

Avis du Comité économique et social européen sur le «*Livre blanc sur l'intégration du marché européen du crédit hypothécaire*»

COM(2007) 807 final

(2009/C 27/04)

Le 18 décembre 2007, la Commission a décidé, conformément à l'article 262 du traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur le

«*Livre blanc sur l'intégration du marché européen du crédit hypothécaire*».

La section spécialisée «Marché unique, production et consommation», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 11 juin 2008 (rapporteur: M. GRASSO).

Lors de sa 446^e session plénière des 9 et 10 juillet 2008 (séance du 9 juillet 2008), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 123 voix pour, 1 voix contre et 5 abstentions.

1. Évaluations et recommandations

1.1 La Commission a une nouvelle fois demandé au Comité économique et social européen (CESE) d'élaborer un AVIS sur la question de l'intégration du marché des prêts hypothécaires pour l'achat de bâtiments résidentiels et autres. Il s'agit du «*Livre blanc sur l'intégration du marché européen du crédit hypothécaire*».

1.2 D'ordinaire, un livre blanc est le résultat d'une évaluation politique quasi définitive et structurée sur les «choses à faire». Ce n'est pas le cas en l'occurrence. En effet, la Commission devra examiner nombre de questions incertaines, telles que les fonds communs d'investissement, les bailleurs de fonds et la combinaison de produits. Au total, 14 aspects sont pris en considération.

1.3 Le Livre blanc à l'examen n'est donc pas le reflet d'un processus achevé; au contraire, celui-ci demeure ouvert du fait de sa complexité effective et réelle. À quoi bon demander un nouvel avis dès lors que le Livre blanc n'ajoute rien de neuf au Livre vert qui a déjà fait l'objet d'un avis du CESE?

1.4 C'est un problème qui figure sur la table de discussion depuis de nombreuses années, sans que la Commission ne trouve d'issue ni ne prenne de décision réelle permettant de lever les obstacles culturels, juridiques, administratifs et autres, qui, pour le CESE, constituent les véritables entraves à la réalisation des objectifs de la Commission.

1.5 L'avis du CESE sur le Livre vert ⁽¹⁾ adopté en plénière en décembre 2005 avec une seule abstention reste entièrement valable.

1.6 Le Livre blanc décrit encore une situation de fragmentation importante du secteur, due aux spécificités culturelles, juridiques, législatives et éthico-sociales qui caractérisent l'achat d'un immeuble, en particulier d'une habitation, dans les différents États membres de l'Union.

1.7 Toutefois, bien qu'il soit perplexe quant aux possibilités concrètes d'intégrer et d'homogénéiser le marché du crédit hypothécaire dans une Union qui présente des spécificités et des caractéristiques profondément hétérogènes (cf. avis du 15.12.2005, rapporteur: M. BURANI ⁽²⁾), le Comité juge en principe utile la tentative de la Commission d'établir des «règles», qu'il s'agisse de codes de conduite (cf. meilleures pratiques) ou de règles obligatoires.

1.8 L'initiative de la Commission pourrait néanmoins être jugée excessive si le but est de remettre en cause les possibilités, tout aussi positives, déjà prévues dans le cadre des automatismes de régulation du marché des prêts hypothécaires.

1.9 Le CESE propose que, dans l'intervalle, la Commission approfondisse l'examen des thèmes (par exemple, les registres de crédit, les exécutions immobilières, la diffusion de la culture financière, etc.) qui ne posent pas de difficultés excessives, chaque fois que cela en vaut la peine.

1.10 Le Comité estime que la Commission, au vu de l'orientation prise pour son action, **met encore trop l'accent sur les éventuels bénéfices à court terme** d'une possible introduction de nouvelles règles fondées sur des schémas interprétatifs quelque peu partiels du marché du crédit hypothécaire. Appréhendée dans une approche orientée vers les résultats à brève échéance, cette action vise à diminuer le coût des financements hypothécaires sans s'intéresser à l'utilité effective que les citoyens de l'Union pourraient retirer de l'offre existante de produits de financement et d'innovations en la matière.

