



N° 4190

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 18 janvier 2012

## RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES SUR LA PROPOSITION DE  
LOI *tendant à prévenir le surendettement* (n° 4087),

PAR M. JEAN DIONIS DU SÉJOUR,

Député.

---

---

Voir le numéro : 4087



## SOMMAIRE

	Pages
<b>INTRODUCTION</b> .....	5
<b>I.— L'ABSENCE D'UN RÉPERTOIRE NATIONAL DU CRÉDIT, UNE SINGULARITÉ FRANÇAISE</b> .....	7
A.— UNE IDÉE DÉJÀ ANCIENNE EN EUROPE .....	7
1. La création de la SCHUFA en 1927 .....	7
2. Les autres centrales .....	8
B.— UNE GRANDE DIVERSITÉ DE MODÈLES.....	8
1. La prédominance du mode de gestion privée .....	8
2. L'exemple récent de la centrale belge .....	9
<b>II.— LA LONGUE MARCHÉ DU PARLEMENT FRANÇAIS VERS LE RÉPERTOIRE NATIONAL DES CRÉDITS AUX PARTICULIERS</b> .....	10
A.— UN SUJET QUI TRANSCENDE LES CLIVAGES PARTISANS .....	10
1. Plusieurs rapports plaident pour la création d'une centrale .....	10
2. De nombreuses propositions de loi .....	11
B.— UNE PROPOSITION CONSTANTE DES CENTRISTES .....	11
C.— LE RENDEZ-VOUS DE LA RÉFORME DU CRÉDIT À LA CONSOMMATION : L'OPPORTUNITÉ DU RÉPERTOIRE NATIONAL ENFIN RECONNUE.....	12
1. La création d'un comité de préfiguration acte le principe de la création d'un répertoire.....	12
2. Le travail réalisé par le comité de préfiguration se traduit par un rapport de grande qualité .....	13
3. Les réserves de la CNIL ont été utilisées par le Gouvernement pour justifier le rejet du répertoire.....	14
<b>III.— DES OBJECTIONS DIVERSES QUI DOIVENT ÊTRE DÉPASSÉES</b> .....	15
A.— UNE EFFICACITÉ RÉDUITE EN RAISON DE LA PRÉPONDÉRANCE DE L'ENDETTEMENT PASSIF ?.....	15
1. La classification entre surendettement actif et surendettement passif élaborée par la Banque de France.....	16
2. La critique de cette classification par la Cour des Comptes.....	16

B.— UN RISQUE D'ATTEINTE AUX LIBERTÉS ET DES DÉRIVES POTENTIELLES ? .....	18
1. Le respect des principes de la loi de 1978.....	18
2. La prévention d'éventuelles dérives .....	19
C.— UN DISPOSITIF LOURD ET COÛTEUX ? .....	20
1. Le répertoire ne serait pas une première technologique.....	20
2. La création du répertoire constitue un investissement.....	20
<b>IV.— UNE PROPOSITION DE LOI QUI S'INSCRIT DANS LE PROLONGEMENT DES TRAVAUX DU COMITÉ DE PRÉFIGURATION.....</b>	<b>21</b>
A.— LA PERTINENCE DES RECOMMANDATIONS DU RAPPORT CONSTANS.....	21
1. Un dispositif simple .....	21
2. Un dispositif proportionné.....	22
3. Le <i>statu quo</i> à la française favorise le développement de fichiers et d'organisations propriétaires potentiellement plus dangereux pour les libertés publiques .....	22
B.— L'URGENCE À SE DOTER D'UN OUTIL COMPLÉMENTAIRE EN PÉRIODE DE CRISE ÉCONOMIQUE .....	23
1. Davantage de visibilité lors de l'octroi d'un crédit .....	23
2. Davantage de concurrence et une meilleure allocation du crédit.....	24
<b>TRAVAUX EN COMMISSION.....</b>	<b>25</b>
<b>I.— DISCUSSION GÉNÉRALE.....</b>	<b>25</b>
<b>II.— EXAMEN DES ARTICLES .....</b>	<b>45</b>
<i>Article 1<sup>er</sup></i> (article L. 311-10-2 [nouveau] du code de la consommation) : Obligation pour le prêteur d'examiner la solvabilité de l'emprunteur.....	45
<i>Article 2</i> (article L. 313-6-1 [nouveau] du code monétaire et financier) : Création d'un répertoire national des crédits aux particuliers .....	46
<b>TABLEAU COMPARATIF.....</b>	<b>53</b>
<b>AMENDEMENTS EXAMINÉS PAR LA COMMISSION .....</b>	<b>57</b>
<b>LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES.....</b>	<b>59</b>

MESDAMES, MESSIEURS,

L'observation des données présentées pour le troisième trimestre 2011 par le baromètre du surendettement, réalisé par la Banque de France, montre que le surendettement connaît une forte augmentation dans notre pays. Ainsi, d'octobre 2006 à septembre 2011, le nombre de dossiers déposés auprès des secrétariats des commissions de surendettement s'est élevé à 1 022 273 soit une moyenne de 204 455 dossiers par an et la tendance sur les 12 derniers mois se traduit par une hausse de 6,4 %. La présentation lissée de ces chiffres ne permet toutefois pas de prendre pleinement conscience de l'accentuation du phénomène de surendettement. En réalité, le nombre de dossiers déposés devant les commissions de surendettement est passé d'un rythme annuel de 180 000 en 2004 à 200 000 en 2009, pour atteindre 230 000 en 2011.

Certes la loi n° 2010-737 du 1<sup>er</sup> juillet 2010 portant réforme du crédit à la consommation a, notamment, instauré un encadrement des crédits renouvelables, modernisé le fichier national des incidents de remboursement des crédits aux particuliers (FICP), rendu sa consultation obligatoire avant l'octroi d'un crédit à la consommation et introduit différentes mesures visant à mieux informer les consommateurs et responsabiliser les prêteurs. Il s'agit incontestablement là d'avancées importantes pour améliorer la distribution du crédit aux particuliers et le traitement des situations de surendettement. Pour autant, le constat dressé par la Cour des Comptes selon lequel « *la politique de lutte contre le surendettement est déséquilibrée, le dispositif légal visant davantage à traiter la situation individuelle des surendettés qu'à prévenir le surendettement* »<sup>(1)</sup> demeure largement pertinent.

Ce constat d'un défaut de prévention en matière de surendettement est d'autant plus regrettable que l'article 49 de la loi précitée prévoyait l'élaboration, par un comité chargé de préfigurer la création d'un registre national des crédits aux particuliers, d'un rapport précisant « *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* ».

---

(1) Rapport public 2010, « *La lutte contre le surendettement des particuliers : une politique publique incomplète et insuffisamment pilotée* », pages 462 à 494.

Six mois après la publication de ce rapport à la fois complet et détaillé, la création d'un répertoire des crédits aux particuliers, couramment baptisé « fichier positif » par opposition aux « fichiers négatifs » qui comme le FICP ne recensent que les incidents de paiement, est au point mort. Les co-auteurs de cette proposition de loi ont pour ambition de reprendre le débat tel qu'il se présentait jusqu'au 14 septembre 2011, date du courrier de la Commission nationale informatique et libertés (CNIL) formulant un certain nombre de réserves traditionnelles dans le cadre de la consultation publique du rapport.

Que la création d'un répertoire des crédits ne permette pas à elle seule de régler la question du surendettement, les co-auteurs de cette proposition de loi en sont persuadés. Mais qu'un outil complémentaire, très répandu chez nos voisins au point que la France se retrouve très isolée dans son refus et qui a fait l'objet d'initiatives émanant de plusieurs familles politiques, soit écarté au seul prétexte qu'il existe des objections n'est pas conforme au débat démocratique.

Il convient donc de discuter les arguments avancés par les opposants au fichier positif, au premier rang desquels se trouvent les deux principales banques françaises. On observe également des réticences du côté des principales associations de défense des consommateurs, ainsi que de la part de la CNIL pour des questions liées aux principes de la loi de 1978.

Mais la création d'un répertoire des crédits recueille l'assentiment d'un grand nombre d'acteurs de la vie sociale ainsi que votre rapporteur l'a constaté au cours des auditions. C'est bien entendu le cas de l'association CRESUS qui pratique l'accueil et l'écoute des personnes en situation d'endettement et de surendettement et assure le suivi des procédures ; c'est aussi le cas de l'Union nationale des associations familiales (UNAF), du Secours Populaire, mais également de l'ensemble du secteur du commerce, grande distribution et petit commerce réunis. A noter également que le 107<sup>ème</sup> Congrès des notaires de France s'est lui aussi prononcé en faveur de la création d'un fichier positif en matière d'endettement. Enfin les associations de consommateurs ont rappelé l'existence de divergences en leur sein sur cette question, la présidente de la Confédération de la consommation, du logement et du cadre de vie (CLCV) soulignant que les adhérents intervenant au sein des commissions de surendettement, donc au plus près de la réalité du terrain, étaient majoritairement en faveur d'un répertoire des crédits.

C'est bien à cette réalité de terrain, d'ailleurs illustrée (signe des temps ?) par une importante actualité cinématographique<sup>(1)</sup>, qu'entend répondre cette proposition de loi qui vise à prévenir le surendettement en introduisant davantage de transparence et de rationalité dans l'octroi des crédits aux particuliers.

---

(1) « Toutes nos envies » de Philippe Lioret et « Une vie meilleure » de Cédric Kahn.

## I.— L'ABSENCE D'UN RÉPERTOIRE NATIONAL DU CRÉDIT, UNE SINGULARITÉ FRANÇAISE

La gestion de l'information est un élément déterminant de la politique d'octroi de crédits. Aussi, pour faire face à l'asymétrie de l'information entre le prêteur et l'emprunteur ont été mis en place, dans un grand nombre de pays, des bureaux de crédit ou des centrales de crédits qui centralisent les informations fournies par les abonnés, dans les systèmes privés, ou les établissements de crédits, dans les systèmes publics gérés par la banque centrale, et restituent des données consolidées sur un emprunteur donné. Selon la CNIL <sup>(1)</sup>, les bureaux de crédit sont présents dans plus de soixante pays dans le monde.

Comme nous allons le voir, la création de centrales de crédit est tout sauf une idée neuve en Europe et leur fonctionnement n'a pas révélé de dysfonctionnements, ce qui devrait rassurer ceux qui s'inquiètent de dérives potentielles ou d'utilisations dévoyées des données recueillies. Il n'existe pas pour autant de modèle unique de ces centrales ou répertoires, certains pays disposant d'ailleurs de plusieurs dispositifs de cette nature.

Votre rapporteur tient en outre à souligner que le *statu quo* et le combat de retardement mené par certains établissements bancaires ont conduit à la constitution de fichiers propriétaires au sein de chacun des réseaux bancaires, fichiers qui ne peuvent être régulièrement contrôlés par la CNIL, ce qui ne favorise ni la transparence, ni la concurrence, ni le respect des libertés individuelles. La constitution de ce répertoire qui complète efficacement le service public dédié à la prévention du surendettement, ouvert à l'ensemble des acteurs concernés et accompagné des garanties précitées, semble davantage conforme à nos valeurs.

### A.— UNE IDÉE DÉJÀ ANCIENNE EN EUROPE

#### 1. La création de la SCHUFA en 1927

L'origine de la *Schutzgemeinschaft für allgemeine Kreditsicherung* (SCHUFA) découle de la volonté des entreprises de distribution de l'électricité dont la Berlin Municipal Electric Company (BEWAG) et de diverses entreprises de vente à crédit de s'assurer de la solvabilité de leurs clients durant la période de croissance économique des années 1920 à 1928. Deux ans après sa création, la SCHUFA rassemblait dans ses fichiers des données sur plus de 1,5 million d'acheteurs à crédit. Après plusieurs modifications de ses statuts, la SCHUFA est

---

(1) Rapport de synthèse du groupe de travail présidé par M. Philippe Nogrix sur « les problèmes posés par les fichiers regroupant des informations sur la situation financière des individus au regard de la loi du 6 janvier 1978 », 2005.

désormais organisée sous forme de société anonyme, elle emploie 752 salariés et gère 479 millions de données émanant de 66,2 millions de citoyens.

La SCHUFA fournit un service d'aide à la décision d'octroi de crédit aux particuliers mais, selon la CNIL, « *l'acception large de la notion d'intérêt légitime ouvre de fait la consultation du fichier non seulement aux établissements de crédits et assimilés, mais également aux entreprises de vente à distance, aux opérateurs de télécommunications et aux sociétés de fourniture d'énergie* »<sup>(1)</sup>.

## **2. Les autres centrales**

En Europe, les pays n'ayant pas adopté ce système sont peu nombreux : aux côtés de la France, on peut seulement citer le Danemark, la Finlande, le Luxembourg, la Norvège et la Grèce. Plusieurs centrales ont été créées durant les années 1960 concomitamment avec l'essor du crédit à la consommation, c'est le cas en Autriche<sup>(2)</sup> (1964), aux Pays-Bas<sup>(3)</sup> (1965) et en Irlande<sup>(4)</sup> (1965).

Avec le développement d'offres de gestion par des sociétés américaines d'évaluation du crédit comme Equifax, Experian ou TransUnion, de nombreuses autres centrales ont vu le jour dans les années 1980-90, notamment en Grande-Bretagne (1986), en Italie (1988), au Portugal (1991) ou en Espagne (1994).

## **B.— UNE GRANDE DIVERSITÉ DE MODÈLES**

Du bureau de crédit à l'anglo-saxonne à la centrale d'information belge, les modalités de fonctionnement des centrales de crédit sont très diverses et donc les garanties apportées aux consommateurs en termes de protection de la vie privée.

### **1. La prédominance du mode de gestion privée**

Le modèle dominant à l'échelon international est celui du bureau de crédit tel qu'il est apparu aux États-Unis dès le début du XX<sup>ème</sup> siècle. Il s'agit de sociétés privées qui collectent des données sur les emprunts contractés par les particuliers et leurs habitudes de paiement de factures afin de fournir aux établissements de crédits et aux entreprises qui vendent à tempérament des informations, sur la solvabilité de leurs clients potentiels et les risques qu'ils encourent.

---

(1) *Ibid*, page 6.

(2) *KSV (Kreditsschutzverband)*.

(3) *BKR (Bureau Kredit Registratie)*.

(4) *ICB (Irish credit bureau)*.

On estime que 90 % de la population adulte des États-Unis seraient fichés ce qui est d'autant plus remarquable que ces données sont accessibles à toute personne justifiant d'un intérêt professionnel légitime, c'est-à-dire aussi bien une société de crédit ou d'assurance qu'un opérateur de téléphonie ou un employeur.

En Europe la plupart des centrales de crédit sont gérées par des sociétés privées, soit directement, soit en partenariat avec le secteur bancaire.

On peut encore rencontrer des cas de délégation de puissance publique, par exemple au Maroc.

## **2. L'exemple récent de la centrale belge**

Le cas de la Belgique est intéressant à plus d'un titre, il s'agit en effet d'un exemple de gestion publique à l'image de ce qui figure dans le texte de la présente proposition et il s'agit d'une création relativement récente.

Dans un premier temps, la Belgique a suivi l'exemple français en créant un fichier négatif<sup>(1)</sup> semblable au FICP géré par la Banque de France. Elle a ensuite fait montre de davantage d'audace en instaurant une centrale des crédits aux particuliers<sup>(2)</sup> dont la gestion a été confiée à la Banque nationale de Belgique. Le dispositif prévoit la consultation obligatoire de la centrale avant tout octroi de crédit par un prêteur qui peut être aussi bien une banque, un assureur, les sociétés autorisées à pratiquer des ventes à tempéraments ainsi que les émetteurs de cartes de crédit. Le choix en matière d'identifiant s'est porté sur le numéro de sécurité sociale.

