et il est utile que la

¹ Rapport pour avis n° 404 du 16 juillet 2003, établi par Jean-Jacques Hyst au nom de la commission des Lois du Sénat, sur le projet de loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine.

² Les délais moyens de traitement ont évolué entre 0,87 mois en 2008 et 1,31 mois en 2010 :

Année	2007	2008	2009	2010	2011
Délai moyen de traitement de la phase d'instruction préalable (en mois)	1,03	0,87	0,91	1,31	1,09

loi soit venue fixer un objectif de trois mois, assorti d'une sanction dissuasive pour les créanciers membres de la commission de surendettement.

De façon plus déterminante pour la fluidité de la procédure et pour l'allègement de la charge des tribunaux, la loi a introduit des **mesures dites « imposées »** par la commission, sans intervention du juge. La commission peut ainsi imposer le rééchelonnement du paiement des dettes, mais aussi la suspension du paiement des intérêts.

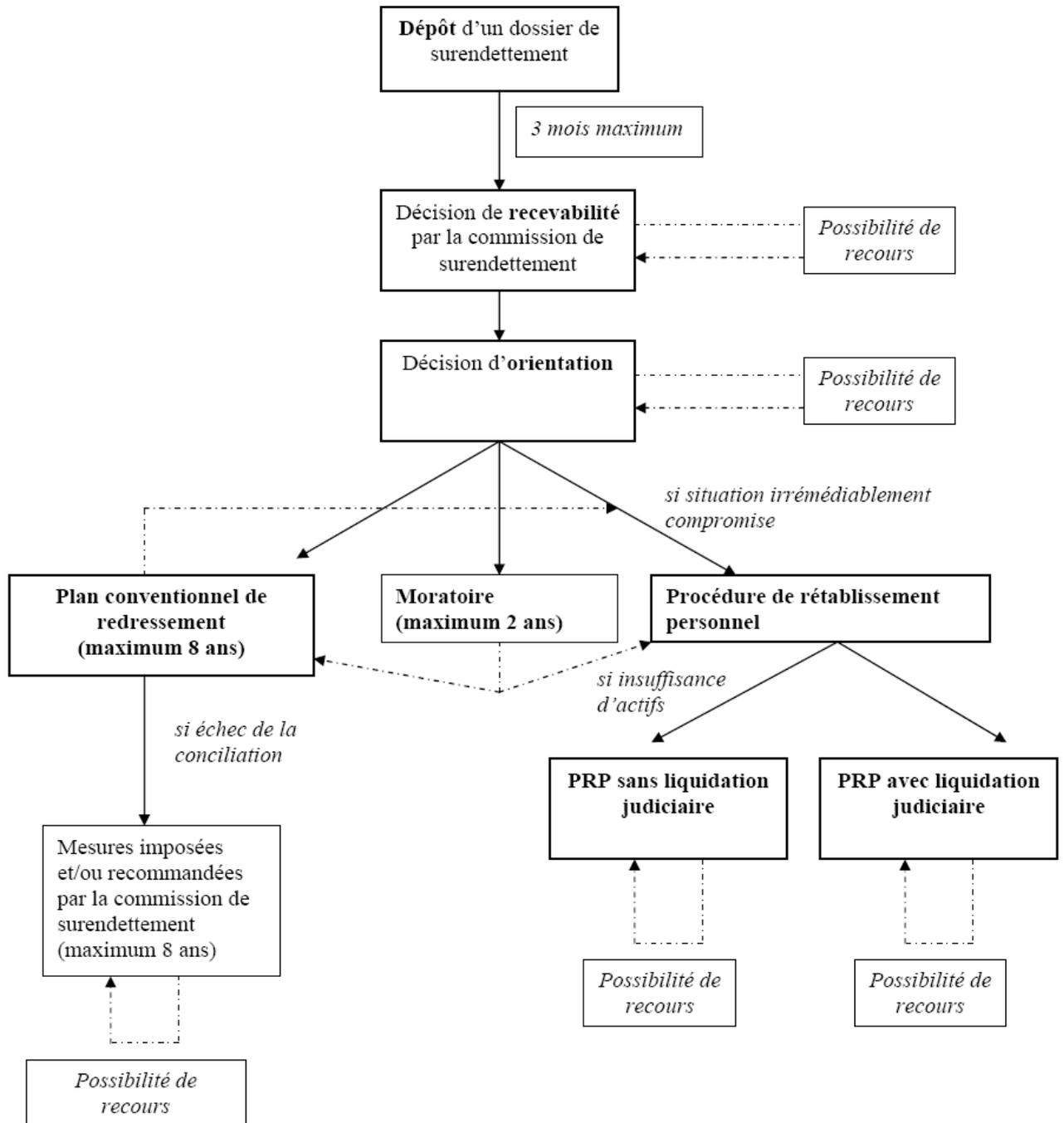
Enfin, la loi a créé une **procédure de rétablissement personnel (PRP) sans liquidation judiciaire**. Lorsque la situation du débiteur est irrémédiablement compromise et qu'il ne dispose pas d'autres biens que des biens meubles nécessaires à la vie courante ou des biens professionnels nécessaires à l'exercice de son activité professionnelle, la commission de surendettement peut recommander l'ouverture d'une procédure de rétablissement personnel sans liquidation judiciaire, ce qui débouche sur l'effacement des dettes du débiteur. Cette recommandation a force exécutoire après **homologation par le juge**. Cette procédure allège donc le travail des tribunaux, en supprimant les travaux et les délais d'audience.

Du fait de la faiblesse du patrimoine de la très grande majorité des personnes surendettées, la PRP sans liquidation judiciaire est devenue la PRP « de droit commun ». En 2011, sur 58 196 PRP ouvertes, 57 162 l'ont été sans liquidation judiciaire. Il n'y a donc, désormais, audience devant le juge du surendettement que dans **moins de 2 % des PRP** (sauf contestation).

Aussi cette nouvelle procédure présente-t-elle l'inconvénient de son avantage, à savoir sa fluidité : le débiteur surendetté peut voir ses dettes effacées sans jamais être entendu ni par la commission de surendettement, ni par le juge. La procédure perd en solennité et la **décision d'effacement des dettes est, en partie, banalisée**.

Par ailleurs, les juges d'instance auditionnés ont reconnu l'**allègement de leur charge de travail consécutif** à l'introduction de mesures imposées et de la PRP sans liquidation judiciaire. Cependant, certains font remarquer que **le rôle du juge dans ce cadre mérite d'être redéfini**. Son rôle d'homologation des mesures recommandées, y compris lorsque la mesure en question est une PRP, le cantonne à un simple contrôle de régularité. Ce contrôle formel apporte peu de valeur ajoutée pour la procédure et ses parties prenantes, d'autant plus qu'il ne saurait être réalisé par les juges avec la même attention qu'un dossier traité en audience.

Déroulement simplifié de la procédure de traitement du surendettement des particuliers



Source : commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois

b) Une protection accrue des débiteurs

La protection des débiteurs a été renforcée par quatre leviers principaux.

• **La suspension des mesures d'exécution**

La loi a prévu que la déclaration de recevabilité d'un dossier de surendettement emporte un certain nombre de conséquences juridiques protectrices, en particulier la suspension des mesures d'exécution et le rétablissement du droit aux allocations personnalisées au logement.

Toutefois, l'efficacité de la suspension des mesures d'exécution est doublement remise en cause.

Elle est d'abord mise à mal par certains créanciers qui continuent à exiger le remboursement des dettes en maintenant l'ancienne **pratique des « mensualités de contact »**. Cette pratique, contraire à la loi, n'est pas seulement le fait des établissements de crédit : elle concerne également des entreprises publiques, ainsi que des créanciers publics ou des bailleurs sociaux. D'après les informations recueillies auprès des personnes auditionnées, certaines **caisses d'allocations familiales (CAF)** continuent de procéder au **remboursement des indus par prélèvement sur les aides versées**. Or, l'indu est une dette, et la déduction sur les aides versées est une mesure d'exécution, à laquelle la CAF n'est donc pas autorisée à procéder.

Par ailleurs, la suspension des mesures d'exécution n'est prévue que pour un **délaï maximal d'un an**¹. Or, il apparaît que ce délai d'un an est régulièrement dépassé, notamment lorsque des recours judiciaires sont présentés, contre la décision de recevabilité, contre la décision d'orientation, ou encore contre les mesures recommandées avant homologation. Au délai de recours s'ajoutent les délais d'audiencement, qui peuvent être importants dans certains ressorts, ainsi que les délais d'élaboration des mesures par la commission. C'est pourquoi il serait utile de porter le délai de suspension des mesures d'exécution à dix-huit mois.

• **La réduction des durées maximales d'inscription au FICP et des mesures de redressement**

Afin de favoriser le « rebond » des personnes surendettées, la loi a **limité les durées maximales d'inscription au FICP à cinq ans**, contre dix ou huit ans auparavant.

Elle a par ailleurs **limité à huit ans la durée maximale des mesures de redressement**, contre dix ans auparavant. Au sein de la réforme du surendettement introduite par la loi du 1^{er} juillet 2010, cette dernière mesure a été la plus significative pour les créanciers. De fait, la réduction de la durée

¹ Article L. 331-3-1 du code de la consommation. En tout état de cause, la suspension des mesures d'exécution cesse lorsqu'un plan conventionnel de redressement est approuvé, lorsque des mesures sont imposées par la commission, lorsque des mesures recommandées sont homologuées par le juge ou qu'une PRP avec liquidation judiciaire est ouverte.

maximale des plans écarte des mesures de redressement un certain nombre de dossiers de débiteurs qui auraient pu apurer leurs dettes en dix ans mais ne le peuvent pas en huit ans. Les dettes non remboursées sont alors effacées dans le cadre d'une PRP.

Le décalage entre les deux durées maximales, pour l'inscription au FICP et pour les mesures de redressement, peut conduire à ce que des personnes encore sous le coup de mesures de redressement ne soient plus inscrites au FICP et puissent ainsi contracter de nouveaux crédits. La **durée d'inscription au FICP** devrait donc être portée à nouveau à huit ans dès lors qu'est engagée une procédure de surendettement.

- **Harmonisation des budgets « vie courante »**

La mise en œuvre de mesures de redressement impose de déterminer la part des ressources qui, devant être conservées pour la vie courante du ménage, ne peuvent être affectées à l'apurement du passif : c'est le budget « vie courante », également appelé « reste à vivre ».

La loi a intégré les **dépenses de frais de garde et de déplacement professionnel** au budget « vie courante ».

Surtout, elle en a **harmonisé le calcul** sur l'ensemble du territoire national, qui était jusqu'alors marqué par une forte hétérogénéité. Notre collègue, Philippe Dominati, soulignait ainsi que *« la pratique actuelle conduit à la fixation de « restes à vivre » très variables selon les commissions de surendettement. Ainsi, dans des départements limitrophes, la différence de montant du reste à vivre pour deux débiteurs placés dans une situation analogue peut atteindre plusieurs centaines d'euros »*¹.

Cette harmonisation, qui a été mise en place par la diffusion des meilleures pratiques par la Banque de France, s'est faite par le haut. La circulaire ministérielle du 29 août 2011 est venue préciser, à destination de la Banque de France, les modalités de calcul du « reste à vivre ».

Aujourd'hui, le budget « vie courante » est déterminé selon **trois modalités** : le **montant réel**, le **montant réel dans la limite d'un plafond**, et le **barème forfaitaire**. Le tableau suivant résume les modalités d'appréciation des dépenses :

¹ Rapport n° 447 du 2 juin 2009 de Philippe Dominati, p. 266.

TYPE DE DEPENSES	MODALITE D'APPRECIATION
Loyer, impôts, frais de garde et de scolarité, pensions alimentaires.	Montant réel sur la base de justificatifs ¹
Charges d'habitation (électricité, eau, téléphone, chauffage...)	Informations fournies par le débiteur dans la limite d'un montant-plafond déterminé par chaque commission
Alimentation-habillement-autres dépenses ménagères- mutuelle santé – transport	Barème forfaitaire selon composition de la famille et déterminé par chaque commission ² .

L'hétérogénéité des niveaux des prix sur le territoire national, particulièrement importante concernant les dépenses de logement, continue donc d'être prise en compte.

Le barème forfaitaire pour l'alimentation et l'ensemble des dépenses ménagères et de transport est aujourd'hui compris **entre 520 et 540 euros** pour une personne vivant seule. Le montant-plafond pour les charges d'habitation, chauffage compris, est fixé à Paris à 160 euros. Hors loyers, impôts, frais de garde et de scolarité et pensions alimentaires, le budget « vie courante » est donc généralement fixé **autour de 700 euros**. Si ce montant, nettement supérieur aux minima sociaux, peut apparaître important, il convient de garder à l'esprit que cette limite budgétaire mensuelle ne doit pas être dépassée par le débiteur pendant plusieurs années, parfois jusqu'à huit ans.

- **L'accompagnement social**

Enfin, à l'initiative du Parlement, la loi a prévu que, si la situation l'exige et à tout moment de la procédure, la commission ou le juge peut inviter le débiteur surendetté à **solliciter une mesure d'aide sociale**, en particulier une mesure d'accompagnement social personnalisée (MASP).

Cependant, le recours aux mesures d'accompagnement social reste très **marginal**. Un sondage réalisé par la Banque de France auprès des correspondants régionaux indique qu'une mesure d'accompagnement social est préconisée par la commission dans seulement 5 % des cas.

Les **MASP** sont, quant à elles, très peu mises en œuvre du fait de leur lourdeur administrative, similaire à la procédure des tutelles.

¹ Ainsi que le précise la circulaire ministérielle du 29 août 2011, la commission peut cependant demander au débiteur de réduire certaines dépenses ou peut n'en tenir compte que dans certaines limites, dès lors qu'elles apparaissent manifestement excessives au regard de la situation du ménage.

² La commission peut relever le barème si cela est justifié par des frais de transport ou des frais de mutuelle santé inhabituellement élevés.

B. DES AVANCÉES LIMITÉES PAR DES DIFFICULTÉS DE COORDINATION JURIDIQUE ET POLITIQUE RÉCURRENTES

1. L'hétérogénéité de la qualité de la concertation entre les acteurs locaux

La commission de surendettement présente une composition profondément originale, associant les représentants de l'État, des services fiscaux, de la Banque de France, des consommateurs, des établissements de crédit, ainsi qu'une personne qualifiée dans le domaine juridique, généralement un avocat, et une personne qualifiée en économie sociale et familiale, généralement issue de l'accompagnement social. La loi a donné le droit de vote à ces deux derniers membres, bien que cette innovation soit d'une portée pratique faible, les décisions étant prises par consensus.

Ainsi que l'a prévu la loi, les règlements intérieurs de chaque commission, comprenant leur composition, ont été publiés, et sont disponibles sur le site Internet de la Banque de France.

Cependant, la composition de la commission de surendettement conserve les caractéristiques liées au profil historique des personnes surendettées. Le volet de prévention sociale et d'accompagnement social n'y est représenté qu'à travers le conseiller en économie sociale et familiale. Or, ce conseiller est parfois un représentant du Conseil général, parfois un représentant des associations familiales, parfois un représentant de la caisse d'allocations familiales.

En d'autres termes, la composition des commissions de surendettement ne lui permet pas encore de jouer, de façon complémentaire à sa mission historique, un **rôle de prévention sociale et de coordination des acteurs**, à l'image de celui joué, par exemple, par la commission de coordination des actions de prévention des expulsions locatives¹.

C'est pourquoi il vous est proposé de rendre obligatoire la **présence de la CAF et du Conseil général au sein des commissions de surendettement**. Cette participation systématique favoriserait les liens avec l'action sociale, dont les Conseils généraux ont la responsabilité, avec les personnels d'accompagnement social et avec les problèmes de logement².

Par ailleurs, les **échanges d'information et de méthodes entre les commissions d'une part et les juges du surendettement d'autre part** ne sont pas systématiques. Sans remettre en cause l'indépendance de la décision

¹ Ces commissions départementales ont été mises en place par le décret n° 2008-187 du 26 février 2008 relatif à la commission spécialisée de coordination des actions de prévention des expulsions locatives.

² La participation du Conseil général aux commissions de surendettement faisait l'objet d'un amendement de William Dumas n° CE 76, lors de la discussion parlementaire devant l'Assemblée nationale. Le Gouvernement avait précisé qu'il s'agissait d'une mesure d'ordre réglementaire.

du juge, l'organisation de rencontres annuelles, telle qu'elle a pu être relevée dans certains départements, permet de lever certaines incompréhensions dans les jurisprudences ou certains défauts de procédures. Il serait donc utile que les secrétariats des différentes commissions systématisent ce type de réunions, qui contribuent à la fluidité de la procédure et à la cohérence du traitement des dossiers de surendettement.

<i>Proposition n°11</i>	<i>Prévoir la participation du Conseil général et de la CAF à la commission de surendettement</i>
-------------------------	---

2. Les problèmes de procédure

L'application de la loi du 1^{er} juillet 2010 a incontestablement contribué à améliorer et accélérer le déroulement des procédures de surendettement. Un certain nombre de problèmes procéduraux demeurent cependant après l'entrée en vigueur de la loi et nuisent à la fluidité du traitement des situations de surendettement.

a) Avancer l'arrêté définitif des créances

L'arrêté du passif est prononcé au moment de la décision de recevabilité, mais il n'est définitif que passé le délai des contestations juridiques, soit après trente jours¹. Durant ce délai, les intérêts continuent de courir, ce qui explique un **écart entre le montant des dettes tel qu'il est pris en compte par la commission de surendettement** pour les mesures de redressement ou d'effacement qu'elle mettra en œuvre, et **le véritable passif du débiteur**. Cet écart explique qu'il peut être réclamé au débiteur une forme de « reste à payer », parfois important et source de confusion, même après la clôture du plan de redressement ou la décision d'effacement de la dette.