1.11 Comme il l'a notamment souligné dans son avis précité (rapporteur: M. BURANI), le CESE estime que le régime proposé par la Commission est peu en phase avec les évolutions constantes du marché et est dès lors préoccupé par les conséquences à long terme sur les parties contractantes les plus faibles, à savoir les consommateurs qui ont le plus besoin de protection.

⁽¹⁾ JO C 65 du 17.3.2006, p. 113, rapporteur: M. BURANI.

⁽²⁾ JO C 65 du 17.3.2006, p. 113, rapporteur: M. BURANI.

1.12 Le CESE accueille favorablement le lien opéré entre la réglementation en vigueur du crédit hypothécaire et la nécessité de protéger le consommateur. Ces intentions sont appréciables et doivent être encouragées si elles visent une diffusion plus large de la culture financière sur le thème des prêts hypothécaires. Il faut dès lors se féliciter de la volonté de la Commission de **procéder à un renforcement des règles de transparence** afin de protéger au mieux le consommateur.

1.13 Toutefois, dans le même temps, il semble difficile et aléatoire d'**imposer à tout prix des règlements généraux pour l'évaluation du risque** que présente l'emprunteur.

1.14 Pour le CESE, il y a lieu d'une part de protéger le consommateur en phase de négociation d'un prêt hypothécaire et, de l'autre, que l'emprunteur reste conscient de ses responsabilités envers l'institution prêteuse.

2. Synthèse du document de la Commission

2.1 Le 18 décembre 2007 a été publiée l'analyse d'impact [SEC(2007) 1683] accompagnant le livre blanc sur l'intégration du marché européen du crédit hypothécaire. Ce document est assorti de trois annexes qui concernent respectivement: i) les caractéristiques du marché du crédit hypothécaire; ii) les procédures ou processus; et iii) une analyse d'impact sur des questions spécifiques.

2.2 Bien que le document [SEC(2007) 1684] présente une excellente synthèse de l'analyse d'impact précitée, certains points essentiels du document sur lequel le CESE a été invité à élaborer un nouvel avis méritent d'être soulignés de manière succincte:

- on y décrit **une situation de fragmentation importante** due aux spécificités culturelles et législatives et — surtout — à la valeur éthico-sociale que représente l'achat d'un immeuble d'habitation dans les différents États membres de l'Union;
- on y réaffirme tous **les aspects délicats du problème**, y compris sous l'angle économique et financier, vu l'importance du marché immobilier pour les diverses économies des États membres de l'UE, ainsi que la contribution des agents hypothécaires à la rentabilité du secteur bancaire;
- on y insiste sur le possible recours, dans la situation de fragmentation d'aujourd'hui, à la **présentation d'un nouvel acte juridique** pour accroître l'intégration du marché.

2.3 Le document de la Commission reprend donc les points déjà examinés dans le cadre du précédent livre vert sur le crédit hypothécaire. Il ne pouvait en être autrement étant donné que le nouveau document porte sur l'intégration du marché européen du crédit hypothécaire et les analyses d'impact y relatives mentionnées plus haut.

2.4 Le CESE a déjà eu l'occasion de s'exprimer sur le livre vert dans son avis du 15 décembre 2005 (rapporteur: M. BURANI). Le contenu de ce document correspond en tout

point à la position du CESE en la matière. Le présent avis entend attirer essentiellement l'attention sur deux points ajoutés par la Commission:

- exprimer son avis sur les intentions d'action que propose la Commission à la lumière des analyses d'impact découlant du livre blanc ⁽³⁾;
- formuler des propositions à la demande de la Commission lorsque celle-ci conclut qu'un vaste programme de suivi et d'évaluation pourra être développé après le dépôt de propositions détaillées ⁽⁴⁾.

