

N° 273

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2012-2013

Enregistré à la Présidence du Sénat le 22 janvier 2013

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la commission des affaires économiques (1), de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (2), de la commission des affaires sociales (3) et de la commission des finances (4) par le groupe de travail sur le répertoire national des crédits aux particuliers,

Par Mmes Michèle ANDRÉ, Nicole BONNEFOY, MM. Alain FAUCONNIER, Ronan KERDRAON, Mme Valérie LÉTARD, MM. Philippe MARINI, Hervé MARSEILLE et André REICHARDT,

Sénateurs.

(1) *Cette commission est composée de :* M. Daniel Raoul, *président* ; MM. Martial Bourquin, Claude Bérit-Débat, Gérard César, Alain Chatillon, Daniel Dubois, Pierre Hérisson, Joël Labbé, Mme Élisabeth Lamure, M. Gérard Le Cam, Mme Renée Nicoux, M. Robert Tropeano, *vice-présidents* ; MM. Jean-Jacques Mirassou, Bruno Retailleau, Bruno Sido, *secrétaire* ; M. Gérard Bailly, Mme Delphine Bataille, MM. Michel Bécot, Alain Bertrand, Mme Bernadette Bourzai, MM. François Calvet, Roland Courteau, Marc Daunis, Claude Dilain, Alain Fauconnier, Didier Guillaume, Michel Houel, Serge Larcher, Jean-Jacques Lasserre, Jean-Claude Lenoir, Philippe Leroy, Mmes Valérie Létard, Marie-Noëlle Lienemann, MM. Michel Magras, Jean-Claude Merceron, Jackie Pierre, Ladislav Poniatowski, Mme Mireille Schurch, M. Yannick Vaugrenard.

(2) *Cette commission est composée de :* M. Jean-Pierre Sueur, *président* ; MM. Jean-Pierre Michel, Patrice Gélard, Mme Catherine Tasca, M. Bernard Saugey, Mme Esther Benbassa, MM. François Pillet, Yves Détraigne, Mme Éliane Assassi, M. Nicolas Alfonsi, Mlle Sophie Joissains, *vice-présidents* ; Mme Nicole Bonnefoy, MM. Christian Cointat, Christophe-André Frassa, Mme Virginie Klès, *secrétaires* ; MM. Alain Anziani, Philippe Bas, Christophe Béchu, François-Noël Buffet, Gérard Collomb, Pierre-Yves Collombat, Jean-Patrick Courtois, Mme Cécile Cukierman, MM. Michel Delebarre, Félix Desplan, Christian Favier, Louis-Constant Fleming, René Garrec, Gaëtan Gorce, Mme Jacqueline Gourault, MM. Jean-Jacques Hyst, Philippe Kaltenbach, Jean-René Lecerf, Jean-Yves Leconte, Antoine Lefèvre, Mme Hélène Lipietz, MM. Roger Madec, Jean Louis Masson, Michel Mercier, Jacques Mézard, Thani Mohamed Soilihi, Hugues Portelli, André Reichardt, Alain Richard, Simon Sutour, Mme Catherine Troendle, MM. René Vandierendonck, Jean-Pierre Vial, François Zocchetto.

(3) *Cette commission est composée de :* Mme Annie David, *présidente* ; M. Yves Daudigny, *rapporteur général* ; M. Jacky Le Menn, Mme Catherine Génisson, MM. Jean-Pierre Godefroy, Claude Jeannerot, Alain Milon, Mme Isabelle Debré, MM. Jean-Louis Lorrain, Jean-Marie Vanlerenberghe, Gilbert Barbier, *vice-présidents* ; Mmes Claire-Lise Campion, Aline Archimbaud, Catherine Deroche, M. Marc Laméni, Mme Chantal Jouanno, *secrétaires* ; Mme Jacqueline Alquier, M. Jean-Paul Amoudry, Mmes Natacha Bouchart, Marie-Thérèse Bruguière, M. Jean-Noël Cardoux, Mme Caroline Cayeux, M. Bernard Cazeau, Mmes Karine Claireaux, Laurence Cohen, Christiane Demontès, MM. Gérard Dériot, Jean Desessard, Mmes Muguette Dini, Odette Duriez, Anne Emery-Dumas, MM. Guy Fischer, Michel Fontaine, Mme Samia Ghali, M. Bruno Gilles, Mmes Colette Giudicelli, Christiane Hummel, M. Jean-François Husson, Mme Christiane Kammermann, MM. Ronan Kerdraon, Georges Labazée, Jean-Claude Leroy, Gérard Longuet, Hervé Marseille, Mmes Michelle Meunier, Isabelle Pasquet, M. Louis Pinton, Mmes Gisèle Printz, Catherine Procaccia, MM. Henri de Raincourt, Gérard Roche, René-Paul Savary, Mme Patricia Schillinger, MM. René Teulade, François Vendasi, Michel Vergoz, Dominique Watrin.

(4) *Cette commission est composée de :* M. Philippe Marini, *président* ; M. François Marc, *rapporteur général* ; Mme Michèle André, *première vice-présidente* ; Mme Marie-France Beauvils, MM. Jean-Pierre Caffét, Yvon Collin, Jean-Claude Frécon, Mmes Fabienne Keller, Frédérique Espagnac, MM. Albéric de Montgolfier, Aymeri de Montesquiou, Roland du Luart, *vice-présidents* ; MM. Philippe Dallier, Jean Germain, Claude Haut, François Trucy, *secrétaires* ; MM. Philippe Adnot, Jean Arthuis, Claude Belot, Michel Berson, Éric Bocquet, Yannick Botrel, Joël Bourdin, Christian Bourquin, Serge Dassault, Vincent Delahaye, Francis Delattre, Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, MM. Éric Doligé, Philippe Dominati, Jean-Paul Emorine, André Ferrand, François Fortassin, Thierry Foucaud, Yann Gaillard, Charles Guené, Edmond Hervé, Pierre Jarlier, Roger Karoutchi, Yves Krattinger, Dominique de Legge, Marc Massion, Gérard Miquel, Georges Patient, François Patriat, Jean-Vincent Placé, François Rebsamen, Jean-Marc Todeschini, Richard Yung.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES CONCLUSIONS DU GROUPE DE TRAVAIL	7
INTRODUCTION	9
I. LE CONTEXTE ACTUEL DU DÉBAT SUR LE FICHER POSITIF	11
A. LES ENJEUX DE LA CRÉATION D'UN RÉPERTOIRE NATIONAL DES CRÉDITS AUX PARTICULIERS.....	11
B. LE FONCTIONNEMENT DU « FICHER NÉGATIF ».....	15
II. LE FICHER POSITIF : UN SUJET RÉCURRENT DES DÉBATS PARLEMENTAIRES	18
A. LE FICHER POSITIF DANS LES DÉBATS PARLEMENTAIRES DEPUIS PLUS DE 20 ANS	19
1. <i>Un sujet récurrent depuis 1989</i>	19
2. <i>Les débats autour de la loi portant réforme du crédit à la consommation en 2009 et 2010</i>	20
B. LES TRAVAUX DU COMITÉ CONSTANS.....	21
1. <i>La méthode de travail et les priorités</i>	22
a) Une étude de 117 pages élaborée en dix mois.....	22
b) La priorité : un fichier simple et opérationnel.....	23
2. <i>Les aspects essentiels du registre des crédits aux particuliers dessiné par le comité Constans</i>	25
a) L'importance de la fiabilité de l'identification des personnes enregistrées dans le fichier	25
b) La limitation des données enregistrées aux seuls crédits.....	28
c) Conditions d'accès au répertoire	30
d) Coût et tarification du répertoire.....	31
C. LE FICHER POSITIF DANS LES DÉBATS PARLEMENTAIRES RÉCENTS	32
1. <i>La discussion du projet de loi renforçant les droits, la protection et l'information des consommateurs (octobre et décembre 2011)</i>	32
2. <i>Le rejet par l'Assemblée nationale d'une proposition de loi tendant à prévenir le surendettement (janvier 2012)</i>	33
3. <i>Le débat au Sénat sur le crédit à la consommation et le surendettement (novembre 2012)</i>	34
4. <i>Le nouveau rejet par l'Assemblée nationale d'une proposition de loi tendant à prévenir le surendettement (novembre 2012)</i>	34
D. LA RÉCENTE ÉVOLUTION DE LA POSITION DU GOUVERNEMENT	35
III. DES EXPÉRIENCES ÉTRANGÈRES VARIÉES	36
A. L'ABSENCE DE CADRE EUROPÉEN CONTRAIGNANT.....	36
B. LES DIFFÉRENTS MODÈLES EUROPÉENS DE REGISTRE DES CRÉDITS AUX PARTICULIERS	37
1. <i>Synthèse de la comparaison des fichiers positifs européens</i>	38
a) Diversité de l'origine et des modalités de gestion des fichiers	40
b) Obligation de communication des données faite aux établissements de crédit.....	40

c) Délais de conservation des données	40
d) Obligation de consultation du fichier	40
e) Droit à consulter le fichier et protection de la vie privée.....	41
2. <i>Panorama des fichiers positifs européens étudiés</i>	41
a) Allemagne : le fichier de la « SCHUFA »	41
b) Espagne : le fichier de la « Central de informacìon de riesgos »	41
c) Italie : la coexistence de la « Centrale rischi » et de plusieurs fichiers privés	41
d) Royaume-Uni : les fichiers de « credit reference agencies »	42
e) Suisse : les fichiers de l'« IKO » et de la « ZEK ».....	43
C. LES ENSEIGNEMENTS À TIRER DE L'EXPÉRIENCE BELGE DE LA CENTRALE DES CRÉDITS AUX PARTICULIERS	43
1. <i>Le fonctionnement de la centrale des crédits aux particuliers</i>	44
a) Les obligations d'alimentation et de consultation des prêteurs.....	45
b) Les données mentionnées dans la centrale.....	47
c) Le comité d'accompagnement de la centrale	49
d) Le coût et la gestion de la centrale	49
2. <i>Le bilan de la centrale formulé par les parties prenantes</i>	50
3. <i>L'impact de la centrale des crédits aux particuliers</i>	54
4. <i>Les enseignements à tirer pour le débat français</i>	55
IV. LES POSITIONS EN PRÉSENCE DANS LE DÉBAT FRANÇAIS	57
A. LES ASSOCIATIONS DE CONSOMMATEURS	58
1. <i>L'hostilité des deux grandes associations de consommateurs</i>	58
2. <i>L'hostilité des associations proches du mouvement syndical</i>	60
3. <i>L'approbation majoritaire des associations familiales</i>	61
4. <i>L'opposition de l'association des usagers des banques</i>	63
B. L'ASSOCIATION CRESUS	63
1. <i>Prévenir le surendettement tout en favorisant un meilleur accès au crédit pour ceux qui en sont exclus</i>	63
2. <i>Une économie d'un milliard par an d'effacement de dettes et une baisse de 1 % du taux du crédit à la consommation</i>	64
C. LES BANQUES ET LES SOCIÉTÉS DE CRÉDIT	65
1. <i>Les prêteurs et la création du registre positif en 2009</i>	65
2. <i>Le maintien en 2012 de l'hostilité de la Fédération bancaire française et des acteurs traditionnels du crédit</i>	65
a) Les objections et les propositions alternatives de la Fédération bancaire française	66
b) Les indications complémentaires apportées par BNP Paribas Personal Finance.....	66
3. <i>L'évolution du point de vue de certains établissements de crédit depuis deux ans</i>	67
a) Le Crédit Mutuel	67
b) La Banque postale.....	68
c) La Banque Accord.....	69
D. LES REPRÉSENTANTS DU COMMERCE ET DE LA DISTRIBUTION	70
E. LA BANQUE DE FRANCE	71
F. L'AUTORITÉ DE CONTRÔLE PRUDENTIEL	72
G. LA COMMISSION NATIONALE DE L'INFORMATIQUE ET DES LIBERTÉS	73
1. <i>Des réserves de principe sur la création d'un registre positif</i>	73
2. <i>La nécessité d'une autorisation législative pour créer un registre national ou interconnecter les fichiers existants : un exemple concret</i>	74
3. <i>10 % des plaintes reçues par la CNIL concernent le FICP</i>	77

H. LES PROFESSIONS JURIDIQUES	77
I. L'ANALYSE DE LA COUR DES COMPTES	79
1. <i>L'utilisation contestable de la notion d'« accident de la vie » comme cause du surendettement</i>	79
2. <i>Un bilan coûts-avantages vraisemblablement positif du fichier positif</i>	80
V. L'ABSENCE DE CONSENSUS AU SEIN DE VOTRE GROUPE DE TRAVAIL SUR LA CRÉATION DU FICHIER POSITIF	81
A. L'ABSENCE DE CONSENSUS DE VOTRE GROUPE DE TRAVAIL SUR L'OPPORTUNITÉ DE CRÉER LE FICHIER POSITIF	81
1. <i>Les arguments en faveur du fichier positif</i>	81
a) <i>Après 20 ans de débats sur le registre positif national, la France doit-elle continuer de s'en remettre à la seule initiative privée ?</i>	82
b) <i>La portée limitée des arguments utilisés pour faire obstacle à la création d'un registre positif</i>	83
(i) <i>Une théorie des « accidents de la vie » démentie par les faits ?</i>	83
(ii) <i>Une réponse « proportionnée » à un enjeu économique et social bien plus large que le surendettement</i>	84
(iii) <i>Des risques de détournement du registre positif à relativiser</i>	85
c) <i>Un signal d'alerte automatique pour responsabiliser les prêteurs et protéger les consommateurs</i>	86
2. <i>Les principales objections au fichier positif</i>	87
a) <i>L'hostilité majoritaire des associations de consommateurs</i>	87
b) <i>Une information incomplète sur la solvabilité des emprunteurs</i>	88
c) <i>Des pratiques commerciales inadéquates chez certains prêteurs</i>	88
d) <i>L'absence d'impact substantiel sur le surendettement</i>	89
e) <i>Les risques d'utilisation détournée des données</i>	90
f) <i>L'atteinte à la protection de la vie privée</i>	91
g) <i>Un problème fondamental de proportionnalité</i>	91
B. LES MODALITÉS D'UN ÉVENTUEL REGISTRE POSITIF	93
1. <i>La question majeure de l'identifiant pour la fiabilité du registre, son coût et la protection des données personnelles</i>	94
a) <i>En raison de sa fiabilité insuffisante, le FICP ne semble pas devoir servir d'exemple au registre positif</i>	94
b) <i>Le recours au numéro de sécurité sociale assorti d'un double cryptage a semblé acceptable à une majorité d'intervenants</i>	95
c) <i>La controverse relative à la possibilité de s'inspirer du modèle existant du FICOBA pour la mise en place du registre positif</i>	96
2. <i>Les autres paramètres du registre et la première phase de sa mise en place</i>	97
a) <i>Réduire le coût effectif du registre par rapport au chiffre prévisionnel</i>	97
b) <i>L'organisme gestionnaire du répertoire</i>	98
c) <i>Limiter, dans un premier temps, le périmètre des données collectées aux crédits en cours</i>	98
d) <i>L'efficacité du registre positif suppose sa consultation obligatoire par le prêteur avant tout octroi de crédit, le consentement exprès de l'emprunteur étant néanmoins requis</i>	99
e) <i>L'alimentation et la mise à jour du registre positif</i>	100
f) <i>Le droit d'accès des consommateurs et la protection de la confidentialité des données</i>	101
3. <i>La gouvernance et le caractère évolutif du registre</i>	101
a) <i>La création d'un comité de gouvernance du registre</i>	101
b) <i>La préparation de l'unification des registres</i>	102

C. L'ENCADREMENT DES PRATIQUES DU CRÉDIT ET LA PRÉVENTION DU SURENDETTEMENT	103
1. Encadrement du crédit : le nécessaire approfondissement de l'application de la « loi Lagarde »	103
a) Contraindre les prêteurs à une réelle analyse de la solvabilité	104
b) Contraindre les prêteurs à proposer un crédit amortissable en même temps qu'un crédit renouvelable	105
c) Interdire les cartes de fidélité couplées avec une carte de paiement	106
2. Le nécessaire développement de l'accompagnement social	107
a) Instituer un dispositif d'éducation et d'accompagnement budgétaire	107
b) Assurer une réelle articulation entre procédure de surendettement et suivi social	108
3. Développer le microcrédit social	109
EXAMEN EN COMMISSION	111
ANNEXE 1 - CONTRIBUTION DE MME VALÉRIE LÉTARD ET M. HERVÉ MARSEILLE, MEMBRES DU GROUPE DE TRAVAIL, AU NOM DU GROUPE UDI-UC	127
ANNEXE 2 - LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	135
ANNEXE 3 - DÉPLACEMENT À BRUXELLES	141
ANNEXE 4 - DÉPLACEMENT À POITIERS	143
ANNEXE 5 - ÉTUDE DE LÉGISLATION COMPARÉE SUR LES FICHIERS DE CRÉDITS POSITIFS	145

LES CONCLUSIONS DU GROUPE DE TRAVAIL

LES PRINCIPAUX ARGUMENTS EN FAVEUR DE LA CRÉATION DU FICHER POSITIF

➤ **Responsabiliser les établissements prêteurs en subordonnant le prêt à la consultation du registre.**

➤ **Lutter non seulement contre le surendettement mais aussi contre le « mal-endettement » qui s'élargit de plus en plus aux classes moyennes.** Le « mal-endettement » demeure invisible à travers le dispositif actuel alors que la conjoncture économique fragilise les ménages, dont la moitié est endettée.

➤ **Protéger le consommateur** contre une tendance avérée à ne pas mentionner ses crédits en cours, ce qui risque de le placer en position difficile (« mauvaise foi ») vis-à-vis des tribunaux et des sociétés de recouvrement ; dans ce contexte, un signal d'alerte impartial apparaît nécessaire.

➤ **Ne plus laisser la constitution de registres de crédits à la seule initiative privée. Favoriser la concurrence** par l'égalisation des chances entre les acteurs traditionnels du crédit à la consommation, qui disposent de fichiers privés, et les nouveaux entrants.

➤ **Constater la fragilité de la thèse des « accidents de la vie »**, selon laquelle le surendettement serait principalement la conséquence des « accidents de la vie » et non pas de l'endettement.

LES PRINCIPALES OBJECTIONS À LA CRÉATION DU FICHER POSITIF

➤ **L'hostilité majoritaire des associations de consommateurs**, notamment des deux principales d'entre elles, doit être prise en compte par le législateur, alors même que le fichier positif est supposé être un outil de protection des consommateurs.

➤ Au regard de l'expérience belge et des effets de la conjoncture économique sur la situation financière des ménages, **la création d'un fichier positif n'aurait pas d'impact substantiel sur le surendettement**, compte tenu du rôle prépondérant des accidents de la vie dans le basculement dans le surendettement.

➤ **Le fichier positif ne donnerait qu'une information partielle sur la solvabilité de l'emprunteur**, qui ne dispense pas le prêteur d'un sérieux travail de vérification. Or les pratiques commerciales actuelles de certains prêteurs ne comportent pas toujours ce travail, de sorte que l'utilité du fichier positif s'en trouverait réduite. Un renforcement du contrôle des pratiques professionnelles des prêteurs est plus urgent que la mise en place d'un fichier positif.

➤ Il ne serait **pas possible techniquement de supprimer les risques d'utilisation détournée d'un fichier positif**, à des fins de prospection commerciale par certains prêteurs ou à d'autres fins illicites, par exemple dans les relations entre bailleur et locataire.

➤ Le fichier positif conduirait au « **fichage** » de **25 millions de personnes**, dont la plupart n'auront aucune difficulté financière, pendant de très longues périodes, ce qui constitue une **atteinte manifeste au droit à la protection de la vie privée**.

➤ **La création du fichier positif porterait atteinte au principe constitutionnel de proportionnalité**, par sa disproportion entre la faible efficacité attendue au regard de l'objectif de prévention du surendettement et les moyens mis en œuvre, tant en termes de coûts financiers que d'atteintes à la vie privée.

LES PRINCIPALES MODALITÉS D'UN ÉVENTUEL RÉPERTOIRE NATIONAL DES CRÉDITS AUX PARTICULIERS

➤ **Garantir le respect de la vie privée et sanctionner sévèrement les tentatives d'utilisation du registre positif à des fins commerciales**. Ce risque mérite à la fois d'être énergiquement combattu et, en même temps, relativisé : tout d'abord, les sollicitations sont d'ores et déjà nombreuses ; ensuite, les établissements financiers sont tenus de surveiller les opérations des clients au titre de la lutte contre le blanchiment ou la fraude fiscale et, enfin, la généralisation des nouvelles technologies induit déjà une traçabilité accrue dans tous les domaines de la vie du citoyen.

➤ **Réduire les coûts et les délais envisagés pour la mise en place du registre en évaluant de façon précise les avantages et les inconvénients comparés du recours à un identifiant social très sécurisé ou à une clef d'interrogation basée sur l'état civil, comme celle du fichier national des comptes bancaires (FICOBA)**.

➤ **Fusionner, à terme, le registre positif et le fichier des incidents de remboursement des crédits aux particuliers (FICP), pour réduire les dysfonctionnements de ce dernier et rationaliser la gestion de l'ensemble**.

Mesdames, Messieurs,

Lors de la discussion en décembre 2011 du projet de loi renforçant les droits, la protection et l'information des consommateurs¹, trois amendements émanant de sénateurs issus de différents groupes proposaient l'instauration d'un répertoire national des crédits aux particuliers, afin de mieux lutter contre le surendettement. En réponse à ces amendements, qui n'ont pas été adoptés, votre co-rapporteur Alain Fauconnier, rapporteur de ce projet de loi au nom de la commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire, a indiqué en séance :

« La question qui se pose au législateur est la suivante : la création d'un fichier national recensant les emprunts contractés par les particuliers est-elle une réponse pertinente à ce fléau ? Il me semble qu'un certain nombre d'interrogations limitent, aujourd'hui, la possibilité d'adopter un dispositif qui fasse l'objet d'un consensus. »

Aussi les deux commissions concernées par ce texte – la commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire et la commission des lois – ont-elles proposé, en séance publique, la création d'un groupe de travail afin d'étudier la pertinence de ce qu'il est convenu d'appeler le « fichier positif » afin de lutter contre le surendettement. Ce groupe de travail a été élargi à la commission des finances et à la commission des affaires sociales, également concernées.

Constitué de deux membres représentant la majorité et l'opposition pour chaque commission², votre groupe de travail a engagé ses travaux dès la suspension des travaux du Sénat en séance publique, en mars 2012. Il a ainsi entendu en audition toutes les parties prenantes du débat sur le fichier positif, à commencer par les organisations de consommateurs et les représentants de la

¹ Le dossier législatif est consultable à l'adresse suivante :

<http://www.senat.fr/dossier-legislatif/pj111-012.html>

La navette du projet de loi a été interrompue avec la fin de législature à l'Assemblée nationale.

² Ont été désignés co-rapporteurs du groupe de travail :

- pour la commission des affaires économiques : M. Alain Fauconnier et Mme Valérie Létard ;
- pour la commission des affaires sociales : MM. Ronan Kerdraon et Hervé Marseille ;
- pour la commission des finances : Mme Michèle André et M. Philippe Marini ;
- pour la commission des lois : Mme Nicole Bonnefoy et M. André Reichardt.

profession du crédit. Il s'est appuyé sur les travaux du « comité Constans »¹, mis en place par la loi du 1^{er} juillet 2010 portant réforme du crédit à la consommation et chargé de préfigurer les conditions techniques de la création d'un fichier positif. Il a effectué plusieurs déplacements, en particulier en Belgique afin de mieux appréhender le fonctionnement de la centrale belge des crédits aux particuliers, gérée par la Banque nationale de Belgique.

Un tel registre national des crédits aux particuliers est communément appelé fichier positif car il recenserait des données dites « positives » sur les crédits en cours des particuliers, à la différence d'un fichier dit « négatif », qui recense les incidents de paiement, à l'instar du fichier national des incidents de remboursement des crédits aux particuliers (FICP).

Votre groupe de travail a tenté de discerner, par-delà l'hostilité de la majorité des organisations de consommateurs et des établissements de crédit, l'utilité sociale que pourrait présenter un tel outil.

Si un répertoire national des crédits aux particuliers constituerait de façon indéniable pour les établissements de crédit un outil d'aide à l'analyse de la solvabilité et de la capacité d'endettement des consommateurs, le débat porte principalement sur l'efficacité d'un tel outil pour prévenir les situations de surendettement et sur sa proportionnalité en raison de son coût, de sa complexité technique et des atteintes à la protection de la vie privée qui résulteraient de l'inscription de plusieurs dizaines de millions de personnes. Il paraît en revanche exclu qu'un tel registre puisse être employé à des fins de prospection commerciale et de développement du marché du crédit.

A l'issue de leurs travaux, les membres de votre groupe de travail ont constaté un net désaccord entre eux sur l'opportunité de mettre en place un tel répertoire en France. Au-delà de ce constat de l'absence de consensus en son sein, votre groupe de travail relève que le Gouvernement s'est exprimé sur cette question à plusieurs reprises ces derniers mois.

Le 10 septembre 2012, lors de la conférence de presse ayant suivi la remise du rapport du Conseil d'analyse économique consacré à la protection du consommateur, M. Benoît Hamon, ministre chargé de la consommation, avait fait part d'une position peu favorable au fichier positif. Par la suite, lors d'un débat à l'Assemblée nationale portant précisément sur la création du fichier positif², le 22 novembre 2012, il a indiqué que le Gouvernement était « favorable à la mise en place d'un registre de ce type », mais, ayant signalé un certain nombre d'écueils, a conclu en disant que « *notre religion n'est pas faite sur son opportunité* ». Enfin, le 11 décembre 2012, en clôture de la conférence nationale de lutte contre la pauvreté, le Premier ministre a annoncé « *la création d'un registre national des crédits aux particuliers, à l'occasion*

¹ M. Emmanuel Constans, président du Comité consultatif du secteur financier (CCSF), a été nommé président de ce comité de préfiguration.

² Discussion de la proposition de loi n° 221 tendant à prévenir le surendettement. Le compte rendu de la séance est consultable à l'adresse suivante : http://www.assemblee-nationale.fr/14/cr/2012-2013/20130070.asp#P245_51315

de la prochaine loi sur la consommation ». La position du Gouvernement a donc été arrêtée sur la question du fichier positif.

Aussi, compte tenu de ces déclarations, les membres de votre groupe de travail, sans renoncer à leurs positions personnelles sur l'opportunité de la mise en place d'un fichier positif, ont-ils souhaité faire part des conditions techniques qui leur paraissaient préférables pour une telle mise en place, si un tel fichier devait effectivement être institué par le législateur. Votre groupe de travail apporte ainsi sa contribution à la décision.

I. LE CONTEXTE ACTUEL DU DÉBAT SUR LE FICHER POSITIF

A. LES ENJEUX DE LA CRÉATION D'UN RÉPERTOIRE NATIONAL DES CRÉDITS AUX PARTICULIERS

Selon les données diffusées par la Banque de France, les trois quarts des dossiers de surendettement comportent au moins un crédit renouvelable et les crédits renouvelables représentent une proportion en baisse régulière de l'endettement global, 31 % au troisième trimestre 2012 contre 35 % au dernier trimestre 2011. Ces données traduisent en matière de surendettement le déclin du crédit renouvelable consécutif à la réforme du crédit à la consommation par la loi dite « Lagarde » de juillet 2010.

C'est dans ce contexte du surendettement, à la suite de la réforme du crédit à la consommation de 2010 qui a voulu encadrer davantage le crédit renouvelable, ainsi que dans une conjoncture économique difficile, que se situe le débat sur la création d'un répertoire national des crédits aux particuliers, couramment appelé « fichier positif » ou encore registre positif des crédits.

A la différence du « fichier négatif » qui enregistre les incidents de paiement dans le remboursement des crédits¹, un fichier positif enregistre tous les contrats de crédit en cours, crédit immobilier ou crédit à la consommation, crédit amortissable ou crédit renouvelable, indépendamment de la survenance d'un incident de paiement. Compte tenu du rôle du crédit, notamment de l'excès de crédit, dans le phénomène de surendettement, l'objectif du fichier positif est de prévenir le surendettement en empêchant d'octroyer le « crédit de trop », car le banquier ou la société de crédit pourra constater, en consultant le registre, que son client a déjà un niveau élevé d'endettement. De ce fait, le fichier permettrait de responsabiliser les prêteurs.

Le débat porte en premier lieu sur l'efficacité du registre des crédits dans la prévention du surendettement, car le crédit n'est pas le facteur exclusif d'explication du phénomène de surendettement. Sont aussi invoqués dans l'explication du surendettement les « accidents de la vie », qui conduisent à

¹ C'est le cas en France du fichier national des incidents de remboursement des crédits aux particuliers (FICP).

une perte de revenus face aux charges financières ou de la vie courante : chômage, divorce, veuvage et même retraite.

La critique principale faite au fichier positif est donc le caractère disproportionné du registre pour une efficacité limitée. Ainsi, la Banque de France a indiqué à votre groupe de travail que le registre permettrait selon elle d'éviter seulement 20 à 30 000 cas de surendettement par an, sur un total d'environ 220 000, chiffres à comparer au « fichage » d'environ 25 millions de personnes titulaires d'un crédit. En réalité, comme l'a montré la Cour des comptes dans un rapport de 2009, les études statistiques sur le phénomène de surendettement sont trop rudimentaires pour en comprendre le processus et les causes, de sorte que la distinction entre surendettement actif, par accumulation de crédit, et surendettement passif, dû aux accidents de la vie, ne permet pas de rendre compte de la réalité du phénomène. Dans ces conditions, il est difficile d'apprécier l'impact réel du fichier positif sur le surendettement.

Pour autant, un tel registre serait objectivement un outil utile d'aide à l'analyse de la solvabilité de l'emprunteur par le prêteur, car il donnerait une information exhaustive et fiable sur son niveau d'endettement et ses charges de crédit. Selon les informations communiquées à votre groupe de travail, il n'est pas rare qu'un emprunteur omette, parfois sciemment, de déclarer les crédits qu'il a déjà souscrits lorsqu'il demande un nouveau crédit, *a fortiori* lorsqu'il est déjà très endetté. Plus largement, certains considèrent que le fichier positif donnerait un accès plus facile au crédit classique pour des ménages modestes qui en sont aujourd'hui généralement exclus.

Le débat sur le fichier positif porte également sur l'atteinte au droit à la protection de la vie privée qu'il constituerait, enregistrant des données sur 25 millions de personnes, alors que l'opinion publique française est sensible à la problématique des fichiers et de la protection des données personnelles. Cette crainte se nourrit également des possibles utilisations détournées d'un tel fichier, à des fins commerciales notamment.

L'encadré ci-après présente de façon détaillée la situation actuelle du marché du crédit aux ménages et du phénomène de surendettement.

Quelques ordres de grandeur sur l'endettement des ménages et le surendettement dans leur contexte bancaire et économique

1. Les crédits aux ménages

➤ Encours des crédits aux ménages : 1 120 milliards d'euros en septembre 2012 ; + 3% en un an) - Taux moyen des crédits nouveaux en août 2012 : 6,37 %

– Encours des prêts immobiliers: 868 milliards d'euros (+ 3,5% sur un an) - Taux des prêts immobiliers : 3,44 % en septembre 2012.

– Encours des crédits à la consommation : 160 milliards d'euros (+ 0,9% sur un an)

(Source : Banque de France, Stat Info « Les crédits au secteur privé », octobre 2012)

➤ **49,4 % des ménages détenaient des crédits en novembre 2011**, contre 49,5 % en 2010.

– Le taux de détention des **crédits immobiliers** atteint **31,0 %**, 58 % des ménages français étant propriétaires de leur résidence principale en 2007 (*Source : INSEE, mars 2010*).

– Le taux de détention des crédits à la consommation n'a pas reculé en 2011, à la différence de ce qui s'était passé entre 2008 et 2010 : il se stabilise à **30,2 %**.

➤ La diffusion des « **cartes** » de **magasin** a encore reculé à **6,3 %** des ménages, comme celle des **crédits directement contractés sur le lieu de vente**, à **6,6 %**. Les ménages ont reporté leurs demandes sur d'autres réseaux de distribution : 20,4 % des ménages ont contracté des crédits à la consommation directement auprès d'une banque ou d'un organisme de crédit (19,7 % en 2010).

➤ **Tendances pour 2012**

La demande reste hésitante, avec des projets revus à la baisse, d'où une activité du marché des crédits mal orientée depuis le début de l'année 2012 :

– crédits à la consommation : - 10,8 % en glissement annuel, au 1^{er} trimestre 2012 (*Source : Association française des sociétés financières*) dont - 11,0 % pour les financements affectés (dont l'automobile) et - 13,7 % pour les prêts personnels ;

– crédits immobiliers : - 39,8 % en glissement annuel, au 1^{er} trimestre 2012 (*Source : Banque de France*).

(*Source : Observatoire des crédits aux ménages, 24^{ème} rapport annuel, mai 2012*)

➤ Fin 2011, le **ratio des encours de crédits à la consommation rapportés à la consommation** annuelle totale des ménages s'élevait à **14,6 % dans l'Union européenne**, contre 15,5 % un an plus tôt. Ce ratio est relativement faible en Europe du Sud (13 %), comparativement à celui observé en Europe du Nord (16,2 %).

Certains marchés se caractérisent par un fort taux de pénétration du crédit à la consommation (supérieur à 20 %) : **Royaume-Uni (21,1 %)** et Irlande (20,7 %).

Le recours au crédit à la consommation est modéré dans d'autres : **France (13,1 %)**, Portugal (12,1 %), Italie (11,7 %), Belgique (10,8 %) et Pays-Bas (10,1 %).

➤ **Le crédit renouvelable** (*Source : rapport Athling, décembre 2008*)

Aux Pays-Bas, plus de 50 % de l'encours de crédit à la consommation sont liés au seul crédit renouvelable. Ce chiffre est de 7 % seulement en Allemagne et de 8 % en Belgique. Pour la **France, plus de 20 % des crédits à la consommation sont réalisés sous forme de crédits renouvelables**.

Le recours au crédit renouvelable dépend essentiellement de la structure de la distribution du secteur financier et de l'environnement institutionnel du marché du crédit à la consommation. En effet, les pays dans lesquels le marché du crédit renouvelable est développé présentent au moins une des trois caractéristiques suivantes :

– la **part de marché des établissements de crédit spécialisés** est élevée (53 % en France, 44 % aux Pays-Bas ;

– les réseaux de courtiers sont étendus (Pays-Bas, Royaume-Uni) ;

– la réglementation est moins contraignante pour les établissements de crédit (Royaume-Uni).

Dans le même ordre d'idée, le marché allemand se singularise par la faiblesse de la part de marché des établissements de crédit spécialisés (23 %), et le marché belge par une réglementation, de l'avis des opérateurs interrogés, plus contraignante que dans les autres pays européens. Chaque étape, de la publicité à l'octroi final du crédit, fait l'objet d'un encadrement extrêmement détaillé, ce qui a réduit la rentabilité de l'offre de crédit renouvelable en Belgique.

2. « Bancarisation » et recours aux technologies de l'information

➤ Aujourd'hui, près de 99 % des Français disposent d'un compte bancaire, alors qu'avant 1967, le taux de bancarisation de la population française avoisinait les 20 %. Si 89 % des Français fréquentent leur agence bancaire, ils sont de plus en plus nombreux à utiliser le site internet de leur banque : **4 clients sur 5 se connectent au site de leur banque en 2011 et un client sur 10 le consulte tous les jours** (Source : IFOP, juin 2011).

La banque est un des secteurs d'activité qui investit le plus dans les technologies de l'information et de la communication (TIC), après l'industrie : **16 % des dépenses informatiques dans le monde sont effectuées par les banques**, avec 396 milliards de dollars d'investissement en 2010, soit + 4,60 % en un an (Source : Étude Gartner).

Le **taux d'épargne** en France s'établit à **17,1 %** au troisième trimestre 2011. C'est le troisième taux européen après l'Allemagne et la Belgique (Source : Insee, Eurostat, 2011).

➤ La carte reste l'instrument de paiement le plus utilisé : elle représente 45,1 % des paiements (+ 2 points par rapport à 2010).

Selon l'Observatoire de la sécurité des cartes de paiement, on estime qu'il y a **85,7 millions de cartes de paiement** en France en 2011.

– **64,7 millions de cartes de type « interbancaire »** (CB, Visa et Mastercard). Elles représentent une valeur totale de transactions (paiements et retraits) de 485,2 milliards d'euros ;

– **21 millions de cartes de type « privé »** émises par une entreprise ne relevant pas du secteur bancaire et susceptible d'être utilisée exclusivement dans certains magasins déterminés. Elles sont habituellement associées à un crédit renouvelable pour une valeur totale de transactions de 18,8 milliards d'euros.

Il y a eu, en outre, 29,6 milliards d'euros de transactions réalisées en France avec des cartes de paiement de type "privatif" et "interbancaire" étrangères.

(Source : Observatoire de la sécurité des cartes, juillet 2012)

3. Baromètre du surendettement

➤ Évolution générale

– Nombre moyen de dossiers déposés auprès des secrétariats des commissions de surendettement d'octobre 2007 à septembre 2012 : **212 261 dossiers par an**.

– Sur 12 mois glissants, **le nombre de dossiers déposés est en diminution de 4,5 %**.

– Depuis octobre 2007, 916 683 dossiers ont été déclarés éligibles aux procédures légales de traitement du surendettement. Sur la même période, 419 923 plans conventionnels de règlement ont été conclus entre les débiteurs et leurs créanciers, tandis que, dans les cas où aucune solution négociée n'a pu être mise en place, 249 864 mesures ont été imposées ou recommandées. Enfin, **233 140 dossiers** ont été orientés vers la **procédure de rétablissement personnel (PRP)** ; depuis le début de l'année, les orientations vers cette procédure représentent 34,1 % des dossiers recevables.

– Au total, le nombre de ménages en cours de désendettement peut être évalué, sur la base des données recensées à ce titre dans le fichier des incidents de remboursement des crédits aux particuliers (FICP), à environ **765 000 en septembre 2012**.

➤ Typologie des dettes

Au troisième trimestre 2012, le **niveau d'endettement** observé en moyenne pour l'ensemble des dossiers recevables s'établit à près de **37 000 euros**, étant précisé qu'en moyenne, 9,2 dettes sont recensées par dossier.

L'endettement se compose pour **81,8 % de dettes financières**, pour 9,7 % d'arriérés de charges courantes et pour 8,5 % d'autres dettes.

Les dettes financières sont présentes dans 93,8 % des dossiers, à hauteur de 5,3 dettes en moyenne par dossier et l'endettement moyen correspondant s'établit à 32 200 euros. Elles recouvrent principalement les catégories ci-après :

– des dettes immobilières, présentes dans 9,6 % des dossiers (1,8 dette en moyenne) pour un montant moyen de 100 800 euros ;

– des **dettes à la consommation présentes dans 87,4 % des dossiers** (4,6 dettes en moyenne) pour un **encours moyen de 22 700 euros**. Des crédits renouvelables sont recensés dans 75 % des dossiers (3,8 dettes en moyenne) et représentent un encours moyen de 15 400 euros. Des prêts personnels d'un montant moyen de 17 000 euros sont présents dans 46,4 % des dossiers avec 2,3 dettes en moyenne ;

– des découverts et dépassements (1,3 dette en moyenne) présents dans 59,6 % des dossiers pour un encours moyen de 1 300 euros.

Les dettes de **charges courantes** sont recensées dans 77,6 % des dossiers (3,9 dettes par dossier en moyenne) et représentent un **encours moyen de 4 600 euros**. Elles recouvrent les dettes de logement (loyer et charges locatives) ou afférentes au logement (électricité, gaz, chauffage, eau...) de communication (téléphonie, internet...), de transport, d'assurance, de santé et d'éducation, les dettes alimentaires et les dettes fiscales.

Les **autres dettes** comprennent des dettes sociales, professionnelles, pénales ainsi que des dettes diverses parmi lesquelles les chèques impayés. Elles sont présentes dans 52,4 % des dossiers (2,3 dettes en moyenne) et l'endettement moyen correspondant s'établit à 6 000 euros.

(Source : Banque de France, 3^{ème} trimestre 2012)

B. LE FONCTIONNEMENT DU « FICHER NÉGATIF »

Les discussions autour du fichier positif ont aussi été l'occasion, pour votre groupe de travail, d'apprécier l'efficacité du « fichier négatif » créé en 1989 par la loi dite « Neiertz » et réformé en 2010 par la loi dite « Lagarde », c'est-à-dire le fichier national des incidents de remboursement des crédits aux particuliers (FICP), ainsi que ses éventuelles perspectives d'évolution. Votre groupe de travail s'est ainsi rendu sur le site de la Banque de France de Poitiers, chargé de la gestion du FICP¹.

Le fichier national des incidents de remboursement des crédits aux particuliers (FICP)

Institué par l'article 23 de la loi n° 89-1010 du 31 décembre 1989 relative à la prévention et au règlement des difficultés liées au surendettement des particuliers et des familles, le FICP a pour but de recenser « *les informations sur les incidents de paiement caractérisés liés aux crédits accordés aux personnes physiques pour des besoins non professionnels* » (article L. 333-4 du code de la consommation). Soumis à la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, le FICP est géré par la Banque de France. Les établissements de crédit sont tenus de lui déclarer les incidents de paiement caractérisés de leurs clients particuliers.

¹ Voir annexe 4.

Un incident de paiement caractérisé est défini par l'arrêté du 26 octobre 2010 relatif au FICP comme un défaut de paiement représentant un montant égal à deux échéances mensuelles (c'est-à-dire à la troisième échéance mensuelle non respectée) ou, pour les crédits non mensualisés, un défaut de paiement de plus de soixante jours, ainsi qu'un défaut de paiement qui a donné lieu à une procédure judiciaire ou à une déchéance du terme restée sans suite. L'incident de paiement est déclaré à la Banque de France à l'expiration d'un délai de trente jours à compter de l'envoi d'un courrier au client l'informant de l'inscription au fichier en l'absence de régularisation de sa part. A l'expiration du délai, l'établissement doit procéder à la déclaration au FICP dans les quatre jours ouvrés et notifier au client son inscription au fichier et les données transmises, ainsi que la durée d'inscription en l'absence de régularisation. En cas de régularisation, celle-ci est déclarée dans un délai de quatre jours ouvrés également.

Le FICP a fait l'objet d'une réforme par la loi n° 2010-737 du 1^{er} juillet 2010 portant réforme du crédit à la consommation, destinée à le rendre plus réactif, avec une mise à jour en temps réel des données et non plus mensuelle (auparavant, les établissements transmettaient leurs données une fois par mois et recevait le fichier intégral une fois par mois), afin de renforcer son utilité dans les opérations d'octroi de crédit. Anticipée dès 2009, cette réforme a été opérationnelle en 2011. Le FICP est ainsi consultable sept jours sur sept et 24 heures sur 24, pour l'outre-mer.

Les établissements de crédit sont également obligatoirement tenus, depuis la loi du 1^{er} juillet 2010, de consulter le FICP avant toute décision d'octroi de crédit, afin de mieux apprécier la solvabilité de l'emprunteur, sans que l'inscription au FICP entraîne interdiction d'offrir un crédit. Le FICP peut aussi être consulté par les établissements avant l'attribution de moyens de paiement ou dans le cadre de la gestion des risques liés aux contrats de crédit en cours. La consultation du fichier à d'autres fins est prohibée et sanctionnée.

Il appartient à l'Autorité de contrôle prudentiel (ACP) de vérifier que les procédures internes des établissements de crédit garantissent le respect de ces obligations, sous peine de sanctions. La Banque de France estime que les établissements respectent globalement leurs obligations comme les délais d'alimentation, de radiation et de consultation. Les dysfonctionnements consistent pour l'essentiel en des retards de demandes de radiation en cas de régularisation.

La Banque de France met à jour sans délai le fichier avec toutes les informations reçues, qu'il s'agisse de l'inscription d'un incident, de la mise à disposition de cette information pour tous les établissements de crédit ou encore de la radiation en cas de remboursement des sommes dues ou d'expiration du délai d'inscription, fixé à cinq ans. Afin de mettre les données du fichier à disposition des établissements de crédit, la Banque de France est déliée du secret professionnel.

Le FICP enregistre également les données relatives aux procédures de surendettement : saisine de la commission de surendettement, mesures du plan conventionnel de redressement et mesures décidées par la commission en l'absence de plan conventionnel, effacement des dettes résultant d'une procédure de rétablissement personnel.

Le FICP recense en 2012 un peu plus de 2,6 millions de personnes, en croissance lente mais régulière, dont 30 % environ au titre d'une procédure de surendettement. En 2011, près de deux millions d'enregistrements ont été effectués, pour un nombre équivalent de radiations. Les trois quarts environ des radiations résultent du paiement intégral des sommes dues. Environ 60 % des personnes fichées le sont pour un seul incident.

Le FICP a fait l'objet de 931 millions de consultations en 2011, qu'il s'agisse de consultations individuelles dans le cadre de l'octroi d'un crédit ou de consultations de masse destinées à des vérifications internes sur les crédits en cours, notamment pour permettre l'évaluation des risques dans le cadre des obligations de couverture issues de la réglementation dite « Bâle III ».

Le FICP est géré par le service des fichiers d'incidents de paiement relatifs aux particuliers de la Banque de France, qui relève de la direction des particuliers. Ce service gère également le fichier central des chèques (FCC) et le fichier national des chèques irréguliers (FNCI).

Concernant le seul FICP, quatre personnes sont chargées de la supervision de la transmission des données avec les établissements de crédits, tant en alimentation qu'en consultation : 97,5 % des données sont transmises par télétransmission de fichiers informatiques sécurisés et 2,5 % par un portail internet sécurisé, tandis que 91,5 % des consultations ont lieu par télétransmission et 8,5 % par utilisation du portail internet. La vérification de la qualité des données, en particulier des données d'état civil, est assurée par une équipe de dix personnes : 8 % des nouveaux dossiers comportent en effet des erreurs d'état civil. De plus, une plate-forme commune avec le FCC et le FNCCI est chargée des relations avec les particuliers, par téléphone et par courrier. La gestion des données relatives aux procédures de surendettement est réalisée par la Banque de France en interne, avec ses propres systèmes d'information.

Le coût complet du FICP est évalué à 16 millions d'euros par an. Depuis la réforme de 2010, ce coût est couvert par les tarifs de consultation. La consultation donne lieu à une facturation trimestrielle, dans le cadre d'un système d'abonnement à prix fixe dans la limite d'un plafond de nombre de consultations (en cas de dépassement, un complément de facturation est à payer).

Les personnes enregistrées sont identifiées par des données d'état civil : nom, prénoms, sexe, date et lieu de naissance. La « clef informatique » de consultation du FICP par les établissements de crédit est constituée de la date de naissance et des cinq premières lettres du nom, qui peuvent souvent correspondre à plusieurs personnes enregistrées, ce qui suppose de la part du prêteur une vérification précise de la personne effectivement concernée.

Les auditions de votre groupe de travail comme son déplacement à Poitiers ont montré que le fonctionnement du FICP était désormais satisfaisant en termes de rapidité, puisqu'il est mis à jour en temps réel, les informations nouvelles étant elles-mêmes disponibles en temps réel pour les établissements qui le consultent. La réforme du FICP constitue un réel progrès. Cette réforme a constitué la contrepartie de l'obligation de consultation du FICP avant toute offre de crédit à un particulier, imposée par la loi du 1^{er} juillet 2010 précitée dans le cadre de l'obligation de vérification de la solvabilité de l'emprunteur. Créé par cette loi, l'article L. 311-9 du code de la consommation dispose qu'« *avant de conclure le contrat de crédit, le prêteur vérifie la solvabilité de l'emprunteur à partir d'un nombre suffisant d'informations, y compris des informations fournies par ce dernier à la demande du prêteur* »¹ et que le prêteur à cette fin doit en particulier consulter le FICP.

En donnant aux prêteurs une information sur les éventuels incidents de paiement d'un emprunteur, le FICP contribue à la prévention de l'excès de crédit, qui peut conduire au surendettement, en jouant un rôle d'alerte. Votre groupe de travail s'est interrogé sur la possibilité d'enrichir ce fichier avec d'autres données afin d'améliorer ce rôle d'alerte, car le défaut de paiement d'un crédit intervient souvent tardivement en cas de difficultés financières d'un ménage, après d'autres impayés. Il a toutefois rapidement considéré qu'il n'était guère envisageable, au regard des conditions d'accès au fichier et de l'impératif de protection de la vie privée, de recenser dans ce fichier d'autres

¹ L'obligation de vérification de la solvabilité à partir d'un nombre suffisant d'informations est directement issue de la transposition de l'article 8 de la directive 2008/48/CE du 23 avril 2008 concernant les contrats de crédit aux consommateurs. Cet article n'imposait pas la consultation obligatoire des registres de crédits lorsqu'il en existait, en laissant le soin à la loi nationale.

incidents de paiement, par exemple en matière de téléphonie, d'électricité ou de loyer, voire des données émanant des centres communaux d'action sociale.

Votre groupe de travail a cependant constaté les difficultés résultant de l'utilisation des données d'état civil pour identifier les personnes recensées dans le fichier, tant en raison de la part importante d'erreurs ou de manques dans les données d'état civil transmises par les prêteurs que de la négligence avec laquelle certains prêteurs peuvent identifier les personnes enregistrées, en particulier en cas de crédit octroyé en dehors des réseaux bancaires classiques. Selon les informations fournies à vos rapporteurs, 8 % des nouveaux dossiers entrant dans le FICP pour des personnes nées en France posent des problèmes de fiabilité des données d'état civil. Ces dossiers requièrent des vérifications individuelles en lien avec les établissements et l'INSEE. On relève, en outre, un nombre croissant de cas d'usurpation d'identité dans le cadre de contrats de crédit : 1700 ont été repérés en 2011 dans les dossiers du FICP¹.

Pour ces motifs, la majorité de vos rapporteurs sont sceptiques quant à la possibilité d'utiliser comme identifiant d'un éventuel fichier positif, comportant dix fois plus de personnes que le FICP, de simples données d'état civil, à l'instar du FICP comme du fichier des comptes bancaires (FICOBA)², géré par la direction générale des finances publiques (DGFIP). Ils considèrent que ce manque de fiabilité serait d'autant plus problématique que ce fichier positif devrait lui aussi fonctionner en temps réel, tant en alimentation et en radiation qu'en consultation. Pour autant, certains de vos rapporteurs estiment que la possibilité d'utiliser des données d'état civil, sur le modèle du FICOBA, mériterait d'être étudiée plus sérieusement.

II. LE FICHER POSITIF : UN SUJET RÉCURRENT DES DÉBATS PARLEMENTAIRES

L'opportunité de créer un registre national des crédits aux particuliers a été abordée à de nombreuses reprises dans les débats parlementaires, et ce depuis plus de 20 ans. Elle a donné lieu au dépôt de nombreuses propositions de loi et questions au Gouvernement, émanant de toutes les sensibilités politiques, dans les deux assemblées.

¹ En cas d'usurpation d'identité confirmée, mention en est faite au fichier, qui conserve dans le délai légal les données relatives à la personne concernée afin d'éviter toute nouvelle usurpation.

² Les éléments d'identification des personnes physiques dans le FICOBA sont le nom, le prénom, le sexe, la date et le lieu de naissance, l'adresse. Toute ouverture de compte bancaire, postal, d'épargne ou assimilé entraîne enregistrement dans le FICOBA. Ce fichier permet d'informer les personnes habilitées par la loi de l'existence de comptes détenus en France par une personne, à des fins principalement de contrôle par l'administration fiscale ou la sécurité sociale, qui ne sont pas soumises à des exigences de mise à jour et de disponibilité en temps réel.

Depuis 2009, le débat sur ce sujet s'est accéléré, avec successivement la discussion du projet de loi portant réforme du crédit à la consommation, les travaux du comité institué par cette loi afin de préfigurer le registre et enfin les récentes évolutions de la position du Gouvernement.

A. LE FICHIER POSITIF DANS LES DÉBATS PARLEMENTAIRES DEPUIS PLUS DE 20 ANS

1. Un sujet récurrent depuis 1989

La question de la mise en place d'un fichier positif en France a été évoquée pour la première fois à la fin des années 1980, lors des débats ayant conduit à l'adoption de la « loi Neiertz »¹. Cette loi, en instituant le fichier des incidents de remboursement des crédits aux particuliers (FICP), a finalement retenu un système de fichier négatif.

En 1992, le rapport de notre ancien collègue député Roger Léron sur l'application de la « loi Neiertz » est le premier à soutenir l'idée de la création d'un fichier central des crédits, précisant qu'il « aurait le mérite de renforcer considérablement la prévention du surendettement »². Le rapport liste toutefois les inconvénients d'un fichier positif (« risque de dérive vers un fichier d'interdits de crédit pouvant conduire à des discriminations, voire à des formes d'exclusion sociale » et « coût collectif d'une telle réalisation » notamment). Il précise que « les pays étrangers qui disposent de tels fichiers connaissent des taux d'impayés identiques à ceux de notre pays ».

En 1997, le rapport d'information de nos collègues Jean-Jacques Hyest et Paul Loridant se prononce en défaveur de la mise en place d'un fichier positif³. La création d'un fichier positif de l'endettement est considérée comme une « fausse bonne solution » en matière de prévention du surendettement. Il note que « l'efficacité d'un fichier qui ne serait pas exhaustif car n'incluant pas les dettes de la vie courante (impayés d'impôts, de loyers, ...) serait d'une efficacité très relative » et que sa gestion serait « à la fois complexe et onéreuse ». Il met également en avant le fait que le fichier ne pourra prévenir le surendettement dans la mesure où celui-ci change de nature, car il résulte de plus en plus des accidents de la vie.

Dans son rapport d'information de 2006 sur l'accès des ménages au crédit en France⁴, notre collègue Joël Bourdin propose d'« ouvrir le débat sans idées préconçues sur le fichier positif ». Il se prononce en faveur de la

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

² Rapport sur l'application de la loi n° 89-1010 du 31 décembre 1989 relative à la prévention et au règlement des difficultés liées au surendettement des particuliers et des familles, 7 janvier 1992.

³ Rapport d'information n° 60 (1997-1998) – Surendettement : prévenir et guérir.

⁴ Rapport d'information n° 261 (2005-2006) fait par M. Joël Bourdin au nom de la délégation du Sénat pour la planification sur l'accès des ménages au crédit en France, p. 138 s.

création de ce fichier, notamment en ce qu'il pourrait remettre en cause des méthodes utilisées par les banques pour la sélection des dossiers de crédit, parfois trop rigoureuses (en particulier la technique dite du *scoring*¹). Le fichier positif pourrait également « *permettre une plus grande fluidité du marché* » des offres de crédits, car il donnerait accès aux auteurs de ces offres à la même information sur la situation du demandeur.

Parallèlement, le sujet du fichier positif a régulièrement été abordé devant le Parlement par le biais des questions au Gouvernement et du dépôt de propositions de loi visant à l'instituer, parmi lesquelles :

- la proposition de loi tendant à la création d'un fichier national des crédits aux particuliers, de notre ancien collègue député Jacques Masdeu-Arus, en 2003² ;

- deux propositions de loi tendant à prévenir le surendettement, de notre collègue député Jean-Christophe Lagarde, en 2005 et 2006³ ;

- la proposition de loi de notre collègue député Jean-Luc Warsmann visant à faciliter l'accès au crédit et à mieux protéger les consommateurs, en 2006⁴ ;

- la proposition de loi en faveur du pouvoir d'achat de notre collègue Jean-Pierre Bel, en 2007⁵.

Depuis 2009, avec les débats sur le projet de loi portant réforme du crédit à la consommation, la question de la mise en place du registre des crédits aux particuliers en France se pose de manière plus concrète.

2. Les débats autour de la loi portant réforme du crédit à la consommation en 2009 et 2010

Déposé en premier lieu au Sénat en avril 2009, le projet de loi portant réforme du crédit à la consommation a été l'occasion d'un **intense débat sur le fichier positif**⁶. Plusieurs propositions de loi préconisant la mise en place d'un tel fichier ont d'ailleurs été jointes au projet de loi par la commission spéciale chargée de son examen.

Notre collègue Philippe Dominati, rapporteur du projet de loi, a estimé dans son rapport, très détaillé sur la question du fichier positif, que « *la question de la proportionnalité d'un tel fichage au regard des résultats concrets qu'il peut générer en matière de prévention du surendettement doit*

¹ Le *scoring* est le processus de notation de la solvabilité d'un demandeur de crédit. La notation s'évalue à partir de plusieurs critères, différemment pondérés : métier de l'emprunteur, niveau salarial, âge, statut familial et nombre d'enfants notamment.

² Proposition de loi n° 1071 (2003-2004).

³ Propositions de loi n° 2029 (2004-2005) et n° 3490 (2006-2007).

⁴ Proposition de loi n° 3313 (2005-2006).

⁵ Proposition de loi n° 116 (2007-2008).

⁶ Loi n° 2010-737 du 1^{er} juillet 2010 portant réforme du crédit à la consommation.

donc être sérieusement posée ». Il a cependant proposé, eu égard à tous les arguments avancés sur la question, la remise d'un rapport au Gouvernement et au Parlement sur le principe de la création d'une centrale des crédits aux particuliers, sous la responsabilité de la Banque de France, ce que le Sénat a approuvé, de même que Mme Christine Lagarde, ministre de l'économie, selon laquelle « *il s'agit ici de préparer la mise en place dans les meilleures conditions de la centrale des crédits aux particuliers dont le principe de la création est prévu* »¹.

Au cours des débats devant l'Assemblée nationale, qui ne se sont tenus qu'en avril 2010, presque un an plus tard, Mme Christine Lagarde a indiqué encore plus clairement que « *l'opportunité [de la création du « fichier positif* »] *n'est plus à l'examen* »², considérant ainsi qu'**il était pertinent de le mettre en place, sous réserve d'en déterminer les conditions techniques les plus appropriées**. Il s'agissait de passer d'un simple rapport sur l'opportunité de mettre en place le fichier, comme l'avait prévu le Sénat, à la création d'une véritable instance de préfiguration. A l'initiative du Gouvernement, le texte adopté par le Sénat a donc été modifié par l'Assemblée nationale³, pour aboutir à la rédaction finale de l'article 49 de la loi n° 2010-737 du 1^{er} juillet 2010 portant réforme du crédit à la consommation, dite « loi Lagarde » :

« La création d'un registre national des crédits aux particuliers, placé sous la responsabilité de la Banque de France, fait l'objet d'un rapport remis au Gouvernement et au Parlement, dans un délai d'un an à compter de la promulgation de la présente loi, élaboré par un comité chargé de préfigurer cette création et dont la composition est fixée par décret.

