

JUIN 2015

**FICHER POSITIF
ET
PRÉVENTION DU SURENDETTEMENT**

RAPPORT DU PRÉSIDENT DU GROUPE DE TRAVAIL

Emmanuel Constans, président du Comité consultatif du secteur financier

« Aucune représentation ou reproduction, même partielle, autre que celles prévues à l'article L. 122-5 2° et 3° a) du Code de la propriété intellectuelle ne peut être faite de la présente publication sans l'autorisation expresse du Secrétariat général du Comité consultatif du secteur financier ou, le cas échéant, sans le respect des modalités prévues à l'article L. 122.10 dudit code. »

© Secrétariat général du Comité consultatif du secteur financier – 2015



JUIN 2015

SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	5
CHAPITRE 1. ANALYSE DES ARGUMENTS DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL... 7	
1.1. Une décision novatrice dans sa sévérité.....	7
1.2. Les exigences du principe de proportionnalité.....	9
1.3. La faiblesse des marges de manœuvre pour la création d'un fichier positif.....	12
1.4. Les difficultés non résolues.....	14
CHAPITRE 2. PROPOSITION DE FICHER POSITIF « D'ALERTE »..... 15	
2.1. Présentation de l'ODMEC.....	15
2.2. Discussion du projet.....	18
CHAPITRE 3. PROPOSITION D'« ENRICHISSEMENT » DU FICP..... 21	
3.1. Présentation de la proposition de l'ASF.....	21
3.2. Discussion de la proposition.....	24
CHAPITRE 4. AUTRES PROPOSITIONS..... 27	
4.1. L'utilisation des relevés de compte bancaire dans l'analyse de la solvabilité.....	27
4.2. La mise en place d'un Outil d'aide à la décision d'emprunter.....	28
CONCLUSION..... 31	
A. Sur l'analyse des arguments du Conseil Constitutionnel.....	31
B. Sur les deux propositions étudiées.....	32
C. Le FICP « enrichi » présente également des inconvénients spécifiques.....	34
ANNEXES..... 39	

ANNEXES

Annexe 1 : Lettre de mission.....	41
Annexe 2 : Composition du groupe de travail.....	47
Annexe 3 : Présentation de la proposition du Crédit Mutuel relative à l'ODMEC.....	49
Annexe 4 : Analyse d'impact de l'ODMEC.....	75
Annexe 5 : Présentation de la proposition de l'ASF relative à l'enrichissement du FICP.....	83
Annexe 6 : Étude complémentaire de l'ASF – ATHLING.....	105
Annexe 7 : Proposition de la Banque de France relative à l'utilisation des relevés de compte bancaire.....	131
Annexe 8 : Présentation de la proposition de CRÉSUS relative à un outil d'aide à la décision d'emprunter.....	145

Introduction

Par lettre du 1^{er} août 2014¹, le ministre des Finances et des Comptes publics a demandé au Président du Comité consultatif du secteur financier de présider un groupe de travail sur les conséquences à tirer de la décision du Conseil constitutionnel déclarant non conformes à la Constitution les dispositions de la loi relative à la consommation qui créaient un registre national des crédits aux particuliers (ou « fichier positif »).

Comme le Ministre le souhaitait, toutes les parties prenantes au débat sur le « fichier positif » ont été associées aux travaux du groupe : deux parlementaires (un seul, M. Razzy Hammadi, député, a pu effectivement participer à la première phase des travaux), des représentants de la CNIL, de la Banque de France, de la Direction des affaires juridiques des ministères économiques et financiers, de la Direction générale du Trésor et de la Direction générale de la Concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) ainsi que des représentants des établissements de crédit, du commerce, des associations de consommateurs et des associations familiales et de lutte contre l'exclusion².

Pendant la première phase de ces travaux, de septembre à novembre 2014, au cours de quatre réunions qui ont donné lieu à de riches débats, le groupe a approfondi l'analyse et les arguments juridiques de la décision du Conseil Constitutionnel. L'objectif était de savoir s'il existe, d'un point de vue juridique, des marges de manœuvre permettant la mise en place d'un registre des crédits aux particuliers en France et, si oui, sous quelles conditions juridiques et selon quelles caractéristiques.

La participation personnelle de Monsieur Jean MAÏA, Conseiller d'État, Directeur des Affaires juridiques des ministères économiques et financiers, à l'ensemble des débats a été particulièrement précieuse. Ces débats ont fait de nouveau apparaître un fort clivage entre partisans et opposants au « fichier positif », aussi bien parmi les représentants des associations que parmi ceux des établissements de crédit.

¹ Cf Annexe 1 : Lettre de mission

² Cf Annexe 2 : Composition du groupe de travail

La seconde phase des travaux du groupe a permis, au cours de cinq réunions de janvier à mars 2015, d'examiner deux voies possibles : d'une part sur la base d'une proposition du Crédit Mutuel, la mise en place d'un fichier positif « d'alerte » et, d'autre part, sur la base d'une proposition de l'Association française des sociétés financières (ASF), un ensemble de mesures d'« enrichissement » du Fichier des incidents de remboursement des crédits aux particuliers (FICP).

Enfin, le groupe de travail a évoqué, sans les examiner de façon approfondie, deux autres propositions destinées à renforcer la prévention du surendettement : une proposition de la Banque de France concernant le recours aux derniers relevés de compte bancaire mensuels en tant que pièce justificative et une proposition de fichier positif « volontaire » de la part de l'association CRÉSUS.

Les conclusions présentées sous sa responsabilité par le président du groupe à l'issue de chacune des deux phases des travaux ont recueilli un large accord de la part des membres du groupe.

Chapitre 1 : Analyse des arguments du Conseil Constitutionnel

Dans leurs requêtes contre l'article 67 de la loi relative à la consommation, prévoyant la création d'un registre national des crédits aux particuliers (RNCP), les députés et sénateurs qui avaient saisi le Conseil Constitutionnel faisaient valoir qu'en raison de son ampleur, du caractère sensible des informations qu'il contenait et de ses modalités de consultation, le registre portait une atteinte disproportionnée à la vie privée et qui n'était pas justifiée au regard de l'objectif poursuivi par le législateur.

C'est ce grief tiré de l'atteinte au droit au respect de la vie privée qui fonde la décision d'annulation du Conseil Constitutionnel du 13 mars 2014.

Analysée par le groupe de travail grâce à la compétence de Monsieur Jean MAÏA, Conseiller d'État, directeur des Affaires juridiques des ministères économiques et financiers, cette décision apparaît novatrice dans sa sévérité. L'argument central est tiré des exigences du principe de proportionnalité. Enfin, les marges de manœuvre laissées par le Conseil Constitutionnel pour la création d'un fichier positif apparaissent particulièrement faibles.

1.1. Une décision novatrice dans sa sévérité

Avant de procéder à l'analyse de la décision du Conseil Constitutionnel, Monsieur Maïa s'est attaché à préciser en quoi une analyse juridique de cette décision a un sens. L'adoption de la loi relative à la consommation a été précédée de forts débats juridiques, le Gouvernement ayant été destinataire d'avis qui ne se sont pas toujours révélés convergents. La décision du juge constitutionnel a, pour sa part, fortement renouvelé l'analyse qui avait ainsi pu être faite de la question s'agissant d'un « fichier positif ». Ce renouvellement procède de l'autorité même des décisions du Conseil et ceci à deux égards : (1) d'une part, à l'égard du dispositif qui censure les dispositions contestées et (2) d'autre part, à l'égard des motifs venant au soutien de cette censure qui lient la réflexion à porter sur tout nouveau projet.

La jurisprudence constitutionnelle relative aux fichiers est relativement récente. Dans une première période faisant suite à l'adoption de la loi CNIL (loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 modifiée), le Conseil Constitutionnel s'est prononcé au cas par cas, au regard des moyens invoqués, tels que l'atteinte au droit à la vie privée, sans pour autant dégager de « considération de principe ». L'apparition de développements propres aux fichiers date de la décision n° 2012-652 DC du 22 mars 2012 portant sur la loi relative à la protection de l'identité, qui affine l'approche du juge avec l'élaboration d'un considérant de principe (cons.8) :

« 8. Considérant, en second lieu, que la liberté proclamée par l'article 2 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 implique le droit au respect de la vie privée ; que, par suite, la collecte, l'enregistrement, la conservation, la consultation et la communication de données à caractère personnel doivent être justifiés par un motif d'intérêt général et mis en œuvre de manière adéquate et proportionnée à cet objectif ; »

Ce considérant pose la règle de référence au regard de laquelle le juge se détermine. Le Conseil a adopté, dans un premier temps, une jurisprudence qualifiée de « libérale » relative aux fichiers en matière de sécurité et de justice, qui n'ont pas fait l'objet de censures.

La décision n° 2012-652 DC marque une inflexion sensible, reprise dans la décision n° 2014-690 DC, dans le sens d'un contrôle plus strict, même si ce durcissement doit être appréhendé au regard des domaines d'intervention des fichiers soumis au contrôle du juge.

S'agissant du projet de RNCP, les avis préalables recueillis par le Gouvernement étaient réservés mais pas catégoriques. Ce projet a fait l'objet de deux examens devant le Conseil d'État. Le premier a abouti à une disjonction des dispositions présentées. Un second examen a eu lieu à l'occasion d'une demande d'avis, lequel s'est révélé ouvert, ne se prononçant pas de manière catégorique sur la proportionnalité de la mesure et la mise en balance des intérêts en présence. Il a, à cet égard, relevé les progrès effectués par rapport à la première version du projet avec, notamment, la restriction du champ du fichier (exclusion des données relatives aux crédits immobiliers).