3. Observations du CESE relatives au Livre blanc

3.1 Le livre blanc soulève de très nombreuses questions à résoudre, sur lesquelles le Comité est invité à s'exprimer. Il s'agit des onze thèmes suivants:

- 1) le choix du produit nécessaire;
- 2) l'extinction anticipée;
- 3) la combinaison de produits;
- 4) les registres de crédit;
- 5) les évaluations immobilières;
- 6) les procédures d'exécution immobilière;
- 7) les registres nationaux;
- 8) la réglementation applicable;
- 9) les règles sur les variations de taux et les taux usuraires;
- 10) le financement du crédit hypothécaire;
- 11) les institutions non bancaires et de service.

3.2 Observations sur les différents points de l'analyse d'impact

3.2.1 **Information précontractuelle.** Pour améliorer les déséquilibres en matière d'information au cours de la phase précontractuelle, le CESE estime qu'il est important de promouvoir la circulation et la diffusion de l'information et des connaissances spécifiques ayant trait aux prêts hypothécaires. Cela ne doit toutefois pas entraîner un surcoût pour le citoyen.

3.2.1.1 L'augmentation de l'information et la diffusion de la culture financière sont des conditions essentielles pour évaluer efficacement le rapport coût/bénéfices d'une situation de risque. En effet, le meilleur instrument de prévention d'éventuels risques excessifs est celui consistant à faire prendre pleinement conscience aux parties contractantes des risques auxquelles elles s'exposent.

3.2.1.2 Pour le CESE, il importe de souligner que les règles et les prescriptions doivent porter sur les **modalités de circulation des informations** et l'instauration d'éventuelles sanctions en cas de non-respect. Le Comité estime toutefois que l'imposition pure et simple d'une obligation à une seule partie contractante aurait pour seul effet de l'inciter à tenter de transférer la charge sur l'autre partie.

⁽³⁾ Cf. Annexe 2 du livre blanc, clause de non-responsabilité et page 5 de la version anglaise.

⁽⁴⁾ Cf. Annexe 2 du livre blanc, point 8.

3.2.2 **Codes de conduite.** Le CESE est d'avis qu'il y a lieu d'adopter des incitations pour encourager l'adhésion au code de conduite volontaire.

3.2.2.1 Cette approche permettrait à l'emprunteur de prendre davantage conscience du risque qu'il pourrait courir et de la possibilité d'obtenir des conditions avantageuses de financement.

3.2.2.2 L'instrument envisagé pourrait être une demande faite à l'emprunteur de répondre à une liste de questions types en vue d'une **auto-évaluation de sa capacité de supporter l'engagement financier à moyen et long terme.**

3.2.3 **Taux du coût.** Le CESE juge opportun de contraindre les établissements financiers à indiquer le coût total de l'opération en veillant à le décomposer, compte tenu de la variable fiscale.

3.2.4 **Conseil.** Le CESE est d'avis que les services de conseil, étroitement liés à des opérations de financement hypothécaire, doivent être valorisés au moyen de **mécanismes de prix autonomes, précisés dans le calcul du coût de l'opération.**

3.2.5 Extinction anticipée

3.2.5.1 **Applicabilité.** S'agissant du problème de l'extinction anticipée, il conviendrait de distinguer: (i) le cas d'un remboursement anticipé avec extinction totale ou partielle de la dette hypothécaire; (ii) le cas d'une extinction consécutive à la possibilité de négocier des conditions de coût plus avantageuses avec d'autres institutions financières.

— Dans le premier cas, le CESE estime important d'autoriser le remboursement anticipé, même partiel, en toutes circonstances.

— Dans le second cas, il considère que le contrat de financement devrait être transféré à un autre établissement financier.

3.2.5.2 **Coût.** Pour le CESE, le coût de l'extinction anticipée doit être calculé sur la base de formules mathématiques et précisé obligatoirement dans les rapports contractuels. **Des frais ne devraient être débités au client qu'en cas de remboursement volontaire du financement. En cas de cession du contrat, les frais devraient être à charge du nouvel établissement financier.**

3.2.6 **Combinaison de produits.** Pour qu'elle soit valable, la vente combinée de produits doit se fonder surtout sur la capacité de démontrer l'utilité effective de la combinaison. Le CESE estime qu'il est possible de résoudre ce problème en imposant au prêteur de présenter le calcul du rapport coût/bénéfices et en laissant un laps de temps suffisant à l'emprunteur pour décider s'il juge la proposition acceptable, le cas échéant après la conclusion du contrat de financement.