« Ce rapport précise les conditions dans lesquelles des données à caractère personnel, complémentaires de celles figurant dans le fichier mentionné à l'article L. 333-4 du code de la consommation et susceptibles de constituer des indicateurs de l'état d'endettement des personnes physiques ayant contracté des crédits à des fins non professionnelles, peuvent être inscrites au sein de ce fichier pour prévenir le surendettement et assurer une meilleure information des prêteurs sur la solvabilité des emprunteurs, dans le respect de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés. »

B. LES TRAVAUX DU COMITÉ CONSTANS

Le comité chargé de préfigurer le registre – dit « comité Constans », du nom de M. Emmanuel Constans, président du Comité consultatif du secteur financier (CCSF), chargé d'en assurer la présidence – a rendu ses conclusions en juillet 2011 au terme de plusieurs mois de travaux.

¹ Séance du 17 juin 2009.

² Deuxième séance du vendredi 9 avril 2010.

³ Le projet de loi a été adopté conforme par le Sénat en deuxième lecture en juin 2010.

1. La méthode de travail et les priorités

a) Une étude de 117 pages élaborée en dix mois

Le comité, dont la composition a été fixée par décret, était composé de 17 membres¹ :

- M. Emmanuel Constans, président du Comité consultatif du secteur financier ;
- un député (Mme Arlette Grosskost) ;
- un sénateur (M. Philippe Dominati) ;
- un représentant du ministre chargé de l'économie ;
- un représentant de la Banque de France ;
- un membre de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) ;
- quatre représentants des établissements de crédit ;
- deux représentants des associations de consommateurs ;
- deux représentants des associations familiales ;
- un représentant d'un organisme accordant des prêts pour la création, le développement et la reprise d'entreprises ;
- un représentant d'une association intervenant dans le domaine de la lutte contre l'exclusion et de l'insertion sociale ;
- un représentant du secteur du commerce de détail.

Entre septembre 2010 et juin 2011, treize réunions plénières du comité ont eu lieu. Parallèlement, deux groupes de travail ont été institués au sein du comité et se sont réunis chacun à seize reprises : l'un consacré à la protection des données et droits d'accès et de rectification, piloté par la CNIL, l'autre chargé d'étudier les aspects techniques du fichier, piloté par la Banque de France.

Le rapport du comité Constans étudie successivement les différentes hypothèses concernant :

- l'identification des personnes enregistrées ;
- la nature des informations inscrites dans le registre ;
- l'amélioration des données négatives et l'avenir du fichier des incidents de remboursement des crédits aux particuliers (FICP) ;
- les conditions d'accès des établissements de crédit et d'autres organismes ;

¹ Arrêté du 17 août 2010 portant nomination au comité chargé de préfigurer la création d'un registre national des crédits aux particuliers.

- la traçabilité et la conservation des données ;
- l'exercice des droits d'information, d'accès et de rectification par les consommateurs ;
- les coûts et la tarification du registre ;
- les modalités de déclaration et de consultation des informations ;
- les aspects de droit communautaires ;
- la gouvernance, les voies recours, le contrôle et les sanctions ;
- le fonctionnement et la gestion du registre ;
- les modalités et les délais de mise en place du registre.

b) La priorité : un fichier simple et opérationnel

Conformément à la mission définie par la « loi Lagarde », le comité, sans se prononcer sur l'opportunité d'un « fichier positif » en France, s'est attaché à « *préciser les conditions auxquelles un registre national des crédits pourrait répondre à sa finalité de prévention du surendettement et de meilleure information des prêteurs sur la solvabilité des emprunteurs* »¹.

Soulignant le risque, qu'il estimait bien réel, de construire une « usine à gaz » dans ce domaine, M. Emmanuel Constans a affirmé, à l'occasion des rencontres de l'Association française des Sociétés Financières (ASF), en novembre 2011, que le comité de préfiguration avait respecté son objectif premier : « **faire simple** ».

Toujours à l'occasion des rencontres de l'ASF, M. Constans a précisé que les propositions formulées dans le rapport comportaient des limitations, la principale étant celle concernant le nombre de données enregistrées dans le fichier, jugée indispensable selon lui.

L'enjeu étant de déterminer un **identifiant efficace et opérationnel**, le comité Constans a estimé que la solution à privilégier était celle d'un **identifiant sécurisé dérivé du numéro d'inscription au répertoire national d'identification des personnes physiques** (NIR, plus connu sous la dénomination de « numéro Insee » ou numéro de sécurité sociale). M. Emmanuel Constans a reconnu que cette solution était critiquée, mais a souligné qu'elle permettait d'éviter les erreurs. Parallèlement, **la protection des données personnelles a été un souci permanent** du comité, la France attachant une importance particulière à cette garantie de liberté individuelle.

¹ *Préambule du rapport du comité chargé de préfigurer la création d'un registre national des crédits aux particuliers.*

Synthèse du rapport du comité chargé de préfigurer la création d'un registre national des crédits aux particuliers

Le comité préconise que le registre des crédits présente les principales caractéristiques suivantes :

- **un système d'identification au sein du registre des crédits reposant sur la création d'un identifiant sécurisé dérivé du NIR ;**

- **l'enregistrement des seules données relatives aux crédits consentis par les établissements de crédit et les organismes de microcrédit habilités, à l'exclusion des autres dettes et charges et des autorisations de découvert remboursables dans un délai inférieur à trois mois ;**

- **l'enregistrement des informations relatives aux crédits suivantes :**

Informations générales enregistrées pour toutes les catégories de crédit :

• informations permettant d'identifier le crédit : numéro de référence du crédit au sein de l'établissement de crédit, nom et code de l'établissement, code guichet concerné ;

• catégorie de crédit : prêt personnel, crédit renouvelable, prêt affecté ou lié, autorisation de découvert remboursable dans un délai supérieur à trois mois, crédits immobiliers ou regroupements de crédits ;

• date de la dernière mise à jour effectuée pour chaque crédit.

Les éléments permettant d'identifier l'établissement prêteur ne seront pas restitués lors des consultations.

Informations enregistrées concernant chaque crédit amortissable : montant emprunté et date de la dernière échéance.

Informations enregistrées concernant chaque crédit renouvelable : montant du plafond de l'autorisation consenti et activité ou inactivité du crédit.

Informations enregistrées pour chaque autorisation de découvert remboursable dans un délai supérieur à trois mois : montant de l'autorisation consentie.

- **une restitution des données lors des consultations du registre sur une base agrégée** et non détaillée « ligne de crédit par ligne de crédit » ;

- la mise en place d'une certaine profondeur historique des données permettant de suivre l'évolution de la situation de la personne concernée au cours d'une période de quelques mois précédant la date de la consultation ;

- s'agissant de la situation personnelle, **l'enregistrement des données d'état civil suivantes : nom de famille, nom d'usage, prénom(s), date et lieu de naissance, sexe ;**

- **une amélioration des données négatives recensées actuellement dans le FICP :**

• afin de compléter les informations actuelles concernant les incidents de paiement constituant des signaux d'alerte sur une dégradation de la situation financière ;

• afin de permettre de différencier les personnes qui sont inscrites pour un incident de paiement ponctuel ou qui sont à l'origine d'impayés répétés ;

• en mettant en place une profondeur historique pour les informations négatives.

- **la mise en place à terme d'un fichier unique, qui comporterait un module spécifique pour les informations négatives, et la suppression à terme du FICP ;**

- **l'autorisation de consulter les données positives et négatives du registre des crédits par les établissements de crédit uniquement avant l'octroi d'un crédit, cette consultation préalable étant obligatoire pour l'ensemble des crédits ;**

- la traçabilité aux fins de preuve, permettant aux établissements de crédit de prouver qu'ils ont bien rempli leurs obligations de consultation du registre, assurée par les établissements de crédits ;

- la traçabilité aux fins de contrôle, qui a pour objectif de permettre, outre la bonne gestion du registre, le contrôle du respect de ses finalités, assurée par la Banque de France ;

- la délivrance de l'information aux personnes concernées requise par la loi « Informatique et Libertés » au même moment que l'information précontractuelle fournie préalablement à la conclusion du contrat de crédit ;

- la mise en place et le développement privilégié d'une modalité d'exercice par internet du droit d'accès des personnes aux données les concernant ;

- **la création d'un comité de gouvernance du registre**, présidé par le Gouverneur de la Banque de France, et composé de représentants de toutes les parties prenantes (établissements de crédit, associations familiales et de consommateurs notamment).

Le comité a estimé qu'un délai de mise en œuvre technique d'environ 24 mois serait nécessaire à compter de l'adoption de la loi et de la fourniture d'un cahier des charges détaillé. Au-delà de ce délai, la mise en œuvre opérationnelle du registre pourra être envisagée lorsqu'une partie suffisamment importante des données du stock des crédits existants aura été reprise.

(Source : rapport du comité chargé de préfigurer la création d'un registre national des crédits aux particuliers)

2. Les aspects essentiels du registre des crédits aux particuliers dessiné par le comité Constans

a) L'importance de la fiabilité de l'identification des personnes enregistrées dans le fichier

Lors de l'examen des différentes solutions techniques envisageables, le comité a recherché celle qui offrait la plus grande fiabilité. Il lui « *est apparu assez vite que les modalités de consultation et d'identification utilisées actuellement dans le cadre du Fichier national des incidents de remboursement des crédits aux particuliers (FICP) étaient insuffisantes pour être utilisées avec toute la fiabilité nécessaire dans le futur registre qui recensera beaucoup plus de personnes* ».

Le comité constate que la **clé de consultation utilisée par le FICP génère un nombre significatif de doublons**, c'est-à-dire l'existence de plusieurs fiches pour une même interrogation. En outre, les données d'état civil enregistrées dans le FICP n'apparaissent elles-mêmes pas de nature à garantir une bonne identification des personnes et à éviter, entre autres, la création de plusieurs fiches pour une même personne. Ainsi, les données d'état civil d'environ 10 % des personnes inscrites dans le FICP n'ont pas été certifiées par l'INSEE lors des vérifications effectuées par la Banque de France auprès du répertoire national d'identification des personnes physiques (RNIPP) et ne sont donc pas suffisamment fiables. Ainsi, **environ 7 % des**

consultations du FICP donnent lieu à des réponses multiples, parmi lesquelles l'établissement de crédit doit identifier la personne concernée.

Ainsi, l'identification de la personne dans le FICP, tant en ce qui concerne l'enregistrement des données que les modalités de consultation, n'apparaît pas suffisamment fiable. Les risques d'erreurs, de doublons et d'homonymies liés à une identification sur la base des données d'état civil seraient en outre démultipliés par l'accroissement significatif du nombre de personnes qui seraient enregistrées dans le registre des crédits par rapport à celles enregistrées dans le FICP (rapport de 1 à 10 d'après les estimations¹).

Quatre autres options ont été écartées par le comité en raison de leur fiabilité jugée insuffisante :

- l'utilisation des données d'état civil, à l'exemple du fichier national des comptes bancaires (FICOBA) ;
- l'utilisation du numéro fiscal ;
- la création d'une carte personnelle *ad hoc* spécifique au secteur du crédit ;
- l'utilisation des titres d'identité sécurisés.

Le rapport fait observer que **dans les pays étrangers où un identifiant national est utilisé dans un champ très étendu**, comme c'est par exemple le cas en Belgique où le numéro national de registre² est utilisé comme identifiant pour la centrale des crédits, **celui-ci n'est en général pas ou peu signifiant, c'est-à-dire qu'il est composé de façon aléatoire**. En Belgique, ce numéro peut être utilisé (sous réserve de l'autorisation de la Commission de protection de la vie privée) « *par des organismes publics ou privés de droit belge pour les informations nécessaires à l'accomplissement de tâches d'intérêt général qui leur sont confiées par ou en vertu d'une loi, d'un décret ou d'une ordonnance ou de tâches reconnues explicitement comme telles* ». Le numéro de registre est mentionné sur la **carte d'identité** et peut être utilisé par exemple pour l'identification des emprunteurs dans des bibliothèques ou des débiteurs des compagnies de distribution de gaz et d'électricité.

¹ Le FICP comporte actuellement environ 2,5 millions de personnes enregistrées, alors que le nombre de personnes détenant un crédit est évalué à 25 millions.

² Le numéro belge comporte 11 chiffres, dont les six premiers sont signifiants car ils reprennent la date de naissance du titulaire.

**Le Numéro d'Inscription au Répertoire (NIR)
et le Répertoire national d'identification des personnes physiques (RNIPP)**

Le répertoire national d'identification des personnes physiques (RNIPP), tenu par l'INSEE depuis 1946, est l'image des registres d'état civil. Il est mis à jour très régulièrement grâce aux bulletins statistiques de l'état civil établis et adressés par les communes à la suite de naissances, décès, reconnaissances, et mentions portées en marge des actes de naissance pour les personnes nées en France métropolitaine et dans les départements d'outre-mer (DOM).

Dans ce répertoire ne figurent que des informations sur l'état-civil : le nom de famille et parfois le nom d'usage (ou nom marital), les prénoms, le sexe, la date et le lieu de naissance, la date et le lieu de décès pour les personnes décédées, le numéro de l'acte de naissance (et de décès) ainsi que le numéro d'inscription au répertoire (NIR).

Ce numéro d'identification unique de l'individu est formé de 13 chiffres : le sexe (1 chiffre), l'année de naissance (2 chiffres), le mois de naissance (2 chiffres), le lieu de naissance (5 chiffres) et un numéro d'ordre (3 chiffres) qui permet de distinguer les personnes nées au même lieu à la même période. Une clé de contrôle à 2 chiffres complète le NIR ; elle sert à vérifier la cohérence d'ensemble du numéro.

Le NIR est attribué dès l'inscription dans le RNIPP, c'est à dire quelques jours seulement après la naissance. Le NIR est également attribué aux personnes nées à l'étranger, sur demande, ce qui couvre les personnes travaillant en France et celles bénéficiant d'une couverture sociale à un titre ou à un autre. La section dite « Hors Métropole » du RNIPP recense ces personnes. Elle n'est pas gérée par l'INSEE, qui ne gère que la section « Métropole et DOM », mais par la Caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV). Cette section recense les personnes nées à l'étranger et dans les collectivités d'outre-mer.

Aujourd'hui il y a environ 100 millions de personnes inscrites au RNIPP, correspondant à des personnes vivantes mais également aux personnes décédées dont le répertoire conserve l'inscription.

(Source : rapport du comité chargé de préfigurer la création d'un registre national des crédits aux particuliers)

En France, la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) est particulièrement vigilante face au risque de généralisation de l'identification par le NIR dans tous les actes de la vie quotidienne, au risque de faciliter les interconnexions de fichiers et les détournements de finalités, voire des discriminations, par exemple en fonction du lieu de naissance¹.

Dans ce contexte, les administrations se sont dotées jusqu'à présent d'un identifiant spécifique : SPI pour l'identifiant fiscal, NUMEN pour le personnel de l'éducation nationale, etc. Ce **principe de « cantonnement »**, selon lequel chaque sphère d'activité doit être dotée d'identifiants sectoriels, a

¹ Pour illustrer le caractère historiquement « sensible » de cet identifiant, il convient de rappeler que l'inventeur de notre numéro de sécurité sociale est le contrôleur général des armées René Carmille, spécialiste de la mécanographie par cartes perforées, qui, historiquement, le destinait à préparer la remobilisation de l'armée, dissoute par l'armistice de 1940. A l'origine, René Carmille avait prévu un matricule à douze chiffres, appelé « numéro de Français » : deux pour l'année de naissance, deux pour le mois de naissance, deux pour le département de naissance, trois pour la commune de naissance et trois pour un numéro d'ordre dans le mois de naissance. Pour son utilisation à objet civil, et non militaire, le numéro de Français devait inclure les femmes. C'est pourquoi fut ajouté un treizième chiffre en première colonne, pour le sexe : 1 ou 2.

été réaffirmé récemment par le législateur, qui a pris position lors du choix de l'identifiant du dossier médical personnel (DMP), pour lequel l'utilisation directe du NIR avait été rejetée. En application de l'article 18 de la loi du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, l'utilisation du NIR est, en effet, considérée comme équivalente à l'utilisation du registre national d'identification des personnes physiques (RNIPP).

Le comité Constans préconise donc de **créer un identifiant sécurisé à partir du NIR**, les garanties indispensables concernant l'encadrement de l'usage et la limitation des accès à ce numéro ainsi que la préservation des droits et libertés des individus étant apportées après avis de la CNIL. L'identifiant préconisé par le comité serait le **NIR ayant fait l'objet d'un « double hachage »**¹. Le comité souligne que le NIR ne serait pas utilisé comme identifiant dans le registre des crédits, mais uniquement **lors de l'inscription et de la consultation du registre**.

Au titre des garanties de protection des données personnelles, le comité prévoit que le NIR serait collecté par les établissements de crédit en vue de la création par la Banque de France de l'identifiant sécurisé et pour la consultation du registre. En revanche, il ne serait pas stocké en clair durablement par les établissements de crédit et tous les échanges entre ces derniers et la Banque de France seraient chiffrés de façon à assurer un maximum de sécurité. Les établissements de crédit seraient autorisés à détenir provisoirement le NIR pendant la durée nécessaire à la consultation du registre dans le cadre de l'instruction d'une demande de crédit ou à l'inscription d'un crédit dans le registre. A l'issue de ces opérations, le NIR ne serait pas conservé et serait détruit à la diligence des établissements de crédit. Le comité ajoute que des modalités précises de collecte, d'utilisation et de conservation du NIR, déterminées après avis de la CNIL, devraient être mises en place afin d'apporter les garanties nécessaires en termes de protection des données personnelles.

b) La limitation des données enregistrées aux seuls crédits

Le comité Constans a très clairement posé le principe selon lequel le registre n'avait pas vocation à être un outil de *scoring* et à se substituer à l'analyse de solvabilité effectuée dans le cadre d'un dialogue entre l'établissement prêteur et son client, que la « loi Lagarde » a consacré comme un élément central du processus d'offre de crédit.

Le comité préconise donc la mise en place d'un registre comportant non pas l'intégralité des informations relatives à l'emprunteur mais des éléments d'appréciation de son niveau d'endettement susceptibles de fournir aux établissements de crédit des **signaux d'alerte** sur sa solvabilité et les risques de dégradation de sa situation financière afin de prévenir les situations

¹ Le « hachage » est une fonction mathématique qui génère une empreinte à partir d'une donnée. Cette empreinte se présente sous la forme d'une chaîne de caractères non significatifs qui ne permet pas de retrouver la donnée initiale. La probabilité que deux données distinctes génèrent la même empreinte est très faible.

de surendettement. **Seuls les crédits seraient donc enregistrés dans le fichier. Les ressources de l'emprunteur** (revenus, patrimoine immobilier et épargne) ainsi que les **charges de la vie courante** (loyers, impôts, dépenses de téléphonie et internet, d'énergie, etc.) **en seraient exclus.**

En effet, le comité a estimé, d'abord, que l'enregistrement de ces éléments serait disproportionné compte tenu de leur sensibilité en termes d'**atteinte potentielle à la vie privée**. Il fait également observer que ces informations, comme celles sur les crédits, sont dans tous les cas demandées à l'emprunteur par les établissements de crédit lors d'une demande de crédit, le cas échéant sur la base de pièces justificatives, afin de procéder à l'analyse de solvabilité. Enfin, l'enregistrement et la mise à jour de ces informations requièrent la participation au fonctionnement du fichier, et donc le cas échéant l'accès au fichier, d'un grand nombre de personnes (employeurs, caisses de sécurité sociale, bailleurs, administrations fiscales, opérateurs téléphoniques, etc.), ce qui multiplierait les coûts et les sources d'erreurs.

Le comité estime que **l'ensemble des crédits**, quelle que soit leur nature, doit être recensé dans le registre dès lors qu'ils ont été **consentis à des fins non professionnelles**. Cela concerne donc aussi bien les crédits immobiliers que les crédits à la consommation sous toutes leurs formes. Au sein de ces derniers, on compte également les microcrédits « personnels », mais pas les microcrédits « professionnels » destinés à permettre le financement d'une création d'entreprise.

Le comité a, en revanche, décidé d'**exclure du périmètre du registre les autorisations de découvert** de moins de trois mois. En effet, bien que les découverts bancaires figurent dans 57 % des dossiers de surendettement, leur nature est différente de celle des autres crédits.

Le comité a également examiné la question de l'enregistrement éventuel des prêts accordés par des proches (membres de la famille, amis), par les employeurs, par les caisses d'allocations familiales, voire les prêts d'honneur accordés par des associations, qui sont également pris en compte dans l'analyse de solvabilité effectuée par les établissements de crédit.

Néanmoins, le comité préconise de ne faire figurer dans le registre que des informations sur les dettes contractées auprès des établissements de crédit, en raison des risques d'atteinte à la vie privée et dans un souci de simplicité constamment réaffirmé par le comité. En effet, la multiplication des catégories de personnes, au-delà des établissements de crédit, susceptibles d'alimenter le fichier serait source d'importantes complexités à la fois techniques et juridiques.

La question de l'enregistrement des dettes accumulées sur les charges courantes a été particulièrement approfondie par le comité. En effet, ses membres se sont accordés pour constater que l'apparition puis l'aggravation de « **dettes de la vie courante** » pouvaient être les signes précurseurs d'une dégradation plus profonde de la situation financière des particuliers. Les dettes de la vie courante s'accumulent ainsi avant que les premiers défauts

n'apparaissent dans les remboursements de crédits, que les emprunteurs s'efforcent de repousser autant que possible, en particulier pour les crédits immobiliers. Dans l'analyse de solvabilité effectuée par les établissements de crédit, l'endettement résultant des crédits et celui résultant des autres charges sont ainsi mis sur le même plan. Ce type de dettes (impayés de loyers et charges locatives, factures impayées d'eau, d'électricité, de gaz, de téléphone, de santé, de transport notamment, ainsi que les dettes fiscales) figure, à un niveau moyen moindre que les dettes de crédit, dans 76 % des dossiers de surendettement. Il constitue donc clairement un signal de fragilité financière.

Le comité préconise que des études soient menées par ailleurs afin de mieux comprendre le rôle des dettes de la vie courante dans la dégradation de la situation financière des emprunteurs. Ces travaux devraient également permettre d'identifier le rôle « prédictif » que ces signaux précoces pourraient jouer pour la détection d'une éventuelle situation de surendettement.

Les travaux du comité montrent ainsi que **le répertoire national des crédits aux particuliers ne peut être considéré comme l'unique solution au problème du surendettement. L'analyse détaillée de la solvabilité du demandeur de crédit reste indispensable** pour avoir une vision éclairée de sa situation financière et de sa capacité à emprunter.

c) Conditions d'accès au répertoire

L'article 6 de la loi de 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés précisant qu'un traitement ne peut porter sur des données à caractère personnel que si ces données « *sont collectées pour des finalités déterminées, explicites et légitimes et ne sont pas traitées ultérieurement de manière incompatible avec ces finalités* », le comité Constans préconise une définition claire et limitative des finalités du registre des crédits par le texte qui instituerait ce dernier.

Ainsi, il considère que **les établissements de crédit ne doivent être autorisés à consulter le registre des crédits qu'avant l'octroi d'un crédit**. Cette consultation préalable doit être obligatoire pour l'ensemble des crédits susceptibles d'être déclarés dans le registre, y compris les crédits immobiliers.

Le comité recommande que les données concernant la personne se portant caution puissent également être consultées le cas échéant.

Afin notamment d'éviter les détournements de finalités du fichier, le comité estime que le motif pour lequel l'établissement de crédit consulte le registre doit être indiqué par l'établissement lors de chaque consultation.

Enfin, le comité préconise de permettre une utilisation des informations contenues dans le registre, sous réserve d'anonymisation et dans des conditions qui devront être précisées, à des fins statistiques et de recherche, en vue notamment de permettre d'améliorer les connaissances sur l'endettement et les crédits souscrits par les particuliers ainsi que sur leurs évolutions dans la durée.

Compte tenu de ses préconisations relatives aux motifs de consultation du fichier, le comité recommande que l'accès à ce dernier soit réservé aux organismes suivants :

- établissements de crédit et organismes habilités à distribuer des microcrédits ;
- commissions de surendettement ;
- Banque de France et Autorité de contrôle prudentiel ;
- Commission nationale de l'informatique et des libertés.

Le comité estime par ailleurs qu'il serait nécessaire de prévoir une **interdiction, assortie de sanctions pénales, de demander la remise d'une copie des informations figurant dans le registre** pour des personnes qui n'y ont pas accès, ainsi que, pour les personnes non autorisées, **d'accéder au registre pour y collecter des informations.**

d) Coût et tarification du répertoire

Tout en soulignant l'ampleur de la difficulté de l'évaluation des coûts de mise en place et de fonctionnement du registre des crédits « *sur la base de grandes orientations et d'hypothèses parfois particulièrement complexes à déterminer* », le comité a jugé indispensable de procéder à cette estimation.

Sur la base d'un fichier recensant 25 millions de personnes et 100 millions de lignes enregistrées, la Banque de France a estimé à :

- **15 à 20 millions d'euros les coûts d'investissement ;**
- **30 à 35 millions d'euros les coûts annuels de fonctionnement.**

Ces coûts de fonctionnement correspondent notamment aux travaux de gestion du fichier, de maintenance et d'amélioration de la qualité des informations recensées, aux travaux statistiques, de facturation et d'analyse des risques, aux coûts de mise à disposition des données, aux coûts liés à l'exercice du droit d'accès (vérification de l'identité des demandeurs, gestion des identifiants d'accès, etc.).

A travers leurs associations professionnelles, la Fédération bancaire française (FBF) et l'Association française des sociétés financières (ASF), les établissements de crédit ont fourni des estimations du coût que représenterait la mise en place d'un registre des crédits aux particuliers. La FBF et l'ASF ont précisé que ces estimations devaient être analysées avec précaution, dans la mesure où elles étaient fondées sur l'extrapolation de données communiquées par des établissements représentatifs.

Les évaluations communiquées par la FBF et l'ASF sont les suivantes :

- **coûts d'investissement : entre 525 et 820 millions d'euros ;**
- **coûts de fonctionnement : entre 37 et 76 millions d'euros par an.**

Concernant la tarification de la consultation du registre des crédits, le comité Constans préconise de retenir, comme pour le FICP, le **principe d'une tarification reposant sur la volumétrie des interrogations et sur le mode de consultation utilisé**. L'objectif de cette tarification est de **permettre de couvrir l'intégralité des coûts d'investissement et de gestion du fichier** par les organismes qui le consultent.

Ainsi, la tarification du FICP est fondée sur un schéma dans lequel les organismes choisissent un niveau d'abonnement en fonction de la volumétrie de leurs besoins d'interrogations. Ces niveaux d'abonnement comportent une dégressivité des tarifs.

A titre d'exemple, le prix de base pour une consultation par télétransmission du FICP est de 0,25 euro et le tarif de la consultation la centrale des crédits belge est de 0,50 euro. Le coût de consultation des principaux fichiers recensant des données positives dans d'autres pays est, selon le comité, compris entre 0,20 et 0,60 euro hors taxe. Il doit être noté toutefois que les modalités d'alimentation, de consultation et de tarification de ces fichiers sont très variables.

C. LE FICHER POSITIF DANS LES DÉBATS PARLEMENTAIRES RÉCENTS

1. La discussion du projet de loi renforçant les droits, la protection et l'information des consommateurs (octobre et décembre 2011)

La discussion en première lecture du projet de loi renforçant les droits, la protection et l'information des consommateurs¹ a eu lieu dans les mois qui ont suivi la remise du rapport du comité Constans : octobre 2011 à l'Assemblée nationale et décembre 2011 au Sénat.

Au Sénat, lors des débats en séance, trois amendements proposant la création d'un répertoire national recensant les crédits accordés aux personnes physiques pour des besoins non professionnels ont été discutés, avec une divergence selon que la consultation du répertoire était effectuée par le prêteur ou par l'emprunteur. Ces amendements n'ont pas été adoptés.

Compte tenu de l'**absence de consensus au sein du Sénat sur le principe même du répertoire**, de la **complexité du sujet** comme des **incertitudes juridiques, techniques et financières** qui l'entouraient, vos rapporteurs Alain Fauconnier et Nicole Bonnefoy, respectivement rapporteur au fond et rapporteur pour avis de ce projet de loi, ont proposé la mise en place d'un groupe de travail sénatorial pour clarifier le sujet, sur la base notamment des travaux du comité Constans. Le présent rapport conclut les

¹ Le dossier législatif est consultable à l'adresse suivante :

<http://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjl11-012.html>

La navette de ce projet de loi ne s'est pas poursuivie au-delà de la première lecture au Sénat.

travaux de votre groupe de travail consacré au répertoire national des crédits aux particuliers.

Des amendements similaires avaient été discutés à l'Assemblée nationale, sur le même projet de loi, connaissant un sort identique.

A l'Assemblée nationale comme au Sénat, le Gouvernement a émis un avis défavorable à ces amendements, s'interrogeant sur l'efficacité du répertoire pour prévenir de manière efficace le surendettement, s'appuyant notamment sur la question du **respect des libertés publiques en cas de constitution d'un fichier de plus de 25 millions de personnes** et arguant de la nécessité, pour ce motif, de poursuivre la réflexion. La lettre adressée par la CNIL au ministre de l'économie en septembre 2011, faisant part des réticences de la Commission quant au fichier, a conduit M. Frédéric Lefebvre, secrétaire d'État chargé de la consommation, à préciser, dans le cadre des débats à l'Assemblée nationale, que *« le Gouvernement ne peut pas, aujourd'hui, être favorable à un amendement qui met en place le fichier positif tant que la question de la protection des libertés publiques n'est pas réglée »*. Il a toutefois ajouté que le Gouvernement *« sera favorable à l'adoption du fichier positif avant la fin de la législature si cette protection est assurée »*¹.

2. Le rejet par l'Assemblée nationale d'une proposition de loi tendant à prévenir le surendettement (janvier 2012)

En janvier 2012, l'Assemblée nationale a rejeté une proposition de loi, présentée par notre collègue député Jean-Christophe Lagarde et les membres du groupe Nouveau Centre, tendant à prévenir le surendettement². Ce texte proposait de créer un répertoire national recensant les crédits accordés aux personnes physiques pour des besoins non professionnels, géré par la Banque de France et soumis à la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés. Les établissements de crédit ne pouvaient consulter ce répertoire qu'afin de vérifier la solvabilité d'un emprunteur, sans caractère obligatoire. Ils devaient aussi supporter les frais de création et de gestion du répertoire.

Notre collègue député Jean Dionis du Séjour, rapporteur de la proposition de loi, a indiqué lors des débats que la création d'un répertoire national des crédits aux particuliers avait pour objectif principal la prévention du surendettement et un objectif second, l'accès d'un plus grand nombre de personnes à un crédit raisonné, arguant du fait *« qu'avec 40 % de nos concitoyens exclus du crédit bancaire, [la France tenait], en la matière un triste record »*³.

¹ Deuxième séance du 29 septembre 2011.

² Proposition de loi n° 4087 (2011-2012) tendant à prévenir le surendettement.

³ Première séance du 26 janvier 2012.

Lors des débats, le Gouvernement a indiqué que des interrogations tant techniques que juridiques (choix de l'identifiant, protection des libertés publiques et proportionnalité) et des arguments de coûts militaient pour une poursuite de la réflexion sur le fichier positif.

3. Le débat au Sénat sur le crédit à la consommation et le surendettement (novembre 2012)

Le Sénat a débattu en séance le 19 novembre 2012 sur le crédit à la consommation et le surendettement, à l'initiative de la commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois, sur la base du rapport de cette dernière sur l'application de la « loi Lagarde »¹, établi par nos collègues Muguette Dini et Anne-Marie Escoffier.

Notre collègue Mme Muguette Dini a, lors de ce débat, affirmé que, dans un premier temps favorable à la mise en place d'un fichier positif, sa position avait évolué : « *la prise en compte progressive de l'ensemble des éléments qui déterminent la conclusion d'un contrat de crédit, dont la vérification de la solvabilité n'est qu'une étape, m'a conduite à penser que ce n'était pas la solution miracle* »². Elle a en outre souligné les problèmes de coût et de protection des données personnelles posés par le fichier positif.

A l'issue du débat, M. Benoît Hamon, ministre délégué chargé de l'économie sociale et solidaire et de la consommation, a exprimé pour la première fois une position plutôt favorable du Gouvernement à la création du répertoire national des crédits aux particuliers.

4. Le nouveau rejet par l'Assemblée nationale d'une proposition de loi tendant à prévenir le surendettement (novembre 2012)

En septembre 2012, notre collègue député Jean-Christophe Lagarde a déposé une nouvelle proposition de loi dont le texte était identique à celle présentée en janvier 2012³. Rapporteur de sa propre proposition de loi, il a notamment pris position pour l'adoption d'un identifiant plus simple que celui dérivé du NIR, préconisé par le rapport Constans, proposant d'utiliser l'identifiant du fichier national des comptes bancaires et assimilés (FICOBA), basé sur des données d'état civil. Cet identifiant présenterait en effet le double avantage d'exister et d'être déjà présent dans les systèmes informatiques des banques.

¹ Rapport d'information n° 602 (2011-2012) fait au nom de la commission de l'application des lois sur l'application de la loi n° 2010-737 du 1er juillet 2010 portant réforme du crédit à la consommation. Ce rapport est consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/notice-rapport/2011/r11-602-notice.html>

² Séance du 19 novembre 2012.

³ Proposition de loi n° 221 (2012-2013) tendant à prévenir le surendettement.

Une nouvelle fois, le Gouvernement n'a pas soutenu la proposition de loi, la considérant comme « *prématurée* » et « *ne [présentant] pas toutes les garanties de réussite et d'efficacité* ». M. Benoît Hamon, ministre chargé de la consommation, a cependant affirmé la position favorable du Gouvernement sur le principe de la création d'un répertoire des crédits aux particuliers.

D. LA RÉCENTE ÉVOLUTION DE LA POSITION DU GOUVERNEMENT

En septembre 2012, lors d'une conférence de presse¹, **M. Benoît Hamon, ministre délégué chargé de la consommation, avait indiqué n'être « pas très favorable » à la mise en place d'un fichier positif en France**, relevant notamment que les associations de consommateurs avec lesquelles il dialoguait y étaient quasiment toutes opposées.

Lors du débat sur le crédit à la consommation et le surendettement le 19 novembre 2012 au Sénat, **le ministre chargé de la consommation a exprimé une orientation plus favorable** concernant le fichier positif, affirmant notamment que ce dernier « *serait une source supplémentaire de renseignements sur la solvabilité des emprunteurs* », et « *constituerait un pas vers une plus grande responsabilisation des prêteurs* ». Rappelant son existence dans une majorité de pays développés, M. Benoît Hamon a conclu en précisant que des « *consultations [auraient] lieu d'ici à la fin de l'année, de façon que le Gouvernement puisse être prêt à proposer, le cas échéant, que le registre national du crédit soit retenu parmi les instruments de lutte contre le surendettement* »².

Quelques jours plus tard, le 22 novembre 2012, lors du débat sur la seconde proposition de loi de notre collègue député Jean-Christophe Lagarde, M. Benoît Hamon a expressément indiqué que « **le Gouvernement [était] favorable à la mise en place d'un registre de ce type** », précisant que « *cela ne donnera pas une garantie intangible, une certitude absolue, mais cela sera un moyen concret pour lutter contre le surendettement, même si, comme nous le savons, les causes en sont multiples* »³.

Enfin, lors de son discours de clôture de la Conférence nationale contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale, **le Premier ministre Jean-Marc Ayrault a affirmé que « la création d'un registre national des crédits aux particuliers – le fichier positif – [était] engagée et cette création [serait] incluse dans le projet de loi sur la consommation qui sera présenté en début 2013 »**.

Votre groupe de travail, par-delà ses divergences, prend acte par conséquent de la volonté clairement annoncée par le Gouvernement de créer un registre national des crédits aux particuliers.

¹ Point presse de rentrée sur l'agenda consommation, 10 septembre 2012.

² Deuxième séance du 19 novembre 2012.

³ Deuxième séance du 22 novembre 2012.

III. DES EXPÉRIENCES ÉTRANGÈRES VARIÉES

Dans la mesure où l'un des arguments fréquemment invoqué par les partisans de la mise en place d'un répertoire des crédits aux particuliers était le fait que la France était l'un des derniers pays européens à ne pas en disposer, votre groupe de travail a souhaité que soit réalisée sur ce sujet une étude de législation comparée. Figurant en annexe du présent rapport¹, cette étude fait le point sur les systèmes en vigueur en Allemagne, en Belgique, en Espagne, en Italie, au Royaume-Uni et en Suisse.

Votre groupe de travail a également souhaité se rendre en Belgique, afin d'étudier plus directement le dispositif belge de la centrale des crédits aux particuliers, auquel un éventuel registre français pourrait s'apparenter s'il était mis en place. Ce déplacement de deux jours à Bruxelles a permis de rencontrer tous les interlocuteurs concernés par cette question².

A. L'ABSENCE DE CADRE EUROPÉEN CONTRAIGNANT

Le 13 juin 2008, la Commission européenne a décidé de constituer un groupe d'experts sur les historiques de crédit, c'est-à-dire les données figurant dans les registres positifs ou négatifs de crédits aux particuliers. Le groupe a remis son rapport en mai 2009³.

L'objectif de ce groupe d'experts était de proposer des solutions pour améliorer le fonctionnement du marché intérieur des services financiers dans le cadre de prêts transfrontaliers, grâce à un **meilleur accès des prêteurs aux données existantes sur les crédits des particuliers figurant dans des registres nationaux**, qu'il s'agisse de données positives ou négatives, données utiles pour l'analyse de la solvabilité des emprunteurs. Il s'agit de faciliter l'échange de données de crédits permettant d'évaluer la solvabilité des emprunteurs, en vue d'améliorer l'accès au crédit et de mieux maîtriser les risques pour les prêteurs, dans le cadre d'une offre de crédit plus responsable.

Le groupe comportait des représentants de la profession bancaire, des banques centrales, des consommateurs, ainsi que des gestionnaires de registres de crédits. Les divergences de vue en son sein ont rendu ses travaux difficiles. Les représentants des consommateurs n'ont pas souscrit à ses conclusions, par réticence à l'égard de ces registres. Les principaux points d'achoppement du groupe de travail résidaient dans l'utilité des fichiers positifs compte tenu de leurs coûts de gestion et dans le risque d'exploitation abusive des données privées contenues dans les fichiers, *a fortiori* en cas de gestion par une société commerciale.

¹ Voir annexe 5.

² Voir annexe 3.

³ Les travaux du groupe d'experts et son rapport sont consultables à l'adresse suivante : http://ec.europa.eu/internal_market/finservices-retail/credit/history_fr.htm

Le rapport conclut à l'impossibilité de mettre en place, à cette fin, une centrale européenne unique des crédits, solution trop complexe, ou d'imposer à chaque État membre de se conformer à un modèle de registre de crédits, qu'il soit positif ou négatif. Selon les interlocuteurs rencontrés à la direction générale du marché intérieur et des services de la Commission européenne, l'Union européenne n'a pas vocation à interférer dans les choix nationaux en matière de registres de crédits, qui relèvent du principe de subsidiarité, mais simplement à **faciliter un accès transfrontalier et non discriminatoire aux historiques de crédits lorsqu'ils existent.**

L'article 9 de la directive 2008/48/CE du 23 avril 2008 concernant les contrats de crédit aux consommateurs prévoit un accès non discriminatoire pour les établissements de crédit aux historiques de crédit existant dans un autre État membre de l'Union européenne. De même, la directive actuellement en cours d'élaboration sur le crédit hypothécaire devrait comporter une disposition similaire.

Le rapport du groupe d'experts sur les historiques de crédits a fait l'objet d'une consultation publique pendant l'été 2009, sans qu'une autre suite lui soit apportée par la Commission européenne. Aucune réflexion depuis n'a été engagée ou n'est envisagée sur la question des historiques de crédits.

Ainsi, votre groupe de travail constate qu'il n'existe **aucune exigence européenne actuelle ou à venir qui pourrait imposer à la France de mettre en place un fichier positif.** Il appartient donc bien au seul législateur national d'apprécier s'il convient ou non de l'instituer.

B. LES DIFFÉRENTS MODÈLES EUROPÉENS DE REGISTRE DES CRÉDITS AUX PARTICULIERS

La majorité des pays européens sont dotés de fichiers positifs : Allemagne, Autriche, Belgique, Bulgarie, Danemark, Espagne, Estonie, Irlande, Italie, Pays-Bas, Portugal, Roumanie, Royaume-Uni et Suisse. En dehors de l'Europe, des fichiers positifs existent notamment en Afrique du Sud, en Inde, en Russie, au Brésil et aux États-Unis.

Cependant, **l'ensemble de ces fichiers recouvrent une réalité très variée**, notamment selon leur origine, leur objectif et leur fonctionnement. La distinction principale qui peut être établie concerne le statut, l'objectif et le mode de gestion de ces fichiers :

- les fichiers créés dans le cadre d'une initiative privée et gérés par une entité privée ont pour objet de mieux renseigner les prêteurs sur la situation des emprunteurs, afin de faciliter les relations contractuelles ;
- les fichiers dont l'initiative est étatique, qui sont en général gérés par la banque nationale, ont souvent pour objectif de prévenir le surendettement.

Afin de mieux connaître les modèles et le fonctionnement des répertoires de crédits, votre groupe de travail a fait établir une **note de législation comparée**. Cette note, annexée au présent rapport¹, étudie six modèles européens de fichiers positifs : Allemagne, Belgique, Espagne, Italie, Royaume-Uni et Suisse. La synthèse de cette note est ici présentée.

1. Synthèse de la comparaison des fichiers positifs européens

Les systèmes comparés font ressortir une grande diversité, notamment dans leur origine et dans leur façon d'être gérés : il est donc impossible de dégager ce qui pourrait constituer un modèle commun de fichier européen.

Par ailleurs, il est à noter que plusieurs centrales de crédits peuvent coexister dans le même État : ainsi, un fichier public et un ou plusieurs fichiers privés coexistent en Italie et en Espagne, plusieurs fichiers privés existent en Angleterre et un autre fichier privé complète le dispositif suisse.

Le tableau ci-dessous illustre les principaux points de comparaison des systèmes étudiés.

**Tableau comparatif :
Exemples de centrales de crédit contenant des informations
« positives » sur les consommateurs**

	Allemagne	Belgique	Espagne	Italie	
Statut	privé	public	public	public	privé
Nom	<i>SCHUFA</i> <i>(SCHUFA Holding AG)</i>	Centrale des crédits aux particuliers <i>(Banque nationale de Belgique)</i>	<i>Central de información de riesgos</i> <i>(Banco de España)</i>	<i>Centrale rischi (CR)</i> <i>(Banca d'Italia)</i>	<i>CRIF Experian Assilea</i>
Communication obligatoire des données	engagement contractuel	obligation légale	obligation légale	obligation légale	engagement, contractuel
Conservation des données	3 ans après remboursement	3 mois et 8 jours ouvrables en l'absence de défaut de paiement 10 ans en cas de défaut de paiement	10 ans	36 mois	demandes de crédit : 180 jours prêts : 24 mois après sa fin
Obligation de consultation du fichier ?	non	oui (obligation légale)	non	non	non

¹ Voir annexe 5.

	Allemagne	Belgique	Espagne	Italie	
Communication des données sous réserve de l'intérêt légitime du destinataire de les connaître	oui	oui	oui	oui	oui
Protection de la vie privée par :	législation de droit commun	législation spécifique	législation de droit commun	législation de droit commun	législation de droit commun + code de déontologie
Accord / information de l'emprunteur pour la transmission des données le concernant	accord	information	information	non	accord implicite lors de la communication des données
Accès de l'emprunteur aux données	oui (gratuit une fois / an)	oui (gratuit)	oui (gratuit)	oui (gratuit)	oui (gratuit)
Droit d'obtenir rectification	oui	oui	oui	oui	oui

Tableau comparatif (suite)

	Royaume-Uni (Angleterre)	Suisse	
Statut	privé	privé ¹	privé
Nom	<i>Callcredit Equifax Experian</i>	Centre suisse de renseignements pour le crédit à la consommation (<i>IKO</i>)	Centrale d'information sur le crédit (<i>ZEK</i>)
Communication obligatoire des données	engagement contractuel	obligation légale	engagement contractuel
Conservation des données	6 ans	de 14 jours à 2 mois	jusqu'à la fin du prêt
Obligation de consultation du fichier	non	oui (obligation légale)	oui, engagement contractuel
Communication des données sous réserve de l'intérêt légitime du destinataire de les connaître	oui	oui	oui
Protection de la vie privée par :	législation de droit commun	législation de droit commun	législation de droit commun
Accord / information de l'emprunteur pour la transmission des données le concernant	oui	non	oui conditions générales de prêt
Accès de l'emprunteur aux données	oui (payant ²)	oui (gratuit)	oui (gratuit)
Droit d'obtenir rectification	oui	oui	oui

Source : note de législation comparée (annexe 5).

¹ Elle a été créée par la profession en vertu d'une disposition législative.

² Le prix est fixé par les pouvoirs publics.

a) Diversité de l'origine et des modalités de gestion des fichiers

Comme précédemment évoqué, la distinction principale qui peut être opérée entre les fichiers positifs étudiés concerne leur gestion par un organisme public ou privé :

- en Belgique, Espagne et Italie, les répertoires de crédits ont un statut public et sont gérés par la banque nationale ;

- au Royaume-Uni et en Allemagne, les fichiers résultent d'une initiative privée ou commerciale ;

- en Suisse, un fichier géré par une entité privée a été créé par une disposition législative.

La finalité des fichiers varie selon leur origine : les fichiers relevant d'une initiative privée ont pour objectif d'instaurer un climat de confiance entre prêteurs et emprunteurs (Allemagne) ou de faciliter les transactions commerciales (Royaume-Uni), ceux étant issus d'une initiative étatique tendent à prévenir le surendettement (Belgique, Suisse, Italie). En Espagne, le fichier géré par la banque nationale d'Espagne doit permettre de faciliter l'exercice de l'activité des intermédiaires financiers.

b) Obligation de communication des données faite aux établissements de crédit

L'obligation faite aux banques et aux organismes financiers de communiquer des données au gestionnaire de la centrale de crédit concernant les prêts consentis à la clientèle résulte d'une disposition légale ou réglementaire (Belgique, Espagne, Italie et Suisse) ou d'un accord conventionnel (Allemagne, Royaume-Uni, Suisse également).

c) Délais de conservation des données

Les délais de conservation des données sont compris entre 180 jours pour les demandes de crédit en Italie et 10 ans pour les défauts de paiement en Belgique. La variété des délais existant dans les six systèmes est telle qu'il n'est pas possible de discerner de durée maximale allant de soi.

d) Obligation de consultation du fichier

L'obligation légale de consulter le fichier positif n'est instaurée que dans deux des six systèmes étudiés :

- en Belgique : le non-respect de l'obligation de consultation de la centrale des crédits aux particuliers est puni d'une amende et peut entraîner l'annulation partielle d'office de la dette par le juge ;

- en Suisse : le manquement à l'obligation fait non seulement encourir une sanction financière (perte du montant du prêt consenti) mais permet également au débiteur de réclamer les remboursements déjà effectués.

e) Droit à consulter le fichier et protection de la vie privée

Un des seuls points communs à tous les fichiers étudiés est l'obligation faite aux organismes financiers d'avoir un intérêt légitime pour accéder aux données du fichier central des crédits.

Parallèlement, tous les fichiers prévoient des mesures permettant de protéger la vie privée ainsi qu'un droit d'accès et de rectification ouvert aux emprunteurs sur les données les concernant.

2. Panorama des fichiers positifs européens étudiés

a) Allemagne : le fichier de la « SCHUFA »

Le fichier positif allemand est **d'origine privée**, et **contient des données positives et négatives**. La finalité du fichier de la SCHUFA est d'instaurer un climat de confiance entre prêteurs et emprunteurs, en donnant aux prêteurs des informations sur la capacité à emprunter des consommateurs pour la conclusion de contrats courants (vente par correspondance ou par internet, crédit automobile, location de logement).

Les informations contenues dans le fichier sont transmises par les entreprises partenaires (environ 7000 en tout), parmi lesquelles des banques, des caisses d'épargne, des sociétés de carte de crédit, des entreprises de vente par correspondance et des sociétés de téléphonie mobile.

Le fichier est fondé sur un système de réciprocité, avec des contrats de partenariat entre les entreprises et la SCHUFA : en échange des informations transmises par l'entreprise, cette dernière peut consulter le fichier dans le cadre de ses relations commerciales.

b) Espagne : le fichier de la « Central de informacion de riesgos »

La *central de informacion de riesgos* (centrale d'information sur les risques) est un **service public, géré par la banque nationale d'Espagne**. Elle est chargée de recueillir auprès des intermédiaires financiers les informations sur les risques de crédit pour faciliter l'exercice de leur activité, et de permettre aux autorités compétentes en matière de supervision prudentielle d'accomplir leur mission et à la Banque d'Espagne de mener à bien les siennes.

Aux côtés de ce fichier, deux fichiers négatifs privés existent : ASNEF – EQUIFAX et Experian.

c) Italie : la coexistence de la « Centrale rischi » et de plusieurs fichiers privés

La *Centrale rischi (CR)* ou centrale des risques est un **fichier public géré par la Banque d'Italie**, qui rassemble des données concernant 10 millions de relations de crédit. La *CR* est **destinée à évaluer l'opportunité d'attribuer un prêt en communiquant chaque mois à ses contributeurs la**

dette totale vis-à-vis du système financier de chacun des clients qui lui sont signalés. Elle tend à améliorer la gestion du risque-crédit des intermédiaires financiers et à renforcer la stabilité du système de crédit. La Banque d'Italie s'en sert également pour mettre en œuvre ses propres activités institutionnelles de surveillance des banques et de conduite de la politique monétaire.

Il existe aussi en Italie plusieurs banques de données privées consultées par les banques et les sociétés financières : *CRIF* et *Experian*, fichiers positifs, le *Consorzio Tutela Credito*, fichier négatif, et *Assilea* qui gère à la fois des informations positives et des données négatives.

Le fichier de la *CR* repose sur la collaboration de la Banque d'Italie, gestionnaire, et de près de 1 200 intermédiaires soumis à l'obligation de lui fournir des informations¹, des centrales de risques européennes qui ont conclu un accord avec elle pour l'échange de données sur l'endettement extérieur de la clientèle, et des personnes physiques et morales qui sont contractuellement liées par un rapport de crédit ou de garantie avec les intermédiaires qui fournissent des données à la centrale.

d) Royaume-Uni : les fichiers de « credit reference agencies »

Au Royaume-Uni, plusieurs fichiers contenant des informations positives et négatives sur les débiteurs sont gérés par des entreprises privées, les agences d'information sur le crédit (*credit reference agencies*). Trois agences d'information traitent le crédit aux consommateurs et cinq s'occupent du crédit aux entreprises.

L'objectif de ces fichiers est de donner aux prêteurs des informations sur la capacité à emprunter des demandeurs de prêt. L'objectif est donc de faciliter les transactions commerciales et non de prévenir le surendettement.

Les trois principales agences d'information sur le crédit, *Callcredit*, *Equifax* et *Experian*, sont des sociétés commerciales privées qui compilent des informations provenant de différentes sources sur la quasi-totalité des consommateurs.

Les prêteurs ont convenu de partager entre eux les informations sur les contrats de prêts conclus avec leurs clients avec l'autorisation de ces derniers. Ils stockent ces données auprès d'une ou plusieurs agences d'information sur le crédit. Ceux d'entre eux qui y ont accès sont membres d'un réseau. Ils sont liés par un contrat avec l'agence et par un accord de réciprocité entre eux.

¹ Sous réserve qu'ils n'en aient pas été exemptés au titre du principe de proportionnalité de l'activité de surveillance par la Banque d'Italie. Sont notamment exemptés les intermédiaires financiers dont l'activité de crédit à la consommation représente moins de 50 % de l'activité de financement.

e) Suisse : les fichiers de l'« IKO » et de la « ZEK »

Le Centre suisse de renseignements pour le crédit à la consommation (IKO) gère, depuis le 1^{er} janvier 2003, une **base qui centralise les données positives et négatives sur les crédits à la consommation que les prêteurs sont tenus de lui communiquer** en vertu de la loi fédérale sur le crédit à la consommation du 23 mars 2001. Selon cette loi, **l'objectif de la création de cette base est d'empêcher le surendettement** occasionné par un contrat de crédit à la consommation.

A cette fin, les prêteurs doivent créer un centre de renseignements sur le crédit à la consommation dont les statuts et le règlement sont soumis à l'approbation du Département fédéral de justice et de police. Ils ont pour ce faire constitué une association qui a pour objet de gérer le fichier central. Sont membres de cette association *« toutes les entreprises qui, par métier, octroient des crédits à la consommation ou concluent des contrats de crédit à la consommation [...] et qui disposent de toutes les autorisations requises par la loi pour cette activité »*.

Un second fichier, d'origine privée, existe en Suisse : la Centrale d'information sur le crédit (ZEK), qui gère, dans l'intérêt de ses membres, un fichier de renseignements positifs et négatifs sur les crédits des particuliers depuis 1968. Les fichiers de l'IKO et de la ZEK sont présentés comme complémentaires.

C. LES ENSEIGNEMENTS À TIRER DE L'EXPÉRIENCE BELGE DE LA CENTRALE DES CRÉDITS AUX PARTICULIERS

L'idée de la création d'une centrale des crédits aux particuliers est apparue en Belgique dans le cadre des débats sur la législation sur le crédit à la consommation, dès 1957, et de ses évolutions. Une première centrale a été créée par la Banque nationale de Belgique dans les années 1980, à la demande des prêteurs, pour recenser des données négatives uniquement, c'est-à-dire les incidents de paiement des remboursements des crédits. La loi du 10 août 2001 relative à la centrale des crédits aux particuliers (CCP), complétée par un arrêté royal du 7 juillet 2002, a institué un registre national des crédits aux particuliers, géré par la Banque nationale de Belgique, reprenant les données négatives de la centrale existante et comportant des données positives sur les contrats de crédit hypothécaire et de crédit à la consommation¹. La centrale enregistre également, sur communication des tribunaux, les procédures de

¹ Cette loi est consultable à l'adresse suivante :
http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/loi_a.pl?language=fr&caller=list&cn=2001081076&la=f&fromtab=loi&sql=dt='loi'&tri=dd+as+rank&rech=1&numero=1

règlement collectif de dettes, apparentées aux procédures françaises de surendettement¹. La CCP comporte ainsi trois catégories d'informations.

1. Le fonctionnement de la centrale des crédits aux particuliers

La centrale belge des crédits aux particuliers poursuit deux objectifs : en premier lieu, lutter contre le surendettement lié à l'accumulation excessive de crédits et, en second lieu, fournir aux prêteurs une information rapide et fiable pour contribuer à leur évaluation du risque et les responsabiliser dans l'offre de crédit². La gestion de la CCP a été confiée à la Banque nationale de Belgique (BNB), car il s'agit d'une activité d'intérêt général exigeant la neutralité de son gestionnaire, qui ne doit pas avoir d'intérêt à l'égard des prêteurs qui utilisent la centrale. La BNB a en outre une expérience reconnue dans la gestion de fichiers confidentiels.

La BNB gère depuis 1987 une centrale négative recensant les défauts de paiement sur certains prêts personnels. Auparavant, l'Union professionnelle du crédit, organisation professionnelle représentant les établissements belges de crédit, gérait depuis 1941 une centrale négative privée, dont la consultation était facultative pour les prêteurs. A partir de 1987, la centrale gérée par la BNB et la centrale privée ont fonctionné de manière concurrente, tant qu'il n'existait pas d'obligation de consultation de la centrale de la BNB : le coût de consultation de la centrale de la BNB était en effet plus élevé, selon l'Union professionnelle du crédit, de sorte que la centrale privée qu'elle gérait était la plus consultée par les prêteurs, qui ne consultaient pas la centrale de la BNB s'ils constataient un défaut de paiement dans la centrale privée. L'Union professionnelle du crédit a arrêté sa centrale négative en 2004, après la mise en place de la centrale positive des crédits aux particuliers, tout en transférant les données qu'elle comportait à la BNB³.

¹ *La procédure de règlement collectif de dettes se déroule devant le tribunal du travail, lequel désigne un médiateur de dettes et détermine ses honoraires. L'ouverture de la procédure suspend les poursuites contre le débiteur. Le médiateur de dettes administre les biens du débiteur jusqu'à l'arrêt d'un plan amiable d'apurement des dettes ou d'un plan judiciaire en l'absence d'accord amiable avec les créanciers. La médiation de dettes existe en dehors de cette procédure et permet à des ménages en difficultés financières d'être accompagnés dans le paiement de leurs dettes. Le rôle de médiateur de dettes est réservé aux avocats, notaires, huissiers de justice, ainsi qu'aux sociétés et associations agréées (centres publics d'action sociale et associations caritatives). En dehors de la procédure de règlement collectif, le médiateur assure un accompagnement social et budgétaire sur une démarche volontaire du débiteur. La procédure de règlement collectif est ouverte en cas de niveau trop élevé d'endettement.*

² *Ne relevant pas du domaine législatif, ces deux objectifs ne sont pas mentionnés dans la loi relative à la centrale, mais ils sont communément admis.*

³ *Ce transfert a conduit à la création du fichier des enregistrements non régis par la loi de 2001 (fichier dit « ENR »), géré conventionnellement par la Banque nationale de Belgique. Il recense pour l'essentiel les incidents de paiement des crédits à usage professionnel des commerçants et travailleurs indépendants, depuis que les autorisations de découvert de moins de trois mois et de moins de 1250 euros ont été intégrées à la centrale des crédits aux particuliers. L'enregistrement dans la centrale suppose le consentement contractuel préalable de l'emprunteur.*

La loi de 1991 relative au crédit à la consommation et la loi de 1992 relative au crédit hypothécaire ont élargi le champ légal de la centrale négative gérée par la BNB. Ces modifications ont été opérationnelles en 1993. La loi de 1999 relative au règlement collectif de dettes a intégré des données relatives à cette procédure dans la centrale.

