

Actualités Communautaires

I. Adoption de l'avis du Comité Economique et Social Européen (CESE) sur la proposition de directive portant sur les contrats de crédits relatifs aux biens immobiliers à usage résidentiel

Le 14 juillet 2011, le Comité Economique et Social Européen (CESE) a adopté l'avis préparé par la Commission Marché unique, Production et Consommation, sur la proposition de directive portant sur les contrats de crédits relatifs aux biens immobiliers à usage résidentiel¹.

Rappel : Le Comité Economique et Social Européen, organe consultatif de l'Union Européenne, a été consulté par le Conseil de l'Union Européenne le 18 avril 2011 et le Parlement Européen le 10 mai 2011 sur la proposition de directive portant sur les contrats de crédit relatifs aux biens immobiliers à usage résidentiel. La Commission Marché unique et Protection et Consommation en charge de la rédaction de cet avis avait nommé pour rapporteur Reine Claude MADER, Présidente de l'association de consommateurs Consommation Logement et Cadre de Vie (CLCV). Cet avis, qui a été transmis au Parlement Européen et au Conseil de l'Union Européenne permettra de compléter la réflexion de ces deux organes sans toutefois les lier.

Dans cet avis, le CESE déclare accueillir avec intérêt, mais également avec réserve, la proposition de directive portant sur les contrats de crédits relatifs aux biens immobiliers à usage résidentiel. Il considère, en outre, que l'objectif de cette dernière est de garantir un haut niveau de protection des consommateurs, dans un cadre harmonisé, en rapprochant les législations nationales. Le CESE regrette cependant que la proposition de directive ait pour base juridique l'article 114 du Traité Fondateur de l'Union Européenne (TFUE) relatif au rapprochement des législations et non l'article 169 du même traité portant sur la protection du consommateur. Il souligne que les droits nationaux déjà très protecteurs du consommateur ne devraient pas être remis en cause.

Sur les dispositions de la proposition de directive, le CESE émet les observations suivantes :

Obligations applicables aux prêteurs et aux intermédiaires de crédit

En premier lieu, le CESE considère qu'un encadrement de l'intermédiation de crédit est primordial mais qu'il devrait faire l'objet d'une réglementation à caractère général sans se limiter au crédit immobilier.

Le CESE estime que la rémunération du personnel des organismes prêteurs et des intermédiaires ne doit pas conduire certains d'entre eux à promouvoir des crédits non adaptés aux besoins des consommateurs. Il s'accorde avec les articles 5 et 6 de la proposition de directive qui posent des exigences en matière d'honnêteté, de loyauté et de compétences professionnelles des prêteurs et des intermédiaires. Ces articles introduisent également une obligation, pour les Etats membres, de veiller à ce que la rémunération des vendeurs ne soit pas discriminante en fonction des produits vendus.

Le comité regrette toutefois que la proposition de directive ne souligne pas la distinction « *fondamentale à faire entre le personnel des prêteurs, en principe rémunéré par un salaire, et celui des intermédiaires rémunéré par des commissions* ». Il considère qu'il est difficile d'attendre des comportements éthiques lorsque la proposition faite au consommateur dépend de solutions plus profitables pour le personnel vendeur et plus particulièrement pour les intermédiaires. Le CESE soutient ainsi la mise en place d'une formation adéquate pour tous les personnels en contact avec la clientèle et la création d'une habilitation officielle du personnel des intermédiaires

qui certifierait de ses compétences et d'un contrôle de ses comportements. Il estime qu'il existe notamment une différence fondamentale entre le personnel des prêteurs et celui des intermédiaires en cas de différends, le consommateur pouvant se tourner vers le prêteur « *une institution financière en principe solide et solvable* », alors que dans le cadre d'un intermédiaire « *sa responsabilité personnelle et sa solvabilité est beaucoup moins évidente* ».

Informations et pratiques précédents la conclusion du contrat (art 9)

Concernant l'information précontractuelle, le CESE formule les observations suivantes :

- Sur la communication de l'information précontractuelle, le Comité considère que la Fiche Européenne d' Information Standardisée (FIES), proposée dans le cadre de la proposition de directive, ne peut équivaloir à elle seule à une prestation d'information ;
- Concernant les prêts à taux variable, le CESE préconise la remise d'une notice spécifique d'information ;
- En termes d'assurance emprunteur, il suggère de permettre au consommateur de choisir l'assurance de son choix pour assurer une meilleure concurrence entre les offreurs ;
- Sur la rémunération de l'intermédiaire, il propose d'ajouter le principe d'une interdiction « de percevoir, sous quelque forme que ce soit, une somme équivalente à des provisions, frais de recherche, constitution de dossier, avant le versement effectif des fonds prêtés » ;
- En matière d'apport personnel, le CESE propose de soumettre l'accord d'un crédit immobilier à un apport personnel, de la part du consommateur, équivalent à 20 ou 30% de la valeur du bien. Il suggère, pour les prêteurs, de ne consentir à prêter que 70 à 80 % de la valeur du bien immobilier. Le CESE considère que cette pratique de la limitation du capital financé aurait un double avantage :
 - Décourager les personnes qui ne sont pas solvables ;
 - Garantir au prêteur le sérieux de l'emprunteur ayant démontré sa capacité à épargner.

