



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 18.12.2007  
SEC(2007) 1684

**DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION**

*Document accompagnant le*

**Livre blanc sur l'intégration des marchés du crédit hypothécaire de l'UE**

**Résumé de l'analyse d'impact**

{COM(2007) 807 final}  
{SEC(2007) 1683}

## RÉSUMÉ

### *Clause de non-responsabilité*

*Le présent rapport d'analyse d'impact n'engage que les services de la Commission ayant participé à son élaboration, et le texte est destiné à servir de base à la discussion, sans préjuger de la forme définitive d'une décision de la Commission.*

## 1. INTRODUCTION

La souscription d'un crédit hypothécaire pour l'acquisition d'un logement constitue le plus gros investissement que réaliseront la plupart des citoyens européens au cours de leur existence. Les marchés européens du crédit hypothécaire représentent une part significative de l'économie européenne, avec des encours de crédits hypothécaires résidentiels de près de 47 % du PIB de l'UE<sup>1</sup>.

La mise en place du marché unique des services financiers s'inscrit dans le processus de réforme économique de Lisbonne, et elle est essentielle pour la compétitivité de l'UE à l'échelle mondiale. Toutefois, bien que l'on ait accompli des progrès significatifs dans la réalisation du marché unique des services financiers, l'intégration des services financiers de détail n'est pas terminée. Sur certains marchés, la concurrence est insuffisante, ce qui empêche les consommateurs de l'UE et les prêteurs hypothécaires de profiter pleinement des avantages du marché unique. Il convient dès lors de situer cette analyse d'impact dans la perspective du Livre blanc sur la politique des services financiers 2005-2010<sup>2</sup>, des résultats de l'enquête par secteur sur la banque de détail<sup>3</sup>, du Livre vert sur les services financiers de détail<sup>4</sup> et de la communication sur un marché unique pour l'Europe du 21<sup>ème</sup> siècle<sup>5</sup>.

La Commission a entrepris depuis quelques années un examen complet des marchés hypothécaires résidentiels dans l'UE. Cet examen concerne les contrats de crédit couverts par une hypothèque ou par une autre caution comparable communément utilisée pour les biens immobiliers, ainsi que certains contrats de crédit dont le but est de permettre l'acquisition de droits de propriété. L'accent est mis sur le crédit hypothécaire résidentiel, mais certains points concernent également les hypothèques commerciales.

Les décisions politiques de la Commission sont présentées dans un Livre blanc sur le crédit hypothécaire. Conformément aux principes d'une meilleure réglementation, toutes les orientations politiques sont attentivement examinées et leur impact est minutieusement évalué au préalable. Dans ce sens, une analyse d'impact a été effectuée sur la base des résultats d'une série de consultations et d'études réalisées durant la période 2003-2007<sup>6</sup>. Cette analyse d'impact identifie les problèmes existant sur les marchés du crédit hypothécaire dans l'UE, définit les objectifs de la Commission dans le domaine du crédit hypothécaire, envisage les différentes options politiques visant à atteindre ces objectifs, et évalue leur impact potentiel.

---

<sup>1</sup> HYPOSTAT 2005: A review of Europe's Mortgage and Housing Markets, fédération hypothécaire européenne, novembre 2006, p. 140.

<sup>2</sup> COM(2005) 629 du 1.12.2005.

<sup>3</sup> COM(2007) 33 du 31.1.2007 et SEC(2007) 106 du 31.1.2007.

<sup>4</sup> COM(2007) 226 du 30.04.2007.

<sup>5</sup> COM(2007) 724 du 20.11.2007 et SEC(2007) 1520 du 20.11.2007.

<sup>6</sup> Voir annexe 2.

Les décisions politiques présentées dans le Livre blanc seront développées par la suite en collaboration étroite avec toutes les parties intéressées et feront l'objet d'analyses d'impact proportionnelles avant d'être adoptées.

## **2. PROBLEMES EXISTANT SUR LES MARCHES DU CREDIT HYPOTHECAIRE DANS L'UE**

Après une analyse rigoureuse des marchés du crédit hypothécaire dans l'UE et compte tenu des informations rassemblées au terme de vastes consultations, un certain nombre de problèmes spécifiques ont été identifiés<sup>7</sup>. Ces problèmes relèvent de quatre catégories: obstacles à l'offre transfrontière de crédit hypothécaire, diversité limitée des produits, manque de confiance des consommateurs et mobilité limitée des clients.

