

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X I I I ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission des affaires sociales

- Examen pour avis du projet de loi, adopté par le Sénat, portant réforme du crédit à la consommation (articles 20 à 27 *quater* et 29 à 32) (n° 1769) (*Mme Valérie Rosso-Debord, rapporteure*) 2
- Amendements examinés par la Commission 22
- Présences en réunion 27

Mercredi
2 décembre 2009
Séance de 10 heures

Compte rendu n° 15

SESSION ORDINAIRE DE 2009-2010

**Présidence de
M. Pierre Méhaignerie,
*Président***
puis de
**M. Pierre Morange,
*Vice-président***
puis de
**M. Pierre Méhaignerie,
*Président***



COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES

Mercredi 2 décembre 2009

La séance est ouverte à dix heures.

(Présidence de M. Pierre Méhaignerie, président de la Commission)

La Commission des affaires sociales examine pour avis, sur le rapport de Mme Valérie Rosso-Debord, le projet de loi, adopté par le Sénat, portant réforme du crédit à la consommation (articles 20 à 27 quater et 29 à 32) (n° 1769)

Mme Valérie Rosso-Debord, rapporteure pour avis. Depuis la création de la procédure de surendettement en 1990, près de deux millions et demi de dossiers ont été déposés dans notre pays. Les cinq dernières années, le nombre de demandes annuelles s'était stabilisé aux alentours de 180 000, mais la grave crise économique que nous traversons se traduit par une nouvelle hausse de ce chiffre ; plus de 200 000 dossiers ont été déposés depuis un an. 738 000 ménages sont actuellement, selon la Banque de France, en cours de désendettement, c'est-à-dire couverts par une mesure d'apurement en vigueur.

Pour autant, doit-on considérer que nos concitoyens abusent des facilités du crédit ? Le taux d'endettement des ménages français – c'est-à-dire le ratio de leur dette à leur revenu disponible – a certes presque triplé en trente ans, passant de 26 % en 1978 à 75 % actuellement, mais cette évolution semble surtout corrélée à celle des prix de l'immobilier, qui reste le principal motif d'emprunt, et je crois que personne ne conteste l'importance de l'accession à la propriété du logement pour ceux qui le souhaitent. Par rapport à certains de nos voisins européens, ce taux reste au demeurant modéré : le taux d'endettement des ménages dépasse 200 % au Pays-Bas, 100 % en Grande-Bretagne et en Allemagne.

Le nombre de ménages français ayant un crédit en cours est plus fluctuant, à la différence du taux d'endettement. Le taux de détention de crédits par les ménages a atteint en 2008 un niveau historiquement élevé, avant un probable reflux du fait de la crise financière. Ce taux s'est, en effet, établi à 52,6 %, ce qui représente l'un des niveaux les plus élevés constatés depuis 1989. Près de 14 millions de ménages ont des crédits en cours : 8,35 millions ont un crédit immobilier et 9,05 millions un crédit à la consommation.

S'agissant des prêts à la consommation et plus particulièrement des crédits renouvelables, dits *revolving*, notre pays occupe en Europe une position moyenne. En 2007, l'encours moyen de crédit renouvelable par ménage était de 1 100 euros dans notre pays, soit à peine plus que la moyenne de 9 pays étudiés par le rapport du cabinet Athling, et beaucoup moins que dans un pays comme la Grande-Bretagne, où cet encours moyen dépassait 3 500 euros.

Il faut aussi savoir que plusieurs lois ont encadré depuis 1978 le crédit à la consommation et particulièrement le crédit renouvelable avec des mesures, notamment de réglementation de la publicité, visant à garantir le consentement « éclairé » des souscripteurs. Certaines analyses mettent d'ailleurs en avant le fait que seuls 60 % des ménages français peuvent effectivement accéder au crédit, les autres s'en trouvant de fait écartés quand ils le sollicitent. En outre, 15 % des ménages, compris dans les 60 %, ne peuvent de fait accéder qu'au crédit renouvelable. Cette situation serait due à des éléments de réglementation comme le calcul différencié du taux de l'usure par type de crédit, qui conduit à spécialiser le crédit

renouvelable sur les risques jugés les plus élevés, ainsi que la difficulté à apprécier la solvabilité des emprunteurs de manière fiable et peu coûteuse, qui résulterait de l'absence de ce que l'on appelle le « fichier positif ».

Dans ce contexte, l'objectif du projet de loi n'est pas de décourager la diffusion du crédit à la consommation, qui est un outil puissant de soutien de la croissance et peut bénéficier tout particulièrement, sous certaines conditions, aux plus modestes de nos concitoyens. D'où l'abandon d'options radicales comme l'interdiction du crédit *revolving*. Il s'agit plutôt de promouvoir un crédit responsable.

Je ne vais pas détailler les nombreuses mesures du projet. Un certain nombre visent à ce que les emprunteurs soient encore mieux mis en garde, informés et conseillés par les organismes prêteurs. Dans cette optique, une mesure particulièrement importante consiste à mettre fin au « crédit malgré soi », qui résultait de la distribution de cartes de fidélité auxquelles est attachée une ligne de crédit qui est activée lors de tout achat. Désormais, les avantages promotionnels des cartes de fidélité ne pourront pas être conditionnés à l'usage à crédit de ces cartes. Le consommateur pourra toujours choisir de payer au comptant et l'usage de la carte à crédit devra être décidé à chaque achat.

Plusieurs dispositions visent également à généraliser les crédits amortissables : pour financer un achat, les consommateurs devront toujours avoir le choix entre une ligne de crédit renouvelable et un crédit amortissable et toute échéance de crédit renouvelable devra inclure une part de remboursement du capital. Par ailleurs, la réforme du taux de l'usure adoptée au Sénat évitera que soient calculés deux taux de l'usure pour les crédits à la consommation, l'un pour les prêts personnels, l'autre pour les crédits *revolving*, car ce système conduit actuellement à des taux maxima très différents, 9,2 % dans un cas, plus de 20 % dans l'autre, et donc au report obligatoire sur le crédit *revolving* de toute une série de crédits impliquant des taux élevés, compte tenu de leur faible montant ou des caractéristiques des emprunteurs.

Enfin, pour finir sur les mesures du texte concernant le crédit, il est proposé de pérenniser et de redéfinir le fonds de cohésion sociale, qui garantit le micro-crédit à des fins sociales, afin d'assurer le développement de cet outil. Les premiers retours sur le micro-crédit en provenance des centres communaux d'action sociale qui l'expérimentent, montre, en effet qu'il bénéficie à des gens très modestes qui ne peuvent accéder au crédit classique : on relève un revenu mensuel moyen de 947 euros et des situations d'emploi presque toujours précaires, chômage, minima sociaux ou contrats temporaires. Et cependant, le taux de défaillance dans le remboursement est, pour le moment, très faible.

Pour ce qui est des procédures de surendettement, partie du texte dont nous sommes saisis, les mesures proposées n'en changent pas l'architecture générale, mais devraient apporter des améliorations importantes. Elles s'inscrivent dans trois axes :

Premièrement, il s'agit d'améliorer la situation des personnes sous procédure. Ainsi les frais de santé, les frais de garde d'enfants et ceux afférents aux déplacements professionnels devront être pris en compte pour fixer le reste à vivre laissé aux familles dans le cadre des plans d'apurement, ce qui n'était pas prévu jusqu'à présent. Le texte rend également automatique la suspension des procédures d'exécution portant sur les dettes autres qu'alimentaires au moment de la décision de recevabilité du dossier par la commission de surendettement ; il ne sera plus nécessaire de demander cette suspension au juge d'instance.

Deuxièmement, les procédures peuvent être rendues plus rapides et plus simples. Il est proposé de réduire de six à trois mois la durée maximale de la première phase de la procédure de surendettement, durant laquelle la commission de surendettement doit statuer sur la recevabilité du dossier et décider de son orientation entre une poursuite de la procédure administrative et un basculement sur la procédure judiciaire de rétablissement personnel. Par ailleurs, quand la commission ne peut amener les créanciers et le débiteur à trouver un accord amiable de rééchelonnement, elle peut actuellement « recommander » un certain nombre de mesures qui sont ensuite homologuées par le juge d'instance ; il est proposé que la commission puisse « imposer » certaines de ces mesures sans homologation obligatoire, les créanciers mécontents restant libres de saisir le juge pour contester ces mesures. De même, une forme simplifiée de la procédure de rétablissement personnel – ou « faillite personnelle » – pourra être mise en œuvre par la commission, sans procédure judiciaire pleine mais seulement avec homologation, quand il n'y aura aucun bien de valeur significative susceptible d'être vendu dans le cadre d'une liquidation judiciaire.

Enfin, il y a la volonté d'améliorer la transparence d'un dispositif parfois critiqué pour ses pratiques variables selon les lieux. Les commissions de surendettement devront avoir un règlement intérieur public et rendront compte annuellement de leur activité.