La loi de 2001 relative à la centrale des crédits aux particuliers est la plus grande réforme intervenue, en intégrant des données positives sur les contrats de crédits : **le nombre de contrats enregistrés est passé de 550 000 en 2002 à plus de 8 millions en 2009**. Cette réforme a été opérationnelle en 2003. La transposition par une loi de 2010 de la directive 2008/48/CE du 23 avril 2008 concernant les contrats de crédit aux consommateurs – qui a assimilé à des crédits les autorisations de découvert sur les comptes à vue de moins de trois mois et d'un montant inférieur à 1250 euros – a accru de 20 % la masse des données contenues dans la centrale, avec un nombre de contrats de crédit supérieur à 11 millions en 2011.

Données statistiques sur la centrale belge des crédits aux particuliers en 2011

Nombre de contrats en cours enregistrés : 11,327 millions

Nombre de personnes enregistrées : 6,181 millions

Pourcentage de la population adulte belge enregistré : 72 %

Nombre de contrats défaillants enregistrés : 460 500

Nombre de règlements collectifs de dettes enregistrés : 95 000

Nombre de consultations individuelles par les prêteurs : 9,228 millions

Nombre de consultations groupées par les prêteurs : 2,411 millions

Instituée par le législateur en août 2001, la centrale des crédits aux particuliers était opérationnelle en juin 2003 et pouvait recevoir le flux des nouveaux crédits, les données négatives ayant été basculées dans le nouveau fichier et le stock de données positives des prêteurs les plus importants ayant été repris. La reprise intégrale du stock des crédits en cours a été achevée fin septembre 2003, selon un calendrier de transmission arrêté à l'avance sur trois mois pour tous les autres prêteurs. Deux ans auront été nécessaires.

a) Les obligations d'alimentation et de consultation des prêteurs

La loi impose aux prêteurs une obligation de communication à la centrale de tout contrat de crédit à la consommation ou de crédit hypothécaire et de tout incident de paiement dans le remboursement d'un crédit, sans droit d'opposition du consommateur, ainsi qu'une obligation de consultation avant toute offre de crédit. La consultation est possible dans le cadre de la gestion des contrats de crédit en cours ainsi qu'avant l'octroi de moyens de paiement. Si le consentement du consommateur n'est pas requis, celui-ci est néanmoins destinataire d'une information complète, prévue par la loi, sur l'enregistrement

des données lors de la conclusion du contrat et, s'il y a lieu, en cas d'incident de paiement¹.

La centrale est mise à jour en temps réel par les prêteurs, par voie électronique. Les délais de communication par les prêteurs sont fixés par la loi et varient selon la nature des données collectées : ils sont de deux jours concernant les données positives, c'est-à-dire à compter de la conclusion d'un nouveau contrat de crédit ou d'un remboursement anticipé du crédit, et de huit jours concernant les données négatives, c'est-à-dire à compter d'un défaut de remboursement, d'une modification de son montant ou d'une régularisation².

Tous les organismes agréés pour offrir des crédits sont tenus de participer à l'alimentation de la centrale et peuvent la consulter. En revanche, les intermédiaires de crédit tels que les courtiers n'ont pas accès à la centrale : seul le véritable prêteur peut la consulter. La consultation par une personne non habilitée, y compris en cas de demande de présentation d'un relevé des données figurant dans la centrale par une personne non habilitée à consulter la centrale, est sanctionnée par la loi.

Des manquements à l'obligation de consultation avant toute offre de crédit ont déjà été sanctionnés, par des amendes voire des retraits d'agrément à exercer la profession. Ces manquements sont néanmoins marginaux et ne concernent que de petits prêteurs et non des grands acteurs du marché.

La CCP a été conçue comme un outil supplémentaire pour le prêteur, qui ne suffit pas à remplir son obligation d'information sur l'emprunteur avant de lui proposer une offre de crédit. A cet égard, si le juge estime qu'il y a une faute du prêteur dans l'accomplissement de ses obligations de vérification, il peut décider que le consommateur n'est tenu de rembourser que le capital emprunté, de manière échelonné, à l'exclusion des intérêts et des pénalités.

La loi prévoit expressément que les données de la centrale ne peuvent être utilisées que dans le cadre de l'octroi ou de la gestion de crédits, toute autre utilisation étant prohibée et sanctionnée par une amende voire un retrait d'agrément. Ainsi, l'utilisation des données de la CCP à des fins de marketing ou de prospection commerciale est interdite. A ce jour, aucun établissement n'a été repéré et *a fortiori* condamné pour un tel usage commercial. Selon les interlocuteurs rencontrés par vos rapporteurs, les prêteurs qui feraient un tel usage devraient pouvoir être repérés par la Banque nationale de Belgique, du fait de consultations systématiques repérables informatiquement et signalés aux autorités de contrôle³. En revanche, la consultation isolée à des fins inappropriées des informations concernant une personne est techniquement possible, même en l'absence de crédit en cours, et ne serait pas repérable

¹ Le premier incident de remboursement donne lieu à un courrier envoyé par la Banque nationale de Belgique au consommateur.

² Les informations concernant les règlements collectifs de dettes doivent être communiquées dans le délai d'un jour.

³ La BNB fournit au service public fédéral Économie des listes de consultations par prêteur, avec différents critères. Elle peut également fournir des données en cas de plainte d'un particulier.

informatiquement, sauf à l'occasion d'un contrôle ponctuel de l'établissement qui permettrait de le constater ou d'une plainte du consommateur concerné.

Cependant, la BNB estime que les utilisations illicites sont rares, les sanctions étant dissuasives, et que les grands établissements financiers ne courraient pas le risque de violer la loi. De plus, depuis 2011, les prêteurs qui consultent la centrale doivent notifier le motif de la consultation (octroi ou gestion d'un crédit ou d'un moyen de paiement) et conserver pour la durée du contrat de crédit, à des fins de contrôle, les avis de consultation de la centrale¹.

Selon l'Union professionnelle du crédit, la consultation de la centrale est généralement intégrée dans les processus informatiques automatiques de gestion des demandes de crédit ou de moyens de paiement des établissements, sans que le salarié de l'établissement puisse consulter librement la centrale. Par conséquent, le risque de consultation illicite semble très réduit. Dans le cas de crédit sur le lieu de vente, pour financer un achat en magasin, en pratique le commerçant n'est pas celui qui octroie le crédit : le prêteur étant un tiers – qui peut appartenir au même groupe –, le vendeur ne consulte pas la centrale car il n'est qu'un intermédiaire de crédit.

b) Les données mentionnées dans la centrale

Les données personnelles enregistrées dans la centrale sont le nom, le prénom, le sexe, la date de naissance, l'adresse du domicile, ainsi que le numéro unique d'identification au registre national des personnes physiques. Ce numéro est l'équivalent du numéro d'inscription au répertoire national d'identification des personnes physiques (NIR) en France². La loi de 2001 précise que ce numéro est collecté par les prêteurs et utilisé afin d'identifier les emprunteurs dans la centrale. Selon la Banque nationale de Belgique, l'utilisation de ce numéro comme identifiant évite les problèmes de doublon et garantit une fiabilité absolue. Selon les représentants de la Commission de la protection de la vie privée, l'utilisation de ce numéro n'a pas posé de problème de principe aux autorités belges et aux consommateurs.

Par conséquent, le prêteur doit collecter ces informations pour les transmettre à la centrale, y compris le numéro d'identification³.

Concernant les contrats de crédit, les données enregistrées sont pour l'essentiel le prêteur, le type de contrat, la référence du contrat, ainsi que le montant total du crédit, le montant de la première échéance et les dates de la première échéance et du terme du contrat. La centrale ne mentionne pas l'encours restant dû, car cela imposerait une communication au jour le jour par les prêteurs jugée lourde et coûteuse à gérer. Les données positives présentent

¹ Ces évolutions ont été introduites par un arrêté royal de 2011 consécutif à la transposition par la loi de la directive de 2008 concernant le crédit à la consommation.

² Ces deux numéros sont significatifs du point de vue des données personnelles : le numéro belge comporte la date de naissance ainsi qu'une indication chiffrée du sexe, tandis que le numéro français indique le sexe, la date de naissance et le département de naissance.

³ Les ressortissants étrangers ne disposent pas de ce numéro, mais sont tout de même enregistrés dans la centrale.

donc un caractère statique et ne sont pas modifiées jusqu'à ce qu'elles soient effacées de la centrale, à l'inverse des données négatives.

Sont concernés les divers types de crédits à la consommation¹, les crédits hypothécaires, destinés à l'acquisition ou la rénovation de biens immobiliers, et les autorisations de découverts, qui sont considérées comme des ouvertures de crédit autorisant le titulaire d'un compte bancaire à disposer de fonds d'un montant supérieur à celui du solde de son compte².

Concernant les défauts de paiement, outre les caractéristiques déjà mentionnées des contrats de crédit, les données enregistrées sont la date et le montant du premier défaut – le montant étant mis à jour mensuellement en cas de défauts répétés ou de régularisation partielle – et la date de l'éventuelle régularisation du défaut par le consommateur.

Concernant enfin les règlements collectifs de dettes, les données enregistrées concernent l'identification du débiteur, du médiateur de dettes, du tribunal compétent et du plan d'apurement, ainsi que les dates des principales étapes de la procédure.

Depuis une loi de 2010, les personnes se portant caution dans le cadre d'un contrat de crédit sont également enregistrées dans la centrale.

Les personnes enregistrées dans la centrale ont un droit personnel et gratuit d'accès aux données les concernant : sur demande³, ils peuvent obtenir communication d'un relevé des données figurant dans la centrale, sous forme d'un tableau comportant la liste des contrats de crédit, la liste des éventuels défauts de paiement non régularisés avec les caractéristiques des contrats et la liste des éventuels défauts de paiement régularisés, ainsi que les éventuelles mentions concernant les règlements collectifs de dettes.

Les délais de conservation des données sont fixés par la loi et varient selon la nature des données : les informations sur les défauts de paiement sont conservés dix ans, celles sur les défauts régularisés sont conservés un an après la régularisation, tandis que celles sur les contrats de crédit sans défaut sont conservées trois mois et huit jours après la fin du contrat. Au terme de ces délais, les données sont effacées et disparaissent de la centrale.

¹ Les crédits associés à des cartes de paiement ou à des cartes de fidélité de magasin, même s'ils ne sont pas utilisés, donnent lieu à un enregistrement dans la centrale.

² Jusqu'à 2011, les ouvertures de crédit de moins de trois mois et moins de 1250 euros n'étaient pas considérées comme des crédits. Ces ouvertures de crédit sont enregistrées même lorsqu'elles ne sont pas utilisées, car elles sont utilisables tant qu'elles n'ont pas été résiliées.

³ La demande doit être formulée par courrier, au guichet de l'une des cinq agences habilitées de la Banque nationale de Belgique ou par internet à l'aide de la carte d'identité électronique. En 2011, près de 200 000 consultations par des particuliers ont été constatées. Aucune information n'est communiquée par téléphone, mais uniquement par courrier à l'adresse du domicile telle qu'elle figure dans la centrale.

Outre les prêteurs et les consommateurs, seuls ont accès aux données personnelles de la centrale le service public fédéral Économie¹, la Commission de la protection de la vie privée et l'Autorité des services et marchés financiers, à des fins de contrôle, les centrales étrangères dans le cadre d'échange d'informations avec la CCP, ainsi que les médiateurs de dettes pour les dossiers dont ils ont la charge.

c) Le comité d'accompagnement de la centrale

La centrale est contrôlée par un « comité d'accompagnement » de sept membres : un représentant du ministre de l'économie, qui assure la présidence, trois représentants des prêteurs, un représentant des consommateurs et un représentant de la Commission de la protection de la vie privée. Le secrétariat du comité est assuré par la Banque nationale de Belgique. Le comité se réunit deux à trois fois par an en rythme de croisière.

Le comité d'accompagnement joue un rôle d'avis et d'approbation. D'une part, il rend un avis sur le budget de la centrale proposé par la Banque, ainsi que sur ses procédures d'exploitation, ses arrêtés d'exécution² et ses rapports de fonctionnement³. D'autre part, il approuve les comptes annuels de la centrale, ses tarifs sur la base d'une estimation des volumes d'alimentation et de consultation, les instructions techniques à destination des prêteurs, qui régissent le fonctionnement de la centrale, ainsi que les accords d'échange de données avec les centrales étrangères⁴.

Rassemblant toutes les parties prenantes, notamment les banques et les consommateurs, ce comité a contribué à l'acceptation de la centrale, étant un facteur à la fois de contrôle et de transparence de son fonctionnement.

d) Le coût et la gestion de la centrale

Le coût initial d'investissement supporté par la Banque nationale de Belgique est évalué entre 4 et 5 millions d'euros. Les travaux informatiques de développement de la centrale positive ont occupé environ 15 équivalents temps plein. Le projet a été conduit en interne sans recours à un prestataire extérieur, avec les équipes informatiques de la Banque nationale de Belgique. L'enregistrement de 3 millions de contrats supplémentaires en 2011, à la suite de l'assimilation des autorisations de découvert de moins de trois mois à des crédits, n'a représenté aucun coût supplémentaire.

¹ Il s'agit du ministère fédéral belge de l'économie, responsable du respect des dispositions légales et réglementaires dans le domaine du crédit. Dans le cadre sa mission de contrôle, le service public fédéral Économie peut engager des poursuites et prononcer des sanctions telles que des amendes et des retraits d'agrément.

² Il s'agit des décrets d'application de la loi relative à la centrale.

³ Ces rapports sont prévus annuellement par la loi relative à la centrale.

⁴ La CCP n'a conclu d'accords qu'avec les centrales étrangères d'Allemagne et des Pays-Bas. Elle souhaite conclure un accord avec la France, concernant les seules données négatives, qui figurent dans le fichier national des incidents de remboursement des crédits aux particuliers.

Le coût d'investissement pour la BNB a été amorti dans les premières années de la tarification, de sorte qu'aucune dépense n'est restée à sa charge.

Concernant les dépenses de mise à niveau des systèmes informatiques des établissements de crédit pour remplir les obligations d'alimentation et de consultation de la centrale, l'Union professionnelle du crédit a indiqué qu'elles s'étaient chiffrées à plusieurs millions d'euros, sans plus de précision. En tout état de cause, ces dépenses n'ont pas été évoquées comme un obstacle fort à la création de la centrale, compte tenu notamment des dépenses informatiques élevées que les banques doivent de toute façon réaliser chaque année.

Le coût annuel de fonctionnement de la centrale communiqué par la Banque nationale de Belgique est de 4,5 millions d'euros environ : 66 % de dépenses informatiques (coûts des serveurs informatiques devant assurer une disponibilité permanente de la centrale, en particulier en cas de pic d'activité, et coût du support informatique de la Banque), 18 % de dépenses de personnel et 16 % de frais généraux. Ce coût est financé par les prêteurs eux-mêmes, par l'intermédiaire de la tarification de l'alimentation et de la consultation, revue chaque année en fonction des estimations pour l'année suivante. Le tarif par consultation ou enregistrement varie selon les années entre 40 et 50 centimes. En cas d'excédent de gestion, il est remboursé aux prêteurs. En cas de déficit, une facturation complémentaire est adressée aux prêteurs.

Les bases de données et les serveurs informatiques sont gérés au sein de la Banque nationale de Belgique, sans recourir à un prestataire extérieur, et les traitements sont entièrement automatisés. Les communications entre la centrale et les établissements s'opèrent de manière uniquement informatique, de manière automatisée pour 90 % des communications. La centrale est disponible 2 heures à 24 heures du lundi au vendredi et de 9 heures à 17 heures le samedi. Les échanges sont sécurisés par signature électronique et authentification par certificats électroniques attribués aux prêteurs.

La centrale occupe une équipe de six personnes et un responsable, dont la mission principale consiste à répondre aux demandes téléphoniques ou écrites de renseignements des consommateurs (plusieurs dizaines de milliers de lettres par an). La maintenance informatique relève des services de la Banque nationale de Belgique et représente deux équivalents temps plein.

2. Le bilan de la centrale formulé par les parties prenantes

Au moment des débats sur la mise en place d'une centrale positive, avant la loi de 2001, les représentants des consommateurs étaient globalement favorables, tandis que la profession bancaire était majoritairement réticente. A l'inverse, les premiers sont aujourd'hui moyennement satisfaits, tandis que la seconde souhaiterait enrichir la centrale avec d'autres données sur des défauts de paiement afin de mieux gérer les risques. Concernant la Banque nationale de Belgique, elle n'a jamais émis de réticences à gérer une centrale positive,

d'autant que cela lui a permis de diversifier ses activités au moment où la mise en place de l'euro réduisait ses missions historiques.

L'inquiétude initiale des banquiers belges ne portait pas sur l'utilité de la centrale des crédits aux particuliers pour leur travail d'analyse de la situation financière et de la capacité de remboursement de leurs clients, mais sur son impact potentiel sur les conditions de concurrence du marché du crédit et sur l'évolution des parts de marché qu'elle pourrait susciter en donnant à tous les opérateurs accès à des informations utiles. La Fédération belge du secteur financier, dont l'Union professionnelle du crédit est une composante, s'était prononcée en 2000 contre la création de la centrale positive. La centrale n'a finalement pas créé de distorsions de concurrence et n'a pas pesé sur les parts de marché des grands établissements, qui possédaient déjà des fichiers clients importants leur permettant d'évaluer leurs risques de crédit.

Selon l'Union professionnelle du crédit, avant la mise en place de la centrale des crédits aux particuliers, il était fréquent que des clients omettent des dettes et des engagements de crédit en cours. La centrale permet donc de s'assurer de la crédibilité des informations données par le client qui sollicite un crédit, d'avoir une information exhaustive sur les crédits en cours et leurs caractéristiques et donc d'accroître la confiance entre prêteur et emprunteur.

La loi belge dispose que le prêteur est responsable et qu'il ne peut conclure un contrat de crédit que si l'information à sa disposition lui permet d'estimer que le consommateur sera en mesure d'assumer ses obligations de remboursement. La CCP lui offre donc des informations plus exhaustives pour effectuer ce travail d'analyse et d'évaluation. Elle permet aussi de constater qu'un consommateur ment ou omet des informations sur son endettement.

Ainsi, dix ans après la création de la CCP, l'Union professionnelle du crédit se dit aujourd'hui très satisfaite et favorable à cet outil, qui constitue objectivement une aide à l'analyse de la solvabilité des emprunteurs grâce à une connaissance fiable de leur niveau d'endettement.

Concernant les consommateurs, l'association Test-Achats¹, titulaire du seul siège des consommateurs au sein du comité d'accompagnement de la centrale, a indiqué à vos rapporteurs qu'en 2001 elle prônait de longue date la mise en place d'une centrale positive en Belgique – ce qui n'était pas fréquent en Europe parmi les organisations de consommateurs – en raison de son engagement sur la question du surendettement : sans être une panacée, un « fichier positif » pouvait être un outil supplémentaire de prévention, en permettant aux prêteurs d'améliorer leur analyse individuelle de la solvabilité des emprunteurs. Il s'agissait aussi d'accroître la responsabilité des prêteurs dans la décision d'octroyer un crédit.

¹ Principale association belge de consommateurs, créée en 1957, l'association Test-Achats emploie 362 salariés en équivalents temps plein et édite cinq magazines et deux sites internet. La quasi intégralité de ses recettes provient des cotisations et abonnements, car elle ne sollicite aucune subvention publique.

Test-Achats avait constaté au début des années 2000 que peu de consommateurs cachaient délibérément des informations sur leurs crédits, mais qu'à l'inverse certains prêteurs ne posaient pas beaucoup de questions pour apprécier la solvabilité et que certains intermédiaires, pour que le crédit soit accordé dans leur intérêt commercial, omettaient de mentionner certaines informations communiquées par l'emprunteur.

Selon Test-Achats, la centrale a également été un outil d'égalisation des conditions de concurrence sur le marché du crédit, entre les quatre grandes banques belges, qui détiennent plus de 80 % du marché, et les autres prêteurs. En effet, les grands établissements disposent déjà d'une information sur le marché grâce à leur importante clientèle, alors que les petits établissements ou les établissements nouveaux qui entrent sur le marché ont moins accès à des informations sur les personnes qui leur demandent un crédit. La centrale a ainsi contribué à réduire les disparités d'information entre les prêteurs.

Concernant le droit au respect de la vie privée, la Commission de la protection de la vie privée, placée auprès de la Chambre des représentants, qui en désigne les membres, est compétente pour vérifier, en cas de plainte d'un consommateur, qu'il a été enregistré conformément aux prescriptions légales et réglementaires. Elle a observé qu'une majorité des consommateurs, mais aussi parfois les personnels des prêteurs, ignorent le risque de fichage en cas d'incident de paiement d'un crédit. Le consommateur peut faire mentionner dans la centrale qu'il conteste l'enregistrement d'un incident de paiement. Si la Commission reçoit beaucoup de plaintes concernant un fichage négatif, elle en reçoit peu concernant un fichage positif : il s'agit en général d'erreurs dans les données déclarées par le prêteur.

Historiquement, la Commission de la protection de la vie privée s'était prononcée contre le fichier positif en 1997, au motif qu'il n'était pas utile de « ficher » toute la population ayant un crédit au regard du risque de défaillance, qui est très faible par exemple sur les crédits hypothécaires. Lorsque la création a été annoncée par le gouvernement fédéral en 2000, la Commission a cependant préféré ne pas se prononcer à nouveau, mais elle a obtenu d'être présente au sein du comité d'accompagnement de la centrale. A la fin des années 1990, la centrale dans sa version uniquement négative suscitait environ 450 demandes par an auprès de la Commission, des plaintes pour une moitié et de simples demandes d'informations pour l'autre moitié. Aujourd'hui la centrale suscite environ 300 demandes par an.

Concernant le droit à la vie privée, l'association Test-Achats estime qu'il est respecté grâce à l'effacement organisé des informations enregistrées dans la centrale, y compris pour les incidents non régularisés.

La position de la Commission de la protection de la vie privée a évolué sur la question de l'utilisation du numéro national d'identification des personnes physiques. Elle était autrefois réticente, à l'instar de la Commission nationale de l'informatique et des libertés en France, à son utilisation pour des finalités variées. Elle a changé de position au nom de la fiabilité informatique,

admettant que cet identifiant puisse être utilisé dans différents traitements de données à caractère personnel dès lors que ceux-ci présentaient toutes les garanties requises de sécurité et de confidentialité, ce qui est le cas pour la centrale gérée en vertu de la loi par la Banque nationale de Belgique¹.

Selon l'association Test-Achats, la centrale offre toutes les garanties de confidentialité grâce à un accès strictement encadré, même s'il existe toujours un risque d'utilisation dévoyée par des personnes autorisées. Au-delà de ce risque d'éventuelles consultations isolées à des fins inappropriées, des usages détournés existent aussi. Ainsi, il arrive qu'un créancier quelconque demande à un particulier de lui fournir un relevé de la CCP pour s'assurer de sa solvabilité. Dans le cas d'un bailleur privé par exemple, il sera difficile au locataire demandeur de refuser. La Commission de la protection de la vie privée a aussi mentionné des plaintes visant des employeurs demandant un tel relevé avant l'embauche d'un salarié. Cette pratique semble assez répandue. Selon la Banque nationale de Belgique et Test-Achats, ce biais est toutefois inévitable, car il n'est pas envisageable d'interdire au consommateur d'accéder à ses propres données personnelles.

Le service de médiation Banques, crédit, placement, institué par les professionnels de façon conventionnelle, a indiqué à vos rapporteurs qu'il recevait une proportion croissante de plaintes liées à la centrale des crédits aux particuliers : 0,9 % des plaintes reçues en 2009 et 2,9 % en 2012. Les plaintes les plus fréquentes concernent le refus de crédit dû au fichage à la centrale, puis le manque d'information sur les conditions du fichage, en particulier dans le cas d'un incident de paiement. Quelques plaintes concernent également des déclarations tardives par le prêteur de régularisations d'incidents ainsi que, très rarement, des fichages irréguliers (erreur sur la personne ou les dates).

A la suite d'une étude réalisée en 2011 par la Banque nationale de Belgique ayant montré qu'il existait une corrélation statistique entre les dettes bancaires, téléphoniques et d'énergie et qu'un impayé de facture de téléphone ou d'énergie était un indicateur avancé statistiquement fiable des difficultés financières d'un consommateur, et donc d'un futur incident de remboursement d'un crédit, l'idée avait été envisagée d'intégrer dans la CCP des données sur les incidents de paiement des factures téléphoniques et éventuellement d'autres engagements tels que les défauts de paiement des primes d'assurance. Dans un objectif de meilleure gestion de leurs risques, les établissements de crédit avaient encouragé cette évolution de la CCP. Pour des raisons politiques toutefois, cette idée a été abandonnée par les autorités fédérales belges, face à l'hostilité forte des consommateurs. En effet, outre l'atteinte à la vie privée et le risque d'enregistrement irrégulier de petits impayés téléphoniques, cette évolution pourrait conduire à des refus automatiques de crédit en cas de cumul de plusieurs incidents sans pour autant que la capacité de remboursement du consommateur ait été véritablement évaluée.

¹ La Commission de la protection de la vie privée a toutefois refusé que le fichier dit « ENR », géré conventionnellement par la Banque nationale de Belgique, utilise cet identifiant.

En conclusion, vos rapporteurs ont constaté que la centrale des crédits aux particuliers était aujourd'hui bien admise et ne posait pas de difficultés, compte tenu en particulier de sa gestion rigoureuse et sécurisée par la Banque nationale de Belgique, unanimement saluée.

3. L'impact de la centrale des crédits aux particuliers

Tous les interlocuteurs interrogés par vos rapporteurs ont indiqué qu'il n'était pas possible, statistiquement, d'évaluer la part de surendettement évitée grâce à la mise en place de la CCP et à sa consultation obligatoire avant toute offre de crédit. L'Union professionnelle du crédit a indiqué qu'il n'était pas possible de constituer des statistiques sur le nombre de « crédits de trop » évités grâce à la consultation de la centrale. Il n'existe pas de statistiques sur l'évolution du nombre des refus de crédits depuis la mise en place de la centrale : tout au plus le service de médiation Banques, crédit, placement a-t-il indiqué qu'il recevait un nombre plus important de plaintes de consommateurs pour refus de crédit en raison de la consultation de la centrale¹.

Selon l'observatoire belge du crédit, 88,5 % des incidents bancaires résultent d'accidents de la vie, ce qui tendrait à minorer l'effet du seul excès de crédit dans la survenance d'incidents de remboursement. Selon ce même observatoire, la part des dettes de crédit dans les dossiers de médiation de dettes a diminué par rapport à la part des autres dettes depuis la création de la centrale, ce qui pourrait montrer un effet préventif sur l'excès de crédit. Un tiers des dossiers de règlement collectif de dettes ne comportent pas de contrat de crédit aujourd'hui.

Selon le service public fédéral Économie, la mise en place de la CCP a conduit à une diminution du nombre des contentieux en matière de crédit, jusqu'à l'année 2008 où se sont fait sentir les effets de la crise économique. L'Union professionnelle du crédit a également indiqué à vos rapporteurs que la centrale avait permis de réduire le volume et donc le coût des sinistres et des contentieux suscités par l'exécution de contrats de crédit, de sorte qu'un volume global plus important de crédit a pu être offert aux consommateurs, porteur d'un impact économique positif.

Le taux de défaut de paiement de remboursement de crédit a diminué à compter de la mise en œuvre opérationnelle de la CCP en 2003, de même que le nombre de contrats de crédit défaillants. Ce constat est unanime chez les personnes rencontrées par vos rapporteurs, qui en imputent directement la cause sur la consultation de la centrale. Ces tendances à la baisse se sont cependant inversées à compter de la crise de 2008. Le taux de défaillance des contrats de crédit étaient de 7 % en 2003 et de 4,2 % en 2012. Selon l'Union professionnelle du crédit, le nombre de contrats défaillants²

¹ Le refus de crédit à un consommateur n'a pas légalement à être motivé, mais il doit mentionner les fichiers qui ont été consultés avant la prise de décision.

² Contrats enregistrés dans la centrale faisant l'objet d'un incident non régularisé.

pour le seul crédit à la consommation est passé d'environ 415 000 en 2004 à 385 000 en 2007, avant un retournement en 2008, pour atteindre plus de 440 000 en 2012. On observe une évolution au profil similaire pour le crédit hypothécaire. Ainsi, **si la centrale a pu limiter les défaillances, son effet est effacé désormais par l'impact de la crise économique.**

Selon l'association Test-Achats, la centrale des crédits a également fait évoluer positivement les pratiques bancaires, en ce que les crédits et les autorisations de découvert sont accordés moins automatiquement.

4. Les enseignements à tirer pour le débat français

Votre groupe de travail tire plusieurs enseignements de l'expérience belge de la centrale des crédits aux particuliers, permettant d'éclairer le débat français sur le fichier positif en relativisant certains des avantages attendus comme certaines des difficultés annoncées, sur six aspects particuliers.

Premièrement, **les délais de mise en œuvre opérationnelle d'un registre des crédits et la reprise du stock des crédits en cours paraissent raisonnables.** En effet, il a fallu deux ans à la Banque nationale de Belgique et aux établissements de crédit, entre l'adoption de la loi en août 2001 et la complète capacité opérationnelle de la centrale des crédits aux particuliers en septembre 2003, étant entendu que les dispositions réglementaires nécessaires n'ont été déterminées par un arrêté royal qu'en juillet 2002, pour créer les systèmes informatiques nécessaires et assurer la reprise d'un stock d'environ 7 millions de contrats en cours. Les délais envisagés par le comité Constans de 18 à 24 mois pour la mise en œuvre technique et de deux à trois ans pour la reprise du stock des crédits en cours, sous réserve des conditions de collecte du NIR si celui-ci était retenu comme identifiant, sont ainsi cohérents.

Deuxièmement, **les coûts d'investissement et de fonctionnement de la centrale belge paraissent d'un montant raisonnable,** s'élevant à près de 5 millions d'euros l'un comme l'autre, pour un nombre de contrats enregistrés d'un ordre de grandeur de 10 millions (11 millions de contrats correspondant à 6 millions de personnes). Ce coût de fonctionnement s'explique en partie par des dépenses de personnel réduites, liées à une fiabilité informatique de la centrale fondée sur un identifiant lui-même très fiable et ne nécessitant pas de personnel pour la vérification des enregistrements.

Le comité Constans a formulé ses évaluations de volumétrie grâce notamment à une extrapolation des données belges. Il a évalué que **25 millions de personnes seraient concernées en France par un registre positif,** pour un nombre de 100 millions de lignes enregistrées, incluant les co-emprunteurs, correspondant à un nombre moindre de contrats d'environ 60 à 70 millions. Le rapport du comité Constans se veut prudent quant à ces estimations.

Par conséquent, le coût d'investissement pour la Banque de France peut raisonnablement être évalué, comme le mentionne le rapport du comité Constans, à un montant compris entre 15 et 20 millions d'euros, soit trois à quatre fois le montant dépensé par la Banque nationale de Belgique. Le coût de fonctionnement avancé, de l'ordre de 30 à 35 millions d'euros, semble en revanche proportionnellement assez supérieur au coût de la centrale belge, même s'il est justifié par une incertitude des coûts liés au traitement du droit d'accès des particuliers aux données les concernant et, surtout, par des coûts de fonctionnement plus élevés dans les premières années.

Concernant les coûts d'investissement relevant des établissements de crédit, le chiffre avancé pour la Belgique par l'Union professionnelle du crédit est de plusieurs millions d'euros, sans qu'apparemment une évaluation plus précise ait été effectuée. Tout au plus votre groupe de travail peut-il avancer que l'évaluation de 525 à 820 millions d'euros figurant dans le rapport du comité Constans lui paraît nettement excessive. Quant au fonctionnement, il serait vraisemblablement pris en charge par le biais d'une tarification des enregistrements et des consultations à la charge des établissements, à l'instar de la centrale belge, sur la base du budget de fonctionnement et du nombre des enregistrements et consultations, pour neutraliser le coût pour le gestionnaire.

Troisièmement, **l'identifiant retenu par la centrale des crédits belge en assure la complète fiabilité technique**, sans qu'aucune difficulté apparaisse en dehors de cas très rares d'erreurs d'enregistrement. Selon les interlocuteurs rencontrés par vos rapporteurs, les personnels chargés de la supervision de la centrale n'ont pas à intervenir pour vérifier la qualité des données enregistrées et les plaintes pour des irrégularités d'enregistrement sont peu nombreuses. Ainsi, du point de vue de l'efficacité technique, le numéro d'identification au registre des personnes physiques – équivalent du NIR français – présente toutes les garanties pour un bon fonctionnement d'un tel registre. C'est ainsi la recommandation du comité Constans, sous la condition cependant d'un « double hachage », qui semble techniquement lourd et coûteux, de façon à empêcher toute utilisation détournée du NIR. L'expérience belge illustre la simplicité et la fiabilité de l'utilisation du numéro d'identification, mais il faut admettre que l'opinion publique et les consommateurs belges ne semblent pas aussi sensibles que l'opinion publique française sur les questions de fichiers et de données personnelles.

Quatrièmement, **les risques d'utilisation illicite des données de la centrale des crédits paraissent extrêmement faibles**, de l'avis de tous les interlocuteurs rencontrés par vos rapporteurs. Aucune condamnation n'a d'ailleurs été prononcée sur ce fondement en dix ans. S'il est toujours possible techniquement que, dans un petit établissement moins informatisé, de manière isolée, une personne ait la possibilité de consulter les données individuelles d'une personne enregistrée dans la centrale, ce risque semble néanmoins très minime. Le processus informatique interne des prêteurs paraît organisé d'une manière qui ne permet pas *a priori* ces consultations individuelles. Aussi votre groupe de travail doit-il relativiser les risques d'utilisations détournées et par

conséquent d'atteintes à la vie privée qui pourraient résulter de la mise en place d'un fichier positif. En tout état de cause, en cas d'usage illicite massif par un établissement, en vue par exemple de prospection commerciale, celui-ci serait très vraisemblablement repéré et signalé aux autorités de contrôle, encourageant des sanctions lourdes et dissuasives.

Cinquièmement, la mise en place de la centrale positive belge n'a **pas eu d'impact notable sur l'organisation du marché du crédit** et sur la répartition des parts de marché des opérateurs, selon l'Union professionnelle du crédit elle-même, répondant ainsi aux craintes éventuelles des établissements les plus importants du marché français du crédit. La centrale n'a pas constitué, pour les opérateurs plus petits ou les opérateurs entrant sur le marché, en particulier les opérateurs étrangers, un avantage de concurrence au détriment des opérateurs plus historiques. L'Union professionnelle du crédit considère d'ailleurs que la position actuelle du secteur bancaire français est la même que la sienne avant la mise en place de la centrale des crédits aux particuliers.

Sixièmement, il convient enfin de **reconnaître l'absence d'impact mesurable de la mise en place de la centrale des crédits aux particuliers sur le phénomène de surendettement**. S'il est avéré qu'elle a eu un effet positif sur le nombre des défaillances de remboursement de crédit, cet effet n'a pas résisté à la crise économique à partir de 2008. En outre, il n'existe pas de statistiques globales sur le nombre de crédits refusés depuis la mise en œuvre de la centrale, qui permettrait d'apprécier son effet sur l'octroi excessif de crédit. Un faisceau d'indications peuvent laisser penser qu'un certain nombre de dossiers de règlement collectif de dettes ont vraisemblablement dû être évités, sans qu'il soit possible de l'évaluer d'une quelconque manière. La crise économique apparaît comme un facteur déterminant bien plus important. Alors même que la prévention et la lutte contre le surendettement constituent le premier objectif assigné à la centrale, aucune étude n'a été conduite pour mesurer son efficacité sur ce plan. Dès lors, votre groupe de travail doit admettre qu'il existe un doute sur l'ampleur de l'effet – sans aucun doute réel vis-à-vis de l'excès de crédit – du fichier positif sur le surendettement.

IV. LES POSITIONS EN PRÉSENCE DANS LE DÉBAT FRANÇAIS

Afin de **forger son opinion à la lumière de tous les arguments en présence dans le débat récurrent sur le fichier positif**, votre groupe de travail a entendu en audition l'ensemble des parties prenantes concernées : associations de consommateurs, représentants des banques et établissements de crédit, professions juridiques, Banque de France, Commission nationale de l'informatique et des libertés...

A. LES ASSOCIATIONS DE CONSOMMATEURS

Votre groupe de travail a particulièrement tenu à convier en audition toutes les organisations nationales agréées de consommateurs concernées par le débat sur le fichier positif¹. Par ailleurs, il a également souhaité entendre l'Association française des usagers des banques (AFUB).

1. L'hostilité des deux grandes associations de consommateurs

En premier lieu, les deux principales associations généralistes de consommateurs, UFC-Que Choisir et l'association Consommation, Logement et Cadre de Vie (CLCV), ont fait part à vos rapporteurs de leur claire hostilité à la création d'un registre national des crédits aux particuliers.

Avant toute réflexion sur la mise en place d'un tel registre, UFC-Que Choisir estime nécessaire de disposer d'un recul suffisant sur les effets de la réforme du crédit à la consommation de 2010 et d'interdire le lien entre une carte de fidélité de magasin et un crédit renouvelable. Elle considère que les sociétés de crédit, dont le modèle économique repose sur des taux d'intérêt élevés, ne font pas un travail suffisant d'évaluation de la solvabilité avant d'octroyer un crédit à la consommation et que les contrôles de la DGCCRF et de l'Autorité de contrôle prudentiel sont insuffisants pour que la réforme de 2010 soit respectée. Elle est favorable à une solution simple consistant à présenter obligatoirement les trois derniers relevés de compte de l'emprunteur en cas de demande de crédit à la consommation, de façon à mieux apprécier sa solvabilité. Elle s'inquiète des usages détournés possibles des informations du « fichier positif », par exemple un bailleur souhaitant connaître la capacité financière d'un candidat locataire. Enfin, selon elle, **l'essentiel du surendettement ne résulte pas de l'excès de crédit, mais des accidents de la vie**, qui privent le consommateur des revenus qui lui permettent d'honorer ses engagements financiers, de sorte que l'utilité du fichier positif est réduite.

UFC-Que Choisir insiste ainsi sur les problèmes liés aux techniques de commercialisation de certains crédits à la consommation, car le travail des prêteurs lui semble fait sérieusement pour les crédits immobiliers.

L'association CLCV a toujours été hostile à la mise en place d'un fichier positif, en raison de **l'atteinte aux libertés** qu'il représentait. Un tel fichier, même s'il est d'abord limité aux crédits, pourrait en outre s'étendre à d'autres domaines (dettes de loyer, impayés téléphoniques). De plus, comme les causes du surendettement ne sont pas exclusivement liées au crédit, un tel outil n'aurait qu'une utilité assez réduite. A l'inverse, le fichier positif ne faciliterait pas l'accès au crédit des personnes les plus précaires, qui en sont déjà exclues : l'enjeu pour elles est de développer le microcrédit social.

¹ Sur les dix-sept associations nationales agréées pour la défense des consommateurs, les associations spécialisées dans le domaine du logement et du transport n'ont pas été conviées. Sur les quatorze associations restantes concernées, onze ont répondu positivement.

Outre les extensions possibles si un tel fichier était créé, avec un **risque de « fichage » généralisé des consommateurs**, CLCV craint aussi son **utilisation à des fins commerciales**, en dépit d'une gestion par la Banque de France. Aujourd'hui, les grandes banques disposent déjà de fichiers légaux concernant leurs clients, qui comprennent bien plus d'informations que celles qui figureraient dans le fichier positif et qui donc demeureront.

Siégeant au sein du comité Constans, CLCV avait proposé une solution de substitution, avec une carte sur le modèle de la carte Vitale, qui permettrait à un emprunteur de fournir à un prêteur toutes les informations utiles en matière de crédit, de sa seule initiative, sans que le prêteur puisse directement librement accéder aux données. Cette solution n'a pas été retenue.

Comme UFC-Que Choisir, CLCV estime qu'il faudrait prendre le temps d'évaluer les effets de la réforme de 2010 du crédit à la consommation, qui était selon elle une bonne réforme, avant de décider s'il convient de créer un fichier positif.

CLCV indique, en outre, qu'il faut écarter l'argument selon lequel la France serait en retard en Europe au motif que la majorité des pays disposent déjà d'un fichier positif. En effet, dans la plupart des cas, la prévention du surendettement n'est pas un objectif du fichier, comme on le revendique en France. Les fichiers étrangers ont généralement une finalité bien différente.

Selon CLCV, le problème de fond en matière de crédit réside dans le développement d'une **société d'hyperconsommation**, qui incite à consommer toujours plus et qui a donc besoin de développer et faciliter le crédit. Or, le pouvoir d'achat stagne aujourd'hui, ce qui rend l'achat à crédit plus attractif. Dans ces conditions, il est préférable que les familles modestes ne puissent pas entrer dans le système normal du crédit, en particulier le crédit renouvelable, accordé trop facilement. **Le problème du pouvoir d'achat ne doit pas se régler par un développement du crédit mais par une hausse des salaires.**

En tout état de cause, les pratiques discutables de certaines sociétés de crédit perdurent : harcèlement commercial, offres non sollicitées, publicité omniprésente, prospection commerciale régulière à base de « crédit gratuit », de façon à capter de nouveaux clients... Il est nécessaire de mieux contenir ces pratiques.

L'Organisation générale des consommateurs (ORGECO), également association généraliste de défense des consommateurs, soutient en revanche de longue date la mise en place du fichier positif, même **s'il ne pourra être utile qu'à l'égard du surendettement dit actif**. Certes, il convient d'éviter tout risque de dérive, en particulier l'utilisation du fichier à des fins de démarchage commercial. Pour autant, ce serait un réel outil de prévention, compte tenu des pratiques de certaines sociétés de crédit qui ne vérifient pas suffisamment sérieusement la solvabilité financière de leurs clients.

2. L'hostilité des associations proches du mouvement syndical

En deuxième lieu, les trois associations de consommateurs proches du mouvement social et syndical entendues par vos rapporteurs se sont opposées à la création du fichier positif : l'Association Léo Lagrange pour la défense des consommateurs (ALLDC), l'Association pour l'information et la défense des consommateurs salariés (INDECOSA-CGT) et l'Association Force ouvrière Consommateurs (AFOC)¹.

INDECOSA rappelle que les trois quarts des cas de surendettement résultent d'accidents de la vie, de sorte que le fichier positif serait peu utile économiquement pour prévenir ce phénomène. Il imposerait de « fichier » pas moins de 25 millions de personnes pour prévenir au mieux 30 000 cas de surendettement, ce qui est **manifestement disproportionné**, sans compter un coût important. Il serait plus pertinent d'exiger la présentation de trois relevés de compte en cas de demande de crédit. Plus largement, il est nécessaire de mieux appliquer les textes et de mieux former les vendeurs de crédit.

L'AFOC considère qu'il existe un fort consensus contre le fichier positif. Ce projet est une **réponse technicienne à un problème économique et social**. Si le fichier comporte peu de données, il sera inefficace, et s'il en comporte beaucoup, il sera liberticide. Elle insiste également sur les accidents de la vie pour expliquer le surendettement. L'AFOC ajoute que les personnes en situation financière difficile et menacées de surendettement n'ont pas besoin d'être « fichées », mais d'être accompagnées socialement. A cet égard, le microcrédit social mérite d'être développé pour ces publics en général exclus des circuits classiques du crédit. La situation concrète des personnes surendettées résulte d'abord de l'insuffisance de leurs ressources mensuelles.

L'ALLDC estime qu'**un tel outil ne correspond pas à l'objectif de prévention du surendettement**, car il ne concerne que les dettes bancaires, alors que ce sont de plus en plus les dettes de la vie courante qui conduisent au surendettement. Il serait en outre disproportionné, *a fortiori* dans un contexte de grave crise économique. Il faut en revanche développer l'éducation à la consommation et au crédit auprès de la population. Pour mieux prévenir le surendettement par excès de crédit, il faudrait rendre le crédit moins facile.

Toutes ces associations insistent sur **la problématique du crédit sur le lieu de vente, certains vendeurs pouvant être davantage tenus de placer des crédits que de vendre les produits eux-mêmes**. Il s'agit du plus grave dysfonctionnement, en raison du conflit d'intérêts du vendeur, qui doit vendre le crédit et non pas empêcher son client de l'obtenir.

Par ailleurs, elles considèrent qu'avant de trancher la question du fichier positif, il est nécessaire d'avoir du recul sur les effets de la réforme de 2010 du crédit à la consommation et de correctement appliquer les textes.

¹ L'Association Étude et Consommation (ASSECO-CFDT) et l'Association de défense, d'éducation et d'information du consommateur (ADEIC) n'étaient pas présentes.

3. L'approbation majoritaire des associations familiales

En troisième lieu, sur les cinq associations familiales agréées au titre de la défense des consommateurs reçues par votre groupe de travail¹, quatre se sont exprimées, de façon plus ou moins appuyée, en faveur du fichier positif : Familles de France, Familles rurales, le Conseil national des associations familiales laïques (CNAFAL) et la Confédération nationale des associations familiales catholiques (CNAFC). Seule la Confédération syndicale des familles (CSF) a fait part de sa désapprobation.

Favorable au fichier positif, Familles rurales estime néanmoins qu'il ne pourra pas enrayer significativement le surendettement, compte tenu de l'importance des accidents de la vie dans l'origine de ce phénomène. Un registre des crédits aurait néanmoins une vocation pédagogique, en informant le prêteur, une vocation préventive, en donnant une connaissance du niveau d'endettement et en empêchant le crédit excessif, et une vocation curative, à l'égard des personnes qui continuent à solliciter des crédits et à qui ils seraient plus facilement refusés. Il permettrait aussi d'engager la responsabilité du prêteur pour soutien abusif, car celui-ci ne pourrait plus invoquer l'omission voire la dissimulation de l'emprunteur pour se soustraire à sa responsabilité. Plus généralement, un tel registre devrait permettre de **contenir le phénomène plus large de « mal endettement »**, c'est-à-dire un niveau et des modalités d'endettement qui, sans nécessairement conduire au surendettement, ne sont pas adaptés aux besoins et capacités de l'emprunteur. Le registre devrait ainsi jouer un rôle d'alerte. Familles rurales est par ailleurs opposée à l'inscription dans le registre des personnes qui se portent caution à l'occasion d'un crédit, ainsi qu'à l'utilisation du registre à des fins de prospection commerciale.

Familles de France est favorable à la mise en place d'un registre des crédits aux particuliers, car c'est un des moyens de prévenir le surendettement, alors que le FICP montre ses limites sur ce point. Elle partage globalement les conclusions du comité Constans. Un tel registre permettrait en particulier de **traiter la situation des ménages les plus en difficulté financièrement**, qui sont tentés de dissimuler pour pouvoir obtenir un crédit. L'accès au crédit sera moins facile pour les personnes modestes.

Considérant qu'aucune réforme jusqu'à présent n'a permis de juguler le surendettement et qu'un ménage ne peut pas durablement vivre à crédit, le CNAFAL estime que le bilan coût-avantage du fichier positif est intéressant, d'autant qu'un tel outil existe déjà dans la grande majorité des pays européens. Si le crédit n'est pas le facteur unique du surendettement, il en est un facteur aggravant, dans un contexte où, de plus ou plus, on compense une perte ou une insuffisance de revenus par l'accumulation de crédits. Les grandes banques sont hostiles au fichier positif car elles disposent déjà de leurs fichiers clients. Un tel registre devrait avoir trois objectifs : améliorer l'accès au crédit des ménages, instaurer davantage de concurrence sur le marché du crédit et surtout

¹ L'Union nationale des associations familiales (UNAF) n'était pas présente.

prévenir le surendettement. La réforme du crédit à la consommation en 2010 est restée incomplète, car elle n'a pas responsabilisé suffisamment le prêteur, qui peut toujours se défaire sur la mauvaise foi du consommateur qui ne l'a pas complètement informé sur sa solvabilité : le registre permettrait d'avoir une **information fiable et exhaustive**, de sorte que l'on pourrait vérifier plus facilement, y compris en cas de contentieux, si le prêteur a effectué les diligences requises avant d'octroyer un prêt. Au demeurant, un certain nombre de prêteurs ne procèdent pas à des vérifications suffisantes avant d'octroyer un prêt. La création d'un tel fichier serait certes coûteuse, mais il s'agirait d'un investissement sur le long terme. Quant au débat sur l'atteinte à la vie privée, le CNAFAL fait observer qu'il existe déjà au sein des banques des fichiers sur les clients. Il approuve, enfin, les conclusions du comité Constans, en particulier l'identifiant retenu -le NIR faisant l'objet d'un double « hachage »- et les sanctions pénales en cas d'utilisation illicite du registre.

La CNAFC approuve également la création d'un registre des crédits aux particuliers, qui permettrait de **responsabiliser davantage le prêteur et l'emprunteur**. Il conviendrait de renforcer les obligations du prêteur avant sa décision d'octroi du prêt. La consultation du registre serait obligatoire, sous peine de sanctions, de sorte qu'il doit fonctionner en permanence et en temps réel. L'objectif est de freiner le surendettement. Compte tenu du caractère pédagogique de cet outil de prévention, il n'y a pas lieu de craindre d'atteinte aux libertés publiques.

A l'inverse, la CSF a exprimé une forte hostilité au fichier positif, considérant qu'il ne permettrait pas de lutter contre le surendettement, car il est impossible d'empêcher ou d'anticiper les accidents de la vie. Le fichier pose en outre un réel problème de protection de la vie privée et des données personnelles, car il ne sera pas possible d'empêcher sa consultation à d'autres fins. Dès lors qu'il s'agit d'un **outil inefficace et disproportionné**, il convient de recourir à d'autres dispositifs pour lutter contre le surendettement et l'excès de crédit, notamment un meilleur encadrement des pratiques bancaires, la mise en place dans la loi d'un devoir de conseil du prêteur vis-à-vis de l'emprunteur ou encore une analyse de solvabilité de l'emprunteur plus approfondie à l'aide d'informations et de documents plus nombreux. Imposer un devoir de conseil permettrait aussi d'engager la responsabilité du prêteur pour défaut de conseil dans l'octroi d'un prêt excessif ou inapproprié. La CSF estime que le FICP n'est pas aujourd'hui consulté systématiquement, malgré l'obligation légale, en particulier dans le cadre du crédit sur le lieu de vente : il en serait de même en cas d'obligation de consultation d'un fichier positif. En outre, concernant l'exemple de la Belgique, la CSF relève que le surendettement s'accroît depuis 2008, montrant l'inefficacité du fichier positif.

Les associations familiales favorables au fichier positif estiment que, si le fichier positif n'est certes pas une solution miracle, il constituerait un outil supplémentaire utile, parmi d'autres, dans la politique de prévention et de lutte contre le surendettement.

4. L'opposition de l'association des usagers des banques

Quant à l'AFUB -qui ne dispose pas du statut d'organisation agréée pour la défense des consommateurs-, elle a exprimé devant vos rapporteurs son opposition à la mise en place du fichier positif. Elle estime qu'un tel outil accroîtrait le phénomène de sélection des consommateurs dans l'accès au crédit et servirait les intérêts commerciaux de certaines entreprises. Ce registre serait disproportionné par le nombre de personnes enregistrées, alors qu'il n'y a plus beaucoup de personnes qui font un recours excessif au crédit. L'AFUB estime que le fichier positif est **une vieille solution qui n'est plus adaptée aux enjeux actuels du marché du crédit**. Il conviendrait plutôt de mieux contrôler l'application de la législation et, par exemple, de rendre obligatoire la présentation des trois derniers relevés de compte pour toute demande de crédit.

B. L'ASSOCIATION CRESUS

Historiquement, l'association Chambre régionale du surendettement social (CRESUS) a été créée en 1992 en Alsace pour accueillir les personnes en situation d'endettement ou de surendettement, leur proposer des groupes d'échange et de parole ainsi que les accompagner dans les procédures. Un espace de formation organise, sur ce thème, des stages accessibles aux bénévoles, associations, collectivités publiques et entreprises d'insertion. La création en 2004 de la Fédération française des associations CRESUS a permis de généraliser cette expérience.

Les travaux conduits par votre groupe de travail ont confirmé que, si on peut observer le maintien de réticences à l'égard d'un registre positif de la part des principales associations de défense des consommateurs, la création d'un tel registre recueille l'assentiment d'un grand nombre d'**acteurs de la vie sociale**. Tel est le cas de l'association CRESUS, engagée depuis longtemps en faveur du fichier positif.

1. Prévenir le surendettement tout en favorisant un meilleur accès au crédit pour ceux qui en sont exclus

Les informations transmises par l'association CRESUS à votre groupe de travail s'ordonnent autour d'une idée : la possibilité de **concilier la diminution du surendettement avec un développement plus équilibré du crédit à la consommation**.

L'association a tout d'abord rappelé que l'Allemagne disposait d'un registre positif depuis 1928, avant de s'appuyer sur les analyses de la Cour des comptes pour souligner que les accidents de la vie ne sont pas la principale cause du surendettement. Le représentant de CRESUS a ensuite exprimé ses réserves à l'égard du moyen alternatif au registre positif qui consisterait à

instituer l'obligation de fournir les trois derniers extraits bancaires pour toute demande de crédit en considérant cette dernière solution comme désuète et difficile à mettre en œuvre.

Illustrant le drame que constitue le surendettement ou le mal endetté, CRESUS a estimé que, sur dix suicides en France, deux sont imputables à des difficultés financières.

En outre, chiffrant à 40 % le taux d'exclusion du crédit en France, contre 25 % dans les pays comparables, l'association CRESUS a souligné que seuls neuf millions de consommateurs accèdent en France au crédit à la consommation, ce qui lui apparaît comme une proportion trop réduite. Ainsi, les seniors et les parents empruntent pour aider leurs enfants qui sont au chômage et n'ont pas, de ce fait, accès au crédit.

Enfin, estimant très opportune la réforme des taux d'usure, CRESUS a plaidé pour une plus grande concurrence sur le marché du crédit en indiquant que, grâce à la mise en place d'un fichier positif, de nouveaux acteurs ont pu s'installer sur le marché belge du crédit.

2. Une économie d'un milliard par an d'effacement de dettes et une baisse de 1 % du taux du crédit à la consommation

Selon les estimations fournies par CRESUS, le coût initial de mise en œuvre du fichier positif pour un établissement financier devrait correspondre à un investissement d'environ 2 millions d'euros. Pour la centaine d'organismes concernés le coût total devrait donc avoisiner 200 millions d'euros, auquel s'ajoutent les charges de mise en place et de gestion du fichier par la Banque de France, évaluées à 20 millions d'euros en investissement et à 30 millions d'euros en gestion annuelle.

Ces coûts seraient supportés par les établissements financiers sous forme de charges d'amortissement et d'une refacturation par la Banque de France. Les calculs de CRESUS, fondés sur l'hypothèse d'un amortissement sur sept ans, aboutissent à une estimation annuelle de 61 millions d'euros pour la communauté financière, se partageant à peu près également entre coûts de gestion et amortissements annuels.

Au regard de ces coûts, CRESUS rappelle que 210 000 nouveaux surendettés chaque année déclarent en moyenne, selon les statistiques de la Banque de France, 34 000 euros de créances bancaires et non bancaires. Selon l'association, cet encours d'endettement devrait être ramené progressivement, grâce à la mise en œuvre d'un registre positif, à 20 000 euros – soit un montant proche du niveau constaté aux Pays-Bas (18 000 euros) et en Belgique (15 000 euros). Cela représente, à terme, une diminution annuelle de 2,9 milliards d'euros d'encours de dettes sur lesquels les créanciers subissent une perte d'environ 50 % et supportent une charge de gestion de l'ordre de 1 % de l'encours géré.

CRESUS conclut que **la création d'un registre positif aurait un impact positif net pour la collectivité largement supérieur à un milliard d'euros chaque année**. De plus, le registre positif devrait permettre une baisse de l'ordre de 1 % du prix du crédit en France du fait de l'amélioration des conditions de concurrence.

L'association fait cependant observer que ces gains dépendront de la rapidité de mise en œuvre du fichier. De ce point de vue, CRESUS estime que l'utilisation du NIR constituerait un handicap, car son intégration dans le fichier ne serait que très progressive, les dossiers actuels ne disposant pas de cette information. L'emploi d'un tel identifiant sécurisé, à la place de celui qui est utilisé couramment par les banques pour les ouvertures de compte (identifiant FICOBA), pourrait décaler de plus de cinq ans les avantages estimés ci-dessus. **CRESUS estime donc que le choix de l'identifiant FICOBA qui donne techniquement satisfaction permettrait de donner rapidement sa pleine efficacité à la mise en œuvre d'un registre positif dont l'association préconise la fusion avec le FICP.**

C. LES BANQUES ET LES SOCIÉTÉS DE CRÉDIT

1. Les prêteurs et la création du registre positif en 2009

En 2009, au cours des travaux préparatoires de la loi dite « Lagarde » du 1^{er} juillet 2010 portant réforme du crédit à la consommation, la commission spéciale¹ chargée au Sénat d'examiner ce texte avait constaté :

– d'une part, l'opposition de la Fédération bancaire française (FBF) à l'institution d'un tel fichier ;

– et, d'autre part, que l'Association française des sociétés financières (ASF) n'avait, compte tenu des positions divergentes de ses membres, formulé aucune position officielle sur la question.

2. Le maintien en 2012 de l'hostilité de la Fédération bancaire française et des acteurs traditionnels du crédit

A titre liminaire, vos rapporteurs relèvent que l'ASF, qui regroupe les sociétés spécialisées de crédit, demeure à ce jour sans position officielle, compte tenu de la pérennité des divergences entre ses membres.

¹ Rapport n° 447 (2008-2009) de M. Philippe Dominati, fait au nom de la commission spéciale.

a) Les objections et les propositions alternatives de la Fédération bancaire française

La FBF a d'abord, le 4 décembre 2012¹, publiquement regretté que l'enquête publiée par la Banque de France en 2011 n'intègre plus, comme les précédentes, une analyse précise des causes du surendettement. En 2007, il avait été estimé que dans les trois quart des cas, le surendettement était lié à un accident de la vie (chômage, divorce, maladie, décès du conjoint), entraînant une baisse de ressources.

Elle propose ensuite trois principaux axes d'amélioration pour lutter contre le surendettement :

- accompagner socialement les ménages en difficulté en développant des partenariats avec les acteurs sociaux locaux ;
- favoriser l'éducation budgétaire et financière dès le plus jeune âge ;
- améliorer le fonctionnement du FICP en prenant en compte les impayés (impôts, loyers, électricité...), qui sont très souvent les premiers signes de fragilité d'un ménage bien avant l'incident de crédit.

