

ASSEMBLÉE NATIONALE

JOURNAL OFFICIEL DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

SESSION ORDINAIRE DE 2004-2005



Compte rendu intégral

des séances du mardi 25 janvier 2005

(51^e jour de séance de la session)

Les articles, amendements et annexes figurent dans le fascicule bleu ci-joint



SOMMAIRE GÉNÉRAL

1 ^{re} séance.....	273
2 ^e séance.....	289
3 ^e séance.....	327

ASSEMBLÉE NATIONALE

JOURNAL OFFICIEL DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

SESSION ORDINAIRE DE 2004-2005

122^e séance

Compte rendu intégral

1^{re} séance du mardi 25 janvier 2005

Les articles, amendements et annexes figurent dans le fascicule bleu ci-joint



SOMMAIRE

PRÉSIDENTE DE M. FRANÇOIS BAROIN

1. **Proclamation d'une députée** (p. 275).
2. **Fin de la mission d'un député** (p. 275).
3. **Prévention du surendettement.** – Discussion d'une proposition de loi (p. 275).

M. Jean-Christophe Lagarde, rapporteur de la commission des affaires économiques.

M. Patrick Ollier, président de la commission des affaires économiques.

DISCUSSION GÉNÉRALE (p. 278)

MM. Jean-Pierre Abelin,
Jean-Claude Sandrier,
Luc-Marie Chatel,
Alain Vidalies,
Daniel Boisserie.

Clôture de la discussion générale.

M. Jean-Louis Borloo, ministre de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale.

VOTE SUR LE PASSAGE À LA DISCUSSION DES ARTICLES (p. 285)

M. le président de la commission.

MM. Hervé Morin, Luc-Marie Chatel, Alain Vidalies.

L'Assemblée, consultée, décide de passer à la discussion des articles.

DISCUSSION DES ARTICLES (p. 286)

M. le rapporteur.

Article 1^{er}. – Rejet. (p. 286)

Article 2. – Adoption (p. 286)

Article 3. – Adoption (p. 286)

Article 4 (p. 286)

Amendement n° 1 de M. Lagarde : M. le rapporteur. – Retrait.

Rejet de l'article 4.

Après l'article 4 (p. 286)

Amendement n° 3 de M. Sandrier : MM. Jean-Claude Sandrier, le rapporteur, Laurent Hénart, secrétaire d'État à l'insertion professionnelle des jeunes. – Rejet.

Amendement n° 2 de M. Sandrier : MM. Jean-Claude Sandrier, le rapporteur, le secrétaire d'État. – Rejet.

Amendement n° 4 de M. Sandrier : MM. Jean-Claude Sandrier, le rapporteur, le secrétaire d'État. – Rejet.

VOTE SUR L'ENSEMBLE (p. 288)

Adoption de l'ensemble de la proposition de loi.

4. **Ordre du jour de l'Assemblée** (p. 288).
5. **Ordre du jour des prochaines séances** (p. 288).

COMPTE RENDU INTÉGRAL

PRÉSIDENTE DE M. FRANÇOIS BAROIN,

vice-président

M. le président. La séance est ouverte.

(La séance est ouverte à neuf heures trente.)

1

PROCLAMATION D'UNE DÉPUTÉE

M. le président. M. le président de l'Assemblée nationale a reçu, le 24 janvier 2005, de M. le ministre de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales, une communication faite en application de l'article L.O. 179 du code électoral, l'informant que, le 23 janvier 2005, Mme Véronique Besse a été élue députée de la 4^e circonscription de la Vendée.

2

FIN DE LA MISSION D'UN DÉPUTÉ

M. le président. Par lettre du 18 janvier 2005, M. le Premier ministre m'a informé que la mission temporaire précédemment confiée à M. Jean-Luc Warsmann, député des Ardennes, avait pris fin le 21 janvier 2005.

3

PRÉVENTION DU SURENDETTEMENT

Discussion d'une proposition de loi

M. le président. L'ordre du jour appelle la discussion de la proposition de loi de M. Jean-Christophe Lagarde et de M. Hervé Morin, tendant à prévenir le surendettement (n^{os} 2029, 2034).

La parole est à M. Jean-Christophe Lagarde, rapporteur de la commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire.

M. Jean-Christophe Lagarde, rapporteur de la commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire. Monsieur le président, monsieur le ministre de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale, chers collègues, depuis dix ans bientôt, la Constitution nous permet d'inscrire à l'ordre du jour la discussion de textes d'initiative parlementaire. Le groupe UDF s'est toujours efforcé d'user de cette

faculté constitutionnelle, communément appelée « niche » parlementaire, pour soulever des problèmes qu'en tant que députés nous rencontrons tous chaque jour sur le terrain.

La proposition de loi que j'ai l'honneur de rapporter aujourd'hui, mes chers collègues, concerne un problème concret que le Gouvernement n'a pas encore pu traiter par voie législative.

Chacun ici sait que le surendettement est à la croisée de la plupart des problèmes de notre société : outre qu'il crée ou aggrave des situations de fragilité sociale, il est une des voies les plus sûres vers l'exclusion car il se greffe au chômage, à la maladie, au divorce, à tous les drames humains qu'une rhétorique administrative trop pudique appelle les « accidents de la vie ».

Je n'insisterai pas sur la gravité du problème : nous le connaissons tous et nous en avons déjà débattu au sein de cette assemblée. Je me contenterai de citer quelques chiffres : 1 million de foyers est aujourd'hui surendetté, dont plus de la moitié très gravement, et, en 2004, ce sont près de 200 000 familles françaises qui sont entrées dans une procédure de traitement du surendettement.

Notre assemblée a déjà beaucoup débattu de cette question, notamment à votre initiative, monsieur le ministre. En une quinzaine d'années seulement, nous avons pu instaurer un véritable droit du surendettement. La loi Neiertz de 1989, complétée par la loi du 8 février 1995, a mis en place le circuit administratif et judiciaire du traitement du surendettement. La loi relative à la lutte contre l'exclusion sociale, en 1998, a renforcé les pouvoirs du juge pour traiter les cas les plus difficiles. Enfin, la loi Borloo du 1^{er} août 2003, complétée par la loi de programmation pour la cohésion sociale, votée à l'initiative du même ministre, a institué une « procédure de rétablissement personnel » qui traite les situations irrémédiablement compromises et crée, pour les personnes les plus gravement endettées, les conditions d'un nouveau départ.

Ces lois historiques ont instauré, puis amélioré, une procédure collective de traitement du surendettement. Mais s'il est désormais possible de sortir d'une telle situation, mieux vaut ne pas y entrer. Le volet curatif du droit du surendettement n'a vraiment de sens qu'en contrepoint d'un volet préventif. Cela vaut autant pour les personnes concernées que pour la société dans son ensemble.

Je m'explique.

L'intérêt de chacun est évidemment d'éviter cette procédure. Il ne faut pas prêter attention aux discours qui prétendent que le surendettement est volontaire et que les gens y ont recours pour surconsommer. En effet, quelles que soient les mesures prises pour le traiter, les personnes concernées n'en sortent jamais indemnes : la procédure est longue, les personnes surendettées restent stigmatisées et mettent longtemps avant de revenir à une meilleure fortune, et leurs banquiers hésitent longtemps avant de leur consentir de nouvelles facilités financières.

L'intérêt de la société est également d'éviter que les consommateurs ne tombent dans le surendettement, ne serait-ce que pour des raisons économiques : le surendettement a un coût économique et social considérable – le seul fonctionnement des commissions administratives coûte 180 millions d'euros chaque année. S'y ajoutent le coût des aides dispensées aux personnes surendettées par l'État et les collectivités territoriales, ainsi que les subsides du fonds de solidarité pour le logement, du fonds de solidarité énergie et du fonds de service universel des télécommunications. S'y ajoute en outre le coût social du traitement des problèmes qui se greffent sur le surendettement ou qui en sont souvent des conséquences courantes : rupture éducative, de logement ou même familiale. S'y ajoute enfin un manque à gagner considérable pour la consommation nationale, premier moteur de notre croissance, les familles surendettées étant exclues de la consommation pendant plusieurs années.

D'où la nécessité, reconnue par tous, d'un effort supplémentaire de prévention du surendettement.

Chacun sait que le crédit à la consommation, et notamment le crédit *revolving*, joue un rôle déterminant dans le basculement de certaines personnes dans le surendettement. L'accord de ce type de crédit est, en effet, trop facile et trop rapide pour être sérieusement contrôlé. Plusieurs milliers d'euros peuvent ainsi être délivrés en quelques minutes à n'importe qui ou presque à la caisse d'un grand magasin ou sur Internet, quelles que soient la nature de l'achat et sa durée.

Certaines sociétés sont spécialisées dans ce genre de crédit rapide, souvent cher, accordé sur la base d'informations purement déclaratives, mais elles ne contrôlent pas l'encours de crédit des emprunteurs. Ainsi, 80 % des personnes surendettées recourent au crédit *revolving* et chaque personne endettée en a, en moyenne, plus de quatre.

Il faut donc, pour prévenir le surendettement, encadrer le crédit *revolving*. Reste à s'en donner les moyens.

La loi sur la sécurité financière de 2003 ainsi que la loi adoptée récemment à l'initiative de M. Luc-Marie Chatel misent sur l'information et la volonté du consommateur pour prévenir le surendettement. L'encadrement de la publicité a ainsi été renforcé et les modalités de résiliation, de suspension et de gestion des crédits *revolving* ont été clarifiées. Je ne peux que me féliciter de ces avancées, mais force est de constater, ne serait-ce qu'en tant que consommateurs, que les publicités relatives au crédit *revolving* sont toujours aussi trompeuses ou, à tout le moins, difficiles à comprendre. En outre, du fait du renforcement de son encadrement, la publicité financière devient excessivement juridique et illisible. Pour certains publics, elle reste incompréhensible. Pour utile qu'il soit, ce système de prévention par l'information demeure insuffisant.

Il faut en effet se demander pourquoi certaines personnes recourent, de façon déraisonnée, au crédit *revolving*.

Une typologie classique distingue deux types de personnes surendettées.

Un tiers seraient des surendettés « actifs », qui gèrent mal leur argent et leur crédit : ces personnes préfèrent emprunter directement à la caisse d'un grand magasin, non seulement parce que cela facilite un achat impulsif, mais aussi parce qu'elles ne souhaitent pas aller voir leur banquier, qui, au fait de leur solvabilité grâce à la consultation de leur compte courant, pourrait être amené à leur refuser un prêt. Elles contournent ainsi un refus qui n'aurait d'autre but que de les protéger contre elles-mêmes. Ce sont là des cas pour

lesquels il est légitime d'intervenir par voie législative, la loi ayant toujours eu pour objet de protéger les individus, y compris contre eux-mêmes.