Le projet de loi veut aussi rendre plus réactif l'actuel fichier national des incidents de remboursement des crédits aux particuliers (FICP), notamment en prévoyant sa mise à jour en temps réel, en améliorant le droit d'accès des personnes inscrites et en réduisant les durées d'inscription quand un plan d'apurement se déroule sans incident. Certains, pourtant, estiment que cela ne sera pas suffisant et prônent un « fichier positif » (par opposition aux « fichiers négatifs » où l'on répertorie les incidents et les défaillances) où seraient recensés tous les engagements souscrits par des particuliers en France, afin de faciliter l'appréciation de la solvabilité des demandeurs de crédit. Il est vraisemblable qu'un fichier positif serait un instrument efficace de plus grande concurrence et de plus grande diffusion du crédit, notamment vers les catégories sociales modestes. Cependant, au regard des expériences étrangères, notamment belge, l'effet de prévention du surendettement est plus incertain et controversé. Or, l'atteinte à la vie privée que peut représenter un tel instrument est évidente, il s'agirait de fichier vingt millions de français. Le Sénat a donc souhaité que cette question fasse l'objet d'une étude sérieuse durant les trois prochaines années, option que j'estime raisonnable.

Je ne serai donc pas favorable à l'amendement de Cécile Gallez introduisant, dès à présent, un tel fichier positif. Je vous proposerai d'autres voies, plus modestes mais immédiates, d'amélioration de la situation des personnes surendettées.

Il s'agirait notamment d'interdire ce que l'on appelle les intérêts intercalaires, c'est-à-dire les intérêts qui courent durant le déroulement de la procédure de surendettement, qui font qu'un plan d'apurement peut apparaître inadapté dès le début, car s'y ajoute la charge de ces intérêts.

Il s'agirait aussi de mieux protéger les personnes surendettées qui sont propriétaires de leur logement ; actuellement, au motif qu'elles ont un bien de valeur à vendre, ces personnes sont parfois écartées des procédures de surendettement ; c'est excessif. La propriété du logement ne doit pas être un motif en soi d'irrecevabilité d'un dossier, si l'on est dans le cas d'un logement principal.

L'utilité des programmes d'éducation budgétaire mérite également d'être affirmée, car cela est très utile quelle que soit la catégorie sociale.

Enfin, je vous proposerai des mesures techniques pour améliorer les règles de protection des surendettés contre les saisies, notamment dans le cas où, au cours de l'exécution d'un plan d'apurement qui n'apparaît pas tenable, un basculement dans la procédure de rétablissement personnel est demandé.

M. Christophe Sirugue. Ce projet de loi améliore la situation du consommateur sous différents aspects : d'abord, il augmente la qualité de l'information contractuelle et pré-contractuelle ; ensuite, l'information sera plus transparente s'agissant des taux fixes et variables ; il faudra d'ailleurs porter une attention particulière à la notion de comparabilité des taux.

Sur tous ces points, les choses vont donc dans le bon sens.

Néanmoins, la problématique du crédit ne doit pas masquer la réelle difficulté à laquelle sont aujourd'hui confrontés nos concitoyens, qui est celle de l'insuffisance des revenus. Car si nos concitoyens sont obligés de recourir au crédit pour accéder à certains biens de consommation, c'est bien que leurs revenus sont insuffisants. Par ailleurs, s'agissant du surendettement, il faut bien distinguer les personnes qui se retrouvent dans cette situation à cause d'un accident de la vie, par exemple un divorce ou la perte d'un emploi, et celles qui abusent des dispositifs de crédits ou plutôt qui se font abuser par des perspectives d'argent facile.

Ceci étant, il manque des éléments importants dans ce texte. D'abord concernant la question du « reste à vivre ». Certes, le texte contient des évolutions bienvenues, mais il me semble indispensable de prendre en compte le lieu de vie pour évaluer ce « reste à vivre » : celui-ci ne peut être le même selon que l'on vit en région parisienne ou, par exemple, à Château-Thierry. Par ailleurs, il n'est pas acceptable qu'existe encore des taux d'usure de près de 20 %. Un tel niveau empêche nécessairement le remboursement et aboutit forcément à un surendettement. Des taux de 8 à 10 % doivent suffire, pour les sociétés financières, à couvrir leurs risques. Enfin, il est essentiel de pouvoir rembourser une part importante du capital dès le début de la phase de remboursement.

Trois questions subsistent et devront être débattues. Concernant le crédit *revolving*, celui-ci n'est aujourd'hui pas intégré dans le fichier national des incidents de remboursements des crédits aux particuliers, en raison de sa mécanique même. Cette dernière est intrinsèquement négative et il est nécessaire d'abroger ce dispositif. Par ailleurs, le crédit *revolving* pourrait utilement être remplacé par le crédit social, qui est aujourd'hui mis en place par de nombreuses collectivités locales, de droite comme de gauche. Il est vraiment dommage que le texte ne consacre pas cette notion de crédit social. Enfin, s'agissant de la problématique du fichier positif, tout dépend de ce que l'on met derrière ces mots : si ce fichier couvre vingt millions de personnes et est accessible à l'ensemble des sociétés financières, cela constituerait une grave atteinte à la vie privée et serait inacceptable. Si en revanche, le fichier est géré par la Banque de France et que la procédure de consultation est suffisamment encadrée, par exemple sur le modèle de la délivrance d'une attestation de casier judiciaire, un tel fichier pourrait être utile. Il importe donc de clarifier, autant que possible, les termes du débat.

M. Yves Bur. Il faut souligner les avancées apportées par le projet de loi sur le sujet de la réforme du crédit à la consommation dont on parle depuis longtemps. Il s'agit de mieux

protéger, par une meilleure information et une plus grande transparence, les Français victimes des crédits à la consommation parce qu'ils en abusent. Le texte clarifie utilement la question des taux fixes et des taux variables, que même les élus locaux ont, semble-t-il, parfois du mal à comprendre, comme en témoigne les « emprunts toxiques » souscrits par certaines collectivités locales.

Si le crédit à la consommation est certes indispensable à la croissance, on doit néanmoins se poser la question de savoir si on ne fait pas une part trop belle aux établissements de crédit. Il est par ailleurs urgent, au regard du faible taux d'endettement des ménages français par rapport à ceux des pays voisins, de rattraper les niveaux d'endettement européens.

Il faut regretter que la question du taux d'usure ne soit pas réglée et que les organismes de crédit vont en définitive continuer à financer leurs sinistres à travers des taux élevés. Or, des taux de 21 % sont véritablement inacceptables et on aurait pu être plus offensif sur ce point.

S'agissant du crédit *revolving*, qui peut certes être utile s'il est utilisé sur une période limitée, il sera bien entendu au cœur des débats. C'est, en effet, le cœur de cible de tout vendeur de crédit. Sur ce sujet, je regrette que les propositions de certaines associations d'interdire la vente simultanée d'un produit de consommation et d'un crédit *revolving* n'aient pas été suivies. Les débats lors de la discussion de la loi de financement de la sécurité sociale ont pourtant mis en lumière que les modes de rémunération versées aux vendeurs par les organismes de crédit les encouragent à faire du chiffre au détriment des consommateurs. C'est pourquoi je reste réservé sur les options retenues par le texte en matière de crédit *revolving*.

La question de la création d'un fichier positif, où seraient recensés tous les engagements souscrits par des particuliers en France, doit être abordée sous un angle éthique, notamment pour ce qui concerne les garanties de confidentialité. Je note qu'on avance aussi trop souvent l'argument de difficultés techniques pour s'opposer à sa création, alors que les systèmes de contrôle mis en place pour les chèques, qui prennent à peine deux minutes, démontrent s'il en était besoin que cet argument n'est pas recevable. S'il est essentiel de mieux protéger les victimes de conditions de crédit mal maîtrisées, j'aurais personnellement souhaité que le projet de loi aille plus loin dans cette voie.

M. Jean-Pierre Door. Je tiens à remercier la rapporteure pour son travail très intéressant et bien documenté. J'ai observé avec intérêt que les dossiers liés à l'immobilier ne représentaient seulement que 9 % des dossiers de surendettement et je dois dire que j'ignorais que la France se plaçait en si bonne position en matière d'endettement par habitant. Le projet de loi, qui nous est présenté, est un texte utile dans la mesure où le surendettement n'arrive pas qu'aux autres. Mais, on peut se poser la question de savoir s'il va suffisamment loin. Sur la question des crédits *revolving*, véritables châteaux de cartes qui finissent un jour par s'effondrer et dont chacun a de multiples exemples autour de soi, le projet de loi demeure encore trop timide. Je regrette, par ailleurs, que la question des prêts relais qui, sauf erreur n'est pas évoquée dans le texte, ne soit pas mieux traitée dans la mesure où ceux-ci exposent souvent l'emprunteur à des taux élevés, lorsqu'il ne réalise pas rapidement son bien. S'agissant de la création d'un fichier positif, je partage la position de la rapporteure et du Sénat sur l'utilité de faire établir, par le Gouvernement, un rapport sur le principe de la création d'une centrale des crédits aux particuliers. Face à la situation de personnes socialement fragiles qui se laissent embarquer dans la logique des crédits *revolving*, il est enfin important de réviser les taux d'usure afin de les fixer à un niveau supportable.