Sans supprimer la possibilité de recours juridique, il convient donc de prévoir que le montant du passif est définitivement arrêté tel qu'il s'établit au moment de la décision de recevabilité.

<i>Proposition n°12</i>	<i>Avancer la date d'arrêté définitif du passif au moment de la décision de recevabilité</i>
-------------------------	--

¹ Article L. 331-3 du code de la consommation.

b) Mettre fin aux recours distincts contre la recevabilité et l'orientation

Pour en assurer la transparence à l'égard des personnes surendettées, la loi a souhaité que soient bien distinguées **les différentes étapes de la procédure de surendettement**, en particulier la décision de recevabilité d'une part et la décision d'orientation d'autre part.

Pour consacrer cette distinction, elle a ouvert deux recours distincts, l'un contre la décision de recevabilité, l'autre contre la décision d'orientation¹.

En pratique, cependant, les décisions de recevabilité et d'orientation sont généralement **prises en même temps par les commissions**. De même, dans un souci légitime d'efficacité et de réduction des coûts, les services de la Banque de France informent par un courrier unique les parties prenantes de la recevabilité et de l'orientation.

Dès lors, les recours, généralement présentés par les créanciers, sont **formés indistinctement contre les deux décisions notifiées en même temps**, particulièrement lorsque la commission a orienté vers une procédure de rétablissement personnel. Ainsi que les juges auditionnés l'ont souligné, les créanciers ne savent eux-mêmes pas bien contre laquelle des décisions ils forment un recours : ils contestent, de façon générale, le fait que le débiteur puisse bénéficier de la procédure de surendettement et puisse voir ses dettes en partie ou en totalité effacées.

De surcroît, les créanciers les mieux informés peuvent faire deux recours distincts, l'un contre la recevabilité, l'autre contre l'orientation, **retardant d'autant le déroulement de la procédure**.

La distinction opérée par la loi crée plus de confusion que de transparence pour les débiteurs et pour les créanciers. Il est donc proposé que soient fusionnés les deux recours.

<i>Proposition n°13</i>	<i>Fusionner les recours distincts contre la décision de recevabilité et contre la décision d'orientation</i>
--------------------------------	--

c) Allonger le délai de suspension des mesures d'exécution

Ainsi qu'il a déjà été expliqué ci-dessus, la suspension des mesures d'exécution à compter de la décision de recevabilité, introduite par la loi, est limitée à un an. Ce délai est parfois trop court, en particulier lorsque plusieurs recours judiciaires ont été formés contre les décisions successives.

Aussi est-il proposé que **ce délai soit porté à dix-huit mois**.

¹ Article L. 331-3 du code de la consommation, IV : « Les décisions rendues par la commission en matière de recevabilité et d'orientation du dossier sont susceptibles de recours devant le juge du tribunal d'instance ».

<i>Proposition n°14</i>	<i>Allonger à 18 mois la durée maximale de suspension des mesures d'exécution après la déclaration de recevabilité</i>
-------------------------	--

d) Permettre aux commissions de ne pas passer par un plan amiable

En l'état actuel du droit, la mission des commissions de surendettement est prioritairement de parvenir à un accord amiable entre créanciers et débiteurs : l'article L. 331-7 du code de la consommation prévoit que ce n'est qu'en cas d'échec de la mission de conciliation que la commission peut imposer ou recommander au juge des mesures de redressement. Cette mission historique et toujours prioritaire explique, d'ailleurs, la composition des commissions, associant les représentants des créanciers et les représentants des consommateurs.

Cependant, la procédure de surendettement a progressivement évolué vers un objectif qui est **moins de concilier les parties que de traiter**, de la façon la plus adéquate et la plus pérenne possible, **la situation de surendettement du débiteur**. La diversification des mesures à la disposition de la commission et du juge, en particulier l'introduction de la procédure de rétablissement personnel par la loi du 1^{er} août 2003¹, a largement contribué à cette évolution.

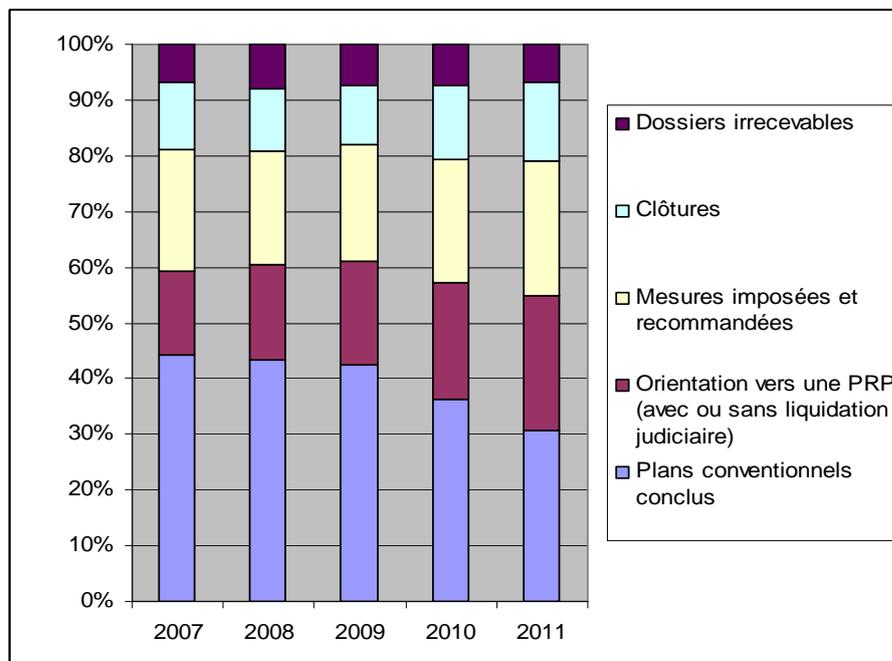
Or, l'application de la loi du 1^{er} juillet 2010 a rendu **plus difficile l'exercice de conciliation des parties**. En effet, le champ de la négociation amiable s'est réduit du fait de l'harmonisation vers le haut du budget « vie courante » d'une part, et de la réduction de la durée maximale des plans à huit ans d'autre part. En d'autres termes, les conditions posées aux mesures de redressement ont réduit la proportion de surendettés qui peuvent y répondre.

De plus, il apparaît que les créanciers eux-mêmes souhaitent aller vers des mesures recommandées ou imposées, pour des raisons comptables et fiscales. Ainsi, certaines recherches d'accords amiables sont « **factices** » et ne servent qu'à maquiller et **retarder la mise en œuvre annoncée de mesures imposées ou recommandées**.

¹ Loi n° 2003-710 du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine.

Sorties des procédures de surendettement

	2007 ¹	2008	2009	2010	2011
Plans conventionnels conclus	84 285	88 354	97 582	80 218	75 724
Orientation vers une PRP (avec ou sans liquidation judiciaire)	28 665	35 064	42 258	45 845	60 474
Mesures imposées et recommandées	42 059	41 538	47 942	48 936	59 842
Clôtures	22 867	22 961	24 333	29 149	35 224
Dossiers irrecevables	13 096	16 118	16 856	16 140	16 700



Source : Banque de France

Ces deux évolutions expliquent que, depuis 2007, le nombre d'orientation en PRP et de mesures imposées ou recommandées augmente, alors que celui de plans conventionnels conclus diminue. La conclusion de plans conventionnels, qui représentait près de 45 % des sorties de procédure en 2007, n'en représente plus que 30 % en 2011.

¹ Les années sont comptabilisées par la Banque de France à partir du mois d'avril pour se terminer au mois de mars de l'année suivante. Ainsi, l'année 2007 recouvre en réalité la période allant du 1^{er} avril 2007 au 31 mars 2008.

Ainsi, le passage obligé par la recherche d'un accord amiable retarde d'autant la mise en œuvre des mesures de redressement. C'est pourquoi il serait bon que la commission de surendettement puisse décider d'imposer ou de recommander des mesures sans rechercher d'accord amiable, dès lors qu'un tel accord ne peut manifestement pas être obtenu.

Cette modification confirmerait l'évolution des commissions de surendettement, qui sont passées du statut de commission de conciliation à celui d'instance administrative dont l'objectif est d'abord la recherche de solutions pérennes pour le débiteur.

<i>Proposition n°15</i>	<i>Permettre aux commissions de recommander ou d'imposer des mesures de redressement sans passer par un plan conventionnel, dès lors qu'un accord amiable est manifestement impossible</i>
-------------------------	--

e) Permettre, sous conditions, l'accès des auto-entrepreneurs aux procédures de surendettement

L'auto-entrepreneur est un entrepreneur individuel, inscrit comme tel au registre national des entreprises. Sauf dérogation, il est donc soumis aux règles qui s'appliquent aux entreprises individuelles, en particulier le fait que **les patrimoines personnel et professionnel sont confondus**.

Or, l'article L. 330-1 du code de la consommation dispose que la procédure de surendettement vise les débiteurs qui ne parviennent plus à faire face à leurs « dettes non professionnelles ». De ce fait les auto-entrepreneurs ne peuvent bénéficier de la procédure de surendettement, de la même manière qu'en sont exclus les entrepreneurs individuels, mais aussi les professions libérales par exemple.

Pourtant, contrairement aux travailleurs indépendants artisans ou commerçants, il n'est pas rare que **le montant des dettes professionnelles des auto-entrepreneurs soient marginales, voire insignifiantes, par rapport au montant de leurs dettes personnelles**. Ainsi, parce qu'ils ont choisi le statut d'auto-entrepreneur pour organiser une petite activité ponctuelle, certaines personnes, dont la dette est essentiellement personnelle, se retrouvent privées du bénéfice de la procédure de surendettement.

Sans être encore massifs, les cas d'irrecevabilité des dossiers des auto-entrepreneurs devant les commissions de surendettement posent un vrai problème aux personnes concernées, identifié par les juges et par les membres des commissions de surendettement eux-mêmes. Il faudrait donc **ouvrir le bénéfice des procédures de surendettement des particuliers aux**

auto-entrepreneurs, si la commission de surendettement estime que la situation personnelle et professionnelle du débiteur le justifie¹.

<i>Proposition n°16</i>	<i>Permettre l'accès des auto-entrepreneurs aux procédures de surendettement des particuliers, sous réserve de l'appréciation de la situation du débiteur par la commission de surendettement</i>
-------------------------	---

f) Coupler la durée d'inscription au FICP avec la durée maximale des plans de redressement

La réduction de la durée d'inscription au FICP procédait de la louable intention du législateur de faciliter le rebond des personnes surendettées, après apurement de leur dette.

La durée d'inscription au FICP a donc été réduite de huit ans avant la loi à cinq ans aujourd'hui. Dans le cadre d'une procédure de surendettement, la loi a cependant prévu que l'inscription est enregistrée pour la durée du plan conventionnel ou des mesures (imposées ou recommandées), sans pouvoir excéder huit ans. Toutefois, l'inscription est radiée au bout de cinq ans dès lors que le plan de redressement s'est déroulé sans incident.

Cette dernière exception apparaît, à l'usage, **incohérente**. Les mesures de redressement sont, par construction, établies de telle manière qu'aucune charge supplémentaire ne peut être admise dans le budget du débiteur. **La radiation du FICP est donc, pour les personnes en redressement, inutile, sinon dangereuse**. En effet, pendant une période qui peut aller jusqu'à trois ans, une personne surendettée encore soumise à un plan de redressement n'est plus fichée au FICP, et peut donc potentiellement à nouveau contracter des crédits.

Il est proposé que la durée d'inscription au FICP soit systématiquement couplée avec la durée totale des plans de surendettement des particuliers.

<i>Proposition n°17</i>	<i>Porter la durée d'inscription au FICP à huit ans pour les personnes ayant été déclarées recevables aux procédures de surendettement.</i>
-------------------------	---

¹ Les patrimoines étant confondus, il n'est pas possible d'instaurer un plafond de dettes professionnelles comme condition de recevabilité des auto-entrepreneurs. En revanche, la commission pourra, au cas par cas, estimer la nature de la situation du débiteur et déterminer si l'activité professionnelle exercée dans le cadre du statut d'auto-entrepreneur a été suffisamment irrégulière, ponctuelle ou économiquement marginale pour justifier sa recevabilité à la procédure de surendettement des particuliers.

3. L'absence d'articulation du droit du surendettement et du droit du logement

Parce que la procédure de surendettement des particuliers n'a pas été conçue comme le traitement d'un problème de **précarité sociale** qu'elle est pourtant partiellement devenue, son **articulation avec le droit du logement** n'a pas été garantie. Il est aujourd'hui impératif que les procédures de surendettement évoluent de façon à être compatibles avec le maintien de la personne surendettée dans son logement et la suspension des mesures d'expulsion.

Plusieurs situations sont, à cet égard, envisageables :

- **Débiteur propriétaire**

La loi a consacré une jurisprudence de la Cour de cassation en disposant que le seul fait d'être propriétaire ne pouvait constituer un motif d'irrecevabilité au bénéfice de la procédure de surendettement¹.

Cependant, la réduction de la durée des plans à huit ans conduit à envisager plus souvent la liquidation de l'immeuble pour apurer le passif. Or, le relogement coûte parfois plus cher et précarise durablement les personnes surendettées. C'est pourquoi il convient que **puisse être exclue la vente de l'immeuble, sous réserve qu'il serve de résidence principale à la famille.**

- **Débiteur propriétaire (prêt immobilier en cours de remboursement)**

La décision de recevabilité emporte interdiction, pour le débiteur, de payer les créances nées antérieurement au moment de la décision. Cette interdiction vaut donc également pour les arriérés de mensualités du prêt immobilier éventuellement contracté.

Il serait donc utile que l'interdiction de paiement des créances ne s'applique pas au paiement des **arriérés de mensualités du prêt immobilier**, sur décision judiciaire, lorsque ce paiement permet un maintien dans le logement.

- **Débiteur locataire**

D'après l'enquête typologique de la Banque de France de mars 2011, 79,7 % des débiteurs surendettés sont locataires. Ils représentent **88,4 % des personnes orientées en PRP.**

La procédure de surendettement peut s'opposer au maintien dans le logement loué à travers le jeu de la **clause résolutoire**. La plupart des baux d'habitation contiennent en effet une clause résolutoire, qui stipule que le locataire a deux mois, après réception d'un commandement de payer, pour

¹ Article L. 330-1 du code de la consommation.

rembourser ses dettes locatives, faute de quoi le bail est résilié et une procédure d'expulsion peut être engagée.

Or, le commandement de payer est valable s'il a été émis dans les deux mois précédant la décision de recevabilité ; dans un tel cas, la clause résolutoire est acquise et la procédure d'expulsion pourra être engagée.

Certes, le locataire peut **obtenir la suspension des effets de la clause résolutoire auprès du juge, mais à condition qu'il paie ses dettes locatives**. Ce paiement doit donc être coordonné avec la commission de surendettement, de façon à échapper à l'interdiction du paiement des créances après la décision de recevabilité.

De même, dans le cas d'un effacement des dettes (PRP), la clause résolutoire continue de jouer et le locataire surendetté n'est pas protégé de l'expulsion. L'**effacement des dettes** n'est pas juridiquement assimilé à un paiement ou une extinction de la dette, de telle sorte qu'il **n'éteint pas les effets de la clause résolutoire**. Pourtant, l'effacement a bien supprimé la possibilité, pour le débiteur, de régler les dettes en question. Si le commandement de payer a été émis avant l'ouverture de la PRP, le débiteur se retrouve donc, pour conserver son logement, dans la situation de **devoir payer une dette qui vient d'être effacée**.

Au total, l'articulation des procédures de surendettement avec le maintien du débiteur dans son logement bute sur une série de difficultés, qui tiennent à ce qu'il n'est pas fait de sort particulier à la dette de logement (dette locative ou mensualités de prêt immobilier). C'est pourquoi il est proposé que, sur recommandation de la commission de surendettement, **le juge puisse autoriser le débiteur à payer ses dettes de loyer ou ses mensualités de prêt immobilier, malgré la décision de recevabilité, dès lors que ce paiement permet le maintien du débiteur dans son logement**.

Proposition n°18	<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>
-------------------------	--

Par ailleurs, pour garantir l'efficacité de l'articulation avec le droit du logement, le versement des allocations personnalisées au logement et les procédures d'expulsions locatives, il faut prévoir la présence de la CAF et du Conseil général au sein des commissions de surendettement (*cf.* proposition n° 11).

C. DE LA PROCÉDURE À L'ACCOMPAGNEMENT : REPENSER LE PROBLÈME DU SURENDETTEMENT

1. L'accompagnement, l'arlésienne des réformes du surendettement

Conformément à son objectif limité au traitement des situations de surendettement issues d'un excès de crédit, la loi Neiertz de 1989, qui a créé les procédures de surendettement, n'a mis en place aucune mesure d'ordre social à destination des débiteurs surendettés.

Cependant, face au constat d'une évolution des situations de surendettement traitées par les commissions de surendettement¹, le législateur a souhaité **renforcer l'aspect social du traitement des situations de surendettement**. Ainsi la loi du 1^{er} août 2003 dite « **loi Borloo** » a-t-elle procédé à deux principaux aménagements. D'une part, elle a prévu la présence d'une personne qualifiée en économie sociale et familiale au sein des commissions de surendettement. D'autre part, elle a donné au juge la possibilité d'ordonner une enquête sociale ainsi que des mesures de suivi social du débiteur dans le cadre des PRP².