Le CESE songe toutefois à introduire des assouplissements pour les habitations de type social, pour lesquelles des facilités financières existent dans la plupart des Etats membres². Le Comité soutient le principe fondamental d'« *un crédit responsable pour des emprunteurs responsables* ».

Evaluation de la solvabilité du consommateur (art 14 & 15)

Le Comité accueille favorablement la disposition selon laquelle l'emprunteur doit fournir des données fiables sur sa situation au prêteur tenu du respect de règles précises³.

Accès des prêteurs aux bases de données (art 16)

Le CESE réaffirme son attachement à ce que la collecte des données, concernant les futurs emprunteurs, soit limitée aux seuls engagements financiers, au respect des droits des consommateurs et à l'absence d'utilisation à des fins commerciales des informations contenues dans ces bases de données.

Conseil (art 17)

Le Comité rappelle que le développement de services annexes tels que le conseil ne doit pas être facturé en parallèle de l'opération de crédit et ainsi renchérir le coût du crédit.

Remboursement anticipé (art 18)

Le CESE se montre défavorable à la mesure permettant de soumettre le droit de remboursement anticipé du crédit à certaines conditions, dont le règlement d'une indemnité d'un montant « *raisonnable* », estimant qu'elle serait préjudiciable au consommateur.

Dispositions en matière prudentielle et de surveillance (art 19 et suivants)

Le Comité considère comme une priorité la réglementation de l'intervention des intermédiaires de crédit et se dit satisfait des dispositions de la proposition de directive portant sur :

² Par exemple les prêts à faible taux d'intérêts accordés par le Crédit Foncier de France pour la France

³ Prise en compte de tous les facteurs susceptibles d'influer la capacité de remboursement du consommateur dont ses revenus, dépenses régulières, côte de crédit, son historique de crédit etc.

- L'obligation d'agrément des intermédiaires personnes morales et personnes physiques et la possibilité de retirer cet agrément ;
- La création d'un registre unique des intermédiaires mentionnant obligatoirement le nom des personnes responsables et de celles agissant en libre prestation pour leur compte ;
- La mise en place d'exigences professionnelles en matière d'honorabilité, d'obligation d'assurance et de responsabilité civile professionnelle ;
- Le principe de reconnaissance mutuelle des agréments qui permet aux intermédiaires, une fois agréés dans leur Etat d'origine, d'agir en libre établissement et libre prestation de services dans les autres Etats membres.

Cependant le CESE souhaiterait que la Commission règlemente de manière générale l'intermédiation de crédit dans le cadre d'un instrument juridique autonome.

Dispositions finales

Le CESE est favorable à la création, dans chaque Etat-membre, d'un organisme extra-judiciaire de règlement des litiges, sous réserve qu'il soit indépendant et non exclusif d'éventuelles procédures judiciaires.

Enfin, il met en garde le Parlement et le Conseil de l'Union Européenne, sur la possibilité des Etats membres de prendre des mesures à l'encontre des consommateurs considérés comme la partie la plus faible au contrat car dépendants de l'information communiquée par l'intermédiaire.

L'adoption du rapport par la commission des Affaires économiques et monétaires du Parlement Européen, nommée au fond, est prévue pour le 24 octobre 2011.

I. Ouverture d'une consultation publique sur le rapport relatif aux conseillers en gestion de patrimoine

Le 25 juillet 2011, le Ministre de l'Economie, des Finances et de l'Industrie, François BAROIN, a ouvert une consultation publique portant sur le rapport relatif aux conseillers en gestion de patrimoine (CGP) remis le jour même par le Député Louis GISCARD D'ESTAING (UMP, Puy-de-Dôme).

Ce rapport constitue la conclusion de la mission d'information, confiée par le Premier Ministre François FILLON, au Député Louis GISCARD D'ESTAING le 11 février 2011. Cette mission d'information avait pour objet de dresser un état des lieux et de proposer une réglementation de l'activité des 2 500 conseillers en gestion de patrimoine présents sur le territoire national et exerçant de manière indépendante ou salariée. Cette mission s'inscrit dans la démarche de rationalisation de la supervision des acteurs bancaires, de l'assurance et de la finance initiée au niveau communautaire et sur le plan national, avec l'adoption de la loi de régulation bancaire et financière du 22 octobre 2010 et la création de l'Autorité de contrôle prudentiel (ACP)⁴.

NB : Pour mémoire, un amendement visant à encadrer la profession de CGP avait été introduit le 11 octobre 2011 par le Député Louis GISCARD D'ESTAING dans la Loi de régulation bancaire et financière lors de son examen en seconde lecture à l'Assemblée Nationale. Cet amendement avait toutefois été retiré suite à la volonté du Gouvernement d'adopter la loi dans de brefs délais et d'éviter un second passage devant le Sénat.