En l'absence de statistiques disponibles sur l'évolution du surendettement en Belgique à la suite de la création de la centrale des crédits aux particuliers, les enseignements à tirer des chiffres sur les évolutions du marché du crédit sont délicats. Il semble toutefois possible de dire que la centrale a permis d'augmenter le pourcentage de la population ayant accès au crédit de quelques points, il faut en effet se garder d'une interprétation trop rapide des données disponibles pour l'année 2011. Si le nombre de personnes ayant contracté un crédit est passé de 4,9 à 6,1 millions sur la période 2010-2011, correspondant à une hausse de plus de 50 % des crédits à la consommation, c'est en raison d'une modification de la législation qui prévoit désormais que les découverts autorisés sur les comptes bancaires doivent être enregistrés dans la centrale. Les statistiques de la centrale des crédits indiquent que le pourcentage de contrats défaillants était de 4,1 % en décembre 2012 contre 5,4 % un an auparavant. De même le nombre de nouveaux contrats défaillants enregistre une décreue depuis 2009 passant de 119 324 à 118 134 en 2011<sup>(3)</sup>.

---

(1) Loi du 12 juin 1991 relative au crédit à la consommation.

(2) Loi du 10 août 2001 relative à la Centrale des crédits aux particuliers.

(3) Chiffres clés disponibles sur le site de la Banque Nationale de Belgique, décembre 2011.

S'il apparaît présomptueux d'inférer de ces quelques chiffres des conclusions quant à l'efficacité d'une centrale des crédits pour prévenir le surendettement, ces données permettent néanmoins de mettre en doute le discours concluant à l'explosion de celui-ci chez nos voisins d'outre-quiévrain.

## **II.— LA LONGUE MARCHÉ DU PARLEMENT FRANÇAIS VERS LE RÉPERTOIRE NATIONAL DES CRÉDITS AUX PARTICULIERS**

C'est lors des débats ayant conduit à l'adoption 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, dite « loi Neiertz » que la question de la mise en place d'une centrale des crédits fut abordée pour la première fois.

Il faut également noter que les différents groupes politiques ont été à l'initiative de textes en faveur de la création d'un tel dispositif. Force est toutefois de souligner que ce sont les formations centristes qui ont été de manière constante les plus engagées en faveur de la création d'une centrale ou d'un répertoire des crédits aux particuliers afin de prévenir le surendettement. La discussion du projet de loi réformant le crédit à la consommation (loi du 1<sup>er</sup> juillet 2010 dite « loi Lagarde ») qui est intervenu plus de vingt ans après les débats de la loi Neiertz a été l'occasion d'une avancée qui semblait définitive.

### **A.— UN SUJET QUI TRANSCENDE LES CLIVAGES PARTISANS**

Il est parfaitement logique que la question du surendettement transcende les clivages partisans tant elle préoccupe l'ensemble des élus confrontés dans leurs permanences à la détresse de personnes ne pouvant plus faire face à leurs engagements financiers.

#### **1. Plusieurs rapports plaident pour la création d'une centrale**

Il est important de constater que le premier rapport parlementaire à aller en ce sens n'est autre que le rapport sur l'application de la loi du 31 décembre précitée, qui avait été confié au député socialiste Roger Léron. Il se déclarait favorable à l'institution d'un tel fichier qui « *aurait le mérite de renforcer considérablement la prévention du surendettement en améliorant la visibilité des prêteurs avant même la survenance d'impayés et qui constituerait la seule mesure véritablement efficace pour lutter contre l'apparition de phénomènes de surendettement provoqués par l'accumulation de dettes auprès de différents établissements de crédit* »<sup>(1)</sup>.

---

(1) 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.

Plus récemment le sénateur Joël Bourdin (UMP) a soutenu l'idée de création d'un « fichier positif » pour :

- **contribuer à la prévention du surendettement individuel ;**
- **remédier aux rigueurs, peut-être excessives, des méthodes alternatives de sélection des dossiers de crédit utilisés par les banques, en particulier la technique dite du « score » ;**
- **permettre une plus grande fluidité du marché, puisque le fichier positif mettrait à égalité d'information sur la situation des demandeurs, tous les offreurs potentiels de crédits <sup>(1)</sup>.**

## **2. De nombreuses propositions de loi**

Là encore les initiatives émanent de différents groupes politiques puisqu'on recense aussi bien une proposition de loi tendant à la création d'un fichier national des crédits aux particuliers déposée au mois de septembre 2003 par un député UMP, M. Jacques Masdeu-Arus <sup>(2)</sup>, qu'une proposition de loi relative à la suppression du crédit revolving, à l'encadrement des crédits à la consommation et à la protection des consommateurs par l'action de groupe, déposée par l'ensemble des membres du groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche et apparentés <sup>(3)</sup>, dont l'article 5 prévoyait la création d'un fichier national des crédits aux consommateurs. Sous la XII<sup>e</sup> Législature le groupe socialiste avait déjà déposé une proposition semblable <sup>(4)</sup>.

### **B.— UNE PROPOSITION CONSTANTE DES CENTRISTES**

Mais ce sont bien les parlementaires centristes qui ont le plus régulièrement plaidé pour la création d'un répertoire des crédits aux particuliers dans le but de prévenir le surendettement. Les initiatives parlementaires dans ce domaine sont de deux ordres, des propositions de loi et des amendements.

Que ce soit sous l'étiquette UDF ou Nouveau Centre, les députés centristes ont fait de la prévention du surendettement par la création d'un répertoire national des crédits aux particuliers un thème privilégié.

Sous la XII<sup>e</sup> Législature, MM. Jean-Christophe Lagarde et Hervé Morin ont ainsi déposé deux propositions de loi <sup>(1)</sup> ayant cet objet. La seconde d'entre elles a été discutée en séance publique dans le cadre de la journée d'initiative

---

(1) *Rapport d'information n° 261 (2005-2006) de M. Joël BOURDIN, fait au nom de la délégation du Sénat pour la planification, déposé le 16 mars 2006.*

(2) *Proposition de loi n°1071 enregistrée à la Présidence de l'Assemblée nationale le 24 septembre 2003.*

(3) *Proposition de loi n°1897 enregistrée à la Présidence de l'Assemblée nationale le 2 septembre 2009.*

(4) *Proposition de loi n°3760, relative à la lutte contre le surendettement, enregistrée à la Présidence de l'Assemblée nationale le 21 février 2007.*

parlementaire mais a été rejetée sans que l'Assemblée soit passée à la discussion des articles <sup>(2)</sup>.

Sous la présente législature, M. Jean-Christophe Lagarde en son nom propre, puis en qualité de co-auteur avec M. François Sauvadet a de nouveau déposé deux propositions de loi <sup>(3)</sup> ayant cet objet.

La discussion des différents projets de loi concernant la consommation, la prévention et le traitement du surendettement a en outre permis la discussion d'amendements déposés par les députés et les sénateurs centristes visant à la création d'une centrale de crédit aux particuliers. Ce fut tout d'abord le cas lors de l'examen du projet de loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine qui comprenait un titre III consacré à la procédure de rétablissement personnel.

Plus récemment la discussion en première lecture du projet de loi renforçant les droits, la protection et l'information des consommateurs a été l'occasion d'un nouveau débat sur ce sujet à la suite du dépôt de l'amendement n° 406 présenté par plusieurs députés du groupe Nouveau Centre. Cet amendement, porté par votre rapporteur, a été rejeté lors de la deuxième séance du mardi 4 octobre 2011.

Il en a été de même au Sénat avec l'amendement n° 170 déposé par Mme Valérie Létard et les membres du Groupe de l'Union Centriste et Républicaine.

Ce sort réservé aux diverses initiatives centristes est d'autant plus regrettable que le débat à l'Assemblée nationale du projet de loi réformant le crédit à la consommation avait permis une avancée marquante vers la création d'un répertoire.

## **C.— LE RENDEZ-VOUS DE LA RÉFORME DU CRÉDIT À LA CONSOMMATION : L'OPPORTUNITÉ DU RÉPERTOIRE NATIONAL ENFIN RECONNUE**

### **1. La création d'un comité de préfiguration acte le principe de la création d'un répertoire**

Une étape supplémentaire a été franchie à l'occasion de l'examen du projet de loi portant réforme du crédit à la consommation (**loi du 1<sup>er</sup> juillet 2010 dite « loi Lagarde »**) avec l'adoption d'un amendement déposé par le Gouvernement et visant à la création d'une instance de préfiguration du fichier

---

(1) Propositions de loi n°s 2029 et 3490 respectivement déposées le 13 janvier 2005 et le 30 novembre 2006.

(2) cf 1<sup>ère</sup> séance du 12 décembre 2006.

(3) Propositions de loi n°s 164 et 1608 respectivement déposées le 9 octobre 2007 et le 8 avril 2009.

positif chargée de déposer un rapport dans un délai de douze mois. Il s'agissait d'un compromis initié par le Président Patrick Ollier permettant le retrait des amendements de la commission des lois saisie pour avis, de M. Jean Dionis du Séjour et de M. Jean Gaubert. **Selon les propos même de la ministre, le principe de la création du fichier était acté** <sup>(1)</sup>.

L'article 49 de la loi est ainsi rédigé :

*« 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. »*

## **2. Le travail réalisé par le comité de préfiguration se traduit par un rapport de grande qualité**

Le rapport a été rédigé par le Comité de préfiguration du registre national des crédits aux particuliers, groupe de travail *ad hoc* constitué en juillet 2010 dans la foulée du vote de la loi Lagarde réformant le crédit à la consommation. Les 12 membres de ce comité, présidé par le président du comité consultatif du secteur financier (CCSF) Emmanuel Constans, comprenaient des parlementaires, des représentants du ministère de l'Economie, de la Banque de France, de la CNIL, du secteur de la distribution, des établissements de crédit et des associations de consommateurs.

Le comité de préfiguration a tenu 13 réunions plénières de septembre 2010 à juin 2011, parallèlement deux groupes de travail consacrés respectivement à la protection des données et droits d'accès et de rectification (piloté par la CNIL) et

---

(1) Mme Christine Lagarde, ministre de l'économie. Puisque j'ai répondu à la question de M. Diard, je veux aussi répondre à celle de M. Brottes.

*Vous m'interrogez sur le délai et sur un point fondamental : sera-t-il nécessaire de revenir débattre d'un texte législatif mettant en place le répertoire ?*

*A mon sens, le principe de sa création est acté. L'instance de préfiguration va commencer à travailler dans les plus brefs délais. Elle va devoir prendre attache avec la CNIL dont la consultation s'imposera à propos du répertoire (2<sup>ème</sup> séance du mercredi 9 avril 2010).*

aux aspects techniques du fichier (pilote par la Banque de France) se sont réunis à 16 reprises.

Le rapport étudie successivement les différentes hypothèses concernant l'identification des personnes enregistrées, la nature des informations inscrites dans le registre, les conditions d'accès des établissements de crédit et d'autres instances, 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, les modalités de déclaration et de consultation des informations ou encore les modalités et les délais de mise en place du registre. Au total 117 pages, sans compter les annexes, qui constituent un travail de référence sur le sujet et qui traduit une forme de consensus, représentants du secteur bancaire exceptés, sur la faisabilité du registre.

### **3. Les réserves de la CNIL ont été utilisées par le Gouvernement pour justifier le rejet du répertoire**

Le rapport du comité de préfiguration, présidé par M. Emmanuel Constans, a été publié le 2 août 2011 et soumis à consultation jusqu'au 15 septembre par le ministre de l'économie M. François Baroin. La veille du terme de cette consultation, soit le 14 septembre 2011, la CNIL a fait connaître ses réserves à la création d'un tel fichier dans un courrier signé le dernier jour du mandat de son Président M. Alex Türk.

Les réserves de la CNIL ne constituent en aucun cas une surprise, il s'agit en réalité de la réaffirmation d'une doctrine constante et conforme aux missions qui lui ont été confiées par la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés. Il n'est pas illégitime que la CNIL, dont le principal cheval de bataille a longtemps porté sur le contrôle des fichiers informatisés, émette des réserves quant à la mise en place d'une centrale susceptible de recenser des informations sur quelque 25 millions de personnes.

Les autres objections formulées dans le courrier du 14 septembre 2011 seront examinées dans le chapitre suivant. Votre rapporteur insiste sur le fait que nonobstant ces réserves, que l'on peut encore une fois qualifier de traditionnelles, le courrier se termine par plusieurs recommandations « *dans le cas où il serait décidé d'instaurer une centrale de crédit* ». Ainsi, « *des précautions maximales devraient entourer la définition des objectifs poursuivis, ainsi que les conditions de sa mise en œuvre en termes de mesures de traçabilité des consultations et de durée de conservation* », toutes choses longuement détaillées par le comité de préfiguration dans son rapport.

Dans son livre consacré à l'essor fulgurant des technologies numériques et les dangers pour le respect de la vie privée liés à leur caractère intrusif, l'ancien Président de la CNIL, M. Alex Türk évoque les malentendus qui existent entre cette institution et les parlementaires. Il rappelle notamment que « *la commission n'a jamais pour mission que d'appliquer les textes en vigueur et qu'il revient*

*exclusivement au Parlement de les modifier s'il le juge utile* »<sup>(1)</sup>. L'auteur cite différents exemples dans lesquels la « doctrine de la CNIL » est invoquée, à son corps défendant, pour empêcher toute évolution. Il évoque également divers cas, comme « *les centrales de crédits (fichiers dits positifs), ou l'utilisation du NIR (numéro d'immatriculation sociale)* » pour lesquels la CNIL se voit « *cruellement taxée d'immobilisme* » et ne peut agir qu' « *en renvoyant les intéressés vers le Parlement qui, lui, a le pouvoir de changer la donne juridique* »<sup>(2)</sup>.

Il apparaît donc clairement que le Gouvernement a instrumentalisé le contenu du courrier de la CNIL pour une nouvelle fois repousser la création d'un répertoire national des crédits aux particuliers, dont le principe avait pourtant été clairement acté au cours des débats parlementaires. Votre rapporteur considère qu'il ne s'agit là que d'un prétexte qui occulte la véritable raison de ce nouvel épisode du retard français sur cette question, raison qui doit être recherchée du côté des leaders du secteur bancaire français qui s'opposent à ce que davantage de transparence et de concurrence soit introduit dans le marché du crédit.

### III.— DES OBJECTIONS DIVERSES QUI DOIVENT ÊTRE DÉPASSÉES

Les opposants à la création d'un répertoire des crédits aux particuliers disposent d'un argumentaire maintenant connu. En réalité, ces objections sont soit devenues obsolètes, soit inopérantes car le législateur dispose de la compétence pour les dépasser.

#### A.— UNE EFFICACITÉ RÉDUITE EN RAISON DE LA PRÉPONDÉRANCE DE L'ENDETTEMENT PASSIF ?

La soi-disant prépondérance du surendettement passif sur le surendettement actif est un argument traditionnellement mis en avant par les opposants au répertoire des crédits.

Il s'agit de la distinction entre le « **surendettement actif** » qui correspondrait à un recours imprudent au crédit, pour lequel le fichier positif serait utile mais qui est jugé comme étant très minoritaire parmi les dossiers déposés (25 %), et le « **surendettement passif** » jugé très majoritaire (75 %), qui découlerait des différents « accidents de la vie » que sont les problèmes de santé, la perte d'un emploi ou le divorce, pour lequel le fichier positif serait sans intérêt puisque la difficulté survient au cours de l'exécution des contrats et non lors de la souscription. Cette critique rejoint celle, très largement mise en avant par les banques, selon laquelle il n'y a pas de problème au moment de l'octroi du crédit puisqu'elles disposent d'éléments et d'outils de *scoring* performants.

---

(1) Alex Türk, « *la vie privée en péril* », Editions Odile Jacob, avril 2011, page 244.

(2) *Ibid.*, page 245.