Ces aménagements à la marge n'étaient toutefois pas à la hauteur des enjeux de prévention et d'accompagnement social. Notre collègue, Philippe Dominati, avait bien identifié ce problème récurrent malgré les réformes successives du surendettement : « *L'ensemble des auditions conduites a montré qu'un volet essentiel manquait toujours, trente ans après sa mise en place, à la procédure de traitement des situations de surendettement : celui de l'accompagnement social. Bien souvent, en effet, le surendettement apparaît lié à la difficulté rencontrée par les débiteurs à gérer leur budget et à accorder à certaines dépenses les priorités qui s'imposent. Or, à cet égard, il est regrettable que les textes actuels ne permettent pas la prise en charge sociale des personnes dont la situation financière est examinée par les commissions de surendettement.* »³

En dépit de ce constat clair et partagé, les mesures d'accompagnement social mises en place par la loi du 1^{er} juillet 2010 s'avèrent largement insuffisantes.

En donnant un **droit de vote à la personne qualifiée en économie sociale et familiale**, elle n'a fait que confirmer la pratique des décisions par consensus.

Elle a également donné à la commission la possibilité d'inviter, à tout moment de la procédure, le débiteur à **solliciter une mesure**

¹ Cf. *Rapport de Jean-Jacques Hyst, déjà cité.*

² *Article L 332-9 du code de la consommation, dans sa version de 2003 à 2010 : « Le juge peut ordonner des mesures de suivi social ».*

³ *Rapport de Philippe Dominati déjà cité, p. 273.*

d'accompagnement social¹, notamment une mesure d'accompagnement social personnalisée (MASP) dont l'objectif est d'aider les personnes fragilisées à gérer les prestations sociales dont elles bénéficient².

Force est de constater que la mise en place de mesures d'accompagnement social reste très marginale. L'ensemble des personnes auditionnées ont souligné que ce « *volet essentiel* » était toujours cruellement absent. Les commissions de surendettement usent d'autant moins de cette possibilité que le **caractère essentiellement écrit** de la procédure peut partiellement **masquer la réalité des difficultés sociales profondes et multifformes** auxquelles sont confrontés certains débiteurs surendettés.

De ce point de vue, la loi a même, paradoxalement, réduit l'information du débiteur sur la procédure elle-même à travers la mise en place des **procédures de rétablissement personnel sans liquidation judiciaire**, qui se déroulent sans audience. En effet, cet allègement de la charge des tribunaux éloigne encore davantage le débiteur surendetté de l'information et de l'explication orale de la procédure, que **l'audience devant le juge** est sans doute, aujourd'hui, la seule à organiser de façon systématique.

Au total, l'accompagnement social est aujourd'hui le grand absent du traitement du surendettement. Malgré le constat répété d'une précarité sociale croissante des personnes surendettées, les lois successives, dont la loi du 1^{er} juillet 2010, n'ont pas su répondre à ce défi en mettant en place un **dispositif global de prévention et de prise en charge sociale**.

2. L'éducation et l'accompagnement à tous les stades du surendettement

La mise en place d'un dispositif global d'accompagnement en matière budgétaire et financière, seul à même de prévenir efficacement l'augmentation continue du phénomène du surendettement est nécessaire. Ce dispositif doit s'étaler et être modulé à différentes étapes de la vie, en fonction des enjeux budgétaires auxquels chaque personne est confrontée.

a) Au stade de l'entrée dans la vie d'adulte : l'éducation budgétaire

Le premier volet du dispositif proposé est un **renforcement de l'éducation à la gestion d'un budget familial**.

Les acteurs des commissions de surendettement auditionnés ont tous souligné que la majorité des personnes surendettées sont caractérisées par un **manque de culture financière et une méconnaissance des notions et des pratiques fondamentales de la gestion budgétaire**. Cette méconnaissance

¹ Article L. 331-3 du code de la consommation.

² Le dispositif des MASP, créé par la loi du 5 mars 2007, est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2009. Il n'a cependant pas encore été mis en place dans tous les départements.

est, du reste, répandue au-delà des cas de surendettement, sur l'ensemble de la population française, notamment la population jeune.

Or, le calcul d'un budget familial a disparu des programmes scolaires. L'entrée dans la vie adulte, qui se traduit par la nécessité de gérer seul un budget personnel, devrait pourtant être **préparée en amont par des modules d'éducation budgétaire**, qui pourraient être prévus à la fin de chaque cycle scolaire (primaire, collège et lycée). Cette proposition avait déjà fait l'objet d'un amendement proposé par votre rapporteur Muguette Dini lors de la discussion du projet de loi en commission spéciale¹.

A côté des modules d'éducation budgétaire spécifiques, il pourrait être envisagé que les **disciplines enseignées intègrent des exercices de gestion budgétaire** : ainsi en mathématiques, ou en sciences économiques et sociales, où les exercices de calcul ou les cas pratiques devraient davantage s'inspirer de situations de gestion concrète et quotidienne d'un budget familial.

Proposition n°19	<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>
-------------------------	--

b) Au stade des premières difficultés financières : développer les instruments de détection et d'accompagnement budgétaire

Le manque d'éducation budgétaire et l'absence d'information sur les possibilités d'aides et sur les procédures de surendettement se font particulièrement sentir au stade des premières difficultés financières, caractérisé par les premiers retards de paiement, les premiers impayés, ou encore la souscription d'un nouveau crédit pour faire face aux échéances des crédits existants.

C'est à ce stade du « **malendettement** » que l'accompagnement social est, sans doute, le plus absent. Cette absence est indirectement signalée par le travail spécifique mené par le **bureau des banques et des établissements de crédit, au sein de la Direction générale du Trésor**. Plusieurs agents sont en effet affectés au traitement et au suivi du courrier des citoyens dont le bureau est destinataire et qui a généralement trait aux difficultés bancaires et financières. Ces nombreux courriers témoignent du fait que, si des procédures et des accompagnants sociaux existent, ils sont encore **mal identifiés et méconnus**.

¹ Amendement n° 98 de Muguette Dini, qui prévoyait que « La formation à la gestion du budget familial s'inscrit dans le cadre des programmes nationaux de formation prévus par l'article L. 311-1 du code de l'éducation nationale dans les conditions fixées par voie réglementaire. »

Pour prévenir le surendettement au stade du malendettement, la Banque postale a mis en place une **expérience avec l'association CRESUS (Chambre Régionale de Lutte contre le Surendettement Social)**, qui a été étendue par conventions successives à de nombreux établissements bancaires et de crédit. Il s'agit d'une plate-forme téléphonique, gérée par l'association, vers laquelle sont orientés les clients pour lesquels les établissements ont repéré des premiers signes de difficultés financières. Avec leur accord, ils sont alors accompagnés par le personnel associatif, qui les aide à identifier les problèmes financiers et à reconstruire leur budget. En cas de difficultés plus importantes, ils peuvent être orientés et guidés à travers la procédure de surendettement.

Cette expérience innovante, dans les locaux de l'association, revêt encore un caractère artisanal. Elle témoigne cependant d'une évolution dont il est souhaitable qu'elle se confirme et se généralise. Cette évolution se caractérise par trois principaux éléments :

- un **effort de détection du malendettement dès les premières difficultés financières**, avant l'apparition d'un surendettement ;

- une **détection par les établissements financiers eux-mêmes**, qui sont les premiers et les mieux informés sur les difficultés budgétaires de leurs clients. De ce point de vue, la plupart des établissements auditionnés ont souligné qu'ils développaient et affinaient progressivement leurs modèles de détection ;

- un **accompagnement modulé en fonction du niveau de difficultés financières rencontrées**. Il s'agit de développer d'autres outils d'accompagnement que la seule orientation vers les procédures de surendettement, qui doit être un ultime recours si l'accompagnement budgétaire et l'information sur les aides disponibles s'avèrent inefficaces.

c) Au stade du traitement : accompagner une procédure écrite d'un suivi social personnalisé systématique en cas de redépôt

Au vu de l'évolution des profils sociologiques des dossiers de surendettement d'une part et de l'inefficacité de la possibilité existante de « solliciter » une mesure d'accompagnement social d'autre part, il convient de **rendre obligatoire la nomination d'un référent social pour les personnes qui redéposent un dossier devant les commissions de surendettement**.

Le **redépôt** d'un dossier, qui représente près de 39 % des dossiers déposés en commission de surendettement, est, en effet, généralement le signe que la personne surendettée ou bien est une **personne très fragilisée socialement**, ou bien n'a pas **su adapter et équilibrer son budget** à l'issue de la première procédure de surendettement ou d'un moratoire de deux ans. Dans les deux cas, le redépôt signale une forme d'échec de la première procédure de surendettement ; la seconde devrait donc comporter un suivi plus attentif et davantage personnalisé, à travers un référent social.

Le référent social aura d'abord pour tâche de **guider le débiteur dans la procédure de surendettement**, qui est une procédure écrite où sont prises des décisions successives dont les débiteurs ne comprennent pas toujours les enjeux. Les juges, lors des audiences, constatent en effet que bien des débiteurs n'ont pas compris les raisons et les conséquences qui s'attachent à la décision judiciaire.

Ce travail d'explication du fonctionnement de la procédure de surendettement sera d'autant mieux réalisé que la Banque de France a mis en place, dans certaines de ses implantations, un programme de **formation du personnel d'accompagnement social** sur les procédures de surendettement. Il serait utile que ce programme de formation soit généralisé.

Le référent social jouera également un **rôle d'accompagnement budgétaire**, particulièrement lorsque la procédure de surendettement se traduit par une nécessaire adaptation du train de vie de la personne surendettée. La déficience du suivi et de l'accompagnement dans le sens d'une adaptation du niveau de vie, en particulier au stade des moratoires de deux ans qui sont souvent mis en place, explique en partie, d'ailleurs, la forte proportion de redépôts de dossiers de surendettement, qui reste stable autour de 38 % depuis 2007¹.

Enfin, de façon plus classique, le référent social jouera **un rôle d'assistance sociale** dans le cadre d'une procédure lourde et longue, au cours de laquelle les débiteurs sont dans une situation de détresse financière et psychologique forte, indépendamment de leur milieu social et de leur niveau de revenus.

En définitive, il apparaît que, sans une vraie possibilité d'accompagnement budgétaire et social, la rapidité des procédures voulue et réalisée par la loi confine à la banalisation. Une généralisation de l'accompagnement est le **volet complémentaire de la fluidité des procédures de surendettement**, aujourd'hui quasiment garantie, en assurant l'assimilation et la pérennité des décisions prises.

L'argument généralement opposé à la proposition d'un référent social obligatoire consiste à dire que l'accompagnement social n'est efficace que s'il résulte d'une démarche volontaire de la part de la personne accompagnée. Si ce constat d'ordre général se vérifie, il ne s'applique cependant pas à une partie de la population particulièrement fragilisée. De plus, il ne s'applique qu'imparfaitement au traitement du surendettement, où le sentiment de l'humiliation est particulièrement fort.

En tout état de cause, en devenant obligatoire et systématique dans les cas de redépôt, la nomination d'un référent social perdrait de son caractère humiliant et deviendrait, paradoxalement, **plus facilement acceptable** pour les personnes concernées. D'ailleurs, ces personnes, souvent fragilisées, sont

¹ Voir le baromètre du surendettement du premier trimestre 2012, Banque de France.

généralement déjà connues et suivies par les services sociaux à travers d'autres mécanismes (Conseil général, CAF, etc.).

En tout état de cause, **nomination systématique ne vaut pas suivi social « forcé »**. Il s'agit seulement de s'assurer que les personnes surendettées ont un référent social ; la densité du suivi sera ensuite fonction de l'attente et des besoins de la personne surendettée.

La Banque de France souligne que l'un des problèmes auxquels les commissions sont confrontées dans le cadre de l'accompagnement social est l'**absence de structures d'accueil** précises et identifiées vers lesquelles orienter les débiteurs surendettés. Pour favoriser le développement de telles structures, la Banque de France a mis en place en avril 2012, pour la commission de surendettement de Paris, un partenariat avec le Crédit Municipal de Paris qui assure, *via* une plate-forme téléphonique, le relai entre les personnes admises aux procédures de surendettement et les structures associatives d'accueil et de suivi. La présente proposition devrait contribuer à généraliser ces pratiques.

<i>Proposition n°20</i>	<i>Prévoir la nomination systématique par la Commission de surendettement d'un référent social au moment de la décision de recevabilité d'un redépôt de dossier de surendettement</i>
--------------------------------	--

IV. LE REGISTRE NATIONAL DES CRÉDITS AUX PARTICULIERS : UNE RÉFLEXION À POURSUIVRE

Après des débats animés au Sénat et à l'Assemblée nationale, le législateur a prévu que soit constitué un comité chargé de préfigurer la création d'un registre national des crédits aux particuliers. Dans le cadre de leurs auditions et de leurs visites sur le terrain, vos rapporteurs ont été systématiquement confrontés à des positions affirmées, diverses et souvent contradictoires, concernant le principe de la création de ce répertoire, également appelé « fichier positif ».

Il convient de rappeler ces positions afin de fournir un cadre global de réflexion à la fois sur le registre national des crédits lui-même et sur la question du crédit à la consommation et du surendettement dans son ensemble.

A. LES ARGUMENTS EN FAVEUR DU REGISTRE NATIONAL

Les principaux arguments avancés en faveur du registre national sont relatifs à des problèmes d'ordre économique et d'ordre social :

- Le registre national des crédits permettrait de **prévenir le surendettement actif**, en limitant la possibilité de « surconsommation » de crédits. Si cet excès de crédits est considéré comme directement responsable d'environ 20 % du surendettement, cette estimation ne tient pas compte du fait que les « accidents de la vie » ne conduisent, le plus souvent, au surendettement que dans la mesure où une « surconsommation » de crédits a permis de compenser momentanément la perte de revenus. C'est principalement cet objectif de prévention que poursuivent certaines associations, notamment les associations familiales ou encore CRESUS, qui sont favorables au registre national des crédits.

- En plus de réduire le nombre de dossiers de surendettement en limitant le surendettement actif, le registre national des crédits aurait pour avantage de **réduire le montant moyen de dettes** des dossiers de surendettement. L'endettement moyen d'un dossier de surendettement est ainsi de 38 800 euros, en France, au premier trimestre de l'année 2012, contre 28 500 euros, en Allemagne, qui dispose d'un fichier géré par le secteur privé et 15 000 euros, en Belgique, qui dispose d'un fichier géré par la Banque centrale¹.

- Le registre national des crédits permettrait d'élargir l'**accès au crédit**. Les critères d'octroi du crédit établis par les établissements de crédit écartent actuellement, de façon presque systématique, les personnes en contrat à durée déterminée ou en intérim. En effet, les seuls critères d'octroi fiables sont ceux relatifs aux ressources, si bien que les établissements privilégient les

¹ Données de la Banque de France, et chiffrages réalisés par CRESUS. Ces chiffres sont cependant à relativiser dans la mesure où la méthodologie de calcul diffère sensiblement.

personnes aux ressources stables, indépendamment de leurs charges. Le registre national des crédits offrirait aux établissements de crédits une vision, fiable bien que partielle, des charges de leurs clients. On peut donc penser qu'ils seraient ainsi plus enclins à prêter à des personnes dont les ressources sont certes moins certaines, mais dont les charges sont plus faibles.

- Le registre national des crédits permettrait de **renforcer la concurrence** sur le marché du crédit à la consommation, qui est, en France, un marché très concentré, dominé par les grands établissements bancaires. En effet, le registre national des crédits permettrait aux nouveaux entrants étrangers et aux petits établissements de crédit de développer, à moindre coût, une connaissance de la clientèle que les grands acteurs, du fait de la taille de leur base de données, sont aujourd'hui les seuls à avoir. Cela explique l'opposition entre les établissements de crédit les plus importants, qui se prononcent contre le registre national des crédits, et les petits établissements de crédit, qui se prononcent en faveur du répertoire. Notre collègue Philippe Dominati avait déjà souligné que c'était là l'intérêt le plus certain du registre national des crédits¹.

- Enfin, certains considèrent qu'il faut créer, en France, un registre national des crédits avant qu'il ne soit imposé par l'**Union européenne**. En effet, il n'est pas impossible que l'Union européenne demande la création, dans les différents États, de répertoires de ce type, qui existent d'ores et déjà dans pratiquement tous les États membres et permettent d'ouvrir le marché national aux nouveaux entrants étrangers. Dans cette hypothèse, la France aurait tout intérêt à disposer déjà de son propre fichier, en ayant défini au préalable le cadre et les règles dont elle souhaite qu'il soit doté, notamment en matière de protection des données personnelles.

B. LES ARGUMENTS À L'ENCONTRE DU REGISTRE NATIONAL

Il existe, à l'inverse, de nombreux arguments contre la mise en place d'un tel registre :

- Le premier argument utilisé à l'encontre du registre national des crédits a trait à la **protection des données personnelles et des libertés publiques**. Selon le rapport du comité de préfiguration, le répertoire recenserait les crédits de près de 25 millions de personnes, contre 2,5 millions de personnes pour l'actuel FICP. Alex Türk, alors Président de la Commission Nationale Informatique et Libertés (CNIL), a rappelé dans une lettre au Ministre de l'économie et des finances datée du 14 septembre, ses réserves quant à un fichier qui permettrait de « *collecter et de diffuser des informations concernant d'innombrables personnes auxquelles aucune faute contractuelle n'est imputable* ». Cependant, il convient de rappeler qu'il existe d'ores et déjà

¹ Rapport déjà cité n° 447 de Philippe Dominati, pp. 129 et sq.

des fichiers rassemblant des données plus intrusives, connues par les établissements, à travers les cartes bleues par exemple. Par ailleurs, les modalités de consultation des données peuvent être encadrées par le gestionnaire.

- En lien avec le premier argument, il est avancé que le répertoire pourrait être utilisé par les établissements de crédit à des fins de **démarchage**. Les établissements identifieraient les clients dont les charges financières sont suffisamment basses pour qu'il leur soit proposé de nouveaux crédits. Cependant, ainsi qu'il a déjà été mentionné, les modalités de consultation des données peuvent être encadrées, et les motifs de cette consultation limitativement énumérés.

