



Inspection générale
des Finances

Inspection générale
de la Banque de France

RAPPORT

sur l'évaluation du fichier des incidents de remboursement des crédits
aux particuliers (FICP)

- AVRIL 2008 -

SOMMAIRE

INTRODUCTION	1
I. L'AMÉNAGEMENT DES DURÉES D'INSCRIPTION AU FICP	4
A. LES DURÉES ONT ÉTÉ AUGMENTÉES EN 1996, 1998 ET 2003.....	4
1. <i>La durée d'inscription de 5 ans au titre des incidents de paiement n'est pas remise en cause</i>	4
2. <i>La durée d'inscription actuelle au titre des plans de redressement et des mesures d'effacement partiel de créances ne fait pas consensus parmi les acteurs du surendettement</i>	6
3. <i>L'alignement des durées d'inscription dans le cadre d'une PRP et d'un effacement partiel améliorerait l'égalité de traitement</i>	9
B. LA SUCCESSION DES RÉFORMES DU DISPOSITIF A INTRODUIT PLUSIEURS INCOHÉRENCES.....	10
1. <i>Les conditions de radiation anticipée devraient être modifiées</i>	10
2. <i>La suppression de l'impossibilité de procéder à un nouvel effacement partiel pour des dettes similaires éviterait une utilisation par défaut de la PRP</i>	12
II. L'ÉVOLUTION DES MODALITÉS D'ACCÈS ET DE RECTIFICATION DES DONNÉES	13
A. LES VOLUMES DE RÉCLAMATIONS RELATIVES À CE FICHER SONT SIGNIFICATIFS	13
1. <i>Parmi les fichiers nationaux, le FICP constitue la première source de réclamations auprès de la CNIL</i>	13
2. <i>De nombreuses réclamations sont adressées au service gestionnaire du FICP</i>	15
3. <i>Les accès au FICP en comptoir de la Banque de France sont principalement dus à l'utilisation de la « voie descendante »</i>	16
B. L'INFORMATION PRÉALABLE À UNE INSCRIPTION DES DÉBITEURS PAR LES ÉTABLISSEMENTS DE CRÉDIT POURRAIT ÊTRE AMÉLIORÉE	16
1. <i>Le règlement CRBF relatif au FICP n'encadre pas cette information préalable de manière satisfaisante</i>	16
2. <i>En Belgique, la banque centrale est chargée de l'information des particuliers sur les données nominatives lors de l'inscription</i>	18
3. <i>Les courriers adressés aux débiteurs devraient comporter une information adaptée</i>	19
C. L'INTERDICTION DE LA DÉLIVRANCE D'UNE COPIE ÉCRITE EST UNE DISPOSITION ATYPIQUE D'ACCÈS AU FICP.....	20
1. <i>Cette disposition aurait permis d'éviter une aggravation de l'exclusion économique des personnes inscrites au fichier</i>	20
2. <i>Cette interdiction s'avère néanmoins contraignante pour les consommateurs et fragilise l'exercice du droit de rectification</i>	20
3. <i>La délivrance d'une information écrite permettrait d'améliorer le dispositif</i>	22
D. UN RENFORCEMENT DU RÔLE DE LA BANQUE DE FRANCE SERAIT DE NATURE À MIEUX GARANTIR LES DROITS DES PARTICULIERS	23
1. <i>Refuser d'enregistrer les informations erronées transmises par les établissements de crédit</i>	23
2. <i>Renforcer le rôle de la Banque de France dans le cadre de ses relations avec les particuliers et les établissements de crédit</i>	24

III. L'OBLIGATION DE CONSULTATION DU FICP PAR LES ÉTABLISSEMENTS DE CRÉDIT AVANT TOUT OCTROI DE PRÊTS	25
A. CETTE MESURE POURRAIT AGGRAVER L'EXCLUSION FINANCIÈRE DES PERSONNES INSCRITES	25
B. SES EFFETS SUR LA RESPONSABILITÉ DES PRÊTEURS SONT INCERTAINS	26
IV. LES ÉVOLUTIONS FONCTIONNELLES DU FICP ET DE SON CADRE D'UTILISATION	28
A. LE CADRE D'UTILISATION DES DONNÉES DU FICP DEVRAIT ÊTRE MIEUX DÉFINI	28
1. <i>Les consultations dans le cadre des opérations d'octroi de crédit devraient se limiter au demandeur et au(x) co-emprunteur(s).....</i>	28
2. <i>Les consultations dans le cadre de la gestion des crédits devraient être mieux précisées</i>	29
B. L'INTÉRÊT DE L'ENRICHISSEMENT DES DONNÉES CONTENUES DANS LE FICP N'EST PAS AVÉRÉ	31
1. <i>L'élargissement des données du FICP à des dettes non bancaires poserait plusieurs difficultés</i>	31
2. <i>L'affinement des informations relatives aux incidents de remboursement des crédits n'est pas nécessaire</i>	32
V. L'ABANDON DE LA « VOIE DESCENDANTE »	33
A. LE RYTHME MENSUEL DES DÉCLARATIONS ET DE MISE À DISPOSITION DES INFORMATIONS RÉDUIT L'EFFICACITÉ DU FICP.....	33
1. <i>L'utilisation de la « voie descendante » entraîne des retards dans la mise à disposition de l'information compris entre 2 semaines et 1 mois et demi</i>	33
2. <i>L'abandon de la « voie descendante » et la réduction du délai de déclaration à 15 jours permettraient de disposer de données plus actualisées.....</i>	34
B. LA DIFFUSION DE L'INTÉGRALITÉ DES DONNÉES DU FICP COMPORTE DES RISQUES EN MATIÈRE DE PROTECTION DES DONNÉES À CARACTÈRE PERSONNEL	35
1. <i>Les établissements abonnés à la « voie descendante » ont des pratiques diverses en matière d'utilisation des données.....</i>	35
2. <i>Les établissements d'autres États membres pourraient avoir accès à la « voie descendante »</i>	36
C. L'ABANDON DE LA « VOIE DESCENDANTE » NÉCESSITE UNE ADAPTATION DES VECTEURS DE CONSULTATION DE SUBSTITUTION : POBI ET LA TÉLÉTRANSMISSION (« VOIE MONTANTE »).....	37
1. <i>Les contraintes des établissements en matière d'octroi de crédits concernent la disponibilité du fichier et les critères d'interrogation de celui-ci.....</i>	37
2. <i>Une évolution de la télétransmission pourrait être nécessaire.....</i>	41
3. <i>L'abandon de la « voie descendante » pourrait intervenir à partir de mi 2010 et doit faire l'objet d'un signal fort auprès des établissements de crédit</i>	42
D. LA TARIFICATION DE LA « VOIE MONTANTE » DEVRA ÊTRE REVUE	42
1. <i>La facturation des travaux dits de qualité doit être maintenue</i>	43
2. <i>Les tarifs communs du FCC et du FICP doivent être supprimés.....</i>	43
3. <i>Les tarifs unitaires doivent donner des signaux prix adéquats aux établissements.....</i>	43

INTRODUCTION

Si le crédit aux particuliers constitue un instrument de soutien de la consommation et de l'économie, son développement s'accompagne néanmoins d'un certain nombre de risques, dont le surendettement d'une frange des ménages, avec les impacts sociaux que cela implique. Bien qu'à la fin des années 1970¹ le législateur ait pris des mesures destinées à protéger les consommateurs dans leurs relations avec les prêteurs, l'accroissement des cas de surendettement a conduit, par la suite, à la mise en place d'un dispositif spécifique de traitement du surendettement.

Instauré par la « loi Neiertz »², ce dispositif s'inspire des dispositions applicables aux entreprises en difficulté et permet de traiter les situations de surendettement dans un cadre multilatéral associant le débiteur et ses principaux créanciers sous l'égide des commissions de surendettement. Par la suite, le cadre législatif a été modifié à plusieurs reprises en raison de l'augmentation des situations de surendettement et de l'évolution de sa nature :

- à l'origine, le rôle des commissions consistait à rechercher une solution amiable par l'élaboration d'un plan conventionnel de rééchelonnement du paiement des dettes et de réduction ou de suppression du taux d'intérêt ;
- mais dès 1998³, les cas d'insolvabilité des ménages ont conduit le législateur à mettre en place des mesures d'effacement des dettes, sous le contrôle du juge ; elles ont été complétées en 2003⁴ par une procédure dite de rétablissement personnel (PRP) s'inspirant de la faillite civile applicable en Alsace-Moselle⁵.

Parallèlement, la « loi Neiertz » a institué un dispositif de prévention, sous forme d'un fichier national des incidents de remboursement des crédits aux particuliers (FICP), dont la gestion a été confiée à la Banque de France. Si, une fois le surendettement avéré, les mesures prises par les commissions ou les juges du surendettement y sont recensées afin d'en garantir leur respect par le débiteur, la finalité principale du FICP reste bien la prévention du surendettement à travers l'inscription des particuliers rencontrant des difficultés de remboursement de leurs crédits. Cette inscription ne constitue pas une interdiction de droit d'accès au crédit, mais doit permettre, à travers la consultation du fichier par les établissements de crédit avant l'octroi d'un crédit, de prévenir toute aggravation de la situation financière des demandeurs.

La répartition des personnes inscrites au FICP reflète cette fonction préventive, puisque environ 77% des personnes fichées l'ont été au titre des déclarations d'incident de paiement, et un peu plus d'un tiers au titre du surendettement (certaines personnes étant fichées aux deux titres) :

Tableau 1 : Évolution de la répartition des débiteurs recensés au FICP (en milliers)

	Fin 2005		Fin 2006		Fin 2007	
Total*	2 273		2 301		2 352	
Incidents	1 806	79,45%	1 789	77,75%	1 823	77,51%
Surendettement**	780	34,32%	829	36,03%	842	35,80%

Source : BDF/DSRP, tableaux de bord trimestriels.

* Certaines personnes peuvent être recensées à double titre : pour incident et pour surendettement, puisqu'un incident caractérisé peut survenir en cours de plan. Le total donné ici est établi sur la base des personnes physiques, sans double comptage s'il y a plusieurs motifs d'inscription.

** Ceci comprend les mesures, les dossiers recevables et les dossiers en cours d'instruction.

¹ Loi n°78-22 du 10 janvier 1978 relative à l'information et à la protection des consommateurs dans le domaine de certaines opérations de crédit, puis la loi n°79-596 du 13 juillet 1979 relative à l'information et à la protection des emprunteurs dans le domaine immobilier.

² Loi n°89-1010 du 31 décembre 1989 relative à la prévention et au règlement des difficultés liées au surendettement des particuliers et des familles.

³ Loi n°98-657 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions.

⁴ Loi n°2003-710 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine.

⁵ Le juge peut alors décider d'un effacement total des dettes contre la liquidation de l'ensemble du patrimoine du débiteur.

Le volet préventif de la « loi Neiertz » a connu peu d'évolutions depuis sa création et ce malgré les changements profonds du surendettement de ces dernières années. Les statistiques de la Banque de France de 2004 montrent que les causes du surendettement, après avoir été largement la conséquence d'une accumulation de crédits, sont aujourd'hui dans 73% des cas dues à une baisse brutale et imprévue des revenus provoquée par un « accident de la vie »⁶. Il convient également de mentionner que dans près de 12% des dossiers de surendettement, les arriérés de charges courantes sont prédominants sur l'endettement bancaire. Ainsi, le surendettement dit « actif » ne constitue guère plus que 15% des causes du surendettement. Or, la fonction préventive du FICP s'adresse principalement à ce dernier type de surendettement.

Par ailleurs, la mission a eu à connaître d'un développement des moyens permettant de contourner les effets d'une inscription au FICP au travers de la contraction de nouveaux crédits par l'intermédiaire du conjoint, des parents, voire des grands-parents ou de l'utilisation inadéquate du rachat de crédits. Si la restructuration de crédits peut s'inscrire dans le cadre d'une gestion dynamique de la dette ou apporter une solution adaptée à un endettement excessif, son usage par le débiteur, qui est alors en mesure de contracter de nouveaux crédits, peut dans certains cas conduire à une aggravation de son endettement.

Enfin, le développement des crédits renouvelables est souvent dénoncé par les associations de consommateurs en raison de leur facilité d'accès pour les ménages les plus fragiles ayant des difficultés à gérer leur budget et qui peuvent y avoir recours pour combler une faiblesse de revenus conduisant le plus souvent à une « spirale du surendettement ».

Pour ces différentes raisons, des débats ont été ouverts par des parlementaires, des associations de consommateurs et plus récemment par le médiateur de la République, sur les voies et moyens d'améliorer le cadre législatif. Il s'agit tout d'abord du développement du « crédit responsable » ou de l'instauration d'une obligation de consultation du fichier par les établissements de crédit, mais aussi de l'amélioration du FICP voire de son remplacement par un fichier « positif ». Il convient de noter que certains de ces sujets devront être abordés dans le cadre de la transposition prochaine en droit interne de la directive européenne sur le crédit aux consommateurs.

Madame Lagarde, ministre de l'Économie, des Finances et de l'Emploi a ainsi commandité une étude auprès du comité consultatif du secteur financier (CCSF) sur le crédit renouvelable et, conjointement avec le Gouverneur de la Banque de France, la présente mission auprès de l'inspection générale des finances et de l'inspection générale de la Banque de France.

* * *

Cette mission, qui a fait l'objet d'une lettre de mission en date du 13 décembre 2007, a pour objectif de renforcer l'efficacité du FICP en matière de lutte contre le surendettement à travers l'évaluation de son fonctionnement et de son cadre législatif et réglementaire. Elle comporte deux volets :

- l'évaluation du cadre juridique concernant les durées d'inscription au FICP et les modalités d'accès au fichier par les particuliers ;
- l'analyse du fonctionnement du FICP qui portera notamment sur la possibilité de procéder à la généralisation du recours à un mode de télétransmission sécurisé par les établissements de crédit afin d'améliorer la réactivité du dispositif.

⁶ Il peut s'agir d'un licenciement, d'un divorce, ou d'une maladie etc.

Les investigations, qui se sont déroulées du 21 janvier au 16 avril 2008⁷, ont consisté en :

- une analyse du cadre législatif et de sa construction au cours du temps ;
- l'examen des demandes d'accès et de rectifications des particuliers, ainsi que de leurs réclamations auprès de la CNIL, des services de la Banque de France et des commissions de surendettement ;
- des entretiens avec les parties prenantes : associations de consommateurs, établissements de crédit et leurs organismes professionnels etc. ;
- l'examen de dossiers de surendettement dans deux commissions de surendettement ;
- divers entretiens conduits au sein de la Banque de France (Secrétariat général, DSRP⁸, DOD⁹ et DIT¹⁰), l'analyse de la documentation interne à la Banque de France, ainsi que des échanges entre la Banque de France et les établissements de crédit dans le cadre des travaux du CFONB¹¹ ;
- l'envoi de questionnaires aux établissements de crédit par la mission et le dépouillement des réponses obtenues.

⁷ La mission a bénéficié, du 21 janvier au 8 février, du concours d'Alain DAMAIS, inspecteur des finances.

⁸ DSRP : Direction de la surveillance des relations des particuliers avec la sphère financière.

⁹ DOD : Direction de l'Organisation et des Développements.

¹⁰ DIT : Direction de l'Informatique et des Télécommunications.

¹¹ CFONB : Comité français d'organisation et de normalisation bancaires.

I. L'AMÉNAGEMENT DES DURÉES D'INSCRIPTION AU FICP

Si la politique en matière de prévention et de traitement du surendettement a été constante en vue de la protection des consommateurs, les réformes successives ont conduit, de manière un peu paradoxale, à un allongement des durées d'inscription au fichier. Par ailleurs, la modification à plusieurs reprises des textes a introduit dans le dispositif des incohérences le rendant globalement peu lisible, dans certains cas source d'inégalités de traitement des débiteurs.

A. Les durées ont été augmentées en 1996, 1998 et 2003

L'augmentation de ces durées est indiquée dans le tableau suivant :

Tableau 2 : Évolution des durées d'inscription du FICP

Date	Incident de paiement	Plan de redressement		Mesure d'effacement		
		Plan conventionnel	Plan judiciaire/ recommandation	Moratoire ¹²	Effacement partiel	Effacement total ou PRP
1989(1)	3 ans max.	Durée du plan sans pouvoir excéder 5 ans	Durée du plan sans pouvoir excéder 5 ans	sans objet	sans objet	sans objet
1995 1996(2)	5 ans max.	Durée du plan sans pouvoir excéder 5 ans	Durée du plan sans pouvoir excéder 5 ans	sans modification	sans modification	sans modification
1998(3)	sans modification	Durée du plan sans pouvoir excéder 8 ans	Durée du plan sans pouvoir excéder 8 ans	Durée du moratoire qui ne peut excéder 3 ans	8 ans	8 ans
2003(4)	sans modification	Durée du plan sans pouvoir excéder 10 ans	Durée du plan sans pouvoir excéder 10 ans	Durée du moratoire qui ne peut excéder 2 ans	10 ans	8 ans

Source : (1) loi 89-1010 du 31 décembre 1989 et règlement CRBF n°90-05 du 11 avril 1990 relatif au FICP ; (2) règlement CRBF n°96-04 du 24 mai 1996 ; (3) loi n°98-657 du 29 juillet 1998 et règlement CRBF n°2000-04 du 6 septembre 2000 ; (4) loi n°2003-710 du 1^{er} août 2003 et règlement n°2004-01.

1. La durée d'inscription de 5 ans au titre des incidents de paiement n'est pas remise en cause

Les incidents de paiement concernent les crédits immobiliers, le financement d'achats à tempérament, les LOA¹³ et LV¹⁴, les prêts personnels et permanents, ainsi que les découverts de toute nature¹⁵. Les inscriptions au FICP ont lieu lorsque l'incident est caractérisé selon les critères ci-après.

¹² Depuis la loi n°2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable, les mesures d'effacement de créances peuvent être recommandées par les commissions sans procéder au préalable à un moratoire.

¹³ LOA : location avec option d'achat.

¹⁴ LV : location vente.

¹⁵ L'art. 2 du règlement CRBF n°90-05 modifié définit les crédits comme « tout acte par lequel un établissement de crédit met des fonds à disposition d'une personne physique pour le financement de ses besoins non-professionnels ou prend, dans l'intérêt de celle-ci, un engagement par sa signature, quelle que soit la qualification ou la technique utilisée ».

Tableau 3 : Conditions d'inscription des incidents de paiement caractérisés

Type de crédit	Crédit amortissable à échéances mensuelles	Crédit amortissable à échéances autres que mensuelles	Crédit renouvelable	Tous types de crédit
Critères d'inscription*	Défauts de paiement atteignant un montant cumulé au moins égal au double** de la dernière échéance due.	Défauts de paiement atteignant un montant cumulé au moins égal à l'équivalent d'une échéance, lorsque ce montant demeure impayé pendant plus de 60** jours.	Défaut de paiement des sommes exigibles plus de 60** jours après la date de mise en demeure du débiteur d'avoir à régulariser sa situation, dès lors que le montant des sommes impayées est au moins égal à 500€	Défauts de paiement pour lesquels le prêteur déclenche une procédure judiciaire ou prononce la déchéance du terme après mise en demeure du débiteur restée sans effet***.

Source : règlement CRBF n°90-05 modifié (art. 3 et suivants).

