

Des mesures nécessaires pour mieux encadrer le crédit à la consommation

Examen critique des propositions de loi déposées récemment en la matière au regard des revendications formulées par les acteurs de terrain.

Introduction

En cette période de crise financière et de crise du pouvoir d'achat, la nécessité d'encadrer et de réguler les activités de crédit aux particuliers apparaît de manière plus perceptible que jamais¹.

Soucieux de prendre les mesures législatives qui s'imposent, nos mandataires politiques ont déposé plusieurs propositions en ce sens ces derniers mois.

Organisée le 29 novembre dernier à l'initiative de quatorze associations francophones et néerlandophones, la Journée sans crédit a été l'occasion, pour les acteurs de terrain luttant contre le surendettement, de sensibiliser les consommateurs aux dangers du crédit facile et de rappeler leurs recommandations aux pouvoirs publics pour améliorer la protection des consommateurs les plus fragilisés.

Après avoir effectué une analyse comparative des différents types de mesures proposées par nos politiques, nous examinerons leur adéquation aux revendications formulées par les acteurs de terrain et nous nous interrogerons sur leurs conséquences.

Propositions de loi visant à encadrer le crédit à la consommation et à protéger le consommateur contre le « crédit facile ».

Plusieurs groupes politiques proposent aujourd'hui des mesures en vue d'encadrer le crédit à la consommation et de protéger le consommateur contre le crédit facile.

Ainsi, début juillet 2008, Christiane Vienne, Joëlle Kapompolé et Olga Zrihen ont déposé une proposition de loi au Sénat visant à lutter contre le « crédit facile », complétée par 17 des 52 propositions adoptées par le Bureau du PS le 6 novembre dernier « en vue de mieux protéger les épargnants, les investisseurs, les emprunteurs et les assurés ». Ces propositions ont pour

¹

Voir à ce sujet notre analyse « Les sirènes du crédit facile », octobre 2008

objet de mieux encadrer le secteur du crédit à la consommation en raison du risque de surendettement qu'il fait peser sur les emprunteurs.

De son côté, le groupe Ecolo-Groen! a déposé une proposition de loi à la Chambre le 4 novembre dernier² modifiant la législation relative aux crédits à la consommation en vue de mieux protéger les consommateurs et d'éviter que ceux-ci ne contractent des dettes excessives à des taux usuraires et voient leur pouvoir d'achat s'éroder de manière structurelle.

De l'analyse des mesures proposées par les deux partis se dégagent plusieurs constatations.

Tout d'abord, les différentes propositions de loi déposées par les deux partis s'accordent sur la nécessité d'introduire les mesures suivantes :

- Plafonnement des intérêts usuraires : la proposition de loi d'Ecolo et de Groen! fixe légalement à 9 % les taux annuels effectifs globaux (TAEG) maxima pour tous les crédits à la consommation³, tandis que le PS entend modifier les TAEG maxima pour les ouvertures de crédit en établissant un taux maximum unique de 10 %, et ce, quel que soit le montant.
- Augmentation du délai de réflexion du consommateur : le PS propose de généraliser le délai de réflexion de sept jours à tous les contrats de crédit à la consommation, alors qu'Ecolo et Groen! proposent que ce délai de réflexion soit porté à quatorze jours pour tous les types de contrat de crédit, quel qu'en soit le montant.
- Introduction d'un délai de « zéro tage » pour tous les contrats d'ouverture de crédit et réduction de ce délai à un an pour les crédits jusque 5.000 euros et à maximum cinq ans pour les crédits de plus de 5.000 euros, et ce, quelles que soient leur durée et la nature (capital ou intérêt) de leur remboursement périodique.
- Amélioration de la lisibilité des taux en matière d'ouvertures de crédit : Pour Ecolo et Groen!, des informations standardisées doivent être indiquées dans toute publicité mentionnant un taux d'intérêt ou des chiffres liés au coût du crédit⁴ et le prêteur doit être obligé d'indiquer le coût des ouvertures de crédit en euros à côté du pourcentage actuel. Pour le PS, il convient de traduire le TAEG en pourcentage mensuel dans le contrat d'ouverture de crédit en plus de la précision

² Proposition de loi modifiant la législation relative aux crédits à la consommation déposée à la Chambre par M^{me} Meyrem Almaci et consorts DOC 52 1538/001, p. 2438

³ Ce maximum est lié à l'indice de référence A (certificat de trésorerie à 12 mois) utilisé pour la fixation des taux d'intérêt du crédit hypothécaire (article 9, § 1er, de la loi du 4 août 1992 relative au crédit hypothécaire). Pour les montants inférieurs à 1.250 euros, le taux annuel effectif global maximum est fixé à l'indice de référence A (annuel) + 5 %. Pour les crédits d'un montant supérieur à 1.250 euros, le taux annuel effectif global maximum est fixé à l'indice de référence A (annuel) + 4 %.