Les deux autres tiers des personnes surendettées seraient touchées par un surendettement « passif », consécutif aux « accidents de la vie » que j'évoquais tout à l'heure.

Cette typologie est intéressante, mais elle ne doit pas nous conduire à penser qu'il est inutile d'essayer de prévenir le surendettement au prétexte que l'on ne pourrait aider au mieux qu'un tiers des personnes surendettées : un tiers des 200 000 personnes qui entrent chaque année dans le surendettement, cela représente déjà 60 000 familles ! En outre, un « accident de la vie » ne crée que rarement le surendettement : le plus souvent, il le révèle. Dans la plupart des cas, en effet, les personnes touchées mobilisent les crédits *revolving* qui leur avaient été accordés avant l'« accident » pour faire face à leurs charges immédiates, en espérant un prompt retour à une meilleure fortune, plutôt que d'ajuster rapidement leurs dépenses à leurs recettes ou de faire appel aux systèmes d'aides sociales qui leur sont destinés. C'est cet endettement secondaire qui les fait le plus souvent basculer dans un surendettement aggravé.

Pour prévenir ces deux types de surendettement, la proposition de loi tend à responsabiliser les prêteurs comme les emprunteurs. Contrairement à une idée reçue, en effet, l'octroi d'un crédit est la rencontre de deux responsabilités : il met en jeu une coresponsabilité.

Pour responsabiliser les établissements de crédits, il apparaît naturel d'exiger qu'ils étudient la situation financière des souscripteurs avant de répondre positivement à leur demande. En cas de non-vérification, l'établissement serait responsable de l'insolvabilité éventuelle du souscripteur et ne pourrait donc pas engager de procédures de recouvrement, à moins que le souscripteur n'ait délibérément fourni de fausses informations le concernant : tel est le dispositif proposé par l'article 1^{er}.

Il apparaît dès lors nécessaire de rendre obligatoire un délai d'agrément de sept jours, tant pour l'établissement de crédit que pour l'emprunteur, afin que la banque ait le temps de vérifier la solvabilité de l'emprunteur, et que celui-ci puisse se rétracter sans avoir à rembourser les sommes déjà engagées : c'est le sens des articles 2 et 3.

En instituant un délai de réflexion obligatoire, nous entendons rendre effectif un droit de rétractation qui, quoique figurant dans notre droit, demeure théorique, et contribuer ainsi à freiner un certain nombre d'achats déraisonnables réalisés sous la pulsion du moment. Nous ajusterions le droit pour le rendre effectif. En effet, ce droit n'existe aujourd'hui que si le prêteur le prévoit dans son contrat, ce qui est rarement le cas. En outre, les crédits accordés immédiatement ne permettent pas en pratique à l'emprunteur de se rétracter lorsque les biens acquis font l'objet d'une consommation immédiate. Le délai prévu aux articles 2 et 3 rend cette faculté de réflexion obligatoire.

Enfin, il convient de donner les moyens aux établissements de s'informer de la situation d'endettement personnelle des emprunteurs. À cette fin, la proposition de loi prévoit, dans son article 4, la création d'un répertoire des crédits aux particuliers pour des besoins non professionnels.

Au cours des consultations que j'ai menées, j'ai rencontré trois types de critiques à l'encontre de cette idée.

Au ministère de l'économie et des finances, d'abord, on craint que cette disposition ne restreigne l'offre de crédits, ralentissant ainsi la consommation et la croissance. Je

réponds à cela qu'il n'y a pas de croissance saine et durable qui soit fondée sur le surendettement, et que le coût social du surendettement pourrait dépasser largement le surcroît de consommation très passager permis par celui-ci.

Les associations de consommateurs, ensuite, estiment généralement que cette idée est intéressante, mais que les données contenues dans le répertoire doivent être extrêmement protégées. La proposition de loi qui vous est soumise répond à ces inquiétudes, en restreignant très strictement l'usage du fichier au seul examen de la solvabilité des emprunteurs. Les technologies actuelles permettent de sécuriser les connexions à ce type de bases de données. Un amendement que je vous proposerai viendra encore renforcer l'impossibilité d'utiliser ce répertoire à d'autres fins et contre la volonté des emprunteurs potentiels.

Enfin, certaines sociétés de crédit, pas toutes, m'ont fait part de deux de leurs craintes. D'une part, elles craignent que ce répertoire ne facilite l'implantation en France de banques européennes. Si l'on exclut toute utilisation de ce type de répertoire à d'autres usages que la vérification de la solvabilité à la demande de l'emprunteur, cette crainte n'est pas fondée. D'autre part, elles savent que c'est à elles qu'il reviendrait de financer ce répertoire.

Je réponds à cela que l'institution d'un tel répertoire leur permettrait de disposer d'informations bien plus fiables sur leurs clients potentiels, sécurisant mieux les crédits qu'elles délivrent sans pour autant pouvoir être exploitées en vue de prospections commerciales. Je remarque aussi que ces sociétés financières, si opposées au système, pour leur immense majorité, dans notre pays, utilisent déjà ce type de répertoire à l'étranger par le biais de leurs filiales sur place. Au-delà de nos frontières, elles ne semblent pas gênées par ce système de répertoire des crédits aux particuliers.

Géré par la Banque de France, surveillé par la Commission nationale de l'informatique et des libertés, ce fichier me semble présenter des garanties satisfaisantes.

Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, les auteurs de cette proposition de loi n'ont pas la prétention de régler ainsi tous les problèmes liés à la prévention du surendettement. Leur seule ambition est de couvrir une partie du champ de la prévention aujourd'hui laissée en friche et d'accélérer la réflexion du Parlement comme celle du Gouvernement. Quand chaque année qui passe voit 200 000 familles « entrer en surendettement », il est urgent d'intervenir et il serait très dangereux de ne rien faire.

Je tiens à ce propos à saluer votre action, monsieur le ministre, car vous avez su, depuis deux ans, faire tomber un certain nombre de tabous en matière de surendettement. Pour poursuivre cet effort, la présente proposition avance trois dispositifs, trois idées simples et rapidement opérationnelles. Je ne peux qu'espérer que la discussion parlementaire et une collaboration fructueuse avec le Gouvernement puissent les enrichir comme elles le méritent.

Lors de l'examen en commission, le vote des articles n'a pas été envisagé, simplement parce que les discussions sur le sujet sont complexes. Monsieur le président de la commission, je veux croire qu'à l'occasion du débat dans l'hémicycle, nous allons au moins pouvoir avancer sur les principes qui nous préoccupent, quels que soient les bancs sur lesquels nous siégeons. Ainsi, nous pourrions faire évoluer le droit, la protection des consommateurs, dont nous sommes tous ici responsables.

M. le président. La parole est à M. Patrick Ollier, président de la commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire.

M. Patrick Ollier, *président de la commission des affaires économiques, de l'environnement et de territoire.* Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, je souhaite d'abord saluer l'initiative de notre collègue Jean-Christophe Lagarde, qui a le mérite d'aborder de réels problèmes, auxquels nous nous sommes beaucoup intéressés au sein de notre commission, car il est clair que la prévention du surendettement est insuffisante dans notre pays. C'est le constat de départ de M. Jean-Christophe Lagarde et je tiens à vous dire, au nom de la commission, que je le partage pleinement.

Comme lui, et certainement comme vous tous sans doute, je ne peux que constater, jour après jour, sur le terrain, que de plus en plus de familles françaises « tombent dans le surendettement ». En 2004, on en comptait près de 200 000. Les chiffres sont encore plus importants aujourd'hui. Nous constatons tous que le surendettement est devenu un véritable fléau social, contre lequel vous avez décidé de vous battre, monsieur le ministre, et je ne peux que vous en rendre hommage.

Le surendettement est une des voies les plus sûres vers l'exclusion sociale. La plupart des autres problèmes sociaux viennent s'y greffer : le chômage, bien sûr, mais aussi les problèmes de logement, d'éducation, etc. Une fois que l'on est engagé dans la spirale, la sortie est, hélas ! toujours catastrophique.

Consciente du développement de ce fléau social, notre assemblée a considérablement amélioré son traitement. Je rappelle qu'à l'initiative de M. le ministre Jean-Louis Borloo, dont je salue l'action, la « procédure de rétablissement personnel » que nous avons créée doit permettre aux familles surendettées de sortir de cette spirale du surendettement, des reports et rééchelonnements de dettes, qui, nous l'avions unanimement constaté, ne permettaient pas vraiment de sortir du surendettement.

D'après nos informations, cette « procédure de rétablissement personnel » connaît une montée en puissance rapide. C'est le signe de l'efficacité de la mesure.

M. Hervé Morin. En effet !

M. Patrick Ollier, *président de la commission.* Malgré les difficultés administratives de sa mise en œuvre, dont on peut mesurer la portée, on recense aujourd'hui 13 000 jugements d'ouverture de procédure.

Demain, si les choses s'améliorent, 35 000 foyers français environ pourraient en bénéficier. Pourtant, comme M. le rapporteur l'a rappelé, « mieux vaut ne pas entrer dans le surendettement ». C'est une question de bon sens.

Nous partageons tous ce postulat. La réunion de la commission des affaires économiques a montré qu'il y avait sur ce point un consensus réel, au-delà de nos clivages politiques et personnels, sur tous les bancs de cette assemblée. Le consensus est tout aussi réel pour reconnaître que la facilité – pour ne pas dire la légèreté – avec laquelle certains crédits *revolving* sont accordés aggrave considérablement le surendettement, quand elle ne le crée pas.

M. Jean-Christophe Lagarde propose incontestablement des solutions intéressantes. L'idée centrale de son texte consiste à « coresponsabiliser », comme il le dit, les établis-

sements de crédit, c'est-à-dire les prêteurs, d'une part, et les emprunteurs, d'autre part. Cette idée donne lieu à trois dispositions.

La première consiste à priver les prêteurs imprudents du recours aux procédures d'exécution forcée. Elle mérite d'être étudiée.

La deuxième tend à empêcher le déblocage des sommes prêtées pendant le délai de rétractation de l'emprunteur – sept jours. Elle mérite un examen attentif de la part de notre assemblée.

La troisième vise à créer un répertoire national des crédits aux particuliers, c'est-à-dire un « fichier positif ». On peut en discuter. Les difficultés de mise en œuvre ne dépendent ni de nous, ni de vous, monsieur le rapporteur, et je pense que vous en êtes conscient. Nous nous heurtons également à ces difficultés. Pourtant, l'intention est bonne.

La commission des affaires économiques a déjà fait voter un texte tendant à redonner confiance aux consommateurs, à l'initiative de M. Chatel, qui a beaucoup travaillé sur ce sujet.