Cette distinction est présentée dans les enquêtes typologiques triennales de la Banque de France <sup>(1)</sup> sur le profil des surendettés ayant déposé des dossiers à ses guichets et sur les mesures de traitement qui leur ont été appliquées. Elle a été remise en cause par la Cour des Comptes dans son rapport de 2010.

### **1. La classification entre surendettement actif et surendettement passif élaborée par la Banque de France**

On peut lire dans l'enquête typologique sur le profil des surendettés réalisée en 2001 par la Banque de France :

*« Sur un certain nombre de points, l'enquête apporte, à l'échelle nationale, une **confirmation scientifique** aux observations qui avaient pu être réalisées jusqu'ici par un certain nombre de commissions. C'est ainsi que l'on observe effectivement une évolution de la nature du surendettement. Les situations de surendettement dit « passif » concernent un peu plus de 64 % des dossiers. Celles-ci sont consécutives à des « accidents de la vie », au premier rang desquels on trouve une situation de chômage (26,5 % des cas) et une séparation ou un divorce (16 % des cas). »*

Les situations de surendettement passif apparaissent en progression de 9 % dans l'enquête de 2004 pour atteindre le taux de 73 % des dossiers <sup>(2)</sup>, puis 75 % dans l'enquête 2007.

Dès lors l'argument est évident, voire massue, l'efficacité d'un répertoire des crédits ne saurait être que marginale (25 % des cas), et les banques disposent d'ores et déjà d'outils et de services permettant de juger finement de la solvabilité des candidats à l'emprunt.

Votre rapporteur n'entend pas nier le rôle joué par les accidents de la vie dans le processus de surendettement des particuliers, non plus que celui tenu par la crise économique. Pour autant, la forme de renoncement induite par la mise en avant du surendettement passif n'est pas acceptable, et ce d'autant moins que la pertinence de la classification établie par la Banque de France a fait l'objet de critiques de la part de la Cour des Comptes.

### **2. La critique de cette classification par la Cour des Comptes**

Dans son rapport annuel de 2010, la Cour des Comptes consacre un développement à la lutte contre le surendettement des particuliers <sup>(3)</sup>. Parmi les critiques énoncées à l'encontre de cette politique publique, la Cour indique que la

---

(1) Voir les enquêtes 2001, 2004, 2007 et 2010 sur le site de la Banque de France.

(2) Enquête typologique 2004 sur le surendettement, Banque de France, septembre 2005, page 5.

(3) 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.

distinction établie par la Banque de France entre « l'endettement actif » et « l'endettement passif » 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 par la Cour à l'appui de sa démonstration. Tout d'abord le fait qu'une majorité de dossiers présentent des situations où des « accidents de la vie », 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 en effet de souligner 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 <sup>(1)</sup>, à 36 000 euros, 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). Une étude réalisée par l'association CRESUS sur les 47 000 dossiers qu'elle a eu à connaître en 2010-2011 montre quant à elle que les ménages surendettés sont liés par plus de huit crédits dans 78 % des cas. Il est évident que le nombre de crédits à la consommation souscrits par les particuliers, qu'ils soient amortissables ou pis encore renouvelables, est l'élément structurant du surendettement qui peut survenir à la moindre difficulté. On peut parler dans de tels cas de surendetté potentiel.

Le rapport de la Cour des Comptes dénonce également le caractère « attrape tout » de la catégorie « surendettement passif ». D'une part, 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 », ce qui doit à l'évidence être nuancé selon les situations personnelles.

Votre rapporteur partage l'opinion de la Cour selon laquelle la notion de « surendettement passif » accredit l'idée que le surendettement relève d'une sorte de fatalité et que cette analyse fait peu de cas de la responsabilité individuelle, d'une part, et de la responsabilité des établissements de crédit et des distributeurs,

---

(1) Baromètre du surendettement, 3<sup>ème</sup> trimestre 2011.

d'autre part. On peut d'ailleurs relever à cet égard que les crédits à la consommation constituent des produits beaucoup plus rémunérateurs que le crédit immobilier et qu'à l'issue des procédures de recouvrement, le pourcentage de créances non remboursées est assez faible. Dès lors, le risque encouru par les banques et leurs filiales spécialisées est minime, ce qui explique la légèreté des contrôles lors de la souscription et l'attachement à la notion de surendettement passif qui les dégage de toute responsabilité.

## **B.— UN RISQUE D'ATTEINTE AUX LIBERTÉS ET DES DÉRIVES POTENTIELLES ?**

Le respect de la vie privée et la protection des libertés individuelles sont des valeurs fondamentales de notre démocratie. L'essor de l'informatique et des technologies issues du numérique s'accompagne de procédés pouvant porter atteinte de manière toujours plus insidieuse aux données à caractère personnel.

La création d'un répertoire des crédits aux particuliers doit bien entendu s'entourer de toutes les précautions juridiques et techniques permettant de respecter les principes posés par la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés.

### **1. Le respect des principes de la loi de 1978**

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.

Selon votre rapporteur, la prévention du surendettement qui représente un fléau social et humain concernant plus de 700 000 personnes dans notre pays constitue une finalité légitimant le traitement informatisé de données personnelles en matière financière. Quant à la proportionnalité du traitement envisagé, les recommandations issues du travail du comité de préfiguration (cf. *infra*) permettent sans aucun doute de satisfaire aux exigences posées.

Selon M. Alex Türk, les potentialités d'atteintes à la vie privée et aux libertés individuelles résident désormais dans le caractère toujours plus intrusif des technologies numériques que sont la biométrie, la géolocalisation, la vidéosurveillance et Internet<sup>(1)</sup>. Certes le contrôle des fichiers informatisés et la prévention de leur interconnexion inappropriée, qui était à l'origine la mission essentielle de la CNIL, demeurent des sujets d'importance pour les libertés ; il

---

(1) cf. Alex Türk, « *la vie privée en péril* », *op.cité.*

convient toutefois de ne pas perdre de vue que les applications précitées peuvent s'accompagner de dispositifs considérablement plus intrusifs et potentiellement attentatoires aux libertés individuelles.

C'est dans ce contexte que se place la question du recours au NIR qui est le numéro d'inscription au répertoire national d'identification des personnes physiques (RNIPP). Il est vrai que la CNIL a pour position constante de limiter son utilisation au domaine social conformément au principe de cantonnement des fichiers et qu'elle entend plus généralement limiter son usage le plus possible car il contient des données personnelles. Sans méconnaître l'intérêt de cette doctrine, votre rapporteur estime que l'atteinte potentielle à la protection des données à caractère personnel est tout d'abord considérablement diminuée par les procédures de hachage et de cryptage du NIR prévues par le comité de préfiguration.

## **2. La prévention d'éventuelles dérives**

La question de l'éventuelle dérive de l'utilisation du répertoire, à des fins de prospection commerciale notamment, ou la possibilité d'y voir figurer des données autres que les seuls crédits (données fiscales, charges locatives, habitudes de consommation, niveau des dépenses contraintes) sont régulièrement avancées par les opposants au répertoire.

Il convient tout d'abord de rappeler que le répertoire national des crédits prévus par la présente proposition de loi diffère totalement des centrales positives gérées par des sociétés privées et plus encore des bureaux de crédit anglo-saxons pour qui la prospection commerciale constitue une activité à la fois normale et légale.

Quant aux risques de détournement de l'usage du Répertoire National du Crédit aux particuliers, il convient de souligner l'existence de nombreuses garanties dans les préconisations du rapport de préfiguration qui sont reprises dans la proposition de loi. La centralisation des données serait confiée à la Banque de France, ce qui constitue une garantie forte d'indépendance et de sécurité ; la consultation des données aurait lieu sous une forme agrégée et dans l'unique but d'examiner la solvabilité du souscripteur ; enfin, la remise à un tiers d'une copie des informations, la demande de remise de données ou l'accès à des personnes non autorisées seraient passibles de sanctions pénales.

Votre rapporteur s'est rapproché de la CNIL afin de savoir si de tels détournements d'usage avaient été constatés dans des pays ayant mis en œuvre un dispositif proche de celui envisagé par la proposition de loi, à savoir pour l'essentiel en Belgique. Il apparaît que l'autorité belge de protection des données a déjà mentionné des exploitations à des fins de prospection commerciale. Selon les informations recueillies par votre rapporteur au cours des auditions, ces cas seraient intervenus au tout début de la mise en œuvre de la centrale des crédits et s'expliqueraient par le montant insuffisamment dissuasif des amendes prévues

pour sanctionner de telles infractions. Cette expérience devra être prise en compte par le Parlement pour définir la nature des infractions.

### **C.— UN DISPOSITIF LOURD ET COÛTEUX ?**

La constitution d'un répertoire des crédits aux particuliers constitue certes un chantier d'importance mais de telles centrales fonctionnent dans tous les grands pays et, à titre d'exemple, la SCHUFA gère 479 millions de données émanant de 66,2 millions de citoyens.

#### **1. Le répertoire ne serait pas une première technologique**

Quant à la faisabilité du répertoire qui pourrait recenser 25 millions de personnes et 100 millions de lignes enregistrées, la question pouvait se poser il y a 15 ans mais elle n'est désormais plus pertinente en raison des développements techniques et du fait que ce fichier ne serait en aucun cas une première technologique, un grand nombre de répertoires étant opérationnels avec des architectures diverses. Un délai de 18 mois est d'ailleurs prévu par le texte.

Dans son rapport précité, la Cour des Comptes indiquait que la mise en place d'un « fichier positif » ne rencontrerait pas de difficultés techniques particulières <sup>(1)</sup>.

Il convient en particulier de faire justice à l'argument selon lequel la création d'un répertoire ne serait pas efficace en raison des délais de mise à jour des données qui serait effectuée sur une base mensuelle. Le Comité a estimé que l'efficacité du registre tiendra notamment à la « fraîcheur » des informations qu'il restitue. Il lui est en particulier apparu « *nécessaire qu'il permette d'appréhender la situation d'une personne qui, confrontée à des difficultés financières, pourrait être tentée de multiplier les crédits. Une alimentation « au fil de l'eau » du registre est donc indispensable.* » <sup>(2)</sup> Concrètement, les nouveaux crédits octroyés devraient être enregistrés dans un délai maximum de quelques jours ouvrés.

#### **2. La création du répertoire constitue un investissement**

Le coût de constitution et de fonctionnement du Répertoire National du Crédit aux particuliers est estimé à quelques dizaines de millions d'euros pour la Banque de France et bien davantage pour les banques en comptant la reprise du stock de crédits en cours (entre 500 et 800 millions pour la constitution et jusqu'à 75 millions pour le fonctionnement).

---

(1) *op. cité page 470.*

(2) *Comité chargé de préfigurer la création d'un registre national des crédits aux particuliers, Rapport au Gouvernement et au Parlement, page 96.*

Il s'agit certes là de sommes importantes qui demanderaient d'ailleurs sans doute à être affinées, mais il convient de ne pas perdre de vue qu'il s'agit d'un investissement dont le coût serait amorti en 5 ans avec la facturation des consultations dont l'ordre de grandeur se situerait aux alentours de 50 centimes d'euros et dont les bénéficiaires en terme de rationalisation de la distribution du crédit s'avéreraient rentables pour les banques.

#### **IV.— UNE PROPOSITION DE LOI QUI S'INSCRIT DANS LE PROLONGEMENT DES TRAVAUX DU COMITÉ DE PRÉFIGURATION**

Le travail d'expertise à la fois juridique, économique et technique réalisé par le comité de préfiguration permet de disposer d'une vision précise de ce que pourrait être un registre ou un répertoire, s'inscrivant dans la double recherche d'un maximum de simplicité et de proportionnalité.

##### **A.— LA PERTINENCE DES RECOMMANDATIONS DU RAPPORT CONSTANS**

###### **1. Un dispositif simple**

Tout d'abord et il s'agissait d'un pré-requis, le répertoire envisagé serait géré par la Banque de France, ce qui est un gage de qualité et d'indépendance par rapport aux intérêts commerciaux. Il s'agit en outre d'un choix logique de développement puisque la Banque de France gère d'ores et déjà le FICP et que les deux dispositifs ont vocation à fusionner à terme.

Même si la proposition de loi ne tranche pas positivement la question, le choix d'un système d'identification au sein du registre des crédits reposant sur la création d'un identifiant sécurisé dérivé du NIR apparaît plus efficiente que la création d'un nouvel identifiant *ad hoc*. Toutefois, après des échanges approfondis sur ce sujet avec la CNIL, votre rapporteur a considéré que le choix de l'identifiant du répertoire était de nature réglementaire.

Surtout, et c'est là un point essentiel, le rapport prévoit l'enregistrement des seules données relatives aux crédits consentis par les établissements de crédit, à l'exclusion des autres dettes et charges.

La consultation des données du registre ne pourrait intervenir de la part des établissements de crédit que préalablement à l'octroi d'un crédit, elle serait en revanche obligatoire afin de responsabiliser le prêteur.

La traçabilité aux fins de preuve, permettant aux établissements de crédit de prouver qu'ils ont bien rempli leurs obligations de consultation du répertoire serait assurée par les établissements de crédit eux-mêmes sur une base juridique certaine.

En ce qui concerne l'information des consommateurs requise par la loi du 6 janvier 1978 précitée, celle-ci serait délivrée concomitamment avec l'information précontractuelle en matière de contrat de crédit à la consommation. Le droit d'accès aux données personnelles présentes dans le répertoire s'exercerait de manière privilégiée par internet sur la base d'un *login* et d'un mot de passe attribués par la Banque de France.

## **2. Un dispositif proportionné**

Outre le recensement des seuls crédits, qui participe également de la simplicité du dispositif, le fait que la restitution des données aux établissements de crédit lors de la consultation du répertoire doive s'effectuer sur une base agrégée et non détaillée ligne de crédit par ligne de crédit constitue une garantie forte quant à l'adéquation des données disponibles au regard de l'objectif poursuivi.

L'ancienneté des données conservées, limitée toutefois à quelques mois, doit permettre de suivre l'évolution récente de la situation de la personne concernée.

D'une manière générale, l'enregistrement des informations relatives aux crédits ne devra pas permettre d'identifier l'établissement prêteur. En ce qui concerne les crédits renouvelables dont on sait l'importance dans le processus de surendettement, l'enregistrement portera sur le plafond de l'autorisation consenti et l'activité ou l'inactivité du crédit.

## **3. Le *statu quo* à la française favorise le développement de fichiers et d'organisations propriétaires potentiellement plus dangereux pour les libertés publiques**

Tous les établissements de crédit disposent de systèmes de traitement de données à caractère personnel visant à évaluer la solvabilité de l'emprunteur, c'est-à-dire permettant d'analyser le risque statistique de défaut de remboursement attaché à chaque demande de crédit.

Certes, ces fichiers et autres outils de « *scoring* » sont, depuis la réforme de 2004, soumis à un contrôle *a priori* de la CNIL qui veille notamment à ce que ces traitements ne soient pas susceptibles d'exclure une personne du bénéfice d'un contrat de crédit là où aucun texte législatif ou réglementaire ne prévoit une telle exclusion.

Mais la question de la transparence se pose avec encore plus d'acuité dans le cadre du fonctionnement de ces fichiers qui, pour d'évidentes raisons matérielles, ne peuvent faire l'objet d'un suivi aussi attentif de la part de la CNIL. Votre rapporteur souligne les risques potentiels pour les libertés publiques que génère un tel système de fichiers consolidés à l'échelon de chaque groupe bancaire.

## **B.— L'URGENCE À SE DOTER D'UN OUTIL COMPLÉMENTAIRE EN PÉRIODE DE CRISE ÉCONOMIQUE**

Il convient de bien garder à l'esprit que malgré les alertes lancées à l'encontre du développement du « malendettement » par le Médiateur de la République, de la publication de nombreux rapports alarmants et de plusieurs avancées législatives (procédure de rétablissement personnel, encadrement du crédit renouvelable, information des consommateurs) la situation du surendettement ne fait que s'aggraver dans notre pays. Il apparaît donc légitime d'utiliser tous les outils pour prévenir ces situations bien souvent dramatiques dans lesquelles se retrouvent chaque année plus de 200 000 de nos concitoyens, chiffre qui ne peut hélas que grossir en période de crise économique. Ce nouvel outil doit donc être mis en œuvre pour renforcer la prévention de ce fléau et alléger d'autant la charge des commissions de surendettement.