- D'après les établissements de crédit présents à l'international, l'existence d'un fichier positif dans un pays donné ne ferait **pas diminuer le coût du risque**. En d'autres termes, son impact sur la proportion d'impayés et de dossiers de surendettement ne serait pas avéré. Cet argument rejoint l'idée selon laquelle le surendettement n'est pas essentiellement lié à un excès de crédit, ce qui rendrait le registre national des crédits inopérant. C'est la raison pour laquelle certaines associations de consommateurs sont défavorables à sa création.

- Enfin, le **coût financier initial et de gestion** du registre national des crédits est jugé disproportionné par rapport à ses avantages en termes de prévention du surendettement. D'après le rapport du comité de préfiguration, le coût de mise en place se chiffre à environ 20 millions d'euros pour la Banque de France et entre 525 et 820 millions d'euros pour les établissements de crédit ; le coût de fonctionnement annuel s'élèverait à environ 35 millions d'euros pour la Banque de France, et entre 37 et 76 millions d'euros pour les établissements de crédit. A cet égard, il convient de rappeler que, malgré ce coût, certains établissements de crédit sont généralement favorables au registre national des crédits, car il leur permettrait, selon eux, de diminuer d'autant le coût du risque.

C. LES RECOMMANDATIONS DES RAPPORTEURS

Un groupe de travail, rassemblant des sénateurs de différentes commissions, a été créé au Sénat pour réfléchir aux suites à donner au rapport remis par le comité de préfiguration présidé par Emmanuel Constans, Président du Comité consultatif du secteur financier.

Vos rapporteurs s'en remettent aux conclusions de leurs collègues, qui doivent être connues à l'automne 2012. Cependant, les travaux effectués les conduisent à **leur adresser trois principales recommandations** :

- En tout état de cause, le registre national des crédits ne doit être **qu'un élément de la vérification de la solvabilité**. Il ne doit pas se substituer aux pièces justificatives aujourd'hui exigées, ni à celles proposées dans le présent rapport. Le registre national ne fournit qu'une image partielle des

seules charges d'une personne. Une vérification efficace et globale de la solvabilité doit prendre en compte les autres charges, contractées en France ou à l'étranger, mais aussi les ressources de la personne.

- Si le registre national est principalement présenté comme un moyen de prévenir le surendettement et de limiter le montant des dettes présentées en procédure de surendettement, il poursuit également d'autres objectifs, notamment l'accroissement de la concurrence sur un secteur très concentré. Il convient donc d'**apprécier sa pertinence à l'égard de l'ensemble des objectifs** qu'il poursuit, et non seulement à l'égard de l'objectif de la prévention du surendettement.

- La création du registre national des crédits ne doit pas nécessairement s'opérer dans les conditions décrites par le comité de préfiguration. En effet, sans remettre en cause l'apport technique du rapport du comité (notamment sur l'identifiant), un **calibrage** différent peut être adopté. Ainsi, la conservation des données recueillies peut être limitée en fonction de l'objectif poursuivi. Par exemple, si l'objectif principal est la lutte contre le surendettement par excès de crédit, la conservation des seules souscriptions et utilisations de crédit des douze derniers mois, voire une simple information du rythme de nouvelles souscriptions, suffiraient à **détecter les comportements de cavalerie** masquant des difficultés budgétaires.

CONCLUSION

La loi du 1^{er} juillet 2010 portant réforme du crédit à la consommation avait un objectif clair : encadrer et responsabiliser les pratiques en matière de crédit à la consommation pour prévenir efficacement et durablement les difficultés d'endettement des ménages. Dans le même temps, elle cherchait à mieux accompagner ces difficultés dans le cadre de procédures de surendettement plus rapides et plus protectrices.

La loi répondait ainsi à une **double urgence, économique et sociale**. Ce constat irrigue l'ensemble de ses dispositions, qui forment un ensemble cohérent pour prévenir l'entrée dans le crédit à l'insu du client et endiguer certaines pratiques nocives du crédit à la consommation, notamment du crédit renouvelable.

Cohérente et globale dans ses dispositions, la loi a été également **bien appliquée** par le précédent Gouvernement. Outre le nombre de textes réglementaires publiés, il convient de souligner l'effort de concertation des différents acteurs organisée pour chacun des textes réglementaires.

La loi a été globalement bien appliquée par les établissements de crédit, pour lesquels elle a représenté un **coût opérationnel et financier** important. Elle a accéléré un processus de **recomposition du paysage du crédit à la consommation**, où le crédit amortissable se substitue progressivement, sur certains montants, au crédit renouvelable, dont les taux et les durées de remboursement ont été par ailleurs réduits.

Cependant, le bilan de la mise en application de la loi montre que cette dernière est restée **incomplète** en ne posant pas certaines barrières ou garde-fous pourtant nécessaires à la protection du consommateur. C'est le cas, principalement, du démarchage commercial, de la vérification de la solvabilité de l'emprunteur, ou encore des cartes associant crédit et fidélité : autant de domaines où le législateur n'a, peut-être, pas assez pris en considération la réalité pratique des modes de commercialisation du crédit.

De la même manière, la mise en application de la loi a indéniablement permis une amélioration du **déroulement des procédures de surendettement**, qui s'en trouvent **simplifiées et accélérées**. Cependant, elle a effleuré, sans y répondre, le problème structurel du fonctionnement des commissions de surendettement, qui sont encore inadaptées au nouveau profil des populations qu'elles accueillent, de plus en plus fragilisées socialement. Aussi convient-il de **repenser profondément le rôle et les missions** des procédures de surendettement, pour y intégrer de façon transversale une dimension de prévention sociale.

Au total, les modifications à apporter ne constituent pas une remise en cause des acquis de la loi. Elles en sont, au contraire, un **prolongement dans le sens d'une protection accrue des consommateurs et d'une prévention efficace et durable du surendettement**.

LISTE DE PROPOSITIONS

<i>Proposition n°1</i>	<i>Permettre aux services de contrôle de réaliser des contrôles anonymes</i>
<i>Proposition n°2</i>	<i>Disposer, au sein des administrations centrales, de statistiques consolidées et cohérentes entre la Banque de France et les fédérations professionnelles, notamment sur le crédit renouvelable et le regroupement de crédits</i>
<i>Proposition n°3</i>	<i>Élargir la notion de lots promotionnels aux réductions en numéraire</i>
<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°8</i>	<i>Renforcer la réglementation applicable à la profession d'intermédiaires de crédit, de façon à la rapprocher de celle applicable à la profession bancaire</i>
<i>Proposition n°9</i>	<i>Limiter les durées de remboursement dans le cadre des regroupements de crédits</i>
<i>Proposition n°10</i>	<i>Prolonger le travail du comité de suivi et l'élargir au suivi de l'évolution des utilisations de découverts bancaires</i>
<i>Proposition n°11</i>	<i>Prévoir la participation du Conseil général et de la CAF à la commission de surendettement</i>
<i>Proposition n°12</i>	<i>Avancer la date d'arrêté définitif du passif au moment de la décision de recevabilité</i>
<i>Proposition n°13</i>	<i>Fusionner les recours distincts contre la décision de recevabilité et contre la décision d'orientation</i>
<i>Proposition n°14</i>	<i>Allonger à 18 mois la durée maximale de suspension des mesures d'exécution après la déclaration de recevabilité</i>

<i>Proposition n°15</i>	<i>Permettre aux commissions de recommander ou d'imposer des mesures de redressement sans passer par un plan conventionnel, dès lors qu'un accord amiable est manifestement impossible</i>
<i>Proposition n°16</i>	<i>Permettre l'accès des auto-entrepreneurs aux procédures de surendettement des particuliers, sous réserve de l'appréciation de la situation du débiteur par la commission de surendettement</i>
<i>Proposition n°17</i>	<i>Porter la durée d'inscription au FICP à huit ans pour les personnes ayant été déclarées recevables aux procédures de surendettement</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 référent social au moment de la décision de recevabilité d'un redépôt de dossier de surendettement</i>

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie, le mardi 19 juin 2012, sous la présidence de M. David Assouline, la commission a procédé à l'examen du rapport de Mmes Muguette Dini et Anne-Marie Escoffier sur l'application de la loi n° 2010-737 du 1er juillet 2010 portant réforme du crédit à la consommation.

M. David Assouline, président. – Alors que la France avait les yeux rivés sur la campagne électorale, Muguette Dini et Anne-Marie Escoffier ont procédé à l'évaluation de la loi portant réforme du crédit à la consommation de 2010, dite loi Lagarde. Si le sujet ne suscite pas forcément la curiosité des médias, il touche un très grand nombre de Français au quotidien. C'est la valeur ajoutée de notre commission que de lui consacrer des travaux qui, j'en suis persuadé, feront date par leur qualité et méritent d'être portés à la connaissance du plus grand nombre.

Je rappelle que la réunion est ouverte à la commission des finances, qui avait été saisie au fond de ce texte.

Mme Muguette Dini, co-rapporteur. – En janvier 2012, l'un des principaux établissements spécialisés dans le crédit renouvelable a annoncé un plan de restructuration accompagné de la suppression de plusieurs centaines d'emplois. Faut-il y voir un effet de l'application de la loi Lagarde ou de la crise ? Nul ne peut le dire exactement. On peut noter que dans le même temps, d'après les statistiques de la Banque de France de 2011, le nombre de dépôts de dossiers de surendettement a fortement augmenté...

Notre rapport s'ouvre sur un bref rappel des objectifs de la loi Lagarde : un emprunteur mieux éclairé, un emprunteur mieux protégé et un prêteur davantage responsabilisé. Ce texte, le plus structurant depuis la loi Neiertz de 1989, concluait un travail de longue haleine, qui s'est traduit par de nombreuses propositions de loi. Il a rempli partiellement ses objectifs ; il est temps de le compléter et de l'améliorer.

Durant trois mois, nous avons auditionné vingt personnes et effectué quatre déplacements : à Lyon, Lille, Strasbourg et en Seine-Saint-Denis, tous lieux stratégiques pour le surendettement. Au terme de cette enquête, il apparaît que l'application de la loi est satisfaisante. La concertation sur la rédaction des décrets a été réelle, en amont comme en aval. Le texte comportait 35 mesures d'application, il en reste seulement quatre à prendre et, de surcroît, sur des aspects qui ne sont pas fondamentaux. Au total, le taux d'application est de 90%, ce dont on peut se réjouir.

Dans une deuxième partie du rapport, Anne-Marie Escoffier et moi-même détaillons la restructuration profonde du crédit à la consommation qu'a entraînée la loi Lagarde. Pour les organismes de crédit, la mise en conformité avec la réforme a été un chantier lourd et coûteux, à commencer par l'encadrement de la publicité. Celui-ci passe par le renforcement des mentions obligatoires qui doivent figurer dans une police de taille plus importante que

les autres éléments du texte. Il s'agit des principales données du crédit, illustrées par un exemple représentatif, ainsi que de la mention : « Un crédit vous engage et doit être remboursé. Vérifiez vos capacités de remboursement avant de vous engager. » Il est interdit en outre de prétendre que le crédit améliore la situation financière de l'emprunteur.

Deuxième chantier, la refonte des contrats. En principe, un encadré résumant les principales caractéristiques du crédit doit les rendre plus lisibles ; la liasse contractuelle est plus complète, à telle enseigne qu'elle compte parfois 36 pages ! Un emprunteur moyen y comprend-il quelque chose ? La question est posée.

Je précise que, pour mettre un terme à ces crédits qu'on n'avait jamais fini de rembourser, le crédit renouvelable peut évoluer en un crédit amortissable. En outre, la loi a fixé la durée de remboursement du crédit renouvelable à 36 mois pour un crédit inférieur à 3 000 euros et à 60 mois pour un crédit supérieur à 3 000 euros. En outre, la mensualité comporte dorénavant une part non négligeable de remboursement du capital.

Troisième chantier, la formation des vendeurs, une obligation que les organismes de crédit avaient largement anticipée. Les programmes concernent les responsables de vente, les vendeurs de crédit mais aussi les vendeurs en magasin. L'obligation de formation, confirmée par une attestation à présenter en cas de contrôle, entre en vigueur au 1^{er} juillet 2012.

Enfin, le chantier informatique qui, selon les organismes de crédit a coûté davantage que le passage du franc à l'euro et la prévention du *bug* de l'an 2000. Je rappelle que la chaîne informatique permet notamment à la maison-mère de valider ou de refuser à distance un crédit.

Le contrôle est indispensable pour une bonne application de la loi. Deux institutions en sont chargées : l'Autorité de contrôle prudentiel, qui intervient *a priori*, et, la Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) qui est chargée de constater les manquements sur le terrain. Pour l'heure, la DGCCRF a lancé une enquête nationale ainsi que des enquêtes locales ciblées. Ces derniers mois, le but était pédagogique : accompagner les professionnels, plutôt que les sanctionner – ce qui viendra dans un second temps. Pour améliorer le contrôle sur l'information orale délivrée par le vendeur, nous suggérons d'autoriser les agents de la DGCCRF à travailler de manière anonyme.

Quel a été l'impact de la loi de 2010 sur le marché du crédit à la consommation ? Depuis la forte baisse de 2009, le marché était resté globalement stable. Au premier trimestre 2012, il a cependant accusé une forte baisse de 10,5%. Il faut certainement y voir aussi l'impact de la crise et des incertitudes liées à la période électorale, auquel le marché de l'immobilier est très sensible. Cela dit, le recours au crédit renouvelable diminue : en 2011, il a baissé de 6,5% tandis que les prêts personnels amortissables ont augmenté de 8,4%. Autrement dit, le crédit renouvelable commence à se recentrer sur sa vocation originelle : des crédits de trésorerie pour des achats de faible

montant. Entre 2010 et 2011, le nombre de crédits renouvelables supérieurs à 3 000 euros a baissé de 26%.

Cette diminution en volume du crédit renouvelable s'accompagne d'une réduction de la durée et du coût du crédit, mais seulement dans le cas d'une utilisation unique. Nous manquons de chiffres pour mesurer le phénomène de réutilisation de crédit. De là notre proposition de statistiques consolidées et cohérentes entre la Banque de France et les fédérations professionnelles sur le crédit renouvelable et le regroupement de crédits.

Malgré ces avancées, l'application de la loi est trop restrictive, ce qui n'est pas conforme à ce que Mme Lagarde ni le législateur ont voulu. Les publicités sont encadrées, mais les sollicitations commerciales restent trop nombreuses. Je pense notamment aux relances pour inciter les clients à atteindre leur plafond de crédit ; le démarchage par téléphone ou courrier continue. Nous préconisons d'élargir la notion de lots promotionnels aux réductions en numéraire et d'interdire le démarchage commercial.

De même, il faut interdire les cartes « confuses » que proposent les grandes surfaces à leurs clients. Souvent, le client veut simplement voir sa fidélité récompensée sans disposer forcément d'une nouvelle carte de crédit.

La formation, qui n'est pas toujours totalement assimilée par les vendeurs de terrain, est à poursuivre. Dans les grandes surfaces, les vendeurs proposent souvent un crédit. Si la vente dépasse 1 000 euros, ils doivent faire mention de la possibilité d'un crédit amortissable. Ils doivent être incités à proposer d'abord l'achat comptant puis, si ce n'est pas possible, la souscription d'un crédit amortissable ; le crédit renouvelable ne doit venir qu'ensuite.

Enfin, la vérification de la solvabilité est à renforcer. Aujourd'hui, les vendeurs ont l'obligation de remplir une fiche de dialogue qui, comme son nom l'indique, est largement déclarative. Aujourd'hui, aucune pièce justificative n'est exigée pour un crédit inférieur à 1 000 euros ; un justificatif de domicile, une pièce d'identité et un justificatif de revenu suffisent pour un prêt supérieur à 1 000 euros. Vérifier sérieusement la solvabilité de l'emprunteur suppose d'évaluer ses ressources mais de prendre aussi en compte ses charges. Cela impose, à notre sens, de rendre obligatoire la présentation des trois derniers relevés de compte bancaire pour toute souscription de crédit.

Pour terminer, quelques pistes d'amélioration. Des activités connexes au crédit à la consommation restent mal surveillées. C'est le cas du regroupement de crédits, qui fait souvent figure de dernier recours avant le dépôt d'un dossier de surendettement. Il présente l'inconvénient majeur d'allonger les durées de remboursement, parfois jusqu'à dix ans. Or, durant cette longue période, le souscripteur peut connaître bien des aléas. Il faut donc, à notre sens, soumettre les intermédiaires de crédit aux mêmes règles que les banques et organismes de crédit et limiter les durées de remboursement des opérations de regroupement de crédits.

Autre point, l'assurance sur le crédit, qui est souvent obligatoire pour les crédits immobiliers ou les prêts automobile. Seuls les emprunteurs les plus avertis savent qu'elle peut être découplée du prêt. Il faut remédier au manque de communication sur ce point.

Enfin, les découverts bancaires. Ils progressent à mesure que diminue l'utilisation des crédits renouvelables, ce qui contribue, mois après mois, à aggraver la situation de certains ménages. Le phénomène doit faire l'objet d'un suivi attentif, qui pourra être confié à un comité de suivi de l'usure pérennisé.

Mme Anne-Marie Escoffier, co-rapporteur. – Le surendettement, auquel nous consacrons la troisième partie du rapport, est un problème au moins aussi important que les conditions d'octroi du crédit ; ce n'est pas le moindre des intérêts de la loi Lagarde que d'en traiter ensemble.

