

N° 510

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2011-2012

Enregistré à la Présidence du Sénat le 26 avril 2012

PROPOSITION DE LOI

visant à instaurer un répertoire national du crédit pour prévenir le surendettement des particuliers,

PRÉSENTÉE

Par Mme Valérie LÉTARD, MM. Yves POZZO di BORGIO, Joël GUERRIAU, Yves DÉTRAIGNE, Daniel DUBOIS, Henri TANDONNET, Pierre JARLIER, Jean-Léonce DUPONT, Vincent DELAHAYE, Mme Françoise FÉRAT, MM. Gérard ROCHE, Vincent CAPO-CANELLAS, Hervé MAUREY, Hervé MARSEILLE, Mme Catherine MORIN-DESAILLY et M. Jean-Claude MERCERON,

Sénateurs

(Envoyée à la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

Dans le respect des préconisations du rapport du comité national de l'informatique et des libertés publié le 2 août 2011, la présente proposition de loi crée le répertoire national des crédits aux particuliers, qui constitue un dispositif efficace de prévention du surendettement.

Le surendettement est à l'origine de situations de détresse : plus de 700 000 personnes sont en situation de surendettement en France en 2011 et le nombre de dossiers déposés à la commission nationale du surendettement connaît une croissance de plus de 8 %.

Du 1^{er} janvier 2010 au 31 octobre 2010, les commissions de surendettement ont examiné et déclaré recevables 176 731 dossiers concernant 223 908 personnes.

Le surendettement représente plus de 6 milliards d'euros de dettes, dont plus de 80 % sont des dettes bancaires.

Selon les chiffres de la Banque de France, l'endettement moyen est de 40 000 euros par dossier dont 17 600 euros pour les crédits assortis d'une échéance et 19 900 euros en moyenne pour les crédits renouvelables. On constate une brusque accélération du nombre de personnes surendettées depuis le début de l'année 2009, du fait de la crise économique, comme le souligne le rapport annuel de la Cour des comptes pour 2010.

Dans ces conditions, si des initiatives ont été prises pour améliorer le traitement des situations de surendettement, la prévention devient un impératif et notre législation doit être renforcée en ce sens.

Sur l'opportunité de la création d'un répertoire national du crédit

La mesure la plus efficace pour lutter contre le surendettement des particuliers est sans doute la création d'un répertoire national. Sa mise en place permet en effet de prévenir les situations de surendettement et oblige le prêteur à vérifier la solvabilité de l'emprunteur avant d'octroyer un prêt.

Il s'agit en particulier d'éviter que des personnes touchées par un accident de la vie ne se tournent vers le crédit pour améliorer leur situation financière, enclenchant ainsi une spirale d'endettement sans issue.

L'article 49 de la loi n° 2010-737 du 1^{er} juillet 2010 portant réforme du crédit à la consommation posait d'ailleurs le principe d'un répertoire national du crédit et avait chargé un comité de préfigurer sa création.

Existant dans la très large majorité des pays de la zone euro (sauf en Finlande, France, Slovénie et Slovaquie) et, parfois, de très longue date (1927 en Allemagne), le répertoire national du crédit permet de sécuriser la souscription de crédit et donc d'en augmenter le nombre tout en en faisant baisser le coût (car son existence permet de minorer le risque de défaut).

Dans les pays où il existe, la population exclue du crédit y est en moyenne de 20 % contre 40 % en France actuellement.

La baisse du risque de défaut de l'emprunteur conjuguée à une concurrence accrue d'organismes prêteurs ayant accès à un tel répertoire centralisé permettrait finalement de faire diminuer les taux d'intérêt des crédits à la consommation au bénéfice des consommateurs et les risques d'impayés de crédits à la consommation pour les établissements bancaires.

Sur la nécessité d'encadrer l'utilisation du répertoire national du crédit

Si la création d'un répertoire national du crédit est largement plébiscité (86 % d'opinions favorables selon le sondage Ifop pour la Fédération du Commerce et de la Distribution en date de septembre 2011), sa mise en œuvre doit respecter certains garde-fous.

Ainsi, l'article premier de la proposition de loi prévoit que le fichier sera géré par la seule Banque de France à l'exclusion de tout autre organisme, que la consultation des informations sera réservée aux établissements de crédit et limitée dans le temps. Enfin, il interdit tout usage commercial de ce répertoire sous peine de sanctions pénales.