M. Maxime Gremetz. Je rappellerai tout d'abord que ce projet de loi de réforme du crédit à la consommation résulte de la nécessité de transposer rapidement en droit national une directive communautaire. C'est donc l'Europe qui nous impose ce texte ; il n'y a là aucune bonne volonté de la part du Gouvernement ! Toutes les expériences prouvent clairement que les personnes qui ont recours au crédit *revolving* demeurent endettées pour toute leur vie. Il faut rappeler que, si les gens aisés ne recourent pas à ce type de crédit, il y a 7,5 millions de pauvres dans notre pays. Il y a fort à parier que de nombreuses mères de famille, notamment dans les familles monoparentales, auront recours à Noël au crédit *revolving* pour acheter des jouets à leurs enfants et ne pourront plus rembourser le capital par la suite. Ce qui conduit au surendettement, c'est le fait d'utiliser des gens sans ressource pour leur faire souscrire des crédits, même s'ils en ont déjà cinq ou six. Force est de constater que rien ne figure dans le projet de loi pour mettre fin à cette situation. J'avais personnellement déposé une proposition de loi relative à la question des taux variables. L'absence d'explications suffisantes des emprunteurs en la matière les oblige souvent à vendre leur maison par la suite.

Mme Marisol Touraine. J'ai bien entendu que la Commission des affaires sociales ne s'était saisie pour avis que de certains articles du projet de loi, mais il n'est pas possible de se désintéresser de la question du crédit *revolving* et il faut regretter que le texte n'aille pas plus loin dans son encadrement. Il a été répondu à Christophe Sirugue que le projet de loi prévoyait la possibilité de rembourser, dès le début du crédit, non seulement les intérêts mais également une partie du capital. Or, le texte renvoie en fait cette possibilité à un simple décret et j'estime que ce point aurait dû être précisé au niveau législatif.

S'agissant du taux d'usure, et même si j'ai bien noté que cet aspect du projet de loi ne relevait pas directement de notre commission, il est essentiel de mieux informer les emprunteurs et d'harmoniser les taux qui restent aujourd'hui variables suivant les types de crédits et les établissements concernés.

Je regrette, par ailleurs, l'absence dans le projet de loi de toute référence à la mise en place d'un crédit social. Je ne parle pas uniquement des micro-crédits qui peuvent être pratiqués avec des mensualités certes faibles mais avec des taux se situant entre 15 et 20 %. Il est essentiel de réfléchir à la création d'un crédit social avec un taux faible qui serait réservé à une population d'emprunteurs rencontrant de grandes difficultés. L'absence de toute référence à ce type de crédit social dans le projet de loi manque cruellement.

Il faut enfin permettre au consommateur d'être mieux informé et de se défendre. Or, l'absence de tout mécanisme de recours collectif est une réelle lacune, dans la mesure où ce sont bien souvent les plus fragiles qui ont le moins les capacités de recourir à la justice. Il faut regretter à ce sujet que la majorité actuelle refuse toujours d'inscrire dans notre droit la notion de « *class action* » ou action de groupe.

M. Bernard Perrut. Il s'agit d'un texte important, qui vise à répondre aux difficultés réelles de nos concitoyens et constitue une nouvelle étape dans la prévention du surendettement. Mais ce texte va-t-il assez loin ? Pour ma part, j'attendais des réponses peut-être plus fortes.

Selon la Banque de France, les flux nets des emprunts bancaires des ménages s'élèvent, en 2008, à 65,3 milliards d'euros. Quant au rapport entre la dette des Français et leur revenu disponible, il est encore en augmentation pour atteindre 74,4 % fin 2008. Au total, le surendettement touche avant tout les plus modestes : 53 % des personnes concernées sont

des employés ou des ouvriers, 36 % des demandeurs d'emploi, et 92 % de ces personnes ne disposent d'aucun patrimoine immobilier. Par ailleurs, si pour 25 % des victimes de surendettement, celui-ci trouve son origine dans des situations de crédit excessif, de mauvaise gestion ou d'excès de charges, restent aussi l'ensemble des autres situations. Chaque année, ce sont bien 50 000 ménages pour lesquels il pourrait être possible de trouver des solutions.

Naturellement, ce projet de loi a bien des vertus, qu'il s'agisse de l'encadrement des conditions de publicité du crédit à la consommation, des mesures incitant les ménages à la réflexion avant de s'engager dans un crédit ou encore de la responsabilisation des établissements de crédit.

De fait, il y a une véritable difficulté des ménages pour appréhender les différents mécanismes de crédit. Il n'existe aujourd'hui aucune information standardisée en cette matière : il serait opportun de clarifier le langage utilisé – on évoque indifféremment les réserves d'argent, les comptes disponibles, le crédit renouvelable,... En outre, on fait croire aux consommateurs que les opérations consistant à regrouper différents crédits conduiront à une amélioration de leur situation. Autre sujet : la multiplicité des cartes de différentes natures – cartes de crédit, de fidélité ou encore de paiement –, qui accroît d'autant cette insuffisance de lisibilité.

Les sénateurs ont tenté de défendre une vision plus ambitieuse de ce projet de loi en avançant un certain nombre de propositions complémentaires, mais ils n'ont pas toujours été entendus. En réponse, la ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi a défendu devant le Sénat la thèse selon laquelle il faut préserver un équilibre entre le maintien et l'assainissement des dispositifs de crédit à la consommation et la protection du consommateur.

Pour ce qui concerne le fichier positif, celui-ci est indispensable, dans la mesure où il est susceptible d'apporter des garanties importantes, au profit d'une meilleure protection des consommateurs. La Fédération bancaire française se dit opposée à ce fichier. Qu'en pense notre rapporteure pour avis ? Un tel fichier serait-il vraiment inefficace ?

S'agissant de la question spécifique du taux d'usure, il faut à l'évidence aller plus loin également, pour interdire les pratiques conduisant à des taux atteignant 20 %.

Au final, sur l'ensemble de ces sujets essentiels, le présent projet de loi constitue une avancée indéniable, qui reste cependant insuffisante. Parce qu'il s'agit d'un enjeu de société, il est indispensable de tout mettre en œuvre pour protéger nos concitoyens : à tout moment, chacun d'entre nous peut, en effet, être concerné par le surendettement.

Mme Martine Carrillon-Couvreur. Ce projet de loi constitue une avancée que l'on peut qualifier d'insuffisante. L'endettement des ménages est la conséquence désastreuse de la diffusion massive des crédits renouvelables, aux effets qui peuvent être dramatiques. Il concerne avant tout les consommateurs les plus fragiles. Ces crédits assurent le financement d'achats courants, ou encore d'achats effectués par des personnes rencontrant des difficultés financières passagères : du malendettement, on passe rapidement au surendettement. De manière générale, ces crédits visent à pallier des difficultés de trésorerie et doivent être mis en relation avec l'insuffisance du pouvoir d'achat des personnes concernées.

Une enquête menée récemment dans mon département, la Nièvre, a montré, s'agissant de produits d'équipement domestiques d'une valeur de 1 200 à 2 500 euros, pour

lesquels des taux de crédit de l'ordre de 9 % seraient appropriés, que : 75 % des distributeurs ont orienté les acheteurs vers un crédit *revolving* ; 25 % des établissements n'ont délivré aucune information sur les modalités du prêt (coût total, taux à long terme) ; 50 % d'entre eux n'ont procédé à aucune vérification de la solvabilité de l'employeur. Cette même enquête a, de manière générale, révélé une difficulté concernant les modalités de publicité de la délivrance des crédits.

Pour l'ensemble de ces raisons, il est indispensable d'aller plus loin, tant il est vrai que les modalités de communication sur les crédits sont trompeuses, voire agressives, s'apparentant à de véritables pratiques de harcèlement. Les taux présentés sont alléchants. Mais au final, les ménages, en particulier lorsqu'ils sont soumis à des aléas de la vie, sont les premiers pénalisés. La publicité réalisée doit être dénuée de toute ambiguïté. Un crédit renouvelable, ce n'est pas anodin, ce n'est pas un complément de revenu, ce n'est pas aisément remboursable. Encore une fois, il est vraiment important de poursuivre les efforts sur cette question d'une meilleure information des consommateurs. De ce point de vue, le présent projet de loi aurait dû aller plus loin et ne constitue donc qu'une étape.