La FBF conteste enfin la pertinence de la création d'un registre positif en soulignant qu'il s'agit d'une réponse inefficace pour prévenir les accidents de la vie générant une baisse de ressources chez les ménages.

En résumé, on peut noter que **l'opposition de la FBF à l'égard du registre positif est essentiellement fondée sur l'affirmation d'un lien entre le surendettement et les accidents de la vie**. Toutefois l'existence de cette relation repose sur une étude faite par la Banque de France en 2007, contestée par la Cour des comptes, et dont le suivi a été abandonné par la suite.

b) Les indications complémentaires apportées par BNP Paribas Personal Finance

Selon les indications spécifiques apportées à votre groupe de travail par cet établissement, un registre des crédits ne serait que peu efficace pour réduire le surendettement :

- il permettrait certes de diminuer la fraude (falsifications d'identité, fausses déclarations) ainsi que d'améliorer la détection des endettés compulsifs (vérification des déclarations d'engagements de crédit, mise à jour accrue des informations du registre), diminuant ainsi le nombre et l'exposition médiatique de dossiers dramatiques ;

- toutefois, aucun registre ne pourra jamais présumer de la dégradation future d'un emprunteur liée au contexte économique (baisse de revenus, hausse des charges) et des aléas de la vie d'un emprunteur (chômage, décès, maladie, accident dans le foyer, divorce, séparation, addictions...).

¹ La position de la Fédération bancaire française est consultable à l'adresse suivante : <http://www.fbf.fr/fr/espace-presse/fiches-reperes/surendettement/lutter-contre-le-surendettement>

De façon plus technique, cet établissement de crédit conteste l'argument selon lequel, dans les pays où a été mis en place un registre positif, on constate de plus faibles encours de surendettement qu'en France. En effet, en prenant l'exemple de la Belgique, il fait valoir que les statistiques d'endettement moyen dans ce pays concernent tous les dossiers en cours :

– ceux qui, en fin de traitement, ne comportent plus que de faibles dettes non apurées ;

– et ceux qui viennent d'être déclarés avec une dette globale très importante.

En revanche, les enquêtes françaises recensent le niveau d'endettement au moment de la recevabilité du dossier où ce niveau est le plus élevé. Il conclut que si la même définition devait s'appliquer en France, les niveaux d'endettement seraient sans doute très proches.

3. L'évolution du point de vue de certains établissements de crédit depuis deux ans

Plusieurs établissements de crédit ont évolué dans leur approche du registre positif. Telle est une des principales observations qui se dégagent de l'audition par votre groupe de travail d'une vingtaine de représentants d'établissements financiers ainsi que des principales organisations professionnelles du secteur bancaire. Ces auditions effectuées sous forme de table ronde ont, en même temps, permis de confronter directement certains arguments importants comme la possession et l'utilisation de fichiers positifs privés par certains prêteurs, dans la pratique actuelle.

a) Le Crédit Mutuel

Comme l'ont indiqué ses représentants, qui ont regretté que le comité de préfiguration du registre positif n'ait pas suffisamment consulté certains acteurs majeurs du crédit à la consommation, **le Crédit Mutuel a évolué depuis deux ans dans sa réflexion sur le fichier positif.**

Son analyse pragmatique et actualisée l'amène à constater la baisse du revenu des ménages en phase de crise, ce qui conduit cet établissement à préconiser le maintien de la possibilité de proposer un crédit sur le lieu de vente pour préserver le moteur essentiel de la demande dans une phase d'atonie de la consommation.

En même temps, il estime que, désormais, le surendettement n'est ni actif ni passif mais « contraint », ce qui rend **plus nécessaire que jamais la mise en place d'un dispositif d'alerte** ; dans ce contexte, les craintes formulées antérieurement sur la complexité d'un registre positif passent au second plan et le Crédit Mutuel estime qu'il convient d'**accorder la priorité au repérage du « mal endettement ».**

Les représentants de la Confédération nationale du Crédit Mutuel ont souligné qu'en pratique, au moment de l'octroi du crédit, **85% des dossiers**

omettent l'existence de prêts et que 50% des demandes auraient été refusées si les clients avaient déclaré leurs encours réel : le dispositif actuel a donc un rôle préventif insuffisant.

Ils ont également exprimé des réserves à propos de la suggestion qui consiste à exiger la fourniture des trois derniers relevés bancaires : en effet, un Français sur deux a au moins deux comptes bancaires et l'ouverture d'un compte est un moyen utilisé par les ménages en difficulté pour « finir les fins de mois difficiles » avec une ligne de crédit supplémentaire.

Enfin, le Crédit Mutuel a estimé que l'identifiant retenu par le comité de préfiguration était une solution techniquement pertinente mais qui implique un important travail de mise en œuvre. Compte tenu des enjeux, il estime qu'un identifiant dérivé du NIR est le seul identifiant fiable permettant d'éviter les homonymies. A l'inverse, le FICOBA est avant tout un fichier d'ordre fiscal, qui repose sur des données d'état civil insuffisamment contrôlées. Par ailleurs, à ce stade, il n'est pas dimensionné pour recevoir un nombre aussi important de transactions et, surtout, il ne permet pas une restitution en temps réel, fonctionnalité capitale pour l'exercice des activités de crédit, notamment sur le lieu de vente.

b) La Banque postale

Nouvel entrant, depuis deux ans, dans le crédit à la consommation, la Banque Postale, d'après les indications de sa représentante :

– refuse environ 60 % des demandes de rachat de crédit après avoir analysé la solvabilité des emprunteurs et constate à cette occasion que bien des crédits ont été accordés à tort ;

– souligne l'importance d'un mal endettement latent qui ne se confond pas avec le surendettement et se traduit par **une fragilité financière accrue des classes moyennes** ; or l'ampleur de ce phénomène **ne se manifeste pas dans le FICP** ;

– rappelle que les deux principaux opérateurs du crédit à la consommation utilisent leurs propres fichiers positifs autorisés par la CNIL.

Résumant son propos, la représentante de la Banque Postale a estimé paradoxal de contester l'usage généralisé des outils de recensement aujourd'hui à la disposition des prêteurs qui dominent le marché du crédit à la consommation : « *Ceux qui le refusent l'ont fait* ».

Il convient de noter que le représentant de BNP Personal Finance a répondu à cet argument en indiquant : « *C'est bien parce que nous utilisons les fichiers positifs que nous constatons que leur efficacité est insuffisante* ».

Pour sa part, le représentant de Crédit agricole SA a affirmé que les 39 caisses de Crédit agricole de plein exercice, qui représentent au total dix millions de clients, sont des concurrents et ne procèdent pas au partage de leurs fichiers clients. Opposé au principe même du registre positif, il a cependant préconisé, si ce dernier doit être mis en place, d'appliquer les recommandations techniques du comité Constans pour éviter les « doublons ».

c) La Banque Accord

Le représentant de la Banque Accord, filiale du groupe Auchan, a présenté des statistiques récentes sur la base de 165 derniers dossiers de surendettement reçus par cet établissement en indiquant :

- d'abord qu'un seul emprunteur sur les 165 avait déclaré la totalité de ses emprunts au moment de la souscription de crédit ;

- et que si la banque avait disposé d'un fichier positif, elle aurait été conduite à refuser d'octroyer le crédit dans 154 cas sur les 165.

Il a également estimé que le fichier positif avait une influence sur le montant de l'endettement qui avoisine, en France, 41 700 euros après avoir doublé au cours des dernières années.

Les grands acteurs du crédit renouvelable

Afin de mieux situer les enjeux sous-jacents aux interventions des établissements entendus par le groupe de travail, on peut se référer au rapport Athling sur le crédit renouvelable qui présentait, fin 2008, les **deux grandes familles d'acteurs sur le marché du crédit renouvelable** en distinguant les établissements de crédit (banques, établissements de crédit spécialisés) et les entreprises du commerce et de la distribution ayant une activité significative en matière de crédit. Ces dernières ont créé une société commune avec un établissement de crédit spécialisé (voir le tableau ci-dessous), les autres ont passé des accords commerciaux de distribution avec ces mêmes acteurs.

Société commune entre des entreprises du commerce et de la distribution, et les établissements de crédits spécialisés

Entreprises du commerce et de la distribution	Raison sociale de la société commune	Capital détenu	Établissements de crédit spécialisés
Distributeurs à dominante alimentaire			
Auchan	Banque Accord	100 %	
Carrefour	S2P Carrefour	60 %	Cetelem (40 %)
Casino	Banque Casino	60 %	LaSer Cofinoga (40 %)
Distributeurs spécialisés			
But	Fidem	49 %	Cetelem (51 %)
Castorama	Crealfi	49 %	Sofinco (51 %)
Conforama	Facet	0,3 %	Cetelem (99,7 %)
Darty	Menafinance	50 %	Sofinco (50 %)
Décathlon	Alsolia	64 %	Sofinco (36 %)
Ikea	Norrsken	49 %	Cetelem (51 %)
Vente par correspondance			
3 Suisses International	Cofidis S.A.	85 %	Cetelem (15 %)
Camif	C2C	34 %	Cofidis S.A. (66 %)
Quelle	Compagnie De Gestion des Prêts	50 %	LaSer Cofinoga (50 %)
Constructeurs automobile			
PSA	Crédipar	100 %	
Renault	Diac	100 %	

Source : Rapports annuels des entreprises du commerce et de la distribution

Le tableau suivant, tiré du même rapport de décembre 2008, précise les relations entre les banques et les établissements de crédit spécialisés.

Relations entre les banques et les établissements de crédit spécialisés concernant le crédit renouvelable

Banques	Qui porte les encours ?	Qui gère les encours ?	Type de partenariat
Banques Populaires	Natixis Financement	Natixis Financement	Co-entreprise avec Cetelem
BNP Paribas	BNP Paribas	Cetelem + BNP Paribas	Sous-traitance
Caisse d'Épargne	Natixis Financement	Natixis Financement	Co-entreprise avec Cetelem
Crédit Agricole	Caisses Régionales	Sofinco + Caisses Régionales	Sous-traitance
Crédit Mutuel	Fédérations Régionales	Fédérations Régionales	
LCL	LCL	Sofinco + LCL	Sous-traitance
Société Générale	Sogefinancement	Sogefinancement + Franfinance	Co-entreprise avec Franfinance

Source : Rapports annuels des entreprises du commerce et de la distribution, Analyses Athling Management

D. LES REPRÉSENTANTS DU COMMERCE ET DE LA DISTRIBUTION

Entendu par votre groupe de travail, le Conseil du commerce de France – organisation qui regroupe différentes fédérations professionnelles du secteur du commerce et de la distribution¹ – est **favorable à la mise en place d'un registre national des crédits aux particuliers**, car il constituerait un outil utile pour vérifier la solvabilité des emprunteurs.

Le Conseil du commerce de France est concerné par la question du fichier positif en raison de l'existence de **filiales bancaires dans les grands groupes de distribution, qui sont chargées de la distribution du crédit à la consommation sur les lieux de vente**, comme l'illustre l'encadré ci-dessus.

Pour autant, le registre des crédits ne devrait pas pouvoir être utilisé à des fins de prospection commerciale, mais uniquement afin de lutter contre le surendettement en améliorant l'analyse de solvabilité des emprunteurs par les prêteurs. La prospection commerciale à partir du registre devrait donc être interdite et sanctionnée.

Comme le prêteur est soumis, depuis l'entrée en vigueur de réforme du crédit à la consommation de 2010, à une obligation de vérification de la solvabilité, il a besoin pour sécuriser ses offres de crédit aux particuliers de disposer des informations les plus fiables, ce que permettrait un registre des

¹ Près d'une quarantaine, dont notamment la Fédération des entreprises du commerce et de la distribution et la Fédération du e-commerce et de la vente à distance.

crédits pour les charges de crédit. Le Conseil du commerce de France estime que l'obligation de vérification de la solvabilité ne peut pas être remplie de manière optimale sans la création d'un tel registre. En effet, on constate une sous-déclaration des crédits en cours dans les demandes de crédit, alors même que le client doit certifier sur l'honneur les informations qu'il donne.

Selon le Conseil du commerce de France, la réforme du crédit de 2010 a conduit à une chute du nombre de dossiers de crédit dans les circuits de la distribution à crédit.

Le Conseil du commerce de France estime que le compromis trouvé au sein du comité Constans est satisfaisant en l'état. Concernant toutefois la question de l'identifiant, il ne comprend pas pourquoi la piste des données d'état civil, à l'instar du fichier des comptes bancaires (FICOBA), n'a pas été davantage explorée. Les risques de doublons et d'erreurs seraient résolus par de simples vérifications auprès des clients. Le choix du NIR serait lourd et coûteux pour les établissements de crédit en raison de la nécessité de collecte du NIR pour la reprise du stock des contrats en cours.

Enfin, concernant les informations sur les contrats à intégrer dans un éventuel registre, le Conseil du commerce de France estime suffisant de ne mentionner que les crédits les plus significatifs, comportant les montants les plus importants, à l'exclusion des petits crédits ou des crédits renouvelables non utilisés.

E. LA BANQUE DE FRANCE

La Banque de France a largement fait connaître son hostilité à la mission qui pourrait lui être confiée de gérer un registre national des crédits aux particuliers, sur le modèle de la centrale belge des crédits aux particuliers. Vos rapporteurs ont eu l'occasion de rencontrer à plusieurs reprises des représentants de la Banque de France et d'échanger avec eux de manière approfondie.

La Banque de France a insisté sur le fait que le crédit excessif, qui pourrait être évité grâce au fichier positif, n'est le facteur explicatif exclusif du surendettement que dans 13 % des dossiers, soit 20 000 à 30 000 dossiers par an, quand bien même les dettes de crédits à la consommation sont présentes dans neuf dossiers sur dix. Elle estime par conséquent que ce serait un outil disproportionné, car très lourd techniquement comme financièrement, la cause principale du surendettement étant la précarité des ressources.

Déjà gestionnaire du FICP, la Banque de France a fait savoir qu'il n'était pas envisageable selon elle d'utiliser de simples données d'état civil, sur le modèle du FICP ou du fichier des comptes bancaires (FICOBA) pour obtenir un fonctionnement fiable en temps réel d'un tel registre des crédits.

Avant de trancher la question du fichier positif, il convient selon la Banque de France de bien évaluer dans la durée les effets de la loi de juillet 2010 portant réforme du crédit à la consommation, notamment en matière de crédit renouvelable, très présent jusque là dans les dossiers de surendettement. Cette forme de crédit est ainsi en recul important. Plus largement, d'autres pistes seraient à explorer avant de retenir la solution lourde et coûteuse du fichier positif : prévention dans le domaine de la gestion du budget des ménages, encadrement plus strict des comportements de certains prêteurs, en particulier dans le cadre du crédit sur le lieu de vente, formation des travailleurs sociaux...

In fine, la Banque de France estime que, si un tel registre devait être mis en place par le législateur, dans un souci de simplification de sa gestion, il devrait pouvoir fonctionner avec le NIR comme identifiant, sans modification ni procédé de cryptage, comme c'est le cas en Belgique, car l'utilisation d'un dérivé du NIR, comme le préconise le rapport du comité Constans de façon à répondre aux réticences de la Commission nationale de l'informatique et des libertés, qualifié de « *monstre informatique* », serait selon elle d'une grande complexité technique.

F. L'AUTORITÉ DE CONTRÔLE PRUDENTIEL

Organisme de régulation et de contrôle du secteur des banques et des assurances institué en 2010, l'Autorité de contrôle prudentiel (ACP)¹ observe, dans le cadre de sa mission de protection de la clientèle et de contrôle des pratiques commerciales, que les prêteurs réalisent un **travail approfondi de vérification de la solvabilité des emprunteurs en cas de demande d'un crédit immobilier, tandis que ce travail est plus sommaire pour les crédits à la consommation**, compte tenu du coût que cela représente. L'obligation de vérification de la solvabilité avant l'octroi d'un crédit, instituée par la réforme du crédit à la consommation en 2010, constitue de ce point de vue une réelle avancée, de même que l'obligation de consulter le FICP.

Concernant l'utilité d'un éventuel registre des crédits, l'ACP constate que les règles prévues par la loi sont suffisantes pour prévenir l'octroi excessif de crédit, à condition qu'elles soient correctement respectées par l'ensemble des prêteurs. L'enjeu consiste plutôt à **contrôler les pratiques commerciales de distribution du crédit**, ce qui est le rôle de l'ACP, qui vérifie les procédures internes mises en place par les établissements pour respecter leurs obligations et garantir le respect des exigences bancaires (par exemple l'intégration de la consultation automatique du FICP dans les processus informatiques d'octroi de crédit).

¹ L'ACP s'est substituée à la Commission bancaire et à l'Autorité de contrôle des assurances et des mutuelles. Elle dispose d'un pouvoir de recommandation et d'un pouvoir de sanction.

L'ACP relève que les pratiques des professionnels sont hétérogènes, certains ne poussant pas très loin leurs vérifications, y compris en matière de cohérence des informations déclarées par les clients. Les taux plus élevés pratiqués par les sociétés de crédit permettent de couvrir un risque de défaut plus élevé, résultant d'une analyse plus sommaire des dossiers puisqu'il s'agit essentiellement de crédits à la consommation. Ce modèle économique n'est pas le même que celui des banques.

Aussi, selon l'ACP, les professionnels qui trouveraient un intérêt dans la création du fichier positif ne sont pas forcément ceux qui réalisent déjà un travail sérieux et approfondi d'analyse de la situation financière de leurs clients, en contrôlant les relevés de compte, les diverses charges du ménage...

Tous les instruments pour permettre ce travail sérieux sont pourtant aujourd'hui prévus par la loi, grâce notamment à la réforme de juillet 2010, à condition que les professionnels du crédit fassent correctement leur travail. Pour le moment, il est trop tôt pour mesurer pleinement son impact sur les pratiques professionnelles.

G. LA COMMISSION NATIONALE DE L'INFORMATIQUE ET DES LIBERTÉS

1. Des réserves de principe sur la création d'un registre positif

Dans son rapport d'activité pour 2011, la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) rappelle qu'elle a pris part à l'ensemble des réunions et des groupes de travail du comité de préfiguration du registre positif; elle a, en particulier, contribué aux travaux sur le respect des dispositions de la loi dite « Informatique et Libertés » (proportionnalité des données collectées, durée de conservation limitée, etc.).

Le rapport du comité Constans ayant été publié en août 2011 puis soumis à consultation publique, la CNIL réunie en séance plénière en septembre 2011 a, dans ce cadre, souhaité à nouveau exprimer ses **réserves** :

- **sur le principe même de l'introduction d'un registre positif ;**
- **et sur le recours au NIR**, préconisé par le comité.

À l'appui de cette position, la CNIL indique que les situations actuelles de surendettement semblent davantage résulter d'une accumulation de causes dont certaines sont imprévisibles (augmentation des dépenses énergétiques, etc.) et d'une dégradation de la situation économique de l'intéressé suite à un « accident de la vie » (chômage, maladie, divorce, etc.) que d'une souscription abusive de crédits.

En outre, la CNIL estime que la centrale belge n'a pas eu, jusqu'à présent, d'effet significatif sur le surendettement. Après une diminution du nombre de contrats défaillants en 2006 et 2007, on constate une nouvelle

hausse à compter de 2008, ce qui permet clairement d'établir un lien entre le phénomène du surendettement et la situation économique.

En ce qui concerne la création d'un identifiant dérivé du NIR, jugé par le comité Constans comme la seule option permettant une identification fiable au sein du futur registre, la CNIL réaffirme que le NIR doit, selon elle, être **strictement réservé à la sphère sociale**. Elle souligne les **dérives possibles notamment en raison du risque d'interconnexion et de détournement de finalité de cet identifiant**. La CNIL considère, en outre, que **l'utilisation d'un identifiant dérivé du NIR ne devrait être utilisée qu'en dernier recours c'est-à-dire si aucune autre solution ne pouvait être envisagée et sous réserve que le NIR fasse l'objet d'un « double hachage »**.

En tout état de cause, la CNIL estime être allée au bout de sa propre réflexion sur ce sujet et considère, depuis 2007, que seul le législateur a compétence pour se prononcer sur l'utilité sociale de la constitution de registres positifs dans le secteur du crédit.

Le respect des principes de valeur législative par la CNIL

L'article 6 de la loi du 6 janvier 1978 précitée dispose notamment que les données à caractère personnel « *sont collectées pour des finalités déterminées, explicites et légitimes et ne sont pas traitées ultérieurement de manière incompatible avec ces finalités* » et qu'elles sont « *adéquates, pertinentes et non excessives au regard des finalités pour lesquelles elles sont collectées* ». Il s'agit des concepts de finalité et de proportionnalité qui sont à la base de l'examen d'un dispositif par la CNIL.

2. La nécessité d'une autorisation législative pour créer un registre national ou interconnecter les fichiers existants : un exemple concret

Entendu par votre groupe de travail, notre collègue Jean-Paul Amoudry, membre de la CNIL désigné par le Sénat et vice-président de cette autorité, tout en confirmant la position résumée ci-dessus, a illustré la nécessité d'une autorisation législative pour créer un registre positif en faisant référence à la délibération n° 2007-044 du 8 mars 2007 par laquelle la CNIL a rejeté la demande de la société Experian d'un traitement automatisé ayant pour finalité la mise en place d'une centrale de crédit.

Ce traitement avait pour objet la **mutualisation de certaines informations, détenues par des établissements de crédit** sur leurs clients bénéficiaires de crédits à un titre non professionnel et sur les caractéristiques des crédits qu'ils leur ont accordés, ces données étant réparties entre plusieurs fichiers informatiques qui correspondent aux établissements d'où elles proviennent.

En cas de réception d'une demande d'informations portant sur une personne, le traitement envisagé par la société Experian consistait à réunir,

sous la forme d'un rapport de crédit, l'ensemble des données personnelles détenues à son sujet, quelle qu'en soit la source. Les établissements destinataires des informations devaient avoir adhéré à la centrale de crédit pour être autorisés à avoir communication, à l'occasion de l'instruction de la demande de crédit d'un particulier, des informations le concernant qui y sont enregistrées.

La CNIL a refusé la mise en place de ce registre positif en faisant valoir que même en l'absence d'une base de données centrale – les fichiers correspondant à chaque établissement financier étant logiquement séparés – le traitement envisagé permettait de consulter simultanément l'ensemble des fichiers. Elle a souligné que des informations couvertes par un secret légalement protégé auraient pu ainsi être transférées de façon massive, en l'absence de toute base législative, à une société de services qui ne relève pas de la loi bancaire et dont l'activité n'est pas soumise à la règle du secret bancaire.

Ce précédent fournit donc, au plan juridique, une illustration de la nécessité d'une autorisation législative pour créer un registre positif. Il éclaire également votre groupe de travail sur l'existence de fichiers privés, dont la mutualisation avait ainsi été envisagée dès 2007.

**Extraits de la délibération de la CNIL n° 2007-044 du 8 mars 2007
refusant la création par la société Experian d'un traitement automatisé
ayant pour finalité la mise en place d'une centrale de crédit**

« (...) La CNIL a été saisie par la société Experian d'une demande d'autorisation portant sur un traitement automatisé de données à caractère personnel dont la finalité déclarée est de favoriser le développement maîtrisé du crédit, notamment auprès de populations qui en sont traditionnellement exclues, sans risquer le surendettement et tout en offrant aux établissements de taille moyenne les moyens d'une concurrence plus équilibrée par rapport aux grands établissements ou groupes d'établissements, lesquels disposent de sources d'informations beaucoup plus étendues.

« Sur les caractéristiques du traitement - Le traitement, dénommé "centrale de crédit", a pour objet la mutualisation de certaines informations, détenues par des établissements de crédit sur leurs clients bénéficiaires de crédits à un titre non professionnel et sur les caractéristiques des crédits qu'ils leur ont accordés. Ces données sont réparties entre plusieurs fichiers informatiques qui correspondent aux établissements d'où elles proviennent.

« En cas de réception d'une demande d'informations portant sur une personne, le traitement réunit, sous la forme d'un rapport de crédit, l'ensemble des données personnelles détenues à son sujet, quelle qu'en soit la source. Les établissements destinataires des informations doivent avoir adhéré à la "centrale de crédit" d'Experian pour être autorisés à avoir communication, à l'occasion de l'instruction de la demande de crédit d'un particulier, des informations le concernant qui y sont enregistrées.

« Celles-ci portent sur son niveau d'endettement auprès des autres établissements adhérant à la "centrale de crédit", sur les caractéristiques des crédits que ces derniers lui ont déjà consentis, ainsi que sur les conditions dans lesquelles ces crédits sont remboursés.

« La demande d'autorisation prévoit le recueil et la conservation de données relatives :

« - à l'identification précise de l'emprunteur (noms, prénoms, alias, sexe, date et lieu de naissance) ;

« - à ses adresses professionnelle et personnelle ;

« - au crédit : notamment l'organisme prêteur ayant adhéré à la centrale, le taux d'intérêt, le montant des apports, le détail de la clôture du crédit (sous la forme crédit remboursé par le garant, crédit remboursé par l'emprunteur, autre), le détail du financement (sous la forme crédit immobilier / crédit personnel / crédit consommation), l'historique du crédit sur 36 mois (état des remboursements du mois, solde des paiements du mois ...).

« En outre, un indice de "similitude avec les informations d'identité présentées dans le crédit retrouvé" et les commentaires de l'emprunteur concerné, éventuellement conservés dans une zone bloc notes, fait partie des informations communiquées par Experian.

« Les données transmises par les adhérents d'Experian sont conservées pendant trois ans après la date de fin du crédit. Ainsi, dans le cas du crédit immobilier, la durée de conservation des informations peut être de plusieurs dizaines d'années.

« Les données sont traitées dans des fichiers informatisés distincts en fonction de l'établissement qui les a transmises à la société Experian, mais qui ont vocation à être mis en relation à tout moment pour permettre l'élaboration des rapports de crédit. Dès lors, ce projet constitue un traitement automatisé de données personnelles, caractérisé par des finalités et des moyens informatiques déterminés par la société Experian, qui, conformément au 1 de l'article 3 de la loi du 6 janvier 1978 susvisée, en est ainsi le responsable.

« La "centrale de crédit" constitue, en outre, ce qu'il est convenu d'appeler un "fichier positif" dès lors que, par opposition aux fichiers - dits négatifs - de signalements d'incidents de paiement lors du remboursement d'un crédit, le traitement permettrait le partage d'informations sur des crédits octroyés, indépendamment de la survenance ou non de difficultés de paiement.

« L'absence d'une base de données centrale - les fichiers correspondant à chaque établissement financier étant logiquement séparés - est à cet égard sans incidence, puisque le traitement envisagé permet de consulter simultanément l'ensemble des fichiers.

« La Commission estime que le traitement envisagé relève des dispositions du 4° du I de l'article 25 de la loi du 6 janvier 1978 et que sa mise en œuvre doit être autorisée par la CNIL dans la mesure où il serait susceptible d'exclure des personnes du bénéfice d'un contrat de crédit en l'absence de toute disposition législative ou réglementaire prévoyant une telle exclusion.

« (...) La Commission observe que des informations couvertes par un secret légalement protégé seraient transférées de façon massive, en l'absence de toute base législative, à une société de services qui ne relève pas de la loi bancaire et dont l'activité n'est pas soumise à la règle du secret bancaire.

« Elle relève qu'aucune disposition légale ne définit un régime juridique particulier pour les traitements qui, ayant pour objet la mutualisation de données personnelles sur les encours de crédit, seraient ouverts à l'adhésion d'établissements financiers n'ayant entre eux aucun lien juridique ni intérêt commun, excepté la volonté de partager, sous réserve de réciprocité, certains renseignements sur leurs clients respectifs bénéficiant d'emprunts à titre non professionnel et sur les crédits qu'ils leur ont accordés.

« La Commission rappelle avoir indiqué à plusieurs reprises que seul le Législateur aurait compétence pour se prononcer sur l'utilité sociale de la constitution de "fichiers positifs" dans le secteur du crédit, et notamment pour préciser les finalités et le contenu de ces bases de données, les conditions dans lesquelles les emprunteurs personnes physiques pourraient choisir d'accepter ou non, de façon libre et éclairée, d'adhérer à un tel dispositif, les précautions à prendre pour encadrer l'accès des établissements de crédit aux données ainsi collectées afin d'en prévenir toute utilisation à d'autres fins, ainsi que les conséquences des cas où un établissement conditionnerait l'attribution d'un crédit à l'acceptation par son client de l'enrichissement de sa "centrale de crédit".

« La Commission estime, dans ces conditions, que la collecte et le traitement des données ne remplissent pas la condition de licéité posée à l'article 6 de la loi du 6 janvier 1978. (...) »

3. 10 % des plaintes reçues par la CNIL concernent le FICP

Constatant que les dysfonctionnements du FICP représentent 10 % des plaintes qui lui parviennent, la CNIL souligne la nécessité de choisir un identifiant fiable pour prévenir le risque d'explosion des saisines que pourrait entraîner la création d'un registre positif concernant dix fois plus de personnes que le FICP.

Notre collègue Jean-Paul Amoudry a rappelé, lors de son audition, que les solutions alternatives à l'utilisation du NIR avaient été jugées peu fiables par le comité de préfiguration et que, dans ces conditions, les experts avaient travaillé dès 2011 sur le procédé de « double hachage » – c'est-à-dire de cryptage – de ce dernier.

On peut faire observer que la CNIL, tout en émettant des réserves à l'égard de l'utilisation du NIR comme clef d'interrogation d'un éventuel registre positif, admet implicitement que la fiabilité d'un tel identifiant présente l'avantage considérable de limiter les risques d'engorgement de ses services.

H. LES PROFESSIONS JURIDIQUES

Votre groupe de travail a souhaité entendre les diverses professions juridiques intéressées par la question du surendettement et l'éventualité de la mise en place d'un répertoire national des crédits aux particuliers. Il a ainsi entendu le Conseil national des barreaux (CNB), le Conseil supérieur du notariat (CSN), la Chambre nationale des huissiers de justice (CNHJ) et l'Association nationale des juges d'instance (ANJI).

Les représentants des notaires ont fait part de leur avis favorable à la création d'un fichier positif, car il s'agirait d'un outil utile d'information et de responsabilisation du prêteur, ainsi que de lutte contre le surendettement. Le CSN s'est intéressé à cette question dans le cadre de ses réflexions sur le financement des particuliers. Il a ainsi adopté une proposition en ce sens lors de son congrès national de 2011, selon laquelle *« un fichier positif recensant l'ensemble des prêts souscrits par un particulier, consulté obligatoirement par le prêteur, lui permettrait de déterminer la capacité d'endettement réelle du demandeur et ainsi de limiter le risque de surendettement »*. L'objectif est de traiter les situations où des particuliers accumulent des crédits renouvelables et des crédits à la consommation, dans une forme de « cavalerie de trésorerie » pour faire face à des engagements financiers. La très grande majorité des dossiers de surendettement comportent ce type de crédit. Pour autant, le CSN ne sous-estime pas les difficultés qui s'attachent à la proportionnalité, à la complexité technique et au coût d'un tel outil.

Sans s'exprimer en défaveur du fichier positif, les représentants des huissiers de justice se sont interrogés sur la question de la protection des personnes et sur les garanties en matière de protection de la vie privée et ont fait part de leur scepticisme sur l'utilité d'un tel outil.

Les représentants des avocats, quant à eux, se sont interrogés sur les risques que pouvaient comporter le fichier positif, en matière de protection des données personnelles, d'utilisation à des fins commerciales, d'accès pour des sociétés de recouvrement de créances. La pertinence d'un tel outil ne leur paraît pas assurée au regard de l'objectif de lutte contre le surendettement, hors le cas où le crédit est la seule cause du surendettement. La question des sanctions en cas de manquement d'un professionnel à ses obligations à l'égard du fichier a également été envisagée. Pour autant, le CNB considère que **le fichier positif serait un outil en faveur d'une distribution plus responsable du crédit**, sans attendre l'incident de paiement pour intervenir. A cet égard, le FICP intervient trop tard pour être un outil réellement préventif. La question de la vérification de la solvabilité, et donc de l'accès à l'information sur un emprunteur et notamment ses crédits en cours, se pose davantage pour les organismes de crédit spécialisés que pour les banques qui tiennent les comptes de leurs clients : le fichier positif permettrait de résoudre cette question.

Selon le CSN et le CNB, il convient cependant d'avoir davantage de recul sur les effets de la loi dite « Lagarde », car elle a renforcé les obligations à la charge des prêteurs, avant de légiférer sur le fichier positif, de façon à légiférer de la manière la plus adaptée.

Enfin, **les représentants des juges d'instance**, tout en estimant qu'il était trop tôt pour évaluer les effets des obligations nouvelles imposées aux prêteurs par la loi de juillet 2010 – trop peu de contentieux ayant encore été traités par les tribunaux dans ce nouveau cadre législatif –, **se sont prononcés en faveur de la mise en place d'un registre des crédits aux particuliers.**

Actuellement, il est difficile pour le consommateur d'appréhender correctement toutes les informations au moment de la souscription d'un crédit, alors que souvent les obligations incombant au prêteur, notamment en matière d'information précontractuelle, sont remplies avec un certain formalisme, sans véritable dialogue avec le consommateur de nature à apprécier sérieusement sa situation financière (fiches de solvabilité mal remplies par les établissements, omission fréquente des prêts souscrits antérieurement, absence de consultation des derniers relevés de compte...). Dans ce contexte, **la création du fichier positif permettrait, en cas de contentieux, d'évacuer la question de la bonne ou de la mauvaise foi du consommateur sur l'état de son endettement au moment de la souscription du crédit.** Elle permettrait également de donner plus de consistance à l'obligation d'information et de mise en garde du prêteur à l'égard de l'emprunteur sur son endettement : le fichier aurait un rôle d'alerte.

L'ANJI estime que les prêteurs ne mettent pas correctement en œuvre leurs obligations de vérification de la solvabilité des emprunteurs, d'autant qu'on peut avoir un niveau élevé d'endettement sans être enregistré dans le FICP dont la consultation est obligatoire. Le FICP n'est pas une garantie suffisante. L'existence d'une obligation de se renseigner, par l'intermédiaire du fichier positif, sur le niveau de l'endettement de l'emprunteur permettrait au juge de pouvoir **constater la responsabilité du prêteur plus facilement lorsque la situation de l'emprunteur ne permettait pas raisonnablement l'octroi du prêt**, *a fortiori* si le prêteur n'a pas consulté le registre.

L'ANJI estime que l'enjeu de la protection des données personnelles doit être relativisé, de même que le risque de démarchage dans la mesure où les consommateurs sont déjà sollicités, y compris par téléphone, pour souscrire des crédits à la consommation. L'enregistrement des dettes de la vie courante serait en revanche illégitime, le registre devant s'en tenir aux seules données sur les crédits, leur nature amortissable ou renouvelable pour les crédits à la consommation, et les éventuels regroupements de crédit.

Selon l'ANJI, la liste des personnes enregistrées dans un fichier positif devrait comprendre, outre les emprunteurs, les personnes se portant caution, mais non les co-emprunteurs, contrairement aux préconisations du comité Constans, qui propose d'inscrire les co-emprunteurs dans le registre. En effet, le transfert de l'obligation de remboursement du crédit à la charge du conjoint co-emprunteur n'est pas automatique car elle dépend d'une décision du juge. En pratique il est assez rare pour le juge de retenir la solidarité financière du co-emprunteur. Au surplus, il est très fréquent dans les divorces de voir apparaître des contrats de crédit souscrits par l'un des conjoints ayant imité la signature du conjoint co-emprunteur.

Votre groupe de travail constate ainsi que **les professions juridiques concernées sont largement favorables au fichier positif**.

I. L'ANALYSE DE LA COUR DES COMPTES

1. L'utilisation contestable de la notion d'« accident de la vie » comme cause du surendettement

Les opposants à la création d'un registre positif se fondent notamment sur l'idée que le surendettement est principalement une conséquence des accidents de la vie.

Cependant, il convient de noter que dans son rapport annuel de 2010¹, la Cour des comptes, qui consacre un développement à la lutte contre le surendettement des particuliers, indique que la distinction établie par la Banque de France entre « l'endettement actif » et « l'endettement passif »

¹ *Cour des comptes, rapport public annuel 2010, février 2010, « La lutte contre le surendettement des particuliers : une politique publique incomplète et insuffisamment pilotée », pages 465-487.*

n'est pas opérante. Le rapport souligne notamment que les chiffres fournis par la Banque de France, comme l'examen des dossiers par les rapporteurs de la Cour, ne confirment ni la pertinence de cette distinction entre deux natures de surendettement ni le ratio de 75 % contre 25 %, qui résulte de statistiques mal renseignées.

Plusieurs arguments sont avancés. Tout d'abord, une majorité de dossiers concernent des situations où des « accidents de la vie », au demeurant plus ou moins prévisibles, se cumulent avec des comportements de consommation imprudents (nombreuses cartes de crédit renouvelable, par exemple) qui rendaient le surendettement inévitable au moindre « accident ».

Il convient de rappeler qu'au troisième trimestre 2011 le niveau d'endettement moyen au moment de l'acceptation du dossier par les commissions de surendettement s'établit, selon la Banque de France, à 36 000 euros, et que cet endettement se compose pour **82,2 % de dettes financières** et que des **dettes à la consommation sont présentes dans 88,6 % des dossiers** (4,7 dettes de ce type en moyenne pour un encours de 23 200 euros) et que des crédits renouvelables sont recensés dans 76,9 % des dossiers (4 dettes de ce type en moyenne pour un encours moyen de 16 100 euros).

Le rapport de la Cour des comptes dénonce également le caractère « attrape tout » de la catégorie « surendettement passif ». En particulier, la notion d'« accidents de la vie » est librement interprétée par les secrétariats des commissions : ainsi la perte d'emploi pour un salarié en contrat à durée déterminée sans qualification ou un départ à la retraite sont classés dans la catégorie « passif » et, d'autre part, il suffit souvent d'être divorcé, fût-ce depuis 20 ans, pour être classé dans la catégorie « divorce : passif ».

Sur la base de cette remise en cause du principal argument avancé contre le registre positif et du constat selon lequel les crédits à la consommation sont présents dans neuf dossiers de surendettement sur dix, il semble logique de conclure que **la Cour des comptes adopte une position de principe plutôt favorable à la création du registre positif**, ce qui a été confirmé par les auditions de vos rapporteurs.

2. Un bilan coûts-avantages vraisemblablement positif du fichier positif

Regrettant que le comité Constans n'ait pas évalué l'efficacité du fichier positif, les magistrats de la Cour des comptes entendus par votre groupe de travail ont souligné que le coût prévisionnel du registre positif leur paraissait excessif.

Ils ont indiqué qu'il serait opportun de pouvoir **rapporter ce coût aux économies que le registre serait susceptible de générer**. A cet égard, rappelant qu'environ un milliard d'euros de dettes est effacé chaque année par la procédure de rétablissement personnel (PRP), ils ont estimé qu'en évitant 10 % de cet effacement on pourrait considérer que le coût du registre serait

« amorti ». Encore faut-il préciser qu'il s'agit là d'une limitation du dommage causé à l'ensemble des créanciers tandis que le coût du registre serait supporté par les seules banques et, à travers elles, par les emprunteurs.

V. L'ABSENCE DE CONSENSUS AU SEIN DE VOTRE GROUPE DE TRAVAIL SUR LA CRÉATION DU FICHIER POSITIF

Ayant engagé ses travaux en mars 2012, votre groupe de travail s'est réuni à sept reprises pour des auditions nombreuses, outre plusieurs réunions de travail, et a effectué trois déplacements, à Bruxelles, comme cela a été évoqué plus haut, à Poitiers, sur le site de la Banque de France qui assure la gestion du fichier des incidents de remboursement des crédits aux particuliers, et à la commission de surendettement de l'agence de Paris-Bastille de la Banque de France. Plusieurs de vos rapporteurs se sont également rendus dans une commission de surendettement de leur département.

A. L'ABSENCE DE CONSENSUS DE VOTRE GROUPE DE TRAVAIL SUR L'OPPORTUNITÉ DE CRÉER LE FICHIER POSITIF

Au terme de ses travaux, votre groupe de travail apparaît partagé de façon égale sur l'opportunité de mettre en place un répertoire national des crédits aux particuliers. Cette absence de consensus au sein de votre groupe de travail reflète celle-là même constatée au long des auditions, en particulier au sein des représentants des consommateurs comme de la profession du crédit.

1. Les arguments en faveur du fichier positif

Les arguments présentés ci-après retracent la position des membres de votre groupe de travail qui se sont exprimés en faveur de la mise en place en France d'un répertoire national des crédits aux particuliers.

Les principaux arguments en faveur de la création d'un registre positif des crédits

➤ **Responsabiliser les établissements prêteurs en subordonnant le prêt à la consultation du registre.**

➤ **Lutter non seulement contre le surendettement mais aussi contre le « mal endettement » qui s'élargit de plus en plus aux classes moyennes.** Le « mal endettement » demeure invisible à travers le dispositif actuel alors que la conjoncture économique fragilise les ménages dont la moitié est endettée.

➤ **Protéger le consommateur** contre une tendance avérée à ne pas mentionner ses crédits en cours, ce qui risque de le placer en position difficile (« mauvaise foi ») vis-à-vis des tribunaux et des sociétés de recouvrement ; dans ce contexte, un signal d'alerte impartial apparaît nécessaire, même s'il est insuffisant pour juger de la solvabilité.

➤ **Ne plus laisser la constitution de registres de crédits à la seule initiative privée.** Favoriser la concurrence par l'égalisation des chances entre les acteurs traditionnels du crédit à la consommation qui disposent de fichiers privés et les nouveaux entrants.

➤ **Constater la fragilité de la thèse des « accidents de la vie ».** L'argument essentiel des opposants au registre positif est que le surendettement serait principalement la conséquence des « accidents de la vie » et non pas de l'endettement. La Cour des comptes a démontré que cette idée reposait sur des bases discutables. Dans le même sens, la toute récente diminution du nombre de dépôts de dossiers de surendettement semble y apporter un démenti puisque, simultanément, ce ne sont pas les « accidents de la vie » qui se sont stabilisés mais bien les prêts à la consommation.

Aujourd'hui, pour limiter les excès d'endettement, aucun clignotant ne s'allume automatiquement au moment où l'organisme financier va consentir un prêt. Or beaucoup de consommateurs financièrement fragiles taisent l'existence de crédits en cours et, à défaut de signal d'alerte, risquent un jour de se retrouver devant un juge qui ne pourra rien faire pour eux face à un créancier qui aura beau jeu de plaider la mauvaise foi du débiteur.

Nos voisins belges ont, comme en France, beaucoup hésité avant de créer un registre. Aujourd'hui, tous les intervenants, y compris les plus sceptiques au départ, en reconnaissent l'utilité même si personne ne prétend qu'il s'agit là d'une sorte de « baguette magique » contre le surendettement.

a) Après 20 ans de débats sur le registre positif national, la France doit-elle continuer de s'en remettre à la seule initiative privée ?

Voici plus de vingt ans qu'on débat de l'opportunité de la création d'un registre positif dans notre pays, alors même que nos voisins européens ont résolu la question depuis bien longtemps : le registre allemand, par exemple, remonte à 1928. Il existe donc en France de sérieux obstacles à la création d'un **registre national** accessible, dans des conditions strictement définies, aux établissements prêteurs.

Il convient de préciser que le débat porte sur la création d'un registre au niveau national car **à l'heure actuelle les registres positifs privés sont nombreux**. Les auditions de votre groupe de travail n'ont pas permis de les recenser avec précision mais ont donné lieu, en revanche, à des échanges assez vifs entre groupes bancaires :

– les nouveaux entrants sur le segment du crédit à la consommation ont souligné que les grands acteurs de la place s'opposent au registre national tout en utilisant des fichiers privés de façon intensive ;

– et ces derniers ont répondu que c'est précisément parce qu'ils disposent de ces outils qu'ils en perçoivent les limites...

En tout état de cause, les indices selon lesquels les registres positifs existent déjà sont extrêmement sérieux. De façon particulièrement significative, on peut rappeler qu'en 2007, la CNIL a refusé l'autorisation à une entreprise privée de créer une « centrale de crédit » -terme absolument

synonyme à celui de registre positif. La lecture attentive de cette décision, permet de constater que le projet en cause consistait à « mutualiser » les données existantes.

Ces remarques amènent deux conclusions :

– tout d’abord, **on peut se demander si la France, faute d’avoir créé un registre visible géré par un opérateur public, n’a pas abandonné ce domaine d’activité à l’initiative privée** ; il règne aujourd’hui une certaine opacité sur la nature exacte des registres existants ;

– en second lieu, la création d’un registre national permettrait de **placer sur un pied d’égalité les opérateurs historiques du crédit à la consommation avec les nouveaux entrants**. Parmi ces derniers, on relève par exemple des entreprises innovantes qui ont mis en place une forme de crédit solidaire en proposant à des particuliers une rémunération de leurs dépôts pour pouvoir financer des prêts à taux raisonnables à d’autres particuliers. Le taux d’épargne français (17 %) est l’un des plus élevés d’Europe et il y a donc des fonds disponibles pour développer cette forme de crédit solidaire.

Comme en témoignent les données publiées par le rapport Athling de 2008, le marché du crédit à la consommation, et plus encore celui du crédit renouvelable est concentré en France sur un petit nombre d’établissements : en 2007 près des deux tiers des encours de crédit renouvelable étaient gérés par une filiale de BNP Paribas ou du Crédit Agricole.

b) La portée limitée des arguments utilisés pour faire obstacle à la création d’un registre positif

(i) Une théorie des « accidents de la vie » démentie par les faits ?

Le premier de ces arguments consiste à affirmer que ce n’est pas tant le crédit qui fragilise la personne endettée ou surendettée que les « accidents de la vie » qui font plonger ses ressources. Cette hypothèse conduit à nier l’utilité d’un registre positif qui ne dévoile qu’une petite portion des données nécessaires à une analyse sérieuse de solvabilité. Cette idée est particulièrement séduisante et certains établissements de crédit continuent d’en faire le pilier de leur opposition au registre positif.

Il n’y avait jusqu’à présent que quelques « résistants » assez isolés à un tel discours. Votre groupe de travail a notamment entendu la **Cour des comptes**, qui a assez sévèrement critiqué la thèse des « accidents de la vie » en indiquant qu’il y a là une catégorie « fourre-tout » dans laquelle on classe la retraite, le divorce... Prenant en compte ces critiques, **la Banque de France, depuis 2007, ne fait plus référence dans ses publications à cette cause de surendettement** qu’elle avait introduit dans le débat.

On peut d’ailleurs souligner, dans les statistiques les plus récentes, **une évolution qui prend à contre-pied la « doctrine » des « accidents de la vie »**. Que constate-t-on ? D’octobre 2011 à septembre 2012, le nombre de dépôts de dossiers de surendettement a reculé (de 231 398 à 221 063 selon le

baromètre du surendettement publié par la Banque de France). Ce niveau reste bien entendu extrêmement élevé mais il s'est stabilisé alors qu'on aurait pu redouter une explosion. Compte tenu du niveau de chômage et des revenus, on peut difficilement soutenir que ce sont les « accidents de la vie » qui ont diminué ou stagné et il faut bien rechercher une autre explication. Or dans le même temps, le crédit renouvelable a connu un déclin assez prononcé (le nombre de comptes de crédit renouvelables actifs a diminué de 16,5 % dans les 18 mois qui ont suivi l'adoption de la « loi Lagarde » – selon le rapport Athling publié en septembre 2012 sur l'impact de ce texte), ce qui se traduit d'ailleurs par des réductions d'effectifs salariés dans ce secteur. Par ailleurs, le crédit amortissable à la consommation s'est stabilisé. **Ces évolutions semblent bien ramener à une observation de bon sens : quand les crédits mal dispensés diminuent, le surendettement se stabilise même si les accidents de la vie augmentent.**

Ces constatations fragilisent ainsi le soubassement théorique des opposants à la création du registre positif. Ces derniers continuent cependant à se référer à des constructions statistiques antérieures à la crise de 2008 sans pouvoir expliquer les évolutions les plus récentes.

(ii) Une réponse « proportionnée » à un enjeu économique et social bien plus large que le surendettement.

Une seconde objection de nature plus juridique consiste à invoquer le principe de proportionnalité. Elle se résume comme suit : le législateur est-il fondé à créer un registre qui recenserait 25 millions d'emprunteurs alors qu'il n'apporterait qu'un remède partiel au surendettement qui concerne environ 200 000 nouvelles personnes en flux annuel et 765 000 dossiers cumulés.

Humainement, on peut estimer difficilement acceptable de minimiser le drame des surendettés, quelque soit leur nombre. C'est une cause importante de suicide et le harcèlement des débiteurs par certaines sociétés de recouvrement a été justement souligné dans les travaux parlementaires.

Sur un strict terrain statistique et juridique, **au-delà du premier cercle des 800 000 personnes surendettées, le législateur doit prendre en considération un phénomène beaucoup plus large de fragilisation financière des classes moyennes.** Or cette évolution perceptible sur le terrain est aujourd'hui **invisible dans le seul registre des impayés** : le FICP ne recense qu'environ 2,5 millions de personnes alors qu'un ménage sur deux fait appel au crédit. Comme en témoignent les magistrats, les personnes fragiles font tout pour éviter l'incident de paiement et ne pas figurer au FICP en ayant recours au procédé bien connu de la « cavalerie », qui consiste à souscrire un nouveau crédit pour rembourser les traites du précédent. On peut ajouter qu'au cours des 30 dernières années les chocs économiques majeurs pour les personnes, les banques et les pays ont eu pour origine le crédit immobilier : or, en France, 30 % des ménages ont un prêt logement en cours.

Il ne paraît pas non plus choquant de prendre en considération les **phénomènes d'exclusion du crédit, qui frappent principalement les jeunes et les travailleurs précaires** – c'est un rapport conjoint de l'inspection des finances et de l'inspection des affaires sociales de 2009 sur le taux de l'usure¹ qui a estimé à 15 % la proportion de personnes « condamnées au crédit renouvelable » parce qu'elles n'ont qu'un accès limité au prêt personnel.

La prise en compte du « mal-endettement » relativise donc le risque d'une éventuelle censure au nom du principe de proportionnalité – d'autant que **des registres positifs existent déjà, de façon plus ou moins dispersée**, et que **le droit européen invite plutôt la France à s'aligner sur ses principaux partenaires qu'à s'en tenir au *statu quo***.

(iii) Des risques de détournement du registre positif à relativiser

Le troisième grand argument des opposants au registre se résume à la double crainte d'une atteinte à la vie privée et d'un détournement mercantile du registre qui entraînerait un flot de sollicitations commerciales.

C'est une magistrate de terrain, représentant l'Association nationale des juges d'instance, qui, sur ce point, a adressé à votre groupe de travail un message de lucidité. Il faut bien reconnaître que les messageries électroniques et les boîtes aux lettres des consommateurs sont d'ores et déjà des cibles privilégiées. On voit mal comment le registre positif pourrait menacer une population très largement exposée à la publicité et qui a recours aux outils de protection contre les « polluriels » (« anti-spam »). Bien entendu, les partisans de la création du registre positif préconisent des **sanctions très lourdes en cas de détournement des données du registre de façon à ce que le risque encouru soit particulièrement dissuasif**.

Par ailleurs, il convient de rappeler que les banques connaissent déjà très bien leurs clients et sont d'autant plus incitées à poursuivre leurs efforts dans ce sens que la législation sur le blanchiment les oblige à surveiller leurs opérations, y compris pour détecter d'éventuelles anomalies fiscales.

Le monde dans lequel nous vivons s'est transformé – les communications par téléphone mobile sont d'ores et déjà traçables ainsi que les parcours sur internet – et le registre des crédits ne représente plus dans ce contexte une menace sérieuse.

Il convient enfin de souligner que **la création d'un registre positif semble comporter moins de difficultés pratiques et de risques d'atteintes à la vie privée que les solutions alternatives** proposées par les adversaires d'un tel fichier.

Une première piste intéressante, qui a été suggérée, consiste à **surveiller les impayés de charges courantes**. Or cela implique de consulter les fichiers d'impayés en matière d'énergie ou de téléphonie mobile. La

¹ *Rapport sur les modalités de fixation du taux de l'usure établi par Jean-Luc Lépine, inspecteur général des finances, et Frédéric Laloue, inspecteur des affaires sociales (février 2009).*

difficulté de mise à jour de ces derniers a été soulignée par un rapport conjoint de l'inspection générale des finances et de l'inspection générale de la Banque de France¹ qui fait observer que le délai entre l'information préalable et l'inscription effective peut être sensiblement allongé par la contestation de la créance par le débiteur.

Par ailleurs, il semble difficile d'imposer à des consommateurs qui ont, en pratique, tendance à ne pas mentionner l'existence d'un crédit, de faire leurs achats en emportant avec eux leurs **trois derniers relevés bancaires** à jour. Outre les risques de falsification non négligeables et la lourdeur d'une telle obligation, on peut faire observer que la consultation systématique des relevés bancaire est bien plus attentatoire à la vie privée que l'interrogation d'un registre, surtout si cette dernière est conditionnée à l'accord de la personne concernée.

c) Un signal d'alerte automatique pour responsabiliser les prêteurs et protéger les consommateurs

Notre droit a eu beau multiplier les exigences et les procédures de vérification, il manque encore un signal d'alerte impartial servant à mettre le prêteur face à ses responsabilités.

L'Association nationale des juges d'instance (ANJI) a sensibilisé votre groupe de travail sur les nombreux cas où les débiteurs ne déclarent aucun crédit en cours au moment d'en souscrire un nouveau. Il convient de rapprocher cette donnée sociologique d'une remarque historique : l'origine du crédit renouvelable et la raison de son succès depuis les années 1960 se fonde avant tout sur la limitation des démarches administratives que permet cette « réserve permanente de crédit ».

Comment protéger ces consommateurs de leur propre tendance à l'évitement des procédures lors de la souscription de crédits, si ce n'est en créant une « force de rappel » automatique ?

Sociologiquement et juridiquement utile, ce « clignotant » est, en outre, conjoncturellement plus nécessaire que jamais, compte tenu de la fragilisation des classes moyennes.

Alors que notre époque se caractérise par la multiplication des mesures préventives, des normes de sécurité et des contrôles techniques dans de nombreux domaines, la « fuite en avant » en matière de crédit ne fait l'objet que d'instruments d'observation et de signaux d'alertes insuffisants. Le procédé de la « cavalerie » permet de contourner durablement l'inscription au fichier des incidents de paiement et le « **mal endettement** » reste **invisible** à travers ce dernier.

¹ Rapport sur l'évaluation du fichier des incidents de remboursement des crédits aux particuliers (FICP) publié en avril 2008.

2. Les principales objections au fichier positif

Les arguments présentés ci-après retracent la position des membres de votre groupe de travail qui se sont exprimés contre la mise en place en France d'un répertoire national des crédits aux particuliers.

Les principales objections à la création d'un registre positif des crédits

➤ **L'hostilité majoritaire des associations de consommateurs**, notamment des deux principales d'entre elles, doit être prise en compte par le législateur, alors même que le fichier positif est supposé être un outil de protection des consommateurs.

➤ Au regard de l'expérience belge et des effets de la conjoncture économique sur la situation financière des ménages, **la création d'un fichier positif n'aurait pas d'impact substantiel sur le phénomène de surendettement, compte tenu du rôle prépondérant des accidents de la vie dans le basculement dans le surendettement.**

➤ **Le fichier positif ne donne qu'une information partielle sur la solvabilité de l'emprunteur, qui ne dispense pas le prêteur d'un sérieux travail de vérification.** Or les pratiques commerciales actuelles de certains prêteurs ne comportent pas ce travail, de sorte que l'utilité du fichier positif s'en trouverait réduite. Un renforcement du contrôle des pratiques professionnelles des prêteurs est plus urgent que la mise en place d'un fichier positif.

➤ Il ne serait **pas possible techniquement de supprimer les risques d'utilisation détournée d'un fichier positif**, à des fins de prospection commerciale par certains prêteurs ou à d'autres fins illicites, par exemple dans les relations entre bailleur et locataire.

➤ Le fichier positif conduirait au « **fichage** » **de 25 millions de personnes**, dont la plupart n'auront aucune difficulté financière, pendant de très longues périodes, ce qui constitue une **atteinte manifeste au droit à la protection de la vie privée.**

➤ **La création du fichier positif porterait atteinte au principe constitutionnel de proportionnalité**, par sa **disproportion entre la faible efficacité attendue au regard de l'objectif de prévention du surendettement et les moyens mis en œuvre, tant en termes de coûts financiers que d'atteintes à la vie privée.**

a) L'hostilité majoritaire des associations de consommateurs

Si l'on peut discuter des motivations qui conduisent les représentants de la profession du crédit et de grands établissements bancaires à s'opposer au fichier positif, on ne peut que constater qu'**une majorité des organisations représentant les consommateurs y sont également hostiles**, notamment les deux plus importantes d'entre elles, **sans qu'on puisse prétendre qu'elles soient motivées par des arguments d'intérêt commercial.**

Cette position défavorable majoritaire, associée au fait que désormais les consommateurs belges, apparemment favorables au fichier positif au moment de sa mise en place, sont confrontés à des demandes d'extension de la centrale des crédits à des informations supplémentaires plus intrusives sur les impayés de téléphone, d'énergie ou d'assurance, est un argument de poids qui doit être entendu selon les membres de votre groupe de travail défavorables à l'instauration d'un tel fichier en France.

Plus largement, à l'issue des très nombreuses auditions conduites par votre groupe de travail, il convient de souligner l'absence de consensus sur la question du fichier positif, alors même que la position favorable au fichier de certaines personnes entendues pourrait être comprise en fonction de leur intérêt commercial dans la distribution du crédit.

b) Une information incomplète sur la solvabilité des emprunteurs

Ceux de vos rapporteurs qui se prononcent contre le fichier positif ne contestent pas le fait objectif qu'un tel outil serait utile aux prêteurs afin de remplir leur obligation de vérification de la solvabilité des emprunteurs, car il leur donnerait une information fiable et exhaustive sur les engagements de crédit des emprunteurs et leur niveau d'endettement. Cette fiabilisation ne vaudrait cependant que pour les crédits et **la consultation du fichier ne saurait suffire pour évaluer véritablement la capacité de remboursement d'un crédit**. Le fichier ne dispenserait pas le prêteur d'une sérieuse évaluation des capacités de son client.

De plus, cette analyse de solvabilité s'effectue au moment de l'octroi de crédit, sans connaissance par définition de difficultés financières pouvant survenir postérieurement.