### **1. Davantage de visibilité lors de l'octroi d'un crédit**

Comme le rappelait le sénateur Joël Bourdin<sup>(1)</sup> dans son rapport d'information consacré à l'accès des ménages au crédit en France, « *la capacité du secteur bancaire à exercer sa fonction de réduction d'ignorance est un enjeu important* », or, ajoutait-il, « *en France le secteur bancaire n'est pas mis dans les meilleures conditions pour accomplir cette mission. L'absence de fichier positif est ici en cause.* »

De la même manière Me Yves Delecraz s'exprimant lors du 107<sup>ème</sup> Congrès des notaires de France<sup>(2)</sup> ne pouvait que constater qu' « *en ne maîtrisant pas, au moment de la demande de crédit, l'endettement actuel du consommateur qu'il a en face de lui, comment le professionnel peut-il faire preuve de responsabilité en refusant un crédit pour éviter, demain, une situation de mal-endettement, et après-demain, une situation de surendettement ?* »

La proposition de loi vise à introduire une plus grande visibilité des établissements prêteurs au moment de l'octroi d'un crédit à la consommation, que celui-ci soit amortissable ou renouvelable. L'augmentation de la pluri-bancarité rend plus délicate l'évaluation de la solvabilité des emprunteurs et si les banques disposent de fichiers propres (maison mère + filiales), elles ne connaissent pas toujours l'existence et le nombre de crédits souscrits par ailleurs par leurs clients.

Tout est dit sur une situation absurde qui ne peut que déboucher sur des situations compliquées voire dramatiques ; il est plus que temps d'introduire davantage de rationalité dans l'allocation des crédits à la consommation et de responsabiliser enfin les établissements de crédit.

---

(1) *op. cité, page 139.*

(2) 107<sup>ème</sup> Congrès des notaires de France, Cannes du 5 au 8 juin 2011, « *Le financement, les moyens de ses projets, la maîtrise des risques* », page 30.

## **2. Davantage de concurrence et une meilleure allocation du crédit**

Ainsi que le relève la CNIL <sup>(1)</sup>, « *le fichier positif donne certainement un avantage au nouvel entrant, en favorisant la concurrence entre les établissements de crédit, ce qui peut expliquer la frilosité de la majorité des établissements de la place. Les établissements présents de longue date exercent de fait un « monopole » sur les données de leurs clients.* »

Il est clair que les établissements de crédits qui occupent une position dominante en matière de crédit à la consommation, c'est le cas en France de BNP Paribas et du Crédit Agricole, ont naturellement tendance à voir dans la création d'un répertoire des crédits aux particuliers une opportunité à moindres coûts pour les nouveaux entrants sur le marché, lesquels, c'est le cas notamment de la Banque Postale, y seraient davantage favorable. Cette ouverture à la concurrence paraît tout à fait saine dans la mesure où est prohibée la prospection commerciale. Il s'agit simplement d'introduire davantage de transparence sur un marché actuellement cloisonné entre un petit nombre d'établissements.

On sait par ailleurs que plus de 40 % de la population adulte est *de facto* absente du marché du crédit et qu'une meilleure connaissance de leur situation pourrait permettre une distribution plus large et plus sécurisée du crédit. Les prêteurs pourraient ainsi accepter de prendre un risque avec un client automatiquement exclu par des critères reposant sur des statistiques générales (les *scoring*). Il est souhaitable de démocratiser l'accès au crédit dans notre pays qui présente par ailleurs un taux d'épargne des ménages parmi les plus élevé d'Europe, de l'ordre de 16 %.

A terme en effet, la diminution des cas de surendettement et du taux de risque devrait conduire à une diminution des taux de crédit ; ainsi serait enclenché un cercle vertueux sur ce marché.

---

(1) *op. cité, page 19.*

## TRAVAUX EN COMMISSION

### I.— DISCUSSION GÉNÉRALE

Lors de sa réunion du 18 janvier 2012, la commission a examiné la **proposition de loi tendant à prévenir le surendettement (n° 4087)** sur le rapport de M. Jean Dionis du Séjour.

**M. le président Serge Poignant.** Nous procédons ce matin à l'examen de la proposition de loi du groupe Nouveau Centre tendant à prévenir le surendettement par la création d'un répertoire national des crédits aux particuliers pour des besoins non professionnels, plus connu sous le nom de « fichier positif ».

Notre commission s'est toujours montrée très attentive à la question du surendettement, comme en témoignent nos débats lors de l'examen du projet de loi réformant le crédit à la consommation, de la première lecture du projet de loi visant à renforcer les droits des consommateurs, et les nombreuses auditions de représentants du secteur bancaire auxquelles nous avons procédé.

Le sujet est donc tout sauf nouveau. Il a déjà nourri plusieurs heures de discussions ici même et dans l'Hémicycle. Intéressant au regard de ses objectifs, le fichier positif reste cependant complexe quant à ses implications pour le secteur bancaire, les consommateurs, mais aussi les citoyens.

Je donne maintenant la parole à M. François Brottes, avant que nous n'entendions notre rapporteur.

**M. François Brottes.** Le secrétaire d'État chargé de la consommation, M. Frédéric Lefebvre, a proposé la constitution d'un groupe de travail pour réfléchir à cette question. Cet engagement avait été pris il y a longtemps ; nous nous étonnons donc que cette proposition nous soit adressée à la veille du nouvel examen du projet de loi sur la consommation.

Mme Christine Lagarde avait déjà mis en place un groupe de travail technique sur le sujet à Bercy. Il serait utile que ses membres présentent leurs conclusions à notre groupe de travail d'ici à la discussion en séance publique, d'autant que la deuxième lecture du texte ne devrait pas intervenir aussi tôt que prévu.

**M. le président Serge Poignant.** La constitution d'un groupe de travail associant les commissions des affaires économiques et des lois a en effet été proposée dans le cadre de la discussion du projet de loi sur la consommation. Ce groupe de travail sera mis en place la semaine prochaine. Il serait bon en effet qu'il prenne connaissance des conclusions du travail conduit dans le cadre de la loi Lagarde sous la houlette de M. Emmanuel Constans.

Le projet de loi sur la consommation devait être examiné en deuxième lecture les 7 et 8 février, mais la Conférence des présidents a finalement inscrit un autre texte. L'ordre du jour prévisionnel que je vous avais envoyé sera donc modifié : la Commission ne débattera pas de ce texte avant que son examen ne soit prévu en séance publique. Nous disposons donc d'un peu plus de temps.

**M. Jean Dionis du Séjour, rapporteur.** Je vais tenter de clarifier les termes du débat autour du répertoire national du crédit aux particuliers, dit fichier positif, et de répondre aux objections qu'a suscitées le rapport du comité de préfiguration chargé de définir les modalités de sa mise en œuvre opérationnelle.

Lors de l'examen de la loi portant réforme du crédit à la consommation, en 2010, Mme Lagarde avait déclaré dans l'Hémicycle que le débat sur l'opportunité de la création d'un répertoire national du crédit était clos et qu'il convenait désormais de s'intéresser à sa mise en œuvre. Après un an de travail avec l'ensemble des parties prenantes, M. Emmanuel Constans a rédigé un rapport riche d'enseignements. L'initiative de M. Frédéric Lefebvre est donc un peu tardive. Je souscris en revanche pleinement à la proposition de M. François Brottes : il serait intéressant pour le groupe de travail d'entendre M. Emmanuel Constans.

Permettez-moi tout d'abord de rappeler quelques éléments nécessaires à la bonne compréhension du texte que je propose avec Jean-Christophe Lagarde et le groupe Nouveau Centre. Vous connaissez les chiffres aussi bien que la réalité de la situation, puisque vous recevez nos concitoyens dans vos permanences. Je me bornerai donc à indiquer que le nombre des dépôts de dossiers auprès des commissions de surendettement est passé de 180 000 en 2004 à 230 000 aujourd'hui, soit une augmentation de 27 %, qui témoigne de la forte progression de ces situations de détresse avec la crise économique. Plus de 700 000 ménages français font actuellement l'objet d'une procédure en matière de surendettement. Selon Jean-Paul Delevoye, ancien Médiateur de la République et nouveau Président du Conseil économique, social et environnemental (CESE), plus de 12 millions de ménages français ont des difficultés à équilibrer leur budget familial.

Je reviens un instant sur l'avancée obtenue lors de la discussion du projet de loi réformant le crédit à la consommation : sous l'impulsion du président Patrick Ollier, Mme Christine Lagarde avait donc déclaré que le débat sur l'opportunité de se doter d'un répertoire national du crédit aux particuliers était désormais tranché. Alors même que nous disposions d'une majorité dans l'Hémicycle pour l'instaurer ce jour-là, un compromis avait été trouvé avec la création d'un comité de préfiguration chargé de rédiger un rapport sur les modalités de mise en œuvre du répertoire dans un délai d'un an. La ministre a tenu parole, mais la suite est moins heureuse. A la suite d'un travail que je tiens à saluer, M. Emmanuel Constans a publié son rapport à l'été 2011. À la veille du terme de la consultation publique, un courrier du président de la CNIL – dont c'était le dernier jour d'exercice – est venu rappeler certaines réserves

traditionnelles de cette autorité, qui ont été reprises par le Gouvernement pour bloquer une nouvelle fois la mise en œuvre de ce répertoire.

Il est temps, et c'est le sens de l'initiative de notre groupe, de relancer le processus en s'appuyant sur l'excellent travail du comité présidé par M. Emmanuel Constans.

La création du répertoire a deux objectifs. L'objectif principal est d'améliorer la prévention du surendettement, l'objectif second d'élargir l'accès au crédit. Le taux d'exclusion bancaire en France figure en effet parmi les plus élevés d'Europe.

Le répertoire n'est certes pas le remède miracle qui permettrait à lui seul de contenir le surendettement. Il s'agit d'un outil complémentaire mais indispensable, permettant d'avoir connaissance de l'endettement d'un particulier désireux de souscrire un crédit. Les statistiques de la Banque de France font apparaître que les personnes ayant recours aux commissions de surendettement ont souvent de nombreux crédits à la consommation, qu'ils soient amortissables ou renouvelables. Une étude de l'association Crésus, qui accompagne les personnes dans leurs efforts pour sortir du surendettement, dresse un constat similaire : dans 80 % des 47 000 dossiers qu'elle a eu à connaître en 2010, les ménages surendettés étaient liés par plus de 8 crédits au moment du dépôt de leur dossier devant une commission de surendettement.

Il est donc nécessaire de responsabiliser davantage les établissements de crédit au moment de l'octroi d'un prêt à la consommation. Il s'agit là d'une mesure de bon sens – nous sommes nombreux à partager cet avis au sein de la Commission.

Pourquoi donc ce blocage et cet isolement français en Europe ? Tous nos partenaires européens, à l'exception du Danemark et de la Finlande, disposent d'un répertoire national du crédit aux particuliers ou d'un dispositif proche. L'Allemagne a adopté le sien dès 1927 ! Il s'agit d'ailleurs le plus souvent de fichiers privés n'ayant pas pour seul objectif la prévention du surendettement.

Les détracteurs du répertoire, au premier rang desquels figurent les deux plus grandes banques françaises, BNP Paribas et le Crédit agricole, font valoir trois types d'objections.

La première tient à la distinction entre le « surendettement actif », correspondant à un recours imprudent au crédit, pour lequel le répertoire pourrait être utile mais qui ne concernerait que 25 % des dossiers déposés, et le « surendettement passif », jugé très majoritaire et découlant des différents accidents de la vie – problèmes de santé, perte d'un emploi, divorce – pour lequel le répertoire serait sans intérêt, puisque la difficulté survient au cours de l'exécution du contrat et non lors de la souscription. Cette critique rejoint celle émise par les deux banques précitées, selon laquelle il n'y aurait pas de problème

au moment de l'octroi du crédit puisqu'elles disposent d'éléments et d'outils de *scoring* performants.

Aussi séduisante qu'elle puisse paraître, cette objection se heurte à une double critique. La Cour des comptes a estimé dans son rapport 2010 que la distinction entre « endettement actif » et « endettement passif » n'était plus pertinente. La Banque de France a donc abandonné cette grille d'analyse en 2011. Dans la majorité des cas, des « accidents de la vie » plus ou moins prévisibles viennent en effet se cumuler à des comportements de consommation imprudents – nombreuses cartes de crédit renouvelable, par exemple – qui rendent le surendettement inévitable au moindre « accident ».

Par ailleurs, le crédit à la consommation constitue pour les banques un produit beaucoup plus rémunérateur que le crédit immobilier. De plus, le pourcentage de créances non remboursées à l'issue des procédures de recouvrement est faible. Le risque encouru par les banques et leurs filiales spécialisées est donc minime, ce qui explique la légèreté des contrôles lors de la souscription et le faible recours aux commissions de surendettement dans ces cas.

Une deuxième objection nous vient de la CNIL, que nous avons rencontrée à trois reprises. Elle porte sur le risque d'atteinte aux libertés individuelles et sur les risques de dérives mercantiles. La CNIL a émis des réserves sur l'utilisation potentielle du numéro de sécurité sociale (NIR) comme identifiant des personnes – choix que le texte renvoie au domaine réglementaire – au sein du répertoire et sur les risques d'utilisation dévoyée du fichier à des fins de prospection commerciale ou d'extension du fichier à des données autres que les seuls crédits – charges locatives, dépenses d'énergie ou de télécommunications.

En ce qui concerne la collecte du NIR, la CNIL a en effet pour position constante de limiter son utilisation au domaine social, conformément au principe de cantonnement des fichiers. Elle entend donc limiter le plus possible son usage dans la mesure où il contient des données personnelles. Sans méconnaître l'intérêt de cette doctrine, nous pensons que l'atteinte potentielle à la protection des données à caractère personnel – justifiée par le but recherché – est considérablement diminuée par les procédures de hachage et de cryptage du NIR proposées par le comité de préfiguration. Les risques pour les libertés individuelles sont bien moindres qu'avec les nouvelles technologies permettant la traçabilité et la géolocalisation, qui sont présentes *via* les réseaux sociaux sur internet, les smartphones, les cartes de crédit ou les cartes de transport.

S'agissant des risques de détournement de l'usage du répertoire, la proposition de loi reprend nombre des garanties préconisées par le rapport de préfiguration. La centralisation des données serait confiée à la Banque de France, ce qui constitue une forte garantie d'indépendance et de sécurité. Leur consultation se ferait sous une forme agrégée, dans le seul but d'examiner la solvabilité du souscripteur. Enfin, la remise à un tiers d'une copie des informations, la demande

de remise de données ou l'accès à des personnes non autorisées sont passibles de sanctions pénales.

Sous réserve d'investigations complémentaires, la CNIL – que j'ai saisie – n'a pas signalé d'incidents graves dans ce domaine, notamment en Belgique, pays doté d'un dispositif proche de celui que nous proposons. Cela nous conduit à ramener ce risque à sa juste proportion – qui est très faible.

La troisième objection soulevée par les adversaires du répertoire a trait au coût et à la lourdeur de cette procédure au regard des résultats escomptés. Ces objections qui portent sur le principe de proportionnalité sont sans doute les plus sérieuses.

La question de la faisabilité d'un répertoire pouvant recenser 25 millions de personnes et enregistrer 100 millions de lignes pouvait se poser il y a quinze ans. Elle n'est plus pertinente aujourd'hui, en raison des développements techniques. Ce fichier ne serait en aucun cas une première technologique : un grand nombre de répertoires sont opérationnels chez nos voisins, avec des architectures diverses. Nous avons d'ailleurs été prudents sur le délai de mise en œuvre, fixé à dix-huit mois.