Des dispositions ont été proposées par voie d'amendements et ont été repoussées, compte tenu des difficultés d'ordre technique ou administrative. Il faudrait néanmoins, monsieur le ministre, que l'on puisse travailler, à votre convenance, sur certaines de ces dispositions, afin de faire évoluer la législation. Dans l'état actuel des choses, la commission des affaires économiques a souhaité qu'il ne soit pas procédé à l'examen des articles.

J'ai entendu l'appel de M. le rapporteur. Je ne sais pas si je n'outrepasse pas les droits qui sont ceux du président de la commission, mais je suis prêt à répondre favorablement à votre appel, monsieur Lagarde, sous réserve que cela ne nous amène pas à entamer un débat nous opposant sur des sujets qu'il est impossible de traiter dans cet hémicycle compte tenu des difficultés que j'ai évoquées précédemment et sur lesquelles M. le ministre s'exprimera certainement.

La position de la CNIL sur le fichier ne nous permet pas de prendre une décision aussi rapide que nous le souhaiterions. En revanche, je pense que nous devrions être capables de voter les articles 2 et 3 concernant le délai de sept jours. Cela signifie qu'il faut accepter de passer à la discussion des articles. Si j'ai bien compris, monsieur le rapporteur, nous rejeterions les autres articles, si M. le ministre en est d'accord – nous attendons avec impatience sa réponse –, et nous adopterions les articles 2 et 3 qui concernent le délai de sept jours.

Sous cette réserve – et je pense, monsieur le rapporteur, que votre engagement y répond par avance –, je serais favorable au passage à la discussion des articles, afin de construire ensemble quelque chose. Nous montrerions que le travail parlementaire, malgré un certain nombre de positions prises auparavant, permet d'avancer sur des sujets concrets, d'une brûlante actualité, intéressant tous les Français et auxquels il convient d'apporter des solutions. (*Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour un mouvement populaire et du groupe Union pour la démocratie française.*)

Discussion générale

M. le président. Dans la discussion générale, la parole est à M. Jean-Pierre Abelin.

M. Jean-Pierre Abelin. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, depuis l'adoption de la loi Neiertz à la fin de l'année 1989, l'activité des commissions

de surendettement nous indique une montée irrésistible du phénomène, une augmentation continue et inexorable du nombre de foyers qui en sont atteints.

Nous sommes passés d'un rythme de 70 000 dossiers au début des années quatre-vingt-dix à un chiffre qui avoisine les 200 000 en 2004. En données cumulées, plus de 1,5 million de dossiers ont été déposés depuis le 1^{er} janvier 1990, concernant 1,5 million de familles et de 4 ou 5 millions de personnes en difficulté.

Face à ce phénomène, le législateur n'est pas resté inactif ou indifférent. Il a, à plusieurs reprises, modifié, complété et fait évoluer la loi. En effet, la typologie et la nature du surendettement se sont beaucoup modifiées en quinze ans. D'un surendettement actif lié à un abus de crédits, il est devenu plus passif, plus dépendant des accidents de la vie et de l'incapacité à faire face à des charges de vie sociale croissantes.

Grâce à la dernière loi de 2003 sur le rétablissement personnel, que nous avons adoptée, monsieur le ministre, à votre initiative, nous disposons aujourd'hui d'un dispositif de traitement complet. Pourquoi le groupe UDF juge-t-il alors nécessaire l'adoption d'une nouvelle loi ?

D'abord, à cause de l'ampleur de la montée du phénomène – plus de 100 % en dix ans – et d'une évolution extrêmement rapide depuis trois ans.

Ensuite, parce que, malgré l'action très utile des associations – je pense aux réseaux de l'Association nationale de l'information sur le logement et des ADIL, aux associations de consommateurs et aux associations familiales –, l'action de prévention reste largement insuffisante. S'il y a eu des progrès législatifs récents en matière d'information, la loi de 2003 sur la publicité et l'encadrement des crédits *revolving* et la proposition de loi de notre collègue Luc-Marie Chatel adoptée jeudi dernier, l'information a ses limites. Elle demeure largement illisible et inefficace pour une partie du public concerné. Il est donc nécessaire de responsabiliser les prêteurs, notamment de dernier rang, et de protéger les emprunteurs, parfois contre eux-mêmes.

Le fichier national recensant les incidents de paiement caractérisés liés aux personnes physiques pour des besoins non professionnels est utile. Mais il ne permet souvent de constater les dégâts que lorsqu'il est déjà trop tard.

Ayant été pendant près de vingt ans président d'une association départementale d'information sur le logement et ayant, au cours d'une vie professionnelle antérieure, travaillé dans un service de surendettement, je peux vous faire part d'exemples très concrets où l'information des clients ne peut, à elle seule, suffire.

En matière d'immobilier, l'envie de devenir propriétaire est si forte chez certains de nos concitoyens, l'accession représente tellement le rêve de toute une vie, que, de bonne foi ou non, le candidat à l'accession oublie de signaler les petits crédits annexes et ignore les simulations financières. Pour peu que le prêteur pense plus à sa commission et au chiffre, on débouche sur un désastre.

Plus fréquente encore est l'illusion du crédit *revolving*, qui peut devenir un piège pour des familles avec des charges beaucoup trop élevées par rapport à leurs ressources. Ces familles voient dans la proposition de crédit un ballon d'oxygène, en oubliant son coût réel et la nécessité de rembourser.

De fil en aiguille, un nouveau crédit est nécessaire pour rembourser le premier et c'est ainsi qu'en moyenne on constate quatre crédits par famille surendettée.

Le crédit *revolving* ne touche pas seulement des familles à revenus modestes : le record que j'ai pu constater personnellement aura été celui d'un couple de fonctionnaires disposant de deux salaires non négligeables et stables, rassurant ainsi tous les prêteurs successifs, et ayant réussi à cumuler pas moins de 51 crédits à la consommation avant que le fichier des incidents de paiement ne soit saisi ! Ces exemples montrent que, seul, le recensement complet des encours de crédits aurait alerté plus tôt les prêteurs !

La proposition de loi, qui vise à créer un tel fichier, comme l'ont déjà pratiqué neuf pays européens sur quinze, répond aux principales objections de la CNIL ou du Comité national du crédit et du titre. Certains craignent qu'il ne porte atteinte aux libertés publiques. Mais, d'une part, la proposition met en avant l'accord obligatoire de l'emprunteur et, d'autre part, la gestion exclusive par la Banque de France ainsi que l'accès réservé aux seuls établissements habilités par la loi.

À ceux qui craindront un effet négatif sur la croissance et l'expansion du crédit, je dirai que l'interrogation du fichier par le prêteur devrait permettre d'élargir à un plus grand nombre de candidats l'accès au crédit, actuellement refusé à certaines populations jugées à risque par le système du *scoring* utilisé par les établissements.

À ceux qui objecteront le coût de ce fichier, je demanderai de le comparer au coût social actuel du surendettement et au coût du traitement des dossiers, évoqués par M. Lagarde dans son rapport.

M. Hervé Morin. Tout à fait !

M. Jean-Pierre Abelin. Les débats en commission ont montré l'intérêt de tous les groupes pour la proposition de loi et la volonté partagée de prévenir le surendettement. Le groupe socialiste s'est prononcé en faveur d'une telle proposition. Une centaine de députés UMP a cosigné une proposition similaire visant à mettre en place un dispositif de prévention. Les associations familiales et de nombreuses associations de consommateurs soutiennent une telle proposition.

Lors de l'examen de la loi sur la ville et la rénovation urbaine, l'UDF avait déjà proposé la création d'un tel fichier, par la voix de M. Jean-Christophe Lagarde, notre rapporteur.

Concernant la création d'un fichier positif, monsieur le ministre, vous nous aviez déclaré : « Je ne sais pas encore quelle forme il pourra prendre. Fichier personnel, carnet, fichier d'information, peu importe comment on l'appellera. Il faudra peser les avantages et les inconvénients en termes de responsabilités ou d'informations collectives, et se préserver des marchands d'informations. On peut et on doit le faire. Je suis vraiment convaincu que, sur ce point absolument crucial, et même si c'est difficile, un accord global devrait être trouvé, et j'espère avant la fin de l'année. » C'était le 11 juillet 2003.

Alors, monsieur le ministre, vous qui avez déjà beaucoup fait en matière de surendettement, monsieur Chatel, pourquoi attendre encore tandis que la montée du phénomène montre tous les jours la nécessité de répondre à l'urgence de ce grave problème social qui touche 500 000 personnes nouvelles par an ?

Pourquoi attendre au regard des délais qui seront nécessaires, ne serait-ce que pour mettre au point le système informatique qui découlera de la loi ?

Pourquoi refuser la discussion des articles et refuser d'avancer ?

La proposition du président de la commission des affaires économiques me paraît à cet égard intéressante. Le temps est, paraît-il, à l'action et à la *positive attitude*. Vous avez là, monsieur le ministre, l'occasion de le prouver. (*Applaudissements sur les bancs du groupe Union pour la démocratie française et sur plusieurs bancs du groupe socialiste.*)

M. Jean-Christophe Lagarde, rapporteur. Très bien !

M. le président. La parole est à M. Jean-Claude Sandrier.

M. Jean-Claude Sandrier. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, la proposition de loi soumise aujourd'hui à notre examen aborde une question à la fois difficile et douloureuse. Le surendettement, qui affecte un million de foyers dans notre pays, est le symptôme des difficultés croissantes que rencontrent nombre de nos concitoyens. Il symbolise l'échec d'une société passée entièrement sous la tutelle des marchés financiers dans laquelle l'être humain compte moins que la valeur du CAC 40 et le rendement des dividendes.

Notre pays compte aujourd'hui 1,3 million d'allocationnaires du RMI – soit une augmentation de 10,50 % en deux ans. Il compte 2,5 millions de chômeurs, 1,5 million de personnes vivant avec moins de 400 euros par mois, 2 millions d'enfants vivant sous le seuil de pauvreté.

Ces chiffres sont en augmentation constante et la politique menée par le Gouvernement depuis bientôt trois ans a contribué à les aggraver dans des proportions inégales. Sur la même période, 60 000 personnes ont perdu leur emploi dans le seul secteur marchand. Quant aux emplois créés, un récent rapport du Secours catholique vient de tirer la sonnette d'alarme en insistant sur l'urgence de mettre un terme à ces « emplois qui produisent de la pauvreté, conséquence d'une société de plus en plus libérale et américanisée ».

Il est compréhensible qu'un groupe de la majorité parlementaire se penche aujourd'hui sur la question du surendettement, en augmentation de 22 % depuis 2002, ce qui fait également partie de votre bilan. Mais, dans un tel contexte, il n'est pas inutile de rappeler que les chiffres alarmants que je viens d'évoquer sont d'abord le fruit d'une politique qui sacrifie l'être humain sur l'autel du rendement des marchés financiers. Les rendements aujourd'hui exigés vont de 15 % à 20 %, voire plus, ce qui est économiquement suicidaire !