* *Après une première inscription, il est prévu qu'aucune nouvelle inscription n'est possible au titre d'un même prêt en cas de survenance d'incidents ou de prononcé de la déchéance du terme ou d'engagement d'une procédure judiciaire.*

** *Jusqu'en 2003, les durées et les montants étaient respectivement de 90 jours et le triple de la dernière échéance.*

*** *Les établissements de crédit peuvent ne pas inscrire les retards de paiement d'un montant inférieur à 150€ pour lesquels la déchéance du terme n'a pas été prononcée.*

La radiation intervient lors du paiement intégral des sommes dues.

a) *Cette durée, initialement de 3 ans, a été portée à 5 ans en 1996*

La durée de conservation de ces inscriptions fixée initialement à 3 ans¹⁶ a été portée à 5 ans en 1996¹⁷ par le comité de la réglementation bancaire et financière. Il s'agissait alors, dans un souci d'équité, d'aligner cette durée avec celle des plans conventionnels ou de redressement judiciaire résultant de la loi du 8 février 1995. Lorsque la loi du 29 juillet 1998 a allongé les durées d'inscription des mesures de traitement du surendettement à 8 ans, le comité de la réglementation bancaire et financière n'a en revanche pas procédé à un alignement dans des conditions similaires.

L'examen des taux de recouvrement estimés à fin 2007 montre que le recouvrement intervient essentiellement au cours de la première année d'inscription avec un taux de 51,7%. Au bout de 3 ans, ce taux de recouvrement n'est que marginalement supérieur de 2,2% (53,9% à comparer à 51,7%) et de 5,2% au bout de 5 ans :

Tableau 4 : Taux estimés de recouvrement en fonction de l'année d'entrée au FICP : situation à fin 2007

Année de déclaration	2007	2006	2005	2004	2003
Flux de déclaration (A)	1 410 846	1 260 655	1 243 006	1 237 031	1 089 480
Stock d'incidents présents* (B)	681 559	703 483	573 281	580 865	458 573
Nb d'incidents radiés (C=A-B)	729 287	557 172	669 725	656 166	630 907
Estimation du taux de recouvrement** (C/A)	51,7%	44,2%	53,9%	53,0%	57,9%

Source : BDF/DSRP et estimation de la mission.

* *Le stock d'incidents représente le nombre d'incidents recensés dans le fichier au 31/12/2007 et déclarés l'année 2007, 2006, 2005, 2004 et 2003.*

** *Le taux de recouvrement estimé pour une année de référence est le nombre de déclarations radiées de la base entre cette année de référence et fin 2007 rapporté au nombre de déclarations de l'année de référence. Cela correspond à une estimation du taux de recouvrement cumulé entre l'année de référence et 2007.*

¹⁶ Cf. le règlement CRBF n°90-05 du 11 avril 1990. Il est à noter que dans le projet de règlement soumis à la CNIL, il avait été proposé le maintien de l'inscription pendant 5 ans dans le cas de l'inscription de la dette en perte définitive par l'établissement.

¹⁷ Règlement CRBF n°96-04 du 24 mai 1996.

Au vu de ce tableau, il apparaît que la modification de la durée d’inscription actuelle de 5 ans tant à la hausse qu’à la baisse n’aurait que peu d’effets sur le recouvrement des créances.

b) La durée d’inscription de 5 ans pour les incidents de paiement paraît cohérente avec celle du fichier central des chèques

La durée actuelle de 5 ans d’inscription au FICP correspond à celle qui a été retenue en 2001¹⁸ par le législateur pour le fichier central des chèques (FCC¹⁹) alors que celle-ci était précédemment de 10 ans : les débats parlementaires lors du vote de la loi soulignaient que cette durée semblait parfois disproportionnée s’agissant de faibles dépassements.

Or, chacun de ces deux fichiers signifie une exclusion bancaire ou financière pour 2,3 millions de particuliers (parfois « fichés » à la fois au FICP et au FCC) pour des défauts de paiement dont les montants peuvent être faibles : au 31 décembre 2006, le FCC comportait 1,8 millions de personnes frappées d’interdiction d’émettre des chèques et 0,66 million de personnes ayant fait l’objet d’un retrait de CB pour usage abusif (dont 0,19 million pour ces deux motifs) ; et au 31 décembre 2007, le FICP comportait pour sa part 2,3 millions de personnes inscrites au titre des incidents de paiement²⁰ ou du surendettement. Bien évidemment, la finalité du FICP est différente de celle du FCC qui est un fichier d’interdiction d’émettre des chèques s’inscrivant dans le cadre de la politique de sécurisation des moyens de paiement. Néanmoins, ce dernier est aussi consultable par les établissements de crédit lors de l’octroi de prêts.

La mission s’est interrogée sur la pertinence de porter la durée d’inscription au FICP à 10 ans dans un souci d’égalité de traitement vis-à-vis des débiteurs déposant un dossier de surendettement. Mais les investigations menées auprès de quelques établissements de crédit et d’associations de consommateurs n’ont pas démontré qu’il y avait en la matière un manque de lisibilité du dispositif pour les débiteurs ou d’effets d’aubaine induits. De plus, aucun de ces interlocuteurs n’a souhaité une modification de cette durée de fichage. **Par conséquent, la mission suggère de conserver la durée actuelle d’inscription au FICP.**

2. La durée d’inscription actuelle au titre des plans de redressement et des mesures d’effacement partiel de créances ne fait pas consensus parmi les acteurs du surendettement

Lors de la mise en place du dispositif de traitement du surendettement, la durée de conservation des inscriptions des plans conventionnels et de redressement judiciaire était de 5 ans. En 1998, l’introduction des mesures d’effacement partiel a porté cette durée à 8 ans pour l’ensemble des procédures de traitement du surendettement avant d’être fixée à 10 ans en 2003, sauf pour la procédure de rétablissement personnel (PRP) (Cf. tableau 5).

¹⁸ Loi n°2001-420 du 15 mai 2001 relative aux nouvelles régulations économiques.

¹⁹ Créé en 1955, le FCC fait partie du dispositif de lutte contre l’émission de chèque sans provision. Il recense les personnes physiques ou morales faisant l’objet d’une mesure d’interdiction bancaire d’émettre des chèques avec les incidents de paiement y afférents, ainsi que les personnes physiques faisant l’objet d’une mesure d’interdiction judiciaire d’émettre des chèques prononcée par les juridictions pénales. Il a été élargi en 1987 par un volet carte bleue, avec fichage des personnes faisant l’objet d’une décision de retrait de carte bancaire pour usage abusif prise par les établissements de crédit adhérents du GIE carte bancaire.

²⁰ pour 77,5%.

Tableau 5 : Durées d’inscription du FICP

	Plan de redressement		Mesure d’effacement		
	<i>Plan conventionnel</i>	<i>Plan judiciaire/ recommandation</i>	<i>Moratoire</i>	<i>Effacement partiel</i>	<i>PRP</i>
Durée du plan/mesure	La durée maximale des plans est fixée à 10 ans* y compris en cas de révision ou de renouvellement	La durée totale des recommandations ne peut excéder 10 ans* ou la moitié de la durée de remboursement restant à courir des emprunts en cours	2 ans	10 ans au maximum lorsque l’effacement est combiné à un plan	
Durée d’inscription au FICP	Durée du plan**** sans pouvoir excéder 10 ans	Durée du plan**** sans pouvoir excéder 10 ans	Durée du moratoire	10 ans	8 ans

Source : code de la consommation (art. 333-4 et 331-7 et suivants) et règlement CRBF n°90-05 modifié.

** Les mesures du plan peuvent excéder ce délai lorsqu’elles concernent le remboursement de prêts contractés pour l’achat d’un bien immobilier constituant la résidence principale et dont le plan permet d’éviter la cession par le débiteur.*

a) La réduction des durées des plans de redressement aurait un effet mécanique sur les effacements partiels

Lors de l’adoption des lois de 1998 et de 2003, l’atteinte au principe de la force obligatoire des contrats que représentaient les effacements de créances et la PRP a soulevé des interrogations quant à leur impact tant sur la responsabilisation des consommateurs que sur les pertes financières induites pour les prêteurs, décourageant potentiellement l’offre de crédit.

Sur le premier point, il convient de noter que l’examen par les commissions de surendettement et le contrôle du juge sur l’insolvabilité du débiteur ou le caractère « irrémédiablement compromis » de sa situation doivent garantir que ces procédures restent subsidiaires aux plans de redressement. A cet égard, les entretiens menés par la mission ont permis d’établir qu’une modification modérée des durées d’inscription (par ex. de 2 ans) n’aurait pas d’effet direct sur la responsabilisation des débiteurs.

Sur le second point, il est nécessaire de rappeler que l’acceptation des établissements de crédit reposait pour partie sur le fait que les créances ainsi abandonnées seraient de toute manière impossibles à récupérer en cas d’insolvabilité du débiteur et donc sans impact financier. Cela étant, l’allongement des durées des plans de redressement en 1998 puis en 2003 tend à limiter le montant des effacements en augmentant mécaniquement la capacité totale de remboursement des débiteurs.

Si les établissements bancaires à travers la FBF²¹ sont aujourd’hui opposés à toute modification de ces durées, les associations de consommateurs considèrent que ces durées sont excessivement longues et impliquent une exclusion durable des débiteurs.

L’absence de données statistiques récentes sur les durées des plans de redressement et sur la proportion des créances faisant l’objet d’effacement ne permet pas de procéder à une évaluation des conséquences d’une réduction des durées d’inscription et des plans de redressement.

²¹ Fédération bancaire française, organisme professionnel rassemblant les entreprises bancaires.

Cependant, la mission a procédé à une estimation très sommaire de l'impact financier pour les établissements de crédit sur un échantillon de 40 dossiers issus des commissions de surendettement de Paris et d'Arras. L'extrapolation à l'ensemble des crédits à la consommation donne les résultats suivants :

Tableau 6 : Impact de la réduction de la durée des plans à 8 ans et 6 ans sur les taux de recouvrement pour l'encours de surendettement généré sur un an

	Réduction de la durée à 8 ans		Réduction de la durée à 6 ans	
	Arras	Paris	Arras	Paris
Impact sur le taux de recouvrement*	-0,1044%	-0,0864%	-0,2728%	-0,3131%

Source : mission.

* le taux de recouvrement est estimé par le rapport entre :

- la valeur actuelle nette (VAN) des remboursements prévus dans le cadre des plans de redressement ;

- et la valeur actuelle nette des remboursements prévus initialement par le contrat de crédit ; ces remboursements sont reconstitués à partir du capital restant dû auquel est appliqué un taux d'intérêt effectif global (TEG) sur la durée moyenne des crédits à la consommation de 1,8 an.

Au regard des taux de non recouvrement des établissements (supérieurs à 1% dans le cas des établissements spécialisés), la perte liée à une réduction de la durée des plans, bien que faible, ne serait pas marginale. Ce constat est plus marqué dans le cas d'une réduction de la durée des plans à six ans, qui entraîne une perte trois fois supérieure à celle d'une réduction à huit ans²².

Ces éléments doivent être appréciés avec prudence compte tenu de l'étroitesse de l'échantillon d'analyse. Néanmoins, la mission suggère qu'une concertation soit menée entre les établissements de crédit et les associations de consommateurs sur la réduction de la durée maximale des plans à 8 ans.

b) La durée totale des plans conventionnels et des recommandations doit être de 10 ans

La durée totale de 10 ans prévue par le législateur en 2003 tant pour les plans conventionnels que pour les recommandations peut faire l'objet d'une interprétation stricte par les tribunaux. Si les commissions rencontrées par la mission admettent que cette durée plafond s'entend pour l'ensemble des plans conventionnels, y compris révisions et renouvellements, et des recommandations relatives à des mêmes dettes, il a été rapporté à la mission que certains juges pouvaient considérer que ces durées devaient s'apprécier de manière indépendante.

L'imprécision des textes peut ainsi amener un débiteur à subir un fichage supérieur à 10 ans pour les mêmes dettes, dans les cas d'un plan suivi d'une recommandation²³. Par ailleurs, ces successions de procédures qui peuvent être indépendantes de la volonté du débiteur seraient source d'inégalité de traitement.

Aussi, la mission propose-t-elle que la durée de fichage en cas de plans et de recommandations successifs pour les mêmes dettes ne puisse pas excéder 10 ans au total.

²² Ce caractère non linéaire de la perte s'explique par l'exemple suivant : pour un plan de 97 mois, la réduction à 72 mois (6 ans) entraîne une perte 25 fois supérieure relativement à une réduction à 96 mois (8 ans).

²³ Ceci peut être le cas lorsqu'un plan conventionnel n'est pas mené à terme en raison d'un changement de situation du débiteur (ex. perte d'un emploi) et est suivi d'une recommandation de la commission de surendettement en l'absence d'accord entre les intéressés.

3. L'alignement des durées d'inscription dans le cadre d'une PRP et d'un effacement partiel améliorerait l'égalité de traitement

La loi Borloo de 2003 a porté la durée d'inscription au FICP des mesures d'effacement partiel de 8 à 10 ans. En revanche, celle des PRP, qui se substituent à l'effacement total des créances, a été fixée à 8 ans. Lors des discussions sur le projet de loi qui prévoyait initialement une conservation au FICP pendant 5 ans, la commission des lois avait proposé une durée de 10 ans pour ne pas créer de discrimination avec le bénéficiaire d'un plan conventionnel faisant l'objet d'une inscription de 10 ans. Mais, la commission mixte paritaire a finalement retenu la durée de 8 ans.

a) Les inscriptions au fichier entraînent une exclusion financière durable, mais constituent également une mesure de protection des consommateurs

Si l'inscription au FICP n'est pas une interdiction de droit d'accès au crédit, dans les faits, les personnes fichées sont pratiquement exclues du circuit classique d'accès au crédit. En effet, les établissements rencontrés par la mission considèrent que, dans la plupart des cas, le risque est trop important pour octroyer un prêt.

Cette exclusion financière *de facto* peut marginaliser les personnes inscrites. Si l'on se réfère aux demandes de crédits des débiteurs dans le cadre des plans de redressement, cela concernerait 2% des personnes inscrites. Des associations de consommateurs ont rapporté à la mission plusieurs cas concrets illustrant les difficultés liées à une inscription au FICP :

- l'impossibilité d'acheter une voiture nécessaire à l'obtention d'un travail ou plus simplement de subvenir aux besoins de la vie courante²⁴ ;
- le retour à meilleure fortune pour lequel cette inscription exclut le particulier des circuits classiques de financement de la consommation alors qu'il est redevenu solvable.

Pour autant, l'inscription au FICP n'est pas remise en cause en raison de la nécessité de prendre des mesures de protection des consommateurs parfois fragiles suite à un rétablissement.

b) L'augmentation de la durée d'inscription à 10 ans ne serait pas pertinente

La mission s'est interrogée sur la pertinence de procéder à un alignement des durées d'inscription entre la PRP de 8 ans²⁵ et les mesures d'effacement de 10 ans, dans un souci d'équité et afin de rendre le dispositif plus lisible. Paradoxalement, le sort réservé aux bénéficiaires de la PRP apparaît de ce point de vue plus favorable que celui prévu pour les personnes qui ne relèvent que des procédures de redressement ou d'effacement, alors que les sacrifices imposés aux créanciers y sont bien supérieurs (en pourcentage d'effacement des créances qui est total pour la PRP). Néanmoins la liquidation du patrimoine, même s'il est souvent inexistant, est imposée dans le cadre de la PRP contrairement aux mesures d'effacements partiels.

Mais, des entretiens menés auprès de 5 commissions et d'établissements de crédit, il ressort que ces durées différentes, bien que mal comprises par les débiteurs, n'introduisent pas de distorsion dans les orientations vers l'une ou l'autre des procédures par les commissions du surendettement.

Compte tenu de ses effets en terme d'exclusion financière, et en l'absence de dispositif de suivi²⁶, notamment à l'instar de celui des commissions de surendettement dans le cadre des plans de redressement pour l'accès au crédit, la mission ne préconise pas qu'il soit procédé en l'état à un alignement de la durée d'inscription dans le cadre d'une PRP sur celle des plans de redressement et des effacements.

²⁴ Dépannage du véhicule, achat d'un équipement ménager, financement d'un retour à l'emploi, soin dentaire etc.

²⁵ Ainsi que de la faillite civile en Alsace-Moselle dont la durée d'inscription est également de 8 ans (c. com. art. L. 628-6).

²⁶ Le comité de suivi de la loi Borloo avait préconisé la mise en place d'un suivi social imposé par le juge sous « *la forme d'un soutien donné au débiteur et à sa famille dans la gestion d'un budget par un conseiller en économie familiale et sociale, d'un suivi coordonné entre l'ensemble des acteurs compétents localement en matière d'aides sociales et financières ainsi qu'un accompagnement social* ».

c) La modulation des durées suite à une PRP pourrait être la source d'inégalités

Afin de limiter les effets induits par l'exclusion financière attachée à une inscription au FICP, plusieurs propositions ont été formulées dans le sens d'une modulation de la durée :

- par le comité de suivi de la loi Borloo qui a considéré que « le juge devrait se voir reconnaître la possibilité de diminuer la durée d'inscription du débiteur sur le fichier des incidents de paiement en raison de l'obstacle qu'une telle inscription peut parfois présenter pour la réinsertion du débiteur » ;
- par le médiateur de la République qui propose que le délai d'inscription pour la PRP puisse être prolongé ou réduit au vu d'un bilan contradictoire de la situation du débiteur par la commission de surendettement.

Si la mission adhère aux objectifs de ces propositions afin de laisser une réelle « deuxième chance » voulue par le législateur lors de la mise en place de la PRP, elle considère que les modalités pratiques de mise en œuvre généreraient plus de difficultés que d'avantages :

- en l'absence de critères objectifs, ces dispositions seraient source à la fois d'inégalités de traitement, déjà constatées dans le cadre des procédures gérées par les commissions ou les juges du surendettement, et de contentieux ;
- le plan de charge des commissions, ainsi que celui des juges, ne permettent pas d'introduire des tâches supplémentaires.

B. La succession des réformes du dispositif a introduit plusieurs incohérences

L'examen des textes en vigueur révèle que la succession des réformes a conduit à plusieurs incohérences qu'il conviendrait de lever afin d'éviter des inégalités de traitement entre débiteurs ou des dévoiements de la finalité du fichier.

1. Les conditions de radiation anticipée devraient être modifiées

a) La radiation dans le cas de dettes forcloses serait conforme à la volonté du législateur en matière de protection des consommateurs

L'article L. 311-37 du code de la consommation prévoit que l'action en justice visant à recouvrer une créance, en matière de crédit, doit nécessairement s'exercer dans les deux ans suivant le premier impayé²⁷ sous peine de forclusion. Selon l'ANJI, cette disposition protectrice du consommateur introduite en 1978²⁸ visait à obliger le prêteur à mettre fin dans un délai bref au crédit autorisé dès que le débiteur devenait manifestement incapable de faire face à ses engagements. S'agissant d'un délai d'action, le juge peut (et doit) relever d'office la forclusion²⁹ ; en revanche, cela n'entraîne pas l'extinction de la dette. Antérieurement, le délai de prescription permettait d'éteindre la dette, mais présentait l'inconvénient de ne pas pouvoir être relevé d'office par le juge, rendant ce support juridique inefficace en matière de protection du consommateur souvent peu au fait du droit de la consommation.

²⁷ Le point de départ du délai de forclusion est le 1^{er} impayé ou le dépassement du plafond autorisé pour les crédits renouvelables et les découverts bancaires. La reprise du remboursement de manière partielle, compte tenu qu'il est imputé dans l'ordre des impayés les plus anciens, fait glisser ce délai de forclusion, ce qui n'est pas le cas de l'inscription au FICP qui nécessite un remboursement intégral.

²⁸ Loi n°78-22 du 10 janvier 1978 relative à l'information et à la protection des consommateurs dans le domaine de certaines opérations de crédit.