La décision n° 2014-690 DC témoigne d'un raisonnement en deux temps : (1) elle reprend le considérant de principe susmentionné (cons.51) puis (2) synthétise son raisonnement qui conclut à une inconstitutionnalité des dispositions (cons.57).

Une étape intermédiaire ressort nettement des commentaires aux Cahiers du Conseil Constitutionnel dans lesquels il est précisé que, au cas présent, la prévention des situations de surendettement constitue un *motif d'intérêt général*. Par cette mention, est implicitement écartée la qualification d'« objectif de valeur constitutionnelle ». Le juge n'opère donc pas une conciliation entre deux exigences de nature constitutionnelle (comme il a pu le faire à l'occasion de la décision n° 2013-684 DC du 29 déc. 2013 relative à la loi de finances rectificative pour 2014) mais en reste à un contrôle strict de proportion entre l'intérêt général poursuivi et l'ampleur des atteintes au droit de la vie privée (DDHC, art.2).

La lecture du considérant n° 57 traduit la relative sévérité du juge constitutionnel qui procède à une addition de motifs ou de circonstances (nature des données, ampleur du traitement, fréquence de son utilisation, grand nombre de personnes susceptibles d'y avoir accès et insuffisance des garanties relatives à l'accès au registre) pour conclure à l'inconstitutionnalité du dispositif, et ceci alors même que le Gouvernement avait expressément fait valoir l'ensemble de garanties prévues dans le texte dont (1) l'exclusion des emprunts immobiliers, (2) les précautions en matière de droit d'accès et de rectification (soumission à la loi CNIL) et (3) la lourdeur des peines instituées pour tout usage détourné.

Cette addition de motifs est source de complexité dans la mesure où elle ne permet pas de déterminer en quoi la modulation de l'un des paramètres permettrait de rétablir l'équilibre. Il est donc difficile, en l'état de la décision, d'indiquer en quoi un fichier positif, répondant à l'objectif qui lui est assigné, satisfait les exigences du juge constitutionnel.

Cette décision conduit donc à un double constat : (1) elle s'inscrit dans un courant jurisprudentiel « sévère » du juge en ce qui concerne la création de fichiers hors des domaines de la justice et de la police ; (2) elle procède à une énumération de difficultés sérieuses, énumération difficile à surmonter pour faire vivre un fichier positif efficace et ambitieux.

1.2. Les exigences du principe de proportionnalité

Dans le commentaire qu'il a publié de sa décision, le Conseil Constitutionnel fait l'analyse suivante :

« Au soutien de la conformité à la Constitution de l'institution d'un tel traitement de données à caractère personnel par le RNCP, le Gouvernement faisait valoir que le législateur s'était efforcé de prévoir plusieurs garanties :

- l'exclusion des emprunts immobiliers, qui auraient porté de 12 à 25 millions le nombre de personnes incluses dans le fichier et considérablement allongé la durée d'inscription dans le fichier ;
- la soumission à la loi du 6 janvier 1978 et notamment au droit d'accès et de rectification ;
- des peines pour tout usage détourné (sanctions pénales prévues par les articles 226-21 et 226-22 du code pénal).

Toutefois l'examen des caractéristiques de ce traitement de données à caractère personnel prévues par les dispositions de l'article 67 de la loi déferée a conduit le Conseil Constitutionnel à juger que cette atteinte au droit au respect de la vie privée était disproportionnée à l'objectif poursuivi.

- La formulation usuelle de « fichier positif » est trompeuse. Le fichier en cause est un élargissement du fichier négatif à tous les débiteurs et non plus seulement à ceux qui sont en incident de paiement. Les données enregistrées (être débiteur d'un crédit) revêtent un certain caractère de sensibilité car, en révélant un passif, elles sont susceptibles de fonder une décision refusant d'accorder un prêt. À cet égard, il n'y a pas d'équivalence entre le fichier des contrats d'assurance-vie et le fichier des crédits.
- Le fichier est destiné à porter sur plus de 12 millions de personnes et à recenser des informations nombreuses et précises, tant sur leur état civil que sur les différentes caractéristiques des prêts qu'elles ont contractés.
- La durée prévue de conservation des informations est de plusieurs années : la durée d'exécution du contrat de prêt pour les crédits, cinq ans pour les informations relatives aux incidents de paiement et pour celles relatives à la procédure de rétablissement personnel, de liquidation judiciaire ou d'effacement partiel des dettes, sept ans pour les situations de surendettement.
- Les motifs de consultation sont nombreux : octroi d'un crédit à la consommation, mais également d'un prêt sur gage personnel, reconduction d'un contrat de crédit renouvelable, vérification triennale de solvabilité de l'emprunteur, vérification relative aux personnes se portant caution d'un prêt à la consommation.

- Plusieurs dizaines de milliers de personnes sont habilitées à interroger le registre, dans les établissements de crédit, mais aussi par exemple dans les commissions de surendettement. De ce point de vue, le registre se distingue nettement du FICOBA, dont la consultation est assurée par la seule administration fiscale (il peut également être interrogé par les huissiers de justice porteurs d'un titre exécutoire). Le comité de préfiguration de ce registre avait estimé le nombre annuel de consultations à 900 millions.
- Si le secret professionnel est imposé aux personnes participant à la gestion du registre, en revanche, les garanties relatives à l'accès au registre par les personnes et organismes habilités sont peu nombreuses.
- La création du fichier répond à un intérêt général mais à aucun principe ou objectif de valeur constitutionnelle. L'atteinte à la vie privée n'est ainsi pas confrontée à une autre exigence constitutionnelle, comme cela a été le cas jusqu'à présent, soit pour lutter contre les auteurs d'infraction en général, soit pour lutter contre la fraude fiscale en particulier. Ici il s'agit d'un objectif d'intérêt général non constitutionnel : la prévention du surendettement. Dès lors, le Conseil n'a pas à opérer un contrôle de conciliation entre des exigences constitutionnelles contradictoires mais doit apprécier si l'atteinte à la vie privée est proportionnée à l'objectif poursuivi.

Le Conseil Constitutionnel a tout d'abord relevé l'exigence d'un motif d'intérêt général poursuivi par le législateur en créant le registre national des crédits aux particuliers : *« prévenir plus efficacement et plus précocement les situations de surendettement en fournissant aux établissements et organismes financiers des éléments leur permettant d'apprécier, au moment de l'octroi du prêt, la solvabilité des personnes physiques qui sollicitent un crédit ou se portent caution et en conséquence de mieux évaluer le risque »* (cons.52).

Il a alors examiné les modalités retenues par le législateur : personnes faisant l'objet du traitement de données, données figurant dans le registre, conditions d'utilisation du registre par les professionnels concernés, usage des informations obtenues lors de la consultation et personnes ayant accès à ce registre.

Le Conseil a ainsi relevé en particulier que le registre est « *destiné à recueillir et à conserver pendant plusieurs années des données précises et détaillées relatives à un grand nombre de personnes physiques débitrices* » (cons.53), qu'il peut « *être consulté à de très nombreuses reprises et dans des circonstances très diverses* » (cons.54), que les établissements et organismes financiers sont autorisés « *à utiliser les informations collectées lors de la consultation du registre dans des systèmes de traitement automatisé de données* » (cons.55) et que « *le législateur n'a pas limité le nombre de personnes employées par ces établissements et organismes susceptibles d'être autorisées à consulter le registre* » (cons.56).

Le Conseil constitutionnel en a conclu « *qu'eu égard à la nature des données enregistrées, à l'ampleur du traitement, à la fréquence de son utilisation, au grand nombre de personnes susceptibles d'y avoir accès et à l'insuffisance des garanties relatives à l'accès au registre* », l'atteinte au droit au respect de la vie privée ne pouvait pas être regardée comme proportionnée au but d'intérêt général poursuivi par le législateur (cons.57). En conséquence, l'article 67 a été déclaré contraire à la Constitution. Les articles 68 à 72, qui en tiraient les conséquences et en étaient inséparables, ont également été déclarés contraires à la constitution.

1.3. La faiblesse des marges de manœuvre pour la création d'un fichier positif

Les débats du groupe de travail ont mis en lumière une série de points majeurs dans l'argumentation du Conseil Constitutionnel, qui soulignent la faiblesse des marges de manœuvre pour la création d'un fichier positif. Ces points portent sur des contraintes juridiques, des risques pesant sur l'utilité du fichier en cas d'« amélioration » de celui-ci au regard des exigences de proportionnalité et, enfin, sur la persistance de certaines difficultés.

1.3.1. Les contraintes juridiques

Le fait que la prévention du surendettement ne constitue pas un objectif de valeur constitutionnelle, contrairement, par exemple, à la lutte contre la fraude, est un obstacle majeur à la création d'un fichier positif. Même si celui-ci répond à un objectif d'intérêt général, il se trouve de ce fait limité dans sa portée et ses caractéristiques.

Il n'apparaît pas non plus possible de relier la prévention du surendettement à un autre principe de niveau supérieur, soit au niveau du préambule de la Constitution, soit au niveau européen (bon fonctionnement du marché du crédit ou règles de l'ordre économique).