M. Dominique Dord. Je tiens avant tout à souligner la qualité du travail de notre rapporteure. Pour autant, il est difficile de comprendre que pour une seule raison tenant au champ de la saisine de notre commission, nous ne puissions traiter la question du taux d'usure. Car il s'agit là, peut-être, de l'arme principale : comment accepter des taux de l'ordre de 20 %, alors que les taux à court terme régulièrement pratiqués sur les marchés sont bien inférieurs ? Si l'on ne traite pas cette question, on passe à côté de l'objectif principal du projet de loi, qui constituera au demeurant de toute façon une avancée.

M. Paul Jeanneteau. S'agissant de la mise en œuvre du fichier positif, je comprends bien les arguments mis en avant par les opposants à ce fichier, rappelés par notre rapporteure. Je pense notamment au risque d'atteinte à la vie privée. Cependant, sur une telle question, il est possible pour la Commission nationale de l'informatique et des libertés de faire un certain nombre de recommandations. Les associations de consommateurs insistent sur le fait qu'il faut travailler le sujet. On ne peut attendre l'accord des organismes prêteurs !

Le Sénat a posé une option raisonnable, visant à ce que puisse être étudié l'impact de la création du fichier positif. Je fais confiance à notre rapporteure pour qu'elle veille à ce que cette option ne reste pas lettre morte. Il est très important de mettre fin aux pratiques selon lesquelles, un samedi après-midi, un crédit renouvelable est attribué à un taux démesuré sans aucune procédure de contrôle, alors que, dans le même temps, deux pièces d'identité sont demandées à une personne procédant au règlement d'un achat par chèque dans le même établissement !

Cette question doit être liée à celle des taux d'usure. Notre rapporteure évoque le taux moyen de 15,15 % et rappelle que le taux d'usure atteint 20,2 % pour les prêts prenant la forme de découverts ou de prêts permanents. Ces taux excèdent très largement les taux pratiqués sur les marchés financiers. En outre, ces pratiques touchent le plus souvent des personnes dont les ressources sont très faibles.

Même si les organismes prêteurs n'ont pas, dans ces conditions, nécessairement intérêt à la mise en place d'un fichier positif, il faut aujourd'hui s'atteler à cette question du taux d'usure et procéder au plafonnement des taux des prêts accordés, sans quoi l'on passe à côté d'une réforme législative importante.

(*M. Pierre Morange succède à M. Pierre Méhaignerie à la présidence de la séance*)

M. Jacques Domergue. On peut comprendre l'importance du sujet que nous abordons ce matin au regard de l'impératif plus général d'une relance de notre économie : comment trouver le moyen de ne pas entraver la consommation et, partant, la croissance ? Mais la difficulté est liée au fait que les populations concernées sont le plus souvent non solvables, que les comportements de consommation en cause peuvent être qualifiés de compulsifs, et que les produits ainsi achetés ne sont souvent pas indispensables. Dès lors, le consommateur devient un véritable otage d'organismes de crédit pratiquant des taux usuraires et recourant à des méthodes inefficaces, voire dangereuses.

Je rappelle que, malheureusement, le Président de la République vantait il n'y a pas longtemps les mérites du crédit *revolving*. On peut comprendre l'utilisation du crédit *revolving* pour l'achat de biens susceptibles de connaître une valorisation, à l'instar des biens immobiliers. Il en va autrement des produits de consommation courante. C'est pourquoi, par-delà la question du taux d'usure – intolérable il est vrai aujourd'hui –, il serait important de parvenir à distinguer, parmi les produits susceptibles d'achat à crédit, les produits de première nécessité indispensables à la vie du foyer d'une part, des produits électroménagers – je pense en particulier à la profusion des écrans plats – ou des produits de communication d'autre part, parfois achetés par des familles vulnérables qui, par ailleurs, ne peuvent s'offrir de la viande !

Mme Catherine Génisson. Même si cette question n'entre pas directement dans le champ de l'avis de notre commission, il est important d'évoquer le taux d'usure.

Concernant le crédit renouvelable, on ne peut que regretter que le projet n'aille pas plus loin. Trop souvent aujourd'hui, la publicité confine au harcèlement, s'agissant tant de l'accès à ce crédit que des conditions pour en sortir.

Il est vrai que, dans nos collectivités, il existe des dispositifs de crédit social. Ceux-ci ne résultent pas seulement d'initiatives publiques locales mais sont parfois distribués par des établissements bancaires, même s'ils sont consentis à des taux voisins des taux ordinaires. Mais certains font de véritables efforts. Je pense, en particulier, à la politique exemplaire suivie en cette matière par le Crédit Mutuel Nord Europe. Néanmoins, là aussi, il faut aller plus loin.

Par ailleurs, concernant le développement des actions de groupe, il est important de favoriser des actions tant individuelles que collectives des consommateurs. Lors de la discussion du projet de loi de modernisation de l'économie, le rapporteur, notre regretté Jean-Paul Charié, avait beaucoup insisté sur la nécessité de l'insertion dans la loi d'un dispositif sur l'action de groupe. Le Gouvernement s'était alors engagé dans ce sens, prenant date pour la discussion du prochain texte portant sur le crédit.

M. Claude Leteurre. Je souhaite avant toute chose saluer le travail réalisé par notre rapporteure. Néanmoins, je voudrais aussi faire part d'une certaine insatisfaction, car ce texte reste à mi-chemin. Un crédit est une facilité, mais elle se traduit trop souvent par un désastre, en raison de l'insuffisance de l'information diffusée. Les gens n'ont pas conscience des dangers qu'ils courent. On le sait, certains, et ce sont les plus fragiles, ne savent pas dire non à leur enfant quand il réclame quelque chose.

Sur la question du taux d'usure, il n'est pas acceptable que la Commission des affaires sociales ne puisse s'exprimer. Notre rapporteure doit pouvoir prendre position sur ce

sujet. Quant au crédit renouvelable, il y a là un grand piège. Il est indispensable de traiter la question : nous avons tous à l'esprit ces situations catastrophiques, dont les plus crédules, faute d'information, sont les premières victimes. Aussi est-il indispensable de créer un fichier positif, assorti des mesures d'encadrement nécessaires. Il n'y a pas là d'intrusion dans la vie privée des consommateurs.

De manière générale, c'est sur les banques que le risque doit peser, pas sur les clients. 60 % des ménages ont aujourd'hui contracté des crédits : cette proportion est relativement restreinte. Et pourtant, les situations sont souvent catastrophiques, en l'absence d'information suffisante et de recours au crédit social.

M. Georges Colombier. L'exemple de proches, ayant contracté, presque par surprise, des crédits renouvelables, montre que, pour ceux qui ne sont pas aidés, la descente aux enfers est rapide : c'est pourquoi je rejoins ceux qui estiment nécessaire d'aller plus loin sur ce sujet. De même, je suis plutôt favorable à la mise en place d'un fichier positif. À tout le moins, il faut travailler cette question.

Il faut saluer les objectifs du projet de loi, rappelés par la rapporteure pour avis, à savoir une meilleure information des emprunteurs, un meilleur conseil aux emprunteurs et une plus grande responsabilisation des organismes prêteurs, ou encore la mise en place de mesures destinées à généraliser les crédits amortissables. De multiples moyens peuvent être mobilisés. En Isère, je pense à la création, notamment par les chiffonniers d'Emmaüs, d'une association destinée à favoriser le recours au microcrédit. Même si ce n'est pas forcément la panacée, de telles solutions doivent être encouragées. De même, les conseillers en économie sociale et familiale du Conseil général de l'Isère réalisent un travail remarquable de suivi des personnes concernées par le surendettement ainsi que d'aide à la gestion de leur budget, en particulier au profit des plus modestes.

On peut également se féliciter d'un certain nombre de mesures du projet de loi, rappelées par notre rapporteure pour avis, qui vont dans le bon sens : un calcul du « reste à vivre » plus transparent et plus adapté aux charges réelles des ménages ; un délai plus court pour l'examen de recevabilité et l'orientation des dossiers ; la suspension automatique des procédures d'exécution autres que d'expulsion ; ou encore la suppression de l'obligation d'homologation pour certaines des décisions de la commission de surendettement. Il est difficile bien sûr pour un ménage de passer par la procédure mise en œuvre devant une commission de surendettement, mais c'est parfois la seule solution. C'est pourquoi il est important d'assurer un traitement aussi rapide que possible des dossiers.

M. Philippe Morenvillier. Je souhaite d'abord saluer le travail de grande qualité de notre rapporteure. Sur le fond, on ne peut que déplorer l'effet d'aubaine dont profitent les banques, devenues d'une certaine manière des prédateurs le samedi après-midi, à l'égard d'acheteurs au comportement souvent compulsif, sans véritable résistance par rapport à l'acte d'achat. Il est donc important d'encadrer les comportements de ces banques et d'éviter le recours à des taux démesurés.