Si la proposition de loi renvoie à un décret pour déterminer l'identifiant, ainsi que les modalités de mise en œuvre, le cadre fixé par la présente proposition de loi permet déjà d'en fixer les principales exigences de fiabilité, de sécurité et d'individualité.

En Allemagne, le fichier géré par la SCHUFA fonctionne sur un mode similaire au FICOBA (nom/prénom/date et lieu de naissance/adresse). Il enregistre 66 millions de personnes physiques. Aucun litige grave n'a été recensé. L'utilisation d'un tel identifiant est, selon la délibération de la CNIL en date du 7 juillet 1992, « de nature à éviter les risques d'homonymie » et présente l'avantage de faciliter la reprise immédiate des stocks des banques.

Sur la question du coût du répertoire national du crédit et son impact sur le marché du crédit

D'après une comparaison avec la mise en œuvre d'un répertoire national du crédit dans d'autres pays d'Europe, il semble que le coût de la mise en place d'un tel répertoire ne devrait pas excéder 100 millions d'euros pour sa création, 100 à 150 millions d'euros pour la reprise du stock, et 15 à 20 millions d'euros pour le fonctionnement (hors consultation).

Mais la mise en place de ce répertoire constitue un investissement que l'amélioration du remboursement des crédits conjugué à une hausse du nombre de crédit permet de financer largement.

En effet, le répertoire national du crédit joue un rôle préventif et permet de limiter le nombre de créances abandonnées par les personnes surendettées, du fait de la diminution de leur nombre et du montant moyen de l'encours. Le montant moyen aujourd'hui de surendettement est de près de 40 000 euros en France (données de la banque de France en 2011) contre 18 000 euros en Hollande et 15 000 euros en Belgique, où de tels répertoires existent. La baisse prévue des cas de surendettement entraîne la baisse des coûts de traitement des dossiers de surendettement pour la Banque de France ; or ce coût est estimé aujourd'hui à 215 millions d'euros par an par la Cour des comptes.

En outre, avec la diminution des risques de surendettement, la mise en place du registre permettra d'élargir l'accès au crédit. Dans l'ensemble des pays où les fichiers ont été mis en place, il a été constaté une hausse de la production de crédits d'environ 10 % la première année, soit environ 7 milliards d'euros injectés dans la consommation.

Il est donc évident que les gains pour les établissements de crédit, comme pour les organismes prêteurs ou l'État (économies réalisées dans le cadre du traitement du surendettement par les commissions de surendettement ou par la

justice) excèderont largement les coûts de mise en œuvre et de fonctionnement du répertoire.

Enfin, il permettra à de nombreux ménages aux très faibles ressources d'éviter de s'engager dans la spirale des prêts à répétition débouchant à terme sur des drames humains.

Sur la question de la responsabilité des établissements prêteurs face au surendettement

La proposition de loi prévoit de sanctionner les établissements prêteurs qui octroient des crédits sans avoir préalablement consulté le répertoire national du crédit. Il revient en effet à eux seuls de supporter les conséquences de leur propre manque de rigueur.

À l'évidence, la proposition de loi visant à lutter contre le surendettement des particuliers par la mise en place d'un répertoire national du crédit constitue une réponse efficace au drame économique, financier et humain subi par de très nombreux français.

Tel est l'objet de la proposition de loi que nous vous proposons d'adopter.

PROPOSITION DE LOI

Article 1^{er}

① La section 1 du chapitre III du titre I^{er} du livre III du code monétaire et financier est complétée par une sous-section 4 ainsi rédigée :

② « SOUS-SECTION 4

③ « **Répertoire national des crédits aux particuliers pour des besoins non professionnels**

④ « *Art. L. 313-6-1.* – Il est institué un répertoire national recensant les crédits accordés aux personnes physiques pour des besoins non professionnels. La consultation de ce répertoire national géré par la Banque de France vise à donner aux établissements prêteurs les informations nécessaires à l'appréciation de la solvabilité de l'emprunteur.

⑤ « Les établissements de crédit visés par le livre V du présent code déclarent à la Banque de France les principales caractéristiques de l'ensemble des crédits accordés à chaque emprunteur et, notamment, le montant et la catégorie du crédit consenti.