De plus, l'adjonction à l'objectif de la prévention du surendettement d'un second objectif donné au fichier positif, par exemple pour faciliter l'accès au crédit et l'examen de la solvabilité des emprunteurs, ne renforcerait pas le dossier du fichier positif, selon les juristes, car des justifications devraient être apportées et seraient appréciées au regard de chacun des objectifs.

Une autre contrainte est liée à la notion de « données sensibles », notion, « à géométrie variable » selon la CNIL et qui vise également les données qui sont susceptibles de faire l'objet de rapprochements et ainsi de révéler différents aspects de la vie personnelle des individus inscrits dans le fichier.

Enfin, la nécessité d'avoir un fichier positif séparé du FICP, pour en limiter l'ampleur et les risques au regard du respect de la vie privée, mais contrairement à une pratique générale dans les différents pays d'Europe, constitue une contrainte majeure de gestion et de coût, tant au niveau de la Banque de France qu'au niveau des établissements de crédit.

1.3.2. Les améliorations possibles du fichier et les risques qui en résultent

Le groupe de travail a débattu de différentes mesures qui pourraient permettre au projet de registre de répondre ou de mieux répondre aux objections du Conseil Constitutionnel et d'aller dans le sens d'une plus grande proportionnalité. Toutefois, au plan juridique, chacune de ces « améliorations » et leur accumulation ne préjugent pas d'une conformité globale qui doit être appréciée en elle-même et au regard de l'efficacité du dispositif pour renforcer substantiellement la prévention du surendettement.

En ce qui concerne le nombre de personnes à inscrire dans le fichier, le RNCP tablait sur un chiffre de 10 à 12 millions, chiffre confirmé par le groupe de travail et qui, s'il est inférieur de moitié au moins au nombre des emprunteurs si l'on inclut les crédits immobiliers (24 millions d'emprunteurs au total), reste très éloigné des 814.000 ménages recensés par le baromètre du surendettement au 2^{ème} trimestre 2014.

Le nombre de crédits à la consommation est estimé en 2014 à un chiffre de 59 millions, dont 43 millions de crédits renouvelables. Mais si l'on ne retient que les crédits renouvelables « actifs », c'est-à-dire les crédits effectivement utilisés par rapport aux crédits « autorisés », on diminue de moitié le nombre de crédits renouvelables recensés (plus de 20 millions de crédits de moins).

Une réduction substantielle des données enregistrées dans le fichier pour chaque crédit pourrait également être opérée, mais il ne faudrait pas que cela nuise à l'efficacité du fichier. C'est la même problématique en cas d'enregistrement plus limité des données historiques relatives à chaque emprunteur et de réduction, également possible, de la durée de conservation des données relatives aux emprunteurs.

S'agissant des consultations du fichier, le comité de préfiguration avait estimé leur nombre à 900 millions par an à partir de chiffres concernant le FICP. La Banque de France a indiqué au groupe de travail qu'il valait mieux désormais retenir un chiffre de 818 millions pour l'année 2013. Ce chiffre reste très élevé mais 10 % seulement de ces interrogations correspondent à des consultations liées à l'octroi de crédit. Aussi certains membres du groupe ont-ils avancé l'idée, à laquelle d'autres membres se sont déclarés opposés, de limiter les motifs de consultation du fichier positif au seul octroi du crédit et des moyens de paiement liés, ce qui permettrait de répondre à certaines des objections du Conseil Constitutionnel.

1.4. Les difficultés non résolues

Une difficulté majeure non résolue pour la création d'un fichier positif en France réside dans le choix de l'identifiant. Celui-ci doit à la fois permettre d'identifier à coup sûr chaque personne concernée et répondre aux exigences de la CNIL. Celle-ci refuse l'utilisation du numéro national de l'INSEE (NIR) hors du domaine social, alors même qu'il s'agit de l'identifiant le plus sûr. Le comité de préfiguration était convenu du recours à un identifiant « dérivé du NIR » mais par la suite, la CNIL l'a rejeté et sa mise en œuvre par la Banque de France est apparue excessivement lourde. Or, pour la Banque de France, un identifiant tel que celui utilisé pour le FICP, alors qu'il s'agirait dans le cas du registre des crédits d'un fichier quatre fois plus important, n'est aucunement satisfaisant. D'ores et déjà, environ 10 % des consultations du FICP à partir de la clé d'interrogation actuelle nécessitent des vérifications plus poussées afin d'identifier la personne concernée.

Une autre difficulté tient à la motivation de la création d'un fichier positif par l'efficacité de l'outil en matière de prévention du surendettement. Pour justifier cette création, il faudrait pouvoir évaluer avec une certaine précision l'impact réel d'un fichier positif sur le surendettement. Or une telle évaluation d'impact volumétrique apparaît particulièrement délicate. En tout état de cause, l'impact d'un fichier positif semble se concentrer sur les cas du surendettement « actif » lié à une multiplication des achats à crédit ou à un recours banalisé au crédit. Or ce type de surendettement, comme le montrent les études de la Banque de France, est très minoritaire parmi les causes du surendettement. Faute d'une mesure d'impact suffisamment probante, c'est l'efficacité, et donc l'utilité même, d'un fichier positif, qui se trouve remise en cause.

Chapitre 2 : Proposition de fichier positif « d'alerte »

Au cours de la seconde phase de ses travaux, le groupe a examiné notamment la proposition du Crédit Mutuel, présentée par Madame Marie-Christine Caffet, tendant à la création d'un fichier positif « d'alerte » défini par ses auteurs comme un « outil de détection du multi endettement à la consommation » en prévention du surendettement (ODMEC).

2.1. Présentation de l'ODMEC

Présentant au groupe de travail le projet de nouvel outil³, Mme Caffet a rappelé que ce nouveau fichier positif viserait à prévenir le surendettement actif, le « crédit de trop » et non à régler tous les cas de surendettement.

Cet outil doit tenir compte du principe de proportionnalité tel que rappelé dans la décision du Conseil Constitutionnel. C'est pourquoi :

- Le contenu du fichier serait limité : ce fichier ne recense que les crédits à la consommation et écarte les crédits de moins de trois mois ou dont le solde restant dû (SRD) est inférieur à 200 €, les cautions qui sont peu présentes en crédit à la consommation ainsi que les autorisations de découvert dont les banques peuvent déjà prévenir les dérives. Cela permet de limiter la base de données à un stock de 25 millions de crédits détenus par 10 millions de personnes physiques.
- L'accès aux données serait restreint et l'interrogation de la base serait distincte de sa consultation. Le contenu ne serait ainsi consultable que pour moins de 10 % de cette population, soit 1 million de personnes (à mettre au regard du FICP qui contient 2,7 millions de personnes inscrites). Le volume d'interrogation serait également plus limité que celui avancé pour le RNCP avec une estimation portée à 52,65 millions d'interrogations annuelles.

³ Cf Annexe 3 : Présentation de la proposition du Crédit Mutuel relative à l'ODMEC

- L'étendue des données serait limitée : il n'apparaît pas utile dans une optique de prévention du surendettement et pour le risque du « crédit de trop », d'enregistrer des données relatives au taux, au montant initial ou à la durée de chacune des dettes. Les données utiles portent sur le nombre de crédits significatifs et le montant réel des dettes restant à rembourser. Cet outil ne doit pas se substituer aux études de scores et de risques des banques et ne doit pas conduire à exonérer les établissements de crédit de leurs responsabilités.
- Les informations contenues dans la base ne doivent pas attenter à la vie privée et doivent préserver le droit à l'oubli. Ainsi ces informations ne doivent pas porter sur l'objet financé mais uniquement sur la catégorie de crédit (prêt personnel, crédit affecté, crédit renouvelable, regroupement de crédits, LVOA, selon la typologie de la Banque de France). La base de données ne doit pas, par ailleurs, permettre d'historier des comportements ni d'effectuer des rapprochements. Pour cela, seule l'évolution récente des dettes serait restituable et les données seraient effacées périodiquement.

Cet outil d'alerte serait composé de deux indicateurs : le premier indicateur porte sur le nombre de crédits actifs détenus. Il doit permettre de détecter les risques d'excès, sans interdire l'accès au crédit (Mme Caffet rappelle que l'étude interne menée par la filiale spécialisée du Crédit Mutuel montrait que 80 % des demandes de prêts recueillies auprès des personnes ayant déposé un dossier de surendettement avaient omis une mensualité de plus de 100 €). Il doit également permettre de mettre en regard le niveau des ressources déclarées et de concentrer les efforts de prévention sur les personnes aux budgets les plus modestes. Le deuxième indicateur porte sur l'évolution de la dette par catégorie de crédit pendant les mois précédents.

L'outil d'alerte fonctionnerait à deux niveaux avec une interrogation préalable conditionnant une consultation plus restreinte : au premier niveau, l'outil indiquerait s'il y a dépassement ou non du nombre de crédits en cours de remboursement (par exemple 4). Cet indicateur est cohérent avec le baromètre du surendettement de la BdF qui montre une détention moyenne de 4,3 crédits à la consommation pour la population surendettée. Il interdit par ailleurs le démarchage commercial puisque le nombre de crédits détenus n'est pas communiqué. Il respecte enfin le principe de proportionnalité : pour 90 % des détenteurs qui n'atteindront pas le nombre de crédits fixé, comme le montre l'étude menée par le Crédit Mutuel portant sur 2,7 millions de personnes clientes détenant au moins un crédit à la consommation (en interne ou auprès de la concurrence), les données de la base ne seront pas consultées par les prêteurs. Le deuxième niveau serait atteint si la première requête aboutit à une réponse positive et si l'accès à la base est autorisé.