Il faut pourtant aller plus loin encore. Je voudrais attirer l'attention sur les pratiques de rachat de crédit, qui tendent à déstabiliser les consommateurs. Elles entraînent un empilement de différents crédits successifs, motivé par une soi-disant diminution du niveau des remboursements mensuels, mais qui se traduit par un accroissement considérable des durées de remboursement, d'où une déstabilisation parfois à vie du consommateur. Comment

également ne pas être choqué par le remboursement d'intérêts sur les intérêts ? Enfin, les taux d'usure sont, encore une fois, excessifs.

M. Jean-Claude Leroy. Je voudrais attirer l'attention sur un point particulier. Certaines sociétés de recouvrement utilisent des termes de nature à tromper les débiteurs, par exemple, en accolant le qualificatif « judiciaire » à leur nom, alors que le recouvrement judiciaire n'appartient qu'aux huissiers de justice. Il conviendrait d'aborder ce sujet qui génère des abus destinés à tromper et à harceler les emprunteurs.

Mme Gisèle Biémouret. Le harcèlement auquel se livrent les organismes de crédit leur permet finalement d'atteindre des taux élevés de remboursement, mais peut parfois conduire les emprunteurs au suicide. Le dispositif mis en place par le Conseil général du Gers, qui a créé un service de médiation bancaire prenant en charge les rapports des emprunteurs avec les banques et organismes de crédit, pourrait servir d'exemple. Le recours au crédit renouvelable ne s'explique pas nécessairement par un comportement compulsif de consommation, mais traduit le fait que les personnes concernées n'ont pas d'autre solution.

Mme Michèle Delaunay. L'écart entre le taux annoncé et le taux effectif global continue de poser problème. Dès lors, l'intervention de la commission consultative sur les taux de prêt d'argent, notamment habilitée à condamner les banques qui contreviennent à ces dispositions, pourrait se révéler utile, mais sa saisine semble extrêmement difficile pour les intéressés.

M. Jean Ueberschlag. La question des assurances n'est pas abordée, alors que l'obtention d'un prêt y est parfois conditionnée. Or, les primes sont souvent calculées sur la totalité du capital et non pas seulement sur la partie restant à amortir. Ajoutées au taux d'intérêt, elles entraînent un coût du crédit prohibitif.

Mme Valérie Rosso-Debord, rapporteure pour avis. Je regrette, avec le président Pierre Méhaignerie, que le texte n'ait pas été renvoyé à une commission spéciale, ce qui aurait notamment permis d'organiser une audition commune de la ministre et de regrouper ainsi les questions posées.

En tant qu'élus locaux, nous avons tous rencontré des personnes en très grandes difficultés, mais il faut rappeler que le taux d'incidents de paiement n'est que de 2 %. En outre, le montant des crédits *revolving* n'atteint que 20 % de celui des crédits classiques. Le crédit fonctionne donc globalement bien et permet à de nombreuses personnes d'accéder à la propriété immobilière ou d'acquérir un véhicule. Je pense qu'il ne faut pas noircir le tableau et jeter le bébé avec l'eau du bain.

Sur la question du fichier positif, les nombreuses auditions que j'ai effectuées montrent que la plupart des banques y sont opposées, car elles craignent la concurrence des organismes étrangers. Si certains organismes de crédit y sont favorables, c'est simplement parce qu'ils y voient la possibilité d'une extension de l'accès au crédit dans le cadre d'une sécurisation renforcée. Leur objectif n'est donc pas du tout le même que celui des députés qui soutiennent la création d'un tel fichier. Au demeurant, l'exemple de la Belgique montre que la mise en place d'un tel fichier a élargi l'accès au crédit et n'a nullement réduit le surendettement. Dans ces conditions, la proposition du Sénat consistant à demander une étude est sage : il faut en effet s'assurer qu'un fichier positif ne sera pas liberticide, peut-être le moment venu grâce à l'intervention de la Commission nationale de l'informatique et des libertés, et qu'il bénéficiera réellement aux consommateurs. Cela étant, le délai de trois ans

prévu pour la remise de cette étude paraît trop long et pourrait même être considéré comme dilatoire, puisqu'il va au-delà de la présente législature. Je propose donc que ce délai soit ramené à dix-huit mois et je souhaite que tous les commissaires se joignent à cet amendement. Bien entendu, lorsque cette étude sera disponible, notre commission devra alors à nouveau se saisir de la question.

Le problème du taux d'usure est abordé à l'article 1^{er} A du projet de loi, qui dispose qu'il n'y aura désormais qu'un seul taux par type de bien. Les taux restent donc différents selon le montant des prêts, ce qui n'est pas illégitime compte tenu des frais fixes.

Le texte ne se contente pas de procéder à la transposition d'une directive communautaire, mais vise à tirer les conséquences de la crise économique en renforçant la sécurité du consommateur et la prévention du surendettement.

Les associations que j'ai auditionnées ne souhaitent pas que le crédit *revolving* soit supprimé, car il répond à une demande sociale. Il faut donc encadrer davantage ce type de crédits et mettre l'accent sur l'éducation financière.

Le FICP constitue un progrès significatif, mais peu nombreux sont les intéressés qui lisent les documents précontractuels ou contractuels, dans lesquels toutes les informations utiles figurent d'ores et déjà. L'allongement du délai de rétractation de sept à quatorze jours prévu par le projet de loi va donc dans la bonne direction. En France, l'endettement moyen demeure relativement faible, mais pour ce qui est des personnes surendettées, il s'élève à 40 000 euros, un cas d'endettement à hauteur de 500 000 euros avec 60 crédits ayant même été rapporté. Il faut, en outre, souligner que les classes moyennes, voire supérieures, sont de plus en plus touchées par le surendettement, ce qui plaide une fois de plus pour le renforcement de la prévention et de l'éducation dans ce domaine.

Même s'il n'y est pas qualifié de « social », le micro-crédit est bel et bien abordé à l'article 18 *bis* du projet de loi. Les conseils généraux et les associations ont mis en place des dispositifs réellement destinés aux personnes disposant de revenus modestes (934 euros par mois en moyenne), d'autant que 95 % des crédits sont accordés à un taux inférieur à 4 % et qu'ils peuvent atteindre 5 000 euros. En revanche, le projet de loi n'aborde pas la question de l'action de groupe, qui, allant bien au-delà du seul champ du crédit à la consommation, mérite de faire l'objet d'un texte spécifique.

S'agissant du reste à vivre après l'intervention des commissions de surendettement, la garde d'enfants est notamment prise en compte, mais les juges que j'ai auditionnés estiment qu'il n'est pas possible d'intégrer toutes les charges au réel. Il faut effectivement répondre aux inégalités géographiques dans le traitement des différences de situation en matière de logement, mais les commissions le font déjà largement.

Pour ce qui est des rachats de crédits, un article du projet de loi clarifie le droit applicable, afin de mieux opérer la distinction entre crédits immobiliers et crédits mobiliers. La question sur les abus de dénomination des sociétés de recouvrement est pertinente, mais relève de la commission saisie au fond. Enfin, pour les assurances, ce projet de loi laisse une liberté de choix aux emprunteurs, comme en matière de crédit immobilier.

La commission procède alors à l'examen des articles 20 à 27 quater et 29 à 32 du projet de loi.

TITRE IV

PROCÉDURE DE TRAITEMENT DU SURENDETTEMENT DES PARTICULIERS ET ADAPTATION DU FICHER NATIONAL DES INCIDENTS DE REMBOURSEMENT DES CRÉDITS AUX PARTICULIERS

CHAPITRE I^{ER}

Composition et compétences de la commission de surendettement

Article 20 : *Composition de la commission départementale de surendettement*

La Commission est saisie de l'amendement AS 10 de M. Christophe Sirugue.

M. Christophe Sirugue. Cet amendement propose de donner compétence au président du conseil général pour établir une liste de personnes au sein de laquelle le préfet pourra désigner les deux membres de la commission de surendettement nommés, pour l'un, au titre de son expérience dans le domaine de l'économie sociale et familiale et, pour l'autre, au titre d'un diplôme et d'une expérience dans le domaine juridique.

Mme Valérie Rosso-Debord, rapporteure. Avis défavorable, car si le conseil général a effectivement une compétence d'aide sociale, je ne vois pas pourquoi il participerait aussi à la nomination du juriste membre de la commission de surendettement. De même, le conseil général n'est pas la seule structure susceptible de fournir un travailleur social pour siéger dans cette commission : les centres communaux d'action sociale le peuvent également.

La Commission rejette l'amendement AS 10 et donne un avis favorable à l'adoption de l'article 20 sans modification.

(M. Pierre Méhaignerie succède à M. Pierre Morange à la présidence de la séance).

Article 21 : *Procédure devant la commission de surendettement*

La Commission est saisie de l'amendement AS 6 de M. Christophe Sirugue.

M. Christophe Sirugue. Le reste à vivre n'est pas fixé de façon assez homogène sur le territoire : il peut être évalué à 680 euros en Moselle et à 270 euros dans le Territoire de Belfort pour des situations comparables ! Sans aller jusqu'à imposer aux commissions de surendettement d'évaluer le montant « réel » des frais que doit couvrir le « reste à vivre », il est proposé qu'elles tiennent compte du montant « effectif » de ces frais.