Le coût de constitution et de fonctionnement du répertoire est de l'ordre de 30 à 50 millions d'euros pour la Banque de France, et de 500 à 800 millions pour l'adaptation de l'ensemble du système bancaire. Les coûts de fonctionnement s'établiraient pour leur part à environ 75 millions. Il s'agit certes de sommes importantes, qui demandent d'ailleurs à être affinées ; mais le coût serait amorti en cinq ans grâce à la facturation des consultations, dont le nombre est estimé à 900 millions par an, avec un coût unitaire de 50 centimes d'euro. Ces chiffres sont ceux du comité de préfiguration. Ceux qui réclament un groupe de travail arrivent donc après la guerre : l'étude d'impact a déjà été faite. J'ajoute que les bénéfices en termes de rationalisation de la distribution du crédit s'avèreraient réels pour les banques.

En dépit des alertes lancées sur le développement du « malendettement » et de la publication de nombreux rapports alarmants, le surendettement ne fait que s'aggraver dans notre pays. Il est donc légitime d'utiliser tous les outils pour prévenir les situations dans lesquelles se retrouvent chaque année plus de 200 000 nouveaux ménages : le répertoire doit être mis en œuvre pour renforcer la prévention de ce fléau et alléger d'autant la charge des commissions de surendettement.

Le *statu quo* et le combat de retardement mené par nos deux plus grandes banques conduisent à une situation particulière : en l'absence de dispositif de service public, des fichiers propriétaires, qui ne sont que très irrégulièrement contrôlés par la CNIL, sont en effet constitués au sein des réseaux bancaires. Cela ne favorise ni la transparence, ni la concurrence, ni même le respect des libertés individuelles. La constitution d'un service public dédié à la prévention du

surendettement, ouvert à l'ensemble des acteurs concernés et accompagné des garanties précitées, nous semble davantage conforme à nos valeurs.

Je vous propose donc d'arrêter enfin le principe de la création d'un répertoire national des crédits aux particuliers. Après le travail de fond de M. Constans, la proposition d'un énième groupe de travail relève de la stratégie Clemenceau – nommer une commission pour enterrer un problème. Le travail est fait : il faut maintenant décider. Il est temps pour la France de faire preuve d'humilité et d'efficacité en se demandant si nos partenaires européens n'ont pas raison et en osant prendre quelque distance avec les intérêts de nos plus grandes banques pour retrouver le sens de l'intérêt général.

**M. le président Serge Poignant.** Je vous précise que nos collègues du Sénat ont également décidé de constituer un groupe de travail.

**M. François Brottes.** Voilà un sujet dont nous débattons depuis des années, avec une préoccupation simple : donner aux consommateurs le droit d'être protégés des démarches abusives qui consistent à leur prêter sans connaître le contexte de l'emprunt et sans en partager véritablement la responsabilité.

Compte tenu des dégâts qu'engendre le surendettement, il paraît indispensable que chaque consommateur puisse prendre la mesure de sa propre situation, afin de permettre à l'établissement prêteur de la comprendre et aux deux parties de s'engager en équité, l'une comme l'autre mesurant le risque pris et les engagements réciproques qui sont assumés. Sans ces engagements réciproques dans la transparence des informations, il ne saurait y avoir de responsabilisation de l'emprunteur à l'égard du prêteur. C'est d'ailleurs ce que dit la proposition de loi.

Nous avons néanmoins un point de désaccord majeur avec le texte, plus précisément avec les alinéas 7 et 8 de l'article 2. Selon nous, seul l'emprunteur potentiel doit avoir accès aux données qui le concernent, à charge pour lui de fournir au prêteur les éléments qui lui sont nécessaires pour s'engager. Or dans la démarche proposée par le texte, l'emprunteur potentiel autorise la banque à transmettre à tout un chacun les informations le concernant. Cette disposition nous paraît extrêmement dangereuse, ces données personnelles pouvant circuler sans que l'emprunteur en ait connaissance. Nous défendrons donc des amendements sur ce point, et pour peu que le texte renonce à cette disposition, nous le regarderions avec grand intérêt. En tant que défenseurs des libertés individuelles, nous ne saurions accepter que des informations personnelles telles que le niveau d'endettement des personnes soient mises sur la place publique. Oui pour que l'emprunteur puisse savoir où il en est, non pour qu'il donne à d'autres le soin de s'occuper de son cas dans son dos !

**M. Daniel Fasquelle.** Je salue la constance de Jean Dionis du Séjour. Plutôt favorable au fichier positif il y a encore quelques mois, je suis de plus en plus réservé, et donc hostile à l'adoption de ce texte aujourd'hui.

Avant de mettre en place ce type de dispositif, il convient de dresser un bilan de ses avantages et de ses inconvénients. Or les inconvénients de ce texte ne peuvent être négligés. La CNIL a émis des réserves importantes touchant à la question des libertés publiques. Vous proposez de renvoyer le choix de l'identifiant à un décret. Mais s'agissant des libertés publiques, il appartient au législateur de trancher. Le rapporteur socialiste au Sénat avait déjà identifié la difficulté quant à l'utilisation éventuelle d'un fichier, aux interconnexions possibles et au choix du fichier. A l'heure actuelle, on ignore sur quel fichier on s'appuierait. Or l'enjeu est de taille : de 220 000 Français fichés, nous allons passer à 25 millions ! Personnellement, je n'ai pas envie d'être fiché sans connaître l'utilisation qui sera faite de mes données personnelles.

Se pose également la question du coût du dispositif. Le coût pour la Banque de France – 15 à 20 millions d'euros d'investissements et 30 à 35 millions chaque année pour le fonctionnement – n'est pas négligeable, sans compter le coût pour les banques.

Il existe également un risque de démarchage par les banques à partir de ce fichier positif, qui fera aussi apparaître les clients solvables. L'Association française des usagers des banques (AFUB) redoute à cet égard un alourdissement de la tutelle des banques sur leurs clients. S'y ajoute le risque que d'autres professionnels demandent l'accès à ce fichier en dépit des garanties qui seront prises. Je pense par exemple à certains bailleurs.

Il faut aussi poser la question de l'efficacité du dispositif, notamment en matière de crédit renouvelable : si le fichier est mis à jour une fois par mois, il sera inopérant.

Le surendettement est le plus souvent le fait d'un accident de la vie – perte d'emploi, séparation ou décès dans le couple... Les commissions de surendettement vous le diront, les cas pour lesquels le fichier positif pourrait être intéressant restent marginaux. Or la machine que vous nous proposez de mettre en place pour les traiter est impressionnante...

Si le fichier positif était la solution au surendettement, nous devrions constater la disparition de celui-ci chez nos voisins. Or entre 2006 et 2010, le surendettement a augmenté de 50 % en Belgique, pays qui a adopté un dispositif proche de celui que vous proposez, contre 15 % en France ! Le fichier positif n'est donc pas la bonne réponse au surendettement. Cette dernière réside plutôt dans la loi de juillet 2010, qui vient à peine d'entrer en application – les derniers décrets ont été adoptés courant 2011. J'ajoute que l'UFC-Que choisir a fait savoir son hostilité au fichier positif et souhaité que l'on commence par faire le bilan de la loi Lagarde. Celle-ci comporte des dispositifs importants, qui responsabilisent les banques dans la relation avec le client, en les obligeant à lui demander un certain nombre d'informations. Ce dispositif commence à produire ses fruits. Rompons donc avec cette mauvaise habitude qui consiste à adopter un texte sans laisser au précédent le temps de produire ses effets.

M. Lefebvre a proposé de constituer un groupe de travail pour réfléchir au sujet dans le cadre du projet de loi sur la consommation. Continuons donc à travailler sur les libertés publiques et l'efficacité du dispositif. Ce groupe de travail conjoint avec la commission des lois va prochainement se mettre en place. Un groupe de travail équivalent a d'ores et déjà été constitué au Sénat, où les dispositions qui nous sont proposées ont également été écartées. Bref, le sujet n'est pas mûr.

**M. Pierre Gosnat.** Notre groupe partage le constat du rapporteur sur l'aggravation du surendettement. Les chiffres en attestent, plus de 200 000 personnes sont aujourd'hui submergées par leurs dettes. Cette situation est d'abord le résultat de la crise économique, le niveau du surendettement témoignant de la dégradation de la situation sociale. Cofinoga vient d'ailleurs d'annoncer la suppression de plusieurs centaines d'emplois, ce qui s'explique en partie par les risques désormais encourus dans le domaine du crédit.

Ce texte a le mérite d'aborder à nouveau un problème majeur. Il est aussi un désaveu de la loi Lagarde sur le crédit à la consommation. A l'époque, la ministre de l'économie nous promettait que son texte s'attaquerait efficacement au surendettement, et plus particulièrement au crédit revolving. Un an et demi après son adoption, force est de constater qu'il n'en est rien. Selon l'Association française des sociétés financières (ASF), la part du crédit renouvelable a même progressé. À l'époque, notre groupe avait appelé à la suppression pure et simple du crédit revolving.

La lutte contre le surendettement ne saurait cependant se borner à la question de l'accès au crédit. Les situations de surendettement surviennent en majorité à la suite d'accidents de la vie – divorce, chômage... L'image de la personne endettée prise au piège de la fièvre de la consommation n'a plus guère de réalité. Actuellement, la croissance du surendettement est principalement liée à l'apparition de phénomènes nouveaux – travailleurs pauvres, insuffisance du pouvoir d'achat... La part des retraités dans les dossiers examinés tend également à augmenter. C'est donc la question du pouvoir d'achat qui est au cœur du problème – ce qui n'apparaît pas suffisamment dans le rapport. Dès lors, il ne saurait apporter de réponse adéquate à la situation.

Certes, l'article 1<sup>er</sup> tendant à responsabiliser la banque ou le prêteur est intéressant. Il reconnaît la responsabilité des organismes prêteurs dans l'explosion du phénomène du surendettement. Mais tant que des crédits de type revolving subsisteront et seront rémunérés largement plus que les prêts personnels, l'efficacité de la mesure ne pourra être garantie. Votre raisonnement repose démesurément sur la libre volonté des opérateurs de crédits.

L'article 2 propose de créer un répertoire national des crédits alloués aux particuliers pour des besoins non professionnels. Certes, ce fichier positif serait centralisé à la banque de France – pour éviter la constitution de fichiers par les banques elles-mêmes – et ne serait consultable par les banques que pour un temps

limité, avec l'accord du débiteur. Contrairement au fichier national des incidents de remboursement des crédits aux particuliers (FICP), qui ne recense que les défauts de paiement, il porterait sur l'intégralité des crédits détenus par chaque consommateur. Le danger d'un fichage généralisé et nominatif des encours de prêts dans notre pays est donc patent. Je partage à cet égard le sentiment de M. Daniel Fasquelle. Ce fichier centralisé comprendrait des millions de noms et de profils bancaires, ce qui me paraît totalement attentatoire aux libertés individuelles.

Le rapporteur nous propose de suivre certains exemples européens comme celui de la Belgique, où pourtant le nombre des dossiers de surendettement a explosé malgré la création en 2003 de la Centrale des crédits aux particuliers.

La façon dont la proposition de loi aborde la question du surendettement ne nous paraît pas juste et soigne plus les effets que la pathologie. Pour nous, la solution consisterait à améliorer le pouvoir d'achat des bas salaires tout en engageant une réflexion sur les pratiques de consommation.

Notre groupe votera contre ce texte. Il conviendrait néanmoins de réfléchir à la notion de droit au crédit pour tous. Il nous reviendrait de déterminer sous quelle forme, à quel taux et par le biais de quel organisme ce droit pourrait s'exercer. Chaque individu devrait pouvoir accéder au crédit dans des conditions particulières.

**M. Thierry Benoit.** Contrairement à ce qui vient d'être dit, notre réflexion est mûre. En effet, c'est en 2003 que le groupe UDF a pour la première fois proposé d'encadrer le surendettement. Il est temps de franchir un nouveau pas. La spirale du surendettement frappe les personnes de condition modeste. Il nous appartient de les protéger contre cette maladie sournoise et lancinante.

Il n'est pas normal que l'emprunteur délègue au prêteur le droit de vérifier sa solvabilité, nous a dit M. François Brottes. Je considère quant à moi que le texte responsabilise les deux parties de manière équitable. Aujourd'hui, les banques accordent à leurs usagers des cartes de crédit renouvelable, dans le cadre du renouvellement de la carte, de façon quasi automatique. C'est grave.

À ceux qui s'élèvent contre la constitution d'un répertoire, je dirai que nous sommes déjà identifiés et plus ou moins fichés. Les données existent. La présente proposition de loi propose de les compiler au bénéfice des usagers. Je soutiens naturellement ce texte. Nous allons prochainement examiner un projet de loi tendant à taxer la consommation plutôt que la production. Cela fait une quinzaine d'années que je fais des propositions en ce sens, mais on m'a toujours répondu que ce n'était pas le moment. À quelques semaines de la fin de la législature, nous aurons enfin l'occasion de discuter d'un bon projet. Ne tardons pas davantage s'agissant du surendettement : le projet est mûr et il faut avancer.

**M. Jean Gaubert.** Quel est le sens du crédit à la consommation ? Lors d'un précédent débat sur ce thème, j'avais fait part à Mme Christine Lagarde, alors

ministre de l'économie, de mon souhait de mettre en place un fichier positif. Elle m'avait répondu que ce fichier casserait la croissance. Force est de constater que celle-ci n'a pas eu besoin du fichier positif pour se dégrader...

Un nombre de plus en plus important de nos concitoyens se trouvent dans une situation dramatique du fait de ce type de crédits que nous n'avons que trop partiellement encadrés. Le système bancaire doit d'ailleurs sa bonne santé aux particuliers. Ainsi en 2010, les bénéfices des trois principales banques françaises provenaient de la banque de détail, à savoir des pénalités que versent les personnes les plus fragiles, sous la forme de frais d'intervention dont le montant varie de 8 à 12 euros.

La proposition de loi ne va pas aussi loin que nous le souhaiterions. Le système bancaire, dont nous connaissons la perversion, ne manquera pas de succomber à la tentation si notre suggestion n'est pas acceptée.

Ce texte ne constitue en rien une atteinte aux libertés publiques – argument régulièrement utilisé par les banques pour nous dissuader de faire évoluer la législation. Quelle est la liberté de celui qui se retrouve dos au mur, dans l'obligation de rembourser une cascade de crédits revolving qu'il n'a pas toujours souhaités ?

**Mme Laure de La Raudière.** La lutte contre le surendettement a fait l'objet de nombreux débats. Certes, le nombre des personnes surendettées a augmenté, mais cette situation s'explique davantage par les difficultés qu'engendre la crise que par l'absence de fichier positif. Il n'y a pas de recette miracle.

Le fichier positif n'est pas la solution car il ne fait pas état de l'ensemble des dépenses – dettes de loyer, factures de téléphonie mobile... La vraie solution serait d'obliger les banques à prendre leurs responsabilités en vérifiant sur pièces les montants des consommations et des crédits de leurs clients.

Monsieur le rapporteur, le projet de loi portant réforme du crédit à la consommation, que nous avons voté il y a quelques années, a-t-il fait l'objet d'une évaluation ? Le décret portant obligation pour les banques de vérifier sur pièces l'état des crédits de leurs clients, faute de quoi elles engagent leur responsabilité, est-il paru ? Le Gouvernement a-t-il tenu ses engagements vis-à-vis de la représentation nationale ? La Banque de France a-t-elle évalué les conséquences des améliorations apportées au fichier négatif ?

Le fichier positif, s'il améliore les conditions d'attribution du crédit, ne renforce en rien la lutte contre le surendettement. Ne le vendons pas comme tel.