²⁹ Cf. art. 125 du code de procédure civile.

Or, le médiateur de la République a relayé auprès du ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie³⁰ un constat de l'association nationale des juges d'instance (ANJI) d'utilisation abusive du FICP par certaines sociétés de crédit³¹ : ces établissements se servaient de l'inscription à ce fichier pour inciter les débiteurs à procéder au remboursement de dettes forcloses.

Par ailleurs, si la forclusion n'éteint pas la dette mais uniquement son recouvrement forcé, les règles procédurales sont telles que les débiteurs ne peuvent plus saisir la justice en cas de contestation au fond sur l'exigibilité de la dette que réclame indûment les créanciers, et peuvent ainsi être contraints à procéder à son remboursement pour être radiés du FICP. **Afin d'éviter des fichages abusifs sans possibilité de recours devant le juge et sous réserve de la validation juridique de l'interprétation des textes par l'ANJI, la mission propose de prévoir la forclusion comme un motif de radiation anticipée³² du fichier et de modifier le règlement CRBF n°90-05 en conséquence.** Il convient de rappeler que cette mesure ne porte pas préjudice aux possibilités de recouvrement forcé par les établissements de crédit dans le délai de 2 ans.

Il conviendrait également de prévoir la radiation anticipée du FICP des dettes faisant l'objet d'une prescription. Si le délai de prescription est de 10 ans pour les crédits aux particuliers et donc supérieur à la durée d'inscription au FICP de 5 ans, le point de départ de ce délai est différent. Ainsi, il est possible que des dettes prescrites figurent dans ce fichier.

b) La radiation anticipée en cas de remboursement de l'ensemble des créances rétablirait l'équité entre débiteurs

Dans le cadre des plans de redressement, la radiation anticipée est prévue dès lors que le débiteur a procédé à l'apurement de sa situation. Mais pour les procédures d'effacement partiel et la PRP, les lois de 1998 et de 2003 ont fixé des durées fixes d'inscription au FICP, c'est-à-dire sans possibilité de radiation anticipée. Or, le débiteur peut se trouver en situation d'avoir procédé au remboursement de l'intégralité des créances dues même dans le cadre de ces deux dernières procédures :

- des commissions de surendettement ont rapporté à la mission des cas de personnes qui, suite à un retour à meilleure fortune, ont procédé au remboursement de l'intégralité de leurs dettes avant que ne soit prononcé leur effacement partiel, sans pouvoir être défichées ;
- le comité de suivi de la loi Borloo indique dans son rapport que « depuis l'entrée en vigueur de la réforme, 464 liquidations ont été prononcées au 31 mars 2005. Seules 6 d'entre elles l'ont été après extinction du passif. 458, soit 98,7% d'entre elles l'ont été pour insuffisance d'actif ». Or, même dans le cas d'extinction du passif, les personnes restent fichées 8 ans.

Dans un souci d'égalité de traitement des débiteurs se trouvant objectivement dans la même situation vis-à-vis de leurs créanciers, la mission propose de prévoir la radiation anticipée dans les deux cas précédents.

³⁰ Courrier en date du 27 février 2007 référencé proposition de réforme 07-R003.

³¹ Courrier de l'ANJI adressé au médiateur de la République en date du 26 octobre 2006.

³² La CNIL a cité le cas d'un juge ayant constaté la forclusion et dans le même temps ordonné la mainlevée de l'inscription.

2. La suppression de l'impossibilité de procéder à un nouvel effacement partiel pour des dettes similaires éviterait une utilisation par défaut de la PRP

Si la durée de 8 ans³³ pendant laquelle aucun nouvel effacement n'est possible pour des dettes similaires³⁴ correspondait à la durée d'inscription au FICP en 1998, ce n'est plus le cas depuis la loi de 2003. Celle-ci a en effet porté la durée de fichage à 10 ans identique à celle de la durée d'inscription pour les plans de redressement.

Cette disposition n'est d'ailleurs plus cohérente avec le choix du législateur qui consiste à laisser la possibilité à un même débiteur de bénéficier de plus d'une PRP. En pratique, cela amène les commissions ou les juges à faire de la PRP une procédure par défaut en cas d'impossibilité de procéder à un nouvel effacement partiel.

Aussi, la mission considère-t-elle que cette disposition n'a plus lieu d'être et que sa suppression serait conforme à la volonté du législateur lors de la dernière réforme du dispositif en 2003.

³³ L'art. L. 331-7-1 du code de la consommation prévoit qu'« aucun nouvel effacement ne peut intervenir, dans une période de huit ans, pour des dettes similaires à celles qui ont donné lieu à un effacement ».

³⁴ L'appréciation de la notion de dettes similaires est d'ailleurs difficile et incertaine, selon les commissions rencontrées par la mission.

II. L'ÉVOLUTION DES MODALITÉS D'ACCÈS ET DE RECTIFICATION DES DONNÉES

Le cadre juridique et de fonctionnement du FICP est atypique à trois égards :

- bien que soumis aux dispositions de la loi n°78-17 du 6 janvier 1978 modifiée³⁵ relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés³⁶, le droit d'accès au FICP strictement oral déroge aux principes généraux du droit commun fixés à l'article 39 de la loi prévoyant qu'« *une copie des données à caractère personnel est délivrée à l'intéressé à sa demande* » ;
- en raison du rôle de la Banque de France limité à l'enregistrement, la centralisation et la diffusion d'informations qui lui sont transmises par les établissements déclarants, l'exercice du droit d'accès peut s'exercer auprès d'elle ou des établissements ; par contre le droit de rectification ne peut s'exercer qu'auprès de ces derniers ;
- enfin, la consultation du fichier par les établissements de crédit est réalisée majoritairement sur une copie du fichier transmise mensuellement appelée « voie descendante ». Cette spécificité technique, qui n'existe pas pour le FCC, implique un décalage entre les informations à disposition des établissements, et celles actualisées au fil de l'eau par la Banque de France.

A. Les volumes de réclamations relatives à ce fichier sont significatifs

Le volume des réclamations reçues par la CNIL est significatif par rapport au FCC qui présente pourtant de nombreuses similitudes avec le FICP. L'examen de ces réclamations, et de celles traitées par le SFIPRP³⁷ ainsi que des motifs d'accès au fichier aux comptoirs de la Banque de France montre que les spécificités du FICP en sont dans une large mesure à l'origine.

1. Parmi les fichiers nationaux, le FICP constitue la première source de réclamations auprès de la CNIL

En motivant 10% du total des plaintes reçues par la CNIL, le FICP constitue de loin le premier fichier national en termes de volume de réclamations adressées à la CNIL, devant le FCC, recensant pourtant plus de personnes (physiques et morales confondues) que le FICP, et qui ne représente que 2% des plaintes, soit 5 fois moins³⁸. Vient ensuite le fichier Préventel qui concerne le secteur de la téléphonie mobile et fixe. Il convient néanmoins de relativiser ces volumes avec le nombre de personnes inscrites : les plaintes s'élèvent ainsi à 2,5 par an pour 10 000 personnes inscrites au FICP (Cf. tableau 7 ci-après).

³⁵ La directive européenne 95/46 CE du 24 octobre 1995 sur la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation des données a été transposée en droit français par la loi n°2004-820 du 6 août 2004.

³⁶ Cf. art. L. 333-4 du code de la consommation.

³⁷ SFIPRP : Service des grands Fichiers d'incidents de paiement relatif aux particuliers.

³⁸ Sur les dossiers présentés à la formation restreinte de la CNIL, alors que 36% sont issus des banques, 2^{ème} secteur pourvoyeur de plaintes derrière le secteur du commerce (avec 40% des plaintes examinées s'y rapportant), dans les manquements de fond constatés par la formation restreinte, les sujets relatifs aux fichiers de la Banque de France (FCC et FICP confondus) arrivent en tête (21%), devant les atteintes grave à la vie privée (16%), l'existence de listes noires (9%) et Préventel (4%) (source : rapport d'activité annuel de la CNIL pour 2006).

Tableau 7 : Nombres de plaintes reçues en 2007 pour le FICP, Préventel et le FCC

	FICP	FCC	Préventel
Nombre de plaintes	454	125	67
Nombre de personnes inscrites au fichier	1 800 000*	2 311 360***	1 350 000**
Nombre de plaintes par personne inscrite en %	0,0252	0,0054	0,0050

Source : CNIL et BDF/DSRP.

* Nb de personnes physiques inscrites au titre des incidents de paiement à fin déc. 2007 (donc hors surendettement).

** Nb de personnes physiques et morales en décembre 2006.

*** Le FCC comprend des personnes physiques (92,29% fin 2006) mais aussi des personnes morales (7,71% fin 2006). Il s'agit du nombre de personnes inscrites à fin déc. 2006, au titre du volet chèque, du volet carte bancaire ou à double titre (mais sans double comptage).

Sur les 454 plaintes³⁹ relatives au FICP reçues par la CNIL en 2007⁴⁰ 113, soit le quart, ont donné lieu à un défichage. Les autres saisines n'ont pas abouti soit qu'elles étaient non fondées soit qu'elles étaient relatives à un litige sur le fond pour lequel la commission n'est pas compétente.

Ces plaintes peuvent donner lieu dans certains cas à des avertissements⁴¹. Au 15 mars 2007⁴², la commission avait prononcé 19 avertissements et 2 classements sans suite relatifs au FICP répartis de la manière suivante :

Tableau 8 : Répartition des avertissements de la CNIL

Motif	Fichage tardif	Défichage tardif	Fichage injustifié	Utilisation détournée du fichier	Absence manifeste de collaboration	Total*
Nombre	10	6	4**	1***	2	23
Type d'établissement	Généraliste	Mutualiste	Spécialisé en crédit	Autre		
Nombre	4	10	4	1		19

Source : CNIL.

* Chaque avertissement peut faire l'objet de plusieurs motifs.

** Dont une pour 48 plaintes.

*** Ce cas concerne une consultation du FICP à l'occasion d'une procédure de recrutement dans un établissement de crédit.

De l'examen du contenu des avertissements et des dires des services de la CNIL, il s'avère que les fichages tardifs couvrent dans une large mesure⁴³ des refichages à l'expiration du délai de cinq ans de conservation au FICP.

³⁹ Dans la mesure où la saisine de la CNIL n'est pas encadrée, la commission se doit d'instruire toutes les plaintes, avec au minimum une prise de contact avec l'établissement pour prendre connaissance de la nature de l'inscription FICP.

⁴⁰ Le volume de ces plaintes a été multiplié par 5 par rapport à 2003. Ce volume est en augmentation constante tous fichiers confondus mais le pourcentage des plaintes relatives au FICP dans l'ensemble reste stable entre 10 et 12% chaque année selon la CNIL. Les raisons se trouvent très certainement dans la publicité réalisée notamment à travers son site internet ; suite à un reportage sur son action diffusé au journal télévisé de 20 heures sur TF1 au cours de l'été 2006, les services de la CNIL ont constaté un afflux de plaintes (plus d'une centaine).

⁴¹ Avant 2004, la CNIL n'avait pas de moyen de contraindre les établissements à collaborer. Elle a donc recouru à l'avertissement, rendu public, pour aboutir à des résultats.

⁴² La CNIL estime que les 15 avertissements prononcés entre 2003 et 2005 font suite à centaine de plaintes (un avertissement de 2005 représentait ainsi 48 plaintes à lui seul).

⁴³ L'interdiction de conservation des données après radiation au FICP ne permet pas de caractériser cette infraction. Néanmoins, l'absence de nouveaux incidents, le délai tardif de fichage, parfois même 10 ans après les faits, la concordance des dates de (re)fichage avec les délais de leur radiation, et parfois des aveux même des établissements, il apparaît que cette hypothèse est très probable.

Depuis la loi n°2004-820 du 6 août 2004, les pouvoirs de sanction⁴⁴, notamment pécuniaire, dont dispose la CNIL, et le retentissement qu'a eu la première décision de condamnation d'un établissement à 45 000€ d'amende concernant le FICP⁴⁵, lui permettent dorénavant d'obtenir des établissements de crédit une démarche partenariale. La commission s'attache alors à obtenir des établissements incriminés qu'ils améliorent leurs procédures internes, de telle sorte à garantir que des erreurs ne se reproduiront pas. C'est ainsi qu'alors même que le nombre de saisines augmente, le nombre d'avertissements diminue.

2. De nombreuses réclamations sont adressées au service gestionnaire du FICP

La mission a également procédé à un examen des plaintes reçues par le SFIPRP qui est le service de la Banque de France chargé de la gestion du FICP. Si les réclamations des particuliers sont traitées généralement par les comptoirs, une partie de celles-ci sont remises aux services centraux : la direction des services juridiques ou le SIFPRP.

En 2007, ce service a reçu 5 200 courriers de réclamation pour les 3 fichiers dont il assure la gestion -le FICP, le FCC et le FNCI⁴⁶- dont 525 pour le FICP. Ils portent principalement sur les difficultés liées à l'exercice du droit d'accès (entre 40% et 45% du total des plaintes), qui nécessite de se rendre aux guichets de la Banque de France, mais aussi :

- à des problèmes d'identification en progression sensible : il en est ainsi de l'usurpation d'identité⁴⁷ qui représente environ 20% des courriers et des cas « d'homonymies » à l'origine d'erreurs⁴⁸ ;
- à des litiges et des contestations avec les établissements de crédits ou les commerçants ;
- au défaut d'information du particulier inscrit au FICP par l'établissement de crédits ; il convient de noter que le service constate moins de contestations relatives à l'information préalable au fichage pour le FCC qui fait l'objet d'une lettre recommandée avec A/R ;
- aux conséquences du décalage entre l'information à disposition des établissements de crédits utilisant la copie mensuelle et celle de la Banque de France.

Ainsi, il arrive que des personnes soient informées par la Banque de France de leur radiation du FICP alors que, parallèlement, un établissement de crédit leur refuse un crédit au motif de leur inscription au fichier. Ces informations contradictoires tiennent au mode de consultation dans les établissements.

⁴⁴ Elle dispose depuis une loi du 6 août 2004 modifiant la loi de 1978 d'un pouvoir de sanction, de 150 000€ et 300 000€ en cas de récidive.

⁴⁵ Sur un total de 11 sanctions pécuniaires, 3 concernaient le FICP. Outre celui à l'encontre de LCL, la CRCAM Centre France a été sanctionnée à hauteur de 20 000€ en 2006 ainsi que la Banque des Antilles Françaises à hauteur de 30 000€ en 2007.

⁴⁶ Le FNCI n'est pas bâti, quant à lui, autour d'une logique d'information nominale : il renseigne sur les comptes bancaires, mais non sur leur titulaire. Il contient des informations issues du FCC ainsi que les déclarations de clôtures de comptes et les déclarations de pertes ou de vol de chéquiers et cartes bleues.

⁴⁷ Cela a conduit à mettre en place un indicateur d'usurpation d'identité en janvier 2008 (qui existe dans le FCC depuis l'origine).

⁴⁸ Il a été rapporté à la mission que certains établissements de crédit avaient pu, au vu de la seule clef Banque de France, comportant comme seuls éléments d'identification la date de naissance et les 5 premières lettres du nom et qui peut donc être identique pour plusieurs personnes, et sans analyse approfondie refuser l'octroi de crédit à une personne qui n'était pourtant pas inscrite dans le fichier.

3. Les accès au FICP en comptoir de la Banque de France sont principalement dus à l'utilisation de la « voie descendante »

Deux succursales de la Banque de France ont réalisé, pour le compte de la mission, des sondages sur les motifs d'accès au FICP. Ils montrent que ces demandes d'accès sont liées principalement au décalage entre les informations de la Banque de France et des établissements de crédit en raison de l'utilisation de la « voie descendante » notamment pour les débiteurs ayant régularisé leur situation et souhaitant vérifier leur « défichage » :

Tableau 9 : Sondage auprès de la succursale de la BDF du Val-de-Marne du 12/02/08 au 22/02/08

	Fichier concerné			Motif de demande d'accès (1)			
	FICP	FCC	FCC et FICP	Litiges (2)	Demande en vue de régularisation	Vérification du défichage	Autres (3)
Nb de demandes	100	102	270	217	175	167	22
Répartition en %	21,2%	21,6%	57,2%	37,3%	30,1%	28,7%	3,8%

Source : BDF/succursale de Créteil.

(1) Il y a parfois plusieurs motifs par demande d'accès.

(2) Il peut s'agir de chéquier, de carte bancaire, de crédit, d'ouverture de compte etc.

(3) Il s'agit des cas d'homonymies, d'usurpation d'identité etc.

Tableau 10 : Sondage auprès de la succursale de la BDF de Paris du 7/02/08 au 22/02/08

Motif de la demande d'accès	Défichage par la banque mais toujours inscrit au FICP	Défichés du FICP mais apparaissant encore inscrits pour la banque	Victimes d'une homonymie	Usurpation d'identité	Pas d'information du fichage par l'établissement déclarant
En nombre	14	23	8	4	3
En %	26,9%	44,2%	15,4%	7,7%	5,8%

Source : BDF/succursale de Bastille.

Les autres motifs de consultation sont les problèmes d'« homonymies », d'usurpation d'identité et d'information préalable au fichage par les établissements de crédit.

B. L'information préalable à une inscription des débiteurs par les établissements de crédit pourrait être améliorée

Le FICP étant un fichier contenant des données à caractère personnel, il est soumis aux dispositions de la loi n°78-17 du 6 janvier 1978 modifiée relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés⁴⁹. Cette loi prévoit dans son article 32 une information du débiteur préalable à tout enregistrement comportant notamment l'identité du responsable du traitement informatisé, la finalité de ce traitement ainsi que les destinataires des données à caractère personnel.

1. Le règlement CRBF relatif au FICP n'encadre pas cette information préalable de manière satisfaisante

Cette disposition a été transposée dans l'article 4 du règlement CRBF n°90-05 relatif au FICP imposant aux établissements de crédit, dès qu'un incident de paiement caractérisé est constaté, d'informer « le débiteur défaillant que l'incident sera déclaré à la Banque de France à l'issue d'un délai d'un mois ».

⁴⁹ Cf. art. L. 333-4 du code de la consommation.

Ce délai d'un mois permet au débiteur soit de procéder au règlement des sommes dues soit de trouver une solution amiable avec le créancier. De cette manière, un certain nombre d'incidents de paiement caractérisés ne deviennent pas déclarables et ne font donc pas l'objet d'une inscription au FICP, suite à leur traitement par les services en charge de la relation consommateur et du recouvrement amiable.

On note à cet égard que, pour le fichier de recensement des impayés dans le secteur de la téléphonie mobile et fixe Préventel⁵⁰, le délai entre l'information préalable et l'inscription effective au fichier peut être sensiblement allongé en cas de contestation de la créance par le débiteur. En effet, il appartient alors au créancier membre du GIE Préventel d'établir le bien fondé de la demande de paiement, par une instruction contradictoire de la contestation, conduite dans un délai raisonnable, de façon non automatisée, assortie de la suspension du processus d'inscription dans le fichier. Selon les services de la CNIL, cette disposition aurait permis de réduire considérablement les plaintes dont elle est saisie pour ce fichier.

Outre cette information un mois avant la déclaration, l'article 4 susmentionné du règlement n°90-05 prévoit qu'« au terme du délai d'un mois, le débiteur défaillant est informé par l'établissement de crédit de la teneur des informations qui sont alors transmises à la Banque de France ». La CNIL a rapporté un seul cas avéré de non-envoi du second courrier par un acteur majeur du crédit à la consommation qui, jusqu'en 2006, interprétait la réglementation comme ne l'obligeant pas à envoyer ce courrier. Il aurait cependant depuis modifié ses procédures.