### **2.1. Obstacles à l'offre transfrontière de crédit hypothécaire**

Des différences dans les cadres réglementaires et les structures de protection des consommateurs, des infrastructures morcelées et différents cadres de financement du crédit hypothécaire constituent autant de barrières juridiques et économiques qui entravent l'entrée sur le marché et la mise en place de stratégies efficaces de financement du crédit hypothécaire. Dans ce contexte, la diversité des produits est limitée et les prix proposés aux consommateurs sont plus élevés.

Les obstacles économiques (notamment les coûts d'accès aux infrastructures et la nécessité d'adapter les produits, les modèles commerciaux et les stratégies en matière de prix) relèvent le coût d'une extension de l'activité à d'autres États membres. Les barrières économiques augmentent également le coût du financement des prêts hypothécaires pour les créanciers, ce qui réduit les possibilités d'économies d'échelle et dissuade les prêteurs d'utiliser les instruments de financement du crédit hypothécaire du marché des capitaux. Ces obstacles découragent les nouveaux entrants, limitent la concurrence et poussent les prix à la hausse pour les consommateurs.

Les obstacles juridiques peuvent compliquer, voire empêcher, l'offre de certains produits ou l'accès aux infrastructures du marché, ce qui a pour effet de restreindre la concurrence et de brider l'innovation. Dans certains pays, des prêteurs hypothécaires sont dans l'impossibilité totale d'exercer leur activité. Une partie importante de ces restrictions juridiques, dont le but est de protéger les consommateurs ou de préserver la stabilité financière du créancier, peuvent avoir pour effet indirect de limiter l'accès des consommateurs au crédit hypothécaire. Les dispositions légales ou l'absence de dispositions légales dans certains États membres peuvent également avoir une influence significative sur le choix des techniques de financement, et donc sur la diversité des produits.

Des problèmes spécifiques limitant les activités transfrontières des organismes proposant des crédits hypothécaires ont été identifiés dans les domaines suivants: information préalable à la conclusion du contrat, remboursement anticipé, ventes liées, registres de crédits, évaluation, procédures de vente forcée, enregistrement foncier, droit applicable, restrictions en matière de taux d'intérêt et financement du crédit hypothécaire.

---

<sup>7</sup> Voir annexe 3.

## 2.2. Diversité limitée des produits

Il existe actuellement un vaste choix de produits sur les marchés primaires pour les emprunteurs de l'UE. Toutefois, aucun pays individuel n'offre une gamme complète de produits présentant des caractéristiques différentes ou ciblant différentes catégories d'emprunteurs<sup>8</sup>. Plusieurs éléments expliquent cette situation, notamment les préférences des consommateurs et les différences culturelles, et le fait que les prêteurs hypothécaires peuvent avoir différents niveaux d'appétit pour le risque. Toutefois, cette situation résulte également de l'existence d'obstacles économiques et juridiques dans certains États membres qui empêchent les prêteurs hypothécaires de proposer certains produits sur certains marchés ou de choisir la stratégie de financement qu'ils préfèrent, ce qui restreint le choix du côté de la demande et réduit la concurrence du côté de l'offre.

Des problèmes spécifiques limitant la diversité des produits ont été identifiés dans les domaines suivants: remboursement anticipé, restrictions au niveau des taux d'intérêt, éventail de problèmes liés au financement du crédit hypothécaire, obligation d'être un organisme de crédit.

## 2.3. Manque de confiance des consommateurs

Les consommateurs européens continuent de souscrire à des crédits hypothécaires principalement sur le marché local; ils ne les acquièrent presque jamais directement dans un autre pays<sup>9</sup>. Selon les sondages, la majorité des consommateurs ont l'intention de rester sur le marché local pour leurs crédits hypothécaires, mais certains d'entre eux pourraient envisager d'acheter directement dans d'autres pays à l'avenir<sup>10</sup>. Ce phénomène peut être attribué notamment à deux raisons principales: l'absence d'information des consommateurs sur ce qui existe ailleurs<sup>11</sup> et le manque de confiance des consommateurs.

Une information insuffisante ou de mauvaise qualité, des craintes concernant le respect des droits, ou une protection légale insuffisante en cas de problème, ainsi que la nécessité de communiquer dans une autre langue, telles sont les raisons avancées par les consommateurs<sup>12</sup> pour ne pas se tourner vers d'autres marchés. Des différences d'information entre le prêteur hypothécaire et l'emprunteur peuvent également entraîner des distorsions sur le marché.