**Mme Frédérique Massat.** Aux termes de l'article 49 de la loi portant réforme du crédit à la consommation, la création d'un registre national des crédits aux particuliers fait l'objet d'un rapport remis au Gouvernement et au Parlement, élaboré par un comité chargé de préfigurer cette création. Le rapport existe mais, à

ma connaissance, il n'a pas été remis aux parlementaires. Tel est souvent le sort réservé aux rapports : ou bien ils ne sont pas rédigés, ou bien ils restent dans le secret. C'est regrettable.

J'ai tout de même réussi à me procurer ce rapport. Il contient un certain nombre de dispositions législatives, dont certaines ne sont pas reprises dans la proposition de loi. Pour quelle raison, monsieur le rapporteur, n'avez-vous pas retenu la création d'un comité de gouvernance ?

Les modalités d'identification des personnes concernées par le fichier ne figurent pas non plus dans le texte. Sur ce point, vous vous en remettez à un arrêté ou à un décret en écartant ainsi la représentation nationale. Le comité fait référence au NIR, l'identifiant dérivé du numéro de sécurité sociale, sur lequel la CNIL a émis d'importantes réserves. Vous nous assurez qu'elle y est à présent favorable, pourtant son site Internet fait état de ses réserves portant sur la création du fichier et l'utilisation du NIR.

**M. Michel Lejeune.** Je salue l'initiative du groupe Nouveau Centre et de Jean Dionis du Séjour qui nous permet de revenir sur le sujet particulièrement préoccupant du surendettement.

Il convient également de se pencher sur la question de l'assurance qui s'attache aux crédits revolving. La compagnie d'assurance, qui est souvent une succursale de la banque, refuse, la plupart du temps, d'assurer les personnes atteintes d'une grave maladie et dans l'incapacité de travailler en utilisant des méthodes particulièrement agressives. Elle leur demande par exemple des certificats médicaux libellés de telle manière que l'Ordre des médecins interdit de les distribuer, ou des documents de la CPAM datant de plus de dix ans – or la CPAM ne conserve pas ses archives au-delà de cette période. L'un de ces organismes d'assurance harcèle les emprunteurs au téléphone et appelle même leurs voisins, les chargeant de demander à la personne concernée de payer ce qu'elle doit à la banque ! Il serait bon qu'un groupe de travail effectue une étude approfondie sur ces questions.

**M. Kléber Mesquida.** L'augmentation de 15 % par an des cas de surendettement est très préoccupante car ils sont dus, le plus souvent, à une perte de revenus.

L'article 2 de la proposition de loi prévoit la création d'un répertoire national recensant les crédits accordés aux particuliers pour des besoins non professionnels. Or les établissements bancaires restreignent de plus en plus leur offre de prêts en direction des collectivités solvables et des entreprises individuelles, petits commerçants et artisans. Cela amène ces derniers à souscrire des crédits à la consommation à titre personnel pour satisfaire des besoins professionnels. Il faut que les particuliers puissent mettre en avant leurs arguments professionnels. C'est pourquoi il est nécessaire que l'accès au fichier leur soit réservé.

**M. Jean-Charles Taugourdeau.** Positif ou non, un fichier est toujours un fichier. En faisant croire au consommateur qu'on va le protéger, ne risque-t-on pas de le déresponsabiliser ? Ne vaut-il pas mieux laisser les organismes prêteurs faire leur travail – qui, je le rappelle, consiste à fabriquer de la dette ? Comment qualifier cette pratique qui consiste à écrire à une personne pour lui proposer une enveloppe de 2 000 euros sans préciser le taux du crédit ou en le mentionnant en caractères trop petits pour être lus ? Lorsqu'une personne laisse un billet de 500 euros sur la table et qu'une autre le prend, laquelle est responsable, laquelle est coupable ?

Nos collègues socialistes entendent protéger les consommateurs des démarches abusives. Sur ce point, nous sommes d'accord. Ils veulent également que l'emprunteur soit informé sur sa situation. Soit. Mais cela ne passe pas forcément par un fichier. Le concept de fichier passe toujours mal en France. Nous avons débattu longuement avant de décider de la création d'un fichier des empreintes ADN destiné à faciliter le dépistage des criminels. Ficher les consommateurs est une atteinte autrement plus grave à la liberté. Un artisan pourrait ainsi se retrouver à titre personnel dans le fichier de surendettement, tout comme une femme récemment divorcée et en proie à des difficultés financières.

Enfin, lorsque nous, législateurs, votons des taxes et des impôts, nous contribuons nous aussi à surendetter des personnes engagées dans des crédits par ailleurs.

Bref, nous devons faire preuve de prudence. Légiférons pour donner à nos concitoyens les moyens de résilier plus facilement certains abonnements. J'ai moi-même expérimenté à quel point il était difficile de mettre fin à un abonnement à Canal Plus ou à Orange.

**M. William Dumas.** Lors de la discussion en 2010 du projet de loi portant réforme du crédit à la consommation, nous avons regretté la place minime concédée au surendettement, mais nous avons fini par obtenir du Gouvernement qu'il réfléchisse à la mise en place d'un fichier positif.

Le président du Conseil économique, social et environnemental estime que 12 à 15 millions de Français ont des fins de mois difficiles. Pour avoir assisté à des commissions de surendettement, j'ai appris que le nombre de dossiers liés à un accident de la vie tend à diminuer tandis que celui dû à la souscription de crédits en cascade – les personnes recourent à un crédit revolving pour rembourser le crédit précédent – est de plus en plus élevé. Les chiffres sont éloquentes : 41 % des ménages qui souscrivent de tels crédits ont des revenus compris entre 1 000 et 1 750 euros, et 84 % des dossiers déposés portent en moyenne sur six crédits revolving. Dans mon département du Gard, nous avons examiné le dossier d'une personne qui en avait souscrit 51 !

Malgré les préconisations de la loi de 2010, plus de 50 % des ouvertures de crédit revolving ou de crédit renouvelable sont encore effectuées sur les lieux

de vente, sans le moindre conseil pour le consommateur et sans vérification approfondie de sa situation.

Monsieur le rapporteur, il faut aller plus loin en inscrivant dans votre proposition de loi que seul l'emprunteur est habilité à demander à la Banque de France de lui communiquer sa situation.

**M. Louis Guédon.** Nous connaissons tous des drames humains provoqués par le surendettement. Si le surendettement passif, causé par un accident de la vie, nécessite un soutien aux personnes concernées, l'endettement actif doit être encadré. Le texte qui nous est proposé prévoit la création d'un répertoire national recensant les crédits accordés aux particuliers. La confidentialité s'impose, quel qu'en soit le coût. Mais il faut insister davantage sur la responsabilité du prêteur, qui peut avoir deux positions contradictoires. À l'égard des entreprises créatrices d'emploi et de richesse nationale, il fait preuve parfois d'une certaine frilosité. S'agissant des particuliers, il ne peut s'abriter derrière l'impossibilité matérielle d'adopter la même conduite. Sa responsabilité est totale et entière dans le cas de situations financières désespérées qu'il a volontairement créées. Or le texte que nous examinons ne prend pas en compte cet aspect.

**M. Michel Lefait.** Je rappelle qu'en octobre 2010 le groupe SRC avait présenté une proposition de loi visant à encadrer les crédits à la consommation et à supprimer le crédit revolving. Ce texte proposait en outre d'instaurer un fichier positif recensant l'ensemble des encours des crédits et de mettre en place un crédit social universel distribué par la Banque postale. La création du fichier positif avait été refusée, tout comme l'amendement de notre groupe prévoyant la signature obligatoire des deux conjoints lors de la contraction d'un crédit. Cette obligation a été supprimée. Je propose de la réintroduire dans la proposition de loi.

**M. Alain Suguenot.** J'aurais volontiers voté l'article 1<sup>er</sup>, mais l'article 2 m'inquiète. Il précise que le répertoire national recense les crédits accordés aux personnes physiques pour des besoins non professionnels. Or ceux-ci n'existent pas. En effet, pour accorder un prêt à une personne représentant une entreprise individuelle, les banquiers demandent des garanties personnelles sachant parfaitement que les crédits sont destinés à des besoins professionnels. Cette disposition me paraît très dangereuse, car les bons banquiers appliqueront le règlement – certes au préjudice des emprunteurs – et les mauvais conserveront des pratiques détestables. La constitution d'un fichier m'inquiète également, en dépit des précautions prises. Enfin, je considère moi aussi que seul l'emprunteur doit pouvoir communiquer les éléments prévus dans le texte.

**Mme Jacqueline Maquet.** Depuis plusieurs années, les commissions de surendettement ne désemplissent pas. Pire, elles croulent sous les dossiers. Dans notre pays, 950 000 ménages sont surendettés et l'endettement moyen s'élève à 35 000 euros. Les études du CREDOC montrent que l'endettement est de plus en

plus souvent lié, non pas à des choix de consommation, mais au paiement de dépenses contraintes.

C'est dire la gravité de la situation. M. Jean-Paul Delevoye, président du Conseil économique, social et environnemental, l'a d'ailleurs confirmé récemment : 15 millions de Français sont à 50 ou à 150 euros près quand arrive la fin du mois. Ne devrions-nous pas envisager la suppression des crédits revolving ? Et travailler à renforcer le pouvoir d'achat de nos concitoyens ?

En outre, le décret du 20 décembre 2011 sur le barème des saisies sur salaire, plus restrictif que le précédent, fixe la part insaisissable du salaire à un montant équivalent au revenu de solidarité active (RSA), soit 466 euros, ce qui condamne les personnes endettées à la pauvreté – je rappelle que le seuil de pauvreté est fixé à 954 euros.

**Mme Marie-Lou Marcel.** L'exposé des motifs de la proposition de loi précise qu'il est naturel que les établissements de crédits « étudient avec précision la situation financière des souscripteurs et décident, en connaissance de cause, d'octroyer ou non le crédit qui leur est demandé ». Le problème n'est cependant pas là. La source du surendettement est souvent un accident de la vie. Lorsqu'une personne se retrouve au chômage, ses charges ne diminuent pas. Elle accumule alors une dette locative, avec le risque d'expulsion que cela comporte. C'est pour ne pas ajouter une catastrophe à une autre que cette personne emprunte. Face à cette situation, geler la dette fiscale pourrait être l'une de nos priorités.

En n'accordant pas de prêts au moment où les personnes en ont le plus besoin, les banques ont leur part de responsabilité. Cette carence pousse les personnes à s'adresser à des organismes qui leur proposent des prêts à taux prohibitifs. Elles entrent alors dans une spirale infernale.

La responsabilité incombe non pas à l'emprunteur mais aux établissements bancaires. C'est pourquoi il est nécessaire d'aller plus loin et de réviser la politique d'octroi des crédits en interdisant le crédit revolving, en réorganisant la politique de crédit des établissements bancaires, en mettant en place un système d'ajournement ou d'effacement de la dette fiscale, et en instaurant un fonds de garantie permettant de prendre en charge tout ou partie du loyer des personnes dont les revenus ont subi une importante diminution.

**M. Jean Proriol.** Nous avons transformé la Poste en établissement bancaire relevant pour une grande part du droit commun. Je suis donc surpris de la façon dont le rapporteur traite l'établissement. La Poste étant un service financier et bancaire comme les autres, pourquoi en faire un cas particulier ?

Comme Alain Suguenot, l'article 1<sup>er</sup> me convient mais l'article 2 ne me paraît pas acceptable.

**Mme Corinne Erhel.** Les chiffres témoignent en effet de l'aggravation de la situation sociale et économique des ménages. Les messages publicitaires

vantant l'apparente facilité d'accès aux crédits à la consommation, souvent d'un coût indécent, sont très nombreux. Il est indispensable de les réglementer. Quelles sont vos propositions concrètes en la matière, monsieur le rapporteur ?

**Mme Annick Le Loch.** À l'évidence le texte de Mme Christine Lagarde, qui avait vocation à réglementer la publicité en faveur des crédits à la consommation et à améliorer l'information du consommateur, n'est pas suffisant. Il faut donc aller plus loin. Nous approuvons les dispositions de la proposition de loi tendant à responsabiliser davantage les banques ou à créer un répertoire national des crédits – tout en sachant que le Gouvernement ne veut pas en entendre parler.

Comme le souhaite l'association UFC-Que choisir, ce répertoire permettra-t-il de connaître les détenteurs d'une carte de fidélité couplée à une carte de crédit renouvelable ? Le fichier aura-t-il des répercussions sur le coût du crédit ? Son instauration a-t-elle fait l'objet d'une étude d'impact ?

**M. le rapporteur.** On fait bien d'écouter les centristes lorsqu'ils parlent de la dette : ils suivent ces sujets depuis longtemps et ils ont souvent raison !

Prenons garde : en filigrane de notre débat, deux des plus grandes banques françaises, BNP Paribas et le Crédit agricole, déroulent leur argumentaire pour protéger des positions concurrentielles.

M. François Brottes, vous souhaitez, que seuls les particuliers aient accès aux données du répertoire national pour les présenter, le cas échéant, au prêteur. Je note que le groupe socialiste est favorable, sur le principe, à la création d'un tel répertoire et je suis tout disposé à examiner des amendements sur la question que vous soulevez. Cela dit, si l'on veut être à même d'engager la responsabilité de l'organisme prêteur, il faut que celui-ci ait accès à des données fiables. Pour nous, l'important est que l'on puisse établir que le prêteur a lui aussi eu connaissance de ces données, qu'il est de ce fait coresponsable et qu'il ne peut se retourner contre l'emprunteur. Nous pourrions, je pense, trouver un compromis sur ce point.

Bien que vous défendiez une position hostile à ce texte, M. Daniel Fasquelle, il me semble que le Gouvernement et le groupe UMP sont plus hésitants.

Peut-on raisonnablement soutenir que le répertoire constitue une menace pour les libertés publiques ? Le dispositif existe dans vingt-quatre pays, dont de grandes démocraties qui n'ont aucune leçon à recevoir de la France en la matière. Il est en place en Allemagne depuis 1927. Tous ces pays ont des autorités indépendantes de protection des données et l'on n'a observé aucun manquement aux libertés publiques. C'est un alibi invoqué par les banques ! Vous qui êtes, comme moi, si attentifs en la matière, vous n'êtes pas choqué que la BNP, le Crédit agricole ou d'autres banques détiennent chacune son petit fichier propriétaire, très peu contrôlé par la CNIL ; en revanche, vous vous inquiétez d'un

fichier dont la gestion serait confiée à la Banque de France et assortie de toute une série de garanties !

S'agissant de l'utilisation du NIR, sur laquelle le groupe UMP regrette que nous ne nous prononcions pas, nous avons mené une longue réflexion avec la CNIL. M. Jean Massot, conseiller d'État et membre de cette institution, a apporté en séance plénière la démonstration juridique que la question relève du domaine réglementaire.

Nous avons également saisi la CNIL par courrier pour savoir quelles ont été les dérives commerciales constatées en matière d'interconnexion. Elle n'a pas eu encore le temps de mener l'investigation mais, dans le dispositif belge, le plus proche de celui que nous préconisons, on a relevé très peu de plaintes à ce sujet.

Je précise aussi que ce ne sont pas 200 000 personnes mais 2,5 millions qui sont fichées au FICP et que seuls les établissements de crédit peuvent consulter ce fichier.

Vous souhaitez enfin que l'on prenne le temps d'évaluer les effets de la loi Lagarde. Mais cette loi laisse de toute façon des questions sans réponses. Entre autres faiblesses constitutives, elle prévoit par exemple que l'emprunteur fasse une déclaration sur sa situation personnelle. Or, on le sait, une personne aux abois est prête à raconter tout ce qu'on veut !