Néanmoins, des entretiens avec la CNIL, des associations de consommateurs, et plusieurs services d'accueil du public des comptoirs de la Banque de France, il ressort que les personnes fichées ne prennent parfois conscience de leur inscription que plusieurs mois voire plusieurs années après, à l'occasion d'un refus de crédit (cf. partie A.3).

Or, ces situations peuvent être dommageables pour le consommateur. A cet égard, une affaire ayant fait l'objet d'un avertissement de la CNIL est représentative : il s'agit d'un particulier qui contracte avec son épouse un crédit renouvelable ; suite à un divorce, il procède au remboursement par anticipation des sommes dues, et demande la clôture du crédit ; mais la banque n'y a pas procédé et l'ex-épouse effectue encore des tirages sur la ligne de crédit. Puis quatre ans plus tard, à l'occasion d'un refus lors d'une demande de crédit immobilier, le client découvre son fichage ; il demande à la banque de lever l'inscription, ce à quoi elle s'engage de manière informelle, mais la CNIL, saisie de l'affaire, constate que l'inscription n'avait pas été levée.

D'autres raisons peuvent expliquer ces situations :

- en cas de déménagement du client et sans qu'il songe à en aviser l'établissement déclarant et/ou sans faire suivre son courrier, l'information peut ne jamais lui parvenir. Ce phénomène est assez fréquent lorsque le déclarant est une société financière spécialisée en crédit à la consommation, car l'établissement n'est pas teneur de compte courant et met en place un prélèvement automatisé : il n'a pas nécessairement connaissance d'un éventuel changement d'adresse ;
- l'inscription pouvant être ancienne compte tenu de la durée légale de 5 ans de conservation, le consommateur peut avoir des difficultés à se remémorer l'incident générateur du fichage.

⁵⁰ Préventel a été mis en œuvre par le Groupement d'Intérêt Economique Prévention télécommunications (GIE Préventel), qui a pour adhérents des opérateurs de téléphonie. Ses membres peuvent interroger le fichier chaque fois qu'une personne souhaite s'abonner à un téléphone mobile ou fixe.

Par ailleurs, les courriers d'information sur le fichage au FICP se cumulent avec, voire sont inclus dans, des courriers de relance en paiement, ce qui nuit à la compréhension de leur spécificité par le consommateur. L'examen de courriers types servant à l'information des débiteurs, montre que ceux-ci s'inscrivent dans une logique d'information légale :

- cette information n'est pas rédigée de manière à permettre au plus grand nombre de saisir la finalité du FICP en matière de prévention du surendettement, ni surtout la portée d'un enregistrement pour l'accès à de nouveaux crédits ;
- les débiteurs ne sont informés ni de leur droit d'accès et de rectification ni de leurs modalités pratiques d'exercice auprès de la Banque de France et de la CNIL. Sur le plan réglementaire, seule « *la teneur des informations* » transmise à la Banque de France doit être indiquée à la personne fichée.

2. En Belgique, la banque centrale est chargée de l'information des particuliers sur les données nominatives lors de l'inscription

En Belgique, le dispositif prévoit également une information du débiteur au moment de son inscription. Lors de la mise en œuvre en 1987 d'un fichier « négatif » recensant les défauts de paiement, cette information du débiteur était réalisée par la Banque Nationale Belge (BNB), teneuse de ce fichier. En 2003, lorsque ce fichier a été élargi pour comprendre un volet « positif »⁵¹, une obligation d'information a été en sus imposée au prêteur, tout en conservant celle réalisée par la BNB. Selon les autorités belges, il s'agit d'« *un excellent outil de contrôle de qualité de données du fichier car la personne fichée négativement à tort réagit très rapidement* »⁵².

Si un courrier à en-tête Banque de France serait susceptible de participer d'une meilleure information, la transposition en France du dispositif belge poserait cependant plusieurs difficultés de mise en œuvre :

- l'adresse des particuliers n'est pas une donnée transmise à la Banque de France par les établissements de crédit ; ainsi des aménagements techniques seraient à prévoir pour systématiser la transmission de cette information ;
- le coût de gestion⁵³ par la Banque de France devrait être répercuté aux établissements de crédit dans le cadre du remboursement des frais engagés par la Banque dans la gestion du FICP ; au total, il pourrait y avoir un renchérissement des coûts supportés *in fine* par les établissements de crédit si les économies liées à la suppression du courrier d'information qu'ils supportent actuellement sont inférieures ;
- enfin, le volume de courriers serait d'environ 3 200 par jour.

⁵¹ La centrale belge de crédits aux particuliers enregistre dans un volet « positif » tous les contrats de crédit à la consommation et tous les contrats de crédit hypothécaire, et dans son volet « négatif » les incidents de paiement relatifs à ces crédits.

⁵² Source : Étude comparative relative aux centrales de crédits aux particuliers dans 3 pays, DGTPE, février 2008.

⁵³ Le coût unitaire d'envoi d'un courrier automatisé par la Banque de France est difficile à estimer. Outre les développements informatiques pour générer l'édition automatique des courriers, on doit inclure le coût de gestion du temps machine dédié chaque jour au traitement, celui des opérations de maintenance, plus le coût de main d'œuvre pour transmission au service du courrier et expédition, le coût des fournitures (papier, enveloppes) et de l'affranchissement.

3. Les courriers adressés aux débiteurs devraient comporter une information adaptée

La réglementation relative au FCC prévoit une information de la personne fichée sur les conséquences de son fichage, sa durée et ses modalités de radiation plus précise que pour le FICP. Il est vrai que le FCC est un fichier d'interdiction *de jure*, alors que le FICP n'est qu'un fichier d'interdiction de crédit *de facto*. Néanmoins, une amélioration de la qualité de l'information des débiteurs s'impose puisque la protection des données à caractère personnel doit s'appliquer indifféremment dans les deux cas de figure. Par ailleurs, ceci serait de nature à réduire le volume de réclamations auquel doivent faire face tant les services de la Banque de France que la CNIL.

Compte tenu des difficultés de mise en œuvre et de l'augmentation du coût refacturé aux établissements de crédit, la mission ne préconise pas une transposition en France du dispositif belge d'information des débiteurs. La CNIL n'est d'ailleurs pas favorable à une telle réforme, qui obligerait à inclure les adresses des personnes dans le FICP, ce qui pourrait le rendre plus vulnérable aux dévoilements. Sans présenter ces inconvénients, une normalisation des éléments d'information contenus dans les courriers adressés aux débiteurs permettrait d'apporter des améliorations aux dispositions existantes.

La mission suggère que soient établis pour l'ensemble de la profession des courriers types ou une liste d'éléments d'information devant obligatoirement y figurer en particulier quant à la portée d'une inscription au fichier.

Ainsi, le courrier d'information préalable devrait comprendre :

- un rappel de la finalité du FICP en matière de prévention du surendettement ;
- une information sur les conséquences du fichage, indiquant qu'il est consultable par tout établissement de crédit dans le cadre de l'octroi de nouveaux crédits et de la gestion de crédits existants ;
- la durée du fichage au FICP de 5 ans en l'absence de régularisation de la situation ; les conditions de radiation anticipée ;
- et les modalités de contestation amiable de la créance.

Le second courrier, lors de la déclaration auprès de la Banque de France, outre les données nominatives communiquées à la Banque de France comme c'est le cas actuellement, devrait également prévoir :

- un rappel de la durée de fichage et des conditions de radiation anticipée ;
- les modalités pratiques d'exercice du droit d'accès ;
- la liste et les coordonnées des interlocuteurs susceptibles d'assister le consommateur dans l'exercice de son droit de rectification.

La mission souligne que ces informations doivent être présentées de manière homogène par toute la profession, et surtout compréhensible par des lecteurs dont la culture juridique est limitée.

Plutôt que de prévoir un encadrement par la réglementation CRBF, la mission suggère que ces courriers types soient élaborés dans le cadre d'une concertation à engager entre les associations professionnelles des établissements de crédit et les associations représentatives des consommateurs. En effet, il convient de prendre en compte dans leur élaboration à la fois la spécificité du public concerné et leur insertion dans l'ensemble des courriers que peuvent adresser les établissements de crédit aux débiteurs en phase de recouvrement amiable.

C. L'interdiction de la délivrance d'une copie écrite est une disposition atypique d'accès au FICP

En complément des dispositions prévues en matière d'information préalable, les particuliers disposent d'un droit d'accès sur les données inscrites au FICP soit auprès des établissements de crédit⁵⁴ déclarant, soit auprès de la Banque de France⁵⁵.

La délivrance d'une copie écrite des données figurant au FICP a été interdite lors de la mise en place du fichier. Une telle disposition avait été motivée par la crainte de voir se développer d'éventuelles exigences liées à la production de certificats de non-inscription, de la part d'agents économiques qui ne sont pas autorisés à consulter ce fichier, dont la pratique a été constatée pour le FCC⁵⁶ dont la création est antérieure.

1. Cette disposition aurait permis d'éviter une aggravation de l'exclusion économique des personnes inscrites au fichier

En effet, au cours de ses entretiens, notamment auprès des guichets d'accueil de la Banque de France, la mission a eu à connaître de pratiques de demandes de certificats de non-inscription au FCC auprès de particuliers provenant de bailleurs ou d'agences immobilières. Plus généralement, la pratique d'un accès indirect aux fichiers tenus par la Banque de France par des opérateurs non agréés à les consulter est avérée en particulier s'agissant des opérateurs de téléphonie mobile. De fait, en demandant au consommateur de produire un chèque annulé ces opérateurs peuvent consulter sans fondement légitime le fichier national des chèques irréguliers (FNCI), qui leur donne une indication raisonnable sur la probabilité d'inscription du consommateur au FCC.

Pour le FICP, les dispositions prises par le législateur paraissent à cet égard efficaces. Néanmoins, les associations de consommateurs, guichets de la Banque de France et services de la CNIL rapportent des cas où des personnes se sont présentées à eux avec une copie d'écran de leur fichage, délivrée par un établissement de crédit.

Or, ces attestations sur l'état de fichage pourraient se traduire par une aggravation de l'exclusion économique des personnes fichées. En effet, l'exclusion financière *de facto* liée à une inscription au FICP pourrait dès lors s'étendre à une exclusion économique et sociale, si les bailleurs⁵⁷ ou d'autres agents économiques avaient accès au FICP par ce biais.

2. Cette interdiction s'avère néanmoins contraignante pour les consommateurs et fragilise l'exercice du droit de rectification

a) Cette disposition rend difficile l'accès au fichier

D'une manière générale, il convient de rappeler que plus de 40% des plaintes adressées au service gestionnaire du FICP concerne l'accessibilité des informations (cf. *supra* partie II A.2).

⁵⁴ L'art. 14 du règlement CRBF n°90-05 modifié prévoit que : « tout client d'un établissement de crédit peut demander à celui-ci de lui faire connaître s'il a déclaré au fichier des informations le concernant ».

⁵⁵ L'art. 15 du règlement CRBF n°90-05 modifié prévoit que : « lorsqu'une personne entend exercer son droit d'accès [...] elle doit s'adresser à un guichet de la Banque de France. [...] celui-ci communique [alors] oralement à la personne intéressée les informations qui la concernent ».

⁵⁶ Selon les services de la BDF, les années de pratique du droit d'accès écrit au FCC ont permis de constater l'existence de détournements de finalité du fichier, en particulier par de futurs bailleurs qui demandaient (et demandent toujours) aux candidats locataires une attestation de non-fichage.

⁵⁷ En particulier, un des moyens utilisés par les commissions de surendettement pour aider une personne à se rétablir est de trouver une location moins onéreuse. L'inscription au FICP, automatique pour le surendetté, serait alors un obstacle à son rétablissement.

En premier lieu, les particuliers doivent se rendre⁵⁸ dans un comptoir (succursale) ou dans un bureau d'accueil et d'information (BAI)⁵⁹ de la Banque de France pour exercer leur droit d'accès. En raison de contraintes propres aux autres activités de la Banque de France, notamment les activités de traitement de la monnaie fiduciaire, qui nécessitent des mesures de sécurité particulières, les comptoirs ont des plages d'accueil du public restreintes. Les BAI quant à eux ne sont ouverts que certains jours de la semaine.

En second lieu, ces déplacements auprès de la Banque de France peuvent se doubler de ceux auprès des établissements de crédit, avec dans certains cas des allers-retours en raison de l'utilisation de la « voie descendante » (cf. partie II A.3).

En outre, dans des collectivités d'outre-mer⁶⁰, les personnes rencontrent des difficultés supplémentaires lors de la consultation du FICP pour deux raisons : le décalage horaire (qui place les périodes de maintenance du fichier dans la journée et rend le fichier indisponible) et la configuration géographique, le déplacement dans une succursale de l'Institut d'émissions d'outre-mer (IEOM) pouvant parfois impliquer des délais excessivement longs. Pour remédier à cette situation, la CNIL a autorisé à titre expérimental une procédure dérogatoire à l'information strictement orale. D'abord, sans que cela ne contrevienne à la loi, et pour autant qu'un échange de courriers préalable garantisse l'identification de la personne, l'information peut être transmise par téléphone. Sinon, l'IEOM utilise une procédure dérogatoire qui fonctionne de la manière suivante :

- suite à une demande d'accès par écrit, l'IEOM envoie un premier courrier dans lequel il est indiqué que dans le cas où la personne serait fichée un second courrier suivra dans les quinze jours par lettre recommandée récapitulant la situation de la personne ;
- à défaut de ce courrier, la personne doit se considérer comme non fichée.

b) L'absence de trace écrite fragilise l'exercice du droit de rectification

Par ailleurs, l'absence de trace écrite est, dans certains cas, contraire aux intérêts du consommateur, notamment en cas de litige sur le fichage au FICP.

Que ce soit pour une inscription à tort ou un défichage tardif⁶¹, voire les deux, il revient en général à la personne fichée d'apporter la preuve de son inscription⁶². Dans l'affaire (mentionnée *supra* dans la partie B.1) concernant un particulier ayant fait l'objet d'un fichage à tort pendant 4 ans, ce dernier a poursuivi la banque fautive pour obtenir réparation du préjudice. Il a vu sa demande déboutée par le tribunal d'instance, car la banque a alors contesté⁶³ l'avoir inscrit au FICP et qu'il n'était pas en mesure d'apporter la preuve de son fichage.

⁵⁸ La Banque de France accepte de délivrer l'information -toujours à l'oral- à un mandataire dûment habilité par la personne qui exerce son droit d'accès, ce qui peut aider les personnes à mobilité réduite.

⁵⁹ Les BAI sont issus de la restructuration du réseau des succursales de la Banque de France. Afin d'assurer le maintien d'une couverture territoriale adaptée pour les services rendus aux particuliers (à savoir : traitement du surendettement, exercice du droit au compte, droit d'accès aux fichiers relatifs aux particuliers gérés par la Banque de France, information sur les opérations et pratiques bancaires -Infobanque-), des permanences d'accueil du public sont assurées par les personnels de la Banque de France dans des points d'implantation autres que la succursale du département.

⁶⁰ Il s'agit des COM de Mayotte, de Nouvelle-Calédonie, de Polynésie française, des îles Wallis et Futuna.

⁶¹ Si à l'issue d'une contestation de la créance ayant entraîné le fichage au FICP, le juge prononce un défichage sous astreinte envers le prêteur qui a commis le fichage à tort, il importe que le consommateur puisse apporter la preuve du nombre de jours où il est resté fiché.

⁶² Un débiteur n'est pas tenu de rapporter la preuve d'être inscrit au FICP seulement dans les cas où le créancier en cause comparait et/ou ne conteste pas avoir procédé à l'inscription.

⁶³ La CNIL a découvert en 2005 à l'occasion de ses investigations sur place, que la banque a défendu cette position devant le tribunal, alors même que les bloc-notes relatifs à ce client indiquent qu'elle savait l'avoir inscrit.

En effet, lorsqu'un particulier demande directement, ou par l'intermédiaire du juge, à la Banque de France la production de pièces relatives à son inscription, la Banque de France s'y refuse car cela la conduirait à violer les dispositions de l'art. L. 333-4 du code de la consommation qui sanctionnent pénalement la communication d'information sur le FICP autrement qu'à l'oral. Afin d'être en mesure d'apporter un commencement de preuve de fichage au FICP, la solution palliative actuellement suggérée par la Banque de France aux personnes dans une telle situation, lorsqu'elles se rendent à ses guichets, est de s'y présenter accompagnée d'un huissier, qui dressera le constat écrit de la réponse orale : l'inconvénient étant que cette procédure est coûteuse et fort contraignante pour une population qui bien souvent ne dispose que de peu de ressources.

3. La délivrance d'une information écrite permettrait d'améliorer le dispositif

a) Cette information par courrier pourrait prendre deux formes

Compte tenu des difficultés qu'engendre l'accès strictement oral aux données figurant au FICP, et dans un souci de ne pas créer de possibilités de détournement de la finalité de ce fichier par la demande de certificats de non-inscription par des tiers, **il peut être envisagé qu'à toute demande d'accès par écrit⁶⁴, il soit délivré l'information sur le fichage éventuel du demandeur par courrier comprenant :**

- soit un feuillet seulement en cas de non-inscription du demandeur, ce feuillet expliquant qu'en l'absence d'un second feuillet, la personne doit se considérer comme non inscrite ;
- soit deux feuillets dans le cas d'une inscription, le premier feuillet étant exactement le même que dans le premier cas, et le second restituant les informations sur le demandeur contenues dans le FICP.

Le deuxième volet pourrait naturellement contenir toutes les informations relatives au droit de rectification et aux modalités pratiques de son exercice par le particulier.

Alternativement, dans un souci de cohérence avec les modalités d'accès au FCC et de transparence du dispositif, il peut être envisagé une réponse écrite avec la délivrance, le cas échéant, d'un état « néant » aux personnes non inscrites.

Dans les deux cas, ces informations peuvent être délivrées par courrier simple⁶⁵ dans la mesure où cela ne fait pas courir de délai particulier ni n'octroie aucun droit ou devoir.

b) Le maintien d'un accueil physique en comptoir de la BDF est cependant nécessaire

L'accès par écrit aux données contenues dans le FICP ne signifie pas la suppression de l'accès au comptoir, qui reste nécessaire tant pour les personnes qui ne disposent pas d'une adresse fixe que pour celles qui ont besoin d'une information plus personnalisée. La personne se rendant au guichet se verrait délivrer un ou deux feuillets conformément à la procédure décrite *supra*.

⁶⁴ Cette demande devra comporter des justificatifs de l'identité et du domicile du demandeur.

⁶⁵ En matière d'authentification, le recommandé n'est pas nécessaire, puisque la personne aura apporté la preuve de son identité lors de sa demande d'accès en joignant une photocopie de sa carte d'identité, à l'instar des dispositions existantes pour le FCC.

De plus, l'accueil du public comprend également l'information sur les procédures de surendettement, qui sont susceptibles de concerner tout particulièrement les personnes inscrites au FICP ou au FCC : dans les BAI, la typologie des demandes d'information est la suivante :

Tableau 11 : Répartition des demandes d'information auprès des BAI en 2007

Fichiers (information et droit d'accès)	Surendettement	Autres (droit au compte, Infobanque...)
57%	35%	8%

Source : Enquête sur les BAI de l'Inspection générale de la Banque de France.