Quelle est la situation ? Avec la crise, le nombre de dossiers de surendettement déposés a progressé de 6% entre 2010 et 2011, soit 232 000 dossiers de plus qui viennent s'ajouter aux procédures en cours pour atteindre un total de 746 000 dossiers. La détresse des personnes surendettées est financière, sociale et psychologique. On ne le dira jamais assez car, très souvent, les personnes concernées, précarisées, préfèrent rester dans l'ombre. De plus en plus, le surendettement vient, non d'un excès de crédit, mais de ressources structurellement trop faibles pour faire face aux charges. La précarisation est forte ; en dix ans, le nombre de retraités surendettés a doublé.

Le législateur, qui a pressenti cette évolution, a cherché à la contrecarrer en confortant la loi Neiertz. Le premier objectif de la loi Lagarde est d'accélérer les procédures afin d'éviter que la dette ne gonfle durant le traitement du dossier de surendettement. La loi a imposé un délai d'examen de la recevabilité du dossier de 3 mois, contre 6 auparavant, ce qui correspond d'ailleurs à la pratique. Surtout, les commissions de surendettement, dont le secrétariat est confié à la Banque de France, et qui sont présidées par le préfet ou son représentant, peuvent décider directement un rééchelonnement de la dette ou un effacement des intérêts sans passer par une procédure judiciaire. Enfin, une procédure de rétablissement personnel sans liquidation judiciaire a été créée lorsque la situation de la personne est « irrémédiablement compromise ». Celle-ci rend possible de façon plus efficace un effacement des dettes après une homologation par le juge.

Le deuxième objectif de la loi Lagarde est de mieux protéger le débiteur dès lors que son dossier est déclaré recevable. Cela passe par la suspension des mesures d'exécution et le rétablissement le plus rapidement possible du droit aux allocations personnalisées au logement. Aujourd'hui, la suspension dure un an maximum jusqu'au plan conventionnel de redressement, aux mesures imposées ou recommandées ou encore jusqu'à la procédure de rétablissement personnel avec ou sans liquidation judiciaire. Autres mesures de protection, la réduction à cinq ans de la durée maximale d'inscription au fichier national des incidents de remboursement des crédits

aux particuliers (FICP) tenu par la Banque de France et à huit ans celle des mesures de redressement. Grâce au travail minutieux de la Banque de France, le mode de calcul du budget « vie courante » est enfin harmonisé. Aujourd'hui, ce budget, qui inclue les frais de garde des enfants et les frais de déplacement professionnel, représente 700 euros en moyenne, la grille étant cependant suffisamment souple pour s'adapter à la réalité du terrain. Enfin, l'accompagnement social.

En dépit de ses avantages, la loi présente toujours, à entendre les personnes concernées, des inconvénients. D'abord, le nouveau dispositif de rétablissement personnel ne fait pas intervenir le juge, sauf liquidation judiciaire : le débiteur peut déposer un dossier auprès de la commission de surendettement sans jamais être entendu. La démarche s'en trouve banalisée et peut conduire à un nouveau dépôt de dossier. Le pourcentage de redépôt est de l'ordre de 40% ; les juges estiment qu'il y a là une lacune de la loi.

Ensuite, les créanciers mettent à mal la suspension des mesures d'exécution en exigeant des « mensualités de contact » ou, dans le cas des Caisses d'allocations familiales (CAF) par exemple, en prélevant le remboursement des indus sur les aides versées.

Le décalage entre la durée maximale d'inscription au fichier des incidents et celle des mesures de redressement peut également inciter certains débiteurs, qui se sentent « libérés » de l'inscription au FICP, à souscrire de nouveaux crédits. Nous suggérons d'aligner les deux durées sur 8 ans.

Enfin, si le fonctionnement des commissions de surendettement est relativement satisfaisant, il faut que le conseil général et la CAF y soient systématiquement représentés. Il convient également de fusionner les décisions de recevabilité et d'orientation afin de gagner du temps et d'autoriser un recours unique - ce qui revient d'ailleurs à entériner la pratique actuelle.

J'en finis par nos autres propositions. Pour mieux tenir compte de la longueur des procédures, nous préconisons de porter la durée maximale de suspension des mesures d'exécution de 12 à 18 mois. Une autre idée nous tient à cœur : mieux articuler droit du surendettement et droit au logement. Aujourd'hui, des ménages sont expulsés faute de n'avoir pas payé leurs loyers alors que la commission de surendettement leur interdit le paiement des dettes. Le recours au juge est possible, mais il est compliqué.

Il faut également poser le principe de l'accompagnement social obligatoire de tous ceux qui déposent un dossier pour la deuxième fois. Et, comme l'avait proposé Muguette Dini dans un amendement qui a été rejeté, il est nécessaire de donner, dans le cadre scolaire, des notions de base sur la gestion d'un budget familial, et l'équilibre à trouver entre ressources et dépenses.

Merci aux collègues du Sénat qui ont porté cette loi efficace, au premier rang desquels Philippe Dominati.

M. David Assouline, président. – Je m’interroge sur le budget « vie courante ». Comprend-il le logement ? Si c’est le cas, il faut le dire clairement car cela revient à créer un seuil inférieur au seuil de pauvreté qui se situe actuellement autour de 900 euros.

Mme Anne-Marie Escoffier, co-rapporteur. – Le logement n’est pas compris.

M. David Assouline, président. – Merci d’avoir utilisé la possibilité, que donne notre commission, de faire des propositions pour légiférer.

Mme Corinne Bouchoux. – En fait, le but est d’éviter que la rencontre entre l’offre et la demande de crédit ne devienne explosive. Pardonnez-moi cette question naïve : dans la panoplie des mesures de protection des consommateurs, avez-vous pensé à l’option de la *class action* à l’américaine ? Si oui, pourquoi l’avoir écartée ?

M. David Assouline, président. – Une proposition de loi consacré à l’adaptation en droit français des *class actions* est en cours de préparation. Cela dit, rien n’interdit d’en faire mention dans le rapport.

M. Claude Dilain. – Sait-on quel est l’objet du crédit renouvelable ? Quelle est la part de crédit renouvelable qui aurait pu faire l’objet d’un crédit amortissable ou qui est lié à une carte « confuse » ?

Je suis frappé par le taux de 40% de récurrence. Un accompagnement social suffira-t-il ou la procédure est-elle à revoir ?

Mme Muguet Dini, co-rapporteur. – Nous ne disposons pas de chiffres précis. D’autant qu’un acheteur peut cumuler plusieurs crédits inférieurs à 1 000 euros dans des magasins différents ; dès lors, les règles relatives aux crédits supérieurs à 3 000 euros ne s’appliquent pas. Faute de statistiques, la tenue d’un fichier est impossible.

Mme Anne-Marie Escoffier, co-rapporteur. – Le taux de 40% tient compte aussi de la fin du moratoire de deux ans. On a senti, ces dernières années, une véritable évolution : le contexte social pèse très lourdement. Limiter le délai maximal des mesures de redressement à huit ans est une bonne chose, mais la situation sociale et familiale reste, dans bien des cas, difficile. D’où l’importance de l’accompagnement social, que nous voulons rendre obligatoire, et qui doit être le fait de professionnels.

Mme Muguet Dini, co-rapporteur. – Beaucoup de personnes sont structurellement surendettées, elles n’ont pas assez pour vivre.

M. François Trucy. – Ce rapport est passionnant et vos propositions utiles, entre autres sur les cartes « confuses » ou les commissions des vendeurs.

Je m’interroge : comment la DGCCRF peut-elle procéder à des contrôles anonymes ? Combien de dossiers donnent lieu à des rééchelonnements de dette ou à des effacements de dette ? Dispose-t-on de statistiques sur le sujet ? Les commissions de surendettement ont-elles les

moyens de tenir compte de l'ensemble des données familiales, économiques et sociales de l'emprunteur ? Il peut être difficile pour un vendeur de procéder à un examen approfondi de la situation de l'emprunteur pour la simple raison que celui-ci peut détenir plusieurs comptes et cartes bancaires.

Mme Muguette Dini, co-rapporteur. – La DGCCRF a déjà la possibilité de procéder à des contrôles anonymes sous certaines conditions, l'idée est de l'inscrire clairement dans la loi.

Concernant les comptes multiples, vous avez raison. La présentation des trois derniers relevés de compte, que nous proposons, remédie à cette difficulté : s'il y a des virements réguliers vers d'autres comptes, le vendeur pourra se faire une idée de la situation générale de l'emprunteur.

Mme Anne-Marie Escoffier, co-rapporteur. – Les statistiques relatives à la lutte contre le surendettement sont tenues par la Banque de France. Dans le rapport, vous trouverez page 66 un tableau retraçant entre autres les sorties de plans conventionnels. Il laisse entrevoir la place grandissante qu'occupent dans l'orientation la procédure de rétablissement personnel, avec ou sans liquidation judiciaire, ainsi que les mesures de redressement imposées ou recommandées.

M. Yannick Botrel. – La vérification de la solvabilité est une question délicate. De quels moyens un vendeur consciencieux dispose-t-il ? J'ajoute que ce qui est dû au Trésor public est rarement pris en compte. Or, dans nos collectivités territoriales, nous savons, pour peu qu'elles possèdent un parc immobilier, le très grand nombre d'impayés de loyers.

Interdire le démarchage commercial, qui est parfois à la limite de l'abus de faiblesse, est fondamental.

Mme Anne-Marie Escoffier, co-rapporteur. – Le logement ne figure pas dans le reste à vivre. La commission de surendettement doit veiller, en principe, à ce que les bailleurs privilégiés soient remboursés.

M. Philippe Dominati - Je remercie nos deux co-rapporteurs. Nos interrogations demeurent sur les raisons de la baisse des crédits à la consommation : la crise, les contraintes de la loi ? A-t-on des statistiques européennes à ce sujet ?

Mme Anne-Marie Escoffier, co-rapporteur.- Il semble qu'on constate une baisse similaire dans les pays du sud de l'Europe. Nous n'avons pas d'autres statistiques.

La commission décide d'autoriser la publication du rapport.

M. David Assouline, président. – Nous attendons maintenant la publication de ce rapport. J'espère que nous pourrons légiférer rapidement sur le fondement de ses propositions.

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

- Direction Générale du Trésor

- Mme Magalie Cesana, chef de bureau des services bancaires et des moyens de paiement, MM. Philippe Guyonnet-Duperat et Jean Guillaume, adjoints de Mme la chef de bureau, et Mme Virginie Delaury, conseiller du ministre de l'économie et des finances

- Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF)

- Mme Nathalie Homobono, directrice générale et M. Georges Degeneve, chef de bureau des services financiers et des professions réglementées, et Mme Sandrine Stoffolani, adjointe au chef de bureau

- Banque de France

- MM. Bertrand Couillault, directeur adjoint de l'ingénierie et de la maîtrise d'ouvrage statistique, et Jean-Luc Vatin, directeur des particuliers

- Comité consultatif du secteur financier (CCSF)

- M. Emmanuel Constans, président

- Association Nationale des Juges d'Instance

- Mme Émilie Pecqueur, présidente

- Association française des sociétés financières (ASF)

- Mme Françoise Palle-Guillebert, déléguée générale

- Groupe LaSer Cofinoga

- MM. Philippe Lemoine, directeur général, et Daniel Rithou, secrétaire général

- Groupe RCI (DIAC)

- M. Eric Spielrein, secrétaire général

- **Groupe Crédit Agricole Consumer Finance**

- M. Guiral de Raffin, directeur général adjoint Crédit et Affaires générales

- **Groupe Crédit Mutuel - CIC**

- Mmes Marie-Christine Caffet, directrice du développement, et Véronique Peyrot, responsable du marché du crédit à la consommation

- **BNP Paribas Personal Finance**

- MM. Bruno Salmon, président, et François Langlois, directeur des relations institutionnelles

- **Banque ACCORD (Groupe Auchan)**

- M. Jérôme Guillemard, président, et Sylvain Thinon, responsable juridique

- **Association UFC Que Choisir**

- M. Maxime Chipoy, chargé de mission Finances et Mme Laetitia Jayet, chargée de mission Relations institutionnelles

- **Union Nationale des Associations Familiales (UNAF)**

- Mme Corinne Griffond, vice-présidente, M. Nicolas Revenu, coordonnateur du pôle « Économie, consommation et emploi » et Mme Claire Menard, chargée des relations parlementaires

- **Association CLCV**

- Mme Sandrine Perrois, chargée de mission « Consommation »

- **Conseil National des associations familiales laïques**

- MM. Frédéric Polacsek, vice-président, Claude Rico, secrétaire général adjoint, et Hugo Cadet, juriste

- **Association CRESUS**

- M. Jean-Louis Kiehl, président

- **Cabinet Athling Management**
 - M. Pierre Blanc, associé

- **M. Denis Cotte**, expert en crédit à la consommation

- **M. Philippe Dominati**, sénateur, rapporteur du projet de loi portant réforme du crédit à la consommation au nom de la commission spéciale du Sénat

- **Mme Nicole Bricq**, rapporteure générale de la commission des finances du Sénat

DÉPLACEMENTS

- **Déplacement à Lyon (5 avril 2012)**

- Visite de grandes surfaces commerciales et entretien avec les responsables de vente et les vendeurs

- Table-ronde avec l'ensemble des partenaires des procédures de surendettement :

- M. Jean-François Carencio, Préfet de la région Rhône-Alpes, Préfet du Rhône

- Mme Marie-Thérèse Delaunay, secrétaire générale adjoint de la Préfecture

- M. Bernard Moncéré, directeur régional des finances publiques

- M. François Gaudichet, directeur régional de la Banque de France

- Mme Marie-France Bay-Renaud, vice-présidente du Tribunal d'Instance de Lyon

- M. Didier Carponcin, adjoint au directeur départemental de la cohésion sociale

- Mme Anne Valle, responsable de l'instruction des dossiers de surendettement à la Banque de France

- Mme Cristelle Couderc, assistante sociale au conseil général et siégeant à la commission de surendettement

- M. Raphaël Petozzi, Président de l'Union départementale des Associations familiales du Rhône (UDAF 69)

- **Déplacement à Lille (12 avril 2012)**

- Entretien avec Mmes Wacrenier, Miller et Bertin et, respectivement juges d'instance chargées du surendettement de Lille, de Roubaix et de Tourcoing

- Entretien avec Mme Liebert-Courtois, directrice départementale de la protection des populations et ses services chargés du contrôle des établissements de crédit

- Entretien avec M. Dominique Bur, Préfet de la région Nord Pas-de-Calais, Préfet du Nord, M. Franck-Olivier Lachaud, Sous-préfet de Valenciennes, M. Jean-Marie Thepot, directeur départemental de la cohésion sociale, et M. Jean-Christophe Guilloton, DDCS adjoint

- Entretien avec M. Maurice Wonner, Directeur régional de la Banque de France, M. Saulier, responsable du service en charge du secrétariat de la commission Nord-Lille, Mme Le Moing, adjointe et M. Duthilleul, directeur de l'antenne de Valenciennes et responsable du secrétariat de la commission Nord-Valenciennes

- Entretien à la Direction régionale des finances publiques avec MM. Philippe Romont, directeur du pôle gestion publique, Thierry Planchard, chef de la division des affaires économiques, et Stéphane Tachau, en charge du surendettement

- Entretien avec des bénévoles de l'association locale UFC Que Choisir

- **Déplacement à Strasbourg (3 mai 2012)**

- Entretien avec M. Pierre-Etienne Bisch, Préfet de la Région Alsace, Préfet du Bas-Rhin

- Table-ronde sur les procédures de surendettement et de faillite civile en Alsace :

- M Philippe Jeannel, directeur de la Banque de France

- Mme Eve Kubicki, directrice Départementale de la Cohésion Sociale du Bas-Rhin

- Mmes Elisabeth Mehl-Jungbluth, vice-présidente chargée du Tribunal d'Instance de Schiltigheim et Nathalie Schmitlin, juge d'Instance au Tribunal d'Illkirch-Graffenstaden

- Mme Françoise Salen, juge au Tribunal de Grande Instance de Strasbourg

- Visite des locaux de l'association CRESUS, rencontre avec des personnes surendettées et découverte des activités de l'association

- **Déplacement en Seine Saint-Denis (9 mai 2012)**

- Entretien avec MM. Stéphane Rouve, Préfet délégué à l'égalité des chances, Pierrick Gaudin, directeur de l'Antenne Economique de la Banque de France de Pantin et membre de la commission, et Mme Pascale Dreyfus, Chef du service surendettement de la Banque de France de Pantin

- Entretien avec M. Gilles Doz, administrateur des finances publiques de Saint-Denis, Mmes Christiane Marescaux, adjointe, et Géraldine Suzini, inspecteur des finances publiques et responsable du recouvrement sur l'arrondissement de Saint-Denis

- Entretien avec Mme Gaëlle Choquer-Marchand, directrice des prestations et du service à l'allocataire – CAF de la Seine-Saint-Denis

- Entretien avec MM. Nicolas Bonnal, Premier vice-président du TGI de Bobigny, Jérôme Hayem, vice-président, président de la 8^{ème} chambre du TGI et Thomas Le Bras, juge d'instance à Saint-Ouen