Mme Valérie Rosso-Debord, rapporteure. En dépit de cette nuance sémantique, la mesure proposée imposerait dans les faits aux commissions d'analyser le reste à vivre sur la base des frais réels supportés par les personnes. Dans le cadre des assises du surendettement, les commissions ont alerté les pouvoirs publics sur la charge administrative qu'une telle mesure ferait peser sur elles et sur les demandeurs : veut-on demander aux surendettés de produire leurs tickets de supermarché ? Mieux vaut en rester au texte du projet de loi, qui permet la prise en compte, selon les cas, des frais réels – c'est en général le cas pour le loyer – ou de forfaits, notamment pour les dépenses courantes.

La Commission rejette l'amendement AS 6.

Puis, elle est ensuite saisie de l'amendement AS 7 de M. Christophe Sirugue.

M. Christophe Sirugue. Mon amendement tend à rendre systématique la vérification de la réalité des créances. Comment, en effet, établir un plan de remboursement de dettes si on ne vérifie pas au préalable la réalité des créances correspondantes ?

Mme Valérie Rosso-Debord, rapporteure. Cet amendement est contradictoire avec la volonté que nous avons de réduire la durée de la phase de recevabilité, que le texte ramène de 6 à 3 mois. Si les commissions doivent contrôler systématiquement les créances, elles ne feront plus que cela et ne pourront pas respecter ce délai légal, ce qui ne serait pas dans l'intérêt des personnes surendettées. Lors des assises du surendettement, les acteurs de terrain, y compris les associations de consommateurs, se sont prononcés dans une large majorité contre cette mesure.

M. Christophe Sirugue. Je ne comprends pas ce raisonnement.

Mme Valérie Rosso-Debord, rapporteure. Ce contrôle doit naturellement être fait, mais après que le dossier a été jugé recevable.

La Commission rejette l'amendement AS 7.

Puis, elle est saisie de l'amendement AS 2 de Mme Cécile Gallez.

Mme Cécile Gallez. Dans la mise en œuvre d'un plan de surendettement, le débiteur rembourse ses dettes suivant un échéancier fixé par la commission de surendettement. Il ne serait donc pas normal que les créanciers puissent, parallèlement, saisir la caution. C'est pourquoi cet amendement propose d'interdire une telle saisine.

Mme Valérie Rosso-Debord, rapporteure. Cet amendement soulève un vrai problème et je crois que nous devons faire quelque chose pour mieux prendre en compte la situation des personnes qui se portent caution, souvent des parents ou des grands-parents, et qui peuvent se retrouver ensuite dans une situation très difficile. Toutefois, la portée de la rédaction proposée par Cécile Gallez me paraît incertaine. Je lui propose donc de retravailler cet amendement d'ici le passage du texte en séance publique.

M. Georges Colombier. Je tiens à souligner l'importance du problème soulevé par notre collègue Cécile Gallez et je crois qu'une initiative législative est nécessaire.

Suivant l'avis de la rapporteure, la Commission rejette l'amendement AS 2.

La Commission est ensuite saisie de l'amendement AS 12 de Mme Valérie Rosso-Debord, rapporteure.

Mme Valérie Rosso-Debord, rapporteure. Cet amendement vise à mentionner les programmes d'éducation budgétaire, développés par les centres communaux d'action sociale ou des associations spécialisées, dans les mesures d'accompagnement des personnes surendettées.

Mme Martine Carrillon-Couvreur. Le terme d'« éducation budgétaire » risque d'être perçu comme stigmatisant, alors que dans leurs actions d'accompagnement individuel, les conseillers en économie sociale et familiale accordent une grande attention à la dignité de la personne.

Mme Valérie Rosso-Debord, rapporteure. Mon amendement se situe dans le cadre de mesures sociales. Il n’y entre aucune stigmatisation.

La Commission adopte l’amendement AS 12.

Elle est ensuite saisie de l’amendement AS 8 de M. Christophe Sirugue.

M. Christophe Sirugue. Cet amendement propose d’avancer le point de départ de la suspension des voies d’exécution au moment où la personne surendettée dépose son dossier auprès de la commission, plutôt qu’au moment où la recevabilité de sa demande est reconnue. Il peut, en effet, s’écouler plusieurs semaines entre ces deux étapes.

Mme Valérie Rosso-Debord, rapporteure. Avis défavorable. En effet, le texte apporte déjà de gros progrès en matière de protection contre les mesures de saisie. Leur suspension n’aura plus à être demandée au juge : elle sera automatique dès que le dossier aura été déclaré recevable. Et avec la réduction de la durée de la phase de recevabilité, le délai entre le dépôt du dossier et la reconnaissance de sa recevabilité se réduit. En outre, en cas d’urgence, la suspension des poursuites pourra être demandée avant la décision de recevabilité.

Par ailleurs, je propose par voie d’amendements d’autres avancées, notamment sur la nécessité non seulement de suspendre les procédures d’exécution en cours, mais aussi de prohiber l’engagement de toute nouvelle procédure de cette nature.

En revanche, prévoir une suspension automatique des poursuites dès le dépôt du dossier, alors que personne n’a pu vérifier, même sommairement, son bien-fondé, pourrait entraîner des détournements de la loi. Des débiteurs peu scrupuleux pourraient déposer des dossiers à la seule fin de bénéficier de deux mois de répit, le temps que leur dossier soit déclaré irrecevable.

M. Christophe Sirugue. Je regrette que les initiatives du groupe socialistes soient toutes rejetées.

M. Pierre Méhaignerie, président. Le problème est délicat, mais il faut veiller à ne pas trop déresponsabiliser les personnes qui souscrivent des crédits.

La Commission rejette l’amendement AS 8.

Elle est ensuite saisie de l’amendement AS 13 de Mme Valérie Rosso-Debord, rapporteure.

Mme Valérie Rosso-Debord, rapporteure. A l’instar de ce qui est prévu par le droit des procédures collectives des entreprises, cet amendement vise à interdire l’engagement de procédures d’exécution après la déclaration de recevabilité d’un dossier de surendettement. Il améliore ainsi la protection des personnes surendettées.

La Commission adopte l’amendement AS 13.

Elle est ensuite saisie de l’amendement AS 11 de M. Christophe Sirugue.

M. Christophe Sirugue. Cet amendement vise à préciser qu’une fois un dossier de surendettement déclaré recevable, les mesures d’expulsion du logement du débiteur sont

suspendues, au même titre que les autres mesures d'exécution. Le droit en vigueur le précise, mais le projet de loi ne reprend pas cette précision.

Mme Valérie Rosso-Debord, rapporteure. Avis favorable.

La Commission adopte l'amendement AS 11.

Puis elle est adopte l'amendement AS 14 de coordination, présenté par Mme Valérie Rosso-Debord, rapporteure.

Elle est ensuite saisie de l'amendement AS 9 de M. Christophe Sirugue.

M. Christophe Sirugue. Cet amendement propose que chaque plan de surendettement fasse l'objet d'un réexamen tous les deux ans. Ainsi, en cas de retour à meilleure fortune, le débiteur pourra, par exemple, rembourser ses dettes par anticipation.

Mme Valérie Rosso-Debord, rapporteure. Certes, il faut pouvoir prendre en compte les changements de situation des personnes surendettées en cours d'exécution du plan validé par la commission, mais on comprend mal l'intérêt d'un réexamen systématique de ce plan tous les deux ans : en cas de retour à meilleure fortune, le débiteur a la faculté de rembourser à tout moment ses créanciers, et il a la possibilité de saisir la commission en cours d'exécution du plan. En outre, il ne faudrait pas que le débiteur puisse choisir de rembourser certains créanciers, mais pas d'autres. Enfin, un réexamen périodique systématique de tous les dossiers constituerait une charge de travail très importante pour les commissions.

Suivant l'avis défavorable de la rapporteure, la Commission rejette l'amendement AS 9.

Elle émet, ensuite, un avis favorable à l'adoption de l'article 21 ainsi modifié.

Après l'article 21

La Commission est saisie de l'amendement AS 3 de Mme Cécile Gallez.

Mme Cécile Gallez. La durée maximale d'un plan de redressement est actuellement fixée à dix ans. Toutefois, une telle durée apparaît trop longue pour que les personnes surendettées puissent refaire surface. Il est donc proposé de la ramener à sept ans.

Mme Valérie Rosso-Debord, rapporteure. J'émet un avis favorable à cet amendement, tout en soulignant qu'une telle mesure aura des conséquences lourdes : dans les faits, elle revient pour les créanciers à abandonner trois ans de créances. Mais, il faut reconnaître que 10 ans est une durée très longue, qui rend la situation des intéressés difficile.

La Commission adopte l'amendement AS 3.