Mieux vaudrait valoriser le travail que le capital. Cela permettrait de développer à la fois emploi et pouvoir d'achat et supprimerait du même coup un grand nombre de cas de surendettement.

Il n'est pas non plus inutile de rappeler que les gouvernements successifs de M. Raffarin ont choisi la voie de l'allègement des prélèvements pour les plus riches, associé à leur alourdissement pour les autres, celle du relèvement de la CSG, du moindre remboursement des prestations de santé, de l'encouragement aux politiques de restriction salariale, de multiplication des hausses de prix et de taxes, de l'allongement du temps de travail avec diminution du salaire horaire, du gel des salaires.

Je pourrais multiplier les exemples des mesures qui concourent à l'amputation du pouvoir d'achat des ménages. Elles sont, avec la multiplication des emplois précaires et des travailleurs pauvres, la cause essentielle du phénomène de masse que constitue désormais le surendettement.

Nos concitoyens ne s'y trompent pas : ils étaient 75 %, la semaine dernière, à se déclarer prêts à descendre dans la rue pour défendre leur pouvoir d'achat.

Au regard de tels enjeux, que valent les deux mesures auxquelles se limite la proposition de loi ? Elles n'ont, il faut l'avouer, qu'un caractère assez marginal, dans la mesure où elles se bornent à introduire deux légers correctifs aux systèmes de traitements en vigueur et mis en place par le législateur depuis quinze ans.

Nous ne pouvons bien sûr que nous réjouir que les auteurs de cette proposition de loi aient à cœur de renforcer les moyens de prévention existants. Nous pouvons en particulier saluer le souci de mieux encadrer le crédit *revolving*.

Mais l'un des enjeux majeurs du droit de la consommation est aujourd'hui le droit au crédit. Un nombre trop important de nos concitoyens se trouve exclu de la possibilité de souscrire un prêt ou un crédit auprès de son établissement bancaire. Il n'y a pas de droit au crédit en France et les organismes prêteurs ont la totale liberté d'accorder ou non un crédit à une personne.

Nombre de nos concitoyens sont ainsi amenés à souscrire des crédits renouvelables en se tournant vers des organismes qui appliquent des taux d'intérêt proches du taux d'usure. Les offres de crédits à la consommation de ce type prolifèrent aujourd'hui. Elles jouent un rôle déterminant dans 80 % des cas de surendettement.

Reconnaître un droit au compte et un véritable droit au crédit, le droit d'accès au crédit bancaire à des taux préférentiels en contrepartie d'un plafond de prêt pour les personnes les plus fragilisées – chômeurs, précaires, jeunes – constituerait sans nul doute une avancée significative.

Les établissements bancaires ne peuvent s'exonérer de leurs responsabilités car ils sont dépositaires de fonds propres constitués encore majoritairement du fruit du travail des salariés. Nous pouvons estimer que cela les engage à assumer certaines missions d'intérêt général. Il nous semble indispensable de légiférer d'abord en ce sens.

Le droit au crédit serait le meilleur des remparts contre les pratiques prédatrices de certains organismes de prêt à la consommation qui exploitent de façon éhontée le désir légitime de nombre de nos concitoyens d'améliorer leur niveau de vie en accédant à certains biens d'équipement.

La multiplication des situations de détresse liées au surendettement a également sa source dans la trop faible réglementation sur la publicité des offres de crédits. Nous aurions aimé que les dispositions de cette proposition de loi s'accompagnent de mesures visant la sanction des publicités abusives en faveur des crédits à la consommation. Ces publicités se multiplient, en particulier dans la presse populaire, mais aussi à la télévision. Une collègue socialiste avait usé récemment d'une comparaison avec la publicité sur le tabac. Je crois en effet que la comparaison est pertinente.

En troisième lieu, nous considérons qu'il serait nécessaire de rabaisser le seuil du taux d'usure à 10 % de plus que le taux légal, au lieu de 30 % actuellement, car les taux d'intérêt proposés aujourd'hui en matière de crédit à la consommation sont scandaleusement élevés. Mais, là non plus, vous ne proposez aucune disposition nouvelle.

Cet ensemble de propositions constitue quelques exemples du socle minimal de mesures qui pourraient être envisagées pour assurer une meilleure prévention des situations de surendettement. De ce point de vue, nous ne pouvons d'ailleurs que vous faire part de certaines préventions à l'égard de l'instauration d'un fichier positif.

Je soulignerai d'abord que l'idée n'est pas nouvelle. Depuis son arrivée, le Gouvernement cherche un moyen d'instaurer un tel fichier pour endiguer le fléau du surendettement. C'était en particulier une idée chère à M. Francis Mer.

Or, soyons clairs : si 70 % des surendettés le sont suite à ce qui est pudiquement appelé un « accident de la vie » et qui, en réalité, est le plus souvent la perte d'un emploi, ce n'est pas un fichage qui leur redonnera les moyens financiers qu'ils n'ont plus en raison de la perte de cet emploi, ou après un divorce ou une maladie.

Ce sont de véritables aides publiques qu'ils ont besoin mais qui leur sont refusées, ce qui les pousse vers les maisons de crédit, afin de disposer du minimum pour nourrir leur famille. Ce n'est nullement faire du misérabilisme que de le souligner : c'est établir un simple et triste constat !

La situation des ménages de plus en plus nombreux qui vivent dans la précarité constitue une formidable aubaine pour les organismes de crédit peu scrupuleux. L'existence d'un fichier ne changera rien. Avec ce fichier, l'organisme prêteur ne s'appuiera pas davantage sur la consistance des revenus du ménage, mais se donnera simplement bonne conscience en constatant uniquement l'absence d'inscription au fichier pour ouvrir un crédit à la consommation.

Le fichier positif ne créera aucun droit supplémentaire, mais fera courir des risques supplémentaires de surendettement et empêchera plusieurs milliers de familles de passer un cap difficile de leur vie avec l'aide d'un crédit renouvelable pour cause de surendettement passer.

Le fichier positif est le type même de la fausse bonne idée, d'autant qu'il faut raison garder et rappeler notamment que 98 % des crédits se remboursent sans aucun problème et que ce n'est pas ainsi que l'on pourra lutter efficacement contre le surendettement.

Nous avons déposé un certain nombre d'amendements sur ce texte. Ils nous semblent porteurs de dispositions à même d'améliorer considérablement le dispositif proposé. Nous déterminerons notre vote en fonction de l'accueil qui leur sera fait.

D'ores et déjà, je déplore que vous souhaitiez limiter le débat en n'examinant qu'un seul des quatre articles de la proposition de loi. C'est sans doute pour adopter les amendements déposés par le groupe des députés-e-s communistes et républicains. Si tel était le cas, ce serait une excellente chose ! (*Sourires.*)

M. Jean-Christophe Lagarde, rapporteur. C'est sûrement cela !

M. le président. La parole est à M. Luc-Marie Chatel.

M. Luc-Marie Chatel. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, le surendettement est un phénomène majeur de notre société et un sujet de préoccupation permanent. Je voudrais donc saluer l'initiative de notre collègue Jean-Christophe Lagarde, qui vient après de nombreux travaux parlementaires, mais aussi d'autres initiatives, notamment celle de notre collègue du groupe UMP Jacques Masdeu-Arus, laquelle traitait des fichiers positifs.

Le Gouvernement et sa majorité se préoccupent du phénomène. En trois ans, des dispositions constituant des avancées significatives ont d'ailleurs été votées, comme les améliorations liées à la loi sur la sécurité financière, qui donnent une meilleure information au consommateur emprunteur, ou comme votre loi, monsieur le ministre, sur la faillite civile. Vous avez, en effet, su faire bouger les lignes. L'idée faisait certes son chemin, s'appuyant sur l'expérimentation locale, de terrain, et sur la prise en compte de ce qui passait dans les commissions de surendettement. Vous avez réussi à nous convaincre, ainsi que l'ensemble des acteurs, et à faire adopter une évolution majeure dans le droit de la consommation. Je citerai aussi la proposition de loi que l'Assemblée a adoptée la semaine dernière, qui améliorera l'information du consommateur, notamment dans le domaine du crédit renouvelable : à tout moment, l'emprunteur pourra résilier son contrat, ce qui n'était pas le cas préalablement, avec le système de tacite reconduction. Dorénavant, la durée des crédits non utilisés sera limitée à trois ans.

Force est de constater les avancées importantes de ces dernières années sur un sujet transcendant les clivages politiques traditionnels, comme en témoignent les récents débats de qualité qui ont eu lieu en commission.

Le surendettement a bien sûr plusieurs origines : l'évolution de la société de consommation, la multiplication des offres, mais aussi les accidents de la vie. Dans le cadre de la mission parlementaire sur l'information et la protection des consommateurs que m'avait confiée le Premier ministre, j'ai participé à des commissions de surendettement et j'ai pu constater quels drames provoquaient la perte d'un emploi, le décès d'un conjoint, un divorce. Aujourd'hui, de 2 % à 3 % de nos compatriotes sont touchés par le surendettement et, chaque année, 160 000 nouveaux foyers tombent dans cette spirale infernale qui mène droit à l'exclusion.

La responsabilité des prêteurs, que vous évoquez dans votre rapport, monsieur le rapporteur, est un sujet récurrent de nos travaux parlementaires.

Certaines initiatives ont été prises en ce domaine et, aujourd'hui, il existe des dispositifs concrets comme le fichier dit « négatif » des incidents de paiement de la Banque de France. Nous aurons à l'améliorer car, comme je l'ai montré dans mon rapport, il fonctionne de manière trop lente, ce qui réduit considérablement son efficacité.

Il y a ensuite le fameux débat sur le fichier positif. À l'issue de ma mission parlementaire, je m'étais moi-même prononcé en faveur de sa création. Nombreux sont d'ailleurs les pays à avoir suivi cette voie. Et même si notre système est difficilement comparable avec celui de nos voisins, reste que des initiatives intéressantes existent. La Belgique a ainsi choisi, il y a deux ans, une logique assez proche de celle que nous pourrions retenir si nous devions élaborer un tel outil.

Toutefois, en travaillant sur le sujet, je me suis rendu compte de la nécessité de lever certaines hypothèques et d'affiner le concept de fichier positif.

Beaucoup de questions se posent en effet.

Qui gérerait ce fichier ? Vous avez proposé que cela soit la Banque de France, ce qui me semble une bonne formule. Notons d'ailleurs que la Belgique a choisi cette solution en confiant ce rôle à la Banque centrale.

Qui financerait le dispositif ? Force est de constater qu'il n'y a pas de consensus sur ce point.