ÉTAT D'APPLICATION AU 19 JUIN 2012

Article	Nombre de mesures d'application nécessaires	État d'application
Article 1 ^{er}	2	<ul style="list-style-type: none"> - Arrêté du 22 mars 2011 fixant les montants qui définissent les catégories de prêts servant de base à l'application du régime de l'usure - Arrêté du 22 mars 2011 portant mesures transitoires pour la détermination des taux de l'usure pour les prêts n'entrant pas dans le champ d'application des articles L. 312-1 à L. 312-3 du code de la consommation
Article 3	1	<ul style="list-style-type: none"> - Décret n°2011-471 du 29 avril 2011 relatif à l'information précontractuelle et aux conditions contractuelles en matière de prêts sur gage corporel octroyés par les caisses de crédit municipal
Article 4	1	<ul style="list-style-type: none"> - Décret n°2010-1005 du 30 août 2010 prévu à l'article L. 311-4 du code de la consommation tel que modifié par l'article 4 de la loi n° 2010-737 du 1er juillet 2010 portant réforme du crédit à la consommation relatif au contenu et aux modalités de présentation de l'exemple représentatif utilisé pour les publicités portant sur des crédits renouvelables et fixant les modalités d'entrée en vigueur de l'article 4 de cette même loi
Article 5	2	<ul style="list-style-type: none"> - Décret en Conseil d'État n° 2011-136 du 1er février 2011 relatif à l'information précontractuelle et aux conditions contractuelles en matière de crédit à la consommation
Article 6	4	<ul style="list-style-type: none"> - Décret n°2011-1871 du 13 décembre 2011 relatif aux exigences minimales auxquelles doit répondre la formation mentionnée au troisième alinéa de l'article L. 311-8 du code de la consommation - Décret n°2010-1462 du 30 novembre 2010 fixant les seuils nécessaires à l'application des articles 6 et 11 de la loi n° 2010-737 du 1er juillet 2010 portant réforme du crédit à la consommation - Décret n°2010-1461 du 30 novembre 2010 fixant la liste des pièces justificatives prévues à l'article L. 311-10 du code de la consommation - Arrêté du 30 novembre 2010 fixant la valeur maximale de la prime en nature de produit ou bien à laquelle la souscription d'un crédit à la consommation peut donner droit à titre gratuit

Article	Nombre de mesures d'application nécessaires	État d'application
Article 7	1	- Décret n°2011-304 du 22 mars 2011 déterminant les modalités du remboursement minimal du capital emprunté à chaque échéance pour les crédits renouvelables
Article 10	1	- Décret en Conseil d'État n° 2011-136 du 1er février 2011 relatif à l'information précontractuelle et aux conditions contractuelles en matière de crédit à la consommation
Article 11	1	- Décret n°2010-1462 du 30 novembre 2010 fixant les seuils nécessaires à l'application des articles 6 et 11 de la loi n° 2010-737 du 1er juillet 2010 portant réforme du crédit à la consommation
Article 16	3	- Décret en Conseil d'État n° 2011-136 du 1er février 2011 relatif à l'information précontractuelle et aux conditions contractuelles en matière de crédit à la consommation
Article 22	2	<ul style="list-style-type: none"> - Décret en Conseil d'Etat n°2010-1004 du 30 août 2010 relatif au seuil déterminant le régime applicable aux opérations de regroupement de crédits - Décret n°2012-609 du 30 avril 2012 relatif à l'information de l'emprunteur lors de la conclusion d'opérations de regroupement de crédits
Article 25	1	- Décret n°2012-471 du 11 avril 2012 relatif à l'agrément et au contrôle des associations, fondations et sociétés autorisées à pratiquer certaines opérations de crédit
Article 32	1	- Décret en Conseil d'État, élaboré conjointement par les ministères de l'Économie et de la Santé, en attente de publication
Article 33	1	- Décret en Conseil d'État, élaboré conjointement par les ministères de l'Économie et de la Santé, en attente de publication
Article 35	1	- Arrêté en attente de publication
Article 37	1	- Arrêté du 24 mars 2011 portant homologation de la norme professionnelle sur les relations entre les établissements teneurs de compte et leurs clients concernés par le traitement d'un dossier en commission de surendettement

Article	Nombre de mesures d'application nécessaires	État d'application
Articles 39 à 45	1	<ul style="list-style-type: none"> - Décret n°2010-1304 du 29 octobre 2010 relatif aux procédures de traitement des situations de surendettement des particuliers <p><i>a été accompagné de la publication de deux circulaires :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • circulaire NOR : JUSC1133274C du 19 décembre 2011 (aspects judiciaires) ; • circulaire NOR : EFIT20110000000C du 9 septembre 2011 (aspects administratifs).
Article 48	2	<ul style="list-style-type: none"> - Arrêté du 26 octobre 2010 relatif au fichier national des incidents de remboursement des crédits aux particuliers
Article 49	1	<ul style="list-style-type: none"> - Rapport du comité de préfiguration, présidé par M. Emmanuel Constans, remis le 2 août 2011
Article 51	1	<ul style="list-style-type: none"> - Arrêté du 26 octobre 2010 relatif au fichier national des incidents de remboursement des crédits aux particuliers
Article 56	1	<ul style="list-style-type: none"> - Décret n°2010-1304 du 29 octobre 2010 relatif aux procédures de traitement des situations de surendettement des particuliers
Article 57	1	<ul style="list-style-type: none"> - Arrêté du 26 octobre 2010 relatif au fichier national des incidents de remboursement des crédits aux particuliers
Article 58	1	<ul style="list-style-type: none"> - Comité d'évaluation de la loi non constitué ; mission confiée au Comité consultatif du secteur financier
Article 61	3	<ul style="list-style-type: none"> - Décret n°2010-1005 du 30 août 2010 - Décret en Conseil d'État n°2011-457 du 26 avril 2011 fixant les conditions d'application progressive de la réforme du crédit à la consommation aux contrats de crédit renouvelable en cours
Article 62	1	<ul style="list-style-type: none"> - Décret en Conseil d'État n°2010-1221 du 18 octobre 2010 relatif à l'organisation et au fonctionnement de l'Institut national de la consommation et des commissions placées auprès de cet institut
TOTAL	35	31 mesures réglementaires prises, 4 mesures dont 3 mesures réglementaires non prises

**DÉCRET N° 2011-136 DU 1^{ER} FÉVRIER 2011
RELATIF À L'INFORMATION PRÉCONTRACTUELLE
ET AUX CONDITIONS CONTRACTUELLES
EN MATIÈRE DE CRÉDIT À LA CONSOMMATION**

Le Premier ministre,

Sur le rapport de la ministre de l'économie, des finances et de l'industrie,

Vu la directive 2008/48/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2008 concernant les contrats de crédit aux consommateurs et abrogeant la directive 87/102/CEE du Conseil ;

Vu la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 modifiée relative à la Nouvelle-Calédonie ;

Vu la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 modifiée portant statut d'autonomie de la Polynésie française ;

Vu le code de la consommation, notamment le chapitre Ier du titre Ier de son livre III, dans sa rédaction issue de la loi n° 2010-737 du 1^{er} juillet 2010 portant réforme du crédit à la consommation ;

Vu le code monétaire et financier ;

Vu la loi n° 61-814 du 29 juillet 1961 modifiée conférant aux îles Wallis et Futuna le statut de territoire d'outre-mer ;

Vu les avis du comité consultatif de la législation et de la réglementation financières en date du 26 octobre 2010 et du 12 janvier 2001 ;

Le Conseil d'Etat (section des finances) entendu,

Décète :

Art. 1er. – Le chapitre Ier du titre Ier du livre III du code de la consommation (partie réglementaire) est ainsi modifié :

1° La section 1 est abrogée ;

2° La section 2 devient la section 1 et, au sein de cette section, l'article D. 311-3-1 devient l'article

D. 311-1.

Art. 2. – A la section 1 du même chapitre telle qu'elle résulte du 2° de l'article 1er, il est ajouté un article D. 311-2 ainsi rédigé :

« *Art. D. 311-2.* – Les lots promotionnels liés à l'acceptation d'une offre préalable de crédit mentionnés au cinquième alinéa de l'article L. 311-5 s'entendent des primes en nature de produits ou biens auxquelles la conclusion d'une opération de crédit mentionnée à l'article L. 311-2, immédiatement ou à terme, donne droit ou peut donner droit à titre gratuit. »

Art. 3. – Il est rétabli dans le même chapitre une section 2 ainsi rédigée :

« *Section 2*

« ***Information précontractuelle de l'emprunteur***

« *Art. R. 311-3.* – I. – Pour l'application de l'article L. 311-6, le prêteur ou l'intermédiaire de crédit communique à l'emprunteur des informations concernant :

« 1° L'identité et l'adresse du prêteur ainsi que, le cas échéant, l'identité et l'adresse de l'intermédiaire de crédit concerné ;

« 2° Le type de crédit ;

« 3° Le montant total du crédit et les conditions de mise à disposition des fonds ;

« 4° La durée du contrat de crédit ;

« 5° Le montant, le nombre et la périodicité des échéances que l'emprunteur doit verser et, le cas échéant, l'ordre dans lequel les échéances seront affectées aux différents soldes dus fixés à des taux débiteurs différents aux fins du remboursement ;

« 6° Le montant total dû par l'emprunteur ;

« 7° En cas de crédit servant à financer l'acquisition de bien ou service déterminé ce bien ou service et son prix au comptant ;

« 8° En cas de location avec option d'achat, la description du bien loué et le prix à acquitter en cas d'achat ;

« 9° Le cas échéant, les sûretés exigées ;

« 10° Sauf en cas de location avec option d'achat, le taux débiteur, les conditions applicables à ce taux et, le cas échéant, tout indice ou taux de référence qui se rapporte au taux initial débiteur, ainsi que les périodes, conditions et procédures d'adaptation du taux. Si différents taux débiteurs s'appliquent en fonction des circonstances, ces informations portent sur tous les taux applicables ;

« 11° Sauf en cas de location avec option d'achat, le taux annuel effectif global, à l'aide d'un exemple représentatif mentionnant toutes les hypothèses utilisées pour le calcul de ce taux ;

« 12° Le cas échéant, l'obligation, pour l'obtention même du crédit ou en application des clauses et conditions commerciales, de contracter un service accessoire lié au contrat de crédit, notamment une assurance ;

« 13° Tous les frais liés à l'exécution du contrat de crédit, et les conditions dans lesquelles ces frais peuvent être modifiés ;

« 14° Le cas échéant, l'existence de frais de notaire dus par l'emprunteur à la conclusion du contrat de crédit ;

« 15° Les indemnités en cas de retard de paiement et, le cas échéant, les frais d'inexécution que le prêteur peut demander à l'emprunteur en cas de défaillance, ainsi que les modalités d'adaptation et de calcul de ces indemnités et de ces frais ;

« 16° Un avertissement relatif aux conséquences d'une défaillance de l'emprunteur ;

« 17° L'existence du droit de rétractation ;

« 18° Le droit au remboursement anticipé et, le cas échéant, le droit du prêteur à une indemnité ainsi que le mode de calcul de cette indemnité en application de l'article L. 311-22 ;

« 19° Le droit de l'emprunteur à se voir remettre, sur demande et sans frais, un exemplaire de l'offre de contrat de crédit si, au moment de la demande, le prêteur est disposé à conclure le contrat de crédit ;

« 20° La mention que le prêteur doit, dans le cadre de la procédure d'octroi du crédit, consulter le fichier national des incidents de remboursement des crédits aux particuliers ;

« 21° Le délai pendant lequel le prêteur est engagé par les informations précontractuelles.

« II. – Pour l'application du 11° du I, le prêteur tient compte du ou des éléments du crédit que l'emprunteur lui a indiqué privilégier le cas échéant, tels que la durée du contrat de crédit et le montant total du crédit.

« Pour le calcul du taux effectif global, si le contrat prévoit la possibilité pour l'emprunteur de disposer des sommes disponibles en vertu du contrat de crédit selon des modalités différentes assorties de frais ou de taux débiteurs différents, le prêteur précise la modalité qu'il a prise comme référence conformément à l'hypothèse figurant au 4o de l'annexe à l'article R. 313-1 et indique que les autres modalités peuvent avoir pour conséquence l'application de taux annuels effectifs globaux plus élevés.

« III. – Dans le cas d'un contrat de crédit en vertu duquel les échéances n'entraînent pas immédiatement un amortissement correspondant du montant total du crédit, mais servent à reconstituer le capital aux périodes et dans les conditions prévues par le contrat de crédit ou par un contrat accessoire, l'information précontractuelle indique que cette modalité d'exécution ne garantit pas le remboursement du montant total du crédit consenti, sauf si une telle garantie est donnée.

« IV. – L'ensemble des informations prévues au présent article est présenté conformément à la fiche d'information mentionnée à l'article L. 311-6 annexée au présent code.

« V. – Toute information complémentaire apportée à l'emprunteur par le prêteur ou l'intermédiaire de crédit, notamment en cas d'application des règles relatives au démarchage, figure sur un document distinct, qui peut être annexé à la fiche mentionnée au IV. »

Art. 4. – Le même chapitre est ainsi modifié :

1° La section 3 est abrogée ;

2° La section 4 est abrogée, à l'exception de l'article R. 311-7 qui devient l'article R. 311-4 ;

3° Il est rétabli une section 3 intitulée : « Formation du contrat de crédit », qui comprend l'article R. 311-4 tel qu'il résulte du 2° ; dans cet article, la référence à l'article L. 311-15 est remplacée par une référence à l'article L. 311-12 ;

4° Le modèle type joint en annexe à l'article R. 311-4 tel qu'il résulte du 2° est remplacé par les dispositions figurant en annexe au présent décret.

Art. 5. – Il est rétabli, dans le même chapitre, une section 4 ainsi rédigée :

« *Section 4*

« *Informations mentionnées dans le contrat*

« *Art. R. 311-5. – I. – Le contrat de crédit prévu à l'article L. 311-18 est rédigé en caractères dont la hauteur ne peut être inférieure à celle du corps huit. Il comporte de manière claire et lisible, dans l'ordre précisé ci-dessous :*

« 1° L'identité et l'adresse géographique des parties contractantes ainsi que, le cas échéant, l'identité et l'adresse de l'intermédiaire de crédit concerné ;

« 2° L'encadré mentionné à l'article L. 311-18, qui indique en caractères plus apparents que le reste du contrat, dans l'ordre choisi par le prêteur et à l'exclusion de toute autre information :

« a) Le type de crédit ;

« b) Le montant total du crédit et les conditions de mise à disposition des fonds ;

« c) La durée du contrat de crédit ;

« d) Le montant, le nombre et la périodicité des échéances que l'emprunteur doit verser et, le cas échéant, l'ordre dans lequel les échéances seront affectées aux différents soldes dus fixés à des taux débiteurs différents aux fins du remboursement. Pour les découverts, il est indiqué le montant et la durée de l'autorisation que l'emprunteur doit rembourser ;

« e) Le taux débiteur, les conditions applicables à ce taux, le cas échéant tout indice ou taux de référence qui se rapporte au taux débiteur initial, ainsi que les périodes, conditions et procédures d'adaptation du taux. Si différents taux débiteurs s'appliquent en fonction des circonstances, ces informations portent sur tous les taux applicables.

« Lorsqu'il s'agit d'un crédit renouvelable au sens de l'article L. 311-16, la mention suivante est ajoutée :

« Ce taux est révisable. Il suivra les variations en plus ou en moins du taux de base que le prêteur applique aux opérations de même nature ou du taux qui figure dans les barèmes qu'il diffuse auprès du public. En cas de révision du taux, vous en serez préalablement informé par courrier avant la date effective d'application du nouveau taux. Vous pouvez, dans un délai de trente jours après réception de cette information, sur demande écrite adressée au prêteur, refuser cette révision. Dans ce cas, votre droit à crédit prend fin et le remboursement du crédit déjà utilisé s'effectuera de manière échelonnée, sauf avis contraire de votre part, aux conditions applicables avant la modification que vous avez refusée » ;

« f) Le taux annuel effectif global et le montant total dû par l'emprunteur, calculés au moment de la conclusion du contrat de crédit. Toutes les hypothèses utilisées pour calculer ce taux sont mentionnées ;

« g) Tous les frais liés à l'exécution du contrat de crédit, dont, le cas échéant, les frais de tenue d'un ou plusieurs comptes destinés à la mise à disposition des fonds ou au paiement des échéances de crédit et les frais liés à l'utilisation d'un instrument de paiement déterminé, ainsi que les conditions dans lesquelles ces frais peuvent être modifiés ;

« h) Les sûretés et les assurances exigées, le cas échéant ;

« i) Le cas échéant, l'existence de frais de notaire ;

« j) En cas de crédit servant à financer l'acquisition de bien ou service déterminé, ce bien ou ce service et son prix au comptant ;

« 3° Les modalités de remboursement par l'emprunteur ;

« 4° L'identité et l'adresse des cautions éventuelles ;

« 5° Une rubrique sur les conditions d'acceptation ou de rétractation du contrat de crédit qui mentionne notamment, dans l'ordre choisi par le prêteur :

« a) Les informations relatives aux conditions de conclusion du contrat, dont l'existence et les modalités d'expression de l'agrément de l'emprunteur conformément à l'article L. 311-13 ;

« b) L'existence du droit de rétractation, le délai et les conditions d'exercice de ce droit, l'obligation incombant à l'emprunteur au titre de l'article L. 311-15, le montant de l'intérêt journalier servant au calcul des intérêts cumulés visés à l'article L. 311-15 ;

« c) Les dispositions de l'article L. 311-14 ;

« d) Le cas échéant, les droits de l'emprunteur d'un crédit affecté ainsi que leurs conditions d'exercice ;

« 6° Une rubrique sur les informations relatives à l'exécution du contrat qui mentionne notamment, dans l'ordre choisi par le prêteur :

« a) Les conditions et modalités selon lesquelles l'emprunteur peut rembourser le crédit par anticipation, ainsi que les conditions et le mode de calcul de l'indemnité de remboursement anticipé que le prêteur peut réclamer en application de l'article L. 311-22 ;

« b) Les conditions et modalités selon lesquelles l'emprunteur peut résilier le contrat ;

« c) Un avertissement relatif aux conséquences d'une défaillance de l'emprunteur ;

« d) Les indemnités en cas de retard de paiement et, le cas échéant, les frais d'inexécution que le prêteur peut demander à l'emprunteur en cas de défaillance, ainsi que les modalités d'adaptation et de calcul de ces indemnités et de ces frais ;

« e) Pour les opérations de crédit amortissable à durée déterminée, lesquelles excluent la location-vente et la location avec option d'achat, le droit de l'emprunteur de recevoir un relevé sous la forme d'un tableau d'amortissement, à sa demande et sans frais, à tout moment durant toute la durée du contrat ;

« 7° Une rubrique sur les informations relatives au traitement des litiges, qui mentionne notamment, dans l'ordre choisi par le prêteur :

« a) La procédure de la médiation mentionnée à l'article L. 315-1 du code monétaire et financier et ses modalités d'accès ;

« b) Les dispositions de l'article L. 311-52 ;

« c) L'adresse de l'Autorité de contrôle prudentiel mentionnée à l'article L. 612-1 du code monétaire et financier et celle de l'autorité administrative chargée de la concurrence et de la consommation, au sens de l'article L. 141-1 du présent code ;

« II. – S'il y a paiement de frais et d'intérêts sans amortissement du capital, le contrat comprend un relevé des périodes et conditions de paiement des intérêts débiteurs et des frais annexes récurrents et non récurrents.