Ce niveau permettrait d'apprécier l'évolution des dettes sur les 24 derniers mois afin de détecter les tirages répétés de crédits renouvelables notamment et de cerner les causes du surendettement grâce au classement des crédits détenus par grandes catégories. Ces éléments permettent d'historier l'évolution du niveau de la dette sur la période récente et de le comparer avec la fiche budgétaire déclarative et le niveau des ressources. Le fichier permet de respecter la vie privée car il n'identifie pas l'objet des crédits ni leur montant initial et il respecte le droit à l'oubli, les données historiques au-delà du 24^{ème} mois étant effacées.

Mme Caffet a précisé que cet outil doit être strictement réservé aux prêteurs (et ne pas être consultable par les commissions de surendettement, les tribunaux ou encore l'ACPR). C'est un outil de prévention au moment de l'octroi du crédit, qui ne doit pas être consultable pour la révision triennale de solvabilité des crédits renouvelables ou pour le renouvellement annuel et tacite des crédits renouvelables actifs. En revanche, il doit être interrogeable pour la reconduction éventuelle des crédits renouvelables inactifs après suspension sur demande de l'emprunteur.

Cet outil doit contenir les crédits actifs répartis par catégories. Les banques et les sociétés de financement devront effectuer une déclaration mensuelle à la Banque de France en indiquant la catégorie du crédit et le solde restant dû, arrêté à la fin du mois précédant la déclaration, l'identifiant du prêteur et l'identification de l'emprunteur. Chaque mois, les valeurs des sommes restant dues déclarées le 25^{ème} mois précédant la nouvelle déclaration sont effacées.

S'agissant des modalités d'interrogation et de consultation, le 1^{er} niveau d'interrogation pourrait être obligatoire. Si le nombre de crédits est inférieur au seuil, la base ne serait pas consultable. Si le nombre excède le seuil fixé, la BdF peut, sur demande réitérée, donner accès aux données. Le deuxième niveau de l'outil serait obligatoire ou facultatif (par exemple, il ne serait pas nécessaire d'accéder à la base si le client est déjà connu et sans risque). L'accès à la consultation ne serait autorisé que pour des personnes habilitées en nombre restreint et dont la liste serait fixée par arrêté.

S'agissant des modalités de restitution, au premier niveau, la réponse sera binaire [oui/non]. Seul le prêteur a connaissance de la réponse : en magasin, le vendeur est seulement autorisé ou pas à continuer l'instruction de la demande. Le nombre exact de crédits n'est pas fourni au prêteur. Le deuxième niveau pourrait être facultatif pour donner toute leur place aux critères d'octroi de chaque prêteur, mais il pourrait être rendu obligatoire pour certaines catégories de crédits.

L'interrogation du fichier doit se faire immédiatement après la consultation du FICP pour utiliser l'identifiant déjà saisi. L'identifiant résulterait de la saisie de l'état civil fourni par la pièce d'identité et enrichie de valeurs permettant de limiter les risques d'homonymies. Devront être mis en place une information préalable de l'emprunteur et le recueil de son accord au moment de l'octroi.

S'agissant du seuil de crédits retenus, Mme Caffet a proposé le chiffre de 4 et plus. Sur cette base, la consultation de l'outil ne concernerait qu'un million de personnes physiques. 90 % des crédits seraient octroyés sans délai d'attente. L'évolution de ce seuil dépendra de l'évolution du surendettement ainsi que des propositions du comité de suivi qui serait mis en place.

Par ailleurs, l'outil proposé se traduirait par une réduction de 60.000 dossiers de surendettement par an, soit 300.000 de moins en 5 ans. Il ferait passer le nombre de personnes inscrites au FICP de 2.700.000 en 2014 à 2.300.000 en 2020.

Enfin, Mme Caffet a remis au groupe de travail une fiche complémentaire sur l'impact de l'ODMEC⁴.

2.2. Discussion du projet

La discussion du projet d'outil de détection du multi endettement à la consommation en prévention du surendettement (ODMEC) a d'abord donné lieu à un hommage unanime rendu par le groupe à l'importance et à la qualité du travail accompli par le Crédit Mutuel pour parvenir à une telle proposition.

Toutefois, des vues fortement divergentes sont apparues sur les mérites du projet, certains membres du groupe de travail l'approuvant, d'autres y étant tout à fait hostiles, d'autres, enfin, trouvant l'ODMEC innovant sur plusieurs points mais ne pensant pas qu'il puisse surmonter les objections ayant conduit à l'invalidation du RNCP par le Conseil Constitutionnel, notamment au regard du principe de proportionnalité.

2.2.1. Pour les partisans de l'O.D.M.E.C, cet outil répond au souhait de disposer d'un dispositif efficace de prévention du surendettement qui tienne compte des motifs de refus invoqués par le Conseil Constitutionnel dans sa décision du 13 mars 2014.

⁴ CF Annexe 4 : Analyse d'impact de l'ODMEC

En effet, l'ODMEC a ceci d'innovant qu'il établit une distinction claire entre l'information entrante et l'information restituée, en dimensionnant l'une et l'autre à l'objectif poursuivi qui est, exclusivement, la prévention du surendettement. Par ailleurs, l'information restituée sur l'historicisation de la dette est subordonnée à une première requête concernant le nombre de crédits actifs détenus. Tout en respectant le principe de proportionnalité, l'ODMEC permettra ainsi de prévenir efficacement le surendettement, en évitant l'accumulation de crédits fréquemment observée dans les dossiers de surendettement.

Ce faisant, l'ODMEC répond aux exigences du Conseil Constitutionnel, s'agissant notamment de la nécessité de (i) réduire l'étendue des informations figurant dans la base, (ii) limiter les motifs de consultation et (iii) diminuer le nombre de personnes susceptibles d'y accéder. Il préserve également la protection de la vie privée et le « droit à l'oubli », et garantit l'information du consommateur.

De ce point de vue, la proposition du Crédit Mutuel s'inscrit dans la continuité des travaux menés jusqu'alors, en tenant compte de la « *marge de manœuvre très réduite* » mise en évidence par le rapport d'étape de décembre 2014 mais aussi des autres impératifs à respecter concernant, par exemple, la distinction entre le fichier positif et le FICP, la finalité exclusive de prévention du surendettement, le choix d'un identifiant robuste et la prise en compte des impacts du dispositif ainsi créé.

2.2.2. En revanche, d'autres membres du groupe de travail ont fait part de leur opposition ou de leurs réserves à l'égard de cet outil au regard tant de l'efficacité de l'ODMEC pour la prévention du surendettement qu'au regard du respect du principe de proportionnalité.

- Au moins 10 à 12 millions de personnes seront toujours fichées soit presque autant que dans le projet invalidé par le Conseil Constitutionnel, même si l'accès aux données ne sera accordé que pour 1 million de personnes.
- La durée de conservation des données de 15 ans au maximum qui est proposée reste extrêmement longue
- Certains estiment que le dispositif proposé est trop concentré sur le seul octroi de crédit alors que les études de la Banque de France font bien apparaître que dans la grande majorité des cas, le surendettement est lié à des causes multiples.

- Le seuil de déclenchement de l'alerte repose exclusivement sur le dépassement d'un nombre de crédits actifs détenus et le chiffre de 4 est proposé. Ce seuil est considéré comme suffisamment discriminant par le Crédit Mutuel, ce que conteste la Banque de France. Certains estiment que le montant de l'endettement serait aussi à prendre en compte, et pas seulement le nombre de crédits. Il a été également fait observer qu'un seuil de 4 ou tout autre seuil, une fois connu, pourrait être contourné avec la mise en place de regroupements de crédits permettant d'échapper au déclenchement de l'alerte.
- L'absence de mise à jour du fichier en temps réel, liée sans doute à des problèmes de coût des systèmes informatiques à prévoir, constitue une faiblesse importante alors qu'il s'agit notamment de lutter contre des emprunts compulsifs et sous forme de crédits renouvelables sur les lieux de vente, pouvant entraîner une dégradation rapide de la situation financière des candidats à l'emprunt.
- L'identifiant proposé à 18 chiffres fait l'objet de critiques contradictoires, les uns l'estimant trop lourd, d'autres pas assez discriminant face aux risques d'homonymie.
- La diminution de 60 000 dossiers de surendettement par an qui résulterait de la mise en place de l'ODMEC, est fortement contestée, certains estiment qu'il ne pourrait pas s'agir d'un chiffre supérieur à 20 000.
- En dépit des évaluations de coût pour la mise en place de l'ODMEC présentées par le Crédit Mutuel d'une part et la Banque de France d'autre part, ce coût reste incertain et à approfondir.
- Enfin, l'efficacité, voire l'utilité d'un fichier tel que l'ODMEC est également mise en cause dans la mesure où cet outil contiendrait moins de données que le projet de RNCP, avec une historicité raccourcie, un accès des professionnels limité en fonction du seuil de déclenchement de l'alerte, des motifs de consultation drastiquement réduits aux seuls acteurs directs en matière d'octroi de crédit et de moyens de paiement liés à un crédit.