Pour apprécier de façon sérieuse la capacité de remboursement de l'emprunteur, il convient d'analyser ses revenus et son patrimoine, mais aussi ses autres charges telles les charges locatives ou fiscales ou encore celles liées à des dépenses contraintes, qu'il ne saurait être question d'intégrer dans un fichier positif pour la plupart de vos rapporteurs. Aucune des personnes entendues par votre groupe de travail ne préconise d'ailleurs d'enregistrer de telles informations, alors même qu'elles sont nécessaires.

Or, votre groupe de travail s'interroge sur le sérieux de ces opérations effectuées par certains prêteurs, en particulier dans le cadre du crédit souscrit sur le lieu de vente, dans de grandes surfaces commerciales où les vendeurs ne sont pas toujours formés à l'octroi de crédit. Au demeurant, les établissements bancaires traditionnels, qui tiennent les comptes des clients à qui ils octroient des crédits, se disent moins confrontés aux problèmes d'impayés de crédits que les autres établissements. Aussi est-il nécessaire de mieux encadrer les pratiques commerciales désordonnées d'offre de crédit.

c) Des pratiques commerciales inadéquates chez certains prêteurs

La mise en œuvre d'un fichier positif n'aurait **guère d'impact sur les pratiques irresponsables de certains prêteurs ou intermédiaires** qui ne font pas de véritable évaluation de la capacité de remboursement d'un emprunteur et dont l'intérêt commercial consiste uniquement à vendre des crédits.

Plusieurs interlocuteurs entendus par votre groupe de travail, parmi les associations de consommateurs notamment, ont fait état de telles pratiques, en dehors des établissements de crédit traditionnels, le but étant de placer un

crédit, le cas échéant à l'occasion de la vente d'un bien de consommation. Cette difficulté renvoie à la problématique du crédit sur le lieu de vente.

Seuls un **renforcement des contrôles des pratiques commerciales** -ce qui suppose de disposer de moyens et de prérogatives suffisantes, notamment pour la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF)- et un effort supplémentaire de formation des salariés concernés dans les sociétés de crédit comme chez les commerçants qui vendent des produits à crédit constituent une réponse adaptée. Est aussi en cause le mode de rémunération des vendeurs de certains magasins, qui peuvent être intéressés à la vente d'un crédit autant qu'à la vente d'un bien de consommation.

A l'évidence, le fichier positif ne saurait résoudre ces difficultés, alors même qu'elles peuvent accroître le risque de surendettement.

d) L'absence d'impact substantiel sur le surendettement

Une partie de vos rapporteurs ont un sérieux doute sur la réalité de l'impact du fichier positif sur le surendettement, en raison même de la multiplicité des causes du surendettement. Tout en reconnaissant que l'analyse statistique et sociologique du phénomène de surendettement reste à ce jour encore insuffisante pour bien le comprendre, ainsi que l'a indiqué la Cour des comptes devant votre groupe de travail, ils considèrent qu'une large majorité des parcours d'endettement puis de surendettement s'expliquent par des aléas dans la vie des ménages – des « accidents de la vie » – qui font brusquement chuter leurs revenus et donc les capacités de remboursement de leurs dettes, ainsi que par une progression insuffisante du pouvoir d'achat et des salaires des ménages modestes, dans un contexte économique difficile, alors même que la société de consommation incite à acquérir des produits de plus en plus coûteux, notamment des produits technologiques. Les accidents de la vie font tomber dans le surendettement des personnes souvent déjà vulnérables du fait de revenus ou d'un patrimoine modestes.

On peut certes contester la méthodologie statistique et la distinction trop simpliste entre le surendettement actif, lié en particulier à l'accumulation de crédit¹, et le surendettement passif, lié à un accident de la vie², mais toujours est-il que **la part des cas de surendettement liés au seul excès de crédit est en baisse constante**, sous l'effet des mutations économiques et sociales et de l'évolution de la législation en matière de crédit.

¹ La catégorie du surendettement actif selon la Banque de France couvre également les situations de mauvaise gestion et de charges excessives au regard des revenus.

² Dans sa dernière enquête typologique, en 2010, la Banque de France a renoncé à utiliser cette distinction qui suppose une appréciation de l'origine du surendettement.

Selon les enquêtes typologiques sur le surendettement¹ menées par la Banque de France depuis dix ans, la part des dossiers de surendettement liés à un accident de la vie est en progression constante et représente en 2007 les trois quarts des dossiers. Le nombre de dossiers expliqués exclusivement par le recours excessif au crédit serait de 13 % seulement en 2010.

Le fichier permettra aux seuls ménages dont le surendettement résulte de l'accumulation de crédits, que la Banque de France évalue entre 20 000 et 30 000 par an, d'éviter cette situation. Il ne permettra jamais, en revanche, de prendre en compte la perte d'emploi, le divorce, le veuvage voire le départ en retraite, autant de situations qui peuvent faire basculer une personne dans le surendettement alors que jusque là elle pouvait honorer ses engagements.

Au demeurant, quel que soit sa performance technique, compte tenu des délais d'enregistrement, le fichier positif n'aura jamais la réactivité suffisante pour empêcher un acheteur compulsif de souscrire plusieurs crédits dans la même journée auprès de différents magasins ou une personne aux abois financièrement de faire plusieurs demandes de crédit sur une très courte période. Ces comportements sont certes marginaux, mais ils sont assurément une cause de surendettement par excès de crédit.

e) Les risques d'utilisation détournée des données

Ainsi que le montre la centrale belge des crédits, il est techniquement possible de procéder à des consultations à des fins autres que celles prévues par la loi, sans que cela soit repérable en cas de consultations isolées.

Dans ces conditions, malgré un régime dissuasif de sanction, il n'est **pas possible d'exclure toute utilisation détournée des données du fichier**. Un prêteur pourra ainsi, à des fins de prospection commerciale, chercher les personnes peu endettées, même si cette finalité est interdite par la loi. Dans le cadre de la gestion des crédits en cours, des prêteurs pourront proposer des offres commerciales de crédit à leurs clients de façon plus systématique.

Les salariés de certains prêteurs, en cas de consultation manuelle et non automatisée du fichier, pourraient consulter les données de personnes à des fins quelconques sans rapport avec les objectifs fixés par la loi.

Par ailleurs, des employeurs, des bailleurs ou des créanciers divers pourraient être tentés de demander à une personne de fournir un état de son endettement tel qu'il figure dans le fichier, afin d'apprécier sa solvabilité, alors même que la loi l'interdirait. Le déséquilibre fréquent des relations entre un bailleur privé et un locataire peut conduire à ces dérives.

Enfin, le fichier positif peut être à l'origine d'un effet pervers de la part des prêteurs qui, connaissant le niveau d'endettement de leurs clients, pourrait leur proposer, en matière de crédit à la consommation, un montant

¹ Ces enquêtes triennales sont consultables à l'adresse suivante : <http://www.banque-france.fr/la-banque-de-france/missions/protection-du-consommateur/surendettement/enquete-typologique.html>

plus important que nécessaire pour des raisons commerciales, en fonction de la capacité de remboursement et non du besoin de financement. On pourrait observer chez certains ménages des niveaux d'endettement plus élevés, ce qui n'est pas souhaitable si l'on veut prévenir la part du surendettement résultant du crédit excessif.

f) L'atteinte à la protection de la vie privée

La question des fichiers de données personnelles est particulièrement sensible pour l'opinion publique française, attachée à la protection de la vie privée. Or, enregistrer dans un fichier, même géré par la Banque de France ainsi que le préconise le rapport du comité Constans, des données sur les crédits de 26 millions de personnes pose une difficulté à cet égard, *a fortiori* si l'emprunteur ne dispose d'aucun droit d'opposition à l'enregistrement de ses données personnelles.

Si la population devant figurer dans un éventuel registre national des crédits aux particuliers est dix fois supérieure à celle enregistrée dans le FICP pour un défaut de paiement (2,6 millions de personnes en 2012), elle est plus de trente fois supérieure au nombre de ménages surendettés (environ 800 000).

Or, contraintes de figurer dans ce registre des crédits, la majorité des personnes enregistrées ne présenteront pourtant jamais de difficulté de remboursement de crédit ou de situation de surendettement. Par exemple, une personne inscrite uniquement pour un crédit immobilier pourra, sans motif, être enregistrée pour trente ans. Il semble par conséquent que l'atteinte à la vie privée est manifeste.

La finalité de ce « fichage » généralisé des emprunteurs ne répond pas à un objectif de sécurité publique ou de protection contre des risques d'ordre public, dans le cadre d'une mission de l'État. **Sa légitimité ne semble donc pas assurée** à plusieurs de vos rapporteurs, d'autant que son efficacité en termes de prévention du surendettement s'avère assez limitée.

De plus, pour être vraiment efficace à l'égard du surendettement, un tel registre devrait intégrer d'autres éléments sur la situation financière des ménages, ainsi que l'illustrent les débats belges sur l'intégration de données relatives à d'autres impayés. **Cette tendance à vouloir enrichir le contenu du registre à terme ne peut qu'accroître l'atteinte à la vie privée.** A cet égard, l'exemple allemand montre qu'un tel fichier peut inclure de très nombreuses données personnelles à caractère financier.

g) Un problème fondamental de proportionnalité

Au vu de tous ces éléments, **l'argument de la proportionnalité est finalement le principal argument** invoqué par vos rapporteurs défavorables à la création d'un registre national des crédits aux particuliers. Vos rapporteurs n'ignorent pas qu'un certain nombre de cas de surendettement pourraient être évités, mais **les moyens déployés à cette fin par le fichier positif comme l'atteinte au droit à la protection de la vie privée qui en résulterait leur**

paraissent disproportionnés par rapport à l'utilité de ce dispositif. Ce problème de proportionnalité recouvre plusieurs dimensions.

En premier lieu, le coût et la lourdeur technique d'un éventuel registre des crédits aux particuliers constituent pour plusieurs de vos rapporteurs une dépense excessive au regard des effets bénéfiques attendus, *a fortiori* dans un contexte économique et budgétaire difficile, même si l'expérience belge incite à minorer cette difficulté, ainsi que cela a été exposé plus haut.

En deuxième lieu, il existe une disproportion manifeste entre, d'une part, les moyens déployés et les atteintes à la protection de la vie privée qu'ils comportent et, d'autre part, l'utilité réelle du fichier positif au regard de l'objectif qui lui est assigné, à savoir la prévention du surendettement avant toute autre chose. Cette disproportion ressort naturellement des arguments déjà énoncés et développés plus haut.

En troisième lieu, le problème de proportionnalité se pose également sur le **terrain constitutionnel**.

Le Conseil constitutionnel a déjà eu l'occasion de se prononcer sur une question de proportionnalité d'un fichier. Dans sa décision n° 2012-652 DC du 22 mars 2012 sur la loi relative à la protection de l'identité, il a censuré le traitement de données à caractère personnel destiné à recueillir et conserver les données requises pour la délivrance de la carte nationale d'identité et du passeport, autrement appelé fichier d'identité biométrique car il devait comporter, outre l'état civil et le domicile du titulaire, sa taille, la couleur de ses yeux, deux empreintes digitales et sa photographie. Le Conseil a rappelé sa jurisprudence en la matière : *« la collecte, l'enregistrement, la conservation, la consultation et la communication de données à caractère personnel doivent être justifiés par un motif d'intérêt général et mis en œuvre de manière adéquate et proportionnée à cet objectif »*. Il a admis que ce fichier de données sensibles était justifié par un motif d'intérêt général, la sécurisation de la délivrance des titres d'identité et la lutte contre la fraude, mais il a relevé qu'il aurait englobé presque l'intégralité de la population française et aurait pu, techniquement, être utilisé à d'autres fins que la seule vérification de l'identité. Le Conseil a donc considéré *« qu'en regard à la nature des données enregistrées, à l'ampleur de ce traitement, à ses caractéristiques techniques et aux conditions de sa consultation, les dispositions (...) portent au droit au respect de la vie privée une atteinte qui ne peut être regardée comme proportionnée au but poursuivi »*.

C'est à l'aune de cette jurisprudence qu'il faut analyser la possible **création du fichier positif, qui doit être justifiée « par un motif d'intérêt général et mis en œuvre de manière adéquate et proportionnée à cet objectif »**. Si la prévention du surendettement constitue assurément un motif d'intérêt général pouvant justifier la constitution du fichier positif, une partie de vos rapporteurs ont un sérieux doute sur son caractère proportionné au regard de l'ampleur de la population qui serait couverte, des atteintes portées au droit au respect de la vie privée et du risque d'utilisation à des fins

détournées par rapport à l'objectif de prévention du surendettement, *a fortiori* compte tenu de son efficacité incertaine à l'égard du surendettement. Certes, les données que contiendrait ce fichier ne seraient pas aussi sensibles que des données biométriques, mais l'atteinte à la vie privée comme le risque techniquement possible de détournement, à des fins notamment commerciales, sont réels.

Dès lors, il y aurait un **vrai risque constitutionnel à créer le fichier positif**.

B. LES MODALITÉS D'UN ÉVENTUEL REGISTRE POSITIF

Dans l'éventualité où il serait décidé d'instituer en France un registre national des crédits aux particuliers, les membres de votre groupe de travail ont souhaité faire part des modalités qui pourraient être retenues.

Les principales modalités d'un éventuel registre positif des crédits

➤ **Garantir le respect de la vie privée et sanctionner sévèrement les tentatives d'utilisation du registre positif à des fins commerciales.** Ce risque mérite à la fois d'être énergiquement combattu et, en même temps, relativisé : tout d'abord, les sollicitations sont d'ores et déjà nombreuses ; ensuite, les établissements financiers sont tenus de surveiller les opérations des clients au titre de la lutte contre le blanchiment ou la fraude fiscale et, enfin, la généralisation des nouvelles technologies induit déjà une traçabilité accrue dans tous les domaines de la vie du citoyen.

➤ **Réduire les coûts et les délais envisagés pour la mise en place du registre en évaluant de façon précise les avantages et les inconvénients comparés du recours à un identifiant social très sécurisé ou à une clef d'interrogation basée sur l'état civil, comme celle du FICOBA.**

➤ **Fusionner, à terme, le registre positif et le fichier existant des incidents de paiement (FICP), pour réduire les dysfonctionnements de ce dernier et rationaliser la gestion de l'ensemble.**

Les auditions ont mis en évidence la nécessité et la difficulté de **concilier des objectifs contradictoires** pour la création et la mise en œuvre des modalités d'un registre positif.

De nombreux intervenants ont ainsi souhaité un dispositif simple et d'un coût raisonnable, ce qui faciliterait une mise en place du registre dans des délais rapides. En même temps, la fiabilité, l'efficacité et la protection contre les atteintes à la vie privée sont les principales inquiétudes qui se sont manifestées.

Concrètement, ces exigences sont difficilement conciliables. Pour l'essentiel, le **coût élevé** du registre préconisé par le rapport Constans s'expliquerait en grande partie par le **choix de l'identifiant** considéré comme le plus fiable (NIR), ce qui impose de collecter le numéro de sécurité sociale des personnes ayant d'ores et déjà souscrit un crédit. Or cet identifiant

apparaît comme le principal moyen de garantir la fiabilité du registre en prévenant le **risque d'une explosion des réclamations et des contentieux** qui se traduirait notamment par la saturation des services de la CNIL dont 10% des demandes de saisine sont aujourd'hui imputables aux dysfonctionnements du fichier des incidents de paiement qui concerne approximativement 2,5 millions de personnes contre 25 millions pour un registre positif.

Afin de nuancer les critiques qui ont pu être adressées au résultat des travaux du comité de configuration, il convient de rappeler que son président a lui-même souligné que le rapport était dominé par le **souci d'éviter de construire une « usine à gaz »**. Par exemple, ce parti pris de simplicité a conduit à écarter la solution qui consisterait à utiliser une carte personnelle *ad hoc* obligatoire pour souscrire un crédit, sur le modèle de la carte Vitale en matière d'assurance maladie. En effet, malgré sa fiabilité, cette solution comporte de très importants problèmes pratiques avec la mise en place d'une infrastructure extrêmement lourde pour la délivrance ainsi que la gestion des cartes et entraînerait, en outre, des démarches administratives complexes pour toute demande de crédit.

1. La question majeure de l'identifiant pour la fiabilité du registre, son coût et la protection des données personnelles

a) En raison de sa fiabilité insuffisante, le FICP ne semble pas devoir servir d'exemple au registre positif

Les auditions et les déplacements de terrain de votre groupe de travail ont confirmé ce diagnostic effectué par le comité de préfiguration.

Le rapport du comité Constans précise que la clé d'interrogation utilisée par les établissements de crédit pour consulter le fichier des incidents de paiement (FICP) est obtenue en formant une chaîne à partir de la **date de naissance de l'individu et des cinq premières lettres de son nom**. Cette clé de consultation génère un nombre significatif de doublons, c'est-à-dire l'existence de plusieurs personnes pour une même interrogation. En outre, les données d'état civil enregistrées dans le FICP n'apparaissent pas de nature à garantir une bonne identification des personnes et à éviter la création de plusieurs fiches pour une même personne.

Ainsi, les données d'état civil d'environ 10 % des personnes inscrites dans le FICP n'ont pas été certifiées par l'INSEE lors des vérifications effectuées par la Banque de France. De plus, environ **7 % des consultations du FICP donnent lieu à des réponses multiples**, parmi lesquelles l'établissement de crédit doit identifier la personne concernée. L'identification de la personne dans le FICP n'apparaît donc pas suffisamment fiable. Le comité Constans souligne également que les risques d'erreurs, de doublons et d'homonymies liés à une identification sur la base des données d'état civil seraient en outre démultipliés par l'accroissement significatif -selon un rapport de 1 à 10- du nombre de personnes qui seraient enregistrées dans le registre des crédits par rapport à celles enregistrées dans le FICP.

On peut faire observer que, **dans l'hypothèse ou un registre positif serait mis en place avec un identifiant fiable, sa fusion ultérieure avec le FICP permettrait de remédier aux dysfonctionnements techniques actuels de ce dernier.**

b) Le recours au numéro de sécurité sociale assorti d'un double cryptage a semblé acceptable à une majorité d'intervenants

Deux volets doivent être distingués : le recours au NIR, d'une part, et son cryptage, d'autre part.

En ce qui concerne le premier point, la conclusion essentielle du comité de préfiguration est que **la création d'un identifiant sécurisé dérivé du NIR est la seule option permettant une identification fiable au sein du registre des crédits.**

En effet, le NIR, conçu pour rester immuable la vie durant, permet une identification certaine des personnes, avec des risques d'usurpation et de fraude limités. Il couvre la très grande majorité de la population résidant en France et, en particulier, celle susceptible de souscrire un crédit. Le comité Constans souligne que le numéro existant, régulièrement utilisé par les personnes et figurant notamment sur la carte Vitale, est simple à utiliser ; par la suite, un dispositif d'identification sur cette base sera moins complexe et moins coûteux à mettre en place que les autres solutions examinées.

En ce qui concerne le cryptage du NIR, il convient, en premier lieu, de souligner que **l'objectif de fiabilité du registre qui conduit à retenir le numéro de sécurité sociale entre en conflit direct avec le principe de « cantonnement » de cet identifiant à la seule sphère sociale.** La CNIL a réaffirmé au cours des auditions de votre groupe de travail que cette étanchéité entre les identifiants était une garantie fondamentale de protection de la vie privée. Elle s'oppose ainsi à la généralisation de l'identification des personnes par le NIR dans tous les actes de la vie quotidienne : l'objectif est de combattre les risques d'interconnexions de fichiers ou de discriminations, par exemple en fonction du lieu de naissance.

Le comité Constans observe que le principe de « cantonnement » a été réaffirmé par le législateur lors du choix de l'identifiant du dossier médical personnel (DMP) en rejetant l'utilisation directe du NIR. Selon une démarche similaire, le comité préconise de créer un identifiant sécurisé à partir du NIR, les garanties concernant son usage étant soumises à l'avis de la CNIL. Il souligne qu'en pratique le NIR ne serait pas utilisé comme identifiant dans le registre des crédits mais uniquement lors de l'inscription et de la consultation du registre¹.

¹ *Le NIR serait collecté par les établissements de crédit en vue de la création par la Banque de France de l'identifiant sécurisé et pour la consultation du registre. Il ne serait pas stocké en clair durablement par les établissements de crédit et les échanges entre ces derniers et la Banque de France seraient chiffrés.*

c) La controverse relative à la possibilité de s'inspirer du modèle existant du FICOBA pour la mise en place du registre positif

Un certain nombre de partisans de la mise en place très rapide d'un registre positif ont dénoncé la complexité de la solution retenue par le comité Constans, en laissant même supposer que la proposition d'utiliser le NIR assorti d'un procédé de cryptage pourrait constituer une sorte de manœuvre dilatoire pour contrecarrer la création d'un fichier positif¹.

Sur ce point, votre groupe de travail marque sa préférence pour une approche pragmatique et objective, en ayant recours, le cas échéant, à un réexamen comparatif de la fiabilité et du coût des différents identifiants.

Il convient de rappeler que le comité de préfiguration a estimé « *particulièrement intéressant* » d'étudier le cas du fichier national des comptes bancaires et assimilés (FICOBA), géré par la direction générale des finances publiques (DGFIP). Ce dernier recense en effet environ **100 millions de personnes sur la base de leurs données d'état civil (nom, prénoms, date et lieu de naissance)**.

Le fichier national des comptes bancaires et assimilés (FICOBA)

Tenu par la direction générale des finances publiques (DGFIP), le FICOBA recense les comptes de toute nature (bancaires, postaux ou d'épargne) détenus par une personne ou une société. Le fichier ne fournit aucune information sur les opérations effectuées sur le compte.

Les personnes ou organismes qui peuvent consulter le fichier sont habilités par la loi dans le cadre de leurs missions et dans la limite des dérogations à la règle du secret professionnel imposé à l'administration fiscale. Les principaux d'entre eux sont : les agents de la DGFIP, les agents de la direction générale des douanes et des droits indirects, les agents de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes, les autorités judiciaires et les officiers de police judiciaire, la Banque de France pour informer les établissements bancaires et assimilés des interdictions et des levées d'interdiction d'émettre des chèques, les huissiers de justice, les organismes et services chargés de la gestion d'un régime obligatoire de sécurité sociale.

Le titulaire d'un compte peut exercer son droit d'accès auprès du centre des impôts de son domicile fiscal. Les données relatives lui sont communicables selon la procédure du droit d'accès indirect qui s'exerce par l'intermédiaire de la CNIL.

Les données d'état civil déclarées par les établissements de crédit sont comparées aux données d'état civil existantes dans le FICOBA à l'aide d'un logiciel de rapprochement qui tolère une faible marge d'erreur. Les versions différentes des éléments d'état civil déclarés par les établissements de crédits rattachées à une même personne peuvent être examinées dans le cadre d'une vérification approfondie, par les services de la DGFIP notamment.

Les données relatives aux personnes nées à l'étranger et qui détiennent un compte en France ne sont pas certifiées par l'INSEE et font l'objet de règles d'identification moins strictes. Ces cas constituent environ 90 % des cas d'amalgames constatés par la DGFIP.

(Source : rapport du comité chargé de préfigurer la création d'un registre national des crédits aux particuliers)

¹ La proposition de loi n° 221 (2012-2013) tendant à prévenir le surendettement indique dans son exposé des motifs : « En proposant sciemment un identifiant irréaliste, les banques cherchent à rendre la création du registre national des crédits impossible et poursuivent le dessein d'empêcher l'intégration du stock existant dans le fichier positif dès lors qu'aucune des lignes de crédits actuellement octroyée n'est reliée au NIR ».

Bien que son fonctionnement pour l'objectif qui est le sien donne satisfaction, le comité de préfiguration estime que le **FICOBA ne peut pas être utilisé comme modèle pour le registre national des crédits**. Il invoque pour cela trois arguments :

– tout d'abord, les **marges d'erreur qu'il tolère** ne sont pas compatibles avec les finalités et le mode de fonctionnement du registre. Ainsi FICOBA reçoit **cinquante fois moins de consultations que le registre positif ne serait amené à en traiter** ;

– ensuite, le nombre des personnes susceptibles d'accéder au FICOBA est beaucoup plus restreint que le périmètre des personnes qui devront avoir accès au registre ;

– enfin, **la plupart des consultations du FICOBA ne donnent pas lieu à une restitution en temps réel et font l'objet d'un traitement complémentaire** permettant de rectifier les éventuelles erreurs induites par l'utilisation des données d'état civil. En même temps, les modalités d'exercice du droit d'accès, qui s'effectue essentiellement de manière indirecte, permettent d'avoir un filtre supplémentaire, fiabilisant l'identification des personnes.

Au total, le comité Constans, tout en reconnaissant que le FICOBA peut fonctionner en dépit des limites inhérentes à l'utilisation des données d'état civil, souligne que son utilisation et ses finalités se différencient nettement de celles du registre, ce qui permet d'accepter un niveau d'exigence moindre en termes de fiabilité d'identification des personnes enregistrées. **Même avec l'ajout d'un numéro d'ordre, le comité Constans a considéré qu'un tel dispositif n'était pas adapté aux besoins d'un registre des crédits et n'a pas retenu cette option.**

Votre groupe de travail constate qu'**en dépit de cette argumentation détaillée, certains affirment que le FICOBA pourrait servir de base à un registre positif et que cette dernière solution présenterait l'avantage d'éviter un recours complexe et coûteux au NIR**. Afin d'éclairer le choix entre les deux identifiants que sont le NIR et les données d'état civil, il serait souhaitable d'effectuer une **étude complémentaire évaluant précisément leurs avantages et inconvénients respectifs en termes de fiabilité, de coût et de rapidité de mise en œuvre**.

2. Les autres paramètres du registre et la première phase de sa mise en place

a) Réduire le coût effectif du registre par rapport au chiffrage prévisionnel

L'impératif de réduction du coût du registre par rapport au chiffrage prévisionnel avancé par le comité Constans a été souligné de façon unanime par votre groupe de travail.

Certes, **pour la Banque de France, les coûts envisagés semblent raisonnables** tant en investissement initial (entre 15 et 20 millions d'euros) qu'en charges de fonctionnement (entre 30 et 35 millions d'euros). Ces chiffres sont comparables à ceux communiqués à vos rapporteurs par la Banque nationale de Belgique. **Le coût prévisionnel en France serait donc proportionnel à celui constaté en Belgique : un rapport de un à cinq** en millions d'euros correspondant à un nombre de personnes enregistrées cinq fois plus élevé.

En revanche, les coûts estimés pour les établissements de crédit, à partir de chiffres fournis par ces derniers et consolidés par leurs associations professionnelles, semblent excessifs : 525 à 820 millions d'euros au total en investissement et 37 à 76 millions d'euros par an en fonctionnement. On peut noter, s'agissant des coûts de fonctionnement, que les estimations fournies par la FBF et l'ASF varient du simple au double, selon les indications du rapport du comité de préfiguration.

Ces évaluations méritent donc d'être précisées et réexaminées en élaborant un cahier des charges détaillé. Pour replacer ce sujet dans son contexte général, on peut rappeler que la banque est un des secteurs d'activité qui investit le plus dans les technologies de l'information et de la communication, après l'industrie : 16 % des dépenses informatiques dans le monde sont effectuées par les banques.

Votre groupe de travail souligne que le coût du registre sera vraisemblablement, en fin de compte, financé par les emprunteurs, ce qui justifie un effort de rigueur de la part des établissements de crédit.

b) L'organisme gestionnaire du répertoire

L'article 49 de la loi du 1^{er} juillet 2010 portant réforme du crédit à la consommation, qui a institué le comité de préfiguration du registre des crédits aux particuliers, a prévu que le registre devrait être « *placé sous la responsabilité de la Banque de France* ». Même si cette dernière a manifesté une réticence certaine à l'égard de la création d'un registre positif, elle devrait ainsi en être le gestionnaire : votre groupe de travail constate que cette solution correspond parfaitement aux attentes qui se sont manifestées tout au long des auditions. Il s'agit d'**une garantie essentielle contre l'utilisation du registre à des fins commerciales.**

c) Limiter, dans un premier temps, le périmètre des données collectées aux crédits en cours

Votre groupe de travail s'est demandé si le registre positif devait se contenter de recenser les crédits en cours (crédits renouvelables, crédits amortissables, autorisations de découvert de plus de trois mois et regroupements de crédits) ou s'il convenait d'adjoindre également d'autres éléments d'appréciation de la situation financière de l'emprunteur portant sur ses ressources ou ses charges de vie courante.

Plusieurs membres du groupe ont souligné la priorité à accorder à une analyse efficace de la solvabilité de l'emprunteur. En suivant cette logique, le registre positif devrait prendre en compte, dans un ensemble très vaste de données :

- les ressources de l'emprunteur ;
- les prêts accordés par des proches (famille ou amis), par les employeurs, par les caisses d'allocations familiales ainsi que les prêts d'honneur accordés par des collectivités ou associations ;
- les signes précurseurs de fragilité financière que constituent l'apparition des « dettes de la vie courante » sous forme d'impayés de loyers et de charges locatives, de factures impayées d'eau, d'électricité, de gaz, de téléphone ou de santé ainsi que les dettes fiscales ;
- et des informations sur le conjoint, au regard de la solidarité entre époux en matière d'emprunts, et sur les personnes se portant caution.

Le comité Constans objecte, d'une part, qu'un tel élargissement du périmètre des données enregistrées comporte des risques importants d'atteinte à la protection de la vie privée et, d'autre part, que la multiplication des catégories de personnes, au-delà des établissements de crédit, susceptibles d'alimenter le fichier serait source d'importantes complexités à la fois techniques et juridiques. Cette hypothèse d'extension du périmètre des données incluses dans le registre est d'ailleurs controversée au sein de votre groupe de travail.

Une solution intermédiaire consisterait à centrer, dans un premier temps, le registre positif sur les seuls crédits et autorisations de découvert supérieur à trois mois (soumises au même régime que les crédits à la consommation). Par la suite, sans préjudice de la compétence du législateur, un comité de gouvernance du registre, dont la création est évoquée *infra*, pourrait **statuer sur les évolutions souhaitables en évaluant préalablement leur impact en termes de coût et d'efficacité.**

d) L'efficacité du registre positif suppose sa consultation obligatoire par le prêteur avant tout octroi de crédit, le consentement exprès de l'emprunteur étant néanmoins requis

Conformément à l'article 6 de la loi « Informatique et Libertés », qui prévoit que des données à caractère personnel ne peuvent être collectées que pour des finalités déterminées, les établissements de crédit ne devraient être autorisés à consulter le registre des crédits qu'**avant l'octroi d'un crédit.**

Le comité de préfiguration estime que cette consultation préalable devrait être **obligatoire** pour l'ensemble des crédits susceptibles d'être déclarés dans le registre, y compris les crédits immobiliers pour lesquels la consultation préalable du FICP n'est actuellement pas requise mais fait l'objet d'un engagement de la profession pris en 2004. S'y ajouteraient les consultations effectuées par les établissements de crédit dans le cadre de

l'analyse de solvabilité triennale obligatoire des contrats de crédit renouvelable, en vertu de l'article L. 311-16 du code de la consommation.

Votre groupe de travail convient qu'une consultation simplement facultative du registre positif avant l'octroi d'un crédit en réduirait singulièrement l'intérêt et l'efficacité. En tout état de cause, il souligne que le non respect par les prêteurs de leur obligation de consulter le registre positif avant de consentir un crédit devrait être rigoureusement sanctionné par la déchéance des intérêts du crédit, le pouvoir accordé au juge de réduire ou d'annuler la dette et d'éventuelles amendes.

Par ailleurs, afin de limiter les atteintes à la protection de la vie privée, **votre groupe de travail s'est demandé si la consultation du registre, tout en restant obligatoire pour le prêteur, ne devrait pas être réservée aux seules personnes qui y sont recensées**, à charge pour celles-ci de fournir un relevé du répertoire en cas de demande ou de renouvellement de crédit. Certaines associations de consommateurs ont ici souligné le risque d'un tel dispositif : ce type d'attestation de solvabilité pourrait en effet être demandé aux personnes dans toutes les situations où leur interlocuteur souhaiterait s'informer -même illégalement- sur la situation du client, tout particulièrement pour la location d'un bien immobilier. Afin de prendre en compte cette objection, il paraît envisageable de **permettre au consommateur de déléguer au prêteur son droit de consultation du registre positif**, évitant ainsi d'en avoir une copie imprimée.

En complément, il convient de signaler qu'en application de l'article L. 333-4 du code de la consommation, les établissements de crédit peuvent également consulter le FICP, à titre facultatif, dans le cadre de la gestion des risques liés aux crédits souscrits par leurs clients. Or le comité préconise que les consultations effectuées pour ce motif ne soient pas élargies aux informations positives. De même, il suggère que la consultation annuelle obligatoire avant le renouvellement d'un contrat de crédit renouvelable demeure limitée aux seules données négatives. Dès lors qu'après une éventuelle fusion, le même fichier contiendra les données positives et négatives, la prise en compte de finalités distinctes nécessitera l'aménagement de l'accès pour qu'il puisse s'exercer de façon ciblée.

e) L'alimentation et la mise à jour du registre positif

Le comité de préfiguration prévoit les modalités d'actualisation du registre positif suivantes :

– concernant les crédits renouvelables : l'actualisation interviendrait mensuellement sur la base des arrêtés mensuels de compte et en cas de modification du montant de l'autorisation, de rachat, ou de fin du contrat ;

– concernant les crédits amortissables : la mise à jour interviendrait dès la modification du montant emprunté, de la date de la dernière échéance, du remboursement anticipé, du rachat ou du terme du contrat.

Concrètement, le comité Constans a estimé souhaitable de maintenir les horaires de mise à jour et de consultation du registre actuellement en vigueur pour le FICP : de 0 h 00 à 21 h 30 du lundi au vendredi et de 0 h 00 à 18 h 15 le samedi, la réception des fichiers envoyés par télétransmission étant assurée 24 heures sur 24. La Banque de France, en tant que gestionnaire du registre, assurerait les contrôles nécessaires pour assurer la fiabilité des données.

Votre groupe de travail estime que, si le registre positif devait être mis en place, il conviendrait de prévoir des sanctions applicables aux établissements ne respectant pas leurs obligations en matière d'alimentation ou de radiation des données, sous forme d'amendes spécifiques et de sanctions prononcées par l'Autorité de contrôle prudentiel, comme pour le FICP actuellement (avertissement, amende, interdiction d'activité...).

f) Le droit d'accès des consommateurs et la protection de la confidentialité des données

La mise en place d'une modalité d'exercice du **droit d'accès par internet** est indispensable. Le comité Constans fait d'ailleurs observer qu'il permettra de limiter les coûts de gestion du dispositif. Toutefois, votre groupe de travail souligne que les personnes ne disposant pas d'internet doivent pouvoir bénéficier des modalités d'exercice existantes dans le cadre du FICP.

De plus, il conviendra d'étendre au registre positif les dispositions:

– de la loi n° 2010-737 du 1^{er} juillet 2010 portant réforme du crédit à la consommation qui a introduit des **sanctions pénales en cas de collecte** des informations contenues dans le FICP par des personnes autres que la Banque de France et les personnes légalement habilitées à consulter le fichier ;

– et de la loi n° 2010-1249 du 22 octobre 2010 de régulation bancaire et financière qui, afin de **d'éviter un détournement de finalité par les bailleurs**, a ajouté la copie des informations contenues dans le FICP ou de l'information de non inscription dans ce fichier, dans la **liste des documents que les bailleurs ont interdiction de demander** fixée à l'article 22-2 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986.

3. La gouvernance et le caractère évolutif du registre

a) La création d'un comité de gouvernance du registre

Votre groupe de travail estime nécessaire de bien distinguer le rôle de gestion du registre, dévolu à la Banque de France, de celui de sa gouvernance, à l'instar de ce qui a été fait pour la centrale belge des crédits aux particuliers.

Il approuve par conséquent le principe de la création d'un comité de gouvernance, suggéré par le rapport Constans. Ce dernier esquisse :

– la composition du comité de gouvernance, dans lequel siègerait le Gouverneur de la Banque de France ou son représentant, en tant de président, un représentant du ministre de l'économie et des finances, un représentant de l'Autorité de contrôle prudentiel, un représentant de la CNIL, quatre représentants des établissements de crédit, quatre représentants d'associations de consommateurs et deux personnalités qualifiées ;

– et sa mission, qui consisterait principalement à veiller au bon fonctionnement du registre, à faciliter les discussions entre représentants de toutes les parties prenantes, ainsi qu'à détecter les éventuelles difficultés pour les résoudre collectivement.

Votre groupe de travail fait cependant observer :

– d'une part, que le phénomène du surendettement et du crédit est au carrefour du droit de la consommation, du droit social et du droit bancaire ;

– et d'autre part, que le registre positif pourrait être amené à évoluer sur la base d'initiatives parlementaires.

Il apparaît dans ces conditions souhaitable de réserver une place plus importante, dans la composition de ce comité de gouvernance, aux élus de la nation et à la société civile.

b) La préparation de l'unification des registres

Il semble opportun, pour des raisons de simplicité et de coût, de prévoir la fusion du registre des crédits et du FICP.

Tout d'abord, la mise en place à terme d'un **fichier unique** devrait comporter des garanties de souplesse, avec un module spécifique pour les informations négatives permettant un **accès à géométrie variable** selon la nature des organismes qui le consultent.

Cette intégration pourrait ensuite être propice à remédier aux imperfections actuelles du FICP, notamment au taux d'erreur avoisinant 8 %.

Enfin, le comité de gouvernance du registre pourrait non seulement piloter cette intégration, mais aussi réfléchir à l'éventuel élargissement du périmètre des données s'il l'estime pertinent. Il s'agirait de proposer des solutions concrètes à la fois respectueuses de la vie privée et de nature à renforcer l'efficacité du registre positif :

– en tirant le cas échéant parti de l'idée selon laquelle les impayés de charges courantes sont des indicateurs précoces du surendettement ;

– et en répondant, plus généralement, à l'objection selon laquelle le registre positif, tout en jouant un rôle fondamental de signal d'alerte, ne permet pas d'évaluer avec précision la solvabilité de l'emprunteur.

C. L'ENCADREMENT DES PRATIQUES DU CRÉDIT ET LA PRÉVENTION DU SURENDETTEMENT

Au-delà de la question de l'opportunité de la mise en place d'un fichier positif, les auditions et déplacements de votre groupe de travail ont permis à ce dernier de prendre toute la mesure des progrès devant être accomplis dans les domaines de l'encadrement du contrat de crédit à la consommation et de la prévention du surendettement. **L'adoption de nouvelles mesures allant dans le sens d'une plus grande responsabilisation des organismes prêteurs et de l'accompagnement des personnes en situation de surendettement est indispensable pour enrayer le phénomène du surendettement en France.** Concernant ces mesures, qui peuvent se concevoir autant comme des mesures alternatives que comme des mesures complémentaires au fichier positif, votre groupe de travail reprend ici en grande partie les propositions émises par nos collègues Muguette Dini et Anne-Marie Escoffier, dont il tient à saluer le travail, dans le cadre de leur rapport sur l'application de loi du 1^{er} juillet 2010 réformant le crédit à la consommation¹.

1. Encadrement du crédit : le nécessaire approfondissement de l'application de la « loi Lagarde »

Nombre de personnes entendues par votre groupe de travail ont affirmé qu'il semblait prématuré de débattre sur la mise en place d'un fichier positif en France, en raison du manque de recul vis-à-vis de la loi Lagarde et de ses effets.

Or les associations de consommateurs entendues ont mis en avant des **lacunes dans l'application de deux mesures essentielles** introduites par cette loi et visant à empêcher ces dérives dans le cas de souscription de crédit sur le lieu de vente ou sur internet, notamment du crédit renouvelable, type de crédit dont l'accumulation peut être la cause de « mal-endettement » ou de surendettement. Ces lacunes concernent :

- la fiche d'information devant être remplie lors de la souscription du crédit (article L. 311-10 du code de la consommation) ;
- l'obligation de proposer un crédit amortissable en même temps qu'un crédit renouvelable (article L. 311-8-1 du code de la consommation).

L'enjeu est ici une correcte application de la « loi Lagarde » par les établissements de crédit, ce qui soulève la question de l'efficacité du contrôle opéré par la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) et par l'Autorité de contrôle prudentiel

¹ *Rapport d'information n° 602 (2011-2012), fait au nom de la commission de l'application des lois sur l'application de la loi n° 2010-737 du 1^{er} juillet 2010 portant réforme du crédit à la consommation. Le rapport est consultable à l'adresse suivante :*
<http://www.senat.fr/notice-rapport/2011/r11-602-notice.html>

(ACP). Il conviendrait également d'aller plus loin pour répondre aux objectifs poursuivis par cette loi.

a) Contraindre les prêteurs à une réelle analyse de la solvabilité

Un constat est fréquemment revenu lors des auditions et déplacements de votre groupe de travail : **les établissements de crédits ont tous les moyens de connaître avec précision la situation d'un emprunteur potentiel, mais ils omettent la plupart du temps de les mettre en œuvre.** Cette omission s'explique par le fait que le crédit à la consommation, et notamment le crédit renouvelable, concernent très souvent un faible montant, et doivent donc être contractés rapidement et facilement pour être rentable. La responsabilisation des organismes prêteurs dans ce domaine constitue donc un élément majeur de l'assainissement du marché du crédit à la consommation. Les faits montrent cependant que les progrès sur ce sujet se font attendre.

La loi de juillet 2010 a introduit une **fiche d'informations** (appelée également « fiche de dialogue ») comportant notamment « *les éléments relatifs aux ressources et charges de l'emprunteur ainsi que, le cas échéant, aux prêts en cours contractés par ce dernier* ». Cette fiche fait l'objet d'une déclaration certifiant sur l'honneur leur exactitude. Elle est donc le moyen adéquat pour les établissements de crédits de connaître et d'analyser la situation financière du demandeur de crédit. Or, une étude réalisée par l'association UFC-Que Choisir en 2012¹ a montré que, dans la très grande majorité des cas, aucune question n'était posée au demandeur de crédit sur sa situation personnelle ou sur sa situation financière et que les questions, pourtant essentielles, relatives à la situation professionnelle (emploi ou chômage, type de contrat de travail, etc.) n'étaient posées que dans un tiers des cas...

Ainsi, **dans de nombreux cas, la vérification de la solvabilité de l'emprunteur potentiel est très sommaire, voire inexistante, malgré l'obligation légale de l'article L. 311-9 du code de la consommation.** Il paraît donc indispensable de renforcer dans ce domaine la contrainte pesant sur les organismes proposant des crédits à la consommation. Afin que la fiche d'information soit remplie et joue effectivement son rôle, votre groupe de travail approuve la proposition du rapport sénatorial sur l'application de la « loi Lagarde » visant à **permettre les contrôles anonymes par la DGCCRF** sur les lieux de vente, afin que le constat de la non-application de la loi puisse être clairement établi, et sanctionné le cas échéant.

Toujours dans le but d'améliorer l'analyse de la situation financière des demandeurs de crédits, **ce même rapport sur l'application de la « loi Lagarde » préconise la présentation obligatoire des trois derniers relevés de compte pour la conclusion d'un crédit.** Cette solution a, dans le cadre des travaux de votre groupe de travail, souvent été proposée comme une

¹ « Crédit à la consommation : les établissements discrédités », étude publiée par UFC-Que Choisir en avril 2012. Cette étude est consultable à l'adresse suivante : <http://www.quechoisir.org/argent-assurance/banque-credit/credit/etude-campagne-credit-consommation-les-etablissements-discredites>

alternative possible à la mise en place d'un fichier positif. L'accès du prêteur aux trois derniers relevés de compte permet en effet à ce dernier de se faire une idée précise de la situation de l'emprunteur potentiel. En outre, il transforme la démarche de demande de crédit en acte réfléchi de la part du consommateur.

Cette solution présente cependant deux inconvénients majeurs :

- elle n'est pas valide dans le cas, pourtant fréquent, de personnes détenant plusieurs comptes bancaires ;

- comme pour la fiche d'informations, il est à craindre que les prêteurs ne saisissent pas ce moyen d'apprécier la situation financière du client, mais se contentent de demander les relevés sans les étudier.

b) Contraindre les prêteurs à proposer un crédit amortissable en même temps qu'un crédit renouvelable

Le crédit renouvelable est considéré comme un élément majeur des dossiers de surendettement : 85 % des dossiers déposés auprès des commissions de surendettement contiennent un crédit renouvelable, et ses taux élevés, souvent supérieurs à 10 %, piègent de nombreux consommateurs.

La « loi Lagarde » a donc souhaité l'encadrer plus strictement, par l'article L. 311-8-1 du code de la consommation : « *Lorsqu'un prêteur ou un intermédiaire de crédit propose au consommateur, sur le lieu de vente ou par un moyen de vente à distance, un contrat de crédit pour financer l'achat de biens ou de prestations de services particuliers pour un montant supérieur à un seuil fixé par décret, le consommateur doit disposer de la possibilité de conclure un contrat de crédit amortissable à la place d'un contrat de crédit renouvelable.* »

Comme l'a souligné le rapport précité sur l'application de la « loi Lagarde », l'obligation de proposer une alternative au crédit renouvelable connaît une double limite : d'une part, le vendeur fait cette proposition de manière orale, et d'autre part, cette obligation ne s'applique que pour les demandes de crédits dépassant 1 000 euros (seuil fixé par décret¹).

Il semble surtout que cette obligation n'ait pas été correctement prise en compte par les établissements de crédits. L'enquête déjà citée d'UFC-Que Choisir a montré que l'alternative amortissable n'était proposée que dans 22 % des cas. Elle a également constaté, pour les demandes de crédits faites *via* internet, la difficulté d'accéder à une demande de crédit autre que renouvelable.

¹ Montant fixé par le décret n° 2010-1462 du 30 novembre 2010 fixant les seuils nécessaires à l'application des articles 6 et 11 de la loi n° 2010-737 du 1^{er} juillet 2010 portant réforme du crédit à la consommation.

Le **renforcement des moyens de contrôle de la DGCCRF** semble être l'unique moyen de responsabiliser les organismes prêteurs sur ce point. Par ailleurs, certaines associations de consommateurs ont préconisé l'abaissement du seuil d'application de cette obligation à 500 euros.

c) Interdire les cartes de fidélité couplées avec une carte de paiement

La « loi Lagarde » visait à introduire un certain nombre de garde-fous à la souscription d'un crédit, et à éviter notamment que les consommateurs puissent accepter une offre de crédit sans avoir conscience de la portée de leur engagement.

Or, parmi les manières de contracter un crédit presque à son insu figurent les « cartes confuses ». De nombreuses enseignes commerciales continuent de promouvoir ces cartes qui cumulent les fonctions de carte de fidélité et de carte de paiement : selon l'étude d'UFC-Que Choisir, ces cartes représentent 60 % des cartes de fidélité proposées en magasin. Elles **sont souvent le moyen de contracter, sans que le titulaire en soit toujours conscient, un crédit renouvelable** : les clients souhaitant seulement bénéficier des avantages de la carte de fidélité du magasin se retrouvent bénéficiaires de la réserve d'argent adossée à la carte de fidélité et sont fréquemment encouragés à l'utiliser. Pour des personnes connaissant des difficultés financières, l'utilisation de cette facilité de paiement peut représenter une incitation forte, mais aussi un risque de glisser vers le malendettement, voire le surendettement.

La fin du couplage entre carte de fidélité et carte de paiement, préconisée par nos collègues Muguette Dini et Anne-Marie Escoffier, constituerait un progrès considérable dans la prévention du surendettement.

Dans ce contexte, il serait également souhaitable d'encadrer l'offre d'un certain nombre de grandes banques¹ en matière de carte bancaire, sur laquelle l'attention des membres de votre groupe de travail a été attirée par plusieurs associations de consommateurs. En effet, depuis 2008, l'offre de **carte « débit-crédit »** se développe : cette carte double la carte de débit bancaire classique, souvent appelée carte de crédit dans le langage courant, avec une véritable carte de crédit, associée à un crédit renouvelable. La carte de débit-crédit permet ainsi à son utilisateur de choisir, pour chaque paiement, entre deux possibilités : un débit immédiat ou un crédit. Les banques promeuvent ces cartes, vantant leur caractère à la fois souple et pratique, mais ne mettent pas en avant le taux auquel est souscrit le crédit renouvelable. Il serait souhaitable d'étudier attentivement le fonctionnement de ces cartes, afin d'envisager un cadre légal strict pour ces dernières.

¹ *Crédit Agricole et BPCE notamment.*

2. Le nécessaire développement de l'accompagnement social

Une des associations de consommateurs entendue par votre groupe de travail, opposée à la création d'un fichier positif, a souligné que ce dernier était « *une solution technique à un problème humain* ». Cette affirmation résume parfaitement la position de nombreuses personnes entendues : **tant que l'aspect social du problème du surendettement n'aura pas été pris en compte à sa juste mesure, l'efficacité de la lutte contre ce phénomène demeurera limitée.**

L'accompagnement social doit donc devenir une priorité dans la prévention du surendettement : il doit se faire de manière préventive, avec la mise en place notamment d'une éducation budgétaire, et de manière curative lors du passage en commission de surendettement.

a) Instituer un dispositif d'éducation et d'accompagnement budgétaire

S'il est exact que la responsabilisation des organismes prêteurs constituerait un progrès majeur vers l'assainissement du marché du crédit à la consommation, la responsabilisation des emprunteurs est également une priorité. Or, concernant une grande partie des personnes connaissant d'importantes difficultés financières, le constat reste le même depuis des années : **la méconnaissance des plus simples règles de tenue et de gestion d'un budget familial.** Dans des cas trop fréquents, la solution aux problèmes d'argent réside dans un nouveau crédit, plutôt que dans une rationalisation du budget (prévision des dépenses, restriction des consommations de téléphonie mobile, suppression des achats superflus par exemple).

L'accès aux notions basiques de la gestion d'un budget est donc indispensable pour contribuer à la prévention du surendettement. La réflexion doit donc être engagée en vue de l'institution d'un véritable dispositif d'éducation et d'accompagnement à la gestion d'un budget.

Une nouvelle fois, votre groupe de travail souscrit aux propositions faites en ce sens par nos collègues Muguette Dini et Anne-Marie Escoffier :

- introduction d'un module d'éducation budgétaire au cours de chaque cycle scolaire, accompagné de l'intégration d'exercices liés à la gestion d'un budget dans le cadre des disciplines classiques (mathématiques et sciences économiques et sociales) ;

- développement des instruments de détection des personnes en difficulté financière et accompagnement budgétaire de ces dernières par des acteurs sociaux et des associations spécialisées¹.

¹ *Le rapport sur l'application de la « loi Lagarde » a sur ce point mis en avant l'intéressante expérience menée par la Banque postale en partenariat avec l'association Crésus : les établissements ayant repéré les clients montrant les premiers signes de difficultés financières orientent ces derniers, avec leur accord, vers la plate-forme téléphonique de l'association. Le personnel de l'association se charge alors d'identifier la cause des difficultés des personnes concernées et de restructurer leur budget.*

Solution à la fois simple et concrète, la mise en place d'un dispositif d'éducation et d'accompagnement budgétaire permettrait de traiter « à la racine » les problèmes de mal-endettement et de surendettement.

b) Assurer une réelle articulation entre procédure de surendettement et suivi social

L'accompagnement des personnes surendettées a été qualifié nos collègues Muguette Dini et Anne-Marie Escoffier d'« *Arlésienne des réformes concernant le surendettement* ». Le constat est en effet unanime sur le sujet : les mesures concernant cet accompagnement social ne permettent qu'une prise en charge minimale, voire facultative, des personnes concernées.

Pour rappel, afin de mettre en place cet accompagnement, la loi du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine, qui a réformé la procédure de surendettement, avait prévu :

- la participation à l'instruction du dossier et la présence au sein des commissions de surendettement d'une personne qualifiée en économie sociale et familiale ;

- la possibilité pour le juge d'ordonner une enquête sociale ainsi que des mesures de suivi social du débiteur dans le cadre des procédures de rétablissement personnel.

La « loi Lagarde » a quant à elle institué :

- l'attribution du droit de vote à la personne qualifiée en économie sociale et familiale ;

- la possibilité pour la commission de surendettement d'inviter le débiteur, à tout moment de la procédure, à solliciter une mesure d'accompagnement social.

Le constat des acteurs du surendettement est cependant celui d'un recours trop rare aux mesures d'accompagnement. Deux raisons peuvent expliquer cette situation. En premier lieu, l'accompagnement social est souvent perçu par les personnes surendettées comme une humiliation, s'ajoutant à celle qu'elles vivent à travers la procédure de surendettement. Malgré les bénéfices potentiels qu'elles pourraient en retirer, elles sont réticentes à l'idée d'être suivies par les organismes sociaux. En outre, il semble que l'organisation actuelle des acteurs du surendettement n'offre pas de solution satisfaisante en termes d'accompagnement social. La Banque de France a en effet indiqué à votre groupe de travail que ces dispositions étaient assez peu utilisées en l'absence de référents sociaux susceptibles d'assurer un tel accompagnement.

Or, **près de 40 % des dossiers déposés devant les commissions de surendettement sont des redépôts**. Souvent, les personnes redéposant un dossier soit sont dans une situation qui demeure très précaire, soit n'ont pas modifié la manière de gérer leur budget. Organiser un meilleur suivi des personnes présentant pour la première fois un dossier en commission de surendettement permettrait de réduire cette proportion de redépôt.

Il serait donc nécessaire de **développer l'accompagnement social au cours de la procédure de surendettement**, afin notamment de prendre la mesure des difficultés de la personne quand elles sont de nature autre que financière et de l'orienter vers des solutions adaptées.

Il pourrait également être envisagé de prévoir, parmi les mesures pouvant être décidées en commission de surendettement, celle consistant à **imposer un suivi social** après passage en commission, suivi qui intégrerait notamment l'apprentissage des bases en matière de gestion budgétaire. Cette obligation de suivi pourrait certes être perçue de manière négative par les personnes auxquelles elle serait imposée, dans la mesure où elle est susceptible d'accentuer le sentiment d'humiliation résultant de leur état de surendettement. Mais cet inconvénient doit être dépassé : **si l'aide adéquate est apportée aux personnes surendettées, ces dernières n'en tireront que des bénéfices et le passage par la procédure de surendettement aura eu un sens**. En outre, cette contrainte de suivi social peut être considérée comme la **contrepartie normale au service rendu aux personnes bénéficiant de la procédure de surendettement**. Dans le même ordre d'idée, votre groupe de travail approuve la proposition de nos collègues Muguette Dini et Anne-Marie Escoffier prévoyant que la commission de surendettement procède à la **nomination systématique d'un référent social au moment de la décision de recevabilité d'un redépôt de dossier de surendettement**¹.

3. Développer le microcrédit social

L'intérêt de développer le microcrédit social a été régulièrement mentionnée par les interlocuteurs de votre groupe de travail. Par définition plus accessible que le crédit classique, malgré un taux d'intérêt généralement plus élevé, le microcrédit constitue aussi un outil de prévention du surendettement. Pour certaines catégories de la population financièrement fragilisées, il représente une solution de financement plus adaptée qu'un crédit renouvelable à la consommation.

Initialement mis en place pour le financement de projets professionnels, ce mécanisme de prêt a été étendu aux particuliers par la loi de programmation pour la cohésion sociale de 2005, dans le cadre du financement de projets nécessaires à leur insertion sociale. Le constat du faible recours à ce

¹ Proposition n° 20 du rapport d'information n° 602 (2011-2012) fait au nom de la commission de l'application des lois sur l'application de la loi n° 2010-737 du 1^{er} juillet 2010 portant réforme du crédit à la consommation.

type de crédit a conduit à l'adoption d'une nouvelle définition de ce prêt, destinée à favoriser son essor.

Le décret nécessaire à l'application des nouvelles dispositions concernant le microcrédit n'a été publié qu'en avril 2012¹, de sorte qu'il est aujourd'hui difficile de mesurer la réalité et l'éventuelle ampleur de l'essor de ce dispositif. Cependant, il paraît important aux membres de votre groupe de travail de porter une attention soutenue à la valorisation de ce mécanisme, dans la mesure où il est un outil essentiel à l'insertion sociale des personnes fragilisées. Le microcrédit social doit être mieux connu des particuliers et mieux distribué par les établissements de crédits.

*

* *

Votre commission des affaires économiques et votre commission des lois autorisent la publication du présent rapport.

¹ Décret n° 2012-471 du 11 avril 2012 relatif à l'agrément et au contrôle des associations, fondations et sociétés autorisées à pratiquer certaines opérations de crédit.

EXAMEN EN COMMISSION

MARDI 22 JANVIER 2013

Au cours d'une réunion commune ouverte aux membres de la commission des finances et de la commission des affaires sociales, la commission des affaires économiques et la commission des lois examinent le rapport d'information sur le répertoire national des crédits aux particuliers.

M. Daniel Raoul, président de la commission des affaires économiques. - Nous sommes réunis pour entendre la présentation du rapport du groupe de travail et autoriser sa publication. Ce groupe de travail résulte d'un engagement pris en séance en décembre 2011 à l'occasion de l'examen du projet de loi consommation dont le rapporteur était, pour la commission de l'économie, Alain Fauconnier, et le rapporteur pour avis de la commission des lois, Mme Nicole Bonnefoy. Il renvoie à un débat récurrent sur le surendettement et les moyens d'y remédier. Ainsi, je me souviens que, déjà, lors de la discussion du projet de loi dite « Lagarde », la ministre de l'économie s'alarmait du risque d'une restriction excessive du crédit lié à la création d'un fichier positif, et qu'on lui opposait, en retour, le problème de l'afflux massif des dossiers de surendettement. On a aussi parfois évoqué la nécessité de dissocier les cartes de fidélité et les cartes de crédit proposées par les grandes enseignes.

Le débat que nous allons ouvrir grâce aux travaux du groupe nous permettra d'examiner les arguments en faveur de la création d'un fichier positif des crédits et les objections qui sont apportées, ainsi que les grandes lignes d'un dispositif éventuel si sa création devait être proposée par le futur projet de loi relatif aux droits des consommateurs.

M. Alain Fauconnier, co-rapporteur. - Lors des débats en décembre 2011 sur le projet de loi « Lefebvre » renforçant les droits, la protection et l'information des consommateurs, trois amendements émanant de différents groupes proposaient, selon des modalités différentes, la création d'un répertoire national des crédits aux particuliers, autrement appelé « fichier positif », dans le but de lutter contre le surendettement. Ces amendements n'ont pas été adoptés, compte tenu des difficultés que soulevait cette question, mais un groupe de travail regroupant quatre commissions a été constitué pour étudier l'opportunité et les conditions de mise en place du fichier positif.