Ce rapport relève que l'épargnant et le consommateur ne possèdent pas de solides garanties, tant sur l'indépendance du conseil fourni que sur les qualifications du professionnel. S'ajoutent à cela, les fortes disparités dans les niveaux de connaissances et diplômes de ceux qui exercent cette profession ainsi qu'un nécessaire cumul des compétences en droit civil, droit fiscal, des marchés financiers et immobiliers. Il s'inscrit dans le prolongement du rapport DELETRE de juillet 2009⁵⁶ et dans le cadre d'une nécessité de réglementer la profession de conseiller en gestion de patrimoine (CGP) et de créer un cadre juridique opposable.

La mission d'information observe dans un premier temps que, du fait du caractère transversal de leur activité, les CGP ne bénéficient aujourd'hui d'aucune réglementation globale. En effet, les CGP indépendants se voient appliquer une combinaison de réglementations sectorielles en fonction des activités pratiquées, courtier en investissements financiers (CIF), courtier en assurance, courtier en opérations de banque et en services de paiement, démarcheur financier et bancaire, démarcheur immobilier (loi Hoguet), conseiller juridique et fiscal (compétence juridique appropriée) permettant en partie de réguler leur activité. La mission d'information considère toutefois ce cumul des réglementations lacunaire, le titre de conseiller en gestion de patrimoine n'étant pas lui-même régulé. Cette réglementation atomisée soulève selon la mission un double problème :

- Elle ne permet pas le développement de la profession dans des conditions juridiques suffisantes ;
- Elle ne protège pas le consommateur en raison de l'absence d'encadrement de l'appellation de CGP.

Ainsi, partant du constat que les réglementations applicables en matière d'intermédiation financière sont aujourd'hui celles qui permettent le mieux d'appréhender la réalité économique des conseillers en gestion de patrimoine, la mission effectue les recommandations suivantes :

⁴ Ordonnance 2010-76 du 21 janvier 2010 portant fusion des autorités d'agrément et de contrôle.

⁵ Sur le contrôle du respect des obligations professionnelles à l'égard de la clientèle dans le secteur financier.

⁶ Ce rapport s'articulait autour d'une réflexion et de propositions sur le contrôle du respect, par les acteurs financiers, de leurs obligations professionnelles à l'égard de la clientèle

1. La création par la loi, la reconnaissance et la protection d'un titre de « conseiller en gestion de patrimoine »

Pour la mission d'information, l'opportunité de créer un statut propre apparaît limitée en raison de nombreux facteurs dont notamment les différents modes d'exercice de l'activité de CGP (indépendante ou salariée). S'ajoute à cela l'imbrication des spécificités et des règles de commercialisation des différents produits susceptibles d'être proposés par les CGP.

La mission d'information préconise ainsi un cumul encadré et harmonisé des statuts préexistants (CIF, courtier en assurance et IOBSP) ainsi que la création et la protection d'un titre de conseiller en gestion de patrimoine reconnu par la loi et inscrit dans le code monétaire et financier.

La mission requiert également la mise en place de sanctions pénales et administratives en cas de manquement aux règles édictées notamment pour sanctionner l'utilisation illicite du titre de CGP, pour les personnes qui ne rempliraient pas ces critères de reconnaissance.

Elle précise toutefois que les avis divergent sur le sujet, la Chambre des indépendants du patrimoine étant favorable à la création d'un statut propre et l'ANACOFI souhaitant s'appuyer sur les statuts existants.

2. L'encadrement de l'activité de CGP « indépendant »

Définition

La mission d'information propose de définir le conseiller en gestion de patrimoine indépendant comme : « *la personne, qui, à titre de profession habituelle et pour son propre compte, a pour mission d'assister un client dans la gestion de son patrimoine personnel par l'inscription et le respect des activités actuellement réalisées par les CIF (excluant le conseil de haut bilan), les IOBSP et les intermédiaires d'assurance* » ;

Ce titre serait réservé aux seuls indépendants, c'est-à-dire ayant des relations commerciales avec plusieurs producteurs pour chaque catégorie de produits d'épargne et n'ayant « *aucun lien capitalistique avec un producteur d'instruments financiers, un établissement de crédit ou une entreprise d'assurance* ». En outre, les CGP indépendants seraient les seuls à pouvoir recourir au démarchage pour leur propre compte.

La mission d'information recommande ainsi la création d'une obligation de cumul des activités de :

- Conseiller en investissement financier induisant de ce fait une obligation d'adhérer à une association agréée par l'AMF ;
- Courtier en opérations de banque et en services de paiement ;
- Courtier d'assurance.

