

REPONSE DE L'UNAF A LA CONSULTATION PUBLIQUE

Sur le rapport au Gouvernement et au Parlement du Comité chargé de préfigurer la création d'un registre national des crédits aux particuliers.

L'UNAF était représentée dans le Comité chargé de préfigurer la création d'un registre national des crédits aux particuliers. Elle a participé au travail du Comité dans ses réunions plénières et dans les réunions de certains groupes spécialisés.

La loi portant réforme du crédit à la consommation du 1er juillet 2010 (Loi Lagarde) a instauré ce « Comité chargé de préfigurer la création d'un registre national des crédits aux particuliers ». L'UNAF adhère pleinement aux propositions énoncées dans le rapport rendu par le Comité. Elle considère que le registre des crédits est un moyen indispensable de permettre une meilleure responsabilisation du prêteur, qui disposera d'informations fiables et utiles, et de l'emprunteur, qui connaîtra l'étendue de ses engagements. Pour que ce registre soit également un bon outil de gestion du budget familial, l'UNAF rappelle quelle est sa position.

En effet, contrairement à de nombreux autres pays européens, la France n'a pas encore officialisé la pratique d'un fichier centralisant les informations sur les crédits souscrits par des particuliers. Pourtant, elle s'est interrogée à plusieurs reprises sur l'intérêt qu'il y aurait à le faire et quelle forme pourrait prendre cette centrale de crédit.

Il ne faut pas négliger la pression que peut constituer la pratique des grands pays industrialisés sur nos procédures internes. Il faut tenir compte également de l'opinion des consommateurs individuels, des familles et des surendettés eux-mêmes qui sont souvent surpris d'une absence de contrôle formel dans la distribution du crédit.

Par un tel répertoire, il s'agirait de recenser tous les crédits souscrits et « actifs », c'est-à-dire mobilisables ou en cours de remboursement, pour chaque ménage. L'avantage de ce système est évident pour l'information sur l'endettement.

LES FICHIERS DE CREDIT EN FRANCE

Il faut d'abord constater que de nombreux fichiers existent déjà permettant d'approcher le comportement des consommateurs à l'égard de l'argent : fichiers officiels des comptes en banque, des chèques sans provision, des interdictions bancaires, des incidents de paiement, d'une part, mais aussi fichiers privés des établissements financiers, d'autre part.

La CNIL vérifie de très près l'utilisation de ces fichiers et interdit aux banques de recouper les informations dont elles disposent. Elle permet toutefois la circulation des informations sur les infractions.

Les données communes qui peuvent être exploitées par les banques sont celles qui sont contenues dans des fichiers « négatifs », c'est-à-dire celles qui sont relatives à un incident. Elles ne peuvent être communiquées qu'aux établissements financiers à l'occasion d'un prêt ou aux personnes concernées.

Malheureusement, les fichiers peuvent contenir des erreurs et il appartient alors à la personne inscrite à tort de se justifier, ce qui lui est difficile puisqu'une suspicion de mauvaise foi pèse alors sur elle.

Les professionnels du crédit en France sont souvent opposés à la création du fichier « positif ». Ils disposent d'un système de scoring, très performant. Ce scoring, allié à un taux d'endettement assez bas, comparativement à ce qui est constaté dans d'autres pays, permet d'avoir un nombre d'impayés contenu dans des limites socialement supportables.

EVOLUTIONS POSSIBLES

La centrale de crédit qui devrait être mise en place en France pourrait prendre modèle sur les pratiques et expériences en vigueur dans les pays qui nous sont proches, sur lesquelles le Comité s'est informé.

Systemes privés

Les centrales de crédit existantes sur le modèle italien ou allemand sont organisées principalement comme des systèmes de scoring destinés à évaluer les capacités de remboursement des candidats au crédit. Leur utilisation n'est pas obligatoire mais le fait de se plier aux déclarations qu'ils impliquent permet évidemment un examen plus favorable de la demande.

Le système anglo-saxon est encore plus nettement un produit commercial, c'est-à-dire un outil de marketing permettant de développer la distribution du crédit. Les informations sur l'endettement sont collectées par une entreprise indépendante qui vend ces données aux opérateurs financiers qui, par ce moyen, connaissent mieux le marché sur lequel ils agissent.

Systeme public

Le fichier de la Banque Nationale de Belgique, auquel le Comité s'est beaucoup référé, est conçu comme un prolongement du fichier recensant les incidents de remboursement. Ce fichier, contenant à la fois les informations de type négatif et positif, peut être considéré comme un modèle très acceptable dans la mesure où il est géré dans un esprit de service public.

L'objectif de cette centrale est de lutter contre le surendettement en évitant le « crédit de trop » et devrait donc permettre de révéler les personnes en cours de fragilisation. Ce système a été mis en place dans le cadre d'un large consensus entre professionnels, consommateurs et administrations mais il est toujours difficile d'en analyser l'efficacité du fait de la crise qui a modifié les comportements à l'égard du crédit.