Des problèmes spécifiques limitant la confiance des consommateurs ont été identifiés dans les domaines suivants: information préalable à la conclusion du contrat, culture financière, adéquation du produit, remboursement anticipé, et droit applicable.

## 2.4. Mobilité limitée des clients

La mobilité des clients et la propension des consommateurs à changer de prêteur hypothécaire peuvent influencer le niveau de concurrence sur le marché. Les principaux facteurs qui influencent la mobilité sont de deux types:

---

<sup>8</sup> Voir annexe 1.

<sup>9</sup> *L'opinion publique en Europe sur les services financiers*, Eurobaromètre spécial 230, août 2005, p. 39 et annexe (Q4a). Il convient de souligner que ce chiffre exclut les consommateurs qui acquièrent un crédit hypothécaire sur le marché local pour financer un bien situé à l'étranger.

<sup>10</sup> Cfr. Note de bas de page n° 9, p. 42, et annexe (Q4b).

<sup>11</sup> Le marché intérieur – opinions et expériences des citoyens de l'UE-25, Eurobaromètre spécial 254, octobre 2006, p. 59 (QD16).

<sup>12</sup> Cfr. Note de bas de page n° 9, p. 47, et annexe (Q4c).

- Il est possible que certains consommateurs préfèrent ne pas modifier leur contrat hypothécaire et restent donc liés à leur fournisseur local.
- Les consommateurs peuvent être confrontés à des coûts de transfert élevés. Dans certains cas, les consommateurs n'ont pas la possibilité de mettre fin à leur contrat hypothécaire en raison des restrictions imposées. Dans d'autres cas, les coûts de transfert élevés (frais de remboursement anticipé et frais administratifs, par exemple) ou les coûts élevés de conclusion d'un nouveau contrat hypothécaire (coûts de recherche par exemple) peuvent annuler les avantages.

Des problèmes spécifiques limitant la mobilité des clients ont été identifiés dans les domaines suivants: information préalable à la conclusion du contrat, remboursement anticipé, ventes liées, registres de crédits et registres fonciers.

### 3. ARGUMENTS EN FAVEUR D'UNE ACTION AU NIVEAU DE L'UE

Conformément au Traité, un marché intérieur se caractérise par la suppression des obstacles à la libre circulation des biens, des personnes, des services et des capitaux. Dans le cas du crédit hypothécaire résidentiel, le marché unique est loin d'être achevé, car différents types d'obstacles subsistent. Ces obstacles limitent considérablement le niveau d'activité transfrontière du côté de l'offre et du côté de la demande dans le secteur du crédit hypothécaire, ce qui a pour effet de réduire la concurrence et le choix sur le marché. Par conséquent, il est possible que les prestataires soient moins performants et que les emprunteurs soient confrontés à des offres moins compétitives et à un choix de produits plus limité, et que certaines catégories d'emprunteurs soient marginalisées ou même exclues de ce marché.

Plusieurs études<sup>13</sup> montrent que l'intégration des marchés hypothécaires de l'UE entraînerait des retombées économiques positives. Selon l'une d'entre elles, sur une période de dix ans (2005-2015), l'intégration des marchés du crédit hypothécaire dans l'UE pourrait accroître le PIB de l'Union de 0,7 % et la consommation privée de 0,5 %. La valeur actuelle nette de tous les coûts et avantages des nouvelles initiatives est estimée par l'étude du London Economics à 94,6 milliards d'euros sur une période de dix ans (2005-2015), soit 0,9 % du PIB de l'UE en 2005<sup>14</sup>. Selon une autre étude, l'amélioration de l'efficacité et l'achèvement des marchés hypothécaires de l'UE auraient des retombées économiques annuelles de l'ordre de 0,3-0,6 % de l'encours des crédits hypothécaires résidentiels de l'UE, soit **l'équivalent de 0,12-0,24 % du PIB en 2003**<sup>15</sup>.

