

Document
mis en distribution
le 13 mars 2007



N° 3760

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 21 février 2007.

PROPOSITION DE LOI

relative à la lutte contre le surendettement,

(Renvoyée à la commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire,
à défaut de constitution d'une commission spéciale dans les délais
prévus par les articles 30 et 31 du Règlement.)

PRÉSENTÉE

PAR MME ELISABETH GUIGOU, MM. JEAN GAUBERT, ALAIN VIDALIES, MMES MARYLISE LEBRANCHU, GENEVIÈVE GAILLARD, MM. FRANÇOIS BROTTES, ARMAND JUNG, JEAN-MARC AYRAULT, GERMINAL PEIRO, PHILIPPE TOURTELIER, PHILIPPE VUILQUE, MMES PAULETTE GUINCHARD, PATRICIA ADAM, MARTINE LIGNIÈRES-CASSOU, MM. LILIAN ZANCHI, JEAN-MARIE AUBRON, JEAN-PAUL BACQUET, JEAN-PIERRE BALLIGAND, CLAUDE BARTOLONE, JACQUES BASCOU, JEAN-LOUIS BIANCO, JEAN-PIERRE BLAZY, JEAN-CLAUDE BOIS, DANIEL BOISSERIE, AUGUSTIN BONREPAUX, JEAN-MICHEL BOUCHERON, PIERRE BOURGUIGNON, MME DANIELLE BOUSQUET, MM. THIERRY CARCENAC, MICHEL CHARZAT, ALAIN CLAEYS, PIERRE COHEN, MMES CLAUDE DARCIAUX, MARTINE DAVID, MM. MARCEL DEHOUX, MICHEL DELEBARRE, JEAN DELOBEL, BERNARD DEROSIER, MICHEL DESTOT, MARC DOLEZ, FRANÇOIS DOSÉ, TONY DREYFUS, PIERRE DUCOUT,

JEAN-PIERRE DUFAU, WILLIAM DUMAS, JEAN-LOUIS DUMONT, JEAN-PAUL DUPRÉ, YVES DURAND, MME ODETTE DURIEZ, MM. CLAUDE EVIN, ALBERT FACON, JACQUES FLOCH, PIERRE FORGUES, MICHEL FRANÇAIX, MME CATHERINE GÉNISSON, MM. JOËL GIRAUD, ALAIN GOURIOU, GAËTAN GORCE, MME DANIELLE HOFFMAN-RISPAL, FRANÇOISE IMBERT, MM. ÉRIC JALTON, SERGE JANQUIN, JEAN-PIERRE KUCHEIDA, MME CONCHITA LACUEY, MM. JÉRÔME LAMBERT, FRANÇOIS LAMY, JEAN LAUNAY, JEAN-YVES LE BOUILLONNEC, GILBERT LE BRIS, JEAN-YVES LE DÉAUT, JEAN-YVES LE DRIAN, JEAN LE GARREC, BRUNO LE ROUX, MICHEL LEFAIT, PATRICK LEMASLE, GUY LENGAGNE, JEAN-CLAUDE LEROY, MICHEL LIEBGOTT, FRANÇOIS LONCLE, VICTORIN LUREL, BERNARD MADRELLE, LOUIS-JOSEPH MANSCOUR, PHILIPPE MARTIN, CHRISTOPHE MASSE, DIDIER MIGAUD, MME HÉLÈNE MIGNON, MM. ARNAUD MONTEBOURG, HENRI NAYROU, ALAIN NÉRI, MME MARIE-RENÉE OGET, MM. CHRISTIAN PAUL, JEAN-CLAUDE PEREZ, MME MARIE-FRANÇOISE PÉROL-DUMONT, MM. PAUL QUILÈS, SIMON RENUCCI, MME CHANTAL ROBIN-RODRIGO, MM. ALAIN RODET, BERNARD ROMAN, RENÉ ROUQUET, MICHEL SAINTE-MARIE, MME ODILE SAUGUES, MM. ROGER-GÉRARD SCHWARTZENBERG, PASCAL TERRASSE, DANIEL VAILLANT, ANDRÉ VALLINI, MANUEL VALLS, MICHEL VERGNIER,