« Lorsque les échéances versées par l'emprunteur n'entraînent pas immédiatement un amortissement correspondant du montant total du crédit, mais servent à reconstituer le capital aux périodes et dans les conditions prévues par le contrat de crédit ou par un contrat accessoire, et que cette modalité d'exécution ne garantit pas le remboursement du montant total du crédit consenti, le contrat le précise expressément.

« III. – Le tableau mentionné au e du 6° du I indique les montants, périodes et conditions des échéances ainsi que la ventilation de chaque échéance entre l'amortissement du capital, les intérêts calculés sur la base du taux débiteur et, le cas échéant, les coûts additionnels. Si le taux d'intérêt n'est

pas fixe ou si les coûts additionnels peuvent être modifiés en vertu du contrat de crédit, le tableau indique de manière claire et concise que les données mentionnées dans le tableau ne seront valables que jusqu'à la modification suivante du taux débiteur ou des coûts additionnels.

« *Art. R. 311-5-1.* – En cas de location avec option d'achat, les informations contractuelles prévues à l'article L. 311-18 sont celles qui figurent en annexe au présent code. Le contrat est présenté de manière claire et lisible. Il est rédigé en caractères dont la hauteur ne peut être inférieure à celle du corps huit. »

Art. 6. – Le même chapitre est ainsi modifié :

1° La section 5 devient la section 6 et est ainsi modifiée :

a) Les articles R. 311-8 et R. 311-9 deviennent respectivement les articles R. 311-9 et R. 311-10 ;

b) A l'article R. 311-9 nouveau, la référence à l'article L. 311-24 est remplacée par une référence à l'article L. 311-35 et, à l'article R. 311-10 nouveau, la référence à l'article R. 311-8 est remplacée par une référence à l'article R. 311-9 ;

2° La section 6 devient la section 5 ; cette section est intitulée : « Exécution du contrat de crédit » et est ainsi modifiée :

a) Les intitulés « Sous-section 1 : Remboursement anticipé » et « Sous-section 2 : Défaillance de l'emprunteur » sont supprimés ;

b) L'article D. 311-10 est abrogé et les articles D. 311-11, D. 311-12 et D. 311-13 deviennent respectivement les articles D. 311-6, D. 311-7 et D. 311-8 ;

c) A l'article D. 311-6 nouveau, la référence à l'article L. 311-30 est remplacée par une référence à l'article L. 311-24 et, à l'article D. 311-8 nouveau, la référence à l'article L. 311-31 est remplacée par une référence à l'article L. 311-25 ;

3° La section 7 intitulée : « Sanctions » devient la section 8 et la section 8 intitulée : « Procédure » est abrogée.

Art. 7. – Il est rétabli, dans le même chapitre, une section 7 ainsi rédigée :

« *Section 7*

« *Opérations de découvert en compte*

« *Art. R. 311-11.* – I. – Pour l'application du I de l'article L. 311-43, le prêteur ou l'intermédiaire de crédit communique à l'emprunteur des informations concernant :

« 1° L'identité et l'adresse du prêteur ainsi que, le cas échéant, l'identité et l'adresse de l'intermédiaire de crédit concerné ;

« 2° Le type de crédit ;

« 3° Le montant de l'autorisation ;

« 4° La durée du contrat de crédit ;

« 5° Le taux débiteur, les conditions applicables à ce taux, tout indice ou taux de référence qui se rapporte au taux débiteur initial ;

« 6° Les frais applicables dès la conclusion du contrat de crédit et, le cas échéant, les conditions dans lesquelles ces frais pourront être modifiés ;

« 7° Le taux annuel effectif global à l'aide d'un exemple représentatif mentionnant toutes les hypothèses utilisées pour calculer ce taux ;

« 8° Les conditions et les modalités selon lesquelles le contrat peut être résilié ;

« 9° Le cas échéant, une indication selon laquelle il peut être demandé à tout moment à l'emprunteur de rembourser le montant total du crédit ;

« 10° Les frais et les modalités de calcul des frais que le prêteur peut demander à l'emprunteur en cas de défaillance ;

« 11° Le délai pendant lequel le prêteur est lié par les informations précontractuelles.

« II. – Toutes les informations prévues au I ont la même visibilité. Elles peuvent être présentées conformément à la fiche jointe en annexe.

« *Art. R. 311-12.* – Le contrat de crédit prévu au III de l'article L. 311-43 est rédigé en caractères dont la hauteur ne peut être inférieure à celle du corps huit. Il mentionne de manière claire et lisible :

« 1° Le type de crédit ;

« 2° L'identité et l'adresse des parties contractantes, le cas échéant l'identité et l'adresse de l'intermédiaire de crédit concerné ;

« 3° La durée du contrat de crédit ;

« 4° Le montant de l'autorisation et les conditions de mise à disposition ;

« 5° Le taux débiteur, les conditions applicables à ce taux et, le cas échéant, tout indice ou taux de référence qui se rapporte au taux débiteur initial, ainsi que les périodes, conditions et procédures d'adaptation du taux. Si différents taux débiteurs s'appliquent en fonction des circonstances, ces informations portent sur tous les taux applicables ;

« 6° Le taux annuel effectif global et le montant total du crédit dû par l'emprunteur, calculés au moment de la conclusion du contrat de crédit ; toutes les hypothèses utilisées pour calculer le taux annuel effectif global sont mentionnées ;

« 7° Une indication selon laquelle il peut être demandé à tout moment à l'emprunteur de rembourser le montant total du crédit ;

« 8° Les conditions et les modalités selon lesquelles l'emprunteur peut résilier le contrat ;

« 9° Les informations relatives aux frais applicables dès la conclusion du contrat et les conditions dans lesquelles ces frais peuvent être modifiés le cas échéant.

« *Art. R. 311-13.* – Le relevé de compte prévu au premier alinéa de l'article L. 311-44 mentionne :

« 1° La période précise sur laquelle porte le relevé de compte ;

« 2° La date et le solde du relevé précédent ;

« 3° La date et le montant des utilisations et des remboursements depuis le relevé précédent ;

« 4° Le nouveau solde ;

« 5° Le taux débiteur appliqué depuis le relevé précédent ;

« 6° Tous les frais ayant été perçus depuis le relevé précédent ;

« 7° Le cas échéant, le montant minimal à payer pour la prochaine échéance. »

Art. 8. – I. – Aux articles 1er et 2 du décret n° 2010-1461 du 30 novembre 2010 fixant la liste des pièces justificatives prévues à l'article L. 311-10 du code de la consommation, la référence à l'article D. 311-3-3 est remplacée par une référence à l'article D. 311-10-3 ; cet article est inclus dans la section 6 du chapitre Ier du titre Ier du livre III du code de la consommation telle qu'elle résulte du 1° de l'article 6 du présent décret.

II. – Le décret no 2010-1462 du 30 novembre 2010 fixant les seuils nécessaires à l'application des articles 6 et 11 de la loi no 2010-737 du 1er juillet 2010 portant réforme du crédit à la consommation est ainsi modifié :

1° Au *a* de l'article 1er et à l'article 2, les références aux articles D. 311-3-1 et D. 311-3-2 sont remplacées respectivement par des références aux articles D. 311-10-1 et D. 311-10-2 ; ces articles sont inclus dans la section 6 du chapitre Ier du titre Ier du livre III du code de la consommation telle qu'elle résulte du 1o de l'article 6 du présent décret ;

2° Au *b* de l'article 1er et à l'article 2, la référence à l'article D. 311-6 est remplacée par une référence à l'article D. 311-14 ; cet article est inclus dans la section 8 du chapitre Ier du titre Ier du livre III du code de la consommation telle qu'elle résulte du 3o de l'article 6 du présent décret.

Art. 9. – I. – Les articles 1er à 8 sont applicables dans les îles Wallis et Futuna, en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie.

II. – A l'article R. 315-1 du code de la consommation, les mots : « L'article R. 313-11 est applicable sont remplacés par les mots : « Le chapitre Ier du présent titre ainsi que l'article R. 313-11 sont applicables ».

Art. 10. – Le présent décret, à l’exception de son article 2 et de son article 9 en tant qu’il rend applicable l’article 2 dans les îles Wallis et Futuna, en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie, entre en vigueur le 1er mai 2011.

Art. 11. – La ministre de l’économie, des finances et de l’industrie est chargée de l’exécution du présent décret, qui sera publié au *Journal officiel* de la République française.

Fait le 1^{er} février 2011.

François Fillon

Par le Premier ministre :

La ministre de l’économie, des finances et de l’industrie,

Christine Lagarde

A N N E X E S

A N N E X E I

ANNEXE À L’ARTICLE R. 311-3

Informations précontractuelles européennes normalisées en matière de crédit aux consommateurs

« Un crédit vous engage et doit être remboursé. Vérifiez vos capacités de remboursement avant de vous engager. »

1. *Identité et coordonnées du prêteur/de l’intermédiaire de crédit*

Prêteur Adresse Numéro de téléphone (*) Adresse électronique (*) Numéro de télécopieur (*) Adresse internet (*)	[Identité] [Adresse géographique à utiliser par l’emprunteur]
Le cas échéant Intermédiaire de crédit	[Identité]
Adresse	Adresse électronique (*)
Numéro de téléphone (*) Numéro de télécopieur (*) Adresse internet (*)	[Identité] [Adresse géographique à utiliser par l’emprunteur]

2. Description des principales caractéristiques du crédit

Le type de crédit	
Le montant total du crédit Il s'agit du plafond ou du total des sommes rendues disponibles en vertu du contrat de crédit [indiquer s'il s'agit du plafond ou du total]	
Les conditions de mise à disposition des fonds Il s'agit de la façon dont vous obtiendrez l'argent et du moment auquel vous l'obtiendrez.	
La durée du contrat de crédit	
Les échéances et, le cas échéant, l'ordre dans lequel les échéances seront affectées	Vous devrez payer ce qui suit : [Le montant, le nombre et la fréquence des échéances que l'emprunteur doit verser] Les intérêts et/ ou les frais seront dus de la façon suivante :
Le montant total que vous devrez payer Il s'agit du montant du capital emprunté majoré des intérêts et des frais éventuels liés à votre crédit.	[La somme du montant total du crédit et du coût total du crédit]
Le cas échéant Le crédit est consenti sous la forme d'un délai de paiement pour un bien ou un service ou il est lié à la fourniture de bien (s) ou de service (s) déterminé (s) : Nom du bien/ service Prix au comptant	
En cas de location avec option d'achat Le contrat a pour objet la location de : Description du bien concerné Le prix de vente final au terme de la location est de :	
Le cas échéant Sûretés exigées Il s'agit d'une description de la sûreté que vous devez fournir en relation avec le contrat de crédit.	[Type de sûretés]
Le cas échéant Les remboursements n'entraînent pas un amortissement immédiat du capital	

3. Coût du crédit

<p>Le taux débiteur ou, le cas échéant, les différents taux débiteurs qui s'appliquent au contrat de crédit</p>	<p>[Indiquer le taux exprimé en % : Préciser la nature du taux : fixe ou variable (avec l'indice ou le taux de référence applicable au taux débiteur initial) ou révisable Préciser les périodes, conditions et procédures d'adaptation du taux débiteur ou de chaque taux s'il y a plusieurs taux débiteurs. Lorsque le taux est révisable, indiquer la période de validité du taux (ou : taux en vigueur au...) et la fréquence de modification du taux (ou l'information selon laquelle le taux sera/ peut être modifié en cours de contrat par décision du prêteur.)]</p>
<p>Taux annuel effectif global (TAEG) Il s'agit du coût total exprimé en pourcentage annuel du montant total du crédit. Le TAEG vous permet de comparer différentes offres.</p>	<p>[Exprimé en %. Donner ici un exemple représentatif qui mentionne toutes les hypothèses utilisées pour calculer le taux]</p>
<p>Est-il obligatoire pour l'obtention même du crédit ou conformément aux clauses et conditions commerciales de contracter :</p>	
<p>— une assurance liée au crédit ?</p>	<p>Oui/ non ; [si oui, préciser le type d'assurance, et ajouter la mention suivante : Vous pouvez souscrire une assurance équivalente auprès de l'assureur de votre choix.]</p>
<p>— un autre service accessoire ? Si les coûts de ces services ne sont pas connus du prêteur, ils ne sont pas inclus dans le TAEG Lorsque l'assurance est proposée ou exigée par le prêteur, coût de cette assurance à l'aide d'un exemple chiffré exprimé en euros et par mois</p>	<p>Oui/ non ; [si oui, préciser le type de service accessoire]</p>
<p>Montant des frais liés à l'exécution du contrat de crédit</p>	
<p>Le cas échéant Montant des frais de tenue d'un (ou de plusieurs compte (s) si ce (s) compte (s) est (sont) nécessaire (s) pour les opérations de mise à disposition des fonds ou les opérations de paiement des échéances du crédit</p>	
<p>Le cas échéant Montant des frais liés à l'utilisation d'un moyen de paiement déterminé (par exemple une carte de crédit)</p>	
<p>Le cas échéant Montant de tout autre frais lié au contrat de crédit</p>	

Le cas échéant Conditions dans lesquelles les frais liés au contrat de crédit susmentionnés peuvent être modifiés	
Le cas échéant Obligation de payer des frais de notaire	
Frais en cas de défaillance de l'emprunteur Les impayés risquent d'avoir de graves conséquences pour vous et de vous empêcher d'obtenir un nouveau crédit.	Vous devrez payer [... (taux d'intérêt applicable et, le cas échéant, frais d'inexécution)] en cas de défaillance

4. *Autres aspects juridiques importants*

Droit de rétractation Vous disposez d'un délai de quatorze jours calendaires pour revenir sur votre engagement vis-à-vis du contrat de crédit.	Oui
Remboursement anticipé Vous avez le droit de procéder à tout moment au remboursement anticipé, total ou partiel, du crédit.	
Le cas échéant Le prêteur a droit à une indemnité en cas de remboursement anticipé.	[Rappel des cas où l'indemnité de remboursement peut être exigée et du mode de calcul de l'indemnité conformément aux <u>dispositions de l'article L. 311-22 du code de la consommation</u>]
Le prêteur doit, dans le cadre de la procédure d'octroi du crédit, consulter le fichier national des incidents de remboursement des crédits aux particuliers.	
Droit à un projet de contrat de crédit Vous avez le droit d'obtenir gratuitement, sur demande, un exemplaire du projet de contrat de crédit. Cette disposition ne s'applique pas si, au moment de la demande, le prêteur n'est pas disposé à conclure le contrat de crédit avec vous.	
Le délai pendant lequel le prêteur est lié par les informations précontractuelles	Ces informations sont valables du... au...
[Toutes les informations complémentaires que le prêteur souhaite donner au consommateur sont fournies dans un document distinct qui peut être annexé à la présente fiche]	

5. *Le cas échéant, informations complémentaires en cas de vente à distance de services financiers au sens de l'article L. 121-20-8 du code de la consommation*

a) Informations relatives au prêteur	
Le cas échéant	
Représentant du prêteur dans l'Etat membre dans lequel vous résidez	[Identité]
Adresse Numéro de téléphone (*) Adresse électronique (*) Numéro de télécopieur (*) Adresse internet (*)	[Adresse géographique à utiliser par l'emprunteur]
Enregistrement	[Le registre du commerce dans lequel le prêteur est inscrit et son numéro d'enregistrement ou un moyen équivalent d'identification dans ce registre]
L'autorité de surveillance	[Les coordonnées des autorités chargées du contrôle de l'activité soumise à autorisation]
b) Informations relatives au contrat de crédit	
Exercice du droit de rétractation	[Instructions pratiques pour l'exercice du droit de rétractation indiquant, entre autres, la période pendant laquelle ce droit peut être exercé, l'adresse à laquelle la notification doit être envoyée par l'emprunteur et les conséquences du non-exercice de ce droit]
La législation sur laquelle le prêteur se fonde pour établir des relations avec vous avant la conclusion du contrat de crédit	
Clause concernant la législation applicable au contrat de crédit et/ ou la juridiction compétente	[Mentionner la clause pertinente ici]
Régime linguistique	Les informations et les conditions contractuelles seront fournies en [langue]. Avec votre accord, nous comptons communiquer en [langue/ langues] pendant la durée du contrat de crédit.
c) Informations relatives au droit de recours	
Existence de procédures extrajudiciaires de réclamation et de recours et modalités d'accès à ces procédures	[Existence ou non de procédures extrajudiciaires de réclamation et de recours accessibles au consommateur qui est partie au contrat à distance et, si de telles procédures existent, les modalités d'accès à ces dernières]
<p>(*) Les informations suivies de ce signe sont facultatives pour le prêteur. « Le cas échéant » : lorsque cette mention est indiquée, le prêteur doit remplir la case si l'information est pertinente pour le crédit ou supprimer l'information correspondante ou toute la ligne si l'information ne concerne pas le type de crédit envisagé. [Indications entre crochets] : ces explications sont destinées au prêteur et doivent être remplacées par les informations correspondantes</p>	

A N N E X E II

ANNEXE À L'ARTICLE R. 311-11

Informations précontractuelles européennes en matière de crédit aux consommateurs relatives aux découverts remboursables dans un délai supérieur à un mois et inférieur ou égal à trois mois

1. Identité et coordonnées du prêteur/de l'intermédiaire de crédit

Prêteur Adresse Numéro de téléphone (*) Adresse électronique (*) Numéro de télécopieur (*) Adresse internet (*)	[Identité] [Adresse géographique à utiliser par l'emprunteur]
Le cas échéant	
Intermédiaire de crédit	[Identité]
Adresse Numéro de téléphone (*) Adresse électronique (*) Numéro de télécopieur (*) Adresse internet (*)	[Adresse géographique à utiliser par l'emprunteur]

2. Description des principales caractéristiques du crédit

Le type de crédit
Le plafond des sommes disponibles
La durée du contrat de crédit
Le cas échéant Il peut vous être demandé à tout moment de rembourser le montant total du crédit

3. Coût du crédit

Le taux débiteur ou, le cas échéant, les différents taux débiteurs qui s'appliquent au contrat de crédit	[Indiquer le taux exprimé en % : Préciser la nature du taux : fixe ou variable (avec l'indice ou le taux de référence applicable au taux débiteur initial) ou révisable — lorsque le taux est révisable, indiquer la période de validité du taux (ou : taux en vigueur au...) et la fréquence de modification du taux (ou l'information selon laquelle le taux sera/ peut être modifié en cours de contrat par décision du prêteur)]
Taux annuel effectif global (TAEG) Il s'agit du coût total exprimé en pourcentage annuel du montant total du crédit. Le TAEG vous permet de comparer différentes offres.	[Exprimé en %. Donner ici un exemple représentatif qui mentionne toutes les hypothèses utilisées pour calculer le taux]
Le cas échéant	

Frais Le cas échéant Conditions dans lesquelles ces coûts peuvent être modifiés	[Les frais applicables dès la conclusion du contrat de crédit]
Frais en cas de défaillance	Vous devrez payer [...] (taux d'intérêt applicable et, le cas échéant, frais d'inexécution)] en cas de défaillance.