Certains aspects moins tangibles de l'offre transfrontière de crédit hypothécaire, notamment la langue, la distance, les préférences des consommateurs ou les stratégies commerciales des prêteurs hypothécaires, ne peuvent être traités aisément au niveau de l'UE. En revanche,

---

<sup>13</sup> Voir notamment, *The Costs and Benefits of Integration of EU Mortgage Markets*, London Economics, août 2005, p. 5; «Study on the Financial Integration of European Mortgage Markets», Mercer Oliver Wyman, étude commandée par la Fédération hypothécaire européenne, 2003; «Risk and Funding in European Residential Mortgages», Mercer Oliver Wyman, étude commandée par la Mortgage Insurance Trade Association (MITA), avril 2005.

<sup>14</sup> *The Costs and Benefits of Integration of EU Mortgage Markets*, London Economics, août 2005, p. 5.

<sup>15</sup> «Study on the Financial Integration of European Mortgage Markets», Mercer Oliver Wyman, étude commandée par la Fédération hypothécaire européenne, octobre 2003, p. 5.

d'autres facteurs qui empêchent d'exercer une activité ou qui augmentent considérablement le coût de l'offre ou de la demande d'un crédit hypothécaire dans un autre État membre peuvent être corrigés par des initiatives politiques adéquates de l'UE.

#### **4. OBJECTIFS STRATEGIQUES**

Quatre objectifs généraux ont été définis en vue de résoudre les problèmes identifiés<sup>16</sup>:

- faciliter l'offre et le financement transfrontières du crédit hypothécaire en supprimant les barrières et en réduisant les coûts liés à l'exercice d'une activité transfrontière afin d'ouvrir les marchés et de renforcer la concurrence;
- accroître la diversité des produits répondant aux besoins des consommateurs en supprimant les barrières à la distribution et à la vente de produits, y compris les produits innovants et nouveaux dans toute l'Europe;
- améliorer la confiance des consommateurs en veillant à leur doter des outils nécessaires pour prendre leurs décisions et en leur assurant une protection élevée;
- favoriser la mobilité des clients en veillant à ce que les consommateurs qui souhaitent changer de créancier hypothécaire ne soient pas empêchés ou dissuadés de le faire par la présence de barrières juridiques ou économiques injustifiées.

Il sera difficile d'atteindre simultanément ces objectifs. Concilier les efforts visant à améliorer la diversité des produits et les politiques destinées à promouvoir la mobilité et la confiance des consommateurs, notamment en leur assurant un niveau de protection adéquat, pose des défis politiques particulièrement difficiles à relever.

#### **5. ÉVALUATION ET COMPARAISON DES CHOIX POLITIQUES**

##### **5.1. Choisir le meilleur dosage des politiques**

Une analyse complète et une comparaison des différents choix politiques ont été effectuées en vue d'élaborer la stratégie la plus appropriée pour réaliser les objectifs fixés. Pour chaque problème identifié, un ensemble d'options ont été examinées dans la liste suivante: ne rien faire; mettre au point un "tableau de bord"; définir des orientations; publier une recommandation; encourager l'auto-réglementation; appliquer la législation existante dans l'UE; présenter de nouvelles propositions législatives. Certaines options ont été abandonnées parce qu'elles n'étaient pas réalistes ou pas rentables. Dans d'autres domaines (notamment les restrictions en matière de taux d'intérêt, la possibilité de transfert de portefeuilles de prêts; les titres adossés à des crédits hypothécaires résidentiels et la question des prêteurs qui ne sont pas des organismes de crédit), il est clair qu'une analyse plus poussée doit être entreprise avant de pouvoir proposer des solutions politiques sérieuses.

Pour toutes les options crédibles, l'impact a été soigneusement examiné, en tenant compte des effets positifs et négatifs, directs et indirects. Le principal critère utilisé pour comparer les différentes possibilités est l'efficacité de chacune d'entre elles en termes de réalisation des

---

<sup>16</sup> Les objectifs spécifiques des mesures individuelles sont décrits en détail à l'annexe 3.

objectifs fixés. De plus, d'autres aspects, tels que l'efficacité de chaque option et son impact sur différents groupes concernés, ont été pris en compte s'il s'agissait d'aspects sensibles à ce stade. Sur la base de cette évaluation, les options politiques inefficaces ont été abandonnées. L'analyse d'impact identifie un ensemble d'options politiques plus efficaces qui pourraient contribuer à atteindre les objectifs fixés. Pour plusieurs aspects, un ensemble de mesures complémentaires sont jugées appropriées.