POSITION DE L'UNAF

L'UNAF n'a pas voulu adopter une position dogmatiquement en faveur d'un fichier qui serait évidemment une solution assez lourde pour régler des problèmes qui ne sont pas majoritaires dans les causes du surendettement, quoique très préjudiciables pour les familles concernées par un endettement trop important.

La question a été examinée par différents groupes de travail du réseau des associations familiales organisés par l'UNAF depuis bientôt dix ans.

Il en ressort que l'objectif que l'UNAF entend privilégier est bien celui de la lutte contre le surendettement et non pas de permettre une distribution plus systématique du crédit. Sans ignorer toutefois que le fichier permettrait de mieux attribuer des crédits qui sont utiles, voire indispensables, par exemple, pour la constitution d'un patrimoine. Un crédit offert dans des proportions justement évaluées à un ménage qui peut en supporter le remboursement, est un très bon moyen de développement.

L'UNAF considère que l'avantage principal du fichier des crédits est de constituer un moyen de responsabilisation. Responsabilisation des prêteurs naturellement, mais aussi responsabilisation et protection des emprunteurs qui courent le risque d'être attirés dans la spirale du surendettement.

La pratique des pays autour de la France, lesquels connaissent tous un système de fichier, est un argument qui a beaucoup pesé dans la prise de sa position par l'UNAF en faveur de l'institution d'un fichier positif en France géré par la Banque de France, dans un objectif de lutte contre le surendettement.

Une première version du projet de directive européenne sur le crédit à la consommation, élaborée au début des années 2000, mentionnait directement les centrales d'information sur les souscripteurs de crédit et prévoyait un mécanisme d'échange de ces informations.

L'attitude très hostile de la France, qui a été remarquée à cette époque, a été dénoncée comme hypocrite et protectionniste. Hypocrite d'abord puisque les établissements financiers disposent d'une industrie assez concentrée et donc de fichiers de clientèle déjà constitués dont ils peuvent se servir à des fins de prospection commerciale. Protectionniste d'autre part, car, en effet, ces professionnels préfèrent garder pour eux des informations sur le niveau d'endettement de leurs clients et donc sur leur aptitude à contracter de nouveaux emprunts et ne pas avoir à partager ces données avec des opérateurs qui n'auraient pas eu la peine de les réunir.

L'UNAF est donc en faveur d'un système qui procure une meilleure sécurité dans l'usage du crédit en :

- ❑ permettant au crédit de jouer son rôle dans la consommation des ménages, d'être un outil d'investissement qui contribue aussi à l'épargne des familles par la constitution de patrimoine.

- ❑ évitant que le crédit détruise la vie des familles par l'accumulation de trop nombreux prêts conduisant à emprunter toujours davantage pour rembourser. Le fichier des crédits est un instrument de responsabilisation de tous les acteurs.

LE FICHIER EN PREFIGURATION

Ce dossier a donc évolué très sensiblement avec la loi du 1^{er} juillet 2010 portant réforme du crédit à la consommation. La loi a institué dans son article 49 un comité chargé de préfigurer la création d'un registre national du crédit aux particuliers. L'UNAF a œuvré très directement dans cette direction lors du vote de la loi. Le 4 décembre 2009, puis le 2 avril 2010, elle a réaffirmé ses positions et plaidé pour la création de ce fichier. Elle voit donc une victoire dans l'établissement du comité de préfiguration qu'elle a salué dans un communiqué du 13 avril 2010. La préfiguration signifie la description d'un organe en vue de le créer prochainement et non pas de le discuter à nouveau.

L'UNAF peut considérer que son action a été reconnue par la désignation d'un représentant pour figurer parmi les 12 membres du Comité par un arrêté de 17 août 2010.

LES OPTIONS DEFENDUES PAR L'UNAF

I Quelles sont les informations à faire figurer dans le fichier ?

A Quels crédits

L'UNAF défend l'idée que le fichier ne devrait contenir que des informations sur les crédits souscrits ou demandés. Toutefois, ce sont bien tous les crédits qui devraient y figurer. Tous les crédits, cela signifie, outre les crédits affectés ou amortissables classiques (dont les crédits immobiliers), les crédits renouvelables (qu'ils soient actifs ou non) et les découverts en banque autorisés de plus de trois mois.

La question se pose de mentionner des engagements ou des dettes autres que des crédits envers des établissements financiers. L'UNAF a toujours précisé que les dettes dues à l'extérieur de la sphère financière (comme les retards de loyers ou les factures de téléphone impayées, dettes fiscales, impayés de pensions alimentaires, par exemple) ne devaient pas être prises en compte dans le répertoire.

B Quelles personnes

S'agissant des personnes concernées par l'inscription, l'UNAF aurait souhaité que les cautions soient prises en compte car il s'agit d'une obligation à laquelle ces personnes se soumettent et qui peut peser sur leur capacité future à emprunter, au même titre qu'un crédit renouvelable non utilisé. En revanche, elle n'est pas favorable à ce que la mention d'une éventuelle protection juridique soit inscrite. Ce n'est pas la finalité du répertoire.