Le rapport récapitule par le biais d'un tableau exhaustif les conditions de cumul et d'accès au titre de CGP :

	CIF	Courtier d'assurance	IOBSP*
Textes européens	Directive MIF	Directive intermédiation en assurance	Directive crédit à la consommation
Textes français	Code monétaire et financier et RGAMF	Code des assurances	Code monétaire et financier
Enregistrement	Registre unique	Registre unique	Registre unique
Conditions d'accès	Formation prof. / 2 ans d'expérience / 1 ^{er} cycle d'étude juridiq.-éco	Master ou équivalent / Formation prof. ou expérience prof.	Master ou équivalent / Formation prof. ou expérience prof.
Assurance RC prof.	Oui	Oui	Oui
Garantie financière	Non (ne peuvent recevoir ni fonds ni titres des clients)	Oui, si encaissement de fonds	Oui (si réception de fonds)
Règle de conduite	CMF, RGAMF et codes des associations	Obligation d'information et de conseil	Obligation d'information, transparence des mandats, dévoilement des conflits d'intérêt
Contrôle a posteriori	AMF	ACP	ACP
Obligation d'adhésion à une association professionnelle	Oui	Non	Non

La mission d'information note que les critères relatifs aux IOBSP devront tenir compte du projet de décret relatif au statut des IOBSP dont la publication est prévue pour l'automne 2011.

Conditions d'accès et d'exercice

La mission souhaite qu'à terme, les conseillers en gestion de patrimoine soient soumis à des règles d'organisation et de bonne conduite, alignées sur les dispositions les plus protectrices des régimes actuels de CIF, IOBSP et intermédiaires d'assurance.

Egalement, elle considère que l'accès au titre de conseillers en gestion de patrimoine devrait être conditionné à un niveau de formation renforcé par rapport au niveau requis actuellement soit :

- Un diplôme d'un niveau Master ;
- Une validation des acquis de l'expérience afin de permettre aux CGP existants ne disposant d'une formation type Master de pouvoir continuer à exercer ;
- Une certification en s'appuyant sur la norme ISO 22 222⁷ ;
- La mise en œuvre d'une clause de grand père limitée dans le temps à une durée de 3 ans, calquée sur le modèle de celle prévue lors de la fusion des conseils juridiques et fiscaux avec la profession d'avocat. La détermination des limites incomberait à l'ACP et à l'AMF.

Exercice à caractère accessoire

Le rapport ouvre en outre la possibilité pour les CGP, d'exercer, de manière accessoire le conseil en matière juridique et immobilière dans le respect du cadre existant.⁸ En effet, afin de

⁷ La norme ISO 22 222 définit le processus de conseil en gestion de patrimoine et spécifie les exigences relatives au comportement éthique, aux compétences et à l'expérience requis pour exercer la profession de conseiller en gestion de patrimoine. Cette norme s'applique à tous les conseillers en gestion de patrimoine quel que soit leur statut.

compléter le panel de leur offre de services, les CGP indépendants pourraient recourir à la compétence juridique appropriée ou au statut d'agent immobilier. Ces règles ne font toutefois pas partie des conditions d'accès au titre.

Rémunération

Le rapport constate que les conflits d'intérêts interviennent davantage lorsque la rémunération est versée sous forme de rétrocessions que sous forme d'honoraires par le client. La mission n'estime toutefois pas pertinent de privilégier un mode de rémunération à un autre et propose que :

- Le conseiller en gestion de patrimoine soit soumis aux mêmes obligations d'information du client, sur l'existence d'une rémunération versée par un tiers, que celles prévues par la directive sur les marchés d'instruments financiers (MIF)⁹, pour les CIF ;
- La perception de rétro-commissions ne devrait être possible que sous réserve de transparence pour l'épargnant et à conditions d'assurer un suivi de la relation avec le client.

Enfin, la mission souhaite la mise en place de deux interdictions :

- Ne pas être lié commercialement avec un seul producteur ;
- Ne pas avoir de lien capitalistique avec un producteur d'instruments financiers, un établissement de crédit ou une entreprise d'assurances.

Régulation

La régulation des CGP indépendants s'appuierait sur 3 niveaux :

- **Le pôle commun ACP-AMF**, en raison de la nécessité pour les futurs CGP de cumuler les statuts de CIF, dont la supervision incombe à l'AMF, et d'intermédiaires d'assurance et d'IOBSP, contrôlés par l'ACP. Ces deux autorités conserveraient leurs compétences en matière de sanctions, l'ACP étant compétente en cas de mauvaise commercialisation d'un produit type assurance vie et l'AMF d'OPCVM ;
- **L'ORIAS**, chargé de la vérification des conditions d'accès dont notamment le cumul des statuts ;
- **Une association faitière** chargée de la supervision de la profession. Cette instance commune, reconnue par la loi, regrouperait les associations professionnelles et permettrait l'instauration d'une « *autorégulation de la profession* ». Cette association constituerait le relais du pôle commun ACP-AMF et l'unique interlocuteur des autorités. Elle s'appuierait sur deux modèles : l'Association Française des Etablissements de Crédit et des Entreprises d'Investissement (AFECEI) et le Haut conseil du Commissariat aux comptes (H3C). Elle ne disposerait toutefois pas d'un pouvoir de sanction qui demeurerait dans les mains des autorités de supervision. Cette instance pourrait développer des codes professionnels et édicter des règles de bonne conduite.