et les membres du groupe socialiste (1) et apparentés (2),
députés

(1) *Ce groupe est composé de* : Mmes Patricia Adam, Sylvie Andrieux, MM. Jean-Marie Aubron, Jean-Marc Ayrault, Jean-Paul Bacquet, Jean-Pierre Balligand, Gérard Bapt, Claude Bartolone, Jacques Bascou, Christian Bataille, Jean-Claude Bateux, Jean-Claude Beauchaud, Éric Besson, Jean-Louis Bianco, Jean-Pierre Blazy, Serge Blisko, Patrick Bloche, Jean-Claude Bois, Daniel Boisserie, Maxime Bono, Augustin Bonrepaux, Jean-Michel Boucheron, Pierre Bourguignon, Mme Danielle Bousquet, MM. François Brottes, Jean-Christophe Cambadélis, Thierry Carcenac, Christophe Caresche, Mme Martine Carrillon-Couvreur, MM. Laurent Cathala, Jean-Paul Chanteguet, Michel Charzat, Alain Claeys, Mme Marie-Françoise Clergeau, MM. Gilles Coquempot, Pierre Cohen, Mme Claude Darciaux, M. Michel Dasseux, Mme Martine David, MM. Marcel Dehoux, Michel Delebarre, Jean Delobel, Bernard Derosier, Michel Destot, Marc Dolez, François Dosé, René Dosière, Julien Dray, Tony Dreyfus, Pierre Ducout, Jean-Pierre Dufau, William Dumas, Jean-Louis Dumont, Jean-Paul Dupré, Yves Durand, Mme Odette Duriez, MM. Henri Emmanuelli, Claude Evin, Laurent Fabius, Albert Facon, Jacques Floch, Pierre Forgues, Michel Françaix, Mme Geneviève Gaillard, M. Jean Gaubert, Mme Catherine Génisson, MM. Jean Glavany, Gaëtan Gorce, Alain Gouriou, Mmes Elisabeth Guigou, Paulette Guinchard, M. David Habib, Mme Danièle Hoffman-Rispal, MM. François Hollande, Jean-Louis Idiart, Mme Françoise Imbert, MM. Éric Jalton, Serge Janquin, Armand Jung, Jean-Pierre Kucheida, Mme Conchita Lacuey, MM. Jérôme Lambert, François Lamy, Jack Lang, Jean Launay, Jean-Yves Le Bouillonnet,

Mme Marylise Lebranchu, MM. Gilbert Le Bris, Jean-Yves Le Déaut, Jean-Yves Le Drian, Michel Lefait, Jean Le Garrec, Jean-Marie Le Guen, Patrick Lemasle, Guy Lengagne, Mme Annick Lepetit, MM. Bruno Le Roux, Jean-Claude Leroy, Michel Liebgott, Mme Martine Lignières-Cassou, MM. François Loncle, Victorin Lurel, Bernard Madrelle, Louis-Joseph Manscour, Philippe Martin (*Gers*), Christophe Masse, Didier Mathus, Kléber Mesquida, Jean Michel, Didier Migaud, Mme Hélène Mignon, MM. Arnaud Montebourg, Henri Nayrou, Alain Néri, Mme Marie-Renée Oget, MM. Michel Pajon, Christian Paul, Christophe Payet, Germinal Peiro, Jean-Claude Perez, Mme Marie-Françoise Pérol-Dumont, MM. Jean-Jack Queyranne, Paul Quilès, Alain Rodet, Bernard Roman, René Rouquet, Patrick Roy, Mme Ségolène Royal, M. Michel Sainte-Marie, Mme Odile Saugues, MM. Henri Sicre, Dominique Strauss-Kahn, Pascal Terrasse, Philippe Tourtelier, Daniel Vaillant, André Vallini, Manuel Valls, Michel Vergnier, Alain Vidalies, Jean-Claude Violette, Philippe Vuilque, Lilian Zanchi.