⁴ Doivent y figurer le taux débiteur, le montant total du crédit, le TAEG, la durée du contrat, et le montant total à payer par le consommateur et le montant des échéances.

du TAEG en pourcentage annuel. Le coût du crédit doit également être exprimé en valeur nominale plutôt qu'en pourcentage.

- Amélioration de la réglementation du découvert bancaire : la proposition d'Ecolo-Groen! prévoit que l'établissement de crédit ne peut accorder un crédit ou autoriser un solde débiteur en compte courant que si le client l'a explicitement demandé. Elle inclut la modification de la sanction en cas de dépassement en vue de l'application des dispositions de la loi sur le crédit à la consommation⁵. Cette mesure ne figure pas dans la proposition des Sénateurs PS, mais est bien reprise dans la liste des 52 mesures adoptées par le Bureau du PS en novembre dernier.

Par ailleurs, la proposition du groupe Ecolo-Groen! prévoit également l'adoption des deux mesures suivantes :

- un réexamen de la situation financière de l'emprunteur à l'occasion de toute offre intermédiaire de crédit de la part du prêteur dans le cas des ouvertures de crédit ;
- l'obligation pour le prêteur ou l'intermédiaire de crédit de prévoir un service gratuit par le biais d'un guichet où l'emprunteur doit pouvoir poser toutes ses questions et avoir l'assurance d'obtenir une réponse.

La proposition de loi des sénateurs PS de juillet dernier comporte en outre plusieurs autres revendications émises par la plateforme en 2007 :

- Limitation des frais de souscription d'un contrat d'assurance lié à un contrat de crédit : les frais relatifs à la souscription, libre ou non, d'un contrat d'assurance lié à un contrat de crédit doivent être systématiquement inclus dans le coût total du crédit.
- Clarification de la notion de publicité abusive dans la loi sur le crédit à la consommation : les publicités qui mettent en évidence la facilité, la rapidité d'octroi, le regroupement et la centralisation des crédits visent toujours un public fragilisé et doivent être considérées, par essence, comme dangereuses et abusives.
- Séparation physique entre le lieu d'achat d'un bien et celui de la conclusion du contrat d'ouverture crédit de cet achat.
- Amélioration de la formation du personnel des prêteurs et intermédiaires de crédit : des conditions minimales de formation sont imposées en vue de permettre à ces derniers d'assumer correctement l'obligation légale d'information et le devoir de conseil lors de la conclusion du contrat de crédit.

⁵ La loi prévoit la suspension des prélèvements et le remboursement du dépassement dans les 45 jours. À défaut de remboursement dans les 45 jours, la banque aura la possibilité soit de clôturer le compte, soit de faire signer un contrat d'ouverture de crédit.

- Mise à disposition du public de la liste des intermédiaires de crédit : actuellement, seule la liste des prêteurs agréés⁶ est publiée au *Moniteur belge*.
- Renforcement des sanctions en matière de publicité sur le crédit à la consommation⁷.

Cette dernière mesure fait également l'objet d'une proposition de loi déposée à la Chambre des représentants par François-Xavier de Donnée, du MR, en novembre 2007⁸.

Adéquation des mesures législatives proposées aux revendications des acteurs de terrain

Ce 29 novembre dernier, les acteurs de terrain de la plateforme Journée sans crédit ont publié leurs *Constats et recommandations 2008 pour une meilleure protection des consommateurs en matière de crédit à la consommation*⁹.

Le document, très fourni, propose un baromètre des recommandations formulées en 2007 qui examine chaque recommandation émise en relevant l'existence ou non d'actions prises par les responsables politiques pour y répondre et en posant une appréciation de chaque action prise.

L'examen du baromètre permet de constater que, hormis la mesure visant à réduire les TAEG maxima pour les ouvertures de crédit sur laquelle nous reviendrons plus bas, l'ensemble des mesures reprises dans les propositions de loi communes au groupe Ecolo-Groen! et au PS répondent à des revendications formulées par la plateforme en 2007¹⁰ et font l'objet d'une appréciation positive de la part de la plateforme.

Au-delà des mesures reprises dans les propositions de loi ci-dessus, la plateforme préconisait également, dans ses recommandations 2007, que soient prises des mesures complémentaires :

- En matière de publicité pour le crédit : il conviendrait que plus de moyens financiers soient alloués aux autorités pour contrôler les publicités, que la transparence et la diffusion des résultats des contrôles et enquêtes du SPF Économie soient assurées et qu'on procède à un renforcement des pouvoirs de contrôle et de sanction à l'égard des prêteurs et intermédiaires qui n'assument pas leur devoir de conseil et leur obligation d'information.