3. L'encadrement de l'activité de CGP salariés d'un établissement de crédit

Bien que les établissements de crédits et entreprises d'investissement soient tenus de disposer d'un contrôle de conformité performant, la mission considère toutefois que l'exercice de l'activité de CGP à titre salarié d'un établissement n'apparaît pas suffisamment contrôlé.

La mission d'information souhaite que les CGP salariés continuent à se prévaloir de l'appellation CGP sous certaines conditions et propose :

- Une harmonisation des appellations utilisées dans les réseaux en s'appuyant sur les modèles européens ;
- Le respect de conditions de compétences professionnelles équivalentes à celles des indépendants.

⁸ Directive portant sur les marchés d'instruments financiers 2004/39/CE

⁹ Directive 2004/49/CE du Parlement européen et du Conseil concernant les marchés d'instruments financiers

4. **Pistes de réflexion**

La mission clôture son rapport par l'ouverture d'une réflexion sur le contrôle des professionnels de la défiscalisation immobilière. Elle propose d'étendre la disposition de la loi de finances pour 2011 qui envisage de confier à l'ORIAS l'enregistrement des conseillers en défiscalisation Outre-Mer¹⁰, à tous les conseillers en défiscalisation immobilière. Cette régulation se distinguerait de celle propre aux CGP et instaurerait :

- Une obligation d'enregistrement à l'ORIAS ;
- La mise en place de règles de bonne conduite et de commercialisation.

Néanmoins, la question de l'autorité qui serait en charge du contrôle de ces professions n'a pas encore été tranchée.

5. **Conclusion et perspectives**

La mission d'information conclut sur :

- l'impossibilité d'un statut quo ;
- une nécessaire concurrence équitable entre les professionnels en s'appuyant sur des critères objectifs de formation ;
- une nécessaire normalisation européenne des titres ;
- une information claire et objective des consommateurs par le conseiller qu'il soit indépendant ou salarié ;
- privilégier l'autorégulation sous le contrôle effectif des autorités ;
- une réflexion indispensable sur une réglementation des opérations de défiscalisation.

Ce rapport est soumis à consultation publique jusqu'au 5 septembre 2011.

II. **Ouverture de la consultation publique sur le rapport de préfiguration du fichier positif**

Le 2 août 2011, François BAROIN, Ministre de l'Economie, des Finances et de l'Industrie, a lancé une consultation publique portant sur le rapport du Comité chargé de préfigurer un registre national des crédits aux particuliers, remis par Emmanuel CONSTANS Président du Comité¹¹. Le rapport a été transmis au Parlement le jour même.

Rappel : L'article 49 de la loi portant réforme du crédit à la consommation du 1^{er} juillet 2011 est venu instaurer la création d'un registre national des crédits aux particuliers. Ce registre, placé sous la responsabilité de la Banque France, devait faire l'objet d'un rapport. Ce rapport, élaboré par un comité chargé de préfigurer cette création, devait être remis au Gouvernement et au Parlement dans un délai d'un an à compter de la promulgation de la loi. La composition du comité a été fixée par le décret 2010-827 du 20 juillet 2010¹² complété d'un arrêté du 17 août 2010 portant nomination au sein de ce même comité¹³.

Pour mémoire, ce comité était composé, entre autres, des personnalités suivantes :

- Arlette GROSSKOST, Député (UMP, Haut Rhin) ;
- Philippe DOMINATI, Sénateur (UMP, Paris),
- Sylvie PEYRET, représentante de la Banque de France¹⁴ ;
- Sébastien BOITREAU¹⁵, représentant du Ministre chargé de l'Economie ;
- 4 représentants des établissements de crédit¹⁶ ;

¹⁰ Soit les entreprises basant leur activités sur l'obtention pour autrui d'avantages fiscaux prévus par les articles 199 undecies A, B, et C du code général des impôts et les articles 217 undecies et duodecies du même code concernant les réductions d'impôt sur le revenu et d'impôt sur les sociétés pour les contribuables domiciliés en France investissant dans l'immobilier dans les Départements d'Outre-Mer.

¹¹ Emmanuel CONSTANS est également Président du Comité Consultatif du Secteur Financier (CCSF).