Nous avons conduit de nombreuses auditions et effectué plusieurs déplacements, dont un à Bruxelles pour bien comprendre le fonctionnement de la centrale belge des crédits aux particuliers, qui sert souvent de référence aux promoteurs français du fichier positif et aux réflexions conduites en France sur le sujet.

Au sein du groupe, nous sommes également partagés sur l'opportunité de créer un fichier positif. Dans ces conditions, le groupe de travail n'a pas adopté de conclusions, mais se borne à apporter sa contribution au débat et à la décision, en

énonçant les arguments en faveur comme opposés et en précisant les modalités d'un éventuel fichier si celui-ci venait à être créé.

La décision de principe a été prise par le Gouvernement, puisque le Premier ministre a indiqué, en clôture de la conférence nationale de lutte contre la pauvreté le 11 décembre 2012, qu'un registre des crédits aux particuliers serait créé à l'occasion du prochain projet de loi sur la consommation. Pour autant, le Gouvernement ne sous-estime pas les difficultés que présente ce projet, puisque Benoît Hamon, ministre chargé de la consommation, a déjà indiqué lors de débats parlementaires récents qu'il fallait imaginer un dispositif simple et respectueux de la vie privée, ce qui justement n'est pas simple.

Ce sujet est débattu depuis les années 1980, en particulier à l'occasion de la « loi Neiertz » de 1989 relative au surendettement, qui a créé un « fichier négatif », c'est-à-dire le fichier des incidents de remboursement des crédits aux particuliers, le FICP, géré par la Banque de France.

Un « fichier positif » enregistre tous les contrats de crédit en cours, crédit immobilier ou crédit à la consommation, crédit amortissable ou crédit renouvelable, indépendamment de la survenance d'un incident de paiement. Compte tenu du rôle du crédit, notamment de l'excès de crédit, dans le phénomène de surendettement, l'objectif du fichier positif est de prévenir le surendettement en empêchant d'octroyer le « crédit de trop ». Le banquier ou la société de crédit pourra constater en consultant le registre que son client a déjà un niveau élevé d'endettement. Le débat porte justement sur l'efficacité du registre des crédits dans la prévention du surendettement, compte tenu de son coût et du nombre de personnes enregistrées. Le crédit n'est pas le facteur exclusif d'explication du surendettement, il y a aussi ce qu'on appelle les « accidents de la vie », qui conduisent à une perte de revenus face aux charges financières ou de la vie courante : chômage, divorce, veuvage et même retraite.

La Banque de France, qui est très réticente à la mise en place de ce registre des crédits et qui gère les commissions de surendettement, nous a indiqué que le registre permettrait d'éviter selon elle seulement 20 à 30 000 cas de surendettement par an, sur un total d'environ 220 000, à comparer au « fichage » d'environ 25 millions de personnes titulaires d'un crédit. La Cour des comptes montre dans un rapport de 2009 que les études statistiques sur le phénomène de surendettement sont trop rudimentaires pour en comprendre les causes, de sorte que la distinction entre surendettement actif, par accumulation de crédit, et passif, dû aux accidents de la vie, ne permet pas de rendre compte de la réalité du phénomène. Dans ces conditions, il est difficile d'apprécier l'impact réel du fichier positif sur le surendettement.

Ceci étant dit, un tel registre serait objectivement un outil utile d'aide à l'analyse de la solvabilité de l'emprunteur par le prêteur. Il donnerait une information exhaustive et fiable sur son niveau d'endettement et ses charges de crédit. On sait qu'il n'est pas rare qu'un emprunteur omette, pas toujours sciemment bien sûr, de déclarer les crédits qu'il a déjà souscrits lorsqu'il demande un nouveau crédit, *a fortiori* lorsqu'il est déjà très endetté. Certains considèrent que le fichier positif donnerait un accès plus facile au crédit classique pour des ménages modestes qui en sont aujourd'hui généralement exclus.

Le fichier positif est revenu régulièrement dans les débats parlementaires depuis plus de vingt ans. Le débat a été très important au moment de la « loi Lagarde » de 2010 réformant le crédit à la consommation. Le Sénat avait adopté un amendement prévoyant la remise d'un rapport sur l'opportunité et les modalités de création d'un registre des crédits, l'Assemblée nationale a modifié cette disposition pour la limiter aux modalités. En effet, la ministre Christine Lagarde considérait que le principe de la création du fichier positif était politiquement acquis et qu'il s'agissait désormais d'en prévoir les modalités.

La « loi Lagarde » a donc prévu la mise en place d'un comité de préfiguration du registre, qu'on appelle « comité Constans », du nom de son président Emmanuel Constans, par ailleurs président du Comité consultatif du secteur financier. Le comité Constans a remis ses conclusions en 2011. Il propose que soient recensés dans un registre géré par la Banque de France tous les crédits, y compris les autorisations de découvert de plus de trois mois, avec une reprise du stock des crédits en cours. Il prévoit une obligation d'alimentation du registre à la charge des établissements de crédit et une obligation de consultation à la charge des mêmes avant toute offre de crédit. Pour en garantir la fiabilité, il propose que l'identifiant utilisé pour alimenter et consulter et permettant d'identifier chaque personne soit dérivé du NIR, c'est-à-dire le numéro de sécurité sociale, mais pas le NIR directement pour tenir compte des réserves de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) : on parle de NIR avec « double hachage ». Enfin, le financement est assuré par la consultation payée par les établissements de crédit. Un comité de gouvernance est prévu. Le comité Constans prévoit un coût d'investissement de 15 à 20 millions d'euros pour la Banque de France et un coût annuel de fonctionnement de 30 à 35 millions. Le coût d'investissement pour les établissements de crédit est évalué entre 525 et 820 millions, ce qui paraît excessif.

Les travaux du comité Constans ont servi de point de départ à notre réflexion, de même qu'une étude de droit comparé que nous avons demandée au service compétent du Sénat. Cette étude a porté sur l'Allemagne, la Belgique, l'Espagne, l'Italie, le Royaume-Uni et la Suisse. Elle montre qu'il n'existe pas de modèle unique en Europe, étant entendu qu'aucun texte n'existe ou n'est prévu dans ce domaine par l'Union européenne : parfois il existe un fichier positif unique dont la gestion est publique, dans d'autres cas un fichier public coexiste avec des fichiers privés, dans d'autres cas encore plusieurs fichiers privés sont concurrents, dans un cadre légal très variable d'un pays à l'autre. Parfois le fichier comporte des informations qui dépassent la sphère du crédit (téléphonie mobile par exemple). En tout cas la prévention du surendettement est rarement l'objectif affiché de ces fichiers, il s'agit plutôt de fiabiliser des informations sur l'endettement d'un consommateur accessibles aux prêteurs, à d'autres professionnels ou encore aux bailleurs. Tout ceci figure dans le rapport.

En Belgique, où nous nous sommes rendus avec Nicole Bonnefoy, un fichier négatif géré par la Banque nationale de Belgique existe depuis les années 1980. Une loi de 2001 a institué la centrale des crédits aux particuliers, qui a repris les données du fichier négatif (incidents de paiement et données sur les procédures de médiation de dettes, équivalentes de nos procédures de surendettement) et recense tous les crédits. Sont mentionnés l'état civil de l'emprunteur, le prêteur, le type de crédit, le montant de la mensualité, la durée... Les prêteurs doivent, sous peine de

sanctions, alimenter la centrale et la consulter avant toute offre de crédit. Des délais légaux de conservation sont prévus. Un comité d'accompagnement de la centrale contrôle son fonctionnement, avec des représentants des banques et des consommateurs notamment.

Aujourd'hui 6 millions de personnes sont enregistrées pour 11 millions de crédits, soit les trois quarts de la population adulte. Il a fallu deux ans à compter de l'adoption de la loi pour que la centrale soit pleinement opérationnelle, y compris avec la reprise du stock des crédits en cours, avec un coût de fonctionnement raisonnable de moins de 5 millions d'euros par an.

L'identifiant retenu en Belgique est l'équivalent du NIR, mais il ne comporte que la date de naissance, alors que le NIR intègre d'autres données personnelles. Selon les personnes que nous avons rencontrées à Bruxelles, l'utilisation de ce numéro national d'identification garantit la fiabilité absolue du système et n'a pas posé de problème de principe, pour des raisons de mentalités sans doute, alors que c'est un point d'achoppement en France. De fait, il n'y a pas à la Banque nationale de Belgique, contrairement au service de la Banque de France qui gère le FICP à partir de données d'état civil, de personnels chargés de vérifier les données d'état civil fournies par les établissements de crédit pour garantir la fiabilité des enregistrements. Enfin, les risques de consultation illicite de la centrale semblent très faibles, à l'inverse des risques d'utilisation détournée des données par les consommateurs eux-mêmes, pour répondre par exemple à un bailleur dans le cadre d'une location.

Les banques belges sont aujourd'hui satisfaites, alors qu'elles étaient hostiles au départ pour des raisons d'organisation du marché et de concurrence. Pour améliorer leur analyse de solvabilité, les banques demandent même à présent que d'autres impayés soient intégrés dans la centrale (téléphonie en particulier), ce que refusent les organisations de consommateurs, qui ont été moteurs dans la création de la centrale. Cependant, il n'y a pas eu d'étude pour mesurer l'impact de la création de cette centrale sur le phénomène de surendettement et le nombre de dossiers évités : on sait seulement que cela a permis de faire baisser le taux de défaillance dans le remboursement des crédits, mais à partir de 2008, début de la crise économique, la tendance s'est inversée. On ne connaît donc pas l'efficacité réelle de la centrale en matière de prévention du surendettement, alors que c'est son premier objectif.

Les auditions ont permis de confronter les points de vue.

Concernant les représentants des consommateurs, les deux grandes associations que sont UFC-Que Choisir et CLCV sont très hostiles, ainsi que les associations proches des organisations syndicales. L'association des usagers des banques est également hostile. En revanche, les associations familiales agréées pour la défense des consommateurs sont majoritairement favorables.

L'association bien connue CRESUS, qui accompagne des personnes surendettées, en partenariat parfois avec des banques, promeut depuis longtemps le fichier positif.

Concernant les banques et sociétés de crédit, la Fédération bancaire française, l'Association des intermédiaires bancaires et les grandes banques sont hostiles, disposant déjà d'importants fichiers clients et craignant peut-être son

éventuel impact en termes de concurrence et d'évolution des parts de marché, ce qui ne s'est pas vérifié en Belgique. Certains établissements, nouveaux entrants parfois sur le marché du crédit à la consommation ou filiales de la grande distribution, sont en revanche favorables au fichier. L'Association française des sociétés financières, qui regroupe les sociétés spécialisées dans le crédit, n'a pas d'avis officiel, ses adhérents étant partagés.

Les représentants du commerce et de distribution sont favorables au fichier positif.

Les représentants des professions juridiques sont favorables, qu'il s'agisse des avocats, des notaires ou des magistrats, les huissiers semblant plus réservés. A cet égard, l'Association nationale des juges d'instance considère qu'un fichier permettrait d'engager plus facilement la responsabilité d'un prêteur qui accorde un crédit trop facilement et accroît les difficultés financières de l'emprunteur, dont il peut toujours aujourd'hui invoquer la mauvaise foi.

La Banque de France est quant à elle très hostile à la création d'un registre des crédits, considérant que son efficacité sera réduite face au surendettement, pour un coût très élevé. A tout le moins souhaiterait-elle, si le registre était créé, pouvoir utiliser le NIR directement, au vu de son expérience difficile de gestion du FICP, qui fonctionne à base de données d'état civil pour identifier et repérer les personnes enregistrées.

Enfin, la CNIL exprime depuis longtemps des réserves de principe sur la création du fichier. Elle est à l'origine de l'identifiant proposé par le comité Constans, le NIR avec « double hachage », de façon à ce que le NIR en tant que tel demeure utilisé uniquement dans la sphère de la sécurité sociale, au nom du principe de cantonnement des identifiants pour une meilleure protection des données personnelles et du refus des identifiants à large périmètre. La CNIL avait d'ailleurs refusé en 2007 à une société commerciale l'autorisation de créer un fichier positif privé en agrégeant des données issues de fichiers bancaires.

Je vous exposerai les modalités d'un éventuel dispositif possible après la présentation par André Reichardt et Nicole Bonnefoy des arguments pour et contre la création d'un fichier positif.

M. André Reichardt, co-rapporteur. - Quatre séries d'arguments paraissent plaider en faveur de la création d'un fichier positif des crédits.

Le premier argument part d'un constat : des dispositifs similaires existent dans d'autres pays européens et le droit européen incite à leur mise en place. En outre, on observe d'ores et déjà en France la multiplication de fichiers privés présentant les mêmes caractéristiques dans les mains de groupes bancaires importants. Un fichier positif national serait de nature à placer l'ensemble des opérateurs de crédit sur un pied d'égalité, ce qui permettrait en particulier de favoriser le développement des nouveaux entrants sur ce marché, notamment les entreprises de crédit solidaire.

Deuxième série d'arguments : les objections à la création d'un fichier positif des crédits ne semblent pas probantes. Ainsi, l'argument selon lequel le fichier ne servirait à rien, le surendettement trouvant plus sa cause dans les accidents de la vie que dans l'accumulation des crédits, est contredit par le fait qu'entre octobre 2011 et

septembre 2012, le nombre de dossiers de surendettement a légèrement baissé. En effet, on peut raisonnablement considérer qu'en cette période de crise économique, les accidents de la vie n'ont pas diminué et qu'il faut plutôt attribuer cette baisse à l'entrée en vigueur des dispositifs de la « loi Lagarde » sur l'encadrement du crédit.

L'objection de la disproportion entre l'objet et les effets du fichier positif ne paraît pas non plus devoir être retenue. Le dispositif concernera certes 25 millions d'emprunteurs pour 220 000 personnes surendettées. Mais il évitera la fragilisation financière des classes moyennes qui recourent parfois à la « cavalerie financière » pour échapper à l'incident de paiement.

Les craintes liées à l'atteinte portée à la vie privée ou au détournement mercantile du fichier ne paraissent pas plus fondées. De nombreux intervenants ont rappelé au cours des auditions que d'ores et déjà, les individus étaient soumis à un recueil de leurs données personnelles beaucoup plus important, à l'ère des technologies de l'information et de la communication. En outre, il suffira de prévoir des sanctions suffisamment lourdes contre les utilisations dévoyées du fichier. J'ajoute que ce dispositif devrait finalement être moins intrusif que d'autres solutions défendues par ceux qui s'y opposent, comme la consultation de fichiers spécifiques de charges personnelles ou d'impayés, ou celle des trois derniers relevés bancaires de l'intéressé.

Troisième argument en faveur du fichier positif : il sera un signal d'alerte automatique. Il responsabilisera les prêteurs et les emprunteurs sur les engagements qu'ils souscrivent. Il suffira en effet de subordonner la délivrance du prêt à la consultation du fichier. Trop souvent, les emprunteurs dissimulent leur situation : le fichier les protégera. On s'étonnerait à juste titre que le Sénat, prompt à défendre la sécurité dans de nombreux domaines, s'abstienne de le faire en cette matière. Le fichier aura un rôle préventif.

Enfin, dernier intérêt de ce dispositif : il serait possible, dans un souci de rationalisation, de le fusionner avec le fichier des incidents de remboursement de crédit aux particuliers (FICP), au bénéfice de la prévention et du traitement des difficultés de remboursement de crédit.

Mme Nicole Bonnefoy, co-rapporteur. - Il me revient d'exposer les arguments qui militent contre la création d'un tel fichier positif.

Une première série d'arguments nous vient des associations de consommateurs, qui sont, dans leur grande majorité, hostiles à la création d'un tel fichier ; c'est notamment le cas des deux plus importantes d'entre elles - UFC-Que Choisir et CLCV. Ces associations estiment tout d'abord qu'il faut prendre le temps d'évaluer, dans le long terme, les effets de la « loi Lagarde ». Par ailleurs, elles font valoir que les sociétés de crédit n'évaluent pas suffisamment la solvabilité d'un emprunteur avant d'octroyer un crédit à la consommation, et que les contrôles de la DGCCRF et de l'Autorité de contrôle prudentiel sont insuffisants. En outre, elles s'inquiètent des éventuels usages détournés d'un fichier positif. L'essentiel du surendettement, soulignent-elles, ne résulte pas de l'excès de crédit mais des accidents de la vie. Pour elles, le problème de fond posé par le surendettement réside dans le développement d'une société d'« hyperconsommation », qui incite à consommer toujours plus et qui, pour cela, a besoin de développer et de faciliter le crédit. Or, le pouvoir d'achat stagne aujourd'hui, rendant l'achat à crédit plus attractif.

C'est une augmentation des salaires, plutôt qu'un développement du crédit, dont notre société a besoin.

Je développerai une deuxième série d'arguments, qui a trait aux informations disponibles sur la solvabilité des emprunteurs. Les données qui figureraient dans un tel fichier positif ne sauraient suffire pour évaluer véritablement la capacité d'une personne à rembourser un crédit : en effet, pour apprécier de façon sérieuse la capacité de remboursement d'un emprunteur, il convient non seulement d'analyser ses revenus et son patrimoine, mais également ses autres charges - locatives, fiscales, dépenses contraintes, etc. - qu'il ne saurait être question d'intégrer dans un fichier positif. Aucune des personnes entendues par notre groupe de travail n'a d'ailleurs préconisé d'enregistrer de telles informations, alors même qu'elles sont nécessaires pour évaluer la réelle solvabilité de l'emprunteur.

La troisième série d'arguments est relative aux pratiques commerciales inadéquates que l'on peut observer chez certains prêteurs. Notre groupe de travail s'interroge en particulier sur le caractère sérieux d'opérations effectuées par certains prêteurs, en particulier dans le cadre de crédits souscrits sur le lieu de vente. De ce point de vue, il nous semble que la mise en oeuvre d'un fichier positif n'aurait guère d'impact sur les pratiques irresponsables de certains prêteurs. Il conviendrait plutôt de renforcer le contrôle des pratiques commerciales, ce qui suppose d'en donner les moyens à la DGCCRF, et de fournir un effort supplémentaire de formation des salariés concernés, dans les sociétés de crédit comme chez les commerçants. Est également mis en cause le mode de rémunération des vendeurs de certains magasins, intéressés à la vente d'un crédit autant qu'à la vente d'un bien de consommation... A l'évidence, la création d'un fichier positif ne saurait résoudre ces difficultés.

Quatrième série d'arguments : la réalité de l'impact du fichier positif sur le surendettement est très sujette à caution, en raison même de la multiplicité des causes du surendettement. Une large majorité des parcours d'endettement puis de surendettement s'expliquent par des aléas de la vie, qui se traduisent par une chute brutale des revenus et donc des capacités de remboursement, ainsi que par une progression insuffisante du pouvoir d'achat et des salaires, dans un contexte économique difficile, alors que la société de consommation incite à acquérir des produits de plus en plus coûteux. Selon les enquêtes menées par la Banque de France depuis dix ans, la part des dossiers de surendettement liés à un accident de la vie est en progression constante. Le nombre de dossiers dans lesquels le surendettement a pour seule et unique cause un recours excessif au crédit n'était que de 13 % en 2010. Et, de ce point de vue, force est d'admettre qu'un fichier positif n'aura jamais la réactivité suffisante pour empêcher un acheteur compulsif de souscrire plusieurs crédits dans la même journée.

Je souhaite également insister sur les risques d'utilisation détournée des données. Comme le montre l'exemple de la centrale belge des crédits, il est techniquement possible de procéder à des consultations du fichier à des fins autres que celles prévues par la loi, sans que cela soit repérable en cas de consultations isolées. Il n'est donc pas possible d'exclure toute utilisation détournée des données du fichier. Un prêteur pourra, par exemple, à des fins commerciales, chercher des personnes peu endettées, même si cette finalité est interdite par la loi. Par ailleurs, des bailleurs ou des créanciers divers pourraient être tentés de demander à une

personne de fournir un état de son endettement tel qu'il figure dans le fichier afin d'apprécier sa solvabilité, alors même que la loi l'interdirait. Cette possible dérive n'est pas un cas d'école : elle a été observée en Belgique en matière d'accès à la location et au logement.

On ne peut pas non plus écarter les risques d'atteinte à la vie privée. C'est une question sensible dans l'opinion publique française. Enregistrer dans un fichier, même géré par la Banque de France ainsi que le préconise le rapport du comité Constans, des données sur les crédits de 25 millions de personnes pose une difficulté sérieuse, *a fortiori* si l'emprunteur ne dispose d'aucun droit d'opposition à l'enregistrement de ses données personnelles. Contraintes de figurer dans ce registre, la très grande majorité des personnes enregistrées ne présenteront sans doute jamais de difficulté de remboursement de crédit ou de situation de surendettement. Par exemple, les données d'une personne inscrite pour un seul crédit immobilier pourront être conservées pendant trente ans. L'atteinte à la vie privée dans cette hypothèse nous paraît manifeste.

Je terminerai en mettant en avant la question de la proportionnalité. La création d'un fichier positif soulève la question de la disproportion entre les moyens employés et l'utilité du dispositif : disproportion manifeste liée au coût et à la lourdeur technique d'un tel fichier ; disproportion manifeste, également, entre les moyens déployés et les atteintes à la vie privée, d'une part, et l'utilité réelle du fichier au regard de l'objectif poursuivi, à savoir la prévention du surendettement. Je souligne que cette question de la proportionnalité se pose également sur le terrain constitutionnel : dans sa décision de mars 2012 sur la loi relative à la protection de l'identité, le Conseil constitutionnel a censuré un traitement de données à caractère personnel destiné à recueillir et conserver les données requises pour la délivrance de la carte nationale d'identité et du passeport - autrement appelé « fichier d'identité biométrique » car il devait comporter, outre l'état-civil et le domicile du titulaire, sa taille, la couleur de ses yeux, deux empreintes digitales et sa photographie. Le Conseil a rappelé sa jurisprudence en la matière : « la collecte, l'enregistrement, la conservation, la consultation et la communication de données à caractère personnel doivent être justifiés par un motif d'intérêt général et mis en oeuvre de manière adéquate et proportionnée à cet objectif ». En tout état de cause, c'est à l'aune de cette jurisprudence qu'il faut analyser la possible création du fichier positif, qui devrait être justifié « par un motif d'intérêt général et mis en oeuvre de manière adéquate et proportionnée à cet objectif ».

M. Daniel Raoul, président de la commission des affaires économiques. - Je propose de donner la parole aux autres membres du groupe de travail.

M. Alain Fauconnier, co-rapporteur. - Si vous n'y voyez pas d'inconvénient, je dirai d'abord quelques mots sur les modalités que pourrait revêtir un éventuel registre positif, avant de laisser la parole à nos collègues pour qu'ils nous donnent leur position sur ce sujet.

Je résumerai les deux axes de notre rapport sur ce point. Le premier impératif est d'asseoir le fichier sur des fondations solides pour réussir sa phase de lancement. Nous avons également envisagé des recommandations sur une seconde phase d'évolution et d'unification des registres positif et négatif.

En premier lieu, notre exigence fondamentale est de ne pas créer une « usine à gaz ». Il est vrai qu'à la lecture du rapport Constans, on peut avoir quelques craintes...

Je présenterai d'abord nos recommandations pour garantir l'intégrité du registre et optimiser son coût ainsi que les délais de sa phase de lancement.

Quatre sujets sont sur la table. Tout d'abord -et nous sommes unanimes sur ce point- la gestion du fichier devrait être confiée à la Banque de France ; il est hors de question à notre sens d'en confier la gestion à un organisme privé. Jusqu'à présent, les fichiers privés se sont développés de façon relativement opaque -certains banquiers nous ont même assuré qu'ils n'en avaient pas... Un registre national géré par la banque centrale offrira des garanties au consommateur et permettra peut-être à de nouveaux acteurs du crédit de proposer des prêts à des taux plus faibles.

S'agissant du contenu du registre, je rappelle que l'objectif est de déclencher un signal d'alerte automatique. A lui seul, le fichier positif ne permettra pas d'analyser en détail la solvabilité d'un emprunteur, sauf à y faire figurer toutes ses charges et ressources... Les études les plus récentes évoquent la possible valeur prédictive des impayés de charges de la vie courante, mais l'interconnexion des fichiers (crédit, téléphonie mobile, gaz, électricité) soulève des difficultés techniques et juridiques majeures : il n'est donc pas question pour nous d'aller sur ce terrain.

Enfin, la consultation du registre positif par l'établissement de crédit serait obligatoire avant toute conclusion de prêt. Il y a va, naturellement, de l'efficacité du dispositif.

J'en viens à présent à la question de l'identifiant : c'est un sujet technique mais fondamental. Soyons précis : à l'heure actuelle, pour interroger le fichier dit « négatif » des incidents de paiement (FICP), on utilise la date de naissance et les cinq premières lettres du nom de la personne. Le résultat, c'est beaucoup d'homonymies, environ 7 % d'erreurs et une grande quantité de réclamations auprès de la CNIL. Notre collègue Jean-Paul Amoudry, vice-président de la CNIL, nous a indiqué que cela représentait quasiment 10 % de l'activité de ses services. Imaginons que le registre positif - qui contiendrait dix fois plus de personnes - suive la même méthode : la CNIL risquerait de se trouver totalement saturée ! A l'opposé, l'identifiant le plus fiable est le numéro de sécurité sociale, le NIR. Mais, comme vous le savez, les chiffres qui le composent en disent beaucoup sur la personne, son genre, son âge et son lieu de naissance. C'est pourquoi, tout en étant très favorable à l'utilisation de cet identifiant du point de vue de la fiabilité, la CNIL y est en revanche opposée du point de vue du respect de la vie privée. D'où l'idée de crypter ce numéro pour le rendre anonyme.

Ce choix expliquerait en grande partie le coût - largement excessif selon nous - de 500 à 800 millions d'euros que pourrait coûter le fichier positif pour les établissements de crédit, car il faudrait saisir pour chaque prêt déjà existant ce nouvel identifiant. En contrepartie, j'observe que l'expérience belge a démontré la fiabilité de l'utilisation du numéro de sécurité sociale : le taux d'erreur est infime et la centrale des crédits belge fonctionne très bien, avec une équipe de six personnes.

Quelles seraient les alternatives à ce choix présenté comme étant le plus fiable ? Notre collègue Valérie Létard nous parlera dans un instant du fichier national

des comptes bancaires et assimilés (FICOBA). Cette alternative est contestée par le rapport Constans.

Quel serait le temps nécessaire pour la mise en place du registre ? Deux ans, nous dit-on, si on utilise le numéro de sécurité sociale, car il faudrait saisir ce dernier dans l'ensemble des dossiers de prêt existants. Une grande partie des 500 à 800 millions d'euros annoncés par les banques correspond au coût de cette saisie. Nous souhaiterions savoir quelle réduction de coût on pourrait attendre si l'on utilisait le FICOBA à la place du NIR.

Enfin, même si l'identifiant FICOBA présente l'avantage de ne pas interférer avec la sphère sociale, il est essentiel de tester et de mesurer les risques d'erreurs que comporterait cette solution.

Dans l'hypothèse où le recours au numéro de sécurité sociale apparaîtrait - chiffres à l'appui - comme la meilleure solution, le groupe de travail estime nécessaire d'évaluer précisément les inconvénients et les surcoûts imputables à son cryptage. En Belgique, l'homologue de notre CNIL avait également contesté, en 2001, l'utilisation de l'équivalent du NIR mais, à présent, le registre belge fonctionne sans recours au cryptage et cela ne suscite plus de critiques relatives à la protection des données personnelles. Si nous souhaitons suivre cet exemple, le Parlement français devra prendre ses responsabilités et prévoir une éventuelle exception au principe de cantonnement du NIR à la seule sphère sociale.

J'en viens aux grandes lignes de la deuxième phase de gouvernance et d'évolution du fichier positif. Tout d'abord, nous estimons nécessaire de bien distinguer la gestion du registre, dévolue à la Banque de France, et sa gouvernance. A travers ce fichier, nous traitons, en effet, d'un sujet qui se situe au carrefour du droit de la consommation, du droit social et du droit bancaire. De plus, le fichier positif sera sans doute amené à évoluer sur la base d'initiatives parlementaires ou associant le Parlement. Nous approuvons donc le principe de la création d'un comité de gouvernance, suggéré par le rapport Constans, tout en souhaitant qu'une place importante soit réservée aux élus de la nation et à la société civile dans la composition de ce comité. Concrètement, j'observe que, dans le passé, on a peut-être trop limité la problématique du surendettement à sa seule dimension bancaire alors qu'aujourd'hui, nos déplacements de terrain témoignent de la nécessité d'une meilleure prise en compte de sa dimension sociale. De façon analogue, le registre positif pourrait nous permettre de décloisonner l'analyse du « mal-endettement ».

L'une des principales missions de ce comité serait de préparer l'unification des registres négatif et positif. A plus long terme, ce comité pourrait réfléchir au perfectionnement de l'analyse de la solvabilité de l'emprunteur. Aujourd'hui, chez nos voisins européens, nous avons pu constater que l'idée selon laquelle les impayés de charges courantes sont des indicateurs précoces du surendettement progresse. Cela amène à réfléchir sur des solutions concrètes, à la fois respectueuses de la vie privée et de nature à renforcer l'efficacité du registre positif.

Mme Nicole Bonnefoy. - Pour terminer, l'ensemble de nos travaux nous ont convaincu d'une chose : au-delà de la question de savoir s'il faut ou non mettre en place un répertoire des crédits, il est certain que le répertoire des crédits n'est pas « LA » solution au problème du surendettement. Comme l'ont évoqué nombre de nos interlocuteurs, si l'on veut lutter efficacement contre ce phénomène, il est

indispensable d'adopter des mesures permettant de progresser dans le sens à la fois d'une réelle responsabilisation des organismes prêteurs et de l'accompagnement des personnes en situation de surendettement.

La plupart de ces mesures ont déjà été évoquées dans le cadre du rapport sur l'application de la « loi Lagarde » de nos collègues Dini et Escoffier.

Concernant la responsabilisation des prêteurs, trois mesures ont souvent été citées par les associations de consommateurs et ont retenu notre attention.

Les deux premières concernent l'application effective de la « loi Lagarde ».

Il faut d'abord faire respecter l'obligation de remplir la fiche d'information, ou fiche de dialogue, imposée à tous prêteurs dans le cadre du crédit sur le lieu de vente ou par internet. Cette fiche est censée reprendre les revenus, les charges et les éventuels crédits de l'emprunteur et donc permettre une analyse de sa situation financière. Mais le constat est que cette fiche n'est souvent remplie que très sommairement. Pour remédier à cette situation, il est nécessaire de permettre à la DGCCRF de procéder à des contrôles anonymes.

Toujours concernant les crédits sur le lieu de vente ou par internet, la DGCCRF devrait pouvoir, par le biais de ses contrôles, faire respecter l'obligation pour les organismes prêteurs de proposer un crédit amortissable à la place d'un crédit renouvelable. Là aussi, la pratique, et notamment une enquête d'UFC-Que Choisir, a montré que cette alternative au crédit renouvelable n'était que rarement proposée.

Enfin, nous sommes en faveur de l'interdiction des cartes de fidélité couplées avec une carte de paiement qui sont souvent le moyen de contracter, sans vraiment le savoir, un crédit renouvelable.

Concernant l'accompagnement des personnes en situation de surendettement, nos travaux et notamment notre visite au sein d'une commission de surendettement nous ont montré que la prise en compte de l'aspect social du problème du surendettement était essentiel. Le constat est en effet souvent le même : au-delà d'un contexte économique et social difficile, les personnes qui sont en grande difficulté financière ne connaissent pas les plus simples règles de gestion d'un budget. Par ailleurs, leur suivi social est insuffisant.

Là encore, nous rejoignons les propositions faites par Mmes Dini et Escoffier. Il est nécessaire d'introduire des modules d'éducation budgétaire dans le cadre scolaire, de développer des instruments de détection des personnes en difficulté financière et de proposer un accompagnement budgétaire à ces dernières.

Il faut également instaurer une réelle articulation entre procédure de surendettement et suivi social, notamment en développant l'accompagnement social lors de la procédure ou en imposant un suivi social en cas de redépôt d'un dossier en commission de surendettement. À cet égard, notre déplacement en Belgique nous a permis de prendre connaissance de leur système de médiation de dettes, qui semble beaucoup mieux intégrer la procédure de surendettement dans un suivi social.

Enfin, la nécessité de développer le microcrédit social a été régulièrement mentionnée par les interlocuteurs du groupe de travail. Par définition plus accessible que le crédit classique, malgré un taux souvent élevé, il constitue aussi un outil de prévention du surendettement.

Mme Valérie Létard, co-rapporteur. - Je vais vous présenter la contribution que nous avons préparée, Hervé Marseille et moi, au nom du groupe UDI-UC.

Le groupe de travail est partagé sur la nécessité d'aller ou non jusqu'à la création d'un fichier positif. Je vais essayer de vous indiquer quelle est notre position sur cette question.

Je vais commencer par les arguments opposés à la création d'un fichier positif.

S'agissant de la nécessité d'un recul suffisant sur la « loi Lagarde », cette loi avait pour objet d'améliorer et de moraliser le crédit à la consommation. Mais ce type de crédit n'étant qu'une composante de l'ensemble de la problématique du mal-endettement, un répertoire ne permettra pas, même amélioré, de prendre en compte l'ensemble de la question du mal-endettement. Si cet argument est fondé, il n'est pas suffisant.

Le deuxième argument est que le répertoire ne serait pas efficace pour prévenir les « accidents de la vie ». Certes il y a davantage d'accidents de la vie et moins de crédit à la consommation, pour autant, le répertoire peut être un outil de prévention supplémentaire.

Troisième argument : l'atteinte aux libertés. Cet argument peut s'envisager sous différents aspects. Il y a en effet un certain paradoxe à demander, en lieu et place d'un fichier dont les informations seraient vérifiées et uniquement accessibles en cas de demande de prêt, dont le fonctionnement serait supervisé par la Banque de France, la production des trois derniers relevés bancaires dans lesquels toute votre vie privée apparaît. En termes de confidentialité, je préfère un fichier dont le mésusage par les prêteurs serait sanctionné, y compris pénalement, ce qui est tout de même plus sécurisant que trois relevés bancaires sur lesquels défile toute votre vie.

Pour ce qui est de la difficulté à trouver un identifiant fiable et à consulter le fichier en temps réel, un nombre conséquent d'acteurs bancaires importants ont jugé que des aménagements techniques du FICOBA pourraient permettre, pour un coût raisonnable, de mettre en place un identifiant fiable, largement partagé par toute la place financière et permettant à terme également une intégration du FICP. J'y reviendrai.

En ce qui concerne la question du coût, l'exemple de la Belgique et les extrapolations qu'il permet, ainsi que les estimations de plusieurs établissements bancaires permettent de relativiser certains chiffres avancés par les associations professionnelles, notamment les 525 à 820 millions d'euros en investissement et 37 à 76 millions d'euros en fonctionnement.

Au sujet de la proportionnalité, je m'associe à ce qui a été dit précédemment. Ce raisonnement ignore l'objectif principal de la création du fichier qui est un objectif de prévention. Quel intérêt de s'intéresser aux 900 000 personnes déjà en commission de surendettement ? L'intérêt est de faire de la prévention pour les quelques millions de personnes qui ne sont pas encore dans ce dispositif, notamment à l'égard de ces classes moyennes dont le « reste à vivre » est de plus en plus faible et qui risquent de basculer dans le surendettement. Doit-on attendre qu'elles soient tombées dans le surendettement ou bien se doter avec le fichier positif,

même si ce n'est pas l'alpha et l'oméga, d'un outil utile de prévention, complémentaire de la démarche d'accompagnement social ?

J'en viens maintenant aux arguments en faveur du répertoire.

Se centrer sur le surendettement, c'est passer à côté d'un problème majeur pour les classes moyennes : la prévention du mal-endettement.

Un nombre grandissant d'acteurs économiques et sociaux y sont favorables : notaires, juges d'instances, associations familiales, associations accompagnant les personnes en surendettement comme la fondation Crésus. Les associations de terrain estiment que la création du fichier positif est indispensable.

Au niveau des prêteurs, il est temps de constater que des fichiers existent et que certains rapprochements de fichiers sont déjà pratiqués de fait. Ne vaut-il pas mieux avoir, comme en Belgique, un fichier public, qui rendrait le marché du crédit plus concurrentiel au profit des consommateurs ?

Je le redis : la présentation des trois derniers relevés de compte ne peut apporter les mêmes garanties qu'un répertoire national des crédits.

Sur la question de la protection des données personnelles et de l'identifiant, la position de la CNIL a abouti à focaliser le débat sur un NIR « haché », complexe et coûteux. Il est temps d'étudier d'autres options. Celle d'un FICOBA amélioré et disponible en temps réel doit être envisagée d'une manière plus approfondie. Le FICOBA est en effet l'un des plus gros fichiers bancaires, 100 millions de comptes y sont recensés et il est d'ores et déjà soumis à de fortes demandes d'évolution pour contrôler notamment l'accès à l'épargne réglementée. Sa fiabilité est désormais assurée. Depuis 1998, la DGFIP procède aux inscriptions à réception de la déclaration de l'établissement bancaire qui a procédé à l'ouverture du compte, sa modification ou sa clôture. Les éléments d'état civil des personnes physiques sont certifiés par l'INSEE, qui signale également à la DGFIP toute modification. Les données sont donc vérifiées et non plus fondées uniquement sur les informations enregistrées par l'établissement bancaire qui procède à l'ouverture du compte. En outre, les marges d'erreur sont gérables et là encore le besoin d'interrogation préalable pour un nombre croissant de produits bancaires va aider à en assurer la fiabilité. L'investissement sera nécessaire pour tout le système bancaire. L'administration fiscale, qui l'utilise pour un nombre toujours plus large de produits réglementés, n'a pas signalé d'erreurs significatives. Le FICOBA présente donc l'avantage d'être un outil existant et permettant d'être utilisable très rapidement.

En outre, la mise en place d'un répertoire national des crédits ne fait pas obstacle à un renforcement de l'accompagnement social en vue de prévenir les situations de mal et surendettement. À cet égard, il y a lieu de prendre en compte les propositions formulées par le rapport de nos collègues Dini et Escoffier, au nom de la commission sénatoriale d'application des lois sur la mise en oeuvre de la loi de juillet 2010.

Le répertoire est complémentaire de toutes les politiques de prévention des impayés, en particulier tout ce qui touche aux impayés de logement et d'énergie.

En conclusion, le rapport, même s'il ne débouche pas sur des préconisations concrètes du fait des positions contradictoires des membres du groupe de travail,

plaide largement en faveur de la création d'un répertoire national des crédits. À l'évidence, il liste bien davantage de raisons de créer ce répertoire que d'objections vraiment majeures. Après vingt ans de tergiversations et devant la crise qui frappe particulièrement les personnes rencontrant des difficultés financières, il est urgent d'envisager positivement la mise en oeuvre de ce répertoire -ce à quoi les membres du groupe UDI-UC vont s'atteler afin de rendre cet outil efficace rapidement.

Deux éléments confortent cet objectif : les sanctions lourdes en cas de détournement du fichier positif et la consultation obligatoire de celui-ci par les prêteurs au risque de ne pas récupérer leur créance.

M. Daniel Raoul, président de la commission des affaires économiques. - Je crois que la constitution de ce groupe de travail va enfin permettre de faire avancer les choses : on ne peut pas attendre 20 ans de plus ! Il faut agir en amont, sur l'accompagnement et la prévention sociale, afin de tarir le flux d'entrée dans le surendettement. Il convient à présent de choisir le système le plus efficace, en prenant garde à ne pas surcharger la Banque de France avec de nouvelles missions. Il est urgent d'agir : depuis deux ans, le nombre des personnes surendettées ou ayant des impayés de logement et d'électricité qui se présentent dans mon CCAS augmente sans cesse !

Mme Virginie Klès. - J'ai aussi vu flamber les impayés de cantines !

M. Daniel Raoul, président de la commission des affaires économiques. - N'oublions pas les factures de télécommunications et les autres dépenses qui ne font pas partie du « reste à vivre » mais sont souvent très lourdes. La voiture, le téléphone et l'assurance prennent ainsi la première place alors que le loyer et l'électricité ne sont même plus des priorités. On voit plusieurs abonnements téléphoniques dans une même famille. Ce ne sont pas les foyers les plus aisés qui sont abonnés à Canal+... Il est vrai qu'une sortie au cinéma avec deux enfants revient à 40 euros !

M. Alain Fauconnier, co-rapporteur. - En Belgique, le fichier est loin d'avoir coûté aussi cher que ce qui nous est annoncé pour sa mise en place en France. La population est certes plus importante dans notre pays mais les coûts ne sont pas proportionnels au nombre de personnes enregistrées dans le fichier. Le fichier belge ne coûte d'ailleurs rien au contribuable en fonctionnement, puisqu'il est financé par les consultations, au tarif de 50 centimes d'euros chacune. Six personnes suffisent à gérer le système quand la Banque de France nous parle de 20 à 50 employés. Les estimations qui aboutissent à un coût de 500 millions d'euros pour la mise en place d'un fichier en France sont sans doute exagérées. Par ailleurs, en ce qui concerne le problème de l'atteinte à la vie privée, le point fondamental sera le choix de l'identifiant.

Valérie Létard a parlé des évolutions du FICOBA, il faut creuser cet aspect face à la lourdeur de gestion du « double hachage ». C'est l'identifiant qui peut être attentatoire à la liberté.

M. Jean-Pierre Sueur, président de la commission des lois. - Je remercie nos collègues pour ce rapport spécial du fait de sa dimension dialectique forte : il expose le pour du contre et le contre du pour... Il y a tous les éléments pour

se faire une opinion, c'est une contribution utile puisque le Gouvernement prépare un texte. En tout état de cause, le *statu quo* est impossible.

Nous sommes dans une société où la marchandise est partout. Je ne jetterai donc pas la pierre à ceux qui consomment, d'autant que les parents se sentent souvent obligés d'acheter des produits de marque à leurs enfants pour que ceux-ci ne soient pas méprisés par leurs camarades. Il y a une tendance générale contre laquelle il est aisé d'avoir des pensées vertueuses mais plus difficile d'agir.

J'ai cru comprendre que le Gouvernement allait nous proposer un fichier : ce que nous venons de dire permettra de l'encadrer. Tout ce qui a été dit doit nous aider à réfléchir. Enfin, « la loi Lagarde » n'est pas réellement appliquée. Nous avons été plusieurs, avec notamment Nicole Bricq, à demander une stricte séparation, dans les commerces, entre ce qui relève de la ristourne commerciale et ce qui relève du crédit. L'acte d'achat doit être clairement distingué de l'acte consistant à souscrire un crédit. Or cette séparation entre carte de fidélité et carte de crédit n'est toujours pas effective.

On ne peut pas aujourd'hui prendre d'autre décision que d'autoriser la publication du rapport.

Mme Catherine Tasca. - Avons-nous une idée du contenu du projet de loi en cours de préparation ?

M. Jean-Pierre Sueur, président de la commission des lois. - Benoît Hamon a fait savoir par un communiqué qu'il était favorable à la création d'un fichier positif.

M. Daniel Raoul, président de la commission des affaires économiques. - Je rends hommage aux rapporteurs et je vais soumettre la publication du rapport à votre approbation. Espérons qu'il ne nous faille pas attendre 20 ans de plus pour voir ce problème résolu !

La commission des affaires économiques et la commission des lois autorisent la publication du rapport d'information sur le répertoire national des crédits aux particuliers.

ANNEXE 1
CONTRIBUTION
DE MME VALÉRIE LÉTARD ET M. HERVÉ MARSEILLE,
MEMBRES DU GROUPE DE TRAVAIL,
AU NOM DU GROUPE UDI-UC

Tout d'abord, nous souhaiterions rappeler que notre famille politique a été depuis de nombreuses années particulièrement en pointe sur la question de la prévention du surendettement, à travers de nombreuses initiatives, amendements comme propositions de loi, à l'Assemblée nationale comme au Sénat, et qu'elle a défendu, à de multiples reprises, la proposition de création d'un répertoire national des crédits, autrement dit « fichier positif ».

Le groupe UDI de l'Assemblée nationale a d'ailleurs présenté, une nouvelle fois, une proposition de loi sur ce sujet, qui a été rejetée en séance publique le 22 novembre dernier. Au Sénat, les deux membres du groupe de travail ont soutenu, en tant qu'auteur et cosignataire, la proposition de loi n° 510 visant à instaurer un répertoire national du crédit pour prévenir le surendettement des particuliers, déposée le 26 avril 2012.

À l'occasion de la discussion de la proposition de loi de Jean-Christophe Lagarde à l'Assemblée nationale, le ministre délégué chargé de l'économie sociale et solidaire et de la consommation, Monsieur Benoît Hamon, a rappelé que « *le Gouvernement est favorable à la mise en place d'un registre de ce type. Cela ne donnera pas une garantie intangible, une certitude absolue, mais cela sera un moyen concret pour lutter contre le surendettement, même si, comme nous le savons, les causes en sont multiples. La création d'un tel répertoire serait incontestablement un pas dans le sens d'une plus grande responsabilisation des prêteurs.* »

En outre, à l'occasion de la tenue de la Conférence nationale de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale, qui s'est tenue le 11 décembre 2012, le Premier ministre s'est très clairement prononcé pour la création d'un répertoire national des crédits.

Après 10 ans où nous avons sans cesse remis l'ouvrage sur le métier, il nous apparaît donc qu'a priori les conditions semblent enfin réunies de voir nos propositions déboucher sur la création d'un mécanisme de prévention, qui nous permettrait d'améliorer sensiblement la protection des personnes mal/surendettées. Nous ne pouvons que nous en réjouir, tout en restant vigilants. En effet, la loi du 1^{er} juillet 2010 portant réforme du crédit à la consommation avait, dans son article 49, déjà posé le principe de la création d'un tel fichier avant que les polémiques nées des conclusions de son comité de préfiguration ne contribuent à relancer un débat sur l'opportunité même de sa création.

Notre groupe de travail, s'inscrivant dans le prolongement des travaux existants sur le sujet, notamment le rapport de la Cour des comptes de février 2010, et le rapport de préfiguration du comité Constans, a réinscrit ses pas dans un cheminement déjà bien balisé. À cet égard, il constitue une synthèse exhaustive de l'ensemble des travaux, réflexions et dispositifs déjà mis en place dans les différents pays de l'Union européenne.

Sa lecture nous permet de procéder à un certain nombre de constatations importantes :

1- Une majorité de pays européens ont mis en place un tel dispositif et les différents acteurs en sont globalement satisfaits. L'exemple de la Belgique a particulièrement retenu l'attention du groupe de travail et à juste titre puisque ce pays francophone a des habitudes de vie et de consommation ainsi qu'une législation et une organisation administrative proches de la nôtre. Dans ce pays, il y a eu adhésion au dispositif tant des associations de consommateurs que des sociétés de crédit – y compris de filiales d'établissements bancaires français. Le fichier mis en place l'a été pour un coût initial d'investissement parfaitement raisonnable, et amorti dans les premières années de la tarification. Les établissements bancaires n'ont pas jugé ce coût insurmontable pour eux dans la mesure où il a été intégré aux dépenses informatiques que les établissements devaient en tout état de cause consentir pour adapter leurs systèmes d'information. Enfin, on a pu constater une absence d'impact sur les conditions de la concurrence.

« Dix ans après sa création, l'Union professionnelle du crédit se dit aujourd'hui très satisfaite et favorable à cet outil, qui constitue objectivement une aide à l'analyse de la solvabilité des emprunteurs grâce à une connaissance fiable de leur niveau d'endettement. » Du côté des associations de consommateurs belges, la centrale a montré ses bienfaits : elle a été un outil d'égalisation des conditions de concurrence sur le marché du crédit, de responsabilisation des prêteurs, et n'a pas porté atteinte à la vie privée dans la mesure où son accès strictement encadré offre toutes les garanties de confidentialité. L'identifiant retenu a permis une parfaite fiabilité technique. **Il faut donc noter que les enseignements à tirer pour le débat français sont tous très positifs.**

2- Les opposants au répertoire national des crédits mettent en avant toujours les mêmes arguments, qui ne prennent pas en compte le phénomène du mal endettement et qui n'ont pas varié depuis plusieurs années, et ne tiennent pas compte de la fragilisation accrue des ménages du fait de la violence de la crise économique. Peut-on en 2013 raisonner encore comme en 2007 ?

Ces arguments sont les suivants :

- **Avoir un recul suffisant sur la loi Lagarde** : même si cet objectif est parfaitement justifié – et tel a été l'objet du rapport de nos collègues Mmes Dini et Escoffier –, cette loi a eu pour objet d'améliorer et de moraliser le crédit à la consommation. Mais, ce type de crédit n'est qu'une composante

de l'ensemble de la problématique du mal endettement et ne permettra pas, même amélioré, de prendre en compte l'ensemble de la question du mal-endettement.

- **Le répertoire ne serait pas efficace pour prévenir les « accidents de la vie »** et ces « accidents de la vie » constitueraient 75 % des situations de surendettement. Le rapport de la Cour des comptes a taillé en pièces la distinction entre endettement actif et passif montrant l'artificialité de la distinction. Pour preuve de la pertinence de la remarque, la Banque de France a désormais supprimé cette catégorisation. Et les dernières données statistiques disponibles sur la période d'octobre 2011 à septembre 2012 font apparaître un recul du nombre de dossiers de surendettement déposés, lié sans aucun doute au déclin du crédit renouvelable, suite à la mise en œuvre de la loi Lagarde, alors même qu'avec la crise, le nombre « d'accidents de la vie » ne cesse d'augmenter, ce qui prouve qu'il est possible d'agir.

- **L'atteinte aux libertés** : là encore, l'argument peut s'envisager sous différents aspects. Il y a en effet un certain paradoxe à demander, en lieu et place d'un fichier dont les informations seraient vérifiées et uniquement accessibles en cas de demande de prêts et dont le fonctionnement serait supervisé par la Banque de France, la production des trois derniers relevés bancaires pour toute demande, qu'elle se fasse dans un lieu de vente ou dans un établissement bancaire, ce qui reviendrait à donner accès à des informations parfaitement privées à des inconnus notoires, n'étant soumis à aucun devoir de réserve ou de secret bancaire.

- **La difficulté de trouver un identifiant fiable et de consulter le fichier en temps réel.** Là encore, un nombre conséquent d'acteurs bancaires importants ont jugé que des aménagements techniques du FICOBA pourraient permettre, pour un coût raisonnable, de mettre en place un identifiant fiable, largement partagé par toute la place financière et permettant à terme également une intégration du FICP. L'accès en temps réel est une obligation à laquelle tous les établissements financiers se préparent d'ores et déjà. L'expertise des sociétés françaises d'infogérance, réputée et exportée dans le monde entier, et déjà utilisée par l'État pour gérer des fichiers de grande taille, pourrait être sollicitée, sous le contrôle de la Banque de France, pour mettre en place le fichier.

- **Le coût** : l'exemple de la Belgique et les extrapolations qu'il permet, les estimations de plusieurs établissements bancaires fondées sur leurs coûts informatiques et leurs investissements pour améliorer leurs systèmes d'information actuels permettent de relativiser certains chiffres avancés par les associations professionnelles, notamment les 525 à 820 millions d'euros en investissement et 37 à 76 millions d'euros en fonctionnement.

- **La proportionnalité** : cet argument ultime mérite lui aussi d'être approché avec circonspection car il met en balance le nombre de personnes entrées dans une procédure de surendettement versus le nombre de personnes

qui seraient susceptibles d'être répertoriées dans le fichier. **Ce raisonnement ignore l'objet principal de la création du fichier qui est un objectif de prévention.** En effet si 900 000 personnes environ sont actuellement entrées dans une procédure de surendettement, ce chiffre ne prend pas en compte le nombre grandissant de personnes qui connaissent une dégradation de leur niveau de vie et un processus de fragilisation financière qui risque de les amener à multiplier le nombre de crédits pour faire face à leurs engagements financiers et/ou leurs dépenses contraintes. Or, le répertoire national des crédits a pour objectif de s'adresser moins aux 900 000 personnes en situation de surendettement qu'aux millions de personnes dont la situation financière est fragile et pourrait basculer dans le surendettement. L'enquête « Conditions de vie et aspirations » du CREDOC montre qu'en 2012 76 % des classes moyennes inférieures déclarent s'imposer régulièrement des restrictions sur plusieurs postes de leur budget, alors qu'on n'en comptait « que » 58 % en 1979, et ces restrictions touchent désormais les dépenses pour l'alimentation, les enfants et la santé. De nombreux acteurs de la vie économiques alertent sur l'existence d'une bulle de mal-endettement des classes moyennes françaises. Avec un salaire médian français à 1590 euros, ayant très faiblement augmenté au cours des dix dernières années et dont l'INSEE anticipe même une contraction de 1,4 % pour 2012, on constate que, pour une partie de la classe moyenne, la consommation a été maintenue grâce à une accumulation de crédits. Les banques sont aujourd'hui confrontées à des refus croissants de demandes de rachat de crédits où les ratios de « reste à vivre » de leurs clients sont dramatiquement compromis sans que des impayés soient constatés (situation de « fuite en avant »). L'aggravation de la situation économique devrait plaider pour une mise en place la plus rapide possible de ce répertoire.

Tous ces arguments peuvent donc chacun être réfutés.

3- *A contrario* le rapport du groupe de travail a permis de mettre en avant que le répertoire national des crédits se présente de plus en plus comme un outil utile dans la période de crise que nous connaissons :

- Se centrer sur le surendettement, c'est passer à côté d'un problème majeur pour les classes moyennes : la prévention du mal-endettement. De nombreux acteurs de la vie économique alertent sur l'existence d'une bulle de mal-endettement des classes moyennes françaises. Avec un salaire médian français à 1590 euros, ayant très faiblement augmenté au cours des dix dernières années et dont l'INSEE anticipe même une contraction de 1,4 % pour 2012, on constate que pour une partie de la classe moyenne la consommation a été maintenue grâce à une accumulation de crédits. Les banques sont aujourd'hui confrontées à des refus croissants de demandes de rachat de crédits où les ratios de « reste à vivre » de leurs clients sont dramatiquement compromis sans que des impayés soient constatés (situation de « fuite en avant »). L'aggravation de la situation économique devrait plaider pour une mise en place la plus rapide possible de ce répertoire. Lors de l'audition des banques par le groupe de travail, les représentants de la Confédération nationale du Crédit Mutuel ont souligné qu'en pratique, au

moment de l'octroi du crédit **85 % des dossiers omettent l'existence de prêts** et que 50 % des demandes auraient été refusées si les clients avaient déclaré leurs encours réels : le dispositif actuel a donc un rôle préventif insuffisant.

- **Un nombre grandissant d'acteurs économiques sociaux y sont favorables** : notaires, juges d'instances, associations familiales, associations accompagnant les personnes en surendettement (Fondation Crésus). Force est de constater que toutes les associations de terrain ayant à gérer des cas individuels estiment que la création du répertoire est désormais indispensable pour permettre une prévention efficace.

- **Au niveau des prêteurs, il est temps de constater que des fichiers existent et que certains croisements de fichier sont pratiqués de fait.** Il serait plus transparent et favorable à la concurrence que toutes les données soient centralisées dans un fichier unique, accessible à tous les opérateurs du marché, et encadré par les pouvoirs publics.

- Tout comme en Belgique, le registre permettrait de **rendre ce marché plus concurrentiel**. Le rapport rappelle à juste titre qu'en 2007 « près des deux tiers des encours de crédit renouvelable étaient gérés par une filiale de BNP Paribas ou du Crédit Agricole. »

- **L'introduction du fichier positif ne s'oppose pas à un meilleur contrôle des pratiques commerciales de distribution du crédit**, à la fois sur les lieux de vente et sur internet. Bien au contraire, au lieu de s'opposer, les deux démarches sont complémentaires et visent chacune à une meilleure protection de l'emprunteur. A cet égard, la proposition de loi que nous avons cosignée, prévoit explicitement des sanctions pénales en cas de détournement des informations contenues dans le répertoire. Sa sécurisation, s'il est adopté, devra faire l'objet de toute l'attention du législateur.

- **La présentation des trois derniers relevés de compte ne peut apporter les mêmes garanties qu'un répertoire national des crédits.** Cette solution proposée comme une alternative plus simple à mettre en œuvre présente plusieurs inconvénients, dont un majeur. En effet, elle n'est pas valide dans le cas, pourtant fréquent, de personnes détenant plusieurs comptes bancaires. Or, la confédération du Crédit mutuel, lors de son audition, a notamment indiqué qu'un Français sur deux a au moins deux comptes bancaires et que l'ouverture d'un compte est un moyen utilisé par les ménages en difficulté pour « finir les fins de mois difficiles » avec une ligne de crédit supplémentaire. A contrario, la consultation obligatoire d'un répertoire national par l'établissement prêteur permettrait l'accès à une information exhaustive et sécurisée et l'accès au crédit sans avoir tenu compte de cette information engagerait alors la responsabilité de l'établissement qui prendrait le risque de voir sa créance annulée.

- La protection des données personnelles et la question de l'identifiant.

La position de la CNIL a abouti à focaliser le débat sur un NIR « haché », complexe et coûteux. Il est temps d'étudier d'autres options. Celle d'un FICOBA amélioré et disponible en temps réel doit être envisagée d'une manière plus approfondie qu'elle ne l'a été jusqu'à présent.

Le FICOBA peut être un identifiant fiable. Le fichier FICOBA est l'un des plus gros fichiers bancaires (100 millions de personnes) si ce n'est le plus important et soumis à de fortes demandes d'évolution de la part de la plupart des établissements en vue d'une bien plus forte utilisation pour contrôler notamment l'accès à l'épargne réglementée (livret A, LLD, livret d'épargne populaire, livret jeune...). Sa fiabilité est désormais assurée. Depuis 1998, la DGFIP procède aux inscriptions à réception de la déclaration de l'établissement bancaire qui a procédé à l'ouverture du compte, sa modification ou sa clôture. Les éléments d'état civil des personnes physiques (nom, prénom, date et lieu de naissance, sexe) sont certifiés par l'INSEE, qui signale également à la DGFIP toute modification. Les données sont donc vérifiées et non plus fondées uniquement sur les informations enregistrées par l'établissement bancaire qui procède à l'ouverture d'un compte. En outre, les marges d'erreur sont gérables et là encore le besoin d'interrogation préalable pour un nombre croissant de produits bancaires va aider à en assurer la fiabilité. L'investissement sera nécessaire pour tout le système bancaire. À titre d'exemple, la Banque Postale qui est le plus gros déclarant (avec 43 millions de comptes inscrits et 24 millions de déclarations annuelles d'ouvertures/fermetures/ou modifications) constate un taux d'anomalies très faible et en constante diminution. L'administration fiscale qui l'utilise de manière croissante pour un nombre toujours plus large de produits réglementés n'a pas signalé d'erreurs significatives. Environ 15 organismes publics puisent dans ce fichier dans des conditions qui ont été jugées satisfaisantes. Les besoins d'évolution (interrogation en temps réel notamment ou capacité d'interrogation en simultané) sont devenus incontournables par un renforcement des obligations de contrôles a priori imposé au système bancaire dans son ensemble et vont requérir des investissements qu'il serait judicieux de mutualiser par une utilisation élargie vers un fichier positif.