Chapitre 3 : Proposition d' « enrichissement » du FICP

Au cours de la seconde phase de sa réflexion, le groupe de travail a également examiné une proposition alternative de l'Association Française des Sociétés Financières (ASF) tendant à « enrichir » le Fichier des Incidents de remboursement des Crédits aux Particuliers (FICP) afin d'améliorer la prévention du surendettement.

3.1. Présentation de la proposition de l'ASF

3.1.1. Présentation initiale

Présentant au groupe de travail la proposition de FICP « enrichi » au nom de l'ASF⁵, M. Philippe DUMONT, Président de l'ASF, et Mme Françoise PALLE-GUILLABERT, Déléguée générale de l'ASF, insistent sur la nécessité de travailler sur des indicateurs avancés de détection des difficultés en généralisant les dispositifs de détection et en complétant le fichier existant (FICP). En effet, le FICP est le fichier qui exprime les difficultés financières avérées, au plus près du terrain. Il s'agit d'enrichir ce fichier pour partager avec tous les prêteurs la connaissance de la difficulté d'un emprunteur, sans pour autant restreindre l'accès au crédit. Pour cela, l'ASF retient deux axes : i) informer plus tôt des difficultés de paiement dès le premier impayé non régularisé dans les 40 jours. Ce délai permet d'éviter les impayés techniques ; ii) moduler la sortie du FICP à travers la prise en compte de l'historique des précédents incidents de paiement caractérisés et du mode de régularisation. Le FICP actuel ne conserve plus la trace des incidents passés. Or, la répétition des incidents caractérisés, mêmes régularisés, est souvent annonciatrice de fragilités futures. Ces propositions s'appuient sur l'existant et utilisent l'infrastructure du FICP avec la création d'un nouveau statut avec motif associé (« vigilance ») et ne nécessitent pas la création d'un nouveau fichier ni d'un nouvel identifiant. Le principe de ces propositions avait été testé il y a plusieurs mois auprès de la Présidente de la CNIL, qui s'était montrée ouverte.

⁵ Cf Annexe 5 : Présentation de la proposition de l'ASF relative à l'enrichissement du FICP

L'enrichissement du FICP reposerait ainsi, selon l'ASF, sur 6 mesures nouvelles :

Mesure n°1 *Signalement dans le fichier dès une échéance impayée non régularisée* (anticiper de 30 jours par rapport à l'existant) : cela constituerait un frein sérieux à la souscription de nouveaux crédits pour couvrir des crédits et permettrait le partage avec d'autres prêteurs de l'information.

Mesure n°2 *Signalement de la répétition d'incidents caractérisés et régularisés* : la Banque de France maintiendrait dans le FICP pendant une période probatoire un signalement indiquant que la personne a fait l'objet de plusieurs inscriptions pour incident caractérisé. La répétition des incidents sur une courte durée reflète a priori une situation financière tendue. Son signalement permettrait ainsi aux prêteurs d'améliorer leur processus d'étude de solvabilité. En effet, une part importante des personnes fichées fait l'objet d'un nouveau fichage dans les mois qui suivent la régularisation de l'incident ; il y aurait moins d'entrées et de sorties.

Mesure n°3 *Signalement dans le fichier des cas de régularisation complète d'incidents caractérisés grâce à des mesures de report ou de réaménagement de la dette.*

L'ASF souhaite que l'emprunteur continue d'être inscrit dans le fichier « vigilance » lorsque le prêteur permet la régularisation de l'impayé par un réaménagement de la dette ou un report d'échéance.

Mesure n°4 *Le rachat de crédit signalé.*

Cette mesure vise les personnes inscrites au FICP. L'objectif est de les maintenir dans le volet « vigilance » afin d'informer les autres établissements que l'emprunteur a déjà dû bénéficier d'un étalement de sa dette. Cette catégorie concerne à l'ASF quelques centaines d'opérations par mois et par établissement.

Mesure n°5 *Le plan de surendettement signalé.*

Il s'agirait de maintenir les personnes en cours de remboursement d'un plan de surendettement dans le fichier au-delà de cinq ans. Aujourd'hui l'inscription dans le FICP pour ces personnes est limitée à 5 ans. Certains plans vont au-delà de 5 ans ; les maintenir dans le fichier « vigilance » permettrait une sortie en sifflet avec un sas de transition. Les personnes seraient inscrites dans le volet « vigilance » pendant la durée du plan restant à courir.

Mesure n°6 *La diminution du seuil de la franchise.*

Il s'agit du montant en deçà duquel on peut ne pas inscrire la personne dans le FICP. Actuellement de 150 euros, ce seuil pourrait être abaissé à 100 euros, seuil qui se justifie par la baisse des montants consentis en crédit renouvelable conduisant à la diminution du montant des mensualités.

Mme PALLE-GUILLABERT rappelle que les exigences de la CNIL et du Conseil constitutionnel sont préservées : ces propositions sont centrées sur des personnes ayant montré des signes de fragilité financière, avec un caractère objectif : la présence d'un impayé. D'après les premiers chiffreages, ces améliorations conduiraient à l'inscription dans le FICP de 400 000 à 500 000 personnes en plus, ce qui permet de respecter le principe de proportionnalité. Le respect de la vie privée et le droit à l'oubli sont respectés par l'absence de détournement possible du fichier et la modulation par la « granularité du fichier ». Le Cabinet Athling participe à une collecte de données actuellement, dont les résultats seront présentés prochainement au groupe de travail.

M. DUMONT conclut la présentation de la proposition de l'ASF en rappelant la préoccupation de pragmatisme qui anime cette proposition. Il s'agit de prendre acte des conclusions du Conseil Constitutionnel. Il y aurait in fine deux étages dans le FICP : (1) un étage de signalement, non prescriptif mais destiné à cibler l'attention des prêteurs. Il permet de moduler le droit à l'oubli et reprend le principe de proportionnalité. La volumétrie est beaucoup plus faible que ce qui avait d'abord été proposé ; (2) un étage comme aujourd'hui, celui de l'inscription simple au FICP.

3.1.2. Présentation complémentaire

Lors d'une séance ultérieure du groupe de travail, le président de l'ASF introduit le travail de chiffrage confié au Cabinet Athling (M. Pierre BLANC) sur la proposition d'enrichissement du FICP⁶. Ce travail est destiné à finaliser dans un premier temps les données déjà présentées et à étendre les données à un échantillon plus large dans un second temps. Cet échantillon regroupe 15 établissements de crédit, tous membres de la Commission Financement de l'Équipement des Particuliers (FEP) de l'ASF. Ces établissements représentent 49,9 % du marché français du crédit à la consommation. La problématique du surendettement est parfois évoquée de manière subjective et il apparaissait important d'objectiver au maximum les données afférentes.

M. BLANC (Cabinet Athling) détaille la méthodologie employée pour le nouveau chiffrage : deux choix ont été faits, d'abord celui d'une unité de grandeur, qui se caractérise par la comptabilisation des incidents de paiement et des contrats de crédit évités, et ensuite le choix de l'ordre de grandeur, calculé à l'unité près. Le Cabinet Athling a veillé à maintenir une cohérence dans les chiffres donnés par les établissements. 11 établissements, sur les 15 ciblés au départ, ont répondu à la question concernant l'impact de l'élargissement du FICP sur le nombre de contrats dans les dossiers de surendettement qui pourraient être évités. Les encours de ces 11 établissements représentent 42,6 % du marché français du crédit à la consommation. Il ajoute que 4 des 6 mesures ont été précisément chiffrées.

⁶ Cf Annexe 6 : Étude complémentaire de l'ASF - ATHLING

Il ressort du volet « dimensionnement » une augmentation prévisionnelle modérée du stock d'incidents dans le FICP liée aux 4 premières mesures. Le stock augmenterait ainsi de 40 % environ en termes d'incidents de paiement supplémentaires. La mesure n° 1 concernant les impayés (qui s'activent à J + 40) est la plus grande contributrice à cette augmentation, c'est elle qui active l'entrée dans la base de signalement. Le total de signalements mensuels liés à la mesure n° 1 s'élève à 205 000 unités. Au niveau de l'impact, environ 11 000 contrats présents dans des dossiers de surendettement pourraient être évités. Le Cabinet Athling n'est pas en mesure de calculer précisément le nombre de dossiers de surendettement évités. M. BLANC précise toutefois que sur les 11 établissements qui ont répondu à l'enquête, en moyenne 87 % des contrats signalés dans le fichier seraient refusés par les établissements, en raison même de ce signalement.

En conclusion de cette présentation, M. DUMONT (ASF) a proposé de modifier la grille d'analyse qui reprend les données proposées par l'ASF du 5 février 2015 concernant le volume du fichier. Il y était mentionné une augmentation de 0,75 million d'incidents de paiement dans le FICP. Il s'agirait plutôt de 1,3 million d'incidents de paiement en plus, soit 4,6 millions d'incidents de paiement inscrits au FICP in fine.

3.2. Discussion de la proposition

3.2.1. Observations générales

Soulignant la qualité et la cohérence de la proposition étudiée et présentée par l'ASF, les membres du groupe de travail ont accueilli favorablement, au moins dans leur principe, certaines des mesures proposées. Un avantage est de travailler sur un fichier existant sans créer de nouveau fichier. Le respect du principe de proportionnalité peut sembler mieux assuré qu'avec un fichier positif. Toutefois, des réserves, parfois fortes, ont été exprimées, tant au regard du principe de proportionnalité qu'en raison de risques renforcés d'exclusion du crédit.