Les données devraient-elles être recensées de manière systématique ? Autrement dit, le recours à un tel fichier devrait-il devenir obligatoire pour tout type d'opération ? En Allemagne, un fichier comparable existe depuis les années trente, mais toutes les opérations n'y sont pas obligatoirement inscrites, contrairement à ce qui se passe en Belgique.

Par ailleurs, quel type d'opération devrait-t-il contenir ? S'agirait-il des seuls crédits à la consommation, de l'ensemble des crédits ou encore de données concernant les dépenses courantes, comme les loyers ?

À qui la consultation serait-elle ouverte ? Devrait-elle être réservée aux seuls professionnels ? Pourrait-elle être étendue aux clients ?

Enfin, dans certains pays, notamment aux États-Unis, il est reproché aux organismes financiers d'utiliser ce type d'outil à des fins de marketing. Nous devons nous insurger contre de pareilles pratiques et prendre toutes les précautions nécessaires pour les éviter si jamais nous mettons en place un tel fichier. La CNIL se montre d'ailleurs très réticente à son égard : elle a émis un avis très réservé et je dois dire que, lors de mon audition, il y a quelques mois, je ne suis pas parvenu à convaincre ses membres.

Cette idée de fichier positif est pourtant intéressante, elle fait son chemin, en transcendant les clivages. Elle doit constituer un objectif de moyen terme pour nous. Mais il faut au préalable lever certaines hypothèques. Aujourd'hui, l'ensemble des acteurs n'est pas convaincu par cette démarche. Pour ce qui concerne les professionnels, seuls quelques organismes prêteurs sont intéressés, alors que la plupart des autres acteurs du secteur, en particulier les banques, y sont totalement opposés. Quant aux associations de consommateurs, elles y sont majoritairement défavorables, à l'exception de l'une d'entre elles, d'où le vote négatif du Conseil national du crédit et du titre, il y a quelques semaines.

Le groupe UMP considère qu'en ce domaine, nous avons déjà bien avancé, mais qu'il faut aller plus loin. Nous devons, avec le soutien du Gouvernement, prendre du temps pour faire œuvre de pédagogie, affiner cet outil, et j'ai cru comprendre que M. le ministre partageait ce point de vue.

Vous proposez par ailleurs, monsieur le rapporteur, une deuxième mesure, d'application immédiate, qui nous semble intéressante. Il s'agit de l'instauration d'un délai de sept jours, qui responsabiliserait davantage le prêteur, en rééquilibrant en quelque sorte le système. Ce délai lui permettrait en effet de disposer d'un temps suffisant pour vérifier la solvabilité de l'emprunteur. Aujourd'hui, le code du commerce prévoit une telle clause d'agrément, mais elle est facultative. La disposition prévue dans la proposition de loi la rendrait automatique, introduisant une double obligation : pour que le crédit soit octroyé, il faudrait que l'emprunteur n'ait pas utilisé son droit de rétractation dans un délai de sept jours et que le prêteur lui ait fait connaître, de manière formelle, sa décision.

Nous avons pu débattre largement en commission. À cet égard, je voudrais remercier M. Ollier de son esprit d'ouverture. Nous avons rejeté l'idée de discuter de l'ensemble des articles. Mais, aujourd'hui, compte tenu de ce que je viens d'indiquer, nous souhaitons que la mesure concernant le délai de sept jours soit adoptée car

elle constitue un pas supplémentaire vers une meilleure information du consommateur. C'est la raison pour laquelle le groupe UMP adoptera les articles 2 et 3 de la proposition de loi. (*Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour un mouvement populaire et du groupe Union pour la démocratie française.*)

M. le président. La parole est à M. Alain Vidalies.

M. Alain Vidalies. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, cette proposition de loi s'inscrit dans la démarche initiée il y a maintenant quinze ans par les lois Neiertz. Elle vise à prévenir le surendettement, objectif louable et nécessaire, après que notre droit positif a fait un saut qualitatif important avec l'adoption de la loi sur le rétablissement personnel. Mais nous ne pouvons avoir pour seul objectif de gérer les conséquences du surendettement. À l'évidence, mieux vaut prévenir que guérir.

Ce n'était d'ailleurs pas la moindre des contradictions de la loi Borloo que de proposer une procédure de rétablissement personnel alors que le Gouvernement annonçait la suppression de près de la moitié des succursales du réseau de la Banque de France, chargées de la gestion des dossiers de surendettement.

M. Hervé Morin. Cela peut se faire ailleurs !

M. Alain Vidalies. Selon les conclusions de la dernière enquête de la Banque de France, 80 % des dossiers de surendettement comportent au moins quatre crédits renouvelables. Le lien entre les situations de surendettement et les conditions d'octroi et de distribution des crédits est ainsi clairement établi. Pour endiguer le fléau du surendettement, qui frappe chaque année 160 000 nouveaux foyers, il est donc indispensable d'attaquer le mal à la racine, plus particulièrement pour les crédits à la consommation, distribués sans contrôle et vantés par un harcèlement publicitaire racoleur.

Les conditions d'octroi de ces crédits, souvent ouverts directement à la caisse des magasins, et sans examen de la situation de l'emprunteur, sont surprenantes. Le plus extraordinaire, c'est que l'absence de contrôle, ou plutôt de vérification, est devenue elle-même un argument publicitaire.

Tout est dit des prêts à la consommation dans cette publicité d'un important groupe de la distribution : « La formule X, c'est simple et c'est fait pour vous. Vous choisissez la simplicité : aucun justificatif de salaire à fournir. Seuls un chèque annulé, un relevé d'identité bancaire et une photocopie de votre pièce d'identité suffisent pour demander votre réserve d'argent. »

La campagne actuelle d'une grande banque est plus poétique, mais tout aussi dangereuse : « Un amour de crédit pour profiter des soldes. » Le problème est qu'il s'agit d'un amour tarifé au prix fort.

Au quatrième trimestre de l'année 2004, les taux effectifs s'élevaient à 14,59 % pour les crédits inférieurs à 1 524 euros et de 12,25 % d'euros pour les découverts et réserves d'argent.

Bien évidemment, avec des taux aussi élevés, l'acte d'achat à crédit devient une sorte de conduite à risque pour les plus modestes au moment où les salaires et les revenus de remplacement stagnent. Le plus étonnant, c'est que ces taux paraissent malgré tout insuffisants aux yeux de certains banquiers, si j'en crois les déclarations du directeur général délégué de BNP-Paribas, telles qu'elles ont été rapportées par un quotidien économique, le 21 janvier 2005 : « Plus les crédits sont de faible montant, plus le taux de l'usure devient un frein au

développement du marché *sub-prime* ». Le journal précise que les emprunteurs *sub-prime* sont ceux qui présentent un profil de risque élevé. Voici donc la solution attendue par certains banquiers : le déplaçonnement du taux de l'usure pour les crédits aux plus modestes !

Devant de tels errements, il appartient évidemment au législateur d'organiser la prévention du surendettement.

La proposition de loi du groupe UDF prévoit de mettre à la charge du prêteur une obligation de s'informer sur la solvabilité et la situation d'endettement global de l'emprunteur ainsi que de créer un délai de réflexion de sept jours pendant lequel l'emprunteur peut revenir sur son engagement. Ces propositions, visées aux articles 1^{er}, 2 et 3, reçoivent notre approbation.

La principale innovation vise à créer un fichier positif géré par la Banque de France et consultable avec l'accord de l'emprunteur au terme d'un amendement qui est venu préciser la démarche.

Nous le savons, la création d'un tel fichier fait débat dans notre pays, notamment parmi les associations de consommateurs. L'obligation d'information, à la charge du prêteur, sur la situation financière de l'emprunteur est un objectif largement partagé, mais des réponses différentes sont régulièrement avancées, notamment l'obligation pour le prêteur de consulter le fichier des incidents de paiement qui serait alimenté dès le premier impayé. L'absence de mention de cette consultation du fichier des incidents entraînerait une sanction, et plus particulièrement la déchéance du paiement des intérêts.

Les promoteurs de ces solutions alternatives reprochent au fichier positif de constituer une intrusion inacceptable dans la vie privée des demandeurs de crédit. Ils insistent également sur le risque de détournement ou de marchandisation de ce fichier. Or la proposition de loi semble apporter toutes les garanties dès lors que le fichier sera exclusivement tenu par la Banque de France et consultable uniquement avec l'accord de l'intéressé.

Au moment où le Gouvernement met en place pour chaque Français un dossier médical personnel informatisé, il serait singulier d'évoquer les risques d'atteinte à la vie privée pour l'état des crédits en cours.

M. Jean-Christophe Lagarde, rapporteur. Très bonne réponse à la CNIL !

M. Alain Vidalies. De ce point de vue, ancien membre de la CNIL ayant participé à ses délibérations pendant plusieurs années, j'avoue que la différence d'appréciation portée par la CNIL sur les dossiers de santé et les encours de crédits me laisse tout à fait interrogateur...

M. Jean-Pierre Abelin, M. Daniel Boisserie et M. Jean-Christophe Lagarde, rapporteur. Très bien !

M. Alain Vidalies. ... sur la cohérence de la jurisprudence et de l'approche de cette noble institution.

M. Hervé Morin. Très noble !

M. Jean-Christophe Lagarde, rapporteur. Trop noble, peut-être !

M. Alain Vidalies. En fait, le groupe socialiste est favorable à la création du fichier positif. Nous avons également évoqué le risque de marchandisation lors du débat sur le dossier médical informatisé. Le plus extraordinaire, c'est que la proposition de loi apporte plus de garanties puisqu'elle confie la gestion exclusivement à la Banque de France, alors que, dans le dossier médical informatisé, les données

de santé ne seront pas concentrées dans un établissement public, comme nous l'avions proposé, mais déléguées dans le cadre de cahiers des charges en cours d'élaboration à ce que l'on appelle des « info-médiaires », c'est-à-dire des structures privées gestionnaires de ces fichiers. Qu'advient-il en cas de détournement ou de faillite ? Manifestement, cette question n'a frappé ni le gouvernement à l'époque ni la CNIL lorsqu'elle a émis son avis.

Il y a là toute une série de faux arguments qui nous empêchent d'avancer. Je m'aperçois que, chaque fois que nous faisons une proposition, même modeste, susceptible de mettre en cause la responsabilité du prêteur, on nous répond que ce n'est pas le moment ou que de toute façon on ne veut pas avancer sur ce terrain-là.

Il y a quelques jours, lors de l'examen de la proposition de loi de M. Chatel, j'ai proposé de faire figurer simplement le taux de l'usure dans les contrats. Si le refus est motivé par l'espoir des grands organismes bancaires de proposer des crédits au-delà du taux de l'usure pour les plus modestes, qui représenteraient un risque majeur, il me semble qu'il est temps que le législateur prenne ses responsabilités. Nous ne pouvons continuer à constater de tels errements.