¹² « instituant un comité chargé de préfigurer la création d'un registre national des crédits aux particuliers »

¹³ Cf Note de monitoring juillet 2010

¹⁴ Adjoint au Directeur en charge de la surveillance des relations entre les particuliers et la sphère financière

¹⁵ Sous-directeur chargé des banques et des financements d'intérêt général à la Direction Générale du Trésor

¹⁶ Pierre BOCQUET FBF, Jérôme BRUNEL Directeur des Affaires Publiques Crédit Agricole, Françoise PALLET-GUILLABERT, déléguée générale de l'Association française des sociétés financières (ASF), Bruno SALMON président de BNP Paribas Personal Finance et de l'ASF

- 2 représentants d'associations de consommateurs¹⁷ ;
- 2 représentants d'associations familiales¹⁸ ;
- Jean Paul AMOUDRY, Sénateur (Union centriste, Haute Savoie) en qualité de membre de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL).

Le rapport rappelle que l'objectif de la création d'un tel comité n'était pas de se prononcer sur l'opportunité de l'élaboration d'un « *fichier positif* » mais de préciser les caractéristiques de ce dernier. Ce registre concernerait 25 millions de personnes.

Après dix mois de travail, de septembre 2010 à juin 2011, le Comité a formulé les préconisations suivantes sur :

L'identification des personnes enregistrées

Après avoir envisagé et écarté diverses options pour l'identification des personnes enregistrées, soit les données d'état civil, le numéro fiscal, la carte personnelle spécifique et les titres d'identité sécurisés, le comité de préfiguration préconise la création d'un identifiant sécurisé dérivé du Numéro d'Inscription au Répertoire (NIR). Le NIR est attribué dès l'inscription au Registre national d'identification des personnes physiques (RNIPP) tenu par l'INSEE, semblable au registre d'état civil, soit quelques jours après la naissance. Le numéro NIR est formé de 13 chiffres :

- le sexe (1 chiffre) ;
- l'année de naissance (2 chiffres) ;
- le mois de naissance (2 chiffres) ;
- le lieu de naissance (5 chiffres) ;
- un numéro d'ordre permettant de distinguer les personnes nées au même lieu et à la même période (3 chiffres).

Une clé de contrôle à deux chiffres, servant à vérifier la cohérence de l'ensemble des numéros, complète le NIR. Le NIR est unique, fiable et dispose d'un caractère pérenne, il est conçu pour rester immuable avec des risques d'usurpation et fraude limité.

Le dérivé du NIR ne serait pas utilisé comme identifiant dans le registre des crédits mais lors de l'inscription et de la consultation du registre. Il ne pourrait être stocké, ni par la Banque de France, ni par les établissements de crédit.

Le choix des données complémentaires ajoutées au NIR reste à déterminer.

Les informations inscrites dans le registre

Le Comité rappelle que l'objet de ce registre est de prévenir le surendettement et d'assurer une meilleure information des prêteurs et non pas d'établir un système de scoring comme c'est le cas au Royaume Uni et aux Etats Unis.

Les crédits consentis par les établissements de crédit et équivalents seront les seules données qui figureront dans le registre. Le Comité a, en effet, écarté l'idée de mentionner les informations relatives aux ressources de l'emprunteur (revenus, patrimoine immobilier, épargne) ainsi que les charges de la vie courante (loyers, impôts, dépenses de téléphonie, d'énergie etc.).

En ce qui concerne le périmètre des crédits, le Comité souhaite que l'ensemble des crédits, quelle que soit leur nature (immobilier ou à la consommation), ainsi que les micro-crédits, soient recensés dans le registre dès lors qu'ils ont été consentis à des fins non professionnelles. Sont en revanche exclus de ce périmètre les autorisations de découvert¹⁹ de moins de 3 mois ainsi que les dépassements de découverts²⁰. Les autorisations de découvert supérieures à 3 mois figureront dans le registre en raison de leur traitement identique à celui des crédits à la consommation.

¹⁷ Nicole PEREZ, Administratrice Nationale UFC-Que-choisir, Marie-Jeanne EYMERY, conseillère en économie sociale et familiale représentant la CLCV

¹⁸ Corinne GRIFFOND membre du Conseil d'Administration de l'UNAF, Elsa COHEN secrétaire générale de la Confédération syndicale des familles

¹⁹ Les autorisations de découvert consistent en un accord écrit préalable entre la banque et son client fixant les conditions de fonctionnement d'un compte débiteur

²⁰ Les dépassements de découvert consistent en une utilisation au-delà du montant de l'autorisation de découvert prévue dans le contrat ou d'un solde débiteur en l'absence d'autorisation de découvert ou du dépassement de la durée fixée pour le remboursement d'une autorisation de découvert

Devront également être consignées :

- les informations relatives à l'identification du crédit (numéro de référence du crédit au sein de l'établissement de crédit, nom et le code de l'établissement, le code guichet concerné) ;
- la catégorie de crédit (prêt personnel, crédit renouvelable, prêt affecté, autorisation de découvert remboursable dans un délai supérieur à 3 mois, crédits immobiliers ou regroupements de crédits) ;
- la date de la dernière mise à jour effectuée pour chaque crédit.

Seul le montant emprunté de crédit sera disponible à la consultation, complété d'un indicateur de la durée de chaque crédit pour le crédit amortissable. Le comité ne souhaite en effet pas prendre le risque d'une information trop détaillée qui pourrait être utilisée à des fins de prospection commerciale.