(2) MM. Jean-Pierre Defontaine, Paul Giacobbi, Joël Giraud, François Huwart, Simon Renucci, Mme Chantal Robin-Rodrigo, M. Roger-Gérard Schwartzenberg, Mme Christiane Taubira.

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

Depuis leur création par la loi Neiertz du 31 décembre 1989, les commissions départementales de surendettement ont étudié près de 1,8 million de dossiers, dont 1,5 million étaient recevables. Le rythme annuel de dépôt des dossiers croît fortement. Nous pouvons en compter près de 190 000 en 2004, soit une augmentation de 160 % par rapport à 1994. Entre 2004 et 2005, le nombre de dossiers recevables a augmenté. Plus de 19 000 décisions d'orientation vers la procédure de rétablissement personnel acceptées par les débiteurs ont été prises par les commissions en 2005.

Douze lois ont été adoptées depuis 1989 pour encadrer le crédit à la consommation. Mais la protection du consommateur demeure insuffisante. L'apparition de nouvelles formes de crédits et l'évolution du recours à l'endettement sont préoccupantes. En tête des nouveaux instruments de crédits, le crédit permanent, plus connu sous le nom de crédit revolving – et parfois nommé « crédit revolver » – est une forme de crédit consistant à mettre à disposition d'un emprunteur une somme d'argent sur un compte dévolu à ce titre ouvert près de l'établissement qui dispense ce crédit, de façon permanente. Il agit comme un substitut au maintien du pouvoir d'achat des ménages précarisés et fragilisés.

Surtout, le renouvellement du crédit permanent s'opère au fur et à mesure des remboursements de l'emprunteur dans la limite du montant autorisé par l'organisme, et à concurrence de la partie remboursée. Nous sommes donc en présence d'une possibilité d'endettement constant, alors que le nombre de crédits permanents n'est pas limité dans les faits.

Le médiateur de la République le posait le 14 décembre 2006 : le surendettement est la conséquence d'une transformation des rapports sociaux. La cause peut en être trouvée dans « la financiarisation des rapports sociaux ». « Le crédit s'est aussi imposé comme un moyen banal pour financer un projet ou

pour faire face à un besoin ponctuel et imprévu de liquidité. Alors que s'endetter était un signe de déchéance sociale, le système encourage maintenant l'endettement : à consommation de masse, crédit de masse ! »

Une telle situation est d'autant plus délicate que ces crédits permettent au consommateur de financer les achats de son choix. Ce ne sont plus seulement les achats exceptionnels pour lesquels le recours au crédit est opéré, mais bien l'ensemble des dépenses de la vie courante.

À ce titre, l'endettement est d'abord la conséquence de la vie chère, alors que la société de consommation pousse chacun à vouloir toujours plus pour se conformer à la norme sociale. 15 % des dossiers comportaient au moins un crédit immobilier en 2001, cette proportion a été ramenée à 10 % en 2004. La part des crédits à la consommation est, elle, en augmentation. Nous devons constater que le nombre de crédits revolving dans les dossiers de surendettement augmente de 5 % par rapport à 2001. En particulier, leur nombre moyen par dossier augmente (6 en 2004, 3 en 2001).

Les chiffres marquent une réalité économique et sociale des ménages français inquiétante accompagnée d'une précarisation sans précédent de l'emploi. Au final, d'après le ministère des finances, 648 500 ménages étaient surendettés à la fin de l'année 2005.

L'enquête de la Banque de France, en septembre 2005, a confirmé l'ampleur du phénomène, qui n'a cessé de croître depuis le début des années 1990, avec une accélération de l'endettement des ménages depuis cinq ans. En Europe, l'augmentation du crédit à la consommation (14,4 % de l'endettement des ménages en 2004) s'est sensiblement accélérée en 2004 (+ 8,7 %, après + 2,5 % en 2003) tout en restant inférieure à celle du crédit à l'habitat. Le taux de progression français a été supérieur à la moyenne européenne en 2003 (+ 5,1 %), mais inférieur en 2004 (+ 4,2 %).