Article 22 : Effacement des dettes - Déchéance et champ d'application personnel des procédures de surendettement

La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 22 sans modification.

Article 23 : *Prérogatives de la commission de surendettement - Ouverture d'une procédure de rétablissement personnel*

La Commission est saisie de l'amendement AS 15 de Mme Valérie Rosso-Debord, rapporteure.

Mme Valérie Rosso-Debord, rapporteure. Cet amendement vise à supprimer les intérêts dits « intercalaires » qui peuvent courir entre la date où la commission de surendettement, ou le juge, a arrêté l'état du passif du débiteur et la date de mise en œuvre effective du plan d'apurement conventionnel. Il s'agit d'éviter qu'au terme du plan d'apurement, la personne, dont la dette a été normalement entièrement purgée, se trouve encore débitrice de ces intérêts « intercalaires » liés au décalage initial dans la mise en œuvre du plan.

*La Commission **adopte** l'amendement AS 15.*

Puis, elle est saisie de l'amendement AS 5 de Mme Cécile Gallez.

Mme Cécile Gallez. Cet amendement propose de supprimer la condition de bonne foi du débiteur, qui est certes présumée lorsqu'il saisit la commission de surendettement, mais qui fait fréquemment l'objet de contestations par les créanciers. Cela entraîne un contentieux économiquement et socialement coûteux, qui retarde inutilement la mise en œuvre d'un plan de redressement et engorge les juridictions.

Mme Valérie Rosso-Debord, rapporteure. Certes, la condition de bonne foi suscite des contestations, mais son existence est un élément essentiel de l'équilibre entre les créanciers et les débiteurs, qui est recherché dans la procédure de surendettement.

*Suivant l'avis défavorable de la rapporteure, la Commission **rejette** l'amendement AS 5.*

*Puis elle **adopte** les amendements de coordination AS 16 et AS 17, présentés par Mme Valérie Rosso-Debord, rapporteure.*

Elle est ensuite saisie de l'amendement AS 18 de Mme Valérie Rosso-Debord, rapporteure.

Mme Valérie Rosso-Debord, rapporteure. Cet amendement vise à mieux garantir la protection des personnes de bonne foi qui, ne pouvant plus faire face aux engagements inscrits dans un plan d'apurement engagé précédemment, conventionnel ou imposé par la commission de surendettement sous le contrôle du juge, demandent à bénéficier d'une procédure de rétablissement personnel. Il convient de préciser que cette décision de réorientation emporte suspension et interdiction des poursuites en cours, dans les mêmes conditions que la décision initiale de recevabilité d'un dossier de surendettement. Cette mesure est très demandée par les associations de consommateurs.

*La Commission **adopte** l'amendement AS 18 et émet un avis **favorable** à l'adoption de l'article 23 **ainsi modifié**.*

Article 24 : *Pouvoirs du juge de l'exécution à l'égard des mesures recommandées par la commission de surendettement*

*La Commission **adopte** l'amendement AS 19 de cohérence présenté par Mme Valérie Rosso-Debord, rapporteure, et émet un avis **favorable** à l'adoption de l'article 24 **ainsi modifié**.*

CHAPITRE II

Procédure de rétablissement personnel

Article 25 : *Orientation du débiteur vers la procédure de rétablissement personnel avec ou sans liquidation judiciaire*

La Commission **adopte** l'amendement AS 20 de Mme Valérie Rosso-Debord, rapporteure, tendant à ce que le seul fait, pour une personne surendettée, d'être propriétaire de sa résidence principale, ne la rende pas inéligible à la procédure de rétablissement personnel.

Elle émet ensuite un avis **favorable** à l'adoption de l'article 25 **ainsi modifié**.

Article 26 : *Déroulement de la procédure de rétablissement personnel avec ou sans liquidation judiciaire*

La Commission **adopte** l'amendement AS 21 de coordination présenté par Mme Valérie Rosso-Debord, rapporteure, et émet un avis **favorable** à l'adoption de l'article 26 **ainsi modifié**.

Article 26 bis : *Rapport annuel d'activité des commissions de surendettement*

La Commission émet un avis **favorable** à l'adoption de l'article 26 bis **sans modification**.

Article 26 ter : *Remise des dettes fiscales dans le cadre d'une procédure de rétablissement personnel*

La Commission émet un avis **favorable** à l'adoption de l'article 26 ter **sans modification**.

Article 27 : *Fichier national des incidents de remboursement des crédits aux particuliers*

La Commission émet un avis **favorable** à l'adoption de l'article 27 **sans modification**.

Article 27 bis : *Principe de la création d'une centrale des crédits aux particuliers*

La Commission est saisie de l'amendement AS 1 de Mme Cécile Gallez.

Mme Cécile Gallez. J'avais déjà présenté un amendement tendant à créer un « fichier positif », recensant tous les encours de crédits tout en respectant les principes de la loi « informatique et libertés », lors de la discussion d'un texte relatif au surendettement présenté par M. Jean-Louis Borloo. La création d'un tel fichier me semble indispensable.

Mme Valérie Rosso-Debord, rapporteure. Nous avons déjà débattu de cette question. Je vous proposerai un amendement tendant à ramener de trois ans à dix-huit mois le délai dans lequel le Gouvernement devra remettre au Parlement un rapport évaluant l'intérêt qu'il y aurait à créer une centrale des crédits aux particuliers, placée sous la responsabilité de la Banque de France.

M. Georges Colombier. La création d'un « fichier positif » mériterait des travaux approfondis au sein de notre commission. Compte tenu des enjeux sociaux qui s'attachent à cette question, il serait utile que notre président veille à ce que les parlementaires qui siégeront à la commission temporaire d'évaluation de la mise en œuvre de la loi, prévue à l'article 33 A, ne soient pas tous issus de la commission des finances.

Mme Marie-Christine Dalloz. Avec la croissance récente du nombre de cas de surendettement, ce problème social prend une ampleur telle que la commission ne doit pas s'en désinvestir. Si l'amendement présenté par Cécile Gallez paraît prématuré, je crois que nous devons poursuivre nos réflexions sur le surendettement. Le délai de 3 ans était excessif, mais le délai de dix-huit mois me semble l'être aussi.

M. Jean-Frédéric Poisson. Je partage l'avis de Georges Colombier, s'agissant de la composition de la commission d'évaluation.

*Suivant l'avis défavorable de la rapporteure, la Commission **rejette** l'amendement AS 1.*

Elle est ensuite saisie de l'amendement AS 22 de Mme Valérie Rosso-Debord, rapporteure.

Mme Valérie Rosso-Debord, rapporteure. Le débat sur l'opportunité de créer ou non un « fichier positif » ne doit pas être centré sur la seule question de savoir s'il améliorerait l'information sur la solvabilité des emprunteurs mais aussi sur ce qu'il pourrait apporter en matière de prévention du surendettement.

*La Commission **adopte** l'amendement AS 22, ainsi que l'amendement AS 23 de Mme Valérie Rosso-Debord, rapporteure, tendant à ramener de 3 ans à 18 mois le délai dans lequel le Gouvernement doit remettre au Parlement un rapport sur la création d'un éventuel « fichier positif ».*

*Elle émet ensuite un avis **favorable** à l'adoption de l'article 27 bis **ainsi modifié**.*

CHAPITRE III

Fichier national des incidents de remboursement des crédits aux particuliers

Article 27 ter : *Preuve de la consultation du FICP par les établissements de crédit*

*La Commission émet un avis **favorable** à l'adoption de l'article 27 ter **sans modification**.*

Article 27 quater : *Durée d'inscription au FICP en cas de faillite civile*

*La Commission émet un avis **favorable** à l'adoption de l'article 27 quater **sans modification**.*

TITRE V

DISPOSITIONS RELATIVES À L'OUTRE-MER

CHAPITRE II

Dispositions relatives au traitement des situations de surendettement

Article 29 : *Application des dispositions relatives au traitement des situations de surendettement dans les collectivités d'outre-mer et en Nouvelle-Calédonie*

*La Commission émet un avis **favorable** à l'adoption de l'article 29 **sans modification**.*

Article 30 : *Dispositions d'adaptation relatives à Mayotte, à Saint-Barthélemy, à Saint-Martin et à Saint-Pierre-et-Miquelon*

*La Commission émet un avis **favorable** à l'adoption de l'article 30 **sans modification**.*

Article 31 : *Dispositions d'adaptation relatives à la Nouvelle-Calédonie*

*La Commission émet un avis **favorable** à l'adoption de l'article 31 **sans modification**.*

Article 32 : *Fonctionnement du FICP en Polynésie française*

*La Commission émet un avis **favorable** à l'adoption de l'article 32 **sans modification**.*

*La Commission émet enfin un avis **favorable** à l'adoption de l'ensemble des articles dont elle s'est saisie pour avis, **ainsi modifiés**.*

La séance est levée à douze heures trente.