Enfin les informations enregistrées seront différentes selon le type de crédit. Ainsi seront pris en compte :

- le montant emprunté et la date de la dernière échéance pour le crédit amortissable ;
- le montant du plafond de l'autorisation consentie et l'activité ou inactivité du crédit pour le crédit renouvelable ;
- l'existence d'une autorisation de découvert et le montant de l'autorisation accordé pour les autorisations de découvert.

Le Comité prévoit, en outre, la mise en place d'une « profondeur historique des données » qui permettra de suivre l'évolution de la situation de la personne concernée dans les 3 à 6 mois précédents la date de consultation.

L'amélioration des données négatives et l'avenir du FICP

La loi portant réforme du crédit à la consommation a attribué au Comité la mission d'examiner des pistes d'amélioration des informations négatives contenues dans le FICP et le lien qui unirait le registre des crédits et l'actuel FICP.

Sur les pistes d'amélioration, le comité constate que l'information dans le FICP est actuellement la même que la personne n'ait pas honoré deux échéances consécutives ou qu'elle n'ait effectué aucun remboursement depuis 2 ans. En effet, l'inscription au FICP intervient uniquement lors du premier incident de paiement caractérisé mais le FICP ne fait pas état de l'évolution de la situation de la personne concernée. Le comité propose donc de modifier le fichier négatif afin de différencier les personnes inscrites pour un incident de paiement ponctuel de celles à l'origine d'impayés répétés.

Sur le lien unissant le futur fichier positif et l'actuel FICP, le comité préconise, à terme, la mise en place d'un fichier unique qui comporterait un module spécifique pour les informations négatives. Cette fusion sera toutefois complexe en raison des différences d'identifiant et des limites de l'identification au sein du FICP actuel. Il ne sera pas possible de prévoir une reprise automatique des informations existantes dans le FICP pour les inscrire au nouveau registre. Ainsi, le Comité propose que les incidents de paiement caractérisés, constatés sur des crédits octroyés après la mise en place du registre, soient directement déclarés dans le nouveau registre. Il en sera de même pour les situations de surendettement constatées après la création du fichier.

Lorsqu'un taux de couverture suffisant des crédits sera atteint dans le nouveau registre, le FICP sera supprimé.

Conditions d'accès des établissements de crédit et d'autres instances au registre

Le Comité souhaite que seuls les établissements de crédit et les organismes de micro-crédit mentionnés au 5 l'article L511-6 du code monétaire et financier²¹ disposent de l'autorisation de consulter les données positives et négatives du registre uniquement avant l'octroi d'un crédit. Cette

²¹Associations sans but lucratif et aux fondations reconnues d'utilité publique accordant sur ressources propres et sur ressources empruntées des prêts pour la création, le développement et la reprise d'entreprises dont l'effectif salarié ne dépasse pas un seuil fixé par décret ou pour la réalisation de projets d'insertion par des personnes physiques. Ces associations et fondations ne sont pas autorisées à procéder à l'offre au public d'instruments financiers

consultation sera obligatoire pour l'ensemble des crédits, y compris les crédits immobiliers pour lesquels la consultation du FICP n'est actuellement pas requise. Les établissements seront, de plus, autorisés à consulter le fichier dans le cadre de l'analyse de solvabilité triennale obligatoire des contrats de crédit renouvelable.

Seules la Banque de France, la CNIL et l'Autorité de Contrôle Prudentiel (ACP) pourront accéder à l'ensemble des informations contenues dans le registre dans le cadre de leurs missions de contrôle.

Traçabilité et conservation des données

La traçabilité des données devra être effectuée à deux titres :

- à des fins de preuve, pour permettre aux établissements de crédit de prouver qu'ils ont bien rempli leurs obligations de consultation du registre ;
- à des fins de contrôle, assuré par la Banque de France de façon systématique.

Droit d'information, d'accès et de rectification

L'information sera délivrée aux personnes concernées par une inscription sur le registre. Cette information sera dispensée au même moment que l'information précontractuelle. Elle portera en outre sur l'existence et les modalités d'exercice des droits d'accès et de rectification.

Conformément aux dispositions de la loi informatique et libertés du 6 janvier 1978²², le Comité est favorable à la mise en place d'un droit d'accès des personnes aux données les concernant grâce à un login et un mot de passe attribués par la Banque de France. Il est important de noter que le consentement préalable des personnes concernées par l'inscription sur le registre ne sera pas nécessaire et ces dernières ne pourront s'y opposer.

Le rapport prévoit en outre la création d'un droit de rectification des données dont la procédure serait identique à celle utilisée pour le FICP. La rectification des informations contenues dans le FICP ne peut se faire que sur demande expresse des établissements de crédit à l'origine de l'inscription (après la personne concernée l'ait requise) ou suite à une décision judiciaire, auprès de la Banque de France. Afin de compléter cette procédure, le Comité requiert la mise en place d'une instance spécifique de règlement des litiges.