Pour les membres hostiles au fichier positif, améliorer le FICP avec la notion d'inscription de « vigilance » et la création d'une profondeur historique pour personnaliser le parcours d'un impayé, pourrait être une voie alternative pour mieux prévenir le surendettement. Mais les mesures proposées par l'ASF ne font pas toutes consensus, comme la transformation du FICP en un fichier historique ou la remise en cause, au nom de la « vigilance », de la limitation à 5 ans de l'inscription au FICP des personnes surendettées.

Pour les membres favorables au fichier positif « d'alerte », certaines des mesures proposées par l'ASF pourraient venir compléter la mise en place de l'ODMEC mais la plupart de ces membres soulignent que ces propositions ne sauraient en aucun cas remplacer un fichier positif. Les mesures proposées ne responsabilisent pas assez en amont la personne en voie de surendettement puisque l'on en est déjà à des incidents de paiement au niveau des nouveaux signalements de « vigilance ». Le risque est de renforcer le rôle d'exclusion joué de facto par le FICP.

3.2.2. Autres observations

- Les mesures proposées par l'ASF conduiraient à une augmentation plutôt proportionnée du nombre de personnes inscrites au FICP (+ 15 % par rapport à la situation actuelle, mais la Banque de France a une estimation nettement plus élevée) et du nombre d'incidents signalés (+ 40 %).
- Toutefois, la CNIL notamment souligne les difficultés de fonctionnement du FICP, lequel implique 10 % des réclamations qu'elle reçoit, soit 400 à 500 réclamations par an. Ces difficultés se situent au niveau des opérations de fichage et de défichage par les établissements de crédit. Elles pourraient être amplifiées par un grossissement du FICP si une meilleure réactivité de ces opérations, qui apparaît prioritaire, n'était pas mise en œuvre.
- L'impact réel des mesures proposées sur la diminution du surendettement demeure incertain et semble en tout état de cause très limité : peut-être 5 000 à 15 000 dossiers de surendettement en moins par an, selon les estimations. De tels résultats, s'ils étaient confirmés, et même s'ils ne sont pas négligeables, pourraient poser la question de l'utilité et de la proportionnalité des mesures envisagées.
- La gestion du FICP « enrichi » ne paraît a priori guère différente de celle du FICP actuel. Toutefois, plusieurs points sont à relever : l'absence d'amélioration apportée à l'identifiant actuellement utilisé pour le FICP et qui ne donne pas satisfaction, l'alourdissement pour la Banque de France de la gestion de l'accès du public aux données plus nombreuses du fichier, enfin, la complexité accrue, à ne pas sous-estimer, résultant du dédoublement du FICP en des inscriptions classiques et des inscriptions d'alerte et de vigilance. Il pourrait en résulter une confusion au niveau tant des opérateurs dans les établissements de crédit que du public.

- Quant au coût de la proposition, qui reste indéterminé, il pourrait être modeste d'un point de vue strictement informatique, sous réserve de tests de volumétrie, s'agissant d'une adaptation du dispositif existant. Mais il pourrait être plus important si l'on intègre le coût des droits d'accès et des enquêtes qualité (homonymies, personnes nées à l'étranger) liées à la question sous-jacente de l'identifiant.

Chapitre 4 : Autres propositions

Au cours de la seconde phase de ses travaux, au 1^{er} trimestre 2015, le groupe de travail s'est concentré sur deux propositions : d'une part la proposition d'un fichier positif d'alerte (ODMEC) présentée par le Crédit Mutuel, d'autre part la proposition de l'ASF d'enrichir le FICP, grâce à six mesures nouvelles pour améliorer la prévention du surendettement.

C'est la même finalité que poursuivent deux propositions alternatives brièvement présentées au groupe de travail : une proposition de la Banque de France concernant l'utilisation des relevés de compte dans l'analyse de la solvabilité du candidat à l'emprunt faite par l'établissement de crédit et une proposition de l'association CRESUS concernant la création d'un outil d'aide à la décision d'emprunter.

Bien qu'elles n'aient pas fait l'objet d'un examen approfondi au sein du groupe de travail, ces deux propositions sont présentées dans le présent rapport.

4.1. L'utilisation des relevés de compte bancaire dans l'analyse de la solvabilité

À plusieurs reprises lors des réunions du groupe de travail, M. Stéphane TOURTE, Directeur des Particuliers à la Direction Générale des Activités Fiduciaires et de Place de la Banque de France, a évoqué une solution alternative qu'il a finalement proposée au nom de la Banque de France⁷.

M. TOURTE évoque une alternative pragmatique à la création de nouveaux fichiers sur les crédits en proposant l'utilisation des relevés de compte afin d'analyser la solvabilité du client lors de l'octroi d'un nouveau crédit. Il rappelle que les trois inconvénients cités dans le cas de l'utilisation des relevés de compte sont les suivants : la multibancarisation, la procédure trop lourde et très intrusive et la lenteur du service sur le lieu de vente. Toutefois, l'utilisation des relevés de compte permettrait de prévenir plus en amont les situations de surendettement. L'utilisation des trois derniers relevés de compte bancaire correspond aux attentes de la Charte d'inclusion bancaire qui insiste sur la nécessité de mettre en place des mécanismes de détection précoce des publics fragiles. Cette mesure est simple à mettre en œuvre et d'exécution immédiate, ce n'est pas une innovation. Les sociétés financières font déjà cette demande et les établissements de crédit également.

⁷ Cf Annexe 7 : Proposition de la Banque de France relative à l'utilisation des relevés de compte bancaire

Demander des pièces justificatives sur un lieu de vente est, en effet, une pratique exigée pour les crédits de plus de 3 000 euros uniquement. Cette proposition permettrait d'une façon simple de résorber l'asymétrie d'information entre l'établissement de crédit teneur de compte et les sociétés financières. Cette proposition porterait sur les crédits de plus de 3 000 euros uniquement. Les crédits en dessous de 3 000 euros ne seraient pas concernés pour ne pas ajouter de contraintes supplémentaires excessives.

Accueillie favorablement par plusieurs membres du groupe de travail, qui en soulignent le caractère facilement réalisable et l'utilité, cette proposition s'est heurtée au scepticisme ou aux réserves, plus ou moins fortes, d'autres membres. Ce serait, selon certains, un obstacle à la fluidité d'octroi du crédit à la consommation sur les lieux de vente. Il y a aussi les limites liées à la multibancarisation. Des clients pourraient, également, souscrire plusieurs crédits pour rester en dessous du seuil de 3 000 euros. Enfin, compte tenu de la nature « intrusive » du document, la CNIL estime que le caractère systématique de sa demande pourrait poser problème.

4.2. La mise en place d'un Outil d'aide à la décision d'emprunter

Le président de CRÉSUS, M. Jean-Louis KIEHL, et M. BOURIEZ, Conseiller de la Fondation CRÉSUS, ont présenté au groupe de travail un outil élaboré par des experts d'horizons différents⁸ (voir annexe 8).

M. BOURIEZ définit l'objectif premier de cet outil, qui est de mettre à la disposition des emprunteurs un outil, co-construit avec les prêteurs, recensant les crédits des particuliers, afin de mieux gérer leurs engagements financiers pour prévenir le surendettement. La finalité est de créer un GIE (groupement d'intérêt économique) qui serait un Office Dépositaire des Informations sur les Crédits (ODIC), contrôlé par la Banque de France. Il fournira aux emprunteurs et aux prêteurs une vision d'ensemble des engagements des crédits des emprunteurs, sur la base du volontariat. Cet office procédera dans un premier temps par expérimentation, en respectant de hauts standards de sécurité et de qualité. Il s'agira d'un acte volontaire de la part des emprunteurs de communiquer aux prêteurs des informations sur le nombre de crédit détenus. L'emprunteur est invité à ouvrir un compte auprès de l'ODIC et il transmet les informations relatives à ses crédits. Les partenaires s'engagent à déclarer tous les crédits. Il n'y a pas de données sensibles transmises, seulement le nombre de crédits. Cet outil est innovant et pourrait concerner 10 % de la population. Il permettrait d'éviter 10 000 dossiers de surendettement et coûterait 3,5 millions d'euros, avec un apport financier effectué par les prêteurs et les emprunteurs.

⁸ Cf Annexe 8 : Présentation de la proposition de CRÉSUS relative à un outil d'aide à la décision d'emprunter

M. KIEHL précise que l'identifiant est composé seulement des 5 premières lettres du nom de la personne et d'un algorithme. L'outil est entièrement dans les mains du consommateur. L'impact peut être considérable pour l'État car ce dispositif est moins coûteux que le premier projet de fichier positif. M. KIEHL estime que ce dispositif doit prendre le temps de l'expérimentation et de la maturation.

Plusieurs membres du groupe portent une appréciation positive sur cette proposition, notamment son caractère proportionné et expérimental au départ. En revanche, des objections sont soulevées contre la gestion de l'outil par un organisme privé et au sujet de l'alimentation de l'outil sur la base du volontariat, la population réellement concernée par le surendettement risquant de ne pas faire la démarche d'aller s'inscrire dans un tel outil.