3.2.7 **Registres de crédit.** Le CESE partage l'exigence de disposer d'un registre paneuropéen dont l'accès serait régi par des règles spécifiques sur la protection de la vie privée. Le CESE

estime en effet que l'établissement d'un registre de crédit paneuropéen peut constituer un élément utile pour aiguïser la concurrence entre les différents prêteurs hypothécaires à travers l'Europe. En tout état de cause, il faut faciliter l'accès transfrontalier aux registres de chaque État membre en améliorant les procédures d'information.

3.2.8 **Évaluation immobilière.** On suppose en l'espèce que l'évaluation immobilière est une action plus complexe que l'évaluation financière générale. En effet, les spécificités du bien (en particulier, son inamovibilité) déterminent son utilité. En outre, des facteurs territoriaux externes influencent son évaluation, tels que

- la morphologie,
- les services à la mobilité,
- la densité démographique, etc.

Par conséquent, penser synthétiser tous les déterminants de la valeur dans une formule spécifique d'évaluation immobilière est purement utopique.

3.2.8.1 **Critères d'évaluation immobilière.** Après avoir souligné la grande complexité de l'évaluation immobilière pour les raisons précitées, le CESE n'estime pas utile de recourir à une formule spécifique universelle. Il propose en revanche de **développer des meilleures pratiques à l'échelon local** et de renforcer l'obligation d'une évaluation effectuée par des personnes agréées par des associations professionnelles sectorielles, qui assumeront la responsabilité quant à l'impartialité de leur proposition.

3.2.8.2 **Évaluation des risques immobiliers.** Le CESE est en outre d'avis que l'évaluation immobilière devrait être assortie d'une vérification de la volatilité de la valeur, afin de mieux estimer la portée de la garantie offerte par l'immeuble. À cet égard, il recommande de recourir à des instruments déjà utilisés par les opérateurs du marché financier et pour la plupart déjà prévus dans d'autres réglementations communautaires, tels que la valeur-en-risque (*value-at-risk*) ⁽⁵⁾.

3.2.9 **Exécutions immobilières.** Lorsqu'on décompose le financement hypothécaire en un crédit axé sur le bien immobilier et un autre axé sur la personne bénéficiaire, il y aurait également lieu de faire une distinction entre le bénéficiaire économique de l'immeuble et le garant formel.

3.2.10 **Réglementation applicable.** Le CESE est d'avis que la possibilité d'effectuer des arbitrages avantageux entre les différentes opportunités offertes par les réglementations civiles et fiscales des pays de l'Union représente une force d'impulsion sans laquelle l'intégration du marché ne pourrait être réalisée.

3.2.10.1 Par conséquent, le CESE est globalement favorable au maintien des différentes réglementations en vigueur dans les États membres, ce qui permet au contractant de choisir celle qui contribue à réduire le coût total de l'opération de financement, conformément à ce que prévoit déjà la Convention de Rome ⁽⁶⁾.

⁽⁵⁾ Cf. directive 2004/39/CE sur les marchés d'instruments financiers, appelée directive MIFID, approuvée le 21 avril 2004, publiée au Journal officiel et entrée en vigueur le 30 avril 2004.

⁽⁶⁾ Cf. COM(2005) 650 du 15 décembre 2005.

3.2.11 **Taux usuraires.** Le CESE confirme l'avis qu'il a exprimé par le passé, en particulier l'extrême difficulté de définir correctement un niveau usuraire du taux au moyen de règles adoptées pour le crédit à la consommation. Il souligne toutefois que la meilleure arme de défense contre l'usure reste l'information et propose dès lors de mettre en place des instruments de communication à grande échelle concernant les fourchettes de primes de risque appliquées aux différentes catégories de risque pour les emprunteurs.