La comparaison avec ce qui existe dans les autres pays me paraît être un argument déterminant. Au fond, nous n'avons pas la primauté. Il y a des pays qui connaissent ce système depuis des décennies, et on en a tiré les conséquences. Je crois que la présente proposition de loi, en créant un fichier positif et une obligation d'information à la charge du prêteur et un délai de réflexion pour l'emprunteur va dans la bonne direction.

C'est pourquoi, le groupe socialiste est favorable à l'adoption de tous les articles de la présente proposition de loi.

M. le président. La parole est à M. Daniel Boisserie.

M. Daniel Boisserie. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, la proposition de loi du groupe UDF est le deuxième texte discuté à l'Assemblée nationale en une semaine sur le thème de la politique du crédit. On peut donc regretter qu'il n'ait pas été inclus dans la loi du 21 janvier et qu'il fasse quelque peu doublon dans l'organisation de nos travaux. Alain Vidalies, au nom du groupe socialiste, avait qualifié le texte qui vient d'être adopté définitivement par le Parlement de « tromperie sur la qualité substantielle de la marchandise ».

Cela dit, quel intérêt peut présenter la présente proposition de loi tendant à prévenir le surendettement ? Force est de constater, ainsi que tout le monde l'a dit, que l'on assiste actuellement à une montée en puissance du surendettement. Il y a entre 500 000 – selon le ministère de l'économie – et un million de foyers surendettés – selon l'INSEE. En 2004, on a comptabilisé 190 000 nouveaux dossiers de surendettement, soit une augmentation de 160 % par rapport à 1994 et 105 % en une seule année pour le département de la Haute-Vienne.

Malgré ces chiffres alarmants, le lobby bancaire a sans doute pesé de tout son poids pour que ce texte ne voie pas le jour. En effet, le marché du crédit en France présente un fort potentiel de développement. Les encours de crédit à la consommation représentent 2 000 euros en moyenne par client, contre 4 000 en Grande-Bretagne et 6 000 aux États-Unis. Nous arrivons ainsi en Europe derrière la Grande-Bretagne, l'Allemagne et l'Espagne.

Selon les chiffres de la Banque de France, le crédit à la consommation totalisait 113,4 milliards d'euros d'encours à la fin de l'année 2003. Voilà donc des chiffres qui ont de quoi attiser les appétits de tous les marchands d'argent de l'hexagone et d'ailleurs. J'y reviendrai.

Or ces données ne tiennent pas compte des signes particulièrement inquiétants quant à l'évolution du pouvoir d'achat des ménages depuis plusieurs mois. En effet, avec la croissance énorme du poids des dépenses immobilières pour les jeunes ménages – et les autres – et notamment pour ceux qui doivent s'équiper, il y a désormais une précarisation croissante de cette frange de population qui l'est également sur le plan du travail. Ce sont autant de victimes potentielles du surendettement, si nous ne prenons pas garde à mettre en place des garde-fous.

Une autre catégorie bien particulière de surendettés augmente, là aussi dans des proportions préoccupantes. Il s'agit des débiteurs dont le surendettement résulte de la faiblesse de leurs revenus et qui, appauvris par le chômage, la maladie ou le divorce, sont dans l'incapacité de s'acquitter de leurs dettes dans les délais, alors même qu'ils parviennent très difficilement à assumer les charges courantes.

Cette proposition de loi est intéressante et parfaitement justifiée car elle intervient dans un contexte économique de plus en plus difficile pour bon nombre de nos concitoyens, mais aussi parce que la protection législative est insuffisante. À cet égard, je ne reviendrai pas sur ce que j'ai déjà indiqué à propos de la loi du 21 janvier tendant à redonner confiance au consommateur.

Monsieur le ministre, la loi du 1^{er} août 2003 ne permet pas de lutter suffisamment contre le surendettement. Il faut donc prévenir plus énergiquement en obligeant les établissements de crédit à vérifier la solvabilité de leurs clients.

Je souscris donc pleinement aux objectifs de cette proposition de loi, car elle aborde, comme l'a notamment souligné ma collègue Marie-Françoise Pérol-Dumont lors de la réunion de la commission des affaires économiques du 19 janvier dernier, le problème du surendettement du point de vue de la protection de l'emprunteur, et non de celle du prêteur.

Manifestement, la responsabilisation des établissements de crédit est nécessaire car inexistante. Il est donc impératif de se montrer plus coercitif à l'égard des pratiques scandaleuses des offres de crédit.

Trois points de ce texte me semblent ainsi devoir être mis tout particulièrement en exergue.

Premièrement, les emprunteurs auraient désormais des droits nouveaux lorsqu'ils s'engagent sur un crédit. Ils disposeraient en effet d'un délai de sept jours pour se rétracter. Cette avancée significative permettrait à tous les emprunteurs potentiels de disposer du laps de temps nécessaire, après la tentation, pour faire le point sur les conséquences à venir d'un tel emprunt pour leur budget.

Le second point important concerne la responsabilisation accrue des organismes de crédit. Ils devraient assumer les conséquences d'une insuffisance d'informations quant à la capacité de remboursement, voire la solvabilité de leurs clients, en cas de défaillance de ces derniers.

Le dernier point porte sur la création de ce fameux fichier positif du surendettement.

On prétend que les établissements bancaires et les associations de consommateurs sont opposés à la création du répertoire national. On conteste également son efficacité dans la prévention du surendettement, en rappelant que la CNIL y est également défavorable.

Selon nos collègues du groupe UMP, il convient de laisser le Gouvernement poursuivre ses consultations avec les associations de consommateurs et les banques. Certes, le fichier ne pourrait pas prendre en compte tous les types de dettes, mais, selon moi, il constituerait avant tout un instrument de prévention. Par ailleurs, les établissements bancaires s'opposent à cette innovation, tout en réclamant un fichier des incidents de paiement des dettes non bancaires. Leurs positions sont donc contradictoires.

Malgré les aspects positifs de cette proposition de loi, je regrette un certain nombre d'insuffisances. Il serait sans doute souhaitable que le fichier soit étendu à tous les organismes de crédit européens parce que les banques françaises ne seront pas les seules à s'intéresser à ces financements.

Je regrette aussi qu'elle n'évoque pas l'intervention de l'État pour que tous les ménages en difficulté puissent emprunter à des taux plus raisonnables. Il faut en effet encadrer les taux des crédits *revolving*.

Je regrette qu'elle n'aille pas plus loin dans la défense des personnes en grande difficulté. Elle ne traite pas du problème des découverts bancaires et des frais énormes ainsi que des taux d'intérêt usuraires que perçoivent les banques à cette occasion.

Pour de petites sommes, une famille peut être pénalisée lourdement par le rejet d'un chèque. Ainsi, un chèque de 20 euros destiné à régler les honoraires d'un médecin engendre, s'il est rejeté, des frais d'un montant trois fois supérieur. Il en est de même pour un prélèvement ou la mensualité d'une dette en cas de rejet. Tout ceci n'est plus acceptable.

En outre, la complexité des relevés que nous adressent les établissements bancaires ne facilite en rien la gestion d'un budget par tout un chacun, ni la spirale du surendettement. Je dois vous avouer, monsieur le ministre, mes chers collègues, que je suis moi-même incapable de comprendre, sur certains relevés, le montant du calcul des pénalités et les raisons qui en motivent certaines.

Le surendettement est ainsi le début d'une spirale fatale à toutes celles et ceux qui connaissent des difficultés financières. De temporaires et ponctuelles, ces dernières deviennent permanentes car le surendettement entraîne bien souvent la privation des moyens de paiement habituels que sont le carnet de chèques et la carte de crédit.

Cela conduit même parfois à ce que la personne ou le ménage surendetté se retrouve privé d'établissement bancaire. C'est le début de la marginalisation, car comment faire alors pour payer ses dettes ou encaisser le salaire, s'il y a un salaire, ou les versements de la CAF et des organismes sociaux ?

Au-delà de toutes les mesures que nous pourrions prendre pour tenter de réduire le surendettement de bon nombre de nos concitoyens, se pose plus largement la question de l'action de ce gouvernement envers les Français les plus modestes.

En vérité, même si, je le concède, le surendettement a bien commencé lorsque l'accession à la propriété s'est fortement développée dans les années 1975-1980, alors que les taux

d'intérêt atteignaient 13 % et plus, obligeant les emprunteurs à rembourser des mensualités progressives devenant exorbitantes, encadrées par des contrats béton, difficilement renégociables, aujourd'hui tout augmente – même le chômage –, sauf les salaires, qui, trop souvent, diminuent.

Le RMI pour une personne seule, forfait logement déduit, représente environ 368 euros par mois, soit 2 414 francs. Comment peut-on survivre avec cela ? Comment peut-on vivre sans s'endetter avec un SMIC, après avoir payé l'eau, le gaz, le loyer, l'électricité, les assurances diverses, les ordures ménagères, la voiture, l'essence ? Que reste-t-il comme solution, si ce n'est le recours à ces crédits éblouissants mais meurtriers ?

Cette proposition de loi, même incomplète, est un pas important pour la défense des consommateurs les plus fragiles. Elle s'inscrit dans le droit-fil de ce que souhaitent les socialistes : protéger l'emprunteur des excès des prêteurs peu scrupuleux. Je souhaite ardemment, monsieur le ministre, mes chers collègues, que la puissance des *lobbies* soit contenue par les valeurs véritables qui sont les nôtres. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.*)

M. le président. La discussion générale est close.

La parole est à M. le ministre de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale.

M. Jean-Louis Borloo, ministre de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale. Monsieur le président, mesdames et messieurs les députés, je suis heureux de voir que vous êtes nombreux pour examiner la proposition de loi de M. Lagarde et de M. Morin.

Je tiens d'abord à remercier les membres des commissions de surendettement et les magistrats qui, au cours de l'année 2004, ont amélioré considérablement la situation des Français surendettés. Désormais, nos procédures fonctionnent mieux, et même bien. Si l'on ignore le nombre de personnes qui n'ont pas accès au dispositif et qui ne peuvent du coup rétablir leur situation, il faut savoir que plus de 94 000 conventions ont été signées, dont près de 6 000 par clôture de la procédure et 31 000 par recommandations homologuées par les magistrats. Un peu moins de 17 000 personnes ont bénéficié de la procédure de rétablissement personnel. Les dossiers en cours sont un peu plus de 60 000. Ce chiffre, énorme, justifie d'examiner attentivement à la fois le texte de M. Chatel, qui apporte trois modifications importantes à la protection du consommateur et qui a été voté la semaine dernière, et la proposition de loi de M. Lagarde.