Il reste une question importante que le Comité n'a pas réglée et dont il « préconise qu'elle soit spécifiquement et séparément examinée de façon approfondie ». C'est la question des conjoints non emprunteurs. En effet, certaines dettes relèveront de la solidarité entre époux et d'autres seront considérées comme des dettes strictement individuelles. De plus, les liens qui unissent les

deux membres d'un couple relèvent de régimes juridiques qui peuvent être différents. Les UDAF, qui connaissent ces aspects pour les rencontrer dans les dossiers de surendettement, considèrent qu'il y a là une vraie difficulté à régler. L'UNAF insiste pour que ce point soit effectivement abordé.

C Le niveau d'endettement

Bien entendu, ce registre ne doit pas se limiter à renseigner sur le nombre de crédits souscrits, mais doit permettre d'évaluer la charge de remboursement qui pèse sur un candidat emprunteur. L'UNAF souhaiterait que les sommes cumulées (des différents crédits en cours) restant à rembourser soient mentionnées sous forme d'échéances mensuelles. L'indication de la somme empruntée et de la durée restant à courir pour chaque crédit (comme le prévoit le Comité) est le minimum des informations dont les intéressés ont à connaître.

Le répertoire ne devrait pas contenir d'informations sur les ressources des personnes concernées, ni fonctionner avec un système de refus basé sur un ratio d'endettement artificiellement fixé à 30 % par exemple. L'initiative du prêteur devrait rester entière et sa responsabilité également. On sait que lors de l'attribution d'un prêt, de nombreuses variables sont à prendre en considération et que le rapport personnel qui s'établit entre le prêteur et l'emprunteur doit permettre à chacun de mieux mesurer les risques.

II Un fichage en temps réel ?

Pour être utile, le fichier doit pouvoir être interrogé au moment de la demande de prêt formulée par le client. Il faut donc que le prêteur, qui doit avoir l'obligation de consulter le fichier, soit informé des crédits en cours, même s'ils viennent d'être demandés et ont été accordés.

Il est donc essentiel que le fichier fonctionne en temps réel et que toutes les démarches récentes et qui n'ont pas été abandonnées y figurent. Comme cela a été indiqué plus haut, doivent y figurer également les autorisations de découvert ou de crédit qui sont assorties de l'usage d'une carte, même si elles ne sont pas utilisées par le bénéficiaire. Ces capacités de crédit font en effet partie de l'endettement potentiel.

III Quel coût de gestion ?

Les fichiers sont toujours des systèmes lourds, ils comportent des risques d'erreur et ils sont également une menace pour la protection de la vie privée. Le fonctionnement des fichiers doit donc être très étroitement contrôlé et le système a évidemment un coût qu'on ne peut pas ignorer. Il faut observer ici que, même si de nombreux fichiers existent déjà, un nouveau registre de cette importance aura un coût de fonctionnement élevé. L'UNAF remarque que ce coût est supportable pour les établissements financiers qui auront à le régler à l'image de ce qui existe dans de nombreux autres pays qui connaissent de telles centrales. Il faut d'ailleurs remarquer que les établissements financiers tireront avantage des informations qu'ils recevront par ces consultations et que le prix à payer pour la mise en place du répertoire constitue un investissement qui ne se répétera pas chaque année !

Quoiqu'il en soit, l'UNAF insiste pour que la consultation soit toujours gratuite pour l'utilisateur-consommateur. Les expériences d'e-administration montrent que l'accès à la gestion électronique par le grand public est déjà une réalité et le citoyen est de plus en plus appelé à traiter avec l'administration par voie électronique : déclarations, obtention de papiers. La gestion budgétaire familiale pourrait profiter de ce développement de plus en plus concret.

Aussi, le « bureau administratif personnel », outil au service de la famille, se révèle utile pour envisager l'avenir dans une projection réalisée à partir des données connues au moment de son utilisation.

IV Gouvernance

Pour l'UNAF, il est impératif que ce soit la Banque de France, qui administre déjà le fichier des incidents de crédit aux particuliers (FICP), qui crée et gère ce nouveau registre, en conformité avec les recommandations de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL). La CNIL était également membre du Comité, ce qui garantit la qualité de l'identifiant choisi pour l'utilisation du registre .

Il restera une question essentielle qui est celle du contrôle exercé par le consommateur sur le contenu et l'utilisation des fichiers qui le concernent d'aussi près avec des informations assez sensibles.

Le comité de gouvernance décrit par le rapport comprend les interlocuteurs essentiels puisqu'il intègre les organes de contrôle de la sphère financière avec les représentants des consommateurs et des établissements financiers.

MISE EN OEUVRE

Le rapport liste les dispositions législatives qui devront obligatoirement être prises pour permettre une mise en œuvre effective du registre. Elles sont essentielles puisqu'il s'agit d'obligations nouvelles qui seront faites aux différents opérateurs.

L'UNAF est consciente des délais nécessaires à l'instauration de ce nouvel outil et à son fonctionnement à plein régime. Elle souhaite que le législateur s'en saisisse rapidement, ce rapport de préfiguration donnant toutes les informations dont les travaux parlementaires auront besoin.

Le rapport peut être consulté sur le site du ministère de l'Economie :

http://www.economie.gouv.fr/files/files/directions_services/dgccrf/presse/rapport_registre_cr_edits.pdf