En décembre 2006, Emmaüs France illustre le phénomène à l'œuvre. La peur des Français de se retrouver sans domicile fixe apparaît importante. De fait, la moitié de la population se sent désormais directement menacée par l'exclusion, soit bien plus que les 6,9 millions de personnes qui vivent au-dessous du seuil de pauvreté défini par l'INSEE : 788 euros par mois. Pire,

seuls 17 % des Français estiment qu'être sans-abri « ne leur arrivera jamais » ! Une société de la crainte émerge. Elle caractérise la politique menée depuis 2002 et que la majorité sortante propose de reconduire.

C'est tout le système du crédit qui apparaît devoir être désormais critiqué. En 2007, 600 000 ménages modestes mais solvables sont exclus du crédit. L'amélioration de l'accès au crédit ne va pas sans règles de régulation propres à éviter le surendettement. Le 14 décembre 2006, le Médiateur de la République interpellait le Gouvernement sur l'urgence de lutter contre le malendettement à l'œuvre. Parlant de « violence » anéantissant « socialement un individu » et qui « provoque l'isolement, la marginalisation », le Médiateur abordait l'urgence d'un traitement adéquat de cette question.

La question du fichier positif d'endettement a été posée. Pour le médiateur de la République, « le fichier négatif est insuffisant. Seules les personnes en rupture de paiement sont enregistrées. Le prêteur ne dispose donc pas de renseignements au sujet des personnes qui sont à la limite de leur capacité de remboursement, mais qui ne sont pas encore en retard de paiement. Ces emprunteurs ont souvent besoin d'un crédit complémentaire qui risque de déclencher la catastrophe. »

En 1998, un rapport sénatorial posait la question de la responsabilisation des prêteurs : « le groupe de travail a pu constater la multitude de prêts contenus dans certains dossiers déposés auprès des commissions de surendettement. Il s'est demandé à chaque fois si les derniers prêteurs n'avaient pas manifestement fait preuve d'une trop grande légèreté dans l'octroi des crédits, attitude méritant d'être sanctionnée. Or, lorsque cette question est évoquée devant ces établissements, ils se retranchent toujours derrière le caractère déclaratif des informations fournies par les demandeurs de crédit pour nier leur responsabilité. »

Certes, l'article 12 de la loi Neiertz prévoyait que les prêteurs peuvent être traités différemment au regard des précautions dont ils ont entouré l'octroi du crédit. Mais l'expérience a montré que la preuve d'une connaissance exacte de la situation de l'emprunteur par le prêteur qui aurait pris un risque inconsidéré méritant sanction est très difficile à établir.

Ce rapport sénatorial plaidait en définitive « pour une réflexion au sein de la profession bancaire sur l'adoption de règles déontologiques applicables à l'octroi du crédit ». Cette démarche n'a semble-t-il pas porté ses fruits.

Devant les difficultés vécues par le pays réel, devant les très nombreuses sollicitations dont sont l'objet nos concitoyens pour accroître leur endettement, l'action est urgente. Réguler les crédits à la consommation s'impose. Il s'agit de rééquilibrer les relations entre les consommateurs et les prêteurs.

Les deux titres de la présente proposition de loi visent ainsi à moraliser la publicité et à responsabiliser les prêteurs.

Dans le premier titre, il est proposé de limiter la publicité des crédits renouvelables tout en augmentant l'information des consommateurs sur les éléments du crédit souscrit.

Dans le second titre, un fichier national de l'endettement des consommateurs est proposé, sous la responsabilité de la banque de France. Ce fichier est interrogeable par les seuls emprunteurs qui peuvent ainsi obtenir un certificat de niveau d'endettement lors de la souscription d'un emprunt. Il permet de responsabiliser les deux parties au contrat d'emprunt.