En ce qui concerne l'information, plusieurs démarches sont possibles : rendre obligatoire la consultation du fichier des incidents de paiement ou se lancer dans des mesures plus contraignantes, comme la constitution d'un fichier positif. En bref, notre ligne de conduite sur ce sujet grave consiste à préserver l'équilibre entre la responsabilité de l'emprunteur – il faut certes éviter les gâchis humains et soutenir les surendettés de bonne foi – et la protection de l'accès au crédit des plus modestes.

Nous sommes convaincus qu'il faut s'engager dans une information générale et obligatoire qui serait probablement confiée à la Banque de France, comme le propose M. Lagarde. Dans ce domaine complexe et difficile, dont M. Chatel a énuméré les écueils, nous nous alignons en général sur la position de l'association CLCV (Consommation, Logement et Cadre de vie). Elle n'est pas la seule à agir, mais il se trouve que nous avons beaucoup travaillé avec elle sur la loi d'août 2003. Son approche, à

la fois humaine, sociale et responsable, nous invite à suivre Mme Mader, qui, moyennant quelques réserves, est plutôt favorable à cette démarche. Nous estimons donc qu'un travail plus approfondi doit être mené.

C'est pourquoi nous souhaiterions que la constitution d'un fichier positif ne soit pas décidée immédiatement. Je proposerai au Premier ministre de donner mission à un parlementaire pour faire le tour de la question, comme nous l'avions fait pour la loi sur la deuxième chance. Nous avons consulté tous les acteurs, ce qui avait pris du temps, mais nous avons finalement abouti à un consensus.

En revanche, le délai de sept jours ne pose pas de problème. Aussi le Gouvernement suit-il le président de la commission des affaires économiques et le rapporteur. Il s'en remet à la sagesse de l'Assemblée sur l'opportunité d'examiner aujourd'hui la proposition de loi. Sachez que, s'il est formellement opposé aux articles 1^{er} et 4 de la proposition, il est favorable à ses articles 2 et 3. (*Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour un mouvement populaire et du groupe Union pour la démocratie française.*)

Vote sur le passage à la discussion des articles

M. le président. La commission n'ayant pas présenté de conclusions, l'Assemblée, conformément à l'article 94, alinéa 3, du règlement, est appelée à statuer sur le passage à la discussion des articles du texte initial de la proposition de loi.

Conformément aux dispositions du même article du règlement, si l'Assemblée vote contre le passage à la discussion des articles, la proposition de loi ne sera pas adoptée.

La parole est à M. le président de la commission.

M. Patrick Ollier, président de la commission. Je me borne à indiquer à mes collègues que je partage l'avis favorable de M. le ministre sur le passage à la discussion des articles. Et, comme lui, je souhaite le rejet des articles 1^{er} et 4, et l'adoption des deux autres, sans aucun amendement, compte tenu de l'excellent travail du rapporteur.

M. le président. Dans les explications de vote sur le passage à la discussion des articles, la parole est à M. Hervé Morin, au nom du groupe UDF.

M. Hervé Morin. J'apprécie, en tant que cosignataire de la proposition de loi et président du groupe UDF, l'ouverture d'esprit de M. le ministre des affaires sociales et sa capacité de dialogue. C'est assez rare pour être souligné. Nous sommes prêts à le suivre.

M. Jean-Pierre Grand. Ce n'est pas ce qu'il disait ce matin sur France 2 !

M. Hervé Morin. Sa proposition nous convient parfaitement. Puisque nous avons la chance d'avoir un système bicaméral, il sera toujours temps d'inscrire la création d'un fichier positif lors de l'examen de la proposition par le Sénat.

Cela étant, je reste convaincu que c'est la seule solution pour éviter au moins une partie du surendettement. Je me méfie toujours de celles et ceux qui estiment qu'il est urgent d'attendre. Il est tout de même irritant de constater que, sous ce prétexte, on n'a rien fait depuis vingt ans, depuis la loi Neiertz. Le système doit pouvoir s'améliorer, ne serait-ce que pour parer au surendettement compulsif, en responsabilisant davantage les organismes de crédit.

Nous approuvons la suggestion de nommer un parlementaire en mission. Une autre solution, monsieur le président de la commission, consisterait, puisque je sais qu'il est possible de travailler avec vous, à créer une commission parlementaire composée de quelques députés de votre commission appartenant à l'UMP, à l'UDF et, pourquoi pas ? – à vous d'en décider – à l'opposition. Nous devrions alors parvenir à nous mettre enfin d'accord sur un fichier positif, pour prévenir une partie du surendettement.

M. le président. La parole est à M. Luc-Marie Chatel, pour le groupe UMP.

M. Luc-Marie Chatel. Depuis l'examen en commission la semaine dernière, nous avons eu, avec le président de la commission, le rapporteur et le Gouvernement, de nombreux échanges et il apparaît qu'une avancée est possible. Or, comme chacun sait, tout progrès est bon à prendre. L'introduction d'un délai effectif de sept jours permettrait de mieux protéger le consommateur emprunteur.

C'est la raison pour laquelle le groupe UMP souhaite passer à la discussion des articles, de manière à faire adopter les articles 2 et 3 et à renvoyer à un travail plus approfondi, dans le cadre d'une commission parlementaire, la question du fichier positif. Ainsi, une décision pourrait être prise dans les mois qui viennent.

M. le président. La parole est à M. Alain Vidalies, pour le groupe socialiste.

M. Alain Vidalies. Le groupe socialiste constate une fois de plus l'impossibilité de faire approuver par la majorité toute disposition susceptible de mettre en cause la responsabilité des prêteurs. Il en a été ainsi quand on a proposé de mentionner le taux de l'usure dans les contrats, suggestion examinée lors de la discussion de la proposition de loi de M. Chatel. Elle avait été pourtant votée par la majorité de l'Assemblée, mais elle a disparu au cours de la procédure parlementaire sous la pression de je ne sais quel lobby. Nous avons également proposé l'interdiction de la publicité sur le crédit renouvelable, dit crédit *revolving*. Chacun sait que ce type de crédit est à l'origine de certaines situations de surendettement et partant de détresse. Un traitement particulier nous paraissait aller dans le sens de la prévention du surendettement mais, là non plus, nous n'avons pas été suivis.

Aujourd'hui, l'UDF propose de constituer un fichier positif. Bien que cette voie nous paraisse préférable, il aurait également été possible de rendre obligatoire la consultation du fichier des incidents de paiement et d'en faire une formalité préalable nécessaire pour que le banquier puisse ensuite engager les procédures de recouvrement. Mais, en définitive, aucune des deux mesures ne sera prise.

L'introduction du délai de sept jours constitue une avancée véritable, quoique modeste. En faisant de l'obstruction, nous priverions les consommateurs de cette protection supplémentaire. Si le Gouvernement et la majorité sont hostiles à toute disposition mettant en cause la responsabilité du banquier, il est prêt à faciliter la réflexion des emprunteurs. Alors, autant profiter de cette ouverture.

Même si, *in fine*, ce texte ne comporte plus que cette mesure, nous sommes prêts à le voter, sous les réserves que je viens d'énoncer. Mais ce ralliement, mesdames et messieurs de la majorité, se fera au prix d'une vigilance extrême sur le parcours législatif de ce texte. Nous veillerons à ce que vous n'en restiez pas à un effet d'annonce, de sorte que le délai de réflexion fasse effectivement son entrée parmi les droits

nouveaux du consommateur. Vous pourrez donc compter à la fois sur notre appui et notre vigilance. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.*)

M. le président. Je mets aux voix le passage à la discussion des articles de la proposition de loi.

(*L'Assemblée, consultée, décide de passer à la discussion des articles de la proposition de loi.*)

Discussion des articles

M. le président. L'Assemblée ayant décidé de passer à la discussion des articles, je vais maintenant appeler les articles de la proposition de loi.

M. Jean-Christophe Lagarde, rapporteur. Je demande la parole, monsieur le président.

M. le président. La parole est à M. le rapporteur.

M. Jean-Christophe Lagarde, rapporteur. Que l'Assemblée ait décidé de passer à la discussion des articles me paraît naturellement une bonne chose. Je souhaiterais revenir sur plusieurs questions qui ont été évoquées.

En réponse à ce que je viens d'entendre sur le prétendu refus de la majorité de mettre en cause la responsabilité des prêteurs, je rappellerai que les articles 2 et 3 instaurent bien une responsabilité du prêteur, puisque le délai de sept jours permettra à l'emprunteur d'user de sa capacité de réflexion et au prêteur de vérifier, s'il le souhaite, la solvabilité de l'emprunteur.

Quant à l'article 1^{er}...

M. le président. Il serait préférable, monsieur le rapporteur, que vous y reveniez lorsque seront appelés les différents articles et que, pour l'instant, vous vous contentiez de donner votre ligne sur l'ensemble de cette discussion, ce qui permettra de clarifier le débat.

M. Jean-Christophe Lagarde, rapporteur. L'auteur d'une proposition de loi souhaiterait naturellement la voir intégralement adopter. Néanmoins, pour avoir travaillé avec d'autres ici sur ce sujet complexe, je comprends, comme l'a rappelé le ministre, qu'il est difficile de trouver le juste équilibre entre la responsabilité de l'emprunteur et celle du prêteur. Il s'agit d'un souci légitime car il ne faudrait pas prendre le risque de couper l'accès au crédit à des personnes qui pourraient emprunter et rembourser. C'est pourquoi le processus proposé par le président de la commission des affaires économiques, par le porte-parole de l'UMP et par le Gouvernement me paraissant à la fois raisonnable et satisfaisant, je l'accepte.

Je serai moi aussi vigilant, en tant que rapporteur, à la suite législative qui sera donnée à la proposition de loi, mais je ne pense pas que ce processus ait pour objectif de la noyer puisque, à l'exception du groupe communiste, chacun des groupes parlementaires – UMP, UDF et parti socialiste – est favorable à la création d'un tel répertoire. Les difficultés techniques, l'ajustement européen et la nécessité de convaincre la CNIL justifient, en un sens, de mettre entre parenthèses l'article 1^{er} et l'article 4, dont l'objectif est d'offrir la possibilité au prêteur de vérifier la solvabilité de l'emprunteur. Il s'agit bien, j'insiste, d'une possibilité, qui, aujourd'hui, ne lui est pas offerte, et non d'une obligation, parce qu'un prêteur est en droit de prendre un risque commercial. Il conviendra de travailler sur la mise en œuvre de cette disposition.

En ce qui les concerne, les articles 2 et 3, qui, je l'espère, recueilleront l'assentiment de l'Assemblée, se fondent sur l'idée de rendre effectif le droit de rétractation, ce qui n'est pas aujourd'hui le cas. En effet, lorsqu'un consommateur se rend à la caisse d'un centre commercial et prend une carte de crédit en vue d'acheter aussitôt un bien consommable, la loi lui donne en théorie le droit de rétractation, c'est-à-dire de restitution du bien. Mais lorsqu'il n'a plus la possibilité de restituer ce bien alors que, faute d'argent, il n'a plus la possibilité d'assumer son achat, le voilà pour longtemps entraîné dans un crédit.