⑥ « Pour procéder à la déclaration et à la consultation du fichier, ils sont habilités à demander à l'emprunteur les éléments nécessaires à son inscription dans le répertoire national.

⑦ « Un décret en Conseil d'État après avis motivé de la Commission nationale de l'informatique et des libertés détermine la nature et les garanties en termes de sécurité de l'identifiant nécessaire à l'individualisation des données du répertoire national.

⑧ « La Banque de France est seule habilitée à centraliser les informations visées au premier alinéa. Les établissements de crédit susvisés ne peuvent consulter ce répertoire national à d'autres fins que l'examen de la solvabilité de l'emprunteur, notamment lors de la souscription du crédit ou lors de l'évaluation triennale de la solvabilité de l'emprunteur. Ils ne peuvent en aucun cas conserver les informations ainsi obtenues dans un fichier automatisé.

⑨ « La Banque de France est déliée du secret professionnel pour la diffusion aux établissements de crédit susvisés des informations nominatives contenues dans le fichier à la demande de ceux-ci.

⑩ « L'inscription des données positives et négatives consultables par l'emprunteur et l'établissement prêteur est conservée pendant toute la durée

d'exécution du contrat et durant la période de six mois au-delà de la durée d'exécution du contrat. La traçabilité des informations est autorisée dans un délai maximal de trois ans après l'extinction de l'obligation de vérification de la solvabilité de l'emprunteur par les établissements de crédit, par la seule Banque de France, à des fins de contrôle et, en interne, par les établissements prêteurs, à titre probatoire dans le cadre du règlement contentieux d'un litige. Les modalités de conservation et de la consultation sont déterminées par décret.

- ⑪ « Les personnes concernées disposent d'un droit d'information, d'accès et de rectification des données les concernant, dont les conditions sont déterminées par arrêté après avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés.
- ⑫ « La remise à un tiers d'une copie des informations contenues dans le répertoire national ainsi que la demande de remise de données contenues dans le répertoire national ou l'accès à ce dernier par des personnes non autorisées à le consulter constituent des délits passibles de sanctions pénales précisées par décret en Conseil d'État.
- ⑬ « Ce répertoire national des crédits aux particuliers entre en vigueur dans un délai maximum de dix-huit mois après la promulgation de la présente loi. Il s'applique aux contrats conclus avant son entrée en vigueur. Un décret en Conseil d'État fixe les dispositions relatives à la période transitoire entre la publication de la loi n° du visant à lutter contre le surendettement des particuliers.
- ⑭ « Un arrêté du ministre des finances, pris après avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés et du comité visé à l'article L. 614-1, fixe notamment les modalités de collecte, d'enregistrement, de conservation et de consultation de ces informations.
- ⑮ « Dans les départements d'outre-mer, l'institut d'émission des départements d'outre-mer exerce, en liaison avec la Banque de France, les attributions dévolues à celle-ci par le présent article.
- ⑯ « Des décrets en Conseil d'État déterminent les conditions d'application du présent article. »

Article 2

La troisième phrase de l'article L. 311-10 du code la consommation est remplacée par les trois phrases : « Ladite fiche contribue à l'évaluation de la solvabilité de l'emprunteur. Elle est signée par l'emprunteur et le prêteur. Elle mentionne les éléments d'évaluation de la solvabilité de l'emprunteur et notamment ceux figurant dans le répertoire national du crédit. »

Article 3

- ① Après l'article L. 311-10-1 du code de la consommation, il est inséré un article L. 311-10-2 ainsi rédigé :
- ② « *Art. L. 311-10-2.* – Le prêteur qui, soit n'a pas transmis à la Banque de France l'exhaustivité des encours de crédits qu'il a consentis, soit a accordé un crédit sans s'être préalablement informé de la situation de solvabilité de l'emprunteur et notamment de sa situation d'endettement global et de ses revenus, ne peut exercer de procédure de recouvrement à l'encontre de l'emprunteur défaillant, ou de toute personne physique ou morale s'étant portée caution, sauf si l'emprunteur a, en connaissance de cause, fait des fausses déclarations ou remis des documents inexacts en vue d'obtenir ce crédit. »