

CONSULTATION PUBLIQUE

SUR LA CREATION D'UN REGISTRE NATIONAL DES CREDITS AUX PARTICULIERS

Consultation publique : veuillez adresser vos réponses avant le 27 février 2013 à l'adresse électronique hcp@dgtresor.gouv.fr. Les réponses sont confidentielles.

Parce qu'il est un outil précieux dans la lutte contre le surendettement, parce qu'il responsabilise les acteurs, prêteurs et emprunteurs, mais aussi parce qu'il contribue à améliorer l'accès au crédit et à favoriser la saine concurrence entre établissements de crédits, le Gouvernement a décidé de créer un registre national des crédits aux particuliers dans le cadre de la loi sur la consommation qui sera présentée au printemps prochain. La mise en place d'un registre national des crédits aux particuliers a déjà été débattue au sein du comité chargé de préfigurer la création d'un tel registre (ci-après « comité de préfiguration »), prévu par la loi 2010-737 du 1^{er} juillet 2010 portant réforme du crédit à la consommation. Le rapport de ce comité a été publié à l'été 2011 ; il a permis d'identifier les principales problématiques et a apporté des réponses avec un certain nombre de préconisations précises sur les modalités d'organisation et de fonctionnement du registre.

Le Gouvernement a souhaité solliciter l'avis des différentes parties prenantes sur un certain nombre d'orientations et de questions présentées dans ce document.

1. L'identification des personnes enregistrées

La construction d'un fichier automatisé nécessite, comme préalable, la définition des modalités d'identification des personnes qui y sont enregistrées. Le comité de préfiguration a préconisé un système d'identification au sein du registre des crédits reposant sur la création d'un identifiant sécurisé dérivé du NIR (numéro d'inscription au répertoire national d'identification des personnes physiques, plus connu comme « n° INSEE » ou numéro de sécurité sociale), pour garantir une fiabilité optimale du registre. L'utilisation du NIR pour l'inscription et la consultation du registre présente en effet l'avantage d'une très grande fiabilité dans l'identification, ce numéro étant unique et pérenne et les cas de personnes sans NIR ou de changement de NIR en cours de vie étant rares. Toutefois, cette utilisation soulève des interrogations en termes de libertés publiques. En particulier, la CNIL considère que l'utilisation du NIR, même sous une forme dérivée et sécurisée, doit rester cantonnée à la « sphère sociale ». Par ailleurs, cette utilisation rend plus longue et plus complexe la mise en place du registre.

Certains acteurs préconisent une identification à partir des données d'état-civil de la personne concernée, ce qui permettrait d'éviter les difficultés liées à l'usage du NIR, mais serait d'une moindre fiabilité.

- Voyez-vous un inconvénient à l'utilisation d'un dérivé du NIR pour l'identification au sein du registre et du NIR lui-même pour lors de l'inscription et de la consultation du registre, dans des conditions sécurisées ? Quelles sont selon vous les conditions à prévoir pour assurer une telle utilisation sécurisée ?
- L'identification par les données d'état civil, réputée moins fiable mais plus aisée à mettre en place, vous semble-t-elle préférable ? Quelles seraient les solutions techniques permettant d'assurer la plus grande robustesse à un registre assis sur une identification par les données d'état civil ?
- Y a-t-il un autre identifiant possible / souhaitable selon vous ?

2. Les informations « positives » inscrites dans le registre

Il existe potentiellement un grand nombre d'informations relatives aux crédits susceptibles d'être inscrites dans le registre. Le comité de préfiguration a préconisé l'enregistrement des informations suivantes, outre les informations générales enregistrées pour toutes les catégories de crédit (informations permettant d'identifier le crédit, la catégorie de crédit, la date de la dernière mise à jour effectuée pour chaque crédit) : pour les crédits amortissables, le montant emprunté et la date de la dernière échéance¹ ; pour les crédits renouvelables, le montant du plafond de l'autorisation consenti et l'activité ou l'inactivité du crédit¹ ; pour les autorisations de découvert remboursable dans un délai supérieur à trois mois, le montant de l'autorisation consentie¹. Le comité de préfiguration a préconisé par ailleurs une restitution des données aux établissements de crédit lors des consultations du registre sur une base agrégée par grandes catégories de crédits et non détaillée « ligne de crédit par ligne de crédit », ainsi qu'une certaine profondeur historique des données permettant de suivre l'évolution de la situation de la personne concernée au cours d'une période de six mois.

Un certain nombre d'acteurs considèrent que les informations préconisées par le comité de préfiguration ne sont pas suffisantes ou ne sont pas les plus pertinentes pour fournir aux établissements de crédit une bonne appréciation de la solvabilité de la personne. A l'inverse, l'inscription d'informations très détaillées ou certains types d'informations (par exemple non disponibles dans les systèmes d'information des établissements de crédit ou nécessitant un retraitement technique complexe) engendreraient d'une part une complexité technique coûteuse voire un registre extrêmement difficile à gérer, et d'autre part un risque accru d'utilisation commerciale du registre.