Je participais comme vous aux travaux législatifs sur le projet et je me rappelle que Mme Lagarde a pris la parole pour dire que la question du fichier positif était tranchée. Que l'on ne veuille pas faire de mal aux grandes banques à cause de leur situation actuelle, cela peut se défendre, mais que l'on ne renvoie pas à un groupe de travail un sujet qui a déjà été étudié pendant un an ! Le président Serge Poignant a raison de proposer de travailler à un consensus politique qui, à l'évidence, n'existe pas aujourd'hui. Mais, comme le dit M. Thierry Benoit, le projet est mûr et les études sur sa mise en œuvre sont d'une grande qualité. Certes, on peut le refuser, on peut vouloir protéger la BNP et le Crédit agricole...

**Mme Laure de La Raudière.** Alors que votre exposé était jusqu'à présent remarquable, vous dérapez...

**M. le rapporteur.** Pardonnez-moi de mettre de la passion à défendre ce que je pense, ma chère collègue !

De l'intervention de M. Pierre Gosnat, je retiens que le groupe GDR partage notre analyse de l'aggravation du surendettement en France. Je doute en revanche que l'on puisse encore isoler, comme l'ont fait plusieurs collègues, une catégorie de surendettement dû aux « accidents de la vie ». Le travail de fond que la Cour des comptes a mené à ce sujet montre à quel point certaines personnes sont structurellement exposées au surendettement lorsque la moindre difficulté survient.

L'association Crésus, pour sa part, a étudié la situation de 47 590 ménages sur une période de 18 mois, de juillet 2010 à décembre 2011, pour un encours de crédit total de 2 milliards d'euros. Dans 78 % des cas, les personnes présentant un dossier ont déjà plus de huit crédits. Le problème, ce n'est pas l'accident de la vie, le divorce, etc., c'est l'octroi de crédit lui-même : pourquoi leur avoir accordé un neuvième crédit ?

Du reste, la Banque de France a respecté l'injonction de la Cour des comptes et a cessé de recourir à cette typologie dans son rapport de 2011.

Je partage l'avis de M. Jean Gaubert : il ne faut pas soutenir la consommation de manière factice. S'agissant de la demande centrale du groupe socialiste, la limitation de l'accès au répertoire national aux seuls emprunteurs, je répète que je suis ouvert aux amendements et j'invite mes collègues à ne pas se réfugier dans une stratégie de groupe de travail.

*Errare humanum est, perseverare diabolicum*, me dit Mme Laure de La Raudière. Mais qui est le plus diabolique en l'espèce ? Moi-même, en défendant de façon quelque peu obsessionnelle ma proposition, ou le groupe UMP, qui garde le pied sur le frein ?

Je vous donne acte d'avoir été constante dans vos réserves au sujet d'un fichier positif, contrairement à M. Daniel Fasquelle dont la position a évolué. Vous notez néanmoins, avec raison, qu'un tel fichier permettrait d'élargir le crédit. En effet, la prudence des banques serait moindre si celles-ci avaient accès aux informations sur la totalité de l'endettement de l'emprunteur. Aujourd'hui, 40 % des Français n'ont contracté aucun emprunt. C'est une proportion bien supérieure à la moyenne européenne.

Il est exact, Mme Frédérique Massat, que le rapport Constans n'a pas été rendu public par le ministère de l'économie, qui en était le commanditaire, mais les parlementaires on pu en prendre connaissance. C'est un document remarquable qui rend caduque la demande de constitution d'un groupe de travail technique, même si un travail politique reste à accomplir entre nous. Quant à l'idée d'un comité de gouvernance, elle pourrait faire l'objet d'un excellent amendement socialiste !

Le rapport Constans aborde également la question de l'utilisation du NIR, dont il est maintenant clair qu'elle relève du domaine réglementaire.

Tout en se rangeant à l'opinion de M. Daniel Fasquelle, M. Michel Lejeune me demande de m'attaquer aussi aux compagnies d'assurance. Je lui répondrai qu'il est déjà difficile de faire bouger les lignes dans le monde de la banque comme je m'y emploie depuis dix ans et que nous passerons au secteur de l'assurance dans un second temps ! Cela étant, il a tout à fait raison au sujet des documents médicaux que les assurances demandent pour limiter l'accès au crédit.

Je suis disposé à examiner de plus près la question, soulevée par M. Kléber Mesquida, des crédits à la consommation que des commerçants ou artisans sont parfois amenés à contracter pour des besoins professionnels.

À M. Jean-Charles Taugourdeau, que l'idée d'un fichier national semble effrayer, je rappelle qu'il y a déjà des fichiers partout. Il ne s'agit pas de savoir si nous serons fichés ou non, mais de savoir comment nous le serons. Le Crédit agricole n'a pas attendu la décision du législateur pour créer son propre fichier de particuliers !

**M. Jean-Charles Taugourdeau.** Toute entreprise tient un fichier de ses clients !

**M. le rapporteur.** Par un immobilisme bien français, ne favorisons-nous pas le développement de fichiers bien moins contrôlés que ne le serait le dispositif que je propose ? Préfère-t-on une multiplicité de petits fichiers propriétaires ou un fichier géré par un service public de prévention du surendettement ?

Tout en se montrant assez favorable à l'idée d'un fichier positif, M. William Dumas reprend la position du groupe socialiste.

Pour avoir partagé avec lui plusieurs combats – notamment au sujet de l'HADOPI –, je comprends la méfiance d'Alain Suguenot vis-à-vis de la notion de fichier. Je le renvoie néanmoins aux réponses que j'ai faites précédemment à ce sujet.

S'il est exact, Mme Marie-Lou Marcel, que la question du surendettement est corrélée à celle du pouvoir d'achat, il n'est plus possible en revanche de soutenir que les accidents de la vie ont un rôle déterminant. Les travaux de fond de la Cour des comptes et de l'association Crésus, notamment, invalident cette thèse.

Votre remarque est juste, M. Jean Proriot : la Banque postale est désormais un service bancaire banalisé et il n'y a plus lieu de parler des « services financiers de La Poste ». Si vous déposez un amendement en ce sens, votre rapporteur l'examinera avec bienveillance.

Le dispositif de la proposition de loi ne concerne pas les cartes de fidélité, Mme Annick Le Loch : il vise les crédits « actifs » et non les crédits potentiels.

Par ailleurs, l'instauration d'un répertoire national donnera aux banques une visibilité qu'elles n'ont pas aujourd'hui, ce qui devrait les amener à être un peu plus audacieuses et à réduire le coût du crédit.

Concernant les publicités qui banalisent le recours au crédit, Mme Corinne Erhel, je pense que la loi Lagarde, sous cet aspect comme sous beaucoup d'autre, a eu des effets positifs.

**M. le président Serge Poignant.** Je vous remercie d'avoir répondu à chaque intervenant, car le sujet n'est pas simple. Pour ma part, je pense que l'on

résoudrait déjà bien des difficultés en rendant obligatoire la signature des deux conjoints pour la souscription d'un emprunt.

**M. Jean-Yves Le Bouillonnet.** Lors de la célébration d'un mariage, le maire est tenu de rappeler aux époux que, aux termes du code civil, « chacun des époux a pouvoir pour passer seul les contrats qui ont pour objet l'entretien du ménage ou l'éducation des enfants » et que « toute dette ainsi contractée par l'un oblige l'autre solidairement ».

*La Commission passe à l'examen des articles.*



## II.— EXAMEN DES ARTICLES

### *Article 1<sup>er</sup>*

(article L. 311-10-2 [nouveau] du code de la consommation)

#### **Obligation pour le prêteur d'examiner la solvabilité de l'emprunteur**

Les établissements de crédit qui n'examinent pas attentivement la solvabilité de leurs clients ont une large part de responsabilité dans le surendettement de ceux-ci.

Aussi votre rapporteur considère qu'il est opportun de responsabiliser les établissements de crédit. Comme l'Assemblée nationale en avait exprimé le souhait en adoptant lors des débats sur la loi du 1<sup>er</sup> août 2003 de programmation pour la ville et la rénovation urbaine, un amendement exactement identique à l'article 1<sup>er</sup> de la présente proposition de loi, et supprimé par le Sénat, il faut que le juge puisse refuser d'ordonner des procédures de recouvrement forcé à l'encontre d'un emprunteur si le prêteur n'a pas contrôlé la solvabilité de son client avant d'accorder son prêt.

L'article 1<sup>er</sup> de la présente proposition de loi crée un article L. 311-10-2 nouveau dans le code de la consommation, complétant ainsi la section consacrée aux explications fournies à l'emprunteur et à l'évaluation de sa solvabilité, au sein du chapitre consacré au crédit à la consommation, seul concerné par ce dispositif. Il s'agit d'appliquer à l'égard des particuliers la notion de « soutien abusif » dégagée par la jurisprudence dans le cadre des rapports entre les banques et les entreprises.

Conformément à ce nouvel article, le prêteur qui a accordé un crédit sans s'être préalablement informé de la situation de solvabilité de l'emprunteur, et notamment de sa situation d'endettement global et de ses revenus, ne peut exercer de procédure de recouvrement à l'encontre de l'emprunteur défaillant, ou de toute personne physique ou morale s'étant portée caution.

Certes la procédure encadrant la conclusion du contrat de crédit a été renforcée par la loi n° 2010-737 du 1<sup>er</sup> juillet 2010 portant réforme du crédit à la consommation. L'article L. 311-13 dispose en effet que le contrat accepté par l'emprunteur ne devient parfait qu'à la double condition que ledit emprunteur n'ait pas usé de sa faculté de rétractation et que le prêteur ait fait connaître à l'emprunteur sa décision d'accorder le crédit, dans un délai de sept jours. Il faut toutefois aller plus loin dans la responsabilisation du prêteur, c'est l'objet de ce nouvel article.

Ces dispositions ne s'appliquent pas en cas de fraude, c'est-à-dire si l'emprunteur a, en connaissance de cause, fait des fausses déclarations ou remis des documents inexacts en vue d'obtenir un crédit.

Le dispositif de cet article est incitatif : il n'empêche pas les établissements de crédits de prendre les risques commerciaux qu'ils jugent opportuns et dont ils savent calculer le coût, mais tend à les responsabiliser en les incitant à s'assurer de la solvabilité de leur client, l'institution du répertoire prévu par l'article 2 de la proposition devant par ailleurs leur en donner les moyens.

\*  
\* \*

*La Commission est saisie des amendements CE 1 et CE 2 de M. Jean-Pierre Decool.*

**M. Jean-Pierre Decool.** Je propose, par l'amendement CE 1, que l'obligation d'information sur la solvabilité de l'emprunteur soit cantonnée aux possibilités dont dispose le prêteur.

Il convient également de prévoir le cas où les documents fournis par l'emprunteur sont incomplets. C'est le sens de l'amendement CE 2.

**M. le rapporteur.** L'expression « dans la limite de ses possibilités » me semble juridiquement trop vague pour que je puisse donner un avis favorable à l'amendement CE 1.

Avis favorable, en revanche, pour l'amendement CE 2.

*La Commission rejette l'amendement CE 1.*

*Elle adopte ensuite l'amendement CE 2.*

*Puis elle rejette l'article 1<sup>er</sup>.*

## *Article 2*

(article L. 313-6-1 [nouveau] du code monétaire et financier)

### **Création d'un répertoire national des crédits aux particuliers**

Pour examiner la solvabilité des personnes qui demandent des prêts, les établissements de crédits ont besoin d'informations fiables. Ils peuvent certes les recueillir auprès de la personne qui sollicite un emprunt, au besoin en lui faisant signer une déclaration sur l'honneur. Toutefois, certains emprunteurs, de bonne foi ou non, omettent de leur déclarer certaines formes de prêts. Aussi les établissements de crédit utilisent-ils quatre procédés de sélection de leurs clients : le FICP, les répertoires d'encours de crédits internes, les répertoires commerciaux et le *credit scoring*.

Si l'établissement de crédit compte déjà le demandeur de prêt parmi ses clients, il dispose sur lui d'informations précises. À ce titre, les grandes banques commerciales ont un avantage sur les établissements de crédit spécialisé : elles peuvent recouper diverses informations (gestion du compte courant, encours de crédit immobilier etc.) pour cerner mieux la solvabilité de leurs clients. Cet avantage est renforcé depuis que la CNIL autorise plusieurs établissements de crédits appartenant à un même groupe et partageant éventuellement le même réseau commercial à mutualiser les informations qu'ils détiennent sur leurs clients respectifs. Lors de sa séance du 16 novembre 2006, elle a autorisé l'instauration d'échanges d'informations entre les sociétés Cetelem et Cofinoga filiales de la BNP Paribas, afin de lutter contre les tentatives d'obtentions irrégulières de crédit, ainsi que de prévenir des impayés dans le cadre des ouvertures de comptes. Ces autorisations font suite à celles délivrées le 8 septembre 2005 aux sociétés Finaref et Sofinco, toutes deux filiales du groupe Crédit agricole, qui avaient consacré la possibilité de partager des informations à des fins de prévention des impayés au sein d'un groupe bancaire. Dans les deux cas, les échanges d'informations bénéficient indirectement aux filiales spécialisées dans le crédit à la consommation détenues à 100 % par l'un des acteurs de l'échange, ainsi qu'aux établissements bancaires et financiers leur ayant confié la gestion de leurs crédits à la consommation.

La CNIL a retenu cinq éléments pour autoriser ces échanges :

- la légitimité de la finalité consistant à prévenir la fraude et les impayés ;
- le caractère ponctuel de l'échange d'informations entre les bénéficiaires de l'échange qui ne crée pas de base centralisée et ne permet pas un enrichissement des fichiers clients respectifs ;
- le caractère limité de l'échange qui intervient uniquement entre des sociétés spécialisées dans le crédit à la consommation et soumises au secret bancaire ;
- l'existence d'une communauté de risque financier, se traduisant dans le dernier cas d'espèce par l'exercice d'un contrôle effectif de la société Cetelem sur la société Cofinoga ;
- l'autorisation explicite du client de partager des informations couvertes par le secret bancaire par le biais d'une clause particulière de l'offre de crédit, insérée dans la zone de signature, précisant les finalités et les bénéficiaires de l'échange.

Le *credit scoring*, procédé informatique permettant d'évaluer le risque d'insolvabilité d'un client potentiel, a les mêmes conséquences. Il repose sur une formule de calcul des capacités d'endettement des particuliers, prenant en compte le degré de fiabilité des informations qu'ils fournissent. L'évaluation du risque d'insolvabilité détermine ensuite le taux d'intérêt qui permet de couvrir le risque. Si ce taux est supérieur au taux d'usure, le prêt est refusé. Ainsi, le taux

des intérêts destinés à couvrir le risque d'impayé représente 0,5 à 3,5 %, s'établissant en moyenne à 1,5 %. De même, quand le montant total des intérêts est inférieur aux frais fixes, le prêt n'est généralement pas accordé.

Ce système, qui exclut, sur des critères souvent discriminants (âge, département de résidence, profession, etc), 40 % de nos concitoyens de l'accès au crédit à la consommation ne suffit pas à prévenir un nombre important d'incidents de paiement. En outre, le développement de fichiers propriétaires au sein de chaque groupe bancaire entretient une forme d'opacité contraire à l'efficacité et à l'équité du système de distribution du crédit aux particuliers.

L'idée d'une centrale « positive », a quant à elle fait ses preuves dans la plupart des pays d'Europe. Seuls trois pays, la Grèce, le Danemark et la Finlande ne comptent qu'un fichier négatif, privé. Onze autres États ont mis en œuvre des fichiers positifs *et* négatifs, privés dans neuf cas sur onze. Certains sont gérés par des sociétés commerciales qui vendent leurs bases de données, comme c'est notamment le cas en Grande-Bretagne. Dans d'autres cas, il peut s'agir aussi d'associations interprofessionnelles, dont les membres mutualisent leurs informations.