On constate par ailleurs que pour le FCC la possibilité d'un exercice du droit d'accès par écrit n'a pas conduit à la disparition de la délivrance d'information par les comptoirs de la Banque de France. De plus, en Belgique les consultations de la centrale des crédits aux particuliers s'effectuent pour deux tiers auprès des guichets de la BNB et un tiers par courrier⁶⁶.

D. Un renforcement du rôle de la Banque de France serait de nature à mieux garantir les droits des particuliers

Si la Banque de France ne peut pas se substituer aux établissements de crédit, qui doivent seuls porter la responsabilité de leurs déclarations au FICP et régler les litiges avec leur clientèle, en revanche dans ses relations avec les particuliers et la profession, la Banque pourrait voir son rôle renforcé en vue d'améliorer le fonctionnement de ce fichier et l'exercice des droits des particuliers issus de la loi informatique et libertés.

1. Refuser d'enregistrer les informations erronées transmises par les établissements de crédit

a) La BDF centralise les informations transmises par les établissements de crédit

Même si la Banque de France procède à des rectifications matérielles dans le cadre des contrôles qualité des déclarations des établissements, plusieurs exemples viennent illustrer la difficulté que poserait un élargissement de ses prérogatives :

- des travailleurs indépendants peuvent arguer que l'incident de paiement à l'origine de leur inscription au FICP se rapporte en réalité à un crédit pour des besoins professionnels. La seule façon de trancher est de se reporter à la rédaction du contrat de crédit, ce que l'établissement déclarant peut faire, mais pas la Banque de France ;
- les services de la Banque de France ont rapporté plusieurs cas de demandes de rectifications appuyées sur des copies de jugement, volontairement tronquées par les réclamants.

b) La BDF a adopté des procédures qualité pour suppléer au manque de fiabilité des informations transmises par les établissements

Selon le service gestionnaire du FICP et du FCC (SFIPRP) rencontré par la mission, il apparaîtrait qu'il y a une différence de qualité des données transmises par les établissements déclarant suivant qu'il s'agit du FICP ou du FCC. Pour ce dernier fichier la qualité des déclarations réalisées par les établissements bancaires serait ainsi bien meilleure. Cette moindre qualité pourrait s'expliquer par le fait que les établissements déclarants, spécialisés pour une part significative d'entre eux, ne sont pas teneurs de comptes courants, et/ou délivrent des crédits via un prescripteur.

⁶⁶ Source : BNB.

Pour pallier le manque de fiabilité des déclarations des établissements, le SFIPRP réalise divers traitements et vérifications sur les déclarations (inscriptions et radiations) par comparaison avec le Répertoire National d'Identification des Personnes Physiques (RNIPP)⁶⁷ de l'INSEE à un rythme mensuel⁶⁸.

En cas de non-identification, une enquête est menée auprès de l'établissement afin de procéder à une correction des données figurant dans la déclaration. Or sur l'année 2007, on constate que 8,9%⁶⁹ des déclarations relatives à de nouvelles inscriptions ne sont pas identifiées en raison de l'absence de réponse à ces enquêtes. Ceci nuit à la qualité des données du fichier avec les risques d'erreurs que cela implique et les conséquences éventuelles pour les particuliers.

Aussi, la mission suggère-t-elle que la Banque de France engage une campagne de sensibilisation des établissements de crédit. Au niveau des procédures internes, elle préconise que les relances de la Banque de France soient accompagnées d'un rappel sur la responsabilité des établissements de crédit, et que les informations ne soient enregistrées dans le fichier que lorsqu'elles auront fait l'objet d'une validation par le déclarant.

2. Renforcer le rôle de la Banque de France dans le cadre de ses relations avec les particuliers et les établissements de crédit

Dans ses différentes délibérations portant avis sur les modifications successives du cadre juridique du FICP depuis sa mise en place, la CNIL a toujours insisté sur le fait qu'elle considérait que le droit de rectification ne devait pas être laissé à la seule diligence des établissements de crédit⁷⁰.

Lors de son dernier avis en date, à l'occasion de l'instauration de la procédure de rétablissement personnel suite à la loi Borloo, la CNIL a attiré l'attention des autorités de contrôle des activités financières sur l'intérêt de la mise en place, au sein de la Banque de France, d'une instance de médiation chargée notamment, en liaison avec les médiateurs des établissements de crédit, de faciliter l'exercice des droits de rectification et d'opposition des personnes inscrites au FICP.

Compte tenu du volume important de plaintes des particuliers relatives au FICP, notamment auprès de la CNIL, **la mission préconise de renforcer le rôle du service gestionnaire du FICP (SFIPRP) avec notamment :**

- la possibilité, à l'instar du dispositif belge, d'exercice du droit de rectification des particuliers à travers des documents normés dans des conditions à définir justifiant sa demande auprès de la Banque de France. Celle-ci pourrait alors enjoindre le cas échéant l'établissement de corriger les données erronées ;
- la possibilité de suspendre, dans des situations à définir, l'inscription au FICP tant que l'établissement de crédit n'a pas donné suite aux alertes de la Banque de France saisie d'une réclamation⁷¹.

⁶⁷ Ce rapprochement a été autorisé par décret en Conseil d'État faisant suite à un avis 90-72 de la CNIL en date du 29 mai 1990.

⁶⁸ Avant le rapprochement mensuel, il est procédé au fil de l'eau à une fusion des déclarations rattachées à une personne déjà inscrites dans le fichier et dont l'identité a été précédemment confirmée par rapprochement avec le RNIPP. Ces fusions, qui permettent d'éviter une interrogation payante du répertoire de l'INSEE, ne sont effectuées que lorsque l'état-civil est identique.

⁶⁹ Il y a eu 72 199 enquêtes restées sans réponse des établissements de crédit sur un total de 808 539 nouvelles inscriptions en 2007.

⁷⁰ En effet, la réglementation actuelle du CRBF n°90-05 prévoit dans ses articles 5 et 7 que tant les inscriptions que les radiations sont déclarées par les établissements de crédit à la Banque de France.

⁷¹ Cela impliquerait une évolution fonctionnelle de l'application pour gérer un champ marquant les inscriptions « suspendues » pour ne pas les diffuser aux établissements.

III. L'OBLIGATION DE CONSULTATION DU FICP PAR LES ÉTABLISSEMENTS DE CRÉDIT AVANT TOUT OCTROI DE PRÊTS

Afin de combler une lacune dans le droit en vigueur et de renforcer le rôle préventif du FICP, le médiateur de la République a proposé d'instituer l'obligation pour les organismes de crédit de consulter ce fichier avant tout octroi de crédit. De cette manière, les prêteurs ne pourraient plus ignorer l'état d'endettement du demandeur.

En effet, selon l'article L. 333-4 du code de la consommation les prêteurs sont tenus de déclarer les incidents de paiement. Mais, le règlement CRBF n°90-05 relatif au FICP qui limite son utilisation par les établissements de crédit dans le cadre d'opérations d'octroi ou de gestion des crédits⁷² laisse la consultation⁷³ du FICP à leur libre appréciation.

A cet égard, il convient de rappeler que si la directive européenne relative au crédit aux consommateurs⁷⁴ adoptée en janvier 2008 a instauré une obligation pour les établissements de crédit de s'assurer de la solvabilité des demandeurs⁷⁵, elle a cependant laissé à chaque État membre le soin de rendre obligatoire ou non la consultation des centrales de crédit. En la matière les législations des États membres ne sont pas homogènes : la Belgique, qui dispose d'une centrale des crédits aux particuliers contenant à la fois des informations « positives » et « négatives » et gérée par la Banque Nationale, a instauré une obligation de consultation dans le cas des crédits à la consommation et des crédits hypothécaires⁷⁶.

A. Cette mesure pourrait aggraver l'exclusion financière des personnes inscrites

L'appréciation de la solvabilité des consommateurs et du risque de défaillance est dans l'intérêt des établissements de crédit d'un point de vue économique et financier et s'inscrit également dans les objectifs de prévention du surendettement.

L'examen des processus d'octroi des quelques établissements rencontrés par la mission montre que la prise en compte des informations du FICP est généralement une étape préalable (ou concomitante) au calcul du risque à travers les techniques de *scoring*. Mais dans certains cas la consultation du fichier n'est pas réalisée notamment pour des raisons techniques, comme l'indisponibilité des systèmes d'information le dimanche⁷⁷.

⁷² Son art. 12 prévoit que « conformément aux dispositions de l'article L. 511-33 du code monétaire et financier, les informations communiquées sont réservées à l'usage exclusif des établissements de crédit destinataires. Ceux-ci ne peuvent les utiliser que dans le cadre d'opérations se rattachant à l'octroi ou à la gestion d'un crédit ».

⁷³ L'art. 11 du règlement prévoit dans son 1^{er} alinéa que « les établissements de crédit peuvent obtenir communication, pour chaque personne recensée, des éléments [...] figurant dans le fichier ».

⁷⁴ L'art. 8 de la directive prévoit que les « Les États membres veillent à ce qu'avant de conclure le contrat de crédit, le prêteur évalue la solvabilité du consommateur, à partir d'un nombre suffisant d'informations, fournies, le cas échéant, par ce dernier et, si nécessaire, en consultant la base de données appropriée. Les États membres dont la législation prévoit l'évaluation obligatoire par le prêteur de la solvabilité du consommateur sur la base d'une consultation de la base de données appropriée peuvent maintenir cette obligation ».

⁷⁵ Le règlement CRBF n°97-02 modifié sur le contrôle interne impose cette même obligation mais dans un souci de maîtrise par l'établissement du risque crédit.

⁷⁶ En application de l'article 9 de la loi du 10 août 2001 relative à la Centrale des Crédits aux Particuliers gérée par la Banque Nationale de Belgique, le prêteur doit consulter la Centrale dans le cas d'un crédit à la consommation, dans un délai de vingt jours précédant la conclusion du contrat de crédit et dans un délai de quinze jours précédant la remise de l'offre du crédit hypothécaire.

⁷⁷ Il s'agit essentiellement des achats à tempérament sur les lieux de vente ouverts le dimanche.

Sauf pour les personnes disposant par ailleurs d'un score élevé et présentant une bonne solvabilité ou pour les rachats ou les restructurations de crédits, l'inscription au FICP constitue un motif de refus de la part des établissements. Il peut s'agir dans le premier cas d'un débiteur, qui bien qu'ayant des incidents de paiement pour des crédits renouvelables, a toujours régulièrement remboursé ses crédits pour l'achat d'une voiture, et présente ainsi un risque faible pour ce type de crédit : la mission a d'ailleurs eu à connaître un cas de dossier de surendettement confirmant cette appréciation par certains prêteurs, de l'ordre de priorité de remboursement que peut se fixer un débiteur en cas de difficultés financières. Pour le rachat ou la restructuration de crédit, l'analyse de la solvabilité des demandeurs par l'établissement de crédit va bien au-delà de la consultation du FICP afin de cerner précisément le risque pris.

Une obligation de consultation du FICP pourrait systématiser l'exclusion financière des personnes inscrites. Les établissements ayant déjà une obligation de se renseigner sur la solvabilité du demandeur, une telle distinction des seules personnes inscrites au fichier ne pourrait que les marginaliser encore plus dans les processus d'octroi de prêt de ces organismes. L'obligation de consultation de la centrale belge de crédit des particuliers est à considérer autrement car ce fichier positif recense tous les consommateurs recourant au crédit. La portée de cette disposition est donc à la fois plus importante et non discriminatoire par rapport aux personnes ayant des incidents de remboursement.

B. Ses effets sur la responsabilité des prêteurs sont incertains

L'introduction de l'obligation de consultation du FICP par les établissements de crédit préalablement à tout octroi de crédit serait susceptible d'avoir des impacts sur la responsabilité de prêteurs.

La responsabilité des prêteurs a fait l'objet de deux arrêts n°225 et n°256 rendus le 29 juin 2007 par la cour de cassation en chambre mixte. Ces arrêts ont confirmé l'obligation de mise en garde pesant sur les établissements de crédit à l'égard des emprunteurs non avertis. Ce devoir de mise en garde comporte trois obligations : le devoir de se renseigner, le devoir d'alerter l'emprunteur sur le risque de non-remboursement et le devoir d'accorder un crédit adapté aux facultés contributives de l'emprunteur⁷⁸.

Le devoir de mise en garde est plus contraignant que le devoir de vigilance ou celui d'information, mais l'est moins que le devoir de conseil lequel est plus protecteur vis-à-vis de l'emprunteur : « *le devoir de conseil consiste à aider l'autre partie dans ses choix, à l'inciter à agir au mieux de ses intérêts, à orienter sa décision en opportunité ; c'est une opinion donnée à quelqu'un sur ce qu'il convient qu'il fasse ou ne fasse pas ; il se distingue du « renseignement à l'état brut » issu de l'obligation d'information et de l'obligation de mise en garde qui implique seulement d'attirer l'attention du cocontractant sur un aspect négatif du contrat* »⁷⁹.

L'impact de l'introduction d'une obligation de consultation du fichier par les établissements de crédit est néanmoins difficile à prévoir :

- bien qu'improbable, le strict respect de cette obligation pourrait permettre aux établissements de crédit de se dégager, au moins partiellement, de leur devoir de mise en garde ;
- ou bien, les établissements de crédit ne pourraient pas se prévaloir d'une absence de consultation du FICP justifiant une méconnaissance des difficultés financières du demandeur afin de se dégager de leur responsabilité. Cependant, le juge ne retiendrait certainement pas cet argument en raison du devoir, qu'il leur incombe, de se renseigner sur la situation financière du demandeur.

⁷⁸ Rapport sur les arrêts de la cour de cassation n° 255 et 256 de Mme Betch, conseiller rapporteur.

⁷⁹ Revue de droit Bancaire et Financier janvier 2001, p. 50, A.Gourio.

Compte tenu de ces incertitudes, toute modification de la responsabilité des prêteurs devrait dès lors passer par une définition, en droit positif. A cet égard, il convient de noter qu'il y a eu plusieurs initiatives parlementaires qui n'ont jamais débouché :

- en décembre 1996, une proposition de loi présentée par le député M. Jean-Christophe Lagarde prévoyait l'« impossibilité pour le prêteur de recourir à une procédure de recouvrement s'il ne s'est pas informé de la solvabilité de son client avant d'accorder un crédit »⁸⁰ ;
- en janvier 2005, la proposition de loi présentée par MM. Jean-Christophe Lagarde et Hervé Morin prévoyait également que « *le prêteur qui a accordé un crédit sans s'être préalablement informé de la situation de solvabilité de l'emprunteur, et notamment de sa situation d'endettement global et de ses revenus, ne peut exercer de procédure de recouvrement à l'encontre de l'emprunteur défaillant [...] sauf si [celui-ci] a, en connaissance de cause, fait des fausses déclarations ou remis des documents inexacts en vue d'obtenir un crédit* ».

Mais, la transposition en droit interne de la directive européenne sur le crédit aux consommateurs pourrait bien faire évoluer le droit⁸¹ en la matière.

Dans ces conditions, la mission propose de ne pas instaurer une obligation de consultation du FICP par les établissements de crédit.

Cela étant, la mission a interrogé la direction des services juridiques de la Banque de France sur la nature des textes qui prévoiraient une telle obligation. Il ressort que ceux-ci seraient de nature réglementaire en l'absence de sanctions pénales (sauf en cas d'une peine contraventionnelle) ou civiles compte tenu des dispositions constitutionnelles (article 34) et de nature législative dans les autres cas⁸². Il en va en particulier ainsi en cas de déchéance des droits aux intérêts : en effet, c'est une atteinte au contrat conclu entre le prêteur et l'emprunteur, qui leur tient lieu de loi (article 1134 code civil)⁸³.

⁸⁰ Un amendement identique à cette proposition a été présenté par l'assemblée nationale lors des débats sur la loi du 1^{er} août 2003 de programmation pour la ville et la rénovation urbaine mais il a été supprimé par le Sénat.

⁸¹ Cependant, l'article L. 331-7 du code de la consommation indique que lors de l'établissement d'un plan de recommandations, « *la commission prend en compte la connaissance que pouvait avoir chacun des créanciers, lors de la conclusion des différents contrats, de la situation d'endettement du débiteur. Elle peut également vérifier que le contrat a été consenti avec le sérieux qu'imposent les usages professionnels* ».

⁸² Ressortirait de la loi ou du règlement : la création d'une amende fiscale (en principe caractère mixte de peine et de réparation civile) (une amende fiscale sanctionne notamment le non-respect des dispositions légales en matière de conventions de comptes (art. L. 351-1 code monétaire et financier) ; la création d'une amende administrative (l'amende prévue par l'article 7 de la loi n°51-711 du 17 juin 1951 sur l'obligation, la coordination et le secret en matière de statistiques paraît être une amende administrative de même que les sanctions pécuniaires que peuvent prononcer des autorités administratives indépendantes (voir art. 45 loi n°78-17 sur les pouvoirs de la CNIL) (de son côté, le code de l'aviation civile emploie expressément le terme d'amende administrative pour qualifier la sanction pécuniaire prise par le ministre sur le fondement de l'article R. 330-20) ; la création d'une amende civile (prononcée par une juridiction civile) (on trouve trace de telles amendes notamment dans le code civil (art. 10, 63, 295 etc.) et le code de procédure civile (art. 32-1, 88, 207 etc.).

⁸³ Voir, en ce sens, art. L. 311-33 et L. 313-14-2 du code de la consommation.

IV. LES ÉVOLUTIONS FONCTIONNELLES DU FICP ET DE SON CADRE D'UTILISATION

L'examen des pratiques des établissements de crédit dans l'utilisation du FICP montre qu'il n'y pas, dans le cadre législatif actuel, de besoins non couverts qui justifieraient des évolutions du fichier sur le plan fonctionnel. En revanche, le cadre d'utilisation des données du FICP mériterait d'être précisé.

A. Le cadre d'utilisation des données du FICP devrait être mieux défini

Le règlement CRBF n°90-05 relatif au FICP prévoit, dans son article 12, que la consultation du fichier par les établissements de crédit doit s'inscrire « *dans le cadre d'opérations se rattachant à l'octroi ou à la gestion de crédit* »⁸⁴.

1. Les consultations dans le cadre des opérations d'octroi de crédit devraient se limiter au demandeur et au(x) co-emprunteur(s)

Les pratiques des établissements de crédit sont différentes selon qu'il s'agit de sociétés spécialisées de crédit à la consommation ou de banques commerciales. Ces dernières ont une vision plus précise de la situation financière de leurs clients à travers une relation directe avec les conseillers de clientèle, mais aussi parce qu'elles sont domiciliataires du compte courant et souvent, gestionnaires de l'épargne de ces clients. Elles ont ainsi une vision synthétique du patrimoine du client et de son endettement global.

En revanche, les sociétés spécialisées de crédit à la consommation n'ont généralement qu'une connaissance partielle du client, qui repose largement sur les déclarations de ce dernier. En effet, le contact avec les clients est réalisé par deux canaux :

- via des prescripteurs de crédit, notamment dans le cadre de partenariats avec des enseignes commerciales pour les ventes à tempérament ;
- en direct, mais souvent par internet et/ou par téléphone, puis par courrier.

Dans tous les cas, la demande fait l'objet d'une analyse préalable à la pré-acceptation, fondée sur trois éléments : un *score*, les informations financières déclarées par le client et l'interrogation du FICP.

Cette dernière information joue un rôle d'autant plus fondamental pour apprécier le risque du demandeur que les moyens de contrôle sur les déclarations ne sont souvent pas compatibles avec les nécessités d'une réponse en « temps réel » et un coût de traitement compatible avec des encours de faibles montants⁸⁵. Par ailleurs, il ressort des entretiens conduits par la mission que les sociétés spécialisées de crédit à la consommation ont à faire face à une proportion de demandeurs de crédit fichés au FICP (et, pour une part d'entre eux se sachant fichés) plus importante que les réseaux de détail des banques commerciales. En fonction du canal d'acquisition de la clientèle (en particulier internet), ce taux peut même être significatif⁸⁶.