¹ Sous réserve de la position des deux représentants des banques défavorables à l'enregistrement des montants et favorables à l'enregistrement du seul nombre de crédits concernés.

- Quelles sont selon vous les différentes catégories de crédits qui doivent être prises en compte dans le registre ?
- Concernant les crédits renouvelables, seuls les crédits utilisés doivent-ils être pris en compte ou également les autorisations de crédit non encore utilisées mais susceptibles de l'être ? Selon quelles modalités ?
- Quelles caractéristiques des crédits doivent-elles être inscrites dans le registre (montant initial, capital restant dû, mensualités, taux, etc...) ?
- Les informations doivent-elles être restituées aux établissements de crédit sur une base agrégée par catégories de crédits ou crédit par crédit ?
- Sur quelle durée de profondeur historique la restitution des données vous semble-t-elle la plus pertinente, en tenant compte des contraintes techniques associées ?

3. L'amélioration des informations « négatives » et le lien avec le FICP actuel

Le comité de préfiguration a préconisé, à l'occasion de la mise en place du registre des crédits, une amélioration des données « négatives » relatives aux crédits recensés actuellement dans le Fichier national des incidents de remboursement des crédits aux particuliers (FICP) : i) afin de compléter les informations actuelles concernant les incidents de paiement caractérisés par des informations bancaires ou de crédit constituant des signaux d'alerte sur une dégradation de la situation financière de la personne concernée (par exemple la suspension d'un crédit renouvelable à l'initiative de l'établissement de crédit), ii) afin de permettre de différencier les personnes qui sont inscrites pour un incident de paiement ponctuel ou qui sont à l'origine d'impayés répétés, en mettant en place une profondeur historique pour les informations négatives. Il a également préconisé la mise en place, à terme, d'un fichier unique, qui comporterait un module spécifique pour les informations négatives.

- Le registre des crédits doit-il également recenser les informations inscrites actuellement dans le FICP ou deux fichiers doivent ils subsister parallèlement ?
- Concernant les données dites négatives, quelles améliorations peuvent-elles être apportées ?

4. Les motifs de consultation du registre

Compte tenu des finalités qu'il a retenues – notamment prévention du surendettement et meilleure information des prêteurs sur la solvabilité des emprunteurs – et au regard des motifs de consultation actuellement prévus pour le FICP, le comité de préfiguration a

préconisé les motifs de consultation du registre des crédits suivants : i) consultation obligatoire des données positives et négatives avant l'octroi d'un crédit et dans le cadre de l'analyse de solvabilité triennale obligatoire des contrats de crédit renouvelable ; ii) consultation obligatoire des seules données négatives avant le renouvellement annuel d'un contrat de crédit renouvelable ; iii) consultation possible des seules données négatives pour la gestion des risques liés aux crédits (comme c'est le cas actuellement pour le FICP). Le comité de préfiguration avait estimé que la question des modalités de consultation éventuelles du registre avant l'octroi d'un moyen de paiement, comme c'est actuellement possible pour le FICP, devait faire l'objet d'une analyse complémentaire.

- Quels sont les motifs de consultation du registre que doit permettre le législateur eu égard aux finalités qui lui sont assignées ?
- La consultation de l'ensemble des données / des seules données négatives doit-elle être autorisée avant l'octroi de moyens de paiement ?
- Quels sont les moyens de limiter les risques d'utilisation du registre à des fins de prospection commerciale ?

5. Les coûts et les délais de mise en place du registre

Délais de mise en place

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

- Quels seraient selon vous les délais nécessaires – délais techniques (infrastructures) et délais liés à la reprise du stock des crédits existants - pour la mise en œuvre opérationnelle du registre des crédits ? Quel impact pourrait avoir le choix de l'identifiant sur le délai de mise en œuvre technique ? Y a-t-il des moyens de réduire le délai de reprise du stock, par exemple en excluant certains crédits arrivant à échéance prochainement ?
- Selon vous, l'ouverture à la consultation du registre des crédits doit-elle se faire lorsque l'ensemble des crédits auront été enregistrés ou bien lorsqu'un certain niveau de couverture aura été atteint, et dans ce cas quel niveau est-il pertinent ?
- Comment devrait se faire la transition entre le FICP actuel et le registre des crédits incluant les informations négatives ?

Coûts de mise en place et de fonctionnement

Dans l'hypothèse d'un registre créé selon les préconisations du Comité de préfiguration, les coûts de mise en place (investissement) et de fonctionnement du registre national des crédits ont été estimés par les parties concernées chacun pour ce qui le concerne (Banque de France en tant que gestionnaire, établissements de crédit en tant qu'utilisateurs) comme suit : coûts d'investissement : 15 à 20 millions d'euros pour la Banque de France et 525 à 820 millions d'euros pour les établissements de crédit ; coûts de fonctionnement : 30 à 35 millions d'euros annuels pour la Banque de France au cours des premières années et 37 et 76 millions d'euros par an pour les établissements de crédit.

- Quelle évaluation faites-vous des coûts de création et de fonctionnement du registre ? A quoi correspondent concrètement ces coûts ?
- Comment doivent être financés ces coûts ?