- De même, **la mise en place d'un répertoire national des crédits ne fait pas obstacle à un renforcement de l'accompagnement social** en vue de prévenir les situations de mal et surendettement. À cet égard, il y a lieu de prendre en compte les propositions formulées par le rapport de nos collègues, Mmes Dini et Escoffier en matière d'éducation à la gestion d'un budget, de meilleure articulation entre suivi social et surendettement, et d'offre de micro-crédit.

- **Le répertoire est complémentaire également de toutes les politiques de prévention des impayés, en particulier tous les impayés de logement et d'énergie.** À cet égard, l'inscription de la création du répertoire dans un texte plus global sur la consommation des ménages, tel que le projet

de loi annoncé par le Gouvernement, pourrait avoir comme avantage de mieux articuler ces deux sujets qui sont connexes.

En conclusion, la lecture du rapport, même s'il ne débouche pas sur des préconisations concrètes du fait des positions contradictoires de ses membres, plaide largement en faveur de la création d'un répertoire national des crédits. Car, à l'évidence, il liste bien davantage de raisons de procéder à la création de ce répertoire que d'objections vraiment majeures de s'abstenir. Après 20 ans d'atermoiements et confrontés à une crise qui frappe particulièrement les personnes rencontrant des difficultés financières, il serait temps d'envisager positivement sa mise en œuvre. Et c'est bien à cet objectif que les membres UDI-UC du groupe de travail souhaitent contribuer.

ANNEXE 2

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Ministère de l'économie et des finances (direction générale du Trésor)

- **M. Corso Bavagnoli**, sous-directeur des banques et du financement d'intérêt général
- **Mme Magali Cesana**, cheffe du bureau des services bancaires et des moyens de paiement
- **Mme Laure Becque-Corcros**, adjointe à la cheffe du bureau des services bancaires et des moyens de paiement

Ministère de la justice (direction des affaires civiles et du sceau)

- **M. Guillaume Meunier**, chef du bureau du droit des obligations
- **Mme Alexia Bellone**, adjointe au chef du bureau du droit des obligations
- **Mme Aline Evrard**, chef du bureau du droit public
- **M. Cyril Noel**, adjoint au chef du bureau du droit public

Cour des comptes

- **Mme Marie-Hélène Dos Reis**, conseillère-maître
- **Mme Isabelle Peroz**, rapporteure
- **Mme Aude Buresi**, rapporteure

Banque de France

- **M. Henri Jullien**, directeur général des activités fiduciaires et de place
- **M. Jean-Luc Vatin**, directeur des particuliers
- **Mme Sylvie Peyret**, directrice-adjointe des particuliers

Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL)

- **M. Jean-Paul Amoudry**, commissaire en charge du secteur banque et finances
- **Mme Aurélie Banck**, juriste au service des affaires juridiques, en charge du secteur banque et finances

Autorité de contrôle prudentiel (ACP)

- **M. Fabrice Pesin**, secrétaire général adjoint
- **M. Jean-Christophe Cabotte**, chef de service à la direction des affaires juridiques

Fédération bancaire française (FBF)

- **M. Pierre Bocquet**, directeur du département banque de détail
- **M. Paul Loridant**, médiateur

Association française des intermédiaires bancaires (AFIB)

- **M. Jean-Luc Metz**, membre du conseil d'administration

Association française des sociétés financières (ASF)

- **M. Bruno Salmon**, président
- **Marie-Anne Bousquet-Suhit**, responsable du secteur financement des particuliers et des entreprises

Conseil du commerce de France

- **Mme Sofy Mulle**, déléguée générale
- **M. Philippe Joguet**, Fédération des entreprises du commerce et de la distribution
- **M. Eric Platiau**, Fédération du e-commerce et de la vente à distance

UFC-Que Choisir

- **M. Maxime Chipoy**, chargé de mission banque et assurance
- **Mme Nicole Perez**, animatrice de la commission finances

CLCV

- **Mme Reine-Claude Mader**, présidente
- **Mme Sandrine Perrois**, juriste

Association Léo Lagrange Pour la Défense des Consommateurs (ALLDC)

- **M. Marc Lagae**, président
- **Mme Ludivine Coly-Dufourt**, directrice

Association Force ouvrière consommateurs (AFOC)

- **Mme Valérie Gervais**, secrétaire générale
- **Mme Jessica Vié**, juriste

Organisation générale des consommateurs (ORGECO)

- **Mme Anne-Laure Buffin**, service juridique

Indecosa (CGT)

- **M. Guy Beauné**, secrétaire national
- **M. Bernard Filliat**, secrétaire national

Familles Rurales

- **Mme Nadia Ziane**, juriste, chargée de mission

Confédération nationale des associations familiales catholiques (CNAFC)

- **M. Pierre Cernesson**, chargé de mission
- **M. Régis Crepy**, chargé de mission

Confédération syndicale des familles (CSF)

- **Mme Léna Morvan**, juriste, chargée de mission

Familles de France

- **Mme Estelle Yacovou**, responsable du secteur consommation
- **Mme Delphine Borne**, chargée de mission du secteur consommation

Conseil national des associations familiales laïques (CNAFAL)

- **M. Frédéric Polacesk**, vice-président, co-responsable du secteur consommation
- **M. Claude Rico**, co-responsable du secteur consommation
- **M. Hugo Cadet**, juriste

Association française des usagers des banques (AFUB)

- **M. Serge Maître**, secrétaire général
- **M. Jean-François de Wysotzki**, administrateur

Association Crésus

- **M. Jean-Paul Kielh**, président
- **M. Régis Halter**, juriste, directeur adjoint
- **M. Aloyse Steinmetz**, président de Crésus Alsace

Conseil supérieur du notariat (CSN)

- **M. Yves Delecraz**, notaire

Conseil national des barreaux (CNB)

- **M. Didier Couret**, membre du CNB, ancien bâtonnier de Poitiers
- **M. Charles Constantin-Vallet**, avocat au barreau de Paris

Chambre nationale des huissiers de justice (CNHJ)

- **M. Patrick Sannino**, vice-président
- **M. Gabriele Mecarelli**, directeur des affaires juridiques

Association nationale des juges d'instance (ANJI)

- **Mme Émilie Pecqueur**, présidente

Crédit agricole SA

- **M. Miguel Leconte**, responsable des affaires publiques
- **M. Marc Pomies**, responsable des relations institutionnelles

Confédération nationale du Crédit mutuel

- **Mme Marie Christine Caffet**, directrice du développement et membre du Comité consultatif du secteur financier
- **Mme Véronique Peyrot**, responsable du crédit à la consommation

Banque Accord (groupe Auchan)

- **M. Jérôme Guillemard**, président
- **Mme Véronique Robeaux**, chargée de mission
- **Mme Eva Kastler**, directrice du risque

Banque Carrefour

- **M. Frédéric Mazurier**, dirigeant
- **M. Jean-Claude Nasse**, conseiller

Groupe Banques populaires Caisses d'épargne (BPCE)

- **M. Eric Bruneau**, service des relations de place

Banque postale

- **Mme Chantal Lory**, présidente du directoire de La Banque Postale Financement (filiale de la Banque Postale)

BNP Personal Finance

- **M. François Langlois**, directeur des relations institutionnelles
- **Mme Isabelle Guittard-Losay**, directrice adjointe des relations institutionnelles

Cofidis

- **M. Jean-Eric de Mesmay**, directeur des relations institutionnelles
- **Mme Christine Colaert**, chef du service juridique

Personnalités qualifiées

- **M. Emmanuel Constans**, président du Comité consultatif du secteur financier (CCSF), président du comité de préfiguration du registre national des crédits aux particuliers
- **Mme Muguette Dini**, rapporteur de la loi du 1^{er} juillet 2010 portant réforme du crédit à la consommation au nom de la commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois

ANNEXE 3 DÉPLACEMENT À BRUXELLES

Commission européenne (direction générale Marché intérieur et services)

- **M. Jean-Yves Muylle**, chef de l'unité Services financiers de détail et politique des consommateurs
- **M. Philippe Pelle**, adjoint au chef de l'unité Services financiers de détail et politique des consommateurs

Service public fédéral Économie, PME, classes moyennes et énergie

- **M. Emmanuel Pieters**, directeur général de la régulation et de l'organisation du marché
- **M. Johan Van Lysebettens**, chef du service Crédit et endettement
- **M. Laurent Wilms**, attaché

Banque nationale de Belgique

- **Mme Camille Dümm**, chef du service Centrale des crédits
- **M. Peter Neefs**, responsable de la centrale des crédits aux particuliers

Union professionnelle du crédit (Fédération belge du secteur financier)

- **M. Gérald Bogaert**, président du conseil d'administration de l'Union professionnelle du crédit
- **M. Ivo Van Bulck**, secrétaire général de l'Union professionnelle du crédit
- **M. Frans Meel**, senior counsel

Service de médiation Banques, crédit, placements (Ombudsfin)

- **Mme Françoise Sweerts**, ombudsman
- **M. Grégory Renier**, représentant permanent des intérêts des consommateurs
- **Mme Françoise Domont**, association Test Achats

Commission de la protection de la vie privée

- **Mme Véronique Cambier**, conseiller
- **M. Jacques Wahle**, conseiller juridique

ANNEXE 4

DÉPLACEMENT À POITIERS

Banque de France

- **M. Henri Jullien**, directeur général des activités fiduciaires et de place

Service des fichiers d'incidents de paiement relatifs aux particuliers (SFIPRP) de la Banque de France

- **M. Hugues Roux**, chef du SFIPRP
- **M. Gérard Charpentier**, adjoint au chef du SFIPRP

Fichier national des incidents de remboursement des crédits aux particuliers (FICP)

- **Mme Françoise Niquet**, responsable du FICP

ANNEXE 5
ÉTUDE DE LÉGISLATION COMPARÉE
NOVEMBRE 2012

NOTE

sur

Les fichiers de crédits positifs

Allemagne – Belgique – Espagne – Italie –
Royaume-Uni (Angleterre) – Suisse

SOMMAIRE

NOTE DE SYNTHÈSE	149
1. <i>Diversité de l'origine et des modalités de gestion des fichiers</i>	149
2. <i>Obligation de communication des données faite aux banques et aux organismes financiers</i>	149
3. <i>Délai de conservation des données</i>	150
4. <i>Obligation de consulter le fichier</i>	150
5. <i>Droit à consulter le fichier et protection de la vie privée</i>	150
 TABLEAU COMPARATIF : Exemples de centrales de crédit contenant des informations « positives » sur les consommateurs	151
 MONOGRAPHIES PAR PAYS	155
ALLEMAGNE	157
BELGIQUE	161
ESPAGNE	177
ITALIE	183
ROYAUME-UNI (Angleterre)	195
SUISSE	201
 ANNEXE	213

LES FICHIERS DE CRÉDITS POSITIFS

NOTE DE SYNTHÈSE

Les fichiers positifs ou « centrales de crédit positives » ont pour objet de réunir des données permettant de connaître l'endettement d'un emprunteur avant de lui consentir un prêt même s'il n'a pas connu de défaillance dans le remboursement de ses crédits.

Il n'en n'existe pas en France.

Cette note compare la législation applicable aux bases de données constituant, en tout ou partie, des fichiers positifs dans six États d'Europe : Allemagne, Belgique, Espagne, Italie, Royaume-Uni (Angleterre) et Suisse. Elle n'évoque pas de façon systématique le volet « négatif » de ces bases.

Pour chacun des exemples retenus dans ces États, elle examine :

- l'objet du fichier et le texte qui l'institue ;
- le rôle de l'organisme gestionnaire et des organismes contributeurs ;
- le contenu du fichier ;
- le régime de consultation auquel il est soumis ;
- la protection des données personnelles et de la vie privée ;
- et enfin la prise en charge des frais de fonctionnement.

1. Diversité de l'origine et des modalités de gestion des fichiers

Si le fichier de crédit positif est parfois géré par la banque nationale (Belgique, Espagne et Italie), il peut aussi résulter d'une initiative privée ou commerciale (Allemagne et Angleterre). Du reste, on observe également la coexistence d'un fichier public avec des fichiers privés comme en Italie ou encore la création par la profession bancaire ou les organismes financiers, en vertu d'une disposition législative, d'un fichier géré par une entité privée comme en Suisse.

2. Obligation de communication des données faite aux banques et aux organismes financiers

L'obligation faite aux banques et aux organismes financiers de communiquer des données au gestionnaire de la centrale de crédit concernant

les prêts consentis à la clientèle peut résulter d'une disposition légale ou réglementaire (Belgique, Espagne, Italie et Suisse (IKO) comme d'un accord conventionnel (Allemagne, Angleterre, Suisse (SEK)).

3. Délai de conservation des données

Les délais de conservation des données sont compris entre 180 jours pour les demandes de crédit en Italie et 10 ans pour les défauts de paiement en Belgique, sans qu'il soit possible de discerner, parmi la variété des termes en vigueur dans les six États en question, de durée maximale allant de soi.

4. Obligation de consulter le fichier

Seuls deux systèmes sur les six considérés ont institué une obligation légale de consulter le fichier positif :

– la Belgique où l'omission de cette formalité, punie d'une amende, peut entraîner l'annulation partielle d'office de la dette par le juge ;

– et la Suisse où le prêteur est tenu de consulter l'*IKO*, le manquement à cette obligation lui faisant non seulement encourir une sanction financière (perte du montant du prêt consenti) mais permettant aussi au débiteur de réclamer les remboursements déjà effectués.

5. Droit à consulter le fichier et protection de la vie privée

L'obligation faite aux organismes financiers d'avoir un intérêt légitime pour accéder aux données de la centrale de crédit est un trait commun des six régimes étudiés, de même que la protection du secret de la vie privée et le respect du droit d'accès et de rectification ouvert aux emprunteurs sur les données les concernant.

LES FICHIERS DE CRÉDITS POSITIFS

TABLEAU COMPARATIF :

**Exemples de centrales de crédit
contenant des informations « positives » sur les consommateurs**

LES FICHIERS DE CRÉDITS POSITIFS

	Allemagne	Belgique	Espagne	Italie	
Statut	privé	public	public	public	privé
Nom	<i>SCHUFA</i> (<i>SCHUFA Holding AG</i>)	Centrale des crédits aux particuliers (<i>Banque nationale de Belgique</i>)	<i>Central de información de riesgos</i> (<i>Banco de España</i>)	<i>Centrale rischi</i> (CR) (<i>Banca d'Italia</i>)	<i>CRIF Experian Assilea</i>
Communication obligatoire des données ?	engagement contractuel	obligation légale	obligation légale	obligation légale	engagement, contractuel
Conservation des données	3 ans après remboursement	3 mois et 8 jours ouvrables en l'absence de défaut de paiement 10 ans en cas de défaut de paiement	10 ans	36 mois	demandes de crédit : 180 jours prêts : 24 mois après sa fin
Obligation de consultation du fichier ?	non	oui (obligation légale)	non	non	non
Communication des données sous réserve de l'intérêt légitime du destinataire de les connaître ?	oui	oui	oui	oui	oui
Protection de la vie privée par :	législation de droit commun	législation spécifique	législation de droit commun	législation de droit commun	législation de droit commun + code de déontologie
Accord / information de l'emprunteur pour la transmission des données le concernant ?	accord	information	information	non	accord implicite lors de la communication des données
Accès de l'emprunteur aux données ?	oui (gratuit une fois / an)	oui (gratuit)	oui (gratuit)	oui (gratuit)	oui (gratuit)
Droit d'obtenir rectification	oui	oui	oui	oui	oui

LES FICHIERS DE CRÉDITS POSITIFS

	Royaume-Uni (Angleterre)	Suisse	
Statut	privé	privé ¹	privé
Nom	<i>Callcredit</i> <i>Equifax</i> <i>Experian</i>	Centre suisse de renseignements pour le crédit à la consommation (<i>IKO</i>)	Centrale d'information sur le crédit (<i>ZEK</i>)
Communication obligatoire des données ?	engagement contractuel	obligation légale	engagement contractuel
Conservation des données	6 ans	de 14 jours à 2 mois	jusqu'à la fin du prêt
Obligation de consultation du fichier ?	non	oui (obligation légale)	oui, engagement contractuel
Communication des données sous réserve de l'intérêt légitime du destinataire de les connaître ?	oui	oui	oui
Protection de la vie privée par :	législation de droit commun	législation de droit commun	législation de droit commun
Accord / information de l'emprunteur pour la transmission des données le concernant ?	oui	non	oui conditions générales de prêt
Accès de l'emprunteur aux données ?	oui (payant ²)	oui (gratuit)	oui (gratuit)
Droit d'obtenir rectification	oui	oui	oui

¹ Elle a été créée par la profession en vertu d'une disposition législative.

² Le prix est fixé par les pouvoirs publics.

LES FICHIERS DE CRÉDITS POSITIFS

MONOGRAPHIES PAR PAYS

LES FICHIERS DE CRÉDITS POSITIFS

ALLEMAGNE

Le fichier contenant des informations positives et négatives sur les débiteurs est géré par la *SCHUFA Holding AG*, société commerciale par actions. La société à l'origine de ce groupe a été fondée en 1927.

La *SCHUFA* estime que pour 90 % des personnes enregistrées les données détenues sont exclusivement positives.

1. Objet du fichier, texte l'instituant, statistiques générales

Le fichier de la *SCHUFA* n'a pas pour objectif premier de prévenir le surendettement des particuliers mais d'instaurer un climat de confiance entre prêteurs et emprunteurs.

La *SCHUFA* donne aux prêteurs des informations sur la capacité à emprunter des consommateurs en vue de faciliter la prise de décision économique et la conclusion de contrats courants : vente par correspondance ou sur internet, téléphones mobiles, crédit automobile, location d'un appartement.

Ce fichier n'a pas été institué par un texte mais résulte d'une initiative privée.

Actuellement il contient environ 514 millions de données relatives à 66,2 millions de personnes. Il reçoit chaque jour 275 000 demandes d'information de la part d'entreprises.

2. Organisme gestionnaire et organismes contributeurs

- **Rôles respectifs du gestionnaire et des contributeurs**

Le fichier est géré par la *SCHUFA Holding AG* qui est une société commerciale par actions.

Les informations enregistrées sont des données transmises par les entreprises partenaires qui sont au nombre de 7 000 environ. On y compte par exemple des banques, des caisses d'épargne, des sociétés de cartes de crédit, des sociétés de *leasing*, des entreprises de vente par correspondance et des opérateurs de téléphonie mobile.

- **Délai de communication des données**

La communication des données par ces entreprises est fondée sur la réciprocité qui permet la consultation du fichier en échange de la fourniture de données.

Les dispositions relatives à cette communication figurent dans le contrat de partenariat qui les lie à la *SCHUFA*.

3. Contenu du fichier

- **Nature des données enregistrées**

Les données enregistrées sont des informations transmises par les entreprises partenaires. Elles peuvent également provenir de registres publics ou de publications telles que celles des décisions judiciaires.

Les informations relatives aux personnes physiques sont les suivantes :

- nom ;
- date de naissance ;
- adresse ;
- autres adresses, y compris les précédentes ;
- évaluation et notation obtenue au terme de la procédure appliquée par la *SCHUFA* ;
- comptes bancaires ;
- cartes de crédit ;
- contrats de *leasing* ;
- comptes de téléphonie mobile ;
- comptes de vente par correspondance ;
- contrats de vente avec paiement échelonné ;
- emprunts et cautions ;
- et éventuels défauts de paiement de créances incontestées et réclamées.

La *SCHUFA* collationne également des informations sur les entreprises ainsi que sur les professions libérales et indépendantes.

- **Conditions posées pour l'enregistrement des données**

Elles font l'objet d'un accord entre la *SCHUFA* et ses partenaires.

- **Délais de conservation des données**

Les données sur les consultations sont conservées pendant 12 mois et ne sont transmises aux partenaires de la *SCHUFA* que pendant dix jours.

Les emprunts sont mentionnés pendant les trois années suivant l'année du remboursement.

Les comptes courants et les comptes liés à une carte de crédit ne sont plus répertoriés dès que le problème sur le compte est résolu.

Les informations relatives aux contrats qui n'ont pas été exécutés conformément aux engagements pris sont conservées après l'exécution de ceux-ci et jusqu'à l'expiration de trois années calendaires suivant l'année de l'enregistrement des données.

Le débiteur peut demander qu'un défaut de paiement régularisé soit effacé sans attendre le délai de trois ans lorsque :

- le montant de la créance est inférieur ou égal à 1 000 € ;
- le paiement a eu lieu dans un délai maximal d'un mois et a été confirmé par le créancier ;
- et lorsque cette créance n'est pas assortie d'un jugement ou d'un titre exécutoire.

Les créances constatées judiciairement sont mentionnées dans le fichier jusqu'à leur exécution et en sont retirées trois ans après l'année de leur remboursement.

Les éléments déterminants de la procédure d'insolvabilité en cas d'incapacité de paiement ou de surendettement sont conservés trois ans (jusqu'à la fin de la dernière année civile).

Les données extraites des listes de débiteurs insolvable tenues par les tribunaux administratifs sont supprimées après trois ans et avant cette date si le tribunal administratif informe la *SCHUFA* d'une radiation.

4. Régime de consultation du fichier

- **Existence d'une obligation de consultation par les prêteurs et sanction**

Les prêteurs n'ont pas l'obligation de consulter le fichier de la *SCHUFA* avant d'accorder un crédit. Ils ne sont d'ailleurs pas tous liés contractuellement à la *SCHUFA*.

- **Liste des personnes pouvant consulter le fichier**

Le fichier peut être consulté par les entreprises partenaires de la *SCHUFA* ainsi que par ses clients qui payent pour connaître la solvabilité de leur futur débiteur.

- **Limitation de l'objet de la consultation**

La transmission d'informations personnelles est subordonnée par la loi fédérale sur la protection des données du 20 décembre 1990 modifiée au respect de l'intérêt légitime du tiers destinataire à en avoir connaissance et à l'absence de raison de supposer que la non divulgation de ces informations représente pour la personne concernée un intérêt qui mérite d'être protégé.

Ces données ne peuvent pas non plus être transmises à des fins de marketing.

5. Protection des données personnelles et de la vie privée

- **Nature du texte fixant le régime**

La protection des données personnelles est régie par les dispositions générales figurant dans la loi fédérale sur la protection des données.

- **Droit d'information sur l'enregistrement des données**

En matière de crédits, le prêteur ne peut transmettre à la *SCHUFA* les informations relatives à la conclusion et à l'exécution du contrat de prêt qu'avec l'accord de l'emprunteur qui signe la « clause *SCHUFA* » (*SCHUFA-Klausel*) en vertu de laquelle il autorise la levée du secret bancaire.

- **Droit d'accès aux données**

L'intéressé peut demander gratuitement une fois par an un récapitulatif écrit de ses données personnelles.

Il a également la possibilité de prendre connaissance de son dossier à tout moment moyennant finances (coût de la demande d'information en ligne à la *SCHUFA* : 18,50 € TTC) et celui de savoir par qui, quand et dans quel but son dossier a été consulté.

- **Droit de rectification des données**

Le débiteur peut demander la rectification des informations erronées le concernant.

6. Prise en charge des frais de fonctionnement du fichier

La société qui gère le fichier facture sa consultation dans les conditions évoquées *supra*.

LES FICHIERS DE CRÉDITS POSITIFS

BELGIQUE

Créé en 1987, le fichier dénommé « Centrale des crédits aux particuliers » (CCP) géré par la banque centrale, la Banque nationale de Belgique, a tout d'abord enregistré les défauts de paiement relatifs aux ventes à tempérament, aux prêts à tempérament et aux prêts personnels à tempérament. Il s'agissait alors d'un fichier « négatif ». En 1993, son champ d'activité s'est élargi aux défauts de paiement relatifs au crédit-bail, aux ouvertures de crédit et aux crédits hypothécaires. En 1999 il a été étendu aux avis de règlement collectif de dettes transmis par les greffes des tribunaux et aux plans de règlement amiable ou judiciaire.

A compter de 2003, la CCP a tenu à jour les données relatives à tous les crédits hypothécaires et à tous les crédits à la consommation conclus par des personnes physiques à des fins privées, qu'ils aient ou non été suivis d'un retard de paiement. Elle a donc aussi un volet « positif ».

Enfin depuis 2011 la quasi-totalité des autorisations de découvert sur un compte doivent également lui être communiquées.

Un fichier « négatif » spécifique des « enregistrements non régis » par la loi sur la CCP (ENR), également géré par la Banque nationale de Belgique, consigne les arriérés de paiement relatifs aux contrats de crédit et aux engagements financiers conclus par des personnes physiques qui ne figurent pas dans la CCP.

A. LA CENTRALE DES CRÉDITS AUX PARTICULIERS

1. Objet du fichier, texte l'instituant, statistiques générales

La CCP a pour objet de prévenir le surendettement des particuliers.

Son régime est fixé par la loi du 10 août 2001 et par l'arrêté royal du 7 juillet 2002.

Fin 2011, elle contenait des données concernant 6,1 millions de personnes et 11,3 millions de crédits. Au cours de ce même exercice, elle a été consultée à 11,6 millions de reprises par les prêteurs et a reçu 189 531 demandes d'emprunteurs désireux de connaître les informations les concernant.

2. Organisme gestionnaire et organismes contributeurs

• Rôles respectifs du gestionnaire et des contributeurs

La CCP est gérée par la Banque nationale de Belgique avec le concours des établissements prêteurs qui sont soumis à une obligation légale de communication des données, à savoir les :

- établissements de crédit ;
- prêteurs sociaux ;
- vendeurs à tempérament ;
- sociétés de cartes de crédit ;
- autres établissements financiers qui octroient des crédits à la consommation ;
- entreprises d'assurances et sociétés octroyant des crédits hypothécaires ;
- entreprises d'assurance-crédit ;
- et sociétés de recouvrement de créances.

Les entreprises qui octroient ou gèrent des crédits à la consommation doivent être agréées à cette fin par le « Service public fédéral Economie ». Celles qui octroient ou gèrent des crédits hypothécaires doivent être agréées par la Banque nationale de Belgique.

En cas de faillite ou de liquidation des personnes ayant l'obligation de communication, le curateur ou le liquidateur supporte cette obligation à leur place.

Le non respect de l'obligation de communication est puni d'une amende d'un montant compris entre 6 et 1 240 euros.

• Délai de communication des données

Les prêteurs sont soumis à l'obligation légale de communiquer l'identité des emprunteurs et les caractéristiques de leurs prêts à la CCP :

- dans les 2 jours ouvrables suivant :
 - la conclusion d'un nouveau contrat de crédit pour les crédits à la consommation, soit la date de réception du contrat signé par l'emprunteur ;
 - la date de passation de l'acte notarié, la date de conclusion du contrat sous seing privé dans le cas d'une promesse hypothécaire ou d'un mandat hypothécaire lorsque le mandat est repris séparément dans un acte notarié, la date de conclusion de la convention de reprise d'encours ou d'avance garantie par une hypothèque ou la date de réception par le prêteur du contrat de crédit signé par l'emprunteur dans le cas d'un crédit conclu à distance pour les crédits hypothécaires ;

- la fin anticipée d'un contrat de crédit ;
- la résiliation d'un contrat d'ouverture de crédit ;
- dans les 8 jours ouvrables suivant :
 - la constatation du défaut de paiement ;
 - la modification de la situation débitrice en fin de mois.

Le greffier du tribunal chargé d'instruire la procédure de règlement collectif de dettes est tenu de communiquer à la BNB pour enregistrement dans la CCP dans les 24 heures du prononcé la décision relative à chaque phase de cette procédure (admissibilité de la requête, détermination du plan de règlement amiable, règlement judiciaire ou révocation de la décision d'admissibilité).

• **Comité d'accompagnement**

Un comité d'accompagnement, créé auprès de la BNB, est composé de représentants des prêteurs, des emprunteurs, de la BNB elle-même, de la Commission de la protection de la vie privée et du ministre chargé des Affaires économiques. Il émet des avis sur les projets de réglementation de la CCP, son organisation, l'impact des procédures d'exploitation sur ses coûts, son projet de budget et son projet de rapport annuel lequel fait l'objet d'une publication officielle. Il détermine la structure et les modalités de répartition du remboursement des coûts et approuve :

- ses comptes annuels ;
- les mesures réglementaires édictées par la BNB à l'attention des personnes tenues de lui communiquer des données ou susceptibles de les consulter ;
- et les accords d'échange de renseignements avec les centrales de crédit étrangères.

3. Contenu du fichier

• **Nature des données enregistrées**

Les informations contenues dans la CCP concernent tous les crédits à la consommation et tous les crédits hypothécaires conclus par des personnes physiques à des fins privées et les éventuels défauts de paiement qui en résultent :

- opérations de crédit à but privé (ventes à tempérament, prêts à tempérament, crédits-bails et crédits hypothécaires) ;
- ouvertures de crédit à but privé (crédits par cartes de crédit bancaires, cartes proposées par certains magasins ou sociétés de vente par correspondance) et lignes de crédit sur compte à vue ;

- remboursements anticipés ;
- évolution de la situation débitrice ;
- et éventuelle régularisation du contrat.

La BNB est chargée d'enregistrer dans la CCP dès lors qu'ils sont destinés à un usage privé :

- les contrats de crédit à la consommation de 200 € et plus ;
- les contrats de crédit hypothécaire ;
- les défauts de paiement résultant de ces contrats ;
- les autorisations de découvert qui permettent à un consommateur de disposer de fonds qui dépassent le solde disponible de son compte à vue ;
- et les principales étapes de la procédure de règlement collectif de dettes des particuliers¹.

Les informations émanant des prêteurs enregistrées dans la CCP sont :

♦ les données permettant d'identifier le débiteur et les codébiteurs éventuels, à l'exclusion des personnes qui sont exclusivement caution d'un crédit :

– le numéro d'identification du Registre national des personnes physiques² (le personnel de la BNB désigné à cette fin a accès, dans la limite de ses attributions, au Registre national des personnes physiques pour mener à bien sa mission) ;

– les nom, premier prénom et date de naissance qui doivent correspondre aux données mentionnées, selon le cas, sur la carte d'identité ou le titre de séjour ou encore le document d'identité ou le passeport pour les étrangers qui ne résident pas en Belgique ;

- le sexe ;
- et le domicile ;

¹ Régie par la loi du 5 juillet 1998, cette procédure tend à rétablir la situation financière d'un débiteur qui n'a pas la qualité de commerçant en lui permettant de payer ses dettes tout en lui garantissant de mener une vie conforme à la dignité humaine. Elle repose sur la saisie du juge, l'établissement d'un plan de règlement amiable, la désignation d'un médiateur de dettes, l'accord amiable des créanciers et une décision du juge assortie, le cas échéant, de remises de dettes et, enfin, l'accomplissement par le débiteur d'actes propres à faciliter ou garantir le paiement de sa dette.

² Ce numéro se compose de 11 chiffres : un premier groupe de 6 chiffres représente la date de naissance (aa-mm-jj), un deuxième groupe de trois chiffres constitue un numéro d'ordre qui sert à distinguer les personnes nées le même jour et à indiquer leur sexe (pair pour les personnes de sexe féminin et impair pour les personnes de sexe masculin) tandis qu'un troisième groupe de 2 chiffres constitue le « nombre de contrôle ». Il est calculé à partir de la division par 97 du nombre de 9 chiffres résultant de la juxtaposition de la date de naissance et du numéro d'ordre. Le reste de la division est soustrait de 97, la différence obtenue constituant le nombre de contrôle. Pour les personnes nées à partir de l'an 2000, le calcul du nombre de contrôle est effectué en faisant précéder les 9 chiffres par le chiffre 2.

- ♦ les données permettant d'identifier le prêteur :
 - nom ;
 - et adresse ;
- ♦ le cas échéant, la cession du contrat et l'identité du cessionnaire et celle de la personne qui constitue une sûreté ;
- ♦ les références et caractéristiques du contrat de crédit ou de l'engagement financier qui permettent de déterminer la situation débitrice du contrat et son évolution :
 - type de crédit ;
 - numéro et langue du contrat ;
 - et pour :
 - ✓ les ventes à tempérament, les prêts à tempérament et les crédits-bail :
 - montant total à rembourser,
 - montant d'un terme si les termes sont égaux,
 - montant du premier terme si les termes sont différents,
 - nombre de termes de paiement,
 - périodicité initiale des termes,
 - date du premier et date du dernier terme ;
 - ✓ les ouvertures de crédits :
 - montant du crédit,
 - date de conclusion du contrat,
 - éventuellement date de fin du contrat ;
 - ✓ les contrats de crédit hypothécaire :
 - montant emprunté en capital,
 - montant d'une échéance si les échéances sont identiques,
 - montant de la première échéance si les échéances sont différentes,
 - nombre d'échéances,
 - périodicité initiale des échéances,
 - date de la première et date de la dernière échéance ;
- ♦ les éléments relatifs au défaut de paiement afférent à un contrat de crédit :
 - numéro, langue du contrat et données d'identification de l'emprunteur ;

- le cas échéant, cession du contrat et identité du cessionnaire ;
- pour la vente à tempérament, le crédit-bail et le prêt à tempérament :
 - ✓ la date du défaut de paiement et,
 - ✓ soit le capital échu et impayé majoré du montant du coût total du crédit échu et impayé,
 - ✓ soit, en cas d'exigibilité, le montant du solde restant dû majoré du montant du coût total du crédit échu et impayé ;
- pour l'ouverture de crédit :
 - ✓ la date du défaut de paiement et,
 - ✓ soit le montant échu et impayé,
 - ✓ soit, en cas d'exigibilité le montant du solde restant dû majoré du montant échu et impayé du coût total du crédit pour le consommateur.
- pour le contrat de crédit hypothécaire :
 - ✓ la date du défaut de paiement et,
 - ✓ soit le capital échu et impayé majoré du montant des intérêts échus et impayés,
 - ✓ soit, en cas d'exigibilité, le montant du solde restant dû majoré du montant des intérêts échus et impayés ;
- et enfin, le cas échéant, la date de régularisation.

Le texte précise que ne peuvent être compris dans les montants communiqués les intérêts de retard, pénalités ou indemnités, frais de lettres de rappel, de mise en demeure non plus que les frais judiciaires et les indemnités de réemploi.

La CCP n'enregistre pas de données concernant les taux d'intérêt des prêts.

Les informations qui lui sont communiquées par les greffiers des tribunaux dans le cadre d'une procédure de règlement collectif de dettes consistent en :

- ♦ une copie de l'avis relatif à la décision d'admissibilité de la procédure, la BNB enregistrant sans délai :
 - le numéro de référence de l'avis ;
 - l'arrondissement judiciaire ;
 - le nom, le premier prénom, la date de naissance et le domicile du requérant ;

– l'identité du médiateur de dettes ainsi que son domicile et/ou l'adresse de son bureau ou de son siège ;

– la date de la décision d'admissibilité ;

♦ en cas de plan de règlement amiable :

– la date de la décision prenant acte de l'accord intervenu ;

– la date à laquelle le procès-verbal est transmis au juge ;

– la date de fin du plan de règlement ;

– la date de révocation du plan de règlement ;

♦ en cas de plan de règlement judiciaire :

– la date de la décision imposant le plan de règlement judiciaire ;

– la date de la décision de rejet de la demande ;

– la date de fin du plan de règlement ;

– la date de révocation du plan de règlement ;

♦ la date de révocation de la décision d'admissibilité ;

♦ éventuellement, la date de la décision de remplacement du médiateur de dettes.

• **Conditions posées pour l'enregistrement des données**

L'enregistrement des défauts de paiement découlant des contrats de crédit survient :

♦ pour les ventes à tempérament, les prêts à tempérament et les crédits-bail, lorsque :

– trois termes n'ont pas été payés ou l'ont été incomplètement ;

– ou un terme échu n'a pas été payé ou l'a été incomplètement durant trois mois ;

– ou encore lorsque les montants des termes non échus sont devenus immédiatement exigibles ;

♦ pour les ouvertures de crédit lorsque :

– un montant en capital et/ou le coût total est arrivé à échéance conformément aux conditions du contrat de crédit, et n'a pas été remboursé ou l'a été incomplètement dans un délai de trois mois ;

– le capital est devenu entièrement exigible et que le montant dû n'a pas été remboursé ou l'a été incomplètement ;

– le montant total à rembourser ne l'a pas été dans le mois suivant l'expiration du « délai de zérotage »¹.

♦ pour les crédits hypothécaires lorsqu'une somme due n'a pas été payée ou l'a été incomplètement :

– trois mois après la date de son échéance ;

– ou un mois après une mise en demeure par lettre recommandée.

Le premier défaut de paiement relatif à un contrat de crédit doit atteindre au moins 25 € pour être enregistré.

La communication à la CCP d'un défaut de paiement relatif à un contrat de crédit mentionne :

– le numéro et la langue de ce contrat et les données d'identification de l'emprunteur ;

– le cas échéant la cession du contrat et l'identité du cessionnaire ;

– pour la vente à tempérament, le crédit-bail et le prêt à tempérament, la date du défaut de paiement et soit :

✓ le capital échu et impayé majoré du montant du coût total du crédit échu et impayé ;

✓ en cas d'exigibilité, le montant du solde restant dû majoré du montant du coût total du crédit échu et impayé ;

– pour l'ouverture de crédit, la date du défaut de paiement et soit :

✓ le montant échu et impayé ;

✓ le montant du solde restant dû majoré du montant échu et impayé du coût total du crédit pour le consommateur ;

– pour le contrat de crédit hypothécaire, la date du défaut de paiement et soit :

✓ le capital échu et impayé majoré du montant des intérêts échus et impayés ;

✓ en cas d'exigibilité, le montant du solde restant dû majoré du montant des intérêts échus et impayés ;

– et le cas échéant, la date de régularisation.

Ne peuvent être compris dans les montants communiqués les intérêts de retard, pénalités ou indemnités, frais de lettres de rappel ou de mise en demeure, frais judiciaires et indemnités de réemploi.

¹ Délai dans lequel le compte doit revenir à solde nul.

- **Délais de conservation des données :**

Les données transmises par les prêteurs sont conservées :

- ♦ en l'absence de défaut de paiement, 3 mois et 8 jours ouvrables après la date de fin du contrat de crédit, ce qui ménage une période transitoire et évite qu'un consommateur n'obtienne un nouveau crédit alors qu'il est en défaut de paiement pour l'une des trois dernières échéances ;

- ♦ en cas de défaut de paiement :

- faute de régularisation, 10 ans à partir de la date du premier enregistrement du défaut de paiement ;

- en cas de régularisation, douze mois à compter de la date de celle-ci dans la limite de la période de dix ans de conservation calculée à partir de la date du premier enregistrement du défaut de paiement. Si à l'expiration de ce délai de dix ans un nouveau défaut de paiement survient, un autre délai de dix ans commence à courir à compter de la date à laquelle les critères de prise en compte de ce défaut sont réunis.

Les données transmises par les greffiers des tribunaux chargés des règlements collectifs de dettes sont conservées :

- douze mois à partir de la fin du plan de règlement ;

- ou trois ans à partir de la décision judiciaire de rejet de la demande de plan de règlement;

- ou encore trois ans à partir de la date de révocation de la décision d'admissibilité et/ou du plan de règlement.

4. Régime de consultation du fichier

Le régime applicable à la CCP institue à la fois une obligation de consultation de la centrale dans le chef des prêteurs potentiels et leur ouvre aussi une possibilité de consultation de celle-ci.

- **Existence d'une obligation de consultation par les prêteurs et sanction**

Les prêteurs sont tenus, en vertu de la loi, de consulter les informations de la CCP dans les 20 « jours calendrier »¹ qui précèdent la conclusion ou la modification d'un contrat de crédit à la consommation et dans les 15 « jours calendrier » précédant la remise de l'offre de crédit hypothécaire, ce qui correspond à la durée de validité minimum de toute offre de crédit à la consommation. La consultation doit être renouvelée si le contrat de crédit hypothécaire n'a pas été conclu dans les quatre mois qui la suivent.

¹ Calculés sur la base de 365 jours par an.

L'obligation de consultation ne s'applique pas au « dépassement » entendu comme une « facilité de découvert tacitement acceptée en vertu de laquelle un prêteur autorise un consommateur à disposer des fonds qui dépassent le solde disponible du compte du consommateur ou la facilité de découvert convenue ».

Le non respect de l'obligation de consultation de la centrale est puni, d'une amende comprise entre 6 et 1 240 euros. Lorsque le prêteur n'a pas procédé, avant la conclusion d'un crédit à la consommation ou la remise d'une offre de crédit hypothécaire, à la consultation de la CCP dont la loi lui fait obligation, le juge peut aussi d'office, relever l'emprunteur de tout ou partie des intérêts de retard et réduire ses obligations jusqu'au prix comptant du bien ou du service ou au montant du bien emprunté.

Le médiateur de dettes (auxiliaire de justice, service public ou privé agréé qui intervient entre débiteur et créancier(s) pour obtenir notamment des délais de remboursement, la réduction d'intérêts ou de pénalités financières) doit également, après sa nomination, consulter sans délai les données enregistrées dans la centrale au nom du débiteur pour lequel il agit. La BNB peut lui demander une copie certifiée conforme de sa décision de nomination et une copie de sa carte d'identité.

• **Liste des personnes autorisées, au surplus, à consulter le fichier en dehors de toute obligation légale**

La CCP peut aussi être consultée par :

♦ les prêteurs :

– agréés ou enregistrés en application de la loi du 12 juin 1991 relative au crédit à la consommation ;

– et ceux qui octroient des prêts hypothécaires.

Les prêteurs peuvent aussi consulter la centrale dans le cadre de la gestion des crédits déjà attribués et avant la mise à disposition d'un moyen de paiement tel qu'une carte de crédit.

Les informations ne doivent être demandées à la CCP ou transmises par celle-ci que :

– lorsqu'une personne souhaite conclure un contrat de crédit ou lorsqu'il existe déjà une relation contractuelle avec le demandeur ;

– et en présence de contrats d'une importance notable auxquels un risque économique est attaché.

♦ diverses entités :

– les personnes autorisées à effectuer des opérations d'assurance-crédit ;

– la Commission bancaire, financière et des assurances dans le cadre de sa mission ;

– les prestataires de services de paiement s'ils disposent d'un agrément pour exercer l'activité de prêteur ;

– certaines associations agréées dépourvues d'objet lucratif ;

– les avocats, officiers ministériels et mandataires de justice dans l'exercice de leurs fonctions et dans le cadre de l'exécution d'un contrat de crédit ;

– les médiateurs des dettes ;

– les agents du ministère des Affaires économiques désignés par le ministre dans le cadre de l'attribution de l'agrément et à l'occasion des activités de surveillance ou de retrait de l'agrément des entités qui octroient des crédits à la consommation ainsi que lors de la recherche d'infractions en matière d'octroi de ces crédits ;

– la Commission pour la protection de la vie privée dans le cadre de sa mission ;

– les personnes qui exercent une activité de recouvrement amiable de dettes du consommateur, pour les données concernant les contrats qu'elles ont effectivement repris ;

– et les centrales de crédit étrangères, si leurs finalités, les données enregistrées et la protection qu'elles assurent en matière de vie privée sont équivalentes à celles de la CCP à laquelle elles fournissent, de façon réciproque, des données.

Les « courtiers », intermédiaires qui ne sont pas des « prêteurs », n'ont pas accès à la centrale.

♦ les consommateurs qui exercent (voir *infra*) gratuitement leur droit d'accès personnel et reçoivent le récapitulatif des données les concernant après en avoir fait la demande :

– via internet, au moyen de la carte d'identité électronique (en 2011, un tiers des 189 531 demandes de consultation ont été réalisées par ce biais) ;

– par lettre accompagnée d'une copie *recto verso* d'une pièce d'identité adressée à la BNB ;

– et au guichet de six établissements de la BNB, sur présentation d'une pièce d'identité.

La CCP met aussi à disposition des usagers un service d'aide téléphonique en ligne (*Helpdesk*).

Afin de compléter les informations obtenues lors de la consultation la BNB est habilitée à interroger, pour le compte des prêteurs, le fichier des avis de saisie, de délégation, de cession et de règlement collectif des dettes.

- **Limitation de l'objet de la consultation**

Les renseignements issus de la centrale communiqués par la BNB ne peuvent être utilisés que :

- dans le cadre de l'octroi ou de la gestion de crédits ou de moyens de paiement susceptibles de grever le patrimoine privé d'une personne physique et dont l'exécution peut être poursuivie sur le patrimoine privé de cette personne ;

- à l'exclusion de toute fin de prospection commerciale ;

- et en préservant leur caractère confidentiel.

Le non-respect de ces dispositions est puni d'une amende de 6 à 1 240 €.

5. Protection des données personnelles et de la vie privée

- **Nature du texte fixant le régime**

Le régime de protection de la vie privée figure dans la loi précitée du 10 août 2001.

- **Droit d'information sur l'enregistrement des données**

Tout contrat de crédit et tout contrat de sûreté enregistré dans la CCP doit mentionner :

- qu'il fait l'objet d'un tel enregistrement ;

- les finalités du traitement de ces données dans la centrale ;

- le nom de la CCP ;

- l'existence d'un droit d'accès, de rectification et de suppression des données ;

- et les délais de conservation de ces données.

Le non respect de l'obligation de mentionner ces éléments est puni d'une amende de 6 à 1 240 €.

Lors du premier enregistrement, l'emprunteur est informé sans délai par le prêteur qui indique :

- la référence du contrat concerné ;

- les finalités du traitement de ces données dans la centrale ;

- le nom et l'adresse de la personne qui a communiqué ces données ;

- l'existence d'un droit d'accès, de rectification et de suppression des données ;

- et les coordonnées de l'administration qui exerce la surveillance de ces activités.

- **Droit d'accès aux données**

Toute personne peut accéder gratuitement aux données enregistrées à son nom.

- **Droit de rectification des données**

Les personnes dont les noms figurent dans la CCP demandent à leur prêteur la rectification des données erronées qui les concernent.

Tel est notamment le cas des personnes :

- déclarées « failli excusable » par un tribunal, qui doivent signaler la régularisation du contrat de crédit à la date du jugement au prêteur, les données les concernant restant enregistrées pendant un an ;

- victimes d'une escroquerie qui ont déposé une plainte à la police.

Elles peuvent saisir la Commission de la vie privée d'une demande en cas de refus de rectification par le prêteur.

6. Prise en charge des frais de fonctionnement du fichier

La loi autorise la BNB à demander aux personnes à qui les renseignements de la CCP peuvent être fournis de rembourser les frais qu'elle expose pour la collecte, l'enregistrement, la gestion, le contrôle et la diffusion des données de la centrale.

B. LE FICHIER DES ENREGISTREMENTS NON RÉGIS

1. But du fichier, texte l'instituant, statistiques générales

Le fichier des enregistrements non régis (ENR), également géré par la Banque nationale de Belgique a repris une partie des données déjà précédemment gérées par l'Union professionnelle du crédit dans le fichier « Mutuelle d'information sur le risque ».

Ce fichier « négatif » a également pour objet de lutter contre le surendettement des particuliers.

Le fichier « ENR » contenait, fin 2011, les noms de 117 696 personnes au titre de 124 558 défauts de paiement. 33,4 % d'entre elles étaient uniquement enregistrées dans ce fichier, 19,1 % également enregistrées dans le fichier de la CCP sans défaut de paiement, et 47,5 % enregistrées dans le fichier CCP pour au moins un défaut de paiement.

2. Nature et rôle de l'organisme gestionnaire et des organismes contributeurs

Géré par la BNB, le fichier des ENR est alimenté par les prêteurs (31 au 31 décembre 2011) qui ont signé une convention avec cette banque. Le délai de communication à ce fichier est le même que celui prévu pour la communication à la CCP.

3. Contenu du fichier

• Nature des données enregistrées

Les informations contenues dans le fichier « ENR » concernent uniquement les défauts de paiement relatifs aux engagements financiers non régis par la loi du 10 août 2001 relative à la CCP, conclus à des fins privées ou professionnelles par des personnes physiques, qui ne figurent pas dans la CCP tels que :

- les dépassements non autorisés sur compte courant ;
- et les défauts de paiement des contrats de crédit à but professionnel.

Cinq types de contrat de crédit ou d'engagement financiers qui n'entrent pas dans le champ couvert par la CCP sont enregistrés dans le fichier dès lors qu'est constaté un défaut de paiement de plus de 25 € lors de la première communication au fichier « ENR », à savoir :

- des prêts à tempérament ;
- des ventes à tempérament ;
- des opérations de crédit-bail (location à long terme et *leasing*) ;
- des ouvertures de crédit à but privé ou professionnel, des facilités de découvert sur un compte à but privé ou professionnel et des cartes accréditives.

Sont enfin concernés des crédits hypothécaires qui présentent un défaut de paiement de plus de 25 € lors de la première communication au fichier des ENR si le montant du capital accordé s'élève au minimum à 200 €.

A l'exception du numéro d'identification du registre national¹, les données enregistrées dans le fichier des ENR sont les mêmes que celle du fichier CCP, mais ne sont communiquées qu'en cas de défaut de paiement

• Conditions posées pour l'enregistrement des données

Les conditions d'enregistrement des données du fichier « ENR » sont, en pratique, les mêmes que celles posées pour la CCP.

¹ L'autorisation de la loi a été nécessaire pour que ce numéro figure dans la CCP.

- **Délai de conservation des données**

Le délai de conservation est le même que celui prévu pour la CCP.

- 4. Régime de consultation du fichier**

Les informations du fichier « ENR » sont consultables dans les mêmes conditions que celles de la CCP, par les seuls prêteurs qui alimentent ce fichier :

- avant la conclusion ou la modification d'un contrat de crédit, qu'il soit à la consommation ou hypothécaire ;
- avant l'attribution d'un moyen de paiement tel qu'une carte ;
- et dans le cadre de la gestion des crédits en cours.

- 5. Protection des données personnelles et de la vie privée**

Le débiteur est informé personnellement par lettre de la Banque nationale de Belgique lors du premier enregistrement dans le fichier des ENR d'un défaut de paiement. Il peut accéder sans frais aux données personnelles le concernant et en demander la rectification si elles s'avèrent erronées.

Les règles applicables à la CCP en matière de protection des données personnelles relatives à la vie privée sont applicables au fichier « ENR ».

- 6. Prise en charge des frais de fonctionnement du fichier**

Le coût annuel du fonctionnement du système que constituent les deux fichiers avoisine 4,5 millions €. Il est pris en charge grâce à un système de tarifs : pour l'enregistrement d'un nouveau crédit, d'une part, et pour la consultation, d'autre part. Chaque opération coûte 0,5 €. La facturation est trimestrielle.

LES FICHIERS DE CRÉDITS POSITIFS

ESPAGNE

Cette note concerne le régime applicable au service public dénommé *Central de información de riesgos (CIR)*, la centrale d'information sur les risques, gérée par le *Banco de España*.

Des fichiers négatifs existent par ailleurs dans ce pays : ASNEF – EQUIFAX et Experian.

1. Objet du fichier, texte instituant la *Central de información de riesgos (CIR)*

Le régime de la *CIR* est fixé par la loi n° 44 du 22 novembre 2002 portant mesures de réforme du système financier.

Cette centrale a pour but de recueillir auprès des intermédiaires financiers les informations sur les risques de crédit pour faciliter l'exercice de leur activité, permettre aux autorités compétentes en matière de supervision prudentielle d'accomplir leur mission et à la Banque d'Espagne de mener à bien les siennes.

2. Organisme gestionnaire et organismes contributeurs

• Nature et rôle de l'organisme gestionnaire et des organismes contributeurs

La *CIR* est gérée par la Banque d'Espagne qui collationne des informations venues d'« entités déclarantes » soumises à une obligation de déclaration à savoir :

- la Banque d'Espagne elle-même ;
- les intermédiaires soumis à l'obligation de lui fournir des informations :
 - ✓ institutions de crédit espagnoles,
 - ✓ succursales situées en Espagne des institutions de crédit étrangères,
 - ✓ fonds de garantie de dépôts ;

- ✓ sociétés de garantie réciproque ;
- ✓ et entités désignées par le ministère de l'Économie sur proposition de la Banque d'Espagne.

Cette obligation concerne la totalité de leur activité, notamment celle réalisée par des succursales situées à l'étranger. Pour les banques étrangères qui opèrent en Espagne, elle ne concerne que celles de leurs agences situées dans ce pays.

• **Délai de communication des données**

Les entités déclarantes sont tenues de faire une déclaration mensuelle.

La circulaire de la Banque d'Espagne relative à la *CIR* distingue entre :

- la communication mensuelle de données relatives aux risques en fin de mois qui advient dans les dix premiers jours ouvrables du mois suivant ;
- et la communication des données concernant les titulaires eux-mêmes (nom, adresse...) qui s'effectue le lendemain de la communication des données relatives aux risques correspondant au mois antérieur.

3. Contenu du fichier

Les données relatives à l'identification du client consistent notamment en :

- l'équivalent du numéro national d'identification ;
- les noms, prénoms et raisons sociales ;
- le domicile et la date de naissance ;
- pour les non-résidents le numéro du passeport ou de document d'identité, les références fiscales et les numéros de compte ;
- le type d'activité économique qu'il exerce et le secteur auquel il appartient ;
- le code de la société à laquelle appartient une succursale.

• **Nature des données enregistrées**

En vertu de la loi, les entités déclarantes sont notamment tenues de communiquer les informations concernant l'endettement de leurs clients.

Les données concernant les administrations publiques espagnoles lui sont aussi adressées avant que la Banque d'Espagne ne les communique au ministère chargé des Entreprises et aux communautés autonomes.

Au sens de la loi, le risque crédit s'entend comme l'éventualité qu'une entité déclarante puisse supporter une perte en conséquence du non-

respect de ses obligations par une de ses contreparties en ce qui concerne des opérations de prêts, crédit, escompte, émission de titres, contrats de garantie, accords concernant des instruments financiers.

Le régime de communication des données est déterminé par le ministre de l'Économie.

En pratique, selon une circulaire de la Banque d'Espagne, sont enregistrées à la *CIR* les opérations qui peuvent entraîner un risque crédit, hormis le risque de contrepartie correspondant à des instruments financiers dérivés. Il s'agit :

- de risques directs : prêts ou crédits, d'argent ou de signature, concédés ou assumés par l'entité déclarante avec ses clients, ainsi que les opérations de prise à terme qu'elle effectue, à l'exclusion de celles concernant les titres émis par l'État ;

- et de risques indirects contractés avec ceux qui garantissent ou se portent caution d'opérations de risque direct.

L'information sur les risques précise :

- le type de risque : crédits commerciaux, financiers, valeurs représentatives de dette, prise à terme, cautions... ;

- la monnaie dans laquelle le risque est souscrit ;

- le délai moyen de l'opération ;

- les garanties existantes, qu'elles soient totales ou partielles ;

- et la situation du risque (normale, caractérisée par l'existence d'un impayé, d'une suspension des paiements, d'une faillite...).

Les risques sont, pour le moment, agrégés pour chaque personne physique ou morale par types d'opérations de même nature.

Les données susceptibles d'être utilisées datent de moins de cinq ans.

À compter de 2014, les déclarations seront détaillées et préciseront, pour chaque opération le type de prêt, l'échéance, le type d'intérêt, les garanties et la date de signature.

• Conditions posées pour l'enregistrement des données

Le montant à compter duquel les entités déclarantes doivent communiquer à la *CIR* les données concernant le « risque direct total » encouru par un intéressé est de :

- 6 000 € pour les engagements concernant les particuliers résidents ;

- et 300 000 € pour les engagements concernant les non résidents.

Ces plafonds ne s'appliquent pas en cas de retard de paiement, d'impayé ou de faillite.

- **Délai de conservation des données**

Les données relatives aux personnes physiques sont conservées pendant 10 ans à compter de la date à laquelle elles se réfèrent.

Les données dotées d'un intérêt historique ou statistique peuvent toutefois être conservées indéfiniment, sous réserve que l'identification des personnes qu'elles concernent ne soit pas possible.

4. Régime de consultation du fichier

- **Existence d'une obligation de consultation par les prêteurs et sanction**

Il n'existe pas d'obligation de consultation de la *CIR*.

- **Liste des personnes autorisées à consulter le fichier**

Les entités déclarantes reçoivent de la *CIR* :

- un rapport mensuel sur l'endettement total de chacun des intéressés au titre desquels elles ont communiqué des données à la centrale ;

- des informations adressées à leur demande sur les personnes au sujet desquelles elles n'ont pas transmis d'information si celles-ci leur ont demandé un prêt ou ont envisagé une autre opération comportant un risque, ou encore parce que ces personnes figurent en qualité de garantes d'une opération de crédit. Lorsqu'elle demande des informations à la *CIR*, l'entité déclarante doit informer l'intéressé personne physique par écrit de cette démarche.

Dans ces deux types de communications de la *CIR*, les données sont agrégées par types d'opération et ne mentionnent pas le nom de l'établissement de crédit qui est concerné par chaque opération financière.

- **Limitation de l'objet de la consultation**

Les informations confidentielles communiquées par les entités déclarante à la *CIR* ne peuvent être utilisées que pour :

- l'octroi et la gestion de crédit ;

- et l'application des règles relatives à la concentration des risques.

Celles concernant les personnes physiques doivent être détruites dès qu'elles ne sont plus utiles.

La Banque d'Espagne ne peut communiquer les données à des entités étrangères que si celles-ci sont soumises à un régime de protection des données équivalent au régime espagnol.

5. Protection des données personnelles et de la vie privée

- **Nature du texte fixant le régime**

La loi n° 44 du 22 novembre 2002 détermine le régime de protection des données personnelles.

- **Droit d'être informé de l'enregistrement des données**

Les entités déclarantes sont tenues d'informer les personnes physiques de la déclaration obligatoire qu'elles effectuent et de sa portée.