⁸⁴ A cet égard, on peut noter que si la consultation des centrales de crédits se rattache à des opérations d'octroi ou de gestion de crédits en Belgique, Italie, Royaume-Uni, Pays-Bas et Allemagne, dans d'autres pays la consultation est limitée à l'octroi de crédits. Il s'agit notamment de l'Espagne, de la Norvège, de l'Irlande, de la Bulgarie, et de la Roumanie où les centrales de crédit ne disposent pas de fonctionnalités adaptées « au suivi client » (source : Experian).

⁸⁵ Le crédit à la consommation est défini comme un crédit d'une durée supérieure à trois mois et d'un montant inférieur ou égal à 21 500 € destiné à financer des besoins personnels et familiaux. Il peut s'agir d'un prêt personnel, d'un crédit affecté ou d'un crédit renouvelable.

⁸⁶ Un des établissements rencontrés par la mission a rapporté un taux de demandes par internet de particuliers fichés s'élevant à 21% contre une moyenne de 5% tous canaux confondus.

Pour pallier l'insuffisance d'information sur les demandeurs de crédit, certaines sociétés spécialisées consultent le FICP sur un périmètre élargi, incluant non seulement le demandeur, mais aussi son conjoint⁸⁷/concubin/partenaire de PACS même si ce dernier n'est pas co-emprunteur.

Dans une certaine mesure, cette pratique a des effets similaires en matière d'exclusion financière à l'inscription du conjoint/concubin/partenaire de PACS du débiteur défaillant. Or, la réglementation actuelle ne prévoit la possibilité d'une telle inscription que pour le(s) co-emprunteur(s) sous certaines conditions⁸⁸.

Aussi, la mission suggère-t-elle que le règlement CRBF n°90-05 précise que la consultation du FICP doit être limitée au demandeur et au(x) co-emprunteur(s). Dès lors, la consultation élargie conjoint/concubin/partenaire de PACS ou à d'autres membres du foyer nécessiterait au préalable de les prévoir comme co-emprunteur(s).

2. Les consultations dans le cadre de la gestion des crédits devraient être mieux précisées

La plupart des établissements, pour ceux qui sont abonnés à la « voie descendante », utilisent les données du FICP pour la gestion des crédits de manière plus ou moins étendue.

a) Des établissements utilisent les données du FICP dans leur gestion globale du risque de crédit

Les données du FICP peuvent servir à l'élaboration des notes internes des clients dans le cadre de l'application de l'accord Bâle II.

Dans la mesure où elles n'ont pas une connaissance globale de leurs clients, la plupart des sociétés spécialisées de crédit à la consommation, lorsqu'elles sont habilitées à calculer leurs besoins en fonds propres réglementaires selon une méthodologie de notation interne avancée, notent les dossiers de crédit et non les clients⁸⁹. Lorsqu'une personne est fichée, ultérieurement au processus d'octroi, mais n'est pas en incident de paiement sur son crédit (ou en procédure de surendettement), les sociétés spécialisées considèrent qu'elles n'ont pas à dégrader la notation du crédit. L'information sur le fichage du client, bien qu'à disposition, ne sera donc actualisée que si le client refait une demande de crédit, dans le cadre du processus d'octroi.

⁸⁷ S'agissant du conjoint, les établissements de crédit qui recourent à ces interrogations s'appuient sur l'article 220 du code civil. Mais cet article ne prévoit une solidarité entre époux que pour les seules dettes servant à financer des dépenses du ménage : « *chacun des époux a pouvoir pour passer seul les contrats qui ont pour objet l'entretien du ménage ou l'éducation des enfants : toute dette ainsi contractée par l'un oblige l'autre solidairement.*

La solidarité n'a pas lieu, néanmoins, pour des dépenses manifestement excessives, eu égard au train de vie du ménage, à l'utilité ou à l'inutilité de l'opération, à la bonne ou mauvaise foi du tiers contractant.

Elle n'a pas lieu non plus, s'ils n'ont été conclus du consentement des deux époux, pour les achats à tempérament ni pour les emprunts à moins que ces derniers ne portent sur des sommes modestes nécessaires aux besoins de la vie courante ».

⁸⁸ Le règlement CRBF n°90-05 prévoit dans son art. 15 qu'à « la lumière de l'examen qui sera fait de l'application du présent règlement, un règlement ultérieur fixera les conditions d'enregistrement éventuel dans le fichier des cautions défaillantes judiciairement reconnues ».

⁸⁹ Conformément au paragraphe 445 du nouvel accord de Bâle II ; ce paragraphe 455 prévoit que : « *For retail exposures, the definition of default can be applied at the level of a particular facility, rather than at the level of the obligor* » et l'annexe VII partie 4 § 44 de la CRD que : « *pour les expositions sur la clientèle de détail, la définition du défaut peut s'appliquer au niveau de la transaction* ».

Par contre dans la plupart des banques à réseau, le fichage entraîne une dégradation de la note⁹⁰, prise en compte dans le cadre de la gestion des crédits existants (et de l'octroi). En effet, la consultation du FICP a souvent lieu dès l'entrée en relation avec le prospect lors de l'ouverture d'un compte.

Si la consultation systématique du fichier n'est pas autorisée par la réglementation⁹¹, en revanche la consultation du FICP lors de l'ouverture d'un compte de dépôt est, selon la Direction des services juridiques (DSJ)⁹² de la Banque de France, possible dès lors qu'il y a une délivrance de formules de chèques. Dans ce cas, le code monétaire et financier prévoit, dans son article L. 131-82 une obligation pour la banque de « payer, nonobstant l'absence, l'insuffisance ou l'indisponibilité de provision, tout chèque [...] d'un montant égal ou inférieur à 15 €, le titulaire du compte et le tiré étant en ce cas réputés légalement avoir conclu lors de la délivrance de la formule une convention portant ouverture de crédit irrévocable ». Par contre, la consultation du fichier préalablement à la délivrance d'autres moyens de paiement n'est pas autorisée.

A cet égard, la mission propose que la Banque de France rappelle aux banques par lettre circulaire les conditions précises de consultation du FICP lors de l'entrée en relation avec des prospects.

b) Des établissements utilisent les données du FICP dans leur gestion des crédits renouvelables

Certains établissements prévoient, dans leurs contrats relatifs aux crédits renouvelables, le fichage au FICP comme un motif pour bloquer les réserves disponibles, verrouiller les moyens de paiement adossés au crédit et/ou revenir sur les limites des découverts autorisés.

La mission n'a pas analysé plus avant la légalité de telles clauses, mais il est à noter que la commission des clauses abusives, dans son avis n°05-02 relatif à un contrat de prêt personnel en date du 24 février 2005, a considéré les clauses de résiliation au titre de l'inscription au FICP, même avec une information préalable, comme abusives, « en ce qu'elle peut jouer [...] pour des faits étrangers à l'exécution du contrat de crédit ».

Du point de vue de la prévention du surendettement, ce type de pratiques permettrait de limiter la « cavalerie » d'emprunts. Aussi, la mission suggère-t-elle que le cadre juridique soit approfondi dans le cadre de l'étude menée par le comité consultatif du secteur financier (CCSF) sur les crédits renouvelables.

c) Des établissements utilisent les données du FICP pour l'ajustement des procédures de recouvrement

Les données du FICP peuvent être utilisées dans le cadre des procédures de recouvrement : dès la survenance d'un retard de paiement sur le contrat de crédit, le délai de la phase amiable est écourté pour accélérer le recouvrement par voie judiciaire.

⁹⁰ Mais, il faut distinguer les cas où la banque inscrit elle-même le client au FICP de celui où elle n'est pas déclarant du fichage :

- dans le premier cas, le fichage pour compte propre (par opposition au fichage par un établissement tiers) d'un client au FICP entraîne de toute façon généralement une tombée en défaut du client ;

- dans le second cas, l'inscription par un autre établissement déclarant alimente les alertes risque en vue de la « renotation » mensuelle des clients ; en principe, elle conduit à dégrader la note du client à la moins bonne des notes saines, tant que le client n'est pas en impayé sur ses crédits (et donc en défaut).

⁹¹ En effet, la CNIL a considéré, dans sa délibération n°2005-043 du 9 mars 2005 portant avertissement à une banque, que « la consultation systématique du FICP lors de l'ouverture d'un compte ne respecte pas les finalités de ce fichier telles que définies par le règlement [...]. [Celui-ci] a en effet été constitué à des fins de prévention du surendettement des ménages et ne peut être consulté que dans le cadre d'opérations se rattachant à l'octroi ou la gestion d'un crédit. ».

⁹² Cf. courrier de la DSJ adressé au Crédit Agricole SA en date du 24 mai 2007 référencé 07-1743-MIS1200F.

La mission n'a pas procédé à l'étude de l'impact de ce type de pratiques en matière de prévention du surendettement. Mais elle souhaite attirer l'attention sur le fait que cela peut avoir deux effets :

- soit accélérer le passage en situation de surendettement en raison du raccourcissement des délais de remboursements (forcés) ;
- soit inciter le débiteur à assainir au plus vite sa situation.

d) Des établissements utilisent les données du FICP dans le cadre de leur politique commerciale

Dans le cadre d'opérations commerciales, des établissements de crédit, disposant de la « voie descendante », effectuent une sélection des particuliers à travers la consultation du FICP :

- à l'occasion d'offres d'augmentation du montant de crédits ouverts ou d'octroi de nouvelles facilités destinées à la clientèle existante ;
- ou lors de propositions de crédit à des personnes figurant sur des fichiers achetés à l'extérieur (lorsque les données de l'état civil sont disponibles dans ces fichiers, ce qui, d'après les déclarations des établissements rencontrés, est rarement le cas).

En raison du risque associé à l'utilisation possible du FICP dans le cadre de la prospection de clients fichés au FICP pour des offres de restructuration de crédits, la mission propose de limiter sur le plan réglementaire l'utilisation du fichier en matière de gestion de crédit aux seuls clients de l'établissement.

B. L'intérêt de l'enrichissement des données contenues dans le FICP n'est pas avéré

Dans son rapport sur « la prévention et le traitement du surendettement » de janvier 2003, le Comité consultatif du Conseil national du crédit et du titre (CNCT) avait envisagé l'enrichissement du FICP de données nouvelles dans le cadre de sa réflexion sur les voies et moyens d'une modernisation de ce fichier. Il s'agissait de :

- la possibilité d'inclure certaines dettes non bancaires (loyers, arriérés d'impôt et autres créances recouverts par le Trésor public, cautions, assurances, etc.) ;
- la distinction de la nature des incidents de paiement par catégorie d'incident et/ou par nature de crédits (en incluant, notamment et spécifiquement, les crédits renouvelables) ;
- l'incorporation de données relatives au montant des incidents.

1. L'élargissement des données du FICP à des dettes non bancaires poserait plusieurs difficultés

Les statistiques 2004 de la Banque de France sur le surendettement montrent que, dans près de 12% des dossiers de surendettement, les arriérés de charges courantes sont prédominants sur l'endettement bancaire. Aussi, l'élargissement de l'assiette du FICP, dans son volet comprenant les incidents de paiement, paraît il devoir être étudié dans le cadre de la détection plus précoce des difficultés financières des particuliers.

Mais, il ressort des entretiens conduits par la mission que les sociétés spécialisées de crédit à la consommation, dans leur majorité, ne trouvent pas d'intérêt particulier à cet élargissement dans la mesure où l'appréciation des risques liés à ces données supplémentaires semble difficile. Les banques s'alignent quant à elles derrière la position de la FBF qui se déclare favorable à cette mesure.

A cet égard, la FBF propose que l'élargissement intègre les arriérés de dettes fiscales et de dettes de loyer lorsque le déclarant est un bailleur social. Elle écarte le principe d'une ouverture plus large de l'assiette des déclarants afin de préserver la qualité des déclarations, qui lui semble plus fiable dès lors qu'il s'agit d'une personne publique.

Mais cet enrichissement aurait les conséquences suivantes :

- l'ouverture, en déclaration mais aussi sans doute en consultation, à des acteurs externes à la sphère financière ;
- une discrimination des particuliers selon qu'ils sont propriétaires, locataires du secteur privé ou du secteur public social ;
- une difficulté d'interprétation des données sur les dettes fiscales, dont la périodicité de recouvrement est moindre que celle des échéances mensuelles de la plupart des crédits.

Dans ces conditions, la mission n'est pas favorable à l'inclusion dans le FICP des informations suggérées par la FBF.

Néanmoins, au regard des études menées ailleurs en Europe⁹³, un axe de réflexion pourrait être éventuellement de mesurer le degré de corrélation entre les incidents de paiement sur les forfaits téléphoniques et les situations d'incident de paiement sur des crédits, ainsi que le caractère prédictif des situations de surendettement de ces impayés sur téléphonie.

2. L'affinement des informations relatives aux incidents de remboursement des crédits n'est pas nécessaire

Les sociétés spécialisées de crédit à la consommation se montrent de manière générale intéressées par tout apport d'information supplémentaire, même si leur utilisation dans le cadre de l'octroi de crédits n'est pas certaine. Par exemple, la plupart d'entre elles verraient un intérêt à distinguer les incidents entre crédit revolving et prêt personnel, ainsi que par la restitution du montant initial pour lequel une personne est fichée, à l'instar de la Centrale des Crédits aux Particuliers (CCP) tenue par la BNB. En revanche, les banques généralistes, qui ont à leur disposition l'historique du compte courant, sont peu demandeuses d'informations supplémentaires.

Mais la mission a constaté que ce qui est déterminant dans le cadre de l'octroi de crédit est l'existence même d'un incident de paiement. Les systèmes décisionnels des établissements ne font actuellement pas usage des différentes informations existantes sur le fichage : nature du crédit, nombre d'établissements déclarants etc. Aussi, n'est-il pas certain que l'affinement des informations sur les circonstances et le caractère de l'incident conduirait à une analyse plus approfondie des demandes et donc permettrait d'accorder davantage de crédits à des personnes inscrites au FICP.

⁹³ La BNB envisage de conduire une telle étude.

V. L'ABANDON DE LA « VOIE DESCENDANTE »

La « voie descendante » est un vecteur de consultation spécifique du FICP consistant en la remise d'une copie du fichier aux établissements de crédit abonnés sur un support CD-ROM. Cette modalité de mise à disposition des données présente l'avantage de rendre les systèmes d'information de ces établissements de crédit indépendants de ceux de la Banque de France ce qui a contribué à réduire le délai de mise en production initiale du fichier en avril 1991.

Les autres vecteurs de consultation des grands fichiers tenus par la Banque de France (notamment le FCC et le FIBEN) sont également disponibles⁹⁴ pour le FICP, mais peu utilisés : Portail Bancaire Internet de la Banque de France (POBI) et la télétransmission.

Tableau 12 : Répartition par vecteur des consultations en 2007

Vecteur de consultation	Volume (potentiel tarification)	%	Volume (questionnaire CFONB)	%
POBI	6 147 040	9,21%	6 147 040	0,5%
Télétransmission	18 844	0,03%	18 844	NS
Papier	4 678	0,01%	4 678	NS
S/Total	6 170 562	9,24%	6 170 562	0,5%
« Voie descendante »	60 590 316	90,76%	1 109 334 840*	99,5%
Total	66 760 878	100,00%	1 115 505 402	100%

Source : BDF.

* Les volumes relatifs à la « voie descendante » sont sensiblement différents selon que l'on se réfère aux chiffres ayant servi de référence comme potentiel de consultation pour la tarification, ou aux estimations communiquées par les établissements de crédit dans le cadre du groupe de travail du CFONB (Comité Français d'Organisation et de Normalisation Bancaires) sur le FICP début 2008.

En effet, les 31 regroupements d'établissements de crédit abonnés à la « voie descendante » représentent 265 établissements dont les principaux, sachant que cinq d'entre eux totalisaient 73,4% du marché du crédit⁹⁵ en 2006.

A. Le rythme mensuel des déclarations et de mise à disposition des informations réduit l'efficacité du FICP

1. L'utilisation de la « voie descendante » entraîne des retards dans la mise à disposition de l'information compris entre 2 semaines et 1 mois et demi

Le recours à la « voie descendante » implique un délai de mise à disposition des données du FICP auprès des établissements abonnés compris entre 2 semaines et 1 mois et demi⁹⁶ en raison des délais cumulés suivants :

- 2 semaines du fait de la centralisation mensuelle des déclarations conformément à l'article 8 du règlement⁹⁷ sur le FICP : les incidents de paiements caractérisés devenus déclarables sont arrêtés le dernier jour du mois M pour l'ensemble des incidents devenus déclarables (ou les radiations) au cours du mois écoulé ; les établissements ont ensuite 15 jours pour transmettre leurs déclarations à la Banque de France ;

⁹⁴ Le recours au support papier est également possible, bien que résiduel et appelé à disparaître.

⁹⁵ Etude Xerfi « Banques en France » de février 2008.

⁹⁶ Ce délai ne comprend pas les délais techniques nécessaires à la Banque de France et aux établissements pour constituer le CD-ROM et charger les données dans les systèmes d'information.

⁹⁷ L'article 8 du règlement CRBF n°90-05 prévoit que les « informations visées aux articles 5 [inscriptions] et 7 [radiations] (...) font l'objet de déclarations arrêtées au soir du dernier jour de chaque mois et transmises à la Banque de France dans les quinze jours qui suivent la date d'arrêt. Ces déclarations sont notifiées, soit par remise ou télétransmission d'un fichier informatique sécurisé sur internet, soit par l'utilisation d'un imprimé. ».

- entre 2 et 5 jours correspondant au délai technique nécessaire à la Banque de France pour pouvoir réaliser les contrôles qualité des déclarations et constituer, puis diffuser le CD-ROM aux établissements abonnés à la « voie descendante » entre le 17 et le 20 du mois M+1 ; à ce délai, s'ajoute celui nécessaire aux établissements pour charger la copie dans leurs systèmes d'information qui peut aller jusqu'à une dizaine de jours⁹⁸ ;
- un mois maximum correspondant au rythme mensuel de diffusion du CD-ROM : les données intégrées dans les systèmes d'information des établissements le mois M+1 ne sont pas mises à jour avant le mois M+2.

Or, sur 2007, le taux d'inscriptions au FICP moyen mensuel⁹⁹ est de 3,61% et le taux de radiations¹⁰⁰ moyen mensuel de 3,42%. Ainsi en première approximation, 3,5% (hors modifications) des informations remises aux établissements le mois M+1 lors de la diffusion du CD-ROM comprenant les déclarations relatives au mois M ne sont plus à jour et 10,5% d'entre elles le mois M+2 avant la remise du CD-ROM suivant.

Les décisions de refus ou d'octroi, lorsqu'elles sont prises sur la base de ces seules informations, sans consultation complémentaire de POBI, peuvent donc être erronées dans les proportions estimées suivantes :

- en moyenne 3,4% des refus de crédit fondés sur une inscription au fichier de personnes inscrites qui sont de fait déjà radiées du fichier ;
- en moyenne 0,18%^{101 102} des octrois de crédit fondés notamment sur l'absence d'inscription au fichier de personnes inscrites qui sont de fait déjà fichées.