Coûts et tarification

D'après les estimations de la Banque de France, le coût d'un tel registre se chiffrerait entre 15 et 20 millions d'euros.

Concernant les associations professionnelles représentantes des établissements de crédit, la Fédération bancaire française (FBF) et l'Association française des sociétés financières (ASF), le coût de mise en œuvre du registre s'élèverait à 820 millions d'euros²³ maximum et le coût de fonctionnement annuel entre 37 et 76 millions d'euros.

Modalités de déclaration et de consultation des informations par les établissements de crédit et la Banque de France

Lors d'un premier crédit souscrit auprès d'eux par un client, les établissements de crédit devront communiquer à la Banque de France :

- l'identification de l'emprunteur, son nom de famille, nom d'usage, prénoms, date et lieu de naissance ainsi que le numéro NIR ;
- Les données relatives au crédit.

Le Comité souhaite que l'inscription soit prise en compte une fois le délai de rétractation expiré.

Aspects communautaires

Le rapport prévoit que lorsqu'un établissement de crédit d'un autre Etat membre sera sollicité, par un client résidant en France, pour une demande de crédit, il devra respecter les règles de droit français en la matière et de ce fait consulter le registre des crédits.

²² L'article 39 de la loi dispose que toute personne physique a le droit, notamment, d'obtenir confirmation que des données à caractère personnel la concernant figurent ou non dans un fichier et communication de ces données ainsi que toute information disponible quant à l'origine de celle-ci

²³ Cout cumulé pour les 2 associations.

En revanche les établissements de crédits français n'auront, à priori, pas obligation de consulter le registre à l'occasion de l'octroi d'un crédit à un client étranger, non résident français, qui n'aura pas vocation à être enregistré dans le registre national. Le comité préconise toutefois que ce registre soit consulté pour les clients français non-résidents en France.

Gouvernance, recours, contrôles et sanctions

Le registre sera placé sous la responsabilité de la Banque de France, gestionnaire du registre. Le rapport propose la création d'un comité de gouvernance qui aurait vocation à veiller au bon fonctionnement du registre, de faciliter les discussions entre les représentants des différentes parties prenantes et détecter les éventuelles difficultés pour les résoudre collectivement. Ce comité serait composé :

- du Gouverneur de la Banque de France ;
- d'un représentant du Ministre de l'Economie et des Finances ;
- d'un représentant de l'Autorité de Contrôle Prudentiel (ACP) ;
- d'un représentant de la CNIL ;
- de quatre représentants des établissements de crédit ;
- de quatre représentants d'associations de consommateurs ;
- de deux personnalités qualifiées.

Le Secrétariat serait assuré par la Banque de France.

En ce qui concerne les voies de recours, les consommateurs bénéficieront des voies préexistantes pour le FICP, soit une réclamation ou un recours auprès :

- de l'établissement de crédit concerné par l'information contestée ;
- du service clientèle de cet établissement ;
- du médiateur compétent pour cet établissement ;
- de la CNIL ;
- du juge.

La CNIL²⁴ et l'Autorité de contrôle prudentiel (ACP)²⁵ procéderont à des contrôles dans le cadre de leurs missions et compétences respectives assortis de pouvoirs de sanction.

Enfin, la Banque de France, gestionnaire du registre, sera chargée de la mise en place de contrôles internes spécifiques ayant notamment pour but d'éviter un détournement des finalités du registre.

Fonctionnement du registre

Le registre pourra être consulté 7 jours sur 7 et 24 heures sur 24

Modalités de délais et de mise en place du registre

Le Comité a évalué les délais techniques de mise en place d'un tel dispositif de 18 à 24 mois à compter de la publication du cahier des charges.

Toutefois, d'un point de vue législatif et bien que certains détails pourront être fixés par voie réglementaire, de nombreux points retourneront de la loi, dont notamment :

- le principe même de la création d'un tel registre ;
- l'obligation pour les établissements de crédit de communiquer à la Banque de France les informations nécessaires à l'alimentation du registre ;
- les personnes autorisées à le consulter ;
- l'obligation pour les emprunteurs de fournir aux établissements de crédit les éléments nécessaires à leur inscription ;
- la levée du secret professionnel ;
- les conditions d'information ;

²⁴ La CNIL met en place des contrôles à posteriori concernant les applications informatiques et la mise en œuvre de la loi

²⁵ L'ACP peut sanctionner les infractions aux règles relatives à l'obligation de consultation, à l'information des personnes concernées, aux contenus et délais de déclaration, des mises à jour et à la conservation des données

- l'interdiction de remettre à un tiers une copie des informations contenues dans le registre sous peine de sanctions pénales etc.

Dans ce contexte, ce registre ne devrait vraisemblablement pas être effectif d'ici deux à trois ans. Dans cette attente, la consultation publique se clôturera le 15 septembre 2011.