AMENDEMENTS EXAMINÉS PAR LA COMMISSION

Amendement n° AS 1 présenté par Mme Cécile Gallez

Article 27 bis

Rédiger ainsi les alinéas 1 et 2 :

« Il est institué un répertoire national recensant les crédits accordés aux personnes physiques pour des besoins non professionnels. Ce fichier est géré par la Banque de France et soumis aux dispositions de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés. »

Amendement n° AS 2 présenté par Mme Cécile Gallez

Article 21

Après l'alinéa 12, insérer l'alinéa suivant :

« La caution ne pourra pas être poursuivie quand le débiteur est en plan de surendettement. »

Amendement n° AS 3 présenté par Mme Cécile Gallez

Après l'article 21

Insérer l'article suivant :

À la deuxième phrase du quatrième alinéa de l'article L. 331-6 du code de la consommation, les mots : « 10 années » sont remplacés par les mots : « 7 ans ».

Amendement n° AS 5 présenté par Mme Cécile Gallez

Article 23

Compléter l'alinéa 7 par la phrase suivante :

« La condition de la bonne foi du débiteur prévue par l'article L. 330-1 du code de la consommation est supprimée. »

Amendement n° AS 6 présenté par M. Christophe Sirugue, Mme Marisol Touraine et les commissaires membres du groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche

Article 21

À la première phrase de l'alinéa 4, après les mots : « le montant », insérer le mot : « effectif ».

Amendement n° AS 7 présenté par M. Christophe Sirugue, Mme Marisol Touraine et les commissaires membres du groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche

Article 21

À la première phrase de l'alinéa 7, après le mot : « examiner », insérer les mots : « , après examen de la réalité des créances, ».

Amendement n° AS 8 présenté par M. Christophe Sirugue, Mme Marisol Touraine et les commissaires membres du groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche

Article 21

Rédiger ainsi la première phrase de l'alinéa 20 :

« Le dépôt du dossier emporte suspension des procédures d'exécution... (*le reste sans changement*). »

Amendement n° AS 9 présenté par M. Christophe Sirugue, Mme Marisol Touraine et les commissaires membres du groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche

Article 21

Compléter cet article par les deux alinéas suivants :

« Après la première phrase du quatrième alinéa de l'article L. 331-6 du même code, il est inséré une phrase ainsi rédigée :

« Le plan fait l'objet d'un réexamen tous les deux ans, par la commission. »

Amendement n° AS 10 présenté par M. Christophe Sirugue, Mme Marisol Touraine et les commissaires membres du groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche

Article 20

Compléter l'alinéa 7 par les mots : « sur une liste proposée par le Président du Conseil général. »

Amendement n° AS 11 présenté par M. Christophe Sirugue, Mme Marisol Touraine et les commissaires membres du groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche

Article 21

Compléter la première phrase de l'alinéa 20 par les mots : « y compris des mesures d'expulsion du logement du débiteur. »

Amendement n° AS 12 présenté par Mme Valérie Rosso-Debord, rapporteure pour avis

Article 21

À l'alinéa 15, après les mots : « ou d'action sociale », insérer les mots : « qui peut comprendre un programme d'éducation budgétaire ».

Amendement n° AS 13 présenté par Mme Valérie Rosso-Debord, rapporteure pour avis

Article 21

À l'alinéa 20 :

I. – À la première phrase, après le mot : « suspension », insérer les mots : « et interdiction » ;

II. – En conséquence, à la deuxième phrase, substituer aux mots : « La suspension est acquise », les mots : « Les procédures sont suspendues ou interdites » ;

III. – En conséquence, à la dernière phrase, substituer aux mots : « ne peut », les mots : « et cette interdiction ne peuvent ».

Amendement n° AS 14 présenté par Mme Valérie Rosso-Debord, rapporteure pour avis

Article 21

À l'alinéa 21 :

I. – Substituer à la première occurrence du mot : « interdit », les mots : « et cette interdiction interdisent » ;

II. – En conséquence, substituer aux mots : « elle interdit », les mots : « elles interdisent ».

Amendement n° AS 15 présenté par Mme Valérie Rosso-Debord, rapporteure pour avis

Article 23

Après l'alinéa 1, insérer les deux alinéas suivants :

1°A L'article L. 331-6 est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« Les créances figurant dans l'état du passif définitivement arrêté par la commission ou le juge ne peuvent produire d'intérêts ou générer de pénalités de retard jusqu'à la mise en œuvre du plan. »

Amendement n° AS 16 présenté par Mme Valérie Rosso-Debord, rapporteure pour avis

Article 23

Après l'alinéa 11, insérer l'alinéa suivant :

« Les créances figurant dans l'état du passif définitivement arrêté par la commission ou le juge ne peuvent produire d'intérêts ou générer de pénalités de retard jusqu'à la mise en œuvre des mesures prévues au présent article. »

Amendement n° AS 17 présenté par Mme Valérie Rosso-Debord, rapporteure pour avis

Article 23

Après l'alinéa 18, insérer l'alinéa suivant :

« Les créances figurant dans l'état du passif définitivement arrêté par la commission ou le juge ne peuvent produire d'intérêts ou générer de pénalités de retard jusqu'à la mise en œuvre des mesures prévues au présent article. »

Amendement n° AS 18 présenté par Mme Valérie Rosso-Debord, rapporteure pour avis

Article 23

Substituer à la dernière phrase de l'alinéa 21 les trois phrases suivantes :

« Cette recommandation ou cette saisine emportent suspension et interdiction des procédures d'exécution diligentées à l'encontre des biens du débiteur et portant sur les dettes autres qu'alimentaires. La suspension et l'interdiction sont acquises jusqu'à l'homologation par le juge de la recommandation en application de l'article L. 332-5 ou jusqu'au jugement d'ouverture d'une procédure de rétablissement personnel avec liquidation judiciaire. Cette suspension et cette interdiction ne peuvent excéder un an. »

Amendement n° AS 19 présenté par Mme Valérie Rosso-Debord, rapporteure pour avis

Article 24

À l'alinéa 5, après les mots : « ou d'action sociale », insérer les mots : « qui peut comprendre un programme d'éducation budgétaire ».

Amendement n° AS 20 présenté par Mme Valérie Rosso-Debord, rapporteure pour avis

Article 25

Après l'alinéa 1, insérer les deux alinéas suivants :

« 1°A Le premier alinéa est complété par une phrase ainsi rédigée :

« Le seul fait, pour une personne physique, d'être propriétaire de sa résidence principale ne peut être tenu comme empêchant que la situation de surendettement soit caractérisée. »

Amendement n° AS 21 présenté par Mme Valérie Rosso-Debord, rapporteure pour avis

Article 26

À l'alinéa 17, après les mots : « ou d'action sociale », insérer les mots : « qui peut comprendre un programme d'éducation budgétaire ».

Amendement n° AS 22 présenté par Mme Valérie Rosso-Debord, rapporteure pour avis

Article 27 bis

À l'alinéa 2, après le mot : « emprunteurs », insérer les mots : « et une meilleure prévention du surendettement ».

Amendement n° AS 23 présenté par Mme Valérie Rosso-Debord, rapporteure pour avis

Article 27 bis

À l'alinéa 1, substituer aux mots : « trois ans », les mots : « dix-huit mois ».



Présences en réunion

Réunion du mercredi 2 décembre 2009 à 10 heures

Présents. - M. Élie Aboud, Mme Edwige Antier, M. Jean Bardet, Mme Véronique Besse, Mme Gisèle Biémouret, Mme Valérie Boyer, M. Yves Bur, Mme Martine Carrillon-Couvreur, M. Georges Colombier, Mme Marie-Christine Dalloz, M. Rémi Delatte, Mme Michèle Delaunay, M. Vincent Descoeur, M. Jacques Domergue, M. Jean-Pierre Door, M. Dominique Dord, Mme Cécile Dumoulin, Mme Cécile Gallez, Mme Catherine Génisson, M. Jean-Patrick Gille, M. Maxime Gremetz, Mme Anne Grommerch, M. Michel Heinrich, Mme Danièle Hoffman-Rispal, M. Christian Hutin, M. Michel Issindou, M. Denis Jacquat, M. Paul Jeanneteau, M. Yves Jégo, M. Guy Lefrand, M. Jean-Marie Le Guen, M. Jean-Claude Leroy, M. Claude Leteurtre, M. Céleste Lett, M. Michel Liebgott, M. Guy Malherbe, M. Jean Mallot, M. Pierre Méhaignerie, M. Pierre Morange, M. Philippe Morenvillier, M. Bernard Perrut, Mme Martine Pinville, M. Jean-Frédéric Poisson, Mme Bérengère Poletti, M. Arnaud Robinet, M. Jean-Marie Rolland, Mme Valérie Rosso-Debord, M. Christophe Sirugue, M. Dominique Tian, Mme Marisol Touraine, M. Jean Ueberschlag

Excusés. - Mme Catherine Lemorton, M. Jean-Luc Prél