4. *Autres aspects juridiques importants*

Fin du contrat de crédit — résiliation	[Les conditions et modalités selon lesquelles il peut être mis fin au contrat de crédit]
Le prêteur doit, dans le cadre de la procédure d'octroi du crédit, consulter le fichier national des incidents de remboursement des crédits aux particuliers.	
Le délai pendant lequel le prêteur est lié par les obligations précontractuelles.	Ces informations sont valables du... au...

5. *Le cas échéant : informations complémentaires en cas de vente à distance de services financiers au sens de l'article L. 121-20-8 du code de la consommation*

a) Informations relatives au prêteur	
Le cas échéant	
Représentant du prêteur dans l'Etat membre dans lequel vous résidez Adresse Numéro de téléphone (*) Adresse électronique (*) Numéro de télécopieur (*) Adresse internet (*)	[Identité] [Adresse géographique à utiliser par l'emprunteur]
Enregistrement	[Le registre du commerce dans lequel le prêteur est inscrit et son numéro d'enregistrement ou un moyen équivalent d'identification dans ce registre]
L'autorité de surveillance	[Les coordonnées des autorités chargées du contrôle de l'activité soumise à autorisation]
b) Informations relatives au contrat de crédit	
Droit de rétractation Vous disposez d'un délai de quatorze jours calendaires pour revenir sur votre engagement vis-à-vis du contrat de crédit.	Oui
Exercice du droit de rétractation	[Instructions pratiques pour l'exercice du droit de rétractation indiquant, entre autres, l'adresse à laquelle la notification doit être envoyée par l'emprunteur et les conséquences du non-exercice de ce droit]

La législation sur laquelle le prêteur se fonde pour établir des relations avec vous avant la conclusion du contrat de crédit	
Clause concernant la législation applicable au contrat de crédit et/ ou la juridiction compétente	[Mentionner la clause pertinente ici]
Régime linguistique	Les informations et les conditions contractuelles seront fournies en [langue]. Avec votre accord, nous comptons communiquer en [langue/ langues] pendant la durée du contrat de crédit.
c) Informations relatives au droit de recours	
Existence de procédures extrajudiciaires de réclamation et de recours, et modalités d'accès à ces procédures	[Existence ou non de procédures extrajudiciaires de réclamation et de recours accessibles au consommateur qui est partie au contrat à distance et, si de telles procédures existent, modalités d'accès à ces dernières]
(*) Les informations suivies de ce signe sont facultatives pour le prêteur. « Le cas échéant » : lorsque cette mention est indiquée, le prêteur doit remplir la case si l'information est pertinente pour le crédit ou supprimer l'information correspondante ou toute la ligne si l'information ne concerne pas le type de crédit envisagé. [Indications entre crochets] : ces explications sont destinées au prêteur et doivent être remplacées par les informations correspondantes.	

A N N E X E III

ANNEXE À L'ARTICLE R. 311-5-1

Conditions contractuelles relatives à la location avec option d'achat

Le contrat de crédit comporte les informations suivantes :

I. – Objet et parties au contrat :

1.1. Le nom ou la dénomination sociale et l'adresse du bailleur ;

1.2. Les nom, prénom et adresse du locataire ;

1.3. Le cas échéant, les nom, prénom et adresse du colocataire ;

1.4. La destination du financement et la description du bien loué ;

1.5. Les nom, dénomination sociale et adresse du vendeur (1) ;

1.6. Le prix au comptant TTC du bien loué ;

1.7. La durée de l'opération ;

1.8. Le prix de vente final au terme de la location, exprimé en euros et/ou en % du prix au comptant TTC du bien loué ;

1.9. Le cas échéant, le prix de vente en cours de location, exprimé en euros et/ou en % du prix au comptant TTC du bien loué ;

1.10. La mention : « Le locataire bénéficie d'un délai de rétractation de quatorze jours, et le bailleur se réserve le droit d'accorder ou de refuser la location dans un délai de sept jours, à compter de l'acceptation du contrat de crédit par le locataire. »

II. – Coût de la location :

2.1. La périodicité des loyers ;

2.2. Le montant des loyers, exprimé en euros et/ou en %, du prix au comptant TTC du bien loué ;

2.3. Le nombre des loyers ;

2.4. Le total des loyers TTC, exprimé en euros et/ou en % du prix au comptant TTC du bien loué ;

2.5. Le coût total de l'opération si le bien est acheté au terme de la location, soit la somme, exprimée en euros et/ou en %, du prix au comptant TTC du bien loué, du total des loyers et du prix de vente final.

III. – Paiement des loyers par le locataire :

3.1. Les modalités de paiement proposées.

IV. – Sûretés et assurances :

4.1. Le cas échéant, les nom, prénom, adresse de la personne qui se porte caution ;

4.2. Le cas échéant, la nature de l'assurance exigée pour l'obtention du financement ;

4.3. Le cas échéant, le montant du dépôt de garantie, qui sera restitué au terme de la location ou déduit du prix de vente lors de l'achat du bien.

V. – Formation du contrat de location :

5.1. Le droit de rétractation et ses modalités ;

5.2. Les conditions d'agrément par le bailleur ;

5.3. Les droits et obligations du locataire relatifs à la livraison du bien ;

5.4. Les droits et obligations du locataire relatifs à la résolution de plein droit du contrat ;

5.5. La mention : « Tout engagement préalable de payer au comptant le vendeur en cas de refus du bailleur d'accorder le crédit est nul de plein droit. »

VI. – Défaillance du locataire :

6.1. Un avertissement relatif aux conséquences d'une défaillance du locataire ;

6.2. Les indemnités et, le cas échéant, les frais d'inexécution que le bailleur peut demander au locataire en cas de défaillance de ce dernier, ainsi que leurs modalités d'adaptation et de calcul.

VII. – Traitements des litiges :

7.1. La procédure de médiation mentionnée à l'article L. 315-1 du code monétaire et financier et ses modalités d'accès ;

7.2. Les dispositions de l'article L. 311-52 du code de la consommation ;

7.3. L'adresse de l'Autorité de contrôle prudentiel mentionnée à l'article L. 612-1 du code monétaire et financier et celle de l'autorité administrative chargée de la concurrence et de la consommation, au sens de l'article L. 141-1 du code de la consommation.

(1) Si le bien loué est acheté par le bailleur à un autre vendeur.

A N N E X E IV

ANNEXE À L'ARTICLE R. 311-4

Modèle type de bordereau détachable

Bordereau de rétractation

A renvoyer au plus tard quatorze jours après la date de votre acceptation du contrat de crédit.

Lorsque le crédit sert exclusivement à financer la fourniture de biens particuliers ou la prestation de services particuliers, que le contrat de crédit mentionne, et que vous avez opté, par demande écrite signée et datée, pour la livraison ou la fourniture immédiate du bien ou de la prestation de services, ce délai de rétractation expire à la date à laquelle le bien est livré ou le service fourni, sans pouvoir excéder quatorze jours, ni être inférieur à trois jours, sauf en cas de vente ou de démarchage à domicile : dans ce cas-là, le délai de rétractation est de quatorze jours, quelle que soit la date de livraison du bien.

Le délai commence à courir à compter du jour de votre acceptation de l'offre de contrat de crédit.

La présente rétractation n'est valable que si elle est adressée, lisiblement et parfaitement remplie, avant l'expiration des délais rappelés ci-dessus, par lettre recommandée avec accusé de réception (1), à (identité et adresse du prêteur).

Je soussigné (*),, déclare renoncer à l'offre de crédit de (*)
..... euros que j'avais acceptée le (*) pour l'acquisition de (*) (2)
..... (précisez le bien acheté ou le service fourni) chez (*) (2)

..... (vendeur ou prestataire de services, nom et ville).

Date et signature de l'emprunteur (et du co-emprunteur le cas
échéant).

DÉCRET N° 2011-304 DU 22 MARS 2011
DÉTERMINANT LES MODALITÉS DU REMBOURSEMENT
MINIMAL DU CAPITAL EMPRUNTÉ À CHAQUE ÉCHÉANCE
POUR LES CRÉDITS RENOUVELABLES

***Publics concernés** : les consommateurs, les établissements et intermédiaires de crédit distribuant des crédits à la consommation.*

***Objet** : en application de la loi n° 2010-737 du 1^{er} juillet 2010 portant réforme du crédit à la consommation, le décret définit les modalités du remboursement minimal du capital à chaque échéance qui est obligatoire pour les crédits renouvelables.*

***Entrée en vigueur** : le décret s'appliquera dès le 1^{er} mai 2011 aux nouveaux contrats conclus à partir de cette date. Les conditions de l'application du nouveau dispositif aux contrats en cours seront prévues dans un décret en Conseil d'Etat conformément à l'article 61 (II) de la loi du 1^{er} juillet 2010.*

***Notice** : la loi n° 2010-737 du 1^{er} juillet 2010 renforce la protection du consommateur et les obligations à la charge des prêteurs en matière de crédit à la consommation. Afin de garantir que le fonctionnement des crédits renouvelables ne conduise pas à des durées de remboursement trop longues qui augmentent le coût total du crédit et empêchent les emprunteurs de solder leur dette, la loi institue pour ce type de crédit une obligation de prévoir un remboursement minimal du capital à chaque échéance. Le décret définit les modalités de ce remboursement minimal. Ses paramètres ont pour objet de garantir qu'après toute nouvelle utilisation l'encours d'un crédit renouvelable se rembourse en 36 mois au maximum lorsque ce crédit est doté d'un plafond de moins de 3 000 euros et en 60 mois au-dessus de ce seuil.*

***Références** : le présent décret ne modifie aucun texte antérieur.*

Le Premier ministre,

Sur le rapport de la ministre de l'économie, des finances et de l'industrie,

Vu la directive 2008/48/CE du 23 avril 2008 concernant les contrats de crédit aux consommateurs et abrogeant la directive 87/102/CEE du Conseil ;

Vu le code de la consommation, notamment ses articles L. 311-1, L. 311-16 et L. 315-1 ;

Vu la loi n° 2010-737 du 1^{er} juillet 2010 portant réforme du crédit à la consommation, notamment ses articles 3 et 7 ;

Vu l'avis du comité consultatif de la législation et de la réglementation financières en date du 10 février 2011,

Décrète :

Art. 1er. – A la section 3 du chapitre Ier du titre Ier du livre III du code de la consommation, est ajouté un article D. 311-4-1 ainsi rédigé :

« I. – Le remboursement minimal du capital emprunté à chaque échéance prévu à l'article L. 311-16 correspond à la formule suivante :

$$R = a \times K$$

Dans cette formule :

R désigne le montant du remboursement minimal du capital ;

K désigne le montant de capital restant dû après la dernière utilisation de l'ouverture de crédit ;

a désigne le pourcentage de remboursement minimal, qui est calculé de la manière suivante :

1° Pour les crédits renouvelables pour lesquels le contrat de crédit prévoit des échéances constantes, le pourcentage de remboursement minimal est calculé selon la formule suivante :

$$\alpha = \frac{1 - \frac{1}{(1+r)^{\frac{1}{12}}}}{\frac{1}{(1+r)^{\frac{1}{12}}} \times \left(1 - \left(\frac{1}{(1+r)^{\frac{1}{12}}} \right)^T \right)} - \left((1+r)^{\frac{1}{12}} - 1 \right)$$

Dans cette formule :

r désigne le taux annuel effectif global, auquel s'ajoute, dans le cas où le contrat de crédit est assorti d'une assurance facultative ayant pour objet la garantie du remboursement du crédit, à laquelle a souscrit l'emprunteur, le taux correspondant au coût annuel de cette assurance rapporté au capital restant dû ;

T désigne la durée de remboursement total du crédit, fixée dans les conditions suivantes :

a) pas plus de 36 mois pour les crédits renouvelables dont le montant total est inférieur ou égal à 3 000 euros ;

b) pas plus de 60 mois pour les crédits renouvelables dont le montant total est supérieur à 3 000 euros ;

2° Pour les crédits renouvelables pour lesquels le contrat de crédit prévoit des échéances variables selon des rythmes de remboursement différents prévus par le contrat de crédit, le pourcentage de remboursement minimal est de :

a) 1 % pour les crédits renouvelables dont le montant total est inférieur ou égal à 3 000 euros ;

b) 0,5 % pour les crédits renouvelables dont le montant total est supérieur à 3 000 euros.

Pour ces crédits, le rythme de remboursement prévu par le contrat de crédit ne peut en aucun cas aboutir à une durée de remboursement du montant de crédit utilisé supérieure à :

a) 36 mois pour les crédits renouvelables dont le montant total est inférieur ou égal à 3 000 euros ;

b) 60 mois pour les crédits renouvelables dont le montant total est supérieur à 3 000 euros.

Dans le cas où le contrat de crédit est assorti d'une assurance facultative souscrite par l'emprunteur ayant pour objet la garantie du remboursement du crédit, le paiement des cotisations d'assurance ne peut en aucun cas conduire au dépassement des durées de remboursement établies dans les conditions fixées aux deux alinéas précédents.

II. – Pour les contrats de crédit mentionnés à l'article L. 311-16, le montant de l'échéance ne peut être inférieur à 15 euros. »

Art. 2. – A la section 3 du chapitre Ier du titre Ier du livre III du code de la consommation, est ajouté un article D. 311-4-2 ainsi rédigé :

« I. – Le pourcentage de remboursement minimal établi dans les conditions définies au I de l'article D. 311-4-1 et le montant minimal de l'échéance défini au II du même article correspondent à un rythme de remboursement mensuel. Dans le cas d'une échéance portant sur une période autre qu'une mensualité, le prêteur détermine le pourcentage de remboursement minimal et le montant minimal de l'échéance au prorata de la période couverte par cette échéance.

II. – Par dérogation aux dispositions de l'article D. 311-4-1, le prêteur peut consentir à l'emprunteur :

1° Un report d'échéance, au maximum deux fois par an ;

2° En cas de difficulté financière temporaire ou de dégradation de sa solvabilité, un report d'une partie ou de la totalité d'une ou plusieurs échéances à condition que le droit d'utilisation du crédit par l'emprunteur soit suspendu jusqu'à ce que l'emprunteur ait acquitté la totalité du remboursement en capital contenu dans les échéances reportées.

Les reports d'échéance consentis par le prêteur ne peuvent bénéficier des dispositions ci-dessus que s'ils sont consentis sans autres frais que les intérêts débiteurs et que, le cas échéant, la cotisation relative à l'assurance ayant pour objet la garantie du remboursement du crédit à laquelle a souscrit l'emprunteur.

La période pendant laquelle l'emprunteur n'a pas acquitté d'échéance en application des dispositions ci-dessus n'est pas comptabilisée au titre des durées maximales de remboursement mentionnées au 2o du I de l'article D. 311-4-1.

III. – L'échéance par laquelle l'emprunteur règle le solde permettant de rembourser la totalité du capital restant dû peut déroger aux règles prévues à l'article D. 311-4-1. »

Art. 3. – Les articles D. 311-4-1 et D. 311-4-2 sont applicables en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et dans les îles Wallis et Futuna.

Art. 4. – Le présent décret entre en vigueur le 1^{er} mai 2011.

Art. 5. – La ministre de l'économie, des finances et de l'industrie est chargée de l'exécution du présent décret, qui sera publié au *Journal officiel* de la République française.

Fait le 22 mars 2011.

François Fillon

Par le Premier ministre :

La ministre de l'économie, des finances et de l'industrie,

Christine Lagarde