3.2.12 **Refinancement du crédit hypothécaire.** Le CESE estime que la position du Livre blanc visant à différencier les règles de refinancement sur la base de la nature subjective des intermédiaires (une distinction étant opérée entre les institutions bancaires et non bancaires) peut être trop facilement contournée.

3.2.12.1 **Institutions non bancaires et de service.** L'octroi d'un crédit hypothécaire devra toujours être l'apanage d'une institution financière agréée et contrôlée. La promotion et l'assistance de structures d'intermédiation (par exemple, de conseil) sont permises, pour autant qu'il s'agisse d'institutions qualifiées, qui ne doivent pas nécessairement être des établissements de crédit.

4. Proposition du CESE à développer

4.1 La récente crise américaine des prêts hypothécaires à risque (*subprimes*) a mis en exergue comment la volatilité des prix de l'immobilier conjuguée à des pratiques superficielles d'évaluation du risque-client, en cas de non-paiement de taux disproportionnés par rapport à la valeur de l'immeuble donné en garantie, peut provoquer des crises financières de nature à déstabiliser le système tout entier. Il convient donc que les initiatives prises au sein de la Communauté tirent parti de cette expérience ainsi que des points soulevés au paragraphe précédent.

4.2 L'introduction d'un éventuel vingt-huitième régime de réglementation du crédit hypothécaire, qui coexisterait avec ceux en vigueur dans les États membres de l'Union, comme le suggère le livre blanc, pourrait favoriser une plus grande intégration du marché communautaire des prêts hypothécaires et augmenter de ce fait les possibilités de choix des parties contractantes, sans toutefois créer les fondements d'une instabilité du système financier mis en lumière par la crise des *subprimes*.

4.3 Il arrive que les choix motivant l'achat d'un immeuble, surtout résidentiel, soient influencés en partie par des facteurs émotifs (subjectifs) qui ne reposent en rien sur une évaluation correcte et rationnelle (objective) du bien. Par conséquent, aucune initiative de la Commission visant à réglementer le crédit hypothécaire ne pourrait, si elle se veut efficace, faire abstraction du cadre (objectif ou subjectif) de référence.

4.4 Il serait intéressant d'élaborer une proposition, qui pourrait faire l'objet d'un approfondissement par le CESE, consistant à adopter un schéma interprétatif du crédit hypothécaire, qui subdivise chaque opération de financement en un portefeuille à deux composantes passives:

- la première est un **financement de biens (garanti par des actifs)**, dont la valeur est fournie par le prix du marché et par la possible volatilité de l'immeuble;
- la seconde est un **financement prospectif (axé sur la personne)**, dont la valeur est fournie par les capacités et les perspectives économiques et financières du contractant.

4.5 L'adoption d'un schéma à double composante (*twin mortgage*) pourrait présenter notamment les avantages suivants, à vérifier dans le cadre de l'approfondissement:

- la simplification de l'évaluation des risques liés à la partie plus rationnelle de l'opération (financement garanti par des actifs) par rapport à ceux qui résultent de la solvabilité financière de l'emprunteur (financement axé sur la personne);
- la possibilité de pratiquer des prix transparents dans les diverses situations de risque qui caractérisent les deux composantes de l'opération de financement (financement objectif concernant le bien et subjectif concernant la personne);
- la réduction des effets négatifs sur le système financier en cas de non-paiement de la part d'un nombre excessif d'emprunteurs, contrairement aux conséquences récemment supportées par le marché financier (crise des *subprimes*).

4.6 Le CESE espère que la Commission aboutira au plus vite à une conclusion dans cette problématique, en faisant preuve de plus de détermination et en créant les conditions pour que la séparation des aspects institutionnels puisse être à la base du lancement d'un éventuel vingt-huitième régime.

Bruxelles, le 9 juillet 2008.

Le Président
du Comité économique et social européen
Dimitris DIMITRIADIS