L'expérience belge, la plus récente, est particulièrement intéressante. La loi du 10 août 2001 vise à prévenir le surendettement en obligeant les prêteurs à consulter une centrale « positive », sous peine de sanction. La centrale belge est exhaustive : elle recense, pour tous les crédits des particuliers, leur montant, leur durée, la périodicité et le montant des remboursements et les remboursements anticipés. Elle s'avère simple d'usage : les données y sont inscrites dans les deux jours qui suivent la signature du contrat et consultables sur des sites internet ou extranet sécurisés. La consultation des fichiers « négatif » et « positif » étant payante (0,50 euro), le système belge génère 4 millions d'euros de recettes par an, ce qui suffit à couvrir ses besoins de fonctionnement. Bien entendu, le fonctionnement du fichier préserve la vie privée de ceux qui y sont inscrits : les informations nominatives y sont réduites au minimum nécessaire, et le fonctionnement du fichier positif est surveillé par un conseil d'accompagnement de sept membres.

Cette expérience est concluante et pourrait inspirer la mise en place d'un tel système en France, comme les Français le souhaitent depuis longtemps : l'enquête publiée par la SOFRES en 2003 montrait que 91 % des personnes interrogées estimaient qu'un tel fichier serait une bonne chose, 93 % qu'il permettrait de protéger les consommateurs contre le recours excessif au crédit et 81 % qu'il faciliterait l'accès des jeunes actifs au crédit à la consommation. La finalité du dispositif proposé est donc très claire : prévenir le surendettement.

L'article 2 de la présente proposition de loi tend à instaurer un répertoire recensant, pour chaque particulier, l'ensemble de ses crédits en cours, afin d'améliorer la prévention du surendettement. Il insère à cette fin une nouvelle sous-section au code monétaire et financier, après celle consacrée au

« *fichier national recensant les incidents de paiement caractérisés liés aux crédits accordés aux personnes physiques pour des besoins non professionnels* » (FICP), créé par la loi n° 89-1010 du 31 décembre 1989.

Le premier alinéa du nouvel article L. 313-6-1 (**alinéa 4**) instaure un répertoire dont le fonctionnement serait comparable à celui du FICP, mais qui recenserait tous les crédits accordés aux personnes physiques pour des besoins non professionnels.

Le champ de ce répertoire est donc plus large que celui du crédit à la consommation, puisqu'en vertu de l'article L. 313-1 du code monétaire et financier, constitue une opération de crédit « tout acte par lequel une personne agissant à titre onéreux met ou promet de mettre des fonds à la disposition d'une autre personne ou prend, dans l'intérêt de celle-ci, un engagement par signature tel qu'un aval, un cautionnement, ou une garantie. Sont assimilés à des opérations de crédit, le crédit-bail, et, de manière générale, toute opération de location assortie d'une option d'achat ».

Ce répertoire est confié à la Banque de France, ce qui est un élément essentiel du dispositif, afin de ne pas laisser le champ libre aux marchands d'informations : un répertoire public aura de grandes chances d'éviter le développement de fichiers privés, notamment en occupant le marché et en décourageant ainsi les initiatives privées, qui offriraient moins de garanties, alors que des demandes en ce sens sont régulièrement présentées à la CNIL.

Le répertoire serait soumis aux dispositions de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, notamment à son chapitre V concernant les obligations incombant aux responsables de traitement et aux droits des personnes à l'égard des traitements de données à caractère personnel. De nombreuses garanties sont ainsi apportées d'autant que la CNIL dispose d'importants pouvoirs de contrôle et de sanction renforcés depuis 2004. L'essentiel des objections formulées à l'encontre de la centrale de crédit, relatives à la protection de la vie privée et des données personnelles, est ainsi sans objet. En outre, les infractions aux dispositions de ladite loi sont prévues et réprimées par les articles 226-16 à 226-24 du code pénal, qui les punit de cinq ans d'emprisonnement et de 300 000 euros d'amende.

Conformément au deuxième alinéa du nouvel article L. 313-6-1 (**alinéa 5**), les établissements de crédits seraient tenus de déclarer à la Banque de France les principales caractéristiques des crédits accordés à chaque emprunteur, et notamment le montant, le taux effectif global et l'échéancier de remboursement, ainsi que chaque modification des conditions de ce crédit.

Seules à alimenter ce fichier, les banques, banques mutualistes, coopératives, caisses d'épargne et de prévoyance, caisses de crédit municipal, sociétés financières habilitées à effectuer des opérations de banques sont seules à pouvoir le consulter : la liste est volontairement limitée, afin d'exclure, comme c'est le cas en Allemagne, une ouverture du fichier non seulement aux

établissements de crédits et assimilés, mais également aux entreprises de vente à distance, aux opérateurs de télécommunications (mobiles et fixes) et aux sociétés de fourniture d'énergie (électricité, gaz, etc.). Il est hors de question d'admettre une acception large de la notion « d'intérêt légitime » qui est naturellement source de dérives.

L'**alinéa 6** fixe une limite à la conservation de ces données, celle de la durée d'exécution du contrat.

En vertu de l'**alinéa 7**, la Banque de France est seule habilitée à centraliser ces informations, comme elle est déjà seule à le faire pour les incidents de paiement, ce qui est une mesure de protection importante, appropriée à la sensibilité de ces données.

De plus, il est rappelé que les établissements de crédit et les services financiers visés ne peuvent consulter ce fichier à d'autres fins que l'examen de la solvabilité du souscripteur. À cette fin, la Banque de France devra consolider les données déclarées par eux avant de leur en permettre la consultation, afin d'éviter toute utilisation commerciale du fichier positif.

La dernière phrase de cet alinéa précise, en complément, que ces établissements ne peuvent en aucun cas conserver les informations ainsi obtenues dans un fichier automatisé, et pourront donc seulement se ménager la preuve de la consultation du fichier afin de pouvoir la fournir en cas de contentieux.

L'**alinéa 8** délie la Banque de France du secret professionnel pour lui permettre de diffuser les données nominatives du nouveau répertoire national des crédits aux établissements précités. Garantie essentielle, cette diffusion ne pourra se faire sans l'accord écrit préalable du souscripteur.

L'**alinéa 9** institue le principe de nouvelles infractions pénales en cas de remise à un tiers d'une copie des informations contenues dans le répertoire, la demande de remise de ces données ainsi que l'accès au registre par des personnes non autorisées. Les sanctions à l'encontre de ces infractions sont renvoyées à un décret en Conseil d'Etat.

L'**alinéa 10** renvoie à un arrêté du ministre des finances la fixation des modalités de collecte, d'enregistrement, de conservation et de consultation de ces données. Ce règlement ne peut être pris qu'après avis de la CNIL et du comité consultatif du secteur financier (CCSF).

L'**alinéa 11** confère à l'Institut d'émission des départements d'outre-mer, en liaison avec la Banque de France, les attributions dévolues à celle-ci par le présent article.

Dans le but d'amortir les investissements consentis pour la mise en place du répertoire, l'**alinéa 12** prévoit la facturation des consultations du

répertoire à la charge des utilisateurs que sont les établissements de crédit. La tarification des consultations est renvoyée à un décret en Conseil d'Etat.

**L'alinéa 13** prévoit un délai de 18 mois pour la mise en œuvre du répertoire. Il s'agit d'un délai raisonnable compte tenu du travail effectué par le comité de préfiguration qui doit servir pour la rédaction du cahier des charges du futur appel d'offres. A titre d'illustration, la centrale belge a été mise en place 22 mois après le vote de la loi de 2001.

Enfin, le **dernier alinéa** prévoit que les conditions d'application de cet article seront déterminées par décret en Conseil d'État.

Au vu des avantages décisifs que la constitution d'un tel répertoire apporterait pour la prévention du surendettement, et des garanties appropriées en ce qui concerne la protection de la vie privée, votre rapporteur vous invite à marquer clairement l'engagement de l'Assemblée nationale sur cette question cruciale, cette proposition pouvant naturellement être améliorée au fil de la navette parlementaire.

\*

\* \*

*La Commission rejette l'article 2.*

**M. Jean Gaubert.** Le groupe socialiste travaille depuis longtemps sur le surendettement. Notre abstention sur ce texte ne doit pas être comprise comme une abstention de refus : notre vote sera fonction du sort réservé à l'amendement que nous nous sommes engagés à présenter.

*La Commission rejette l'ensemble de la proposition de loi. En conséquence, aux termes de l'article 42 de la Constitution, la discussion en séance publique aura lieu sur le texte initial de cette proposition de loi.*



## TABLEAU COMPARATIF

Dispositions en vigueur	Texte de la proposition de loi	Texte adopté par la Commission
<p><b>Code de la consommation</b></p> <p>Livre III : Endettement Titre I<sup>er</sup> : Crédit Chapitre I<sup>er</sup> : Crédit à la consommation Section 4 : Explications fournies à l'emprunteur et évaluation de sa solvabilité</p> <p><i>Art. L311-10.</i> – Lorsque la conclusion d'une opération mentionnée à l'article L. 311-2 donne droit, ou peut donner droit, à titre gratuit, immédiatement ou à terme, à une prime en nature de produits ou biens, la valeur de cette prime ne peut être supérieure à un seuil fixé par arrêté du ministre chargé de l'économie.</p>	<p><b>Proposition de loi tendant à prévenir le surendettement</b></p> <p>Article 1<sup>er</sup></p> <p>Après l'article L. 311-10-1 du code de la consommation, il est inséré un article L. 311-10-2 ainsi rédigé :</p> <p>« <i>Art. L. 311-10-2.</i> – Le prêteur qui a accordé un crédit sans s'être préalablement informé de la situation de solvabilité de l'emprunteur, et notamment de sa situation d'endettement global et de ses revenus, ne peut exercer de procédure de recouvrement à l'encontre de l'emprunteur défaillant, ou de toute personne physique ou morale s'étant portée caution, sauf si l'emprunteur a, en connaissance de cause, fait des fausses déclarations ou remis des documents inexacts en vue d'obtenir un crédit. »</p>	<p>Article 1<sup>er</sup></p> <p><i>(Rejeté)</i></p>

Dispositions en vigueur	Texte de la proposition de loi	Texte adopté par la Commission
<b>Code monétaire et financier</b>	Article 2	Article 2
Livres III : Les services Titre I <sup>er</sup> : Les opérations de banques et les services de paiement Chapitre III : Crédits Section 1 : Dispositions générales Sous-section 3 : Fichier des incidents de paiement caractérisés	Après l'article L. 313-6 du code monétaire et financier, il est inséré une sous-section 4 ainsi rédigée :	<i>(Rejeté)</i>
<i>Art. L. 313-6.</i> – Les règles relatives au fichier des incidents de paiement caractérisés sont fixées par les articles L. 333-4 et L. 333-5 du code de la consommation, ci-après reproduits : (...)	« <i>Sous-section 4</i>	
	« <i>Répertoire national des crédits aux particuliers pour des besoins non professionnels</i>	
	« <i>Art. L. 313-6-1.</i> – Il est institué un répertoire national recensant les crédits accordés aux personnes physiques pour des besoins non professionnels. Ce fichier est géré par la Banque de France. Il est soumis aux dispositions de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés.	
	« Les établissements de crédit visés par le livre V du présent code ainsi que les services financiers de La Poste sont tenus de déclarer à la Banque de France les principales caractéristiques des crédits accordés à chaque emprunteur, et notamment le montant, le taux effectif global et l'échéancier de remboursement. Les établissements prêteurs transmettent à la Banque de France les modifications des conditions du crédit.	
	« L'inscription est conservée pendant toute la durée d'exécution du contrat.	
	« La Banque de France est seule habilitée à centraliser les informations visées au premier alinéa. Les établissements de crédit et les services financiers susvisés ne peuvent consulter ce fichier à d'autres fins que l'examen de la solvabilité du souscripteur. Ils ne peuvent en aucun cas conserver les informations ainsi obtenues dans un	

**Dispositions en vigueur**

**Texte de la proposition de loi**

**Texte adopté par la Commission**

fichier automatisé.

« La Banque de France est déliée du secret professionnel pour la diffusion, aux établissements de crédit et aux services financiers susvisés, des informations nominatives contenues dans le fichier à la demande de ceux-ci avec l'accord écrit préalable du souscripteur.

« La remise à un tiers d'une copie des informations contenues dans le registre ainsi que la demande de remises de données contenues dans le registre ou l'accès à ce dernier par des personnes non autorisées à le consulter sont passibles de sanctions pénales précisées par décret en Conseil d'État.

« 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.

« 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.

« Le coût de création et consultation de ce répertoire sera réparti sur les utilisateurs de ce dernier selon des modalités fixées par décret en Conseil d'État.

« Ce registre national des crédits aux particuliers entre en vigueur dans un délai maximum de dix-huit mois après la promulgation de la loi n° du                    tendant à prévenir le surendettement.

« Des décrets en Conseil d'État déterminent les conditions d'application de cet article. »



## **AMENDEMENTS EXAMINÉS PAR LA COMMISSION**

**Amendement CE 1 présenté par Mmes et MM. Jean-Pierre Decool, Patrice Calmégane, Pascale Gruny, Jacques Groperrin, Thierry Lazaro, Philippe Vitel, Philippe Armand Martin, Lionnel Luca, Jacques Remiller, Christian Vanneste, Véronique Besse, Dominique Souchet, Gérard Menuel, Michel Sordi, Gabrielle Louis Carabin :**

### *Article 1<sup>er</sup>*

À l'alinéa 2, après le mot : « informé », insérer les mots : « , dans la limite de ses possibilités, »..

**Amendement CE 2 présenté par Mmes et MM. Jean-Pierre Decool, Patrice Calmégane, Pascale Gruny, Jacques Groperrin, Thierry Lazaro, Philippe Vitel, Philippe Armand Martin, Lionnel Luca, Jacques Remiller, Christian Vanneste, Véronique Besse, Dominique Souchet, Gérard Menuel, Michel Sordi et Gabrielle Louis Carabin :**

### *Article 1<sup>er</sup>*

À l'alinéa 2, après le mot : « documents », insérer les mots : « incomplets ou ».



## LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

### **CNIL**

- **Mme Sophie Nerbonne**, directrice adjointe des affaires juridiques, internationales et de l'expertise
- **Mme Aurélie Banck**, juriste en charge du secteur bancaire
- **M. Geoffroy Sigrist**, attaché parlementaire

### **Carrefour**

- **M. Pierre-Alexandre Teulié**, secrétaire général

### **Consommation Logement Cadre de vie (CLCV)**

- **Mme Reine-Claude Mader**, présidente
- **Mme Sandrine Perrois**, juriste

### **Comité consultatif du secteur financier (CCSF)**

- **M. Emmanuel Constans**, président
- **Mme Laure Becqué-Corcors**, rapporteure

### **Experian**

- **M. Thomas de Bourayne**, président d'Experian France
- **M. Richard Boutet**, directeur du secteur public

### **BNP Paribas**

- **M. Thierry Laborde**, directeur général de BNP Paris Personal Finance – Cetelem)
- **M. François Langlois**, directeur des relations institutionnelles de BNP Paribas Personal Finance
- **M. Nicolas Pécourt**, directeur des relations institutionnelles de Crédit Agricole Consumer Finance
- **M. Guillaume Labbez**, directeur conseil de Boury et associés
- **M. Philippe Dumont**, directeur général de Crédit Agricole Consumer Finance

**UFC-Que Choisir**

- **M. Cédric Musso**, directeur des relations institutionnelles
- **M. Maxime Chipoy**, chargé de mission finances

**FBF (Fédération bancaire de France)**

- **M. Pierre Bocquet**, directeur du département banque de détail et banques à distance
- **M. Guillaume Soler**, conseiller chargé du surendettement
- **Mme Séverine de Comprégnac**, directrice des relations institutionnelles

**CRESUS**

- **M. Jean-Louis Kiehl**, directeur
- **M. Aristide Luneau**, consultant

**Conseil national des barreaux**

- **M. Didier Couret**, membre du Conseil national des barreaux, ancien bâtonnier de Poitiers
- **Mme Françoise Louis**, responsable des relations avec les pouvoirs publics, Conseil national des barreaux