2. L'abandon de la « voie descendante » et la réduction du délai de déclaration à 15 jours permettraient de disposer de données plus actualisées

La majeure partie des établissements rencontrés par la mission dispose des informations sur les incidents caractérisés au « fil de l'eau » et pourrait passer à un rythme de déclaration plus fréquent sans impacts majeurs¹⁰³. En revanche, trois d'entre eux ne disposent de ces informations qu'au moment de l'arrêt des comptes clients en fin de mois. Ces établissements, qui représentent environ 15%¹⁰⁴ de l'encours de crédit à la consommation, ont déclaré qu'il ne leur serait donc pas possible de passer à un rythme de déclaration infra-mensuel, sauf à faire évoluer leurs systèmes d'information. D'autres établissements effectuent plusieurs arrêts par mois¹⁰⁵.

⁹⁸ Source : BDF.

⁹⁹ Il s'agit du nombre moyen de nouvelles personnes inscrites rapporté au nombre total de personnes figurant au fichier au titre d'un incident de paiement caractérisé ou d'une procédure de traitement du surendettement.

¹⁰⁰ Il s'agit du nombre moyen de personnes radiées du fichier calculé en fonction de l'évolution du stock et des inscriptions.

¹⁰¹ Ce taux est calculé par le produit du taux d'inscription mensuel par le pourcentage de personnes inscrites au FICP. Ce pourcentage est estimé par le ratio entre le nombre de ménages inscrits au FICP de 695 000 fin 2006 (source : baromètre BDF) par le nombre de ménages ayant recours au crédit de 13,85 millions fin 2007 (source : 20^{ème} rapport annuel de l'observatoire des crédits aux ménages).

¹⁰² A titre de comparaison, la sinistralité en matière de crédits à la consommation est de l'ordre de 2%.

¹⁰³ Dans ce cas de figure, les impacts seraient limités aux traitements informatiques servant à la constitution des fichiers de déclarations.

¹⁰⁴ Ces trois établissements représentent 20,3 Mds€ d'encours alors que l'encours total de crédit à la consommation était fin 2006 de 134,66 Mds € (source : étude Xerfi 700 intitulée « les banques en France en février 2008 »).

¹⁰⁵ C'est le cas de certains établissements qui proposent plusieurs quantités (date de prélèvement pour régler les échéances d'un crédit) à leurs clients, avec toutefois une forte concentration sur les dates du 5 et entre le 20 et le 25 (afin de laisser du temps au salaire et/ou revenus d'être crédités sur le compte courant du client), et effectuent des arrêts des comptes clients à ces différentes échéances.

Globalement, les établissements rencontrés par la mission sont défavorables à une augmentation de leur fréquence de déclaration en raison des aménagements de leurs systèmes d'information qu'il leur serait nécessaire d'engager. Par ailleurs, le coût du risque supplémentaire généré par des octrois de crédit à des personnes en instance de fichage, ou la perte de bénéficiaires pour les refus de crédit à des personnes en instance de défichage, ne sont pas connus. Mais il est considéré comme marginal par certains des établissements

Toutefois, ce délai de mise à disposition des données auprès des établissements implique un volume significatif d'exercice du droit d'accès par des personnes radiées du FICP dans l'intervalle avec les coûts associés. Au niveau des inscriptions, ce délai nuit à l'efficacité du FICP dans sa fonction de prévention du surendettement : les débiteurs ayant eu un incident caractérisé devenu déclarable peuvent obtenir de nouveaux crédits, éventuellement pour rembourser les précédents, ce qui peut conduire au surendettement.

Afin de rendre le FICP plus efficace en matière de prévention du surendettement, la mission propose la suppression de la centralisation mensuelle des déclarations en laissant aux établissements un délai de 15 jours¹⁰⁶ pour effectuer leurs déclarations (à partir du jour où l'incident devient déclarable) ; le règlement CRBF n°90-05 doit être modifié au préalable ; pour cela, la Banque de France doit achever les travaux devant permettre aux établissements d'actualiser la base FICP par télétransmission quel que soit le jour du mois (comme le fait par exemple la CCP gérée par la BNB¹⁰⁷) et étudier l'opportunité de calculer les dates de radiation du fichier au jour près.

Ceci permettrait de fiabiliser les données à disposition des établissements qui seraient à jour dans 96,5% des cas au lieu de 93%. Il convient cependant de rappeler que les coûts d'évolution seront principalement supportés par les établissements et de manière inégale.

B. La diffusion de l'intégralité des données du FICP comporte des risques en matière de protection des données à caractère personnel

La « voie descendante », contrairement à la « voie montante », constituée de POBI et de la télétransmission, ne nécessite pas d'interrogation du FICP auprès de la Banque de France. En effet, la copie délivrée aux établissements contient l'ensemble¹⁰⁸ des données du FICP.

1. Les établissements abonnés à la « voie descendante » ont des pratiques diverses en matière d'utilisation des données

La diffusion de l'intégralité de la base FICP couplée à une tarification forfaitaire a tendance à favoriser une utilisation intensive des données. Ceci allié au manque de précision de la réglementation sur le cadre d'utilisation de ces données est très probablement à l'origine de la diversité des pratiques recensées dans les établissements par la mission (cf. *supra*).

A cet égard, la « voie montante » qui limite la mise à disposition des données et les volumes d'interrogation par sa tarification unitaire présente moins de risques d'utilisation « extensive » des données.

¹⁰⁶ Ce délai de 15 jours peut permettre à chaque établissement de faire évoluer au minimum leurs procédures de gestion et leurs systèmes d'information en adoptant une déclaration « au fil de l'eau », hebdomadaire ou par quinzaine.

¹⁰⁷ Toutes les déclarations de la journée sont intégrées dans la CCP le soir même.

¹⁰⁸ Il s'agit des données arrêtées à la date du dernier jour du mois précédent, à l'exclusion du nom des établissements déclarants.

S'il est vrai que les fichiers positifs présentent plus de risques en matière de détournement de finalité, notamment à des fins de prospection commerciale, il convient de noter, à titre d'exemple, que la Belgique dispose d'un système de contrôle du respect de la protection des données à caractère personnel plus resserré¹⁰⁹. En effet, le Service Public Fédéral Économie, PME, Classes moyennes et Énergie (direction générale du contrôle et de la médiation) effectue des contrôles d'autant plus ciblés que les deux vecteurs de mise à disposition des données sont :

- la consultation individuelle limitant le risque de détournement de la finalité du fichier à des fins de prospection commerciale à travers des opérations de *mailings* ;
- et la consultation groupée restreinte aux seuls clients de l'établissement cantonnant le risque de prospection commerciale à l'activité de restructuration de crédits.

2. Les établissements d'autres États membres pourraient avoir accès à la « voie descendante »

La directive européenne sur le crédit aux consommateurs, dans sa dernière version après adoption en février 2008, prévoit à son article 9 relatif à l'accès aux bases de données que « *chaque État membre veille à ce que, dans le cas de crédits transfrontaliers, les prêteurs des autres États membres aient accès aux bases de données utilisées sur son territoire pour l'évaluation de la solvabilité des consommateurs. Les conditions d'accès sont non discriminatoires* ».

En droit interne¹¹⁰, selon la direction des services juridiques¹¹¹ (DSJ) de la Banque de France, les établissements de crédit ayant leur siège social dans un autre État membre de l'UE et qui disposent d'une succursale¹¹² sur le territoire ou qui interviennent en France par voie de libre prestation de services (LPS)¹¹³ sont fondés à consulter le FICP, sur la base du règlement CRBF n°90-05, lors de l'octroi ou de la gestion d'un crédit à une personne physique résidant en France¹¹⁴. En 2007, les établissements de crédit d'autres États membres ayant accès au FICP sont au nombre de 6¹¹⁵ en LPS et 3¹¹⁶ disposant d'une succursale en France.

Si l'accès au FICP semble, en droit et en fait, non discriminatoire, il convient néanmoins de noter que la « voie descendante » n'est ouverte qu'aux établissements agréés par la Banque de France en fonction « *de critères liés, notamment, aux crédits accordés* ». Or, ces critères ne sont pas définis dans les conventions d'abonnement à la copie mensuelle du FICP.

¹⁰⁹ Source : note intitulée « *Fichier positif des crédits aux consommateurs : exemple de la centrale belge des crédits aux particuliers* » de la DGCCRF.

¹¹⁰ L'article 71-2 de la loi n°84-48 du 24 janvier 1984 prévoit que tout établissement de crédit originaire d'un pays de l'espace communautaire peut établir une succursale en France ou y intervenir en LPS (sous réserve d'une information préalable du CECEI par l'autorité compétente du pays d'origine). Ces établissements ne sont pas soumis aux règlements CRBF sauf pour les dispositions qui n'ont pas fait l'objet de coordination entre les États membres et qui, notamment, présentent un caractère d'intérêt général.

¹¹¹ Cf. courrier en date du 16 avril 1998 référencé JP/BB – MIS 1200F 98-2.914.

¹¹² Le règlement CRBF n°90-05 relatif au FICP est applicable aux succursales des établissements de crédit ayant leur siège social dans un autre État membre conformément au règlement CRBF n°92-13 relatif à la fourniture de services bancaires en France par des établissements ayant leur siège social dans les autres États membres des Communautés européennes.

¹¹³ Le règlement CRBF n°92-13 prévoit que les établissements qui interviennent par voie de LPS sont tenus de respecter les mêmes dispositions « *pour celles de leurs opérations qui sont soumises aux dispositions impératives du droit français* ». Ainsi, le règlement CRBF n°90-05 est applicable pour les personnes physiques domiciliées en France bénéficiant des dispositions du code de la consommation.

¹¹⁴ En revanche, pour un Français domicilié hors de France, la réglementation ne prévoit que le cas des établissements de crédit français ou disposant d'une succursale en France (cf. art. 1 du règlement CRBF n°90-05).

¹¹⁵ Citibank Belgium, BHW Bausparkasse AG, Deutsche Hypothekenbank, Crédit Général, Landesbank Baden Württemberg et Barclays Bank PLC.

¹¹⁶ Bayerische Landesbank Girozentrale, Bausparkasse Schwabisch Hall AG et Deutsche Bausparkasse Badenia AG.

Quoiqu'il en soit, cet agrément de la Banque de France ne pourrait pas être refusé à un établissement d'un autre État membre et poserait dès lors la question de la protection des données ainsi transférées à l'extérieur de nos frontières et du champ de compétence de la CNIL (et la Commission Bancaire).

En outre, avec la transposition de la directive 95/46/CE relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données dans les pays de l'UE (et de l'EEE), tous les États membres sont considérés comme des « pays équivalents » au niveau de leur législation, ne nécessitant pas de formalités spécifiques, auprès des autorités nationales de régulation, lors de transferts de données personnelles.

Pour les raisons liées tant à la nécessité d'améliorer l'efficacité du FICP qu'à celle de mieux protéger les données à caractère personnel, la mission propose que la « voie descendante » soit abandonnée au profit des vecteurs de consultations de la « voie montante » impliquant une diffusion des données du FICP limitée aux stricts besoins d'octroi et de gestion de crédit (cf. partie IV). De plus, cette mesure permettrait d'établir une égalité de traitement entre établissements de crédit en matière d'utilisation des données et de tarification des consultations.

C. L'abandon de la « voie descendante » nécessite une adaptation des vecteurs de consultation de substitution : POBI et la télétransmission (« voie montante »)

Les établissements de crédit abonnés à la « voie descendante » chargent la copie mensuelle dans une base « résidente » accessible par l'ensemble de leurs applicatifs métiers d'octroi et de gestion des crédits. La substitution de ce vecteur de mise à disposition des données par POBI et la télétransmission nécessitera de faire évoluer ces modes de consultation pour les adapter aux besoins des établissements qui seront dès lors dépendants de la qualité de service offerte par la Banque de France et devront adapter leurs systèmes d'information et leurs procédures internes le cas échéant.

Alors que la décision d'abandonner la « voie descendante » annoncé dès janvier 2007 par la Banque de France, la mission a constaté que ces actions étaient, au moment de son enquête, peu avancées, que ce soit à la Banque de France ou dans les établissements de crédit.

La mission recommande donc que la Banque de France en étroite concertation avec les établissements de crédit mette en place un projet d'évolution du FICP, dont la première étape consistera à établir un cahier des charges décrivant les besoins fonctionnels et les adaptations nécessaires.

1. Les contraintes des établissements en matière d'octroi de crédits concernent la disponibilité du fichier et les critères d'interrogation de celui-ci

Dans les établissements de crédit rencontrés par la mission, l'interrogation du FICP est systématique dans le cadre des processus d'octroi de crédits et en constitue un élément décisif. Le vecteur de consultation POBI qui permet une interrogation unitaire en temps réel (ou, dans une certaine mesure, la télétransmission pour une interrogation en léger « différé ») répond à ce besoin, mais nécessite certaines évolutions.

a) Une qualité de service minimale doit être garantie aux établissements

L'activité des sociétés spécialisées de crédit à la consommation, caractérisée par des crédits de faibles montants moyens unitaires et un traitement de masse, nécessite des temps de réponses courts et un taux de disponibilité maximal du fichier en raison :

- du temps limité passé par les gestionnaires pour analyser les dossiers de demandes (de l'ordre de quelques minutes dans certains établissements) ;
- de la forte industrialisation¹¹⁷ de la sélection du risque à travers notamment internet ;
- de l'octroi de crédits sur des lieux de vente dans le cadre de ventes à tempérament.

En revanche, les banques commerciales ont des contraintes parfois moindres que celles des sociétés spécialisées en termes de rapidité d'accès au fichier compte tenu de la connaissance préalable de leurs clients, et des procédures en matière de prêts personnels et immobiliers : l'interrogation du FICP a souvent lieu au préalable lors de l'entrée en relation avec le prospect.

Une enquête menée par le groupe de travail « *évolution du FICP après la fin de délivrance de copies mensuelles* » CFONB (Comité français d'organisation et de normalisation bancaires) montre que le temps de réponse demandé par les établissements est de 2 secondes en temps réel (pour POBI) et ½ journée en « temps différé » (pour la télétransmission) :

Tableau 13 : Temps de réponse demandé par les établissements de crédit

	Consultation en temps réel		Consultation en temps différé
Immédiat et inférieur à 1 seconde	38,70%	Moins de ½ journée	47,56%
Entre 1 à 2 secondes	61,26%	½ journée	51,19%
Supérieur à 2 secondes	0,04%	J+1	1,25%

Source : Enquête menée par le groupe de travail CFONB début 2008.

A titre d'exemple, la BNB garantit un taux de disponibilité minimal de 99,5% et un temps de réponse inférieur à 3 secondes¹¹⁸ (en pratique, le temps de réponse est inférieur à 1 seconde). Pour sa part, la centrale en cours de mise en œuvre au Maroc par la société Experian¹¹⁹ pour le compte de la banque centrale (Bank Al-Maghrib) devrait garantir un temps de réponse inférieur à 2 secondes dans 95% des cas¹²⁰.

Compte tenu de ces éléments, la mission propose que la Banque de France garantisse une qualité de service minimale comportant un taux de disponibilité et un temps de réponse de l'accès au FICP garanti via POBI et par télétransmission.

¹¹⁷ En effet, le fichage entraîne généralement un rejet de la demande et les autres éléments d'appréciation (score comportemental et analyse budgétaire) ne sont alors pas étudiés.

¹¹⁸ Il s'agit du temps de réponse de la CCP hors congestions éventuelles d'internet qui ne sont pas maîtrisables.

¹¹⁹ Experian intervient en tant que propriétaire/exploitant de centrales de risques (entreprises et particuliers), exploitant ou délégué ou encore fournisseur de solutions.

¹²⁰ Source : Experian.

b) Les plages d'accès doivent être étendues

Actuellement, les plages d'accès au FICP sont les suivantes :

Tableau 14: Plages d'accès du FICP

	Internet (POBI)	Télétransmission
Lundi au vendredi	0h à 21h30	Demandes de 0h à 21h, réponse au fil de l'eau*, si après 21h, réponse le lendemain à partir de 0h
Samedi	0h à 18h30	Demandes de 0h à 18h, réponse au fil de l'eau*, si après 18h, réponse le lundi à partir de 0h

Source : BDF/DSRP.

* Le temps de réponse est de quelques minutes.

Or, l'enquête menée¹²¹ par le groupe de travail CFONB a permis de recenser les besoins déclarés par les établissements de crédit abonnés à la « voie descendante ». Ils se répartissent de la manière suivante :

Tableau 17 : Répartition dans la semaine des plages d'accès au FICP demandées par les établissements de crédit

	Consultation temps réel	Consultation temps différé
Du lundi au vendredi	82%	24%
Le samedi	14%	9%
Le dimanche	4%	4%
Jour indifférent	-	52%
Période spécifique	-	11%
Total	100%	100%

Source : Enquête menée par le groupe de travail CFONB début 2008.

Les entretiens de la mission avec les établissements, permettent d'établir que les consultations de nuit ou le dimanche sont nécessaires principalement pour les sociétés spécialisées de crédit à la consommation en raison de la vente via des prescripteurs travaillant le samedi et/ou le dimanche ou via internet. De plus, des établissements anticipent une augmentation significative des consultations sur ces créneaux.

Si certains établissements ont eux-mêmes, pour les applications qui accèdent à la copie mensuelle du FICP, des plages horaires réservées aux traitements par lot ou aux servitudes techniques, entraînant des indisponibilités, l'agrégation des besoins des uns et des autres conduirait à la nécessité d'une disponibilité quasi permanente au niveau de la Banque de France.

Cependant, si les services de la Banque de France ont d'ores et déjà conduit plusieurs actions en vue d'élargir les plages d'accès de l'application sur le plan technique, la mise en place d'astreintes de nuit et de *week-end* doit faire l'objet d'une concertation avec les organisations syndicales. La mise en place d'une ouverture permanente nécessiterait également une refonte en profondeur de l'architecture technique actuelle.

La mission suggère que la Banque de France mette en place ces solutions techniques et l'organisation adéquates afin de répondre au besoin d'élargissement des plages d'accès au FICP :

- en définissant avec les établissements de crédit le calendrier de mise en œuvre d'une solution technique opérationnelle permettant une ouverture élargie offrant le meilleur compromis entre la réponse aux besoins et les coûts de mise en œuvre ;

¹²¹ 28 sur les 31 réseaux abonnés à la « voie descendante » ont répondu à l'enquête.

- en étudiant les mesures provisoires susceptibles d'être mises en place pour élargir les plages d'accès ;
- en définissant les dates de fermeture exceptionnelle du FICP, en concertation avec la profession bancaire.

En terme d'organisation, la Banque de France devra également mener à son terme la réflexion en cours visant à la mise en place d'un dispositif d'astreintes la nuit et le week-end.

c) Les critères d'interrogation doivent être revus

Le recensement des besoins des établissements de crédit réalisé par la mission, sur la base d'entretiens et de questionnaires, montre que la seule clé BDF (date de naissance sous la forme JJ/MM/AA et les 5 premières lettres du nom), ne permettrait pas une interrogation du FICP similaire à l'utilisation actuelle de la « voie descendante » en cas de suppression de celle-ci.

En effet, de nombreux établissements abonnés à la « voie descendante » procèdent à une indexation¹²² des données du CD-ROM de manière à pouvoir les consulter selon d'autres critères que la clé BDF, comme par exemple le nom, le prénom, la date et le lieu de naissance, le nom marital etc.

De plus, plusieurs établissements rencontrés par la mission, en particulier les sociétés spécialisées de crédit à la consommation, ont recours à des algorithmes de recherche et/ou de « phonétisation », disponibles sur le marché des logiciels, qui élargissent l'interrogation du fichier à des noms phonétiquement proches¹²³. Ces algorithmes, plus ou moins sophistiqués, ont pour but de sécuriser¹²⁴ les réponses compte tenu des difficultés dues aux orthographes imprécises (en raison notamment de la collecte des données d'état civil des demandeurs par téléphone ou via un prescripteur), aux erreurs (nom mal orthographié, date de naissance incorrecte, etc.) et de détecter les fraudes déclaratives éventuelles.