Conclusion

A. Sur l'analyse des arguments du Conseil Constitutionnel

Présentées en accord avec le Directeur des Affaires juridiques des ministères et financiers, les conclusions du président du groupe de travail sont les suivantes :

- 1) Les griefs opposés par le Conseil Constitutionnel sont très lourds vis-à-vis du fichier prévu dans la loi relative à la consommation et sont liés notamment à l'absence de valeur constitutionnelle de l'objectif de lutte contre le surendettement (contrairement, par exemple, à l'objectif de lutte contre la fraude) ainsi qu'à la nécessité de respecter le principe de proportionnalité entendu dans un sens très large par le juge constitutionnel. Il en résulte une marge de manœuvre très réduite, voire inexistante pour la mise en œuvre d'un fichier positif qui soit jugé conforme à la Constitution.
- 2) Compte tenu de la décision du Conseil Constitutionnel, il n'apparaît en tout état de cause pas possible d'envisager un registre unique regroupant un fichier positif et le FICP. Un éventuel fichier positif devrait être distinct du FICP.
- 3) Le Conseil Constitutionnel estime que le principe de proportionnalité s'applique, d'une part, à chacun des éléments constitutifs du registre et, d'autre part, à l'ensemble du dispositif.

S'il apparaissait possible de réduire substantiellement l'impact de certains de certains éléments du registre (nombre de données collectées dans le fichier, durée de conservation de ces données, importance des données historiques enregistrées, importance des traitements réalisés, nombre de cas de consultations du fichier, nombre de personnes et instances autorisées à consulter le fichier...) cela ne garantirait pas la constitutionnalité du dispositif d'ensemble.

D'autant que le Conseil Constitutionnel et la CNIL se réserveraient d'apprécier si un registre de portée très réduite conserverait une utilité au regard de la finalité retenue.
- 4) Le registre créé par la loi relative à la consommation du 21 mars 2013 avait pour finalité la prévention du surendettement. L'adjonction d'une seconde finalité, tenant au bon fonctionnement du marché du crédit ou, comme cela figurait parmi les objectifs fixés au Comité de préfiguration, pour faciliter un meilleur accès au crédit constituerait un obstacle supplémentaire à la conformité d'un fichier positif.

B. Sur les deux propositions étudiées

Le groupe de travail a étudié deux propositions intéressantes. Il y a peut-être d'autres dispositifs à approfondir pour une prévention du surendettement efficace et compatible avec les exigences constitutionnelles, comme la proposition de la Banque de France concernant le recours aux derniers relevés de comptes bancaires mensuels en tant que pièce justificative pour toute demande d'un crédit à la consommation supérieur à 3.000 € ou la création d'un fichier positif volontaire pour les emprunteurs et les prêteurs et non géré par la Banque de France (proposition de CRÉSUS). Mais, faute de temps, seules deux propositions qui représentent des alternatives solides au RNCP annulé par le Conseil Constitutionnel ont été approfondies, sans d'ailleurs pouvoir l'être complètement :

- **la création d'un fichier positif « d'alerte »** proposé par le Crédit Mutuel et constituant un outil de détection du multi-endettement à la consommation en prévention du surendettement ;
- sur proposition de l'Association française des sociétés financières (ASF) **« l'enrichissement » du FICP** en créant au sein de ce fichier un compartiment nouveau dit de « vigilance ».

Le choix d'un identifiant robuste est indispensable au bon fonctionnement d'un fichier. La formule retenue par la loi Hamon pour le choix de cet identifiant (renvoi à un texte réglementaire) n'est pas critiquée par le Conseil constitutionnel. Seul le recours au NIR lui-même (à distinguer d'un dérivé du NIR) est exclu par la CNIL.

Les données chiffrées relatives aux caractéristiques et à l'impact d'un éventuel registre sur le surendettement devraient en tout état de cause faire l'objet dans la loi (exposé des motifs) d'une présentation détaillée et explicative. Il conviendrait de justifier l'importance des chiffres avancés et du dispositif retenu au regard de l'utilité du fichier pour la prévention du surendettement et au regard du principe de proportionnalité tel qu'apprécié par le juge constitutionnel.

1) Ces deux propositions présentent en commun des avantages intéressants. Elles poursuivent un objectif unique, la prévention du surendettement en accroissant les données accessibles aux prêteurs au moment de l'octroi du crédit. Dans le cas de l'outil d'alerte, le prêteur saurait si le nombre de crédits à la consommation « actifs » du demandeur est inférieur ou supérieur à 4, et, si ce nombre dépasse 4, il aurait accès à des informations précises sur ces crédits. Dans le cas du FICP « enrichi », le prêteur aurait accès à des incidents de paiement antérieurs à ceux actuellement répertoriés dans le FICP et son information serait améliorée grâce à une conservation plus longue qu'actuellement des incidents régularisés et de l'inscription elle-même au FICP.

En outre, chacune de ces deux propositions apparaît intéressante pour ses mérites propres.

Ainsi le fichier d'alerte proposé pour éviter « le crédit de trop » répond à un certain nombre des critiques portées par le Conseil Constitutionnel à l'encontre du Registre national des crédits aux particuliers (RNCP) au regard du principe de proportionnalité : diminution sensible des informations figurant dans la base de données, données détaillées par emprunteur accessibles aux établissements de crédit pour 10 % des personnes enregistrées, soit 1 million de personnes, limitation de la possibilité de consulter la base de données aux seuls prêteurs pour l'octroi de crédit.

Quant au FICP enrichi, réalisant une détection plus précoce et un suivi prolongé des dossiers « à risque », il ne pose pas a priori de problème juridique, s'agissant de compléter un fichier existant. En outre, un consensus est apparu possible parmi les membres du groupe de travail sur plusieurs des 6 mesures proposées.

2) Toutefois, ces deux propositions présentent des inconvénients. Certains leur sont communs, d'autres sont spécifiques à chacune des deux formules étudiées.

S'agissant des inconvénients communs, il faut citer :

- ✓ un impact sur le surendettement qui semble assez limité et, en tout état de cause, très difficile à mesurer, en dépit de travaux de chiffrage considérables menés respectivement par le Crédit Mutuel et l'ASF.
La Banque de France a confirmé ces incertitudes statistiques majeures et relevé par ailleurs une diminution de 12 % des dépôts de dossiers de surendettement en janvier et février 2015 par rapport à la même période en 2014 ;
- ✓ des dispositifs lourds et complexes à mettre en place et à gérer, pour des coûts indéterminés ;
- ✓ un rapport final coût/efficacité restant à démontrer dans les deux cas.

S'agissant des inconvénients propres au fichier d'alerte, on relève notamment :

- ✓ une proportionnalité nullement garantie au regard de la jurisprudence très restrictive du Conseil Constitutionnel ;
- ✓ le caractère déterminant, voire exclusif donné pour cette « alerte » à un critère unique (le nombre de crédits actifs) peut-être essentiel mais également discutable au regard des statistiques et des études de la Banque de France sur le surendettement et créant un effet de seuil avec des risques de contournement (rachats de crédit...) ;

- ✓ un problème non résolu d'identifiant en l'absence de possibilité de recourir au NIR ;
- ✓ la dualité de fichier avec le FICP, avec les coûts qui en résultent ;
- ✓ enfin, une absence profonde de consensus sur ce dispositif au sein du groupe de travail.

Le FICP « enrichi » présente également des inconvénients spécifiques :

- ✓ un risque d'accroissement de « l'exclusion » par l'augmentation sensible du nombre de personnes inscrites dans le fichier (nouveau volet « vigilance ») et de la durée des inscriptions ;
- ✓ un recul du « droit à l'oubli » avec notamment la non radiation temporaire du fichier après régularisation d'un incident caractérisé ou concernant des personnes bénéficiant de mesures de réaménagement/report ;
- ✓ l'abrogation d'une disposition législative récente (Loi Lagarde) limitant à 5 ans la durée d'inscription au FICP des personnes bénéficiant d'un plan de désendettement ;
- ✓ une forte dualité d'organisation et de fonctionnement créée au sein du FICP, source de complexité et de coûts ;
- ✓ des réserves de la CNIL en ce qui concerne un éventuel accroissement du rôle du FICP en raison de dysfonctionnements observés au niveau notamment du « défichage » par les établissements de crédit.

En tout état de cause, aucune validation de l'une ou de l'autre de ces deux propositions ne saurait être envisagée sans des chiffrages et des études d'impact complémentaires. Le groupe de travail a étudié activement deux propositions en moins de 3 mois alors que le comité de préfiguration mis en place à la suite de la loi Lagarde avait passé 9 mois sur une seule proposition.

C. Dans ces conditions, la recommandation faite par le président du groupe de travail au Ministre est double :

- **Ne retenir au stade actuel aucune des deux propositions.** Leur efficacité contre le surendettement n'est pas suffisamment démontrée. L'idée de « l'outil d'alerte » est intéressante dans son principe mais la proposition présentée ne semble pas, en l'état, pouvoir passer le cap du Conseil Constitutionnel.

Par ailleurs, il faut reconnaître le pragmatisme des propositions présentées d'enrichissement du FICP qui deviendrait un fichier retraçant certains historiques. Mais les risques d'exclusion du crédit et de recul du droit à l'oubli apparaissent excessifs et les réserves de la CNIL sont à prendre en considération.