⁶ C'est-à-dire les banques, les compagnies d'assurances, les sociétés de financement.

⁷ Actuellement, les sanctions comprennent une peine d'emprisonnement allant de 8 jours à 1 an et une amende de 26 à 100 000 euros, ou une de ces peines seulement. Il est proposé de faire passer la durée d'emprisonnement de 3 mois à 2 ans et l'amende de 500 euros à 200 000 euros.

⁸ N° DOC 52 0328/001

⁹ Le document complet est téléchargeable sur <http://www.journeesanscredit.be/Recommandations-2008,9>

¹⁰ Voir le document dossier intitulé "Les ouvertures de crédit : constats et recommandations pour une meilleure protection des consommateurs" publié en 2007 disponible sur <http://www.journeesanscredit.be/En-2007-Les-32-recommandations>

- En termes de moyens pour la lutte contre le surendettement : il conviendrait de renforcer les contrôles des dispositions en matière de publicité et de conditions d'octroi des crédits, de publier une liste des prêteurs ayant enfreint la loi, de diffuser, vers le grand public, des informations sur le règlement collectif de dettes et d'encourager le crédit social pour mieux lutter contre l'exclusion bancaire et le surendettement.

En conclusion de son baromètre, la plate-forme souligne l'important écho qu'ont eu ses recommandations, mais considère néanmoins que « le bilan actuel est assez maigre dans la mesure où, au niveau national, seules des propositions législatives ont été déposées au Parlement (Chambre ou Sénat)».

Pour 2008, la plateforme a également formulé de nouvelles recommandations sur plusieurs points essentiels, à savoir l'amélioration de l'utilisation de la Centrale des crédits aux particuliers telle qu'elle existe aujourd'hui, l'amélioration de l'information et de la protection du consommateur par la mise au point et l'utilisation d'un formulaire standardisé avant tout octroi de prêt.

Elle se positionne aussi sur l'élargissement – inopportun à son sens — des données enregistrées dans la Centrale des crédits aux particuliers. Elle plaide également pour l'interdiction d'offres de crédit non liées à des achats. Et sous un volet plus curatif, elle formule quelques suggestions visant à rendre plus efficace la procédure de demande de facilités de paiement auprès du juge de Paix.

Bien que ne faisant pas encore l'objet de propositions législatives en bonne et due forme, plusieurs de ces recommandations¹¹, trouvent toutefois déjà écho dans la liste de propositions adoptées par le Bureau du PS le 6 novembre dernier « en vue de mieux protéger les épargnants, les investisseurs, les emprunteurs et les assurés ». Le document plaide, en outre, pour une coordination des actions entreprises par les pouvoirs publics et le monde associatif en matière de sensibilisation des consommateurs aux dangers du crédit facile.

Si on ne peut qu'appuyer cette volonté de coordination des actions de sensibilisation, il nous semble par ailleurs également crucial que les mesures législatives proposées traduisent bien des revendications des acteurs de terrain.

L'exposé ci-dessus démontre que c'est largement le cas, ce dont nous nous réjouissons.

¹¹ Telles que l'utilisation optimale de la Centrale et l'interdiction d'offres de crédit non liées à des achats.

Diminution des TAEG maxima : une proposition qui pose question

Une mesure proposée par les mandataires publics, tant du groupe PS que du groupe Ecolo-Groen! échappe néanmoins à ce constat : la proposition de diminuer les TAEG maxima à 9 ou 10 % pour les ouvertures de crédit, voire tous les contrats de crédit à la consommation, ne traduit pas une recommandation des acteurs de terrain, qui ne se sont pas encore exprimés à cet égard.

Il s'agirait pourtant d'une mini révolution dans le monde du crédit à la consommation tel que nous le connaissons actuellement.

Les deux propositions soulignent très justement les différents risques que présente pour le consommateur la multiplication des contrats d'ouverture de crédit à des taux « usuraires » variant de 16 et 19 %.

Malheureusement, celles-ci négligent néanmoins d'examiner de manière approfondie un élément crucial permettant de juger de l'opportunité d'une telle mesure, à savoir l'impact que pourrait avoir une diminution des TAEG maxima sur l'offre, et partant sur l'accès au crédit à la consommation en général.