A titre d'exemple, dans le cas du fichier Préventel¹²⁵, qui centralise les impayés des particuliers dans le secteur de la téléphonie (fixe et mobile), le critère d'interrogation comprend le nom, le prénom, la date et le lieu de naissance, ainsi que l'adresse. De plus, un algorithme de « phonétisation » est utilisé par le GIE Préventel qui exploite ce fichier, et permet d'apporter trois types de réponses :

- la présence de la personne dans le fichier lorsque tous les champs de la clé d'interrogation sont identifiés dans le fichier ;
- l'existence d'« approchants »¹²⁶ en cas de correspondance de plusieurs champs contenus dans la clé d'interrogation de manière exacte ou phonétiquement proche ;
- à défaut, l'absence de la personne dans le fichier.

¹²² Lorsqu'il s'agit de données qui correspondent à des clients de l'établissement, l'indexation utilise la référence interne de ces derniers.

¹²³ A l'inverse, dans les réseaux bancaires de proximité, les interrogations FICP sont faites à partir des clés Banque de France, sans retraitement informatique interne particulier pour filtrer et contrôler les réponses. L'interrogation peut aboutir à proposer différentes réponses susceptibles de correspondre au client. Il appartient alors au conseiller clientèle qui instruit la demande de crédit de contrôler manuellement si son client est effectivement fiché ou non.

¹²⁴ Une des sociétés utilisant un de ces algorithmes fait état d'une reconnaissance des personnes inscrites au FICP dans 64% des cas en retenant une égalité stricte des champs de l'état civil et dans 36% des cas à travers l'algorithme de « phonétisation ». Ce dernier algorithme est fiable à 87% et doit donc faire l'objet de vérifications manuelles pour confirmer les résultats.

¹²⁵ Préventel a été mis en œuvre par le Groupement d'Intérêt Economique Prévention télécommunications (GIE Préventel), qui a pour adhérents des opérateurs de téléphonie. Ses membres peuvent interroger le fichier chaque fois qu'une personne souhaite s'abonner à un téléphone mobile ou fixe.

¹²⁶ Cette réponse est qualifiée par un de degré de ressemblance des champs sur une échelle allant de 1 à 50.

Pour répondre aux besoins des établissements de crédit, plusieurs options sont *a priori* envisageables.

En premier lieu, **la mise en place d'une clé BDF plus discriminante, par exemple avec l'allongement de la taille de la clé (plus de lettres dans le nom, prendre certaines lettres du prénom ou d'autres champs de l'état civil) rendrait la consultation du fichier plus adaptée aux besoins des établissements de crédit**, mais sans y répondre totalement. Or, cette modification de la clé BDF, qui est l'identifiant des principales tables de la base de données, serait lourde car elle devrait être appliquée à tous les programmes de l'application FICP, mais aussi à ceux du FCC dans un souci de cohérence¹²⁷. Même si le caractère peu discriminant de la clé BDF pose des difficultés, ainsi que cela a été rapporté à la mission s'agissant du FCC, son évolution nécessiterait une étude transversale et le recensement des besoins auprès des utilisateurs du FCC.

Compte tenu des coûts de modification de la clé BDF, la mission propose que la Banque de France étudie prioritairement avec les établissements de crédit la faisabilité d'autres solutions :

- *a minima* prévoir la possibilité d'interrogation sur les différents champs de l'état civil comprenant le nom patronymique et marital, le prénom, la date et le lieu de naissance (et éventuellement le sexe) ;
- dans la mesure du possible, recourir à un algorithme de recherche pour pallier le manque de fiabilité des données et lutter contre les tentatives de fraudes déclaratives.

En effet, la Banque Nationale de Belgique (BNB), gestionnaire de la centrale des crédits aux particuliers (CCP), mais également la société Experian utilisent avec succès ce type d'algorithme dans le cadre du rapprochement des déclarations des établissements de crédit avec les personnes déjà présentes dans le fichier.

2. Une évolution de la télétransmission pourrait être nécessaire

La majorité des établissements procède à des balayages réguliers (au moins mensuels) du fichier « résident » à la fois pour le rapprocher de leur base clients dans le cadre de la gestion globale du risque de crédit et à des fins commerciales (cf. partie IV.A.2). Ces travaux sont réalisés en *batch* et ne nécessiteraient pas, dans l'hypothèse de l'abandon de la « voie descendante », d'interrogations du FICP en « temps réel », mais correspondent à une consultation de masse pour laquelle la télétransmission paraît être le vecteur adapté.

Compte tenu de la volumétrie des interrogations, estimée dans le cadre de l'enquête menée par le groupe de travail CFONB à 1,1 milliard par an, il est nécessaire de laisser la possibilité aux établissements de crédit de conserver une base « résidente ». Ainsi, les interrogations de cette base, internes à l'établissement, ne généreront pas de consultations du FICP.

En revanche, la taille des bases clients des établissements (les plus grands réseaux bancaires disposent de près de 15 millions de clients particuliers) d'une part, et le besoin de mise à jour des informations à une fréquence infra-mensuelle d'autre part, pourraient engendrer une volumétrie de consultation très importante pour la mise à jour des bases résidentes.

Aussi, la mission suggère-t-elle qu'une solution alternative soit étudiée. Cette solution pourrait consister en la diffusion régulière aux établissements des mouvements intervenus sur le FICP, notamment via l'interrogation du fichier des comptes bancaires (FICOBA).

¹²⁷ Il s'agit alors de conserver l'homogénéité de fonctionnement des deux fichiers.

3. L'abandon de la « voie descendante » pourrait intervenir à partir de mi 2010 et doit faire l'objet d'un signal fort auprès des établissements de crédit

Compte tenu des études restant à réaliser par la Banque de France et par les établissements de crédit pour adapter leurs systèmes d'information en vue de l'abandon de la « voie descendante » **la mission propose la publication d'ici le 31/12/2008 d'un cahier des charges des besoins des établissements de crédit ; ce document devra comprendre les spécifications fonctionnelles des évolutions envisagées pour le FICP, les spécifications techniques des vecteurs de remplacement de la « voie descendante » et la qualité de service garantie établies en fonction des besoins des établissements.**

Le calendrier des réalisations pourra ensuite être établi en fonction de l'ampleur des travaux à réaliser, par exemple :

- 31/12/2009 : achèvement de la mise à niveau des systèmes de la Banque de France devant se substituer à la « voie descendante » ;
- 30/06/2010 : achèvement des travaux dans les établissements de crédit et abandon de la « voie descendante ».

Afin de prendre en compte la diversité des situations des établissements au regard de la mise en conformité de leurs systèmes, **la mission propose que dès mi 2010, un relèvement incitatif du tarif soit réalisé pour les établissements n'ayant pas encore effectué la transition vers les nouveaux vecteurs de consultation.**

La mission considère que seul un groupe de travail de haut niveau à créer entre la Banque de France et l'ensemble des établissements (« réseaux ») abonnés à la « voie descendante », serait en mesure d'impulser et de superviser l'avancement du projet d'évolution du FICP.

D. La tarification de la « voie montante » devra être revue

Dans le cadre de l'abandon de la « voie descendante », la grille tarifaire ne reposera plus que sur les vecteurs de consultation de la « voie montante » que sont POBI et la télétransmission (et le support papier) qui sont aujourd'hui minoritaires en terme de recettes :

Tableau 18 : Récapitulatif des recettes pour 2007

	En k€	En %
Recettes « voie montante »	1 389	18,11%
Recettes Travaux qualité	734	9,57%
Recettes diverses	25	0,33%
Recettes « voie descendante »	5 522	71,99%
Total des recettes	7 670	100,00%

Source : BDF/DSRP.

Outre le relèvement des niveaux des prix unitaires afin d'atteindre l'équilibre financier de la gestion du FICP, dont le taux de couverture des coûts n'est que de 38% en 2006 plusieurs principes doivent être pris en compte.

1. La facturation des travaux dits de qualité doit être maintenue

Bien que non prévu par la réglementation¹²⁸, les travaux dits de qualité (enquête d'état civil, traitement des rejets de déclarations et modifications) à la charge de la Banque de France sont refacturés aux établissements qui en sont à l'origine et représentent 9,6% des recettes en 2007.

Ceci permet d'inciter chaque établissement à fiabiliser ses déclarations en donnant un signal prix optimisant les coûts globaux des contrôles et des travaux de qualité tant du côté de l'établissement déclarant que du côté de la Banque de France.

Compte tenu des difficultés induites par le manque de fiabilité des déclarations, **la mission propose de procéder à une modification du règlement CRBF n°90-05 (article 16) afin de prévoir la facturation de ces travaux dits de qualité.**

2. Les tarifs communs du FCC et du FICP doivent être supprimés

La facturation unitaire de POBI et de la télétransmission est identique pour une consultation du FICP et du FCC : 0,25 €HT par POBI, 0,15 €HT par télétransmission (et 10,60 €HT par relevé papier) pour 2007 et 2008. Or, dans le cadre de l'équilibre financier de la gestion du FCC et du FICP, cela n'est possible qu'en raison de la facturation actuelle de la « voie descendante » qui sert de « variable d'ajustement ». Cette tarification de la « voie descendante » est complexe et favorise les « grands réseaux », alors même que la couverture des coûts du FICP n'est pas atteinte.

Une alternative à la suppression de la tarification commune aux deux fichiers¹²⁹ serait la mise en place d'une tarification comportant un prix unitaire des consultations et un abonnement forfaitaire à l'instar de Préventel. Mais la transposition de ce type de tarification au FICP nécessiterait de maintenir des abonnements forfaitaires sur la base des encours comme pour la « voie descendante » ou de la part de marché des établissements qui présentent tous deux l'inconvénient d'être des éléments déclaratifs.

Un décompte du nombre de consultations par établissement via POBI ou par télétransmission étant possible, la mission propose de conserver le principe actuel fixé par l'article 16 du règlement CRBF n°90-05 qui prévoit « une taxation proportionnée au nombre d'interrogations » dans un souci d'équité de traitement entre établissements de crédit et de transparence du dispositif.

3. Les tarifs unitaires doivent donner des signaux prix adéquats aux établissements

Compte tenu que chaque établissement aura le choix dans l'utilisation de POBI et/ou de la télétransmission pour la consultation du FICP, **il conviendra de fixer des tarifs unitaires pour ces vecteurs donnant un signal prix adéquat pour minimiser le coût global de gestion de ce fichier** tant du côté de la Banque de France que des établissements. Ce signal prix doit refléter les coûts supportés par la Banque de France. Ceux-ci n'étant pas suivis sous cet angle dans la comptabilité analytique actuelle, une étude de coût *ad hoc* devra être menée. Par ailleurs, il conviendra de prendre en compte l'impact de ce signal prix dans le report de la volumétrie actuelle de consultation de la « voie descendante » sur POBI et la télétransmission.

¹²⁸ L'article 16 du règlement CRBF n°90-05 ne prévoit que la facturation des consultations à travers la « voie montante » et la « voie descendante ».

¹²⁹ Avec des coûts unitaires communs, l'équilibre financier pour chacun de ces deux fichiers ne peut être respecté compte tenu que les coûts de ces fichiers ne sont pas directement proportionnels aux volumes de consultation.

Mais à la différence de la tarification forfaitaire de la « voie descendante », une facturation de chaque consultation pourrait très probablement amener des établissements à en minimiser le nombre, comme cela a été constaté par la mission chez certains établissements de crédit s'agissant des accès au FCC via POBI¹³⁰. Si l'optimisation des procédures de gestion ou des systèmes d'information des établissements va dans le sens d'une diminution des coûts globaux par la réduction des volumétries de consultation, l'absence de consultation du FICP lors de l'octroi de crédits ou dans le cadre de leur gestion serait en revanche néfaste pour la prévention du surendettement.

Aussi, la mission propose-t-elle que la facturation des consultations, notamment s'agissant de la télétransmission, soit réalisée annuellement en fonction du nombre de personnes ayant fait l'objet de consultations et ce quel que soit le nombre d'accès effectués dans l'année pour chaque personne.

¹³⁰ A la différence du FICP, la consultation du FCC n'a jamais reposé sur une base résidente, et les établissements s'efforcent d'optimiser les consultations en les réduisant au strict nécessaire. Pour autant, leur appréciation de ce strict nécessaire est divergente. En particulier, certaines sociétés spécialisées de crédit à la consommation s'estiment tenues de consulter systématiquement le FCC lors de la délivrance ou de l'augmentation de plafond d'une carte de crédit, même privative, tandis que d'autres ne le consultent que marginalement, considérant au contraire que de par leur activité, elles ne sont qu'exceptionnellement en situation de pouvoir consulter le FCC.

RÉCAPITULATIF DES PROPOSITIONS

Les propositions *infra* 1, 3, 4 et 6 relèvent du niveau législatif :

n°	Proposition	Nature (législative, réglementaire ou contractuel)	Référence
1	Limiter à 10 ans au total la durée de fichage, y compris en cas de successions de plans puis de recommandations pour des mêmes dettes.	Législative : L. 333-4, 331-6 et 331-7 du code de la consommation (CC)	I.A.2
2	Prévoir la forclusion comme un motif de radiation anticipée du fichier sous réserve de la validation de l'interprétation de l'ANJI.	Réglementaire : Art. 9 du règlement CRBF n°90-05	I.B.1.a)
3	Prévoir les cas de radiation en cas de remboursement anticipé de l'intégralité des créances avant un effacement partiel ou en cas de clôture d'une PRP avec extinction du passif.	Partiel : législative L. 333-4 du CC ou réglementaire* PRP : législative L. 332-11 du CC	I.B.1.b)
4	Supprimer l'impossibilité de procéder à un nouvel effacement dans un délai de 8 ans pour des dettes similaires.	Législative : L. 331-7-1 du CC	I.B.2
5	Établir pour l'ensemble de la profession des courriers types ou une liste d'éléments d'information devant obligatoirement figurer dans les courriers d'information préalable au fichage, en particulier quant à la portée d'une inscription au fichier.	Réglementaire : Art. 4 du règlement CRBF n°90-05 si véritablement obligatoire, ou alors démarche partenariale avec les établissements sans intervention sur les textes.	II.B.3
6	Pour toute demande d'accès par écrit ou dans un comptoir de la BDF, délivrer l'information sur le fichage éventuel du demandeur par écrit comprenant : - un feuillet seulement dans le cas d'une non-inscription, expliquant qu'en l'absence d'un second feuillet, la personne doit se considérer comme non inscrite ; - deux feuillets dans le cas d'une inscription, le premier feuillet étant exactement le même que dans le premier cas, le second récapitulant les informations contenues dans le FICP relativement à cette personne. Alternativement, délivrer, le cas échéant, un état « néant » aux personnes non inscrites.	Législative : 9^e et dernier alinéa de l'art. L.333-4 du CC	II.C.3
7	Engager pour la Banque de France une campagne de sensibilisation des établissements de crédit sur la fiabilité des déclarations. Au niveau des procédures internes, accompagner d'un rappel sur la responsabilité des établissements de crédit toutes les relances de la Banque de France en cas d'erreur, N'enregistrer dans le fichier que les informations qui ont fait l'objet d'une validation par le déclarant.	Réglementaire s'agissant du refus d'accepter une déclaration sans correspondance INSEE.	II.D.1
8	Renforcer le rôle de la Banque de France afin de faciliter l'exercice des droits de rectification et d'opposition des personnes inscrites au FICP.	Au plus réglementaire	I.A.2
9	Limiter l'interrogation du FICP par les établissements au demandeur et au(x) co-emprunteur(s).	Réglementaire* : Art. 12 du règlement CRBF n°90-05	IV.A.1

* La durée d'inscription pour les mesures d'effacement partiel est fixée au règlement CRBF n°90-05, mais cette durée était définie antérieurement par le 5^{ème} alinéa de l'article L. 333-4 qui renvoyait au 3^{ème} alinéa de l'article L. 313-7-1 qui concernait les mesures d'effacement partiel et total, alinéa supprimé depuis sans que la rédaction du L. 333-4 ne soit modifiée en conséquence.

N°	Proposition	Nature (législative, réglementaire ou contractuel)	Référence
10	Limiter sur le plan réglementaire l'utilisation du fichier en matière de gestion de crédit aux seuls clients de l'établissement.	Réglementaire : Art. 12 du règlement CRBF n°90-05	IV.A.2.d)
11	Abandonner la « voie descendante » au profit de vecteurs de consultation de la « voie montante » impliquant une diffusion des données du FICP en « temps réel » et limitée aux stricts besoins d'octroi et de gestion de crédit.	Réglementaire : Art. 12 du règlement CRBF n°90-05	V.B
12	Supprimer la centralisation mensuelle des déclarations en laissant aux établissements un délai de 15 jours pour effectuer leurs déclarations (à partir du jour où l'incident devient déclarable).	Réglementaire : Art. 8 du règlement CRBF n°90-05	V.A
13	Garantir une qualité de service minimale aux établissements : taux de disponibilité et temps de réponse de l'accès au FICP via POBI ou la télétransmission. Elargir des plages d'accès au FICP.	Contractuel	V.C.1.a) V.C.1.b)
14	A minima, prévoir la possibilité d'interrogation du FICP sur les différents champs de l'état civil comprenant le nom patronymique et marital, le prénom, la date et le lieu de naissance (et éventuellement le sexe). Dans la mesure du possible, recourir à un algorithme de recherche pour pallier le manque de fiabilité des données et lutter contre les tentatives de fraude déclaratives.	Contractuel	V.C.1.c)
15	Étudier des solutions techniques pour l'adaptation de la télétransmission aux besoins des établissements (transmission des seuls « mouvements » relatifs à la clientèle avec l'utilisation de FICOBA à la place de fichiers « stock » etc.).	Contractuel	V.C.2
16	Le calendrier d'abandon de la « voie descendante » : - 31/12/2008 : publication d'un cahier des charges pour la Banque de France couvrant à la fois les besoins de la Banque de France et ceux des établissements de crédit ; - 31/12/2009 : achèvement de la mise à niveau des systèmes de la Banque de France devant se substituer à la « voie descendante » ; - 30/06/2010 : abandon de la « voie descendante ». Dès mi 2010, relèvement du tarif pour les établissements n'ayant pas encore effectué la transition vers les nouveaux vecteurs de consultation.	Réglementaire : Art. 12 du règlement CRBF n°90-05	V.C.3
17	Création d'un groupe de travail de haut niveau soit créé entre la Banque de France et l'ensemble des établissements (« réseaux ») abonnés à la « voie descendante », afin d'impulser et de superviser l'avancement du projet d'évolution du FICP.	Contractuel	V.C.3
18	Modifier la tarification : - prévoir la facturation des travaux dits de qualité. - maintenir « une taxation proportionnée au nombre d'interrogations. » mais procéder à une facturation des consultations, notamment s'agissant de la télétransmission, annuelle en fonction du nombre de personnes ayant fait l'objet de consultations et ce quel que soit le nombre d'accès effectués dans l'année pour chaque personne.	Réglementaire : Art. 16 du règlement CRBF n°90-05	V.D

* Il convient de noter que la finalité du FICP en matière de prévention du surendettement n'est pas définie au niveau législatif. Ainsi, préalablement à toute précision de nature réglementaire sur le cadre d'utilisation des données dans le cadre de l'octroi et la gestion de crédits, un cadre législatif général est nécessaire.