- **Demander au CCSF de réaliser d'ici la fin de l'année 2015 un bilan précis et complet des réformes du crédit à la consommation et du FICP intervenues au cours des 5 dernières années.** Il s'agirait d'évaluer l'impact combiné des différentes réformes mises en œuvre ainsi que des réformes en cours en matière de prévention du surendettement (charte d'inclusion bancaire et financière, observatoire de l'inclusion bancaire, points conseils budget, accompagnement des personnes surendettées...). Seraient également à étudier les dysfonctionnements liés au FICP signalés par la CNIL. Tous ces éléments permettraient de déterminer, dans le cadre d'un bilan global, l'opportunité et la nature d'éventuelles mesures nouvelles telles que celles étudiées dans le présent rapport, ou d'autres, y compris, le cas échéant, dans un cadre européen, pour renforcer la prévention du surendettement.

ANNEXES

AU RAPPORT

FICHER POSITIF ET PRÉVENTION DU SURENDETTEMENT

LISTE DES ANNEXES

Annexe 1 : Lettre de mission.....	41
Annexe 2 : Composition du groupe de travail.....	47
Annexe 3 : Présentation de la proposition du Crédit Mutuel relative à l'ODMEC.....	49
Annexe 4 : Analyse d'impact de l'ODMEC.....	75
Annexe 5 : Présentation de la proposition de l'ASF relative à l'enrichissement du FICP.....	83
Annexe 6 : Étude complémentaire de l'ASF – ATHLING.....	105
Annexe 7 : Proposition de la Banque de France relative à l'utilisation des relevés de compte bancaire.....	131
Annexe 8 : Présentation de la proposition de CRÉSUS relative à un outil d'aide à la décision d'emprunter.....	145

Annexe 1

Lettre de mission



Annexe 1

LE MINISTRE DES FINANCES ET DES COMPTES PUBLICS

Paris, le - 1 AOUT 2014

Monsieur le Président,

Comme je l'ai annoncé le 1^{er} juillet dernier devant les membres du Comité consultatif du secteur financier que vous présidez, j'ai décidé de mettre en place un groupe de travail sur les conséquences à tirer de la décision du Conseil constitutionnel déclarant non conformes à la Constitution les dispositions de la loi relative à la consommation qui créaient un registre national des crédits aux particuliers (ou « fichier positif »).

J'ai souhaité vous confier la présidence de ce groupe de travail. En effet, vos compétences et votre expérience dans ce domaine sont reconnues puisque vous avez notamment présidé en 2010-2011 le « comité chargé de préfigurer la création d'un registre national des crédits aux particuliers ». Elles seront particulièrement utiles pour mener ce travail important, à fort enjeu et dans des délais que je souhaite relativement brefs.

Toutes les parties prenantes au débat sur le « fichier positif » devront être associées aux travaux du groupe. Pour cela, il me paraît pertinent de reprendre la composition du « comité de préfiguration » qui comprenait deux parlementaires, des représentants de la DG Trésor, de la Banque de France et de la CNIL, des représentants des « prêteurs », des représentants des associations de consommateurs, des associations familiales et de lutte contre l'exclusion et un représentant du secteur du commerce et de la grande distribution. Je souhaite en outre que la composition du groupe de travail soit complétée d'une part avec un représentant de l'association Crésus, acteur majeur du débat sur le « fichier positif » et qui m'a fait part de son souhait de participer à ces travaux, et d'autre part de représentants de la Direction des Affaires Juridiques (DAJ) du ministère compte tenu de la dimension juridique essentielle des travaux à mener pour analyser les conséquences de la décision du Conseil Constitutionnel.

L'objectif du groupe de travail, dont les travaux seront structurés en deux temps, sera le suivant :

Monsieur Emmanuel CONSTANS
Président
Comité consultatif
du secteur financier
Banque de France- 48-1429
75049 PARIS Cedex 01



Annexe 1

1° dans un premier temps, il me semble important que les parties prenantes puissent intégrer l'analyse juridique de la décision du Conseil constitutionnel dans leurs positions tout en prenant en compte l'objectif d'efficacité du registre : existe-t-il d'un point de vue juridique des marges de manœuvre permettant la mise en place d'un registre des crédits aux particuliers en France et si oui, sous quelles conditions juridiques et selon quelles caractéristiques ?

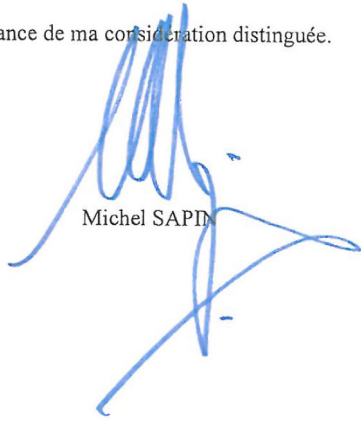
2° dans un second temps, compte tenu du résultat des travaux précédents, définir les caractéristiques en la matière d'un dispositif de prévention du surendettement efficace et compatible avec les exigences constitutionnelles : soit, si cette voie s'avère possible, la mise en place d'un registre des crédits différent de celui prévu dans le cadre de la loi relative à la consommation, soit l'amélioration et le renforcement du « fichier négatif » existant (le Fichier des incidents de remboursement des crédits aux particuliers – FICP – qui recense les impayés de crédit).

Je vous demande de commencer les travaux de la première phase dès le mois de septembre et de me remettre un rapport d'étape sur les résultats de cette première phase au plus tard fin novembre. Sur cette base, je vous ferai part de mes orientations pour la deuxième phase de vos travaux qui devront déboucher sur un rapport définitif que vous me remettrez au plus tard fin mars 2015.

Si plusieurs pistes de travail sont identifiées, vous présenterez les avantages et inconvénients de chacune des pistes envisageables. Vous rechercherez dans la mesure du possible un consensus de l'ensemble des parties prenantes sur les analyses et propositions réalisées dans le cadre de cette mission. Toutefois, lorsqu'un tel consensus ne sera pas possible, vous présenterez les points de divergence et les positions de chacun. Le rapport d'étape comme le rapport définitif seront rédigés en votre nom et ne devront pas nécessairement recueillir l'accord de tous les membres du groupe de travail, dont ils reflèteront néanmoins les points de vue.

Pour la réalisation de votre mission, vous pourrez vous appuyer en tant que de besoin sur mes services, en particulier la Direction des Affaires Juridiques et la DG Trésor qui assureront le secrétariat du groupe de travail respectivement au cours de la première puis de la deuxième phase des travaux.

Je vous prie de croire, Monsieur le Président, en l'assurance de ma considération distinguée.



Michel SAPIN

Annexe 2

Composition du Groupe de travail

Fichier positif et prévention du surendettement

Composition du groupe de travail

CONSTANS Emmanuel	Président du Groupe de travail
DEROC Muriel	Rapporteuse 1 ^{ère} phase des travaux Direction des Affaires juridiques Ministères économiques et financiers
DELPECH Salomé	Rapporteuse 2 ^{ème} phase des travaux Direction Générale du Trésor Ministères économiques et financiers

MEMBRES

BERNARD Alain	Responsable Département emploi et économie solidaire Secours Catholique
BOCQUET Pierre	Directeur du Département Banque de détail et banque à distance Fédération bancaire française (FBF)
BUI Isabelle	Chef du Bureau « Services bancaires et moyens de paiement » Direction générale du Trésor Ministères économiques et financiers
CAFFET Marie-Christine	Directrice développement et communication Confédération nationale du Crédit Mutuel (CNCM)
CHIPOY Maxime	Responsable des études UFC Que Choisir
COHEN Elsa	Secrétaire confédérale Confédération Syndicale des Familles (CSF)
DUMONT Philippe	Président Association Française des Sociétés Financières (ASF)
GALLERAND Virginie	Adjointe au Chef du Bureau « Services financiers et professions réglementées » Direction générale de la Concurrence, de la Consommation et de la Répression des fraudes (DGCCRF)
GOURIO Alain	Directeur Expertise juridique et Conformité Fédération Bancaire Française (FBF)

Annexe 2

EYMERY Marie-Jeanne	Conseillère en Économie Sociale et Familiale Association Consommation, logement et cadre de vie (CLCV)
HAMMADI Razzy	Député de Seine Saint-Denis
JOGUET Philippe	Directeur Développement durable, RSE et questions financières Fédération des entreprises du commerce et de la distribution (FCD)
KIEHL Jean-Louis	Président de CRÉSUS Réseau fédéral reconnu d'utilité publique
LABORDE Thierry	Président-Directeur général BNP Paribas Personal Finance
LANGLOIS François	Directeur des relations institutionnelles BNP Paribas Personal Finance
MAÏA Jean	Directeur des Affaires juridiques Ministères économiques et financiers
PALLE-GUILLABERT Françoise	Délégué général Association Française des Sociétés Financières (ASF°)
PEYRET Sylvie	Adjoint au Directeur Banque de France – Direction des Particuliers
SILVY Pierre	Administrateur et membre du Bureau Association pour le Droit à l'Initiative Économique (ADIE)
THERME Rémi	Chargé de mission Consommation, surendettement, microcrédit Union nationale des associations familiales (UNAF)
TOURTE Stéphane	Banque de France – Directeur des Particuliers
VIVET Jean-Luc	Commissaire à la CNIL (Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés) Conseiller-maître – Cour des Comptes