Tout au plus, la proposition d'Ecolo-Groen! affirme-t-elle que *cette mesure dissuadera surtout les établissements de crédit d'octroyer des crédits faciles. Ils seront plutôt tentés d'effectuer une analyse approfondie des clients auxquels ils octroient un crédit en raison des marges bénéficiaires moins élevées. De cette manière, les crédits octroyés tiendront compte de la capacité financière du consommateur. Il n'y aura pas moins de crédits, mais ce seront des crédits sur mesure.*

Or, en réalité, de multiples éléments laissent à penser qu'une telle diminution des TAEG entraînera très certainement une diminution du nombre de crédits accordés.

Présentons ici brièvement certains enseignements non négligeables que nous pourrions tirer à cet égard du débat et des recherches en cours en Europe à ce sujet¹².

Si l'existence de plafonds maxima pour les TAEG en matière de crédit à la consommation est une évidence en Belgique, il n'en va pas de même dans tous les pays européens.

Ainsi, si l'Autriche, la France, l'Allemagne, l'Italie, les Pays-Bas, la Pologne et la Slovaquie ont également instauré de tels plafonds¹³, plusieurs pays, tels

¹² Pour une étude approfondie de la question, lire à ce sujet le chapitre 9.2.1.2. du rapport de l'étude « Offre de services financiers et prévention de l'exclusion financière » réalisée en 2007-2008 par le Réseau Financement Alternatif pour le compte de la Commission Européenne, dont les paragraphes suivants sont largement issus.

que la Pologne, l'Italie, l'Irlande et le Royaume-Uni sont préoccupés par, voire carrément opposés au recours à cette pratique.

Différentes études démontrent en effet un risque majeur lié à la mise en place d'un taux maximum : fixés trop bas, les plafonds risquent d'avoir pour effet d'exclure les personnes pour lesquelles les coûts de la fourniture de crédit sont élevés et ne peuvent être couverts par les intérêts. Il s'agit généralement de personnes qui souhaitent et qui ont besoin d'emprunter de petites sommes d'argent pendant de courtes périodes, c'est-à-dire précisément dans le cas où les méthodes de recouvrement sont plus coûteuses ou encore lorsque la probabilité d'un défaut de paiement est supérieure à la moyenne.

Le refus de crédit pour ces personnes en fait, par conséquent, la proie des prêteurs informels et illégaux – certaines études tendant à démontrer que le plafonnement des taux d'intérêt a pour effet de faire grimper le nombre de prêts illégaux.

On le voit, il est dès lors indispensable d'analyser de manière approfondie les conséquences d'une diminution des TAEG maxima pour les ouvertures de crédit au regard des spécificités du marché du crédit belge afin d'identifier quels pourraient être les effets positifs, mais également négatifs d'une telle mesure.

Ce n'est qu'une fois ces derniers aspects identifiés, qu'il sera possible de juger de l'opportunité de l'introduction d'une telle mesure, couplée éventuellement à d'autres mécanismes permettant de contrecarrer ses effets négatifs éventuels.

Conclusion

La question de l'encadrement du crédit à la consommation semble être enfin prise à bras le corps par nos mandataires politiques. Ceux-ci donnent aujourd'hui largement écho aux revendications des acteurs de terrain en la matière.

Reste à souhaiter que l'essai soit transformé avec succès dans les mois qui viennent grâce à une collaboration encore accrue des différentes parties prenantes, tant en ce qui concerne la sensibilisation que la réglementation du secteur.

À cet égard, on peut s'attendre à ce que les représentants du monde du crédit, demeurés fort discrets jusqu'à présent, sortent du bois très prochainement et se prononcent sur les différentes mesures proposées.

¹³ Le niveau de ces taux d'intérêt plafonnés varie entre les pays et au sein même de pays pour différents types de crédit. Par exemple, en France, les taux s'échelonnent entre 8,72 % et 20,35 % de TAEG – en fonction, de la somme empruntée et du type de crédit utilisé. L'Italie possède 15 taux différents. Aux Pays-Bas, il n'y a qu'un seul plafond fixé à 17 % au-dessus du taux de base de la Banque centrale ; en Pologne, c'est quatre fois le taux de base.

Afin de favoriser un réel débat sur la question et de permettre une prise de mesures cohérentes dans leur ensemble, il nous semble indispensable de réexaminer l'opportunité de diminuer le TAEG maximum des ouvertures de crédit en analysant de manière approfondie l'impact d'une telle mesure sur l'offre et l'accès au marché du crédit. Il s'agirait aussi d'évaluer dans quelle mesure une telle disposition peut rencontrer les objectifs poursuivis.

Lise Disneur

Décembre 2008



CULTURE
ÉDUCATION PERMANENTE

Le Réseau Financement Alternatif est reconnu par la Communauté française pour son travail d'Éducation permanente.



Depuis 1987, des associations, des citoyens et des acteurs sociaux se rassemblent au sein du Réseau Financement Alternatif pour développer et promouvoir la finance éthique et solidaire.