Elles doivent aussi (voir *supra*), faire part aux intéressés des demandes qu'elles adressent à la *CIR* à leur sujet.

- **Droit d'accès aux données**

Toute personne physique ou morale peut, dans les 10 jours ouvrés à compter de la réception de sa demande, accéder aux données de la *CIR* qui la concernent. Elle peut aussi obtenir le nom et l'adresse des personnes qui ont obtenu de la *CIR* ces mêmes informations.

- **Droit d'obtenir la rectification des données**

Toute personne physique ou morale peut également demander la rectification ou la destruction des données la concernant en adressant à la Banque d'Espagne une demande explicitant les raisons qu'elle invoque. Cette banque transmet les demandes dans les quinze jours ouvrables à compter de leur réception à la ou aux entité(s) déclarante(s) intéressée(s).

Ces entités doivent donner accès aux informations qu'elles détiennent dans le mois qui suit la réception de la demande de rectification ou d'effacement des données qui leur est adressée et modifier les données erronées dans les vingt jours ouvrables. Elles sont tenues de motiver leurs décisions de refus.

Les personnes physiques peuvent porter leur réclamation à l'encontre d'une décision de refus d'accès ou de rectification ou encore lorsque la réponse n'est pas intervenue dans le délai légal devant l'Agence chargée de la protection des données personnelles. Celle-ci en fait part immédiatement à la Banque d'Espagne afin qu'elle ajourne toute communication de ces données. La même suspension de la communication des données s'applique en cas de contestation judiciaire de l'exactitude des données. La Banque d'Espagne en fait part à toutes les entités déclarantes auxquelles elle aurait, dans les six mois précédant, communiqué ces données. Le délai de suspension est prolongé de deux mois en cas de refus de la part de l'entité déclarante afin de prendre en compte la décision du juge ou celle de l'Agence chargée de la protection des données personnelles.

Le non-respect de l'obligation de transmettre des informations exactes à la *CIR* est susceptible d'être puni par l'Agence chargée de la protection des données personnelles comme une infraction très grave à la législation sur les établissements de crédit, d'une sanction consistant en :

- une amende d'un montant allant jusqu'à 1 % des ressources propres ou 1 million d'euros si ce pourcentage est inférieur à cette somme ;
- le retrait de l'autorisation de l'établissement ;
- une mise en garde publique publiée à l'équivalent du *Journal Officiel*.

L'Autorité peut aussi infliger simultanément ces trois sanctions ou seulement deux d'entre elles.

6. Prise en charge des frais de fonctionnement du fichier

L'accès au fichier est gratuit.

LES FICHIERS DE CRÉDITS POSITIFS

ITALIE

En Italie existent :

– la *Centrale rischi (CR)* ou Centrale des risques, fichier public géré par la *Banca d'Italia*, la banque centrale qui rassemble des données concernant 10 millions de relations de crédit ;

– des banques de données privées consultées par les banques et société financières : *CRIF* et *Experian*, fichiers positifs, le *Consorzio Tutela Credito*, fichier négatif, et *Assilea* qui gère à la fois des informations positives et des données négatives.

A. LA CENTRALE RISCHI (CR)

1. Objet du fichier, texte l'instituant

La *CR* est destinée à évaluer l'opportunité d'attribuer un prêt en communiquant chaque mois à ses contributeurs, la dette totale vis-à-vis du système financier de chacun des clients qui lui sont signalés. Elle tend à améliorer la gestion du risque-crédit des intermédiaires financiers et à renforcer la stabilité du système de crédit. La Banque d'Italie s'en sert également pour mettre en œuvre ses propres activités institutionnelles de surveillance des banques et de conduite de la politique monétaire.

La violation des obligations diverses auxquelles sont soumis les intermédiaires dans le cadre du fonctionnement de la *CR* peut entraîner l'application de sanctions, à savoir une amende administrative de 2 580 à 119 110 € prévue par l'article 144 de la loi bancaire à l'encontre des personnes qui exercent des fonctions d'administration ou de direction et des salariés du gestionnaire de la base de données.

2. Organisme gestionnaire et organismes contributeurs

• Nature et rôle de l'organisme gestionnaire et des organismes contributeurs

La CR repose sur la collaboration de la Banque d'Italie, gestionnaire, et :

– de 1191 intermédiaires soumis à l'obligation de lui fournir des informations, sous réserve qu'ils n'en aient pas été exemptés au titre du principe de proportionnalité de l'activité de surveillance par la Banque d'Italie¹ :

- ✓ 737 banques,
- ✓ des intermédiaires financiers,
- ✓ des intermédiaires financiers créés dans le cadre de la titrisation des crédits ;

– des centrales de risques européennes qui ont conclu un accord avec elle pour l'échange de données sur l'endettement extérieur de la clientèle ;

– des personnes physiques et morales qui sont contractuellement liées par un rapport de crédit ou de garantie avec les intermédiaires qui fournissent des données à la centrale.

La Banque d'Italie qui reçoit mensuellement les données communiquées par les banques et les intermédiaires financiers, leur communique deux types d'informations car elle :

– calcule chaque mois la « position globale de risque » vis-à-vis du système financier des personnes enregistrées et communique celle-ci, pour chacun de leurs clients et de leurs co-obligés, aux banques et aux intermédiaires financiers (la position au 31 mars est, par exemple, communiquée début mai) ;

– répond, dans le cadre de la procédure de « première information » (*prima informazione*) aux questions des banques et des intermédiaires financiers – 7,3 millions en 2011 – relatives à la position globale de risque, au titre des 36 derniers mois, des personnes qui :

- ✓ se sont adressées à l'intermédiaire mais n'ont pas atteint le montant du seuil de signalement à la centrale,
- ✓ sont déjà clientes de l'intermédiaire mais n'atteignent pas ce même seuil ;

– communique les informations infra-mensuelles aux banques et intermédiaires financiers participants et à ceux d'entre eux qui demandent une « première information ».

¹ Sont notamment exemptés les intermédiaires financiers dont l'activité de crédit à la consommation représente moins de 50 % de l'activité de financement.

- **Délai de communication des données**

Les données relatives à un mois sont transmises à la Banque d'Italie avant le 25 du mois suivant.

Les contributeurs doivent en outre communiquer à cette banque au cours du mois :

- les événements nouveaux concernant leur clientèle (impayé, règlement d'un impayé, restructuration d'une ou de plusieurs lignes de crédit...);

- et la régularisation des retards de paiement relatifs à chaque financement à échéance.

3. Contenu du fichier

- **Nature des données enregistrées**

Les banques et intermédiaires financiers communiquent à la centrale les relations de crédit et garanties qu'ils ont avec les personnes physiques ou morales, y compris en co-inscription (*cointestazione*) avec d'autres intermédiaires, en les agréant pour chacun de ces clients, selon un schéma établi par la Banque d'Italie. La centrale ne contient donc pas d'informations sur chacun des crédits.

Ces informations concernent :

- ♦ les crédits de caisse :

- les risques auto-liquidants, opérations caractérisées par une source de remboursement prédéterminée, à savoir des financements concédés pour permettre aux clients de disposer de fonds correspondant à des crédits non encore échus qu'eux-mêmes ont consenti à des tiers-débiteurs et pour lesquels l'intermédiaire financier exerce un contrôle sur les flux de caisse (par exemple des avances sur facture, avances à l'exportation, prêts contre cession de salaire ...);

- les risques à échéance, opérations de financement à échéance fixée contractuellement et sans source de financement prédéterminée (avances sur des crédits futurs liées à des opérations de *factoring*, opérations de *leasing* et de prêts personnels...);

- les risques auxquels il est possible de mettre fin (ouvertures de crédit en compte courant, avec ou sans échéance prédéterminée, auxquels l'intermédiaire s'est réservé le droit de mettre un terme indépendamment de l'existence d'une juste cause);

- les financements en commun (*a procedura concorsuale*) et autres financements particuliers, à savoir les crédits protégés par une clause spéciale de préemption ;

- les impayés ;

- ♦ les crédits de signature (crédit documentaire, aval...) par lesquels les intermédiaires s'engagent à supporter, vis-à-vis de tiers, le non respect des obligations de leur clientèle ;

- ♦ les garanties reçues (garanties réelles et personnelles consenties aux intermédiaires afin d'accroître la possibilité qu'un client remplisse ses obligations à leur égard) ;

- ♦ les dérivés financiers, contrats dérivés de négociations sur les marchés (*swaps*, options...);

- ♦ figurent enfin dans une section d'informations les :

- opérations effectuées pour compte de tiers,

- financements en *pool*,

- crédits acquis auprès d'une clientèle différente de celle des intermédiaires et les débiteurs cédés,

- risques auto-liquidants – crédits échus,

- crédits passés en pertes,

- et crédits cédés à des tiers.

Si les intermédiaires constatent des erreurs, ils doivent les communiquer sans délai à la centrale qui en fait elle-même part aux autres intermédiaires, de sorte que les données qu'elle contient peuvent subir des modifications infra-mensuelles.

Seuls les intermédiaires peuvent procéder à des rectifications.

• **Conditions posées pour l'enregistrement des données**

Sont communiqués à la centrale par les intermédiaires soumis à l'obligation de transmission des données :

- la position totale d'un client dont, à la fin du mois, le montant dans leurs livres est égal ou supérieur à 30 000 € ;

- et les crédits impayés ainsi que les passages par pertes et profits quel que soit leur montant.

En d'autres termes, à compter du mois où la position d'un client est inférieure à 30 000 € ou s'avère éteinte, l'intermédiaire n'a plus l'obligation de communication à la centrale qui conserve cependant les éléments précédemment recueillis.

Toutefois, la survenue d'un défaut de paiement n'entraîne pas automatiquement l'inscription au fichier.

En vertu de l'article 8-bis du décret-loi n° 70, du 13 mai 2011, sur l'effacement des signalements des retards de paiement :

– la mention d'un paiement consécutif à un retard figurant dans une base de données doit être intégrée à cette base dans les dix jours de celle-ci, la demande de modification devant être formulée par le prêteur immédiatement après la régularisation ;

– les données relatives au défaut de paiement de moins de six mensualités ou d'une mensualité semestrielle déjà transmises à une base de données et régularisées doivent être mises à jour dans les mêmes conditions.

- **Délai de conservation des données**

Les données des trente-six derniers mois sont seules consultables.

4. Régime de consultation du fichier

- **Existence d'une obligation de consultation par les prêteurs et sanction**

Il n'existe pas d'obligation de consulter la *CR*.

- **Liste des personnes qui peuvent consulter le fichier**

Peuvent consulter la *CR* :

- les intermédiaires financiers qui y contribuent ;
- les personnes concernées (personne physique intéressée et, pour les personnes morales : représentant légal, syndic de faillite, associés responsables sans limitation) ;
- la Banque d'Italie ainsi que les autres autorités de contrôle ;
- et le juge pénal.

La Banque d'Italie peut enfin porter à la connaissance des autorités compétentes des autres États membres de l'Union européenne les informations concernant les positions globales de risque des personnes dont les noms figurent dans la centrale en permettant que celles-ci soient utilisées par les banques et les sociétés financières de ces États.

En vertu du décret législatif n° 141 du 13 août 2010, le gestionnaire de la *CR* est tenu d'accorder l'accès aux données de celle-ci dans des conditions non discriminatoires aux financeurs des autres États de l'Union européenne qui veulent obtenir des informations sur un consommateur qui a reçu un financement régi par la directive 2005/48/CE. Toutefois, ce gestionnaire peut subordonner l'accès des financeurs à la communication par leurs soins d'informations en leur possession sur le consommateur en question.

- **Limitation de l'objet de la consultation**

Les éléments contenus dans la centrale étant secrets, les entités qui en ont connaissance ne peuvent les utiliser que dans des buts liés à la prise en charge et à la gestion du risque de crédit.

La centrale peut être interrogée aux mêmes fins par la société placée à la tête d'un groupe bancaire et par les sociétés financières du groupe installées à l'étranger, la Banque d'Italie pouvant subordonner l'accès à ces données à la communication des informations relatives au nom de l'entité pour laquelle la centrale est interrogée.

5. Protection des données personnelles et de la vie privée

- **Nature du texte fixant le régime**

Les dispositions de la loi sur la vie privée (*privacy*) et du décret législatif n° 141 du 13 août 2010 sont aussi applicables à la *CR*.

- **Droit d'information sur l'enregistrement des données**

La Banque d'Italie n'a pas besoin de l'autorisation des intéressés pour le traitement des données de la *CR* dans la mesure où elle les utilise afin de contrôler les intermédiaires exerçant sur les marchés financiers et de crédit et pour assurer la stabilité de ceux-ci.

En outre, si le refus d'une demande de crédit se fonde sur les informations contenues dans une base de données le financeur informe le consommateur immédiatement et gratuitement du résultat de la consultation et de la période couverte par les données de cette base.

- **Droit d'accès aux données**

Le financeur doit en outre motiver sa décision (en ne se limitant pas à la mention d'une consultation de bases de données de crédit) et permettre à tout demandeur de prendre copie, à ses frais, de la décision de refus et de ses motifs.

- **Droit d'obtenir la rectification des données**

Une personne qui considère qu'une information la concernant est erronée s'adresse directement à l'intermédiaire financier qui a communiqué cette information à la *CR*, pour rectification. La Banque d'Italie ne peut les modifier *motu proprio*.

6. Prise en charge des frais de fonctionnement du fichier

Les banques et intermédiaires financiers versent à la Banque d'Italie, dans des conditions que celle-ci détermine, une rétribution pour service rendu correspondant au coût économique de ce service.

B. LES AUTRES FICHIERS

1. But des fichiers, textes les instituant

Comme la *CR*, ils sont destinés à évaluer l'opportunité d'attribuer un prêt.

Le code relatif à la protection des données personnelles résultant du décret législatif n° 196 du 30 juin 2003 prévoit que le Garant de la protection des données personnelles promeut la signature d'un code de déontologie et de bonne conduite pour le traitement des données personnelles effectué dans le cadre des systèmes d'information gérés par des personnes privées dans le but d'accorder des crédits à la consommation ou concernant la fiabilité et la ponctualité des paiements. Ce code doit identifier des modalités destinées à garantir la communication de données personnelles exactes et mises à jour dans le respect des droits de l'intéressé.

Le code de déontologie et de bonne conduite approuvé par le Garant de la protection des données personnelles le 16 novembre 2004 s'applique en conséquence :

– à tout système d'information sur le crédit entendu comme « toute banque de données concernant des demandes ou des relations de crédit, gérée de façon centralisée par une personne morale, un organisme, une association ou tout organisme dans un cadre privé et uniquement consultable par des personnes qui lui communiquent des informations » ;

– tant aux fichiers positifs qu'aux fichiers négatifs privés.

Il précise que les participants et le gestionnaire du fichier prévoient d'un commun accord les mesures sanctionnant le non-respect des dispositions qu'il contient : rappel à l'ordre, suspension ou révocation de l'autorisation d'accéder au système d'information et, dans les cas les plus graves, publication de la nouvelle de la violation dans un ou plusieurs quotidiens ou périodiques nationaux, aux frais du contrevenant.

2. Organisme gestionnaire et organismes contributeurs

• Nature et rôle de l'organisme gestionnaire et des organismes « participants »

Le code de déontologie distingue le « gestionnaire » du fichier et les organismes qui y participent.

Selon ce code les « participants » peuvent être :

- des banques ;
- des intermédiaires financiers ;
- d'autres personnes privées qui, dans l'exercice d'une activité commerciale ou professionnelle, octroient un délai de paiement pour la fourniture de biens ou de services.

Le gestionnaire recueille des informations auprès des seules entités participantes qui adoptent des dispositions destinées à assurer l'utilisation licite du système ainsi que l'exactitude de ces données.

• Délai de communication des données

Le code de déontologie ne contient pas de données sur ce point.

3. Contenu des fichiers

• Nature des données enregistrées

Selon le code de déontologie le fichier contient, pour chaque demande ou relation de crédit, des données concernant :

- l'état civil et le numéro fiscal ;
- la demande ou la relation de crédit (typologie du contrat, montant du crédit, modalités de remboursement, état de la demande et état d'exécution du contrat...);
- des données comptables relatives aux paiements, à leur périodicité, à l'« exposition débitrice » (dette restante) même résiduelle, à la synthèse de l'état comptable du contrat ;
- l'activité de récupération du crédit et le contentieux, la cession du crédit et les événements qui ont une incidence sur la situation subjective et patrimoniale des entreprises, personnes juridiques ou autres participants.

Le gestionnaire établit la liste de ces catégories d'informations, les rend disponibles sur son site internet et les communique de façon individuelle aux intéressés dont les noms figurent dans la base de données, à leur demande.

Les codes et les critères utilisés dans le cadre de la base de données servent exclusivement à fournir une présentation objective et correcte de celles-ci. Leur signification est communiquée aux intéressés.

La base contient l'indication des participants qui ont communiqué les données au gestionnaire. Ces données sont donc accessibles au gestionnaire, aux participants et aux intéressés.

- **Conditions posées pour l'enregistrement des données**

Selon le code de déontologie, les données sont communiquées à la base de données en ce qui concerne :

- ♦ les fichiers négatifs à compter de 120 jours de la date d'échéance du paiement ou en cas de non-paiement d'au moins quatre échéances non régularisées ;

- ♦ les fichiers négatifs et positifs :

- si l'intéressé est un consommateur, après 60 jours à compter de la mise à jour mensuelle obligatoire du fichier, ou en cas de non-paiement de deux échéances mensuelles consécutives, ou encore quand le retard concerne l'une des deux dernières échéances de paiement ;

- dans les autres cas après au moins 30 jours à compter de la mise à jour mensuelle obligatoire du fichier ou en cas de non-paiement d'une échéance.

Les données ne peuvent être communiquées au fichier, lors du premier retard de paiement, que quinze jours après l'envoi d'une lettre indiquant à l'intéressé que des informations le concernant vont être transmises.

- **Délai de conservation des données**

Le code de déontologie prévoit que les données sont conservées en ce qui concerne :

- ♦ les demandes de crédit : pendant le temps nécessaire à leur instruction, dans la limite de 180 jours à compter de la présentation de la demande, étant observé qu'en cas de rejet ou de retrait de la demande le participant doit mettre à jour ces données à l'occasion de la communication mensuelle qui lui incombe et ne peut les conserver dans la base plus de 30 jours après cette communication ;

- ♦ les informations concernant les retards de paiement qui ont finalement été régularisés sont conservées au plus :

- ✓ 12 mois suivant la date d'enregistrement de la régularisation de retards qui ne dépassent pas 2 échéances ou 2 mois,

- ✓ 24 mois suivant la date d'enregistrement de la régularisation de retards qui dépassent 2 échéances ou 2 mois,

✓ 36 mois suivant la date d'échéance contractuelle, celle de leur dernière mise à jour ou celle de fin du contrat lorsqu'aucune régularisation ne survient ;

♦ les informations concernant les données d'un fichier positif sont conservées au plus 24 mois suivant le terme d'un contrat, mais peuvent y rester inscrites si existent dans le fichier des éléments relatifs à des retards de paiement pour d'autres prêts jusqu'à l'expiration du délai maximum de conservation de ces éléments.

Avant de détruire les données du fichier, le gestionnaire peut les transposer sur un autre support pour une durée limitée nécessaire soit à la défense de ses droits à l'occasion d'une action judiciaire, soit à leur exploitation statistique, de façon anonyme.

4. Régime de consultation des fichiers

• Existence d'une obligation de consultation par les prêteurs et sanction

En vertu du décret législatif n° 141 du 13 août 2010, les gestionnaires des fichiers sont tenus d'accorder l'accès aux données dans des conditions non discriminatoires aux financeurs des autres États de l'Union européenne qui veulent obtenir des informations sur un consommateur qui a reçu un financement régi par la directive 2005/48/CE. Toutefois les gestionnaires de ces bases peuvent subordonner l'accès des financeurs à la communication par leurs soins d'informations en leur possession sur le consommateur en question.

• Liste des personnes qui peuvent consulter le fichier

Ont le droit de consulter le fichier :

♦ un participant à un système d'information ainsi que les banques ou intermédiaires du groupe auquel il appartient en ce qui concerne des données relatives à :

– des consommateurs qui ont conclu ou souhaitent conclure un contrat ou sont parties à une relation de crédit avec un participant et des co-obligés, y compris *in solidum*,

– des personnes qui agissent dans le cadre de leur activité entrepreneuriale ou professionnelle pour lesquelles un dossier a été ouvert au titre d'un éventuel contrat de crédit ou qui sont déjà parties à un tel contrat et celles qui leurs sont liées *in solidum* ou qui appartiennent à un groupe d'entreprises ;

♦ les organes juridictionnels et la police dans l'exercice de leurs fonctions ;

- ♦ et les administrations dans les cas prévus par la loi.

Le gestionnaire d'un fichier est enfin tenu d'accorder l'accès aux données qu'il contient dans des conditions non discriminatoires aux financeurs des autres États de l'Union européenne.

- **Limitation de l'objet de la consultation**

Selon le code de déontologie, un tel fichier ne peut être consulté que dans le but de protéger le crédit, à l'exclusion de toute recherche de marché, promotion, publicité ou vente directe de produits ou de services.

5. Protection des données personnelles et de la vie privée

- **Nature du texte fixant le régime**

Outre les dispositions de la loi sur la « *privacy* », ces dispositions résultent du décret législatif n° 141 du 13 août 2010 qui détermine les principales règles décrites *infra*, qui sont complétées par le code de déontologie.

- **Droit d'information sur l'enregistrement des données**

L'intermédiaire financier qui signale des informations négatives à une banque de données doit préalablement informer de sa démarche le consommateur qui en fait l'objet. Cette information peut accompagner ou une relance ou une autre communication, ou encore être adressée de façon autonome.

Lors du recueil des données personnelles relatives aux demandes et aux relations de crédit, le participant au système doit informer l'intéressé de la possibilité de leur utilisation dans une banque de donnée. Cette information doit, d'une façon claire et précise, mentionner :

- les caractéristiques permettant d'identifier les systèmes d'information sur le crédit auxquels sont communiquées les données personnelles ;
- les catégories de participants qui y accèdent ;
- le délai de conservation de ces données dans ces systèmes ;
- les modalités d'organisation, de contrôle et d'élaboration des données et l'usage éventuel de modèles d'évaluation du crédit (*credit scoring*) ;
- et le régime d'exercice du droit d'accès à ces données ouvert à l'intéressé.

L'intermédiaire financier doit également informer le consommateur des effets que les informations négatives communiquées à une banque de données peuvent avoir sur sa capacité de crédit.

L'Arbitre bancaire et financier, autorité indépendante dont le secrétariat est tenu par la Banque d'Italie, a indiqué que l'avertissement des intéressés doit revêtir la forme d'une lettre recommandée avec accusé de réception.

Lorsqu'une demande de crédit n'est pas acceptée, le participant indique à l'intéressé qu'il a, le cas échéant, consulté des éléments négatifs relatifs à des appréciations, des indicateurs ou des classements le concernant obtenus par des méthodes de *credit scoring*. Il lui communique ces données ainsi qu'une explication sur « les logiques de fonctionnement des systèmes utilisés et des principales typologies de facteurs pris en considération », outre la source des données utilisées.

- **Droit d'accès aux données**

Le même intermédiaire doit permettre au demandeur de prendre copie, à ses frais, de la décision de refus et de ses motifs.

- **Droit de rectification des données**

L'intermédiaire financier est tenu de communiquer des informations exactes et mises à jour et de rectifier rapidement toute erreur.

En 2010, l'Arbitre bancaire et financier a souligné qu'en cas de communication erronée la responsabilité de l'intermédiaire financier pouvait être mise en cause au titre de la réparation du préjudice matériel (y compris pour manque à gagner) ou moral (au titre de l'atteinte à la réputation personnelle ou commerciale).

Les participants et le gestionnaire d'un fichier sont tenus de procéder à la mise à jour concernant un intéressé qui s'est acquitté de sa dette après une cession de crédit à une personne qui ne participe pas au système, moyennant la production d'une déclaration du cessionnaire du crédit.

Si un intéressé fait part à un participant de la révocation de son consentement à la conservation de données d'un fichier positif, ce participant porte celui-ci à la connaissance du gestionnaire dans le cadre de sa communication mensuelle, lequel les efface dans les quatre-vingt-dix jours suivant celle-ci.

6. Prise en charge des frais de fonctionnement du fichier

Le code de déontologie ne traite pas de ce sujet.

LES FICHIERS DE CRÉDITS POSITIFS

ROYAUME-UNI (Angleterre)

Il existe, au Royaume-Uni, plusieurs fichiers contenant des informations positives et négatives sur les débiteurs. Ils sont gérés par des entreprises privées, les agences d'information sur le crédit (*credit reference agencies*).

Outre trois agences d'information sur le crédit aux consommateurs, on compte également cinq agences d'information sur le crédit aux entreprises.

1. Objet du fichier, texte l'instituant, statistiques générales

Les agences d'information sur le crédit qui gèrent ces fichiers donnent aux prêteurs des informations sur la capacité à emprunter des emprunteurs. L'objectif premier n'est pas de prévenir le surendettement des particuliers mais de faciliter les transactions commerciales.

2. Organismes gestionnaires et organismes contributeurs

- **Rôles respectifs du gestionnaire et des contributeurs**

Les trois principales agences d'information sur le crédit, *Callcredit*, *Equifax* et *Experian*, sont des sociétés commerciales privées qui compilent des informations provenant de différentes sources sur quasiment la quasi-totalité des consommateurs.

Les prêteurs ont convenu de partager entre eux les informations sur les contrats de prêts conclus avec leurs clients avec l'autorisation de ces derniers. Ils stockent ces données auprès d'une ou plusieurs agences d'information sur le crédit. Ceux d'entre eux qui y ont accès sont membres d'un réseau. Ils sont liés par un contrat avec l'agence et par un accord de réciprocité entre eux.

Equifax par exemple est une multinationale présente dans 17 pays, laquelle gère des informations sur plus de 500 millions de personnes et 81 millions d'entreprises dans le monde.

- **Délai de communication des données**

Les prêteurs adressent une mise à jour mensuelle des informations à l'agence d'information sur le crédit partenaire.

3. Contenu du fichier

- **Nature des données enregistrées**

Les agences d'information sur le crédit centralisent les données transmises par les prêteurs partenaires ainsi que la copie d'informations publiques.

Elles sont légalement autorisées à acheter l'édition annuelle du fichier électoral qui contient les nom, prénom, adresse et âge d'une grande partie de la population. Toute personne inscrite sur ce fichier peut toutefois refuser que les données la concernant figurent dans la version vendue.

L'*Insolvency Service* transmet aux agences les informations relatives aux faillites et le *Registry Trust Limited* celles relatives aux jugements des tribunaux.

Ces fichiers qui sont à la fois positifs et négatifs contiennent les informations suivantes :

- nom, prénom, adresse et adresse précédente ;
- alias si la personne est connue sous d'autres noms ;
- nom de la personne ayant un lien financier avec l'intéressé (demande d'un crédit sur deux têtes, ouverture d'un compte bancaire joint...) jusqu'à la publication d'un avis de désolidarisation ;
- recherches effectuées par les prêteurs au cours des 12 derniers mois ;
- remboursement des échéances des crédits en cours et défauts de paiement (ne sont mentionnées que les informations relatives aux emprunts souscrits auprès des prêteurs liés par contrat avec l'agence en question comme le montant et la durée du prêt, le montant des échéances remboursables et leur périodicité) ;
- mention du fait que la personne est victime d'une fraude ou d'un vol d'identité ;
- jugement du tribunal en matière de recouvrement de créances ;
- faillite ;
- restrictions liées à la faillite ordonnées par un tribunal (remise des chèquiers, des cartes bancaires ou de crédit à l'administrateur de la faillite ; interdiction d'emprunter au-delà d'un certain montant ; de créer, de diriger ou gérer une entreprise sans autorisation judiciaire...) qui peuvent produire leurs

effets jusqu'à 15 ans après l'effacement des dettes en cas de faillite frauduleuse ;

– comptes bancaires « en défaut de paiement » dans la procédure de faillite ;

– accord volontaire individuel de règlement de tout ou partie des dettes (*Individual Voluntary Arrangement, IVA*) ;

– mention « débiteur parti sans laisser d'adresse » ;

– et avis de correction rédigé par l'intéressé expliquant en 200 mots maximum les raisons de l'endettement ou celles pour lesquelles les données enregistrées peuvent être mal interprétées.

Les informations détenues varient en fonction des accords conclus par les agences d'information sur le crédit et les prêteurs.

- **Conditions posées pour l'enregistrement des données**

L'*Information Commissioner's Office (ICO)*, organisme public indépendant, qui veille au respect de la législation en matière de protection des données personnelles, instruit les plaintes et sanctionne les contrevenants, a publié une note (*Data Protection Technical Guidance, Filling defaults with credit reference agencies 02/08/2007*) faisant le point sur la transmission par les prêteurs aux agences d'information sur le crédit d'une information relative à un défaut de paiement.

Selon celle-ci, ne peut être signalé qu'un défaut de paiement grave correspondant à une situation dans laquelle le prêteur estime que la relation commerciale courante avec le client est rompue, ce dont témoigne par exemple la transmission du compte à une agence de recouvrement des créances, à un service contentieux ou l'existence d'une procédure de faillite, d'un accord volontaire individuel de règlement de tout ou partie des dettes, la saisie du bien financé ou l'interruption des prestations fournies.

L'*ICO* estime par ailleurs qu'un retard de paiement de moins de trois mois consécutifs ne peut être considéré comme un défaut de paiement. En revanche, le prêteur qui n'a pas reçu les paiements dus pendant six mois doit le faire savoir.

- **Délais de conservation des données**

L'*ICO* estime qu'en règle générale le délai de conservation nécessaire de ces données est de six ans.

Le jugement du tribunal en matière de recouvrement de créances est conservé pendant six années à compter de la date à laquelle il a été rendu, sauf si le règlement de la créance a été effectué dans un délai inférieur à un mois. Au-delà de ce délai, le débiteur qui s'est acquitté de sa créance peut faire

inscrire la mention jugement « satisfait » en présentant une attestation du tribunal.

La faillite figure dans le fichier pendant les 6 années suivant le jugement de faillite même si les dettes du débiteur ont été effacées (ce qui est le cas au bout de 12 mois en moyenne).

L'accord volontaire individuel de règlement de tout ou partie des dettes (*Individual Voluntary Arrangement, IVA*) reste mentionné pendant au moins 6 ans.

4. Régime de consultation du fichier

- **Existence d'une obligation de consultation par les prêteurs et sanctions**

Les prêteurs n'ont pas l'obligation de consulter un des fichiers gérés par une agence d'information sur le crédit avant d'octroyer un crédit. Ils ne sont pas tous liés contractuellement à une agence.

- **Liste des personnes qui peuvent consulter le fichier**

Les agences d'information sur le crédit décident seules de la liste des personnes pouvant consulter leur fichier sous réserve que le consommateur ait autorisé la transmission des données le concernant.

Equifax considère par exemple que toute personne ayant un intérêt commercial valable peut consulter le fichier dès lors que le consommateur a donné son accord et cite comme exemple outre les établissements de crédit, les bailleurs immobiliers, les employeurs et les compagnies d'assurances.

L'accès au fichier d'*Experian* est restreint aux entreprises partenaires qui ne peuvent consulter que des informations équivalentes à celles transmises par leurs soins.

- **Limitation de l'objet de la consultation**

La consultation à des fins commerciales ou de marketing direct est interdite sauf autorisation expresse du consommateur.

5. Protection des données personnelles et de la vie privée

- **Nature du texte fixant le régime**

La protection des données personnelles est régie par les dispositions générales figurant dans la loi de 1998 sur la protection des données (*Data Protection Act 1998*) selon lesquelles, notamment, les données personnelles doivent être traitées de manière juste et légale (*fairly and lawfully*) et à certaines fins seulement.

- **Droit d'information sur l'enregistrement des données**

En application de la loi précitée, les données personnelles ne peuvent faire l'objet d'un traitement que :

- si la personne concernée y a consenti ;
- ou si c'est nécessaire pour l'exécution d'un contrat auquel elle est partie ou pour, à sa demande, avancer dans le processus de conclusion d'un contrat.

- **Droit d'accès aux données**

Cette loi garantit à chacun un droit d'accès aux données enregistrées à son nom. Toute personne peut ainsi demander une copie du rapport de solvabilité la concernant à une agence moyennant finances. Le tarif, fixé par les pouvoirs publics, s'élève actuellement à 2 £, soit environ 2,50 €.

- **Droit de rectification des données**

Cette loi garantit également un droit à la correction des informations erronées.

6. Prise en charge des frais de fonctionnement du fichier

Les agences d'information sur le crédit facturent la consultation du fichier géré par leurs soins. Elles vendent leurs informations sous la forme de rapports de solvabilité (*credit reports ou credit reference files*) aux prêteurs et prestataires de services accompagnés d'une notation du débiteur (*credit score*).

LES FICHIERS DE CRÉDITS POSITIFS

SUISSE

Le Centre suisse de renseignements pour le crédit à la consommation (*IKO*), gère, depuis le 1^{er} janvier 2003, une base qui centralise les données positives et négatives sur les crédits à la consommation que les prêteurs sont tenus de lui communiquer en vertu de la loi fédérale sur le crédit à la consommation (LCC) du 23 mars 2001.

La Centrale d'information sur le crédit (*ZEK*) gère, dans l'intérêt de ses membres, un fichier de renseignements positifs et négatifs sur les crédits des particuliers depuis 1968.

Au 31 décembre 2011, ces deux fichiers comptaient respectivement 156 et 88 membres en Suisse et au Lichtenstein. Ils sont présentés comme complémentaires (un grand nombre d'adhérents travaillent avec les deux) dans la mesure où la LCC limite strictement l'accès au fichier *IKO* aux prêteurs qu'elle définit et pour l'exécution des obligations qu'elle impose.

A. LE CENTRE SUISSE DE RENSEIGNEMENTS POUR LE CRÉDIT À LA CONSOMMATION (INFORMATIONSTELLE FÜR KONSUMKREDIT, IKO)

1. Objet du fichier, texte l'instituant, statistiques générales

La création du fichier *IKO* a pour objet d'empêcher le surendettement occasionné par un contrat de crédit à la consommation.

La loi fédérale sur le crédit à la consommation prévoit que les prêteurs doivent créer un centre de renseignements sur le crédit à la consommation dont les statuts et le règlement sont soumis à l'approbation du Département fédéral de Justice et de police.

Le régime de ce système d'information est précisé par l'ordonnance relative à la loi fédérale sur le crédit à la consommation (OLCC) du 6 novembre 2002 qui dresse notamment la liste des données personnelles, les catégories de personnes autorisées à y accéder et l'étendue de l'accès.

2. Organisme gestionnaire et organismes contributeurs

• Rôles respectifs du gestionnaire et des contributeurs

La loi précitée ayant astreint les prêteurs à créer un centre de renseignement sur le crédit à la consommation, ceux-ci ont constitué une association¹ qui a pour objet de gérer un fichier central contenant toutes les données qu'ils sont légalement tenus de communiquer.

Sont membres de cette association « toutes les entreprises qui, par métier, octroient des crédits à la consommation ou concluent des contrats de crédit à la consommation [...] et qui disposent de toutes les autorisations requises par la loi pour cette activité ».

La loi dispose que le contrat de crédit à la consommation est celui en vertu duquel un prêteur consent ou s'engage à consentir un crédit à un consommateur sous la forme d'un délai de paiement, d'un prêt ou de toute autre facilité de paiement similaire.

Elle y assimile :

– les contrats de *leasing* qui portent sur des choses mobilières servant à l'usage privé du preneur et qui prévoient une augmentation des redevances convenues en cas de résiliation anticipée du contrat ;

– et les cartes de crédit, les cartes de client ainsi que les crédits consentis sous la forme d'une avance en compte courant qui sont liés à une option de crédit (possibilité de rembourser par paiements partiels le solde d'une carte de crédit ou d'une carte de client).

• Délai de communication des données

Selon le règlement de l'association :

– les transactions doivent être notifiées immédiatement et au plus tard dans un délai de 10 jours ouvrables ;

– la déclaration des crédits consentis sous la forme d'une avance en compte courant est à effectuer dans les 10 jours ouvrables suivant la conclusion du contrôle qui doit avoir lieu au moins une fois par mois ou dans les 10 jours ouvrables suivant le jour où le solde est établi ;

– toute modification de données d'un contrat en cours ayant fait l'objet d'une communication légale obligatoire doit être notifiée dans un délai de 10 jours ouvrables ;

– enfin, les données sur la solvabilité ou la prolongation nécessaire du contrat sont à communiquer immédiatement et au plus tard dans le délai d'un mois.

¹ Association pour la gestion d'un centre de renseignements sur le crédit à la consommation.

3. Contenu du fichier

- **Nature des données enregistrées**

L'association qui gère le fichier *IKO* est chargée d'enregistrer toutes les données relatives aux contrats de crédit à la consommation définis *supra* à l'exception de ceux mentionnés *infra* qui sont exclus du champ d'application de la loi fédérale sur le crédit à la consommation :

- contrats ou promesses de crédit garantis directement ou indirectement par des gages immobiliers ;

- contrats ou promesses de crédit couverts par le dépôt d'une garantie bancaire usuelle ou pour lesquels le consommateur a déposé suffisamment d'avoirs auprès du prêteur ;

- contrats de crédit sans intérêt à condition que le consommateur accepte de rembourser le crédit en une seule fois ;

- contrats de crédit portant sur un montant inférieur à 500 francs suisses (environ 410 €) ou supérieur à 80 000 francs suisses (environ 66 150 €) ;

- contrats de crédit en vertu desquels le consommateur est tenu de rembourser le crédit soit dans un délai ne dépassant pas trois mois, soit en quatre paiements au maximum, dans un délai ne dépassant pas douze mois ;

- contrats conclus en vue de la prestation continue de services privés ou publics, en vertu desquels le consommateur a le droit de régler le coût desdits services, aussi longtemps qu'ils sont fournis, par des paiements échelonnés ;

- et crédits accordés ou mis à disposition sans rémunération en intérêts ni autres charges.

Le texte de l'ordonnance, repris dans le règlement de l'association, prévoit que le fichier *IKO* contient les données suivantes :

- nom, prénom ;

- date de naissance ;

- adresse ;

- les informations sur les crédits au comptant, les contrats de paiements partiels et les facilités de paiement similaires :

- type de crédit (crédits au comptant, contrats de paiements partiels ou facilités de paiements similaires),

- début du contrat,

- nombre de versements,

- montant brut du crédit, intérêts et coûts convenus dans le contrat,

- fin du contrat prévue,
- montant des versements prévus,
- et défaut de paiement ;

– les données sur le crédit de *leasing* :

- type de crédit,
- début du contrat,
- nombre de versements,
- montant dû au titre du *leasing* (calculé en fonction de la durée du contrat, sans valeur résiduelle),
- fin du contrat,
- montant des redevances mensuelles (sans les sommes éventuellement versées à la conclusion du contrat),
- et défaut de paiement ;

– les informations sur les comptes liés à une carte de crédit ou à une carte de client avec option de crédit si le consommateur fait usage de l'option de crédit trois fois de suite (90 jours) et si le solde en faveur du prêteur s'élève à au moins 3 000 francs suisses (un peu moins de 2 500 €) au jour de l'établissement du solde :

- type de crédit,
- début du contrat,
- jour d'établissement du solde,
- et solde communiqué chaque mois aussi longtemps que le débit à la charge du consommateur est supérieur ou égal à 3 000 francs suisses, soit un peu moins de 2 500 € ;

– les données sur les crédits consentis sous la forme d'une avance en compte courant ;

- type de crédit (crédit par découvert),
- date de référence du crédit,
- jour d'établissement du solde,
- et solde (communiqué chaque mois aussi longtemps que le débit à la charge du consommateur est supérieur ou égal à 3 000 francs suisses, soit un peu moins de 2 500 €).

- **Conditions posées pour l'enregistrement des données**

Selon le règlement précité, est enregistré comme défaut de paiement :

– pour les contrats de crédit au comptant, les contrats à tempérament et les facilités de paiement similaires, les sommes dues représentant au moins 10 % du montant net du crédit ou du prix au comptant ;

– pour les contrats de *leasing*, la somme due correspondant à trois mensualités ;

– et pour les comptes liés à une carte de crédit ou à une carte de client avec option de crédit ainsi que pour le crédit consenti sous la forme d'une avance en compte courant, le solde débiteur à la charge du consommateur s'élevant à au moins 3 000 francs suisses, soit environ 2 500 €.

- **Délai de conservation des données**

En l'absence de dispositions légales, le règlement fixe les délais de conservation à :

– au plus tard 14 jours après la radiation pour les contrats soldés (crédits au comptant, crédits fixes, locations ou *leasings*, crédits d'achat à tempérament, crédits en compte courant, contrats de débiteur solidaire) ;

– et à 2 mois à compter du jour d'établissement du solde pour les notifications de solde (crédit par découvert, engagement lié à une carte).

4. Régime de consultation du fichier

- **Existence d'une obligation de consultation par les prêteurs et sanction**

Le prêteur a l'obligation de vérifier :

– la capacité du consommateur à contracter un crédit y compris dans le cas d'un accord sur une limite de crédit dans le cadre d'un compte lié à une carte de crédit ou à une carte de client avec option de crédit ou encore d'un crédit consenti sous la forme d'une avance en compte courant ;

– et la situation financière du souscripteur d'un contrat de *leasing*.

Cette obligation vaut aussi lors du renouvellement ou du remplacement du contrat en cours.

En cas de manquement grave à cette obligation, le prêteur perd le montant du prêt qu'il a consenti, y compris les intérêts et les frais. Le consommateur peut réclamer le montant des remboursements qu'il a déjà versés, en application des règles sur l'enrichissement sans cause.

Si le prêteur contrevient de manière peu grave, il ne perd que les intérêts et les frais.

La loi fédérale sur le crédit à la consommation ne donne pas de définition d'un manquement grave ou peu grave.

- **Liste des personnes autorisées à consulter le fichier**

Selon la LCC, seuls les prêteurs soumis au régime qu'elle institue ont accès aux données dans la mesure où ils les utilisent dans l'exécution des

obligations légales qui leur incombent. Il s'agit des personnes physiques ou morales qui accordent des crédits à la consommation ou concluent des contrats de *leasing*.

Les organismes d'aide à la gestion des dettes et au désendettement créés par les cantons peuvent également prendre connaissance de ces données avec l'accord des débiteurs concernés.

- **Limitation de l'objet de la consultation**

L'ordonnance prévoit que seules les données personnelles nécessaires, lors de l'attribution d'un crédit, à l'examen de la capacité à contracter peuvent être mises à disposition.

Les prêteurs s'engagent à utiliser les données pour remplir leurs seules obligations légales. Il leur est notamment interdit :

- d'utiliser les données à des fins publicitaires ;
- de les transmettre à des tiers ;
- et de les utiliser pour alimenter un centre de renseignements travaillant pour des tiers.

Le règlement de l'*IKO* prévoit que :

– « en cas de violations légères [...], le participant devra verser à l'association *IKO*, en sus du dédommagement, une pénalité conventionnelle pouvant aller jusqu'à 50 000 francs suisses¹. Cette dernière sera fixée par le comité directeur de l'*IKO* en tenant compte des circonstances du cas de violation » ;

– et que « pour les violations plus graves, notamment en cas de développement d'une centrale de renseignements travaillant pour des tiers, la pénalité conventionnelle s'élève à 50 000 francs suisses »¹.

Ce texte ne donne pas de définition d'une violation légère ou plus grave.

5. Protection des données personnelles et de la vie privée

- **Nature du texte fixant le régime**

La protection des données personnelles est régie par la loi fédérale sur la protection des données du 19 juin 1992 modifiée.

¹ Soit environ 41 330 €.

- **Droit d'information sur l'enregistrement des données**

La loi précitée prévoit qu'une atteinte au régime général de protection de la vie privée est licite si elle est justifiée par un intérêt prépondérant, par exemple si :

– le traitement est en relation directe avec la conclusion d'un contrat ou l'exécution d'un contrat et si les données traitées concernent le cocontractant ;

– et si les données personnelles sont traitées pour évaluer le crédit d'une autre personne, à condition toutefois qu'elles ne soient « ni sensibles ni constitutives de profils de la personnalité et qu'elles ne soient communiquées à des tiers que si ceux-ci en ont besoin pour conclure ou exécuter un contrat avec la personne concernée ».

L'accord de l'emprunteur pour la transmission des données le concernant, conformément à la LCC, n'est pas requis.

- **Droit d'accès aux données**

Toute personne peut obtenir un extrait des données enregistrées à son nom par l'association gestionnaire du fichier. En principe, ces renseignements sont gratuits.

- **Droit de rectification des données**

Toute personne peut demander la rectification de données erronées la concernant. Elle doit s'adresser au prêteur ayant fourni les données et mentionné comme tel dans l'extrait du fichier transmis. Si le problème persiste, la personne est invitée à s'adresser à l'association gestionnaire du fichier.

6. Prise en charge des frais de fonctionnement du fichier

Les membres de l'association acquittent un droit d'entrée et une cotisation annuelle.

B. LA CENTRALE D'INFORMATION SUR LE CRÉDIT (ZENTRALSTELLE FÜR KREDITINFORMATION, ZEK)

1. Objet du fichier, texte l'instituant, statistiques générales

Le fichier *ZEK* a pour but de permettre aux prêteurs, membres de l'association qui le gère, de vérifier la solvabilité d'un client.

Il a été créé sans l'intervention du législateur.

2. Organisme gestionnaire et organismes contributeurs

- **Rôles respectifs du gestionnaire et des contributeurs**

L'« Association pour la gestion d'une centrale d'information de crédit » qui gère le fichier *ZEK* été constituée en 1968.

Selon ses statuts, en sont membres « les entreprises qui, par métier, financent des ventes à crédit, octroient des crédits sous une forme quelconque, concluent ou préfinancent des contrats de location ou de *leasing* sur des biens meubles, ou émettent des cartes de crédit ou des cartes destinées aux opérations de paiement ou qui font des affaires similaires ».

Selon le règlement de l'association *ZEK*, le fichier est alimenté par les membres de l'association décrits ci-dessus qui ont l'obligation de communiquer toutes les informations requises et de consulter le fichier *ZEK* avant de délivrer leur prestation.

Au 31 décembre 2011, le fichier *ZEK* contenait 3 866 197 données sur 1 468 485 personnes en Suisse et au Lichtenstein.

- **Délai de communication des données**

Selon le règlement de l'association doivent être transmis dans un délai de :

- 2 jours ouvrables, le refus d'une demande et les cartes bloquées avec mention du motif ;

- 10 jours ouvrables au plus tard – immédiatement si possible – les contrats accordés après versement, y compris le montant total à payer ;

- un mois, toute modification de données d'un contrat en cours ;

- 10 jours ouvrables, la notification de solde pour des engagements liés à une carte ou des crédits par découvert ;

- un mois au plus tard – immédiatement si possible – les retards de paiement ;

- un mois, les contrats soldés ;

- et trimestriellement les crédits en compte courant.

3. Contenu du fichier

- **Nature des données enregistrées**

L'association qui gère le fichier *ZEK* enregistre obligatoirement les :

- crédits au comptant dont le montant total à rembourser dépasse 1 000 francs suisses (environ 825 €) payables par mensualités et dont la durée est d'au moins 12 mois ;

– contrats de *leasing* dont le montant du loyer mensuel atteint au moins 40 francs suisses (un peu plus de 30 €) ;

– contrats d’achat à tempérament dont le montant total à rembourser dépasse 1 000 francs suisses (environ 825 €) payables par mensualités et dont la durée est d’au moins 12 mois ;

– et les blocages de cartes ainsi que les mesures de recouvrement mises en œuvre à l’égard des titulaires de carte et les opérations de désendettement effectuées par ceux-ci.

D’autres informations peuvent être enregistrées à titre facultatif comme les crédits en compte courant, les crédits sur salaires et les engagements liés à une carte...

La base de données contient des informations provenant de publications officielles (faillites, procédures concordataires, mises sous tutelle et curatelle).

- **Conditions posées pour l’enregistrement des données**

Les entreprises membres sont tenues de communiquer les mesures de recouvrement et les :

- commandements de payer ;
- concordats judiciaires ;
- mesures de désendettement ;
- et abus de confiance.

- **Délai de conservation des données**

Le règlement précité prévoit les délais de conservation suivants :

Délais de conservation applicables aux demandes de crédit et aux contrats¹		
Type d’information	Raisons du refus	Durée
Demande de crédit en cours de traitement	--	Jusqu’à la date « valable jusqu’au »
Demande de crédit rejetée	Renoncement au paiement	6 mois à compter de la date du refus
Demande de crédit rejetée	Autres raisons	2 ans à compter de la date du refus
Contrat soldé ¹	Perte partielle/totale	5 ans à compter de la date de solvabilité
Contrat soldé 1	Doute juridique	5 ans à compter de la date de solvabilité
Contrat soldé 1	Autres raisons	3 ans à compter de la date de solvabilité

¹ Sont considérés comme contrats : les crédits fixes, les locations/*leasings*, les crédits d’achat à tempérament, les crédits en compte courant, les contrats de débiteur solidaire

Délais de conservation applicables aux notifications de carte		
Événement	Délai à compter de la survenance du fait	Délai à compter du retour à la normale
Blocage : carte bancaire	1 an	6 mois
Blocage : carte	5 ans	2 ans
Blocage : mesures de recouvrement en cours	5 ans	3 ans
Blocage : perte partielle/totale	10 ans	3 ans
Blocage : assainissement des dettes	5 ans	3 ans
Blocage : lieu de séjour inconnu	10 ans	6 mois
Blocage : abus par le titulaire de carte	10 ans	3 ans
Blocage : autres motifs	5 ans	6 mois
Demande de carte rejetée	3 ans	6 mois
Problèmes liés au contractant	5 ans	2 ans
Remarque : les informations de carte sont effacées à la fin de la première des deux périodes de conservation		
Source : Règlement de l'Association pour la gestion d'une centrale d'information de crédit, DF-001-ZV1.2.2012-03-31, p. 12		

Délais de conservation applicables aux informations officielles	
Type d'information	Durée
Mise en faillite de personnes physiques	10 ans
Mise en faillite de personnes morales	2 ans
Procédure concordataire	5 ans
Demande de sursis concordataire	3 mois
Mise sous tutelle	30 ans
Mise sous curatelle	30 ans
Source : Règlement de l'Association pour la gestion d'une centrale d'information de crédit, DF-001-ZV1.2.2012-03-31, p. 13	

4. Régime de consultation du fichier

- **Existence d'une obligation de consultation par les prêteurs et sanction**

Le règlement de l'association prévoit que ses membres ont l'obligation, avant tout examen d'une demande, de se procurer des informations sur le demandeur auprès de la ZEK.

- **Liste des personnes qui peuvent consulter le fichier**

Seuls les membres de l'association (voir *supra*) peuvent consulter le fichier ZEK.

- **Limitation de l'objet de la consultation**

Les membres de la *ZEK* s'engagent à utiliser les données enregistrées aux seules fins de contrôle de la solvabilité de leurs propres preneurs de crédit.

Les informations communiquées aux membres qui les demandent comportent des indications sur les points suivants :

- obligations liées à un crédit ;
- obligations conditionnelles (crédit en compte courant et sur salaires) ;
- modalités de paiement ;
- garanties éventuelles (sous forme codée) ;
- renseignements éventuels sur la solvabilité (sous forme codée) ;
- informations publiées officiellement (faillites, mises sous tutelle...) ;
- demandes de carte rejetées ;
- cartes bloquées ;
- et problèmes liés aux contractants.

L'association envoie automatiquement certaines informations à ses membres. Elle signale, par exemple, la détérioration de la solvabilité d'un débiteur à tous ceux qui ont des contrats en cours avec lui.

5. Protection des données personnelles et de la vie privée

Elles sont analogues à celles décrites *supra* dans la partie A.

En règle générale cependant, l'emprunteur est informé par une clause figurant dans les conditions générales du prêt que les données le concernant seront transmises au fichier *ZEK*.

6. Prise en charge des frais de fonctionnement du fichier

Elle est analogue à celle décrite *supra* dans la partie A.

LES FICHIERS DE CRÉDITS POSITIFS

ANNEXE

ALLEMAGNE

- **Textes législatifs et réglementaires**

Bundesdatenschutzgesetz (BDS) 20/12/1990
loi fédérale sur la protection des données du 20 décembre 1990 modifiée

- **Autre document**

Site internet de la *SCHUFA Holding AG*

BELGIQUE

- **Textes législatifs et réglementaires**

Loi du 12 juin 1991 relative au crédit à la consommation

Arrêté royal réglementant l'enregistrement des avis de règlement collectif de dettes par la Banque nationale de Belgique et leur consultation par les personnes visées à l'article 19, § 2 de la loi du 5 juillet 1998 relative au règlement collectif de dettes et à la possibilité de vente de gré à gré des biens immeubles saisis du 22 avril 1999

Arrêté royal réglant, pour la Banque nationale de Belgique, l'accès au registre national des personnes physiques et l'utilisation du numéro d'identification du 5 février 1990

Arrêté royal réglementant la Centrale des crédits aux particuliers du 7 juillet 2002

- **Autres documents**

Banque nationale de Belgique, Centrale des crédits aux particuliers, Statistiques 2011

Site Internet de la Banque nationale de Belgique

ESPAGNE

- **Textes législatifs et réglementaires**

Ley 44/2002 de 22 noviembre de Medidas de Reforma del Sistema Financiero
loi n° 44 du 22 novembre 2002 portant mesures de réforme du système financier

Ministerio de Economía, Orden ECO/697/2004, de 11 de marzo sobre la Central de Información de riesgos
ministère de l'Économie, arrêté ECO/697/2004 du 11 mars 2004 sur la Centrale d'information sur les risques

Banco de España, circular n° 3/1995 de 25 de septiembre
Banque d'Espagne, circulaire n° 3 du 25 septembre 1995

- **Autre document**

Banco de España, Memoria de la Central de Información de riesgos 2010
Banque d'Espagne, rapport de la Centrale d'information sur les risques 2010

ITALIE

- **Textes législatifs**

Decreto legislativo 30 giugno 2003 n° 196, Codice in materia di protezione dei dati personali
décret législatif n° 196 du 30 juin 2003, code de protection des données personnelles, [article 117]

Legge 4 giugno 2010 n° 96, disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza alle Comunità europee – Legge comunitaria 2009
loi du 4 juin 2010 n° 96, dispositions pour l'application des obligations résultant de l'appartenance de l'Italie aux Communautés européennes – Loi communautaire 2009, [article 13]

Decreto-legge 13 maggio 2011, n. 70, Semestre Europeo - Prime disposizioni urgenti per l'economia, art. 8-bis (Cancellazione di segnalazioni dei ritardi di pagamento)
décret-loi n° 70, du 13 mai 2011, semestre européen, première dispositions urgentes pour l'économie, article 8-bis (effacement des signalement des retards de paiement)

Decreto legislativo 13 agosto 2010, n. 141 Attuazione della direttiva 2008/48/CE relativa ai contratti di credito ai consumatori, nonche' modifiche del titolo VI del testo unico bancario [...]

décret législatif n° 141 du 13 août 2010, mise en œuvre de la directive 2008/48/CE relative aux contrats de crédit aux consommateurs et modifications du titre VI du texte unique bancaire [...]

- **Textes règlementaires**

Decreto ministro dell'Economia e delle Finanze, Presidente del Comitato interministeriale per il Credito e il risparmio, 3 febbraio 2011, articolo 7

arrêté du ministre de l'Économie et des Finances, président du comité interministériel pour le crédit et l'épargne du 3 février 2011, [article 7]

Decreto 11 luglio 2012 ; Disciplina della Centrale rischi

décret du 11 juillet 2012, réglementation de la Centrale des risques

- **Autres documents**

Codice in materia di protezione dei dati personali. Codice di deontologia e di buona condotta per i sistemi informativi gestiti da soggetti privati in tema di crediti al consumo, affidabilità e puntualità nei pagamenti

code en matière de protection des données personnelles. Code de déontologie et de bonne conduite pour les systèmes d'information gérés par des personnes privées en matière de crédit à la consommation, de fiabilité et de ponctualité dans les paiements

XVI legislatura, Disegno di legge d'iniziativa dei Senatori Lannutti, Li Gotti e Mascitelli, n° 1577, 20 maggio 2009, disposizioni per l'adeguamento, a tutela dei sistemi di informazioni creditizie gestite da soggetti privati

XVI^{ème} législature, projet de loi déposé par les sénateurs Lannutti, Li Gotti et Mascitelli, n° 1577 du 20 mai 2009, portant dispositions pour l'adaptation des systèmes d'information de crédit gérés par des personnes privées, dans le but de protéger les citoyens

Banca d'Italia, Sintesi dell'attività svolta dall'arbitro bancario finanziario (ABF) al 31 marzo 2010

Banque d'Italie, Synthèse de l'activité mise en œuvre par l'Arbitre bancaire et financier (SBF) au 31 mars 2010

Banca d'Italia, Servizio rilevazioni ed elaborazioni statistiche, Centrale dei rischi. Istruzioni per gli intermediari creditizi, circolare n° 129 dell' 11 febbraio 1991, 14 ° aggiornamento del 29 aprile 2011

Banque d'Italie, Service de relevé et d'élaboration statistique, Centrale des risques, Instructions pour les intermédiaires de crédit, circulaire n° 129 du 11 février 1991, 14^{ème} mise à jour, 29 avril 2011

Site Internet de la Banca d'Italia

ROYAUME-UNI (Angleterre)

- **Texte législatif**

Data Protection Act 1998
loi de 1998 sur la protection des données

- **Autres documents**

Data Protection Technical Guidance, Filling defaults with credit reference agencies, Information Commissioner's Office (ICO), 02/08/2007
guide technique sur la protection des données, défauts de paiement enregistrés par les agences de crédit ; Bureau du commissaire aux informations (ICO), 02/08/2007

Site internet des :

- agences d'information sur le crédit, *Callcredit, Equifax et Experian* ;
- et de l'*Information Commissioner's Office (ICO)*

SUISSE

- **Textes législatifs et réglementaires**

Loi fédérale sur le crédit à la consommation (LCC) du 23 mars 2001

Loi fédérale sur la protection des données du 19 juin 1992

Ordonnance relative à la loi fédérale sur le crédit à la consommation (OLCC) du 6 novembre 2002

- **Autres documents**

Sites internet des :

- Centre suisse de renseignements pour le crédit à la consommation (*IKO*)
- et de la Centrale d'information sur le crédit (*ZEK*)