PROPOSITION DE LOI

TITRE I^{ER} RÉGULER LA PUBLICITÉ

Article 1^{er}

- ① Après l'article L. 311-9-1 du code de la consommation, il est inséré un article L. 311-9-2 ainsi rédigé :
- ② « *Art. L. 311-9-2.* – Le démarchage, la distribution et l'ouverture de crédits renouvelables ne peuvent s'opérer dans la même enceinte que celle de l'achat du bien.
- ③ « Le démarchage à domicile est interdit. »

Article 2

- ① Après l'article L. 311-5 du code de la consommation, il est inséré un article ainsi rédigé :
- ② « *Art. L. 311-5-1.* – La publicité portant sur les crédits renouvelables visés à l'article L. 311-9 est interdite. »

Article 3

- ① L'article L. 311-10 du code de la consommation est complété par un 5° ainsi rédigé :
- ② « 5° mentionne le seuil de l'usure correspondant aux prêts ou crédits proposés. »

Article 4

- ① L'article L. 311-4 du code de la consommation est complété par un alinéa ainsi rédigé :
- ② « Les mentions relatives au coût total, au taux effectif global ainsi qu'au montant des remboursements doivent être portées

avec des caractéristiques techniques identiques à celles relatives au montant de l'opération proposée. »

Article 5

- ① Après l'article L. 121-1 du code de la consommation, il est inséré un article L. 121-1-1 ainsi rédigé :
- ② « *Art. L. 121-1-1.* – Les promotions faisant état d'un taux de crédit ne peuvent comporter de caractères de police de taille supérieure à celle utilisée pour l'information relative au taux effectif global. »

TITRE II

RESPONSABILISER LE PRÊTEUR

Article 6

- ① Après l'article L. 313-6 du code monétaire et financier, il est inséré une sous-section 3 ainsi rédigée :
- ② « *Sous-section 3*
- ③ « *Fichier national des crédits aux consommateurs*
- ④ « *Art. L. 313-6-1.* – Il est institué auprès de la banque de France un fichier national recensant les crédits accordés aux personnes physiques pour des besoins non professionnels. Ce fichier est géré exclusivement par la Banque de France. Il est soumis aux dispositions de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés.
- ⑤ « Ce fichier est indisponible aux établissements de crédits. L'emprunteur interroge la banque de France sur son état d'endettement.
- ⑥ « Les modalités de fonctionnement du fichier sont définies par décret en conseil d'État. »

Article 7

- ① Après l'article L. 311-30 du code de la consommation, il est inséré un article L. 311-30-1 ainsi rédigé :

- ② « *Art. L. 311-30-1.* – Le prêteur qui a accordé un crédit sans s’être préalablement informé de la situation de solvabilité de l’emprunteur, et notamment de sa situation d’endettement global et de ses revenus, ne peut exercer de procédure de recouvrement à l’encontre de l’emprunteur défaillant, ou de toute personne physique ou morale s’étant portée caution.
- ③ « Si l’emprunteur a, en connaissance de cause, fait des fausses déclarations ou remis des documents inexacts en vue d’obtenir un crédit, il exonère le prêteur de la responsabilité prévue au premier alinéa. »

Article 8

- ① Après l’article L. 311-8 du code de la consommation, il est inséré un article L. 311-8-1 ainsi rédigé :
- ② « *Art. L. 311-8-1.* – La créance née de l’ouverture des opérations de crédit visées à l’article L. 311-2 est inopposable à la communauté, à l’indivision et au membre de la communauté ou de l’indivision qui ne l’a pas expressément acceptée. »

Article 9

- ① Après l’article L. 121-25 du code de la consommation, il est inséré un article L. 121-25-1 ainsi rédigé :
- ② « *Art. L. 121-25-1.* – La souscription des crédits renouvelables visés à l’article L. 311-9 ouvre droit au crédit sept jours francs après l’engagement. Durant ce délai, le souscripteur a droit de rétractation. »