Les prises de position des uns et des autres contribuent à faire avancer deux idées très simples : la première est qu'il y a une coresponsabilité dans l'emprunt, alors que trop souvent, en France, seul l'emprunteur est considéré comme responsable ; la seconde – je rejoins sur le sujet ce qu'a soutenu tout à l'heure, me semble-t-il, M. Vidalies – est que l'achat à crédit est un acte de consommation à part, qu'il est légitime d'encadrer afin de protéger les éventuels emprunteurs contre eux-mêmes. Puisque acheter un bien à crédit, c'est s'engager à long terme, on doit pouvoir bénéficier d'un temps de réflexion minimal. L'acheteur risque, sinon, de se retrouver dans une situation dont nous connaissons tous le caractère dramatique et à laquelle nous souhaitons remédier.

Je remercie le Gouvernement d'avoir proposé un processus qui, recueillant la relative unanimité de l'Assemblée, fera avancer les esprits et préparera la loi qui devrait arriver dans quelques mois.

Article 1^{er}

M. le président. L'article 1^{er} ne fait l'objet d'aucun amendement.

Je le mets aux voix.

(*L'article 1^{er} n'est pas adopté.*)

Article 2

M. le président. L'article 2 ne fait l'objet d'aucun amendement.

Je le mets aux voix.

(*L'article 2 est adopté.*)

Article 3

M. le président. L'article 3 ne fait l'objet d'aucun amendement.

Je le mets aux voix.

(*L'article 3 est adopté.*)

Article 4

M. le président. Sur l'article 4, je suis saisi d'un amendement n° 1.

La parole est à M. Jean-Christophe Lagarde, pour soutenir cet amendement.

M. Jean-Christophe Lagarde, rapporteur. Il est retiré, monsieur le président.

M. le président. L'amendement n° 1 est retiré.

Je mets aux voix l'article 4.

(*L'article 4 n'est pas adopté.*)

M. le président. Nous en venons à plusieurs amendements portant articles additionnels après l'article 4.

Après l'article 4

M. le président. Je suis saisi d'un amendement n° 3.

La parole est à M. Jean-Claude Sandrier, pour le soutenir.

M. Jean-Claude Sandrier. Monsieur le président, les documents publicitaires sur les offres de crédits à la consommation se multiplient – chacun peut le constater.

Ces offres, souvent alléchantes, et qui sont à la limite de la décence quand elles s'adressent à des publics qui aspirent légitimement à améliorer leur niveau de vie et à accéder à certains biens d'équipements, développent un message de désresponsabilisation qui a pour effet incitatif certain de conduire au développement de situations de surendettement.

L'interdiction ou l'aménagement d'un tel type de publicité porterait atteinte à la concurrence entre établissements de crédits. Cet amendement vise uniquement à rendre obligatoire un message d'information explicite sur les supports publicitaires des offres de crédits, soulignant que l'octroi d'un crédit peut exposer à une situation de surendettement.

Une telle disposition, très simple, pourrait avoir une efficacité certaine. Telle est la raison pour laquelle je vous demande de le voter, même si, me semble-t-il, l'Assemblée est invitée à approuver les seuls articles 2 et 3.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Jean-Christophe Lagarde, rapporteur. Défavorable.

Il y a quelques semaines, j'ai siégé en tant que secrétaire au sein de la commission des lois. Je suis très sensible à l'argument du président du Conseil constitutionnel selon lequel, dans la loi, ne doivent figurer que des dispositions d'ordre législatif. Or cet amendement relève, de mon point de vue, de dispositions d'ordre strictement réglementaire.

De plus, à titre personnel, je trouve ridicule la multiplication dans la loi de messages d'avertissement tels que : « le tabac tue » ou « l'abus d'alcool nuit à la santé ». On est allé récemment jusqu'à nous expliquer qu'il convient d'inscrire à destination des femmes enceintes sur les bouteilles que boire du vin est dangereux pour l'enfant qu'elles portent. La multiplication de tels avertissements décrédibilise la loi. Il n'y a certes pas de mal à se faire du bien mais, comme le président de notre assemblée l'a fait remarquer, c'est à l'inflation législative qu'il convient de s'attaquer. Or un tel amendement va dans le sens opposé.

M. le président. La parole est à M. le secrétaire d'État à l'insertion professionnelle des jeunes, pour donner l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 3.

M. Laurent Hénart, secrétaire d'État à l'insertion professionnelle des jeunes. Défavorable.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 3.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. Je suis saisi d'un amendement n° 2.

La parole est à M. Jean-Claude Sandrier, pour le soutenir.

M. Jean-Claude Sandrier. Monsieur le président, avec votre autorisation, je reviendrai brièvement sur les arguments auxquels le rapporteur a recouru pour rejeter mon précédent amendement. Je reconnais bien volontiers qu'on ne saurait

tout inscrire dans la loi, mais s'il est avéré que le tabac tue, je ne vois pas pourquoi on se priverait de le faire savoir, y compris par le truchement de la loi.

J'en viens au présent amendement. Comme le seuil de l'usure, applicable aux crédits aux particuliers, n'entre pas dans le champ d'application des articles L. 312-1 à L. 312-36 du code de la consommation, les taux de crédit à la consommation sont actuellement très élevés : 20,96 % pour les prêts inférieurs à 1 524 euros, et 16,57 % pour les prêts permanents et de financement d'achats supérieurs à cette somme.

De nombreux organismes de crédit, toujours à la limite de la légalité, pratiquent aujourd'hui des taux proches de ce taux d'usure, ce qui augmente d'autant le coût du crédit pour les particuliers.

L'amendement n° 2 vise donc à modifier la rédaction de l'article L. 313-3, qui prévoit que ne constituent un prêt usuraire que les seuls prêts conventionnels consentis à un taux effectif global excédant de plus du tiers le taux effectif moyen pratiqué au cours du trimestre précédent, et propose de ramener ce seuil à 10 % du taux effectif moyen, en vue de limiter les effets des pratiques quasi usuraires développées par un trop nombre d'organismes de crédit.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Jean-Christophe Lagarde, rapporteur. La commission n'a pas examiné cet amendement.

À titre personnel, j'y suis très défavorable. En effet, je souhaite appeler l'attention de M. Sandrier et de l'Assemblée sur le fait qu'une telle disposition, si elle était adoptée, aurait l'effet contraire au but recherché. Vous avez tout à l'heure regretté, comme nous tous, monsieur Sandrier, qu'une grande partie des Français soit exclue du prêt. Si vous baissez aujourd'hui le taux de l'usure, vous augmenterez les pratiques des organismes bancaires que recouvre l'appellation de crédit *scoring* et qui leur permettent de cibler les clients pouvant accéder au crédit en raison de leur solvabilité supposée. Le nombre de personnes susceptibles d'emprunter s'en trouvera réduit et on ne prêtera bientôt plus qu'aux riches ! Plus on baissera le taux de l'usure, plus l'emprunteur devra être riche. Je ne pense pas que tel soit l'objectif de votre amendement. C'est la raison pour laquelle je demande à l'Assemblée de le repousser.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. le secrétaire d'État à l'insertion professionnelle des jeunes. Défavorable.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 2.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. Je suis saisi d'un amendement n° 4.

La parole est à M. Jean-Claude Sandrier, pour le soutenir.

M. Jean-Claude Sandrier. Il s'agit, monsieur le président, d'un amendement de repli.

Il n'existe pas en France de droit au crédit. Un organisme prêteur a une totale liberté pour accorder ou non un crédit à une personne en vertu de l'article 1101 du code civil.

C'est ce qui explique notamment qu'aucun texte n'impose à un organisme prêteur de fournir le motif d'un refus de crédit. Or de tels refus sont aujourd'hui massifs, puisque 40 % des Français sont exclus du crédit, comme le constatait récemment le Président de la République lui-même. Les établissements bancaires recourent en effet à des méthodes

particulièrement restrictives, qui, pour une part, expliquent que nombre de nos concitoyens se tournent vers les offres d'organismes moins scrupuleux.

À l'heure où le Gouvernement poursuit une consultation des professionnels et des associations de consommateurs sur la prévention du surendettement, nous jugeons utile de nous pencher sur le problème du droit au crédit, notamment pour les personnes traversant des difficultés passagères liées aux accidents de la vie.

Il serait sans nul doute possible de concevoir un dispositif permettant à de telles personnes de souscrire un crédit, auprès de leur organisme bancaire, moyennant une garantie de l'État en cas de défaillance de l'emprunteur, un fonds à cet effet devant être créé. Les modalités restent évidemment à approfondir, mais nous disposerions sans doute par ce moyen d'un outil efficace de lutte contre le surendettement.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Jean-Christophe Lagarde, rapporteur. Défavorable.

Le ministre a déjà répondu à cet amendement en proposant la constitution d'une mission parlementaire sur le surendettement. Elle pourra évidemment travailler sur le sujet. Cet amendement est donc inutile.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. le secrétaire d'État à l'insertion professionnelle des jeunes. Défavorable.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 4.

(L'amendement n'est pas adopté.)

Vote sur l'ensemble

M. le président. Je mets aux voix l'ensemble de la proposition de loi.

(L'ensemble de la proposition de loi est adopté.)

4

ORDRE DU JOUR DE L'ASSEMBLÉE

M. le président. L'ordre du jour des séances que l'Assemblée tiendra jusqu'au 10 février 2005 inclus a été fixé ce matin en conférence des présidents.

Ce document sera annexé au compte rendu.

En outre, la conférence des présidents a décidé que les votes solennels sur le projet de loi constitutionnelle modifiant le titre XV de la Constitution et sur la proposition de loi portant réforme de l'organisation du temps de travail dans l'entreprise auraient lieu respectivement les mardis 1^{er} février et 8 février, après les questions au Gouvernement.

Enfin, la procédure d'examen simplifiée a été engagée pour la discussion de sept projets de ratification de conventions internationales, inscrits à l'ordre du jour du jeudi 10 février.

5

ORDRE DU JOUR DES PROCHAINES SÉANCES

M. le président. Cet après-midi, à quinze heures, deuxième séance publique :

Questions au Gouvernement.

Discussion du projet de loi constitutionnelle, n° 2022, modifiant le titre XV de la Constitution :

Rapport, n° 2033, de M. Pascal Clément, au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République ;

Avis, n° 2023, de M. Roland Blum, au nom de la commission des affaires étrangères.

À vingt et une heures trente, troisième séance publique :

Suite de l'ordre du jour de la deuxième séance.

La séance est levée.

(La séance est levée à onze heures quinze.)

*Le Directeur du service du compte rendu intégral
de l'Assemblée nationale,*

JEAN PINCHOT