Il ressort de l'analyse d'impact que la **législation** est l'option politique la plus efficace dans différents domaines (comme l'information préalable à la conclusion du contrat, l'adéquation du produit, les registres de crédits) et constitue parfois la seule solution envisageable (par exemple pour le taux annuel effectif global - TAEG, le remboursement anticipé). Toutefois, bien que la législation constitue l'option la plus efficace au regard des objectifs à atteindre, il reste à déterminer si les coûts de l'application de la législation ne dépassent pas les avantages qui en découlent. Ceci est particulièrement important dans des domaines tels que l'information précontractuelle et l'adéquation du produit, dans lesquels une action d'auto-réglementation pourrait également s'avérer efficace, bien que dans une moindre mesure, mais pourrait être plus rentable. Il en va de même pour le TAEG et le remboursement anticipé, pour lesquels la législation apparaît comme la meilleure option. Par conséquent, il convient de procéder à une analyse d'impact quantitative plus approfondie pour déterminer si la solution la plus efficiente réside dans la législation ou l'auto-réglementation. **L'auto-réglementation** est également identifiée comme une option efficace en soi dans d'autres domaines (notamment les registres de crédits, la communication d'informations relatives au financement des hypothèques).

Il ressort de l'analyse d'impact que les mesures non contraignantes comme la publication d'un "**tableau de bord**" (procédures de ventes forcées, enregistrement foncier) et une **recommandation** (évaluation du bien, procédures de vente forcée, enregistrement foncier) peuvent apporter une solution efficace aux problèmes identifiés. **L'application des règles existantes dans l'UE** est également envisagée dans plusieurs domaines (notamment les registres de crédits, les obligations garanties). Dans différents domaines (comme le droit applicable, Bâle II, la culture financière, les indices de prix du logement), **les politiques existantes dans l'UE** ont été identifiées comme des éléments permettant de résoudre les problèmes identifiés. Enfin, il ressort de l'analyse d'impact **qu'aucune action** n'est nécessaire pour certains problèmes spécifiques relevant des obligations garanties et des titres adossés.

## 5.2. Impact sur les parties concernées

Ces mesures ont un impact direct et indirect sur les **consommateurs**. En ce qui concerne l'impact indirect, bon nombre de mesures visant à améliorer l'efficacité et la compétitivité des prêts hypothécaires transfrontières – à la fois sur les marchés primaires et secondaires – conduiraient à une amélioration de la diversité des produits et éventuellement à un abaissement des prix pour les consommateurs.

Une mobilité accrue des consommateurs grâce à plusieurs options politiques (information, registres de crédits, ventes liées) devrait également créer un environnement plus compétitif et conduire d'une manière générale à des réductions de prix. En termes d'impact direct, il convient de veiller à ce que les consommateurs acquièrent les produits de crédit hypothécaire les plus adaptés à leurs besoins, ce qui permettrait d'améliorer leur confiance. Ceci implique une amélioration de l'information, des conseils et des évaluations de la qualité du crédit. En choisissant les produits qui répondent le mieux à leurs besoins, les consommateurs seraient moins souvent confrontés au risque de perdre leur bien. Par ailleurs, ces initiatives entraîneront des coûts plus élevés pour les prêteurs hypothécaires et auront donc une

incidence négative sur le prix du crédit hypothécaire et, dans une moindre mesure, sur la diversité des produits. Si l'impact net est difficile à évaluer en termes quantitatifs, les bénéfices semblent globalement positifs.

Pour les **prêteurs hypothécaires**, ces mesures présentent des coûts et des avantages. Les avantages peuvent découler d'un processus plus efficace d'offre de crédit qui conduirait à un abaissement des coûts: diminution des coûts de refinancement, d'enregistrement foncier et d'accès à l'information sur le crédit. Les créanciers devraient également bénéficier d'une plus grande transparence dans différents domaines (registres de crédits, registres fonciers, procédures de vente forcée, indices des prix du logement). En outre, l'accès des créanciers à d'autres marchés et l'extension de leur activité au-delà des frontières serait clairement renforcé, ce qui créerait des opportunités en termes d'activité. Cet ensemble de mesures présente donc des avantages pour les organismes de prêt, mais le coût de leur mise en œuvre ne doit pas non plus être sous-estimé. Les procédures administratives devront être modifiées et leur respect devra être assuré. Il convient toutefois de souligner que les mesures qui impliquent les coûts les plus élevés pour les organismes de crédit sont celles qui amènent le plus d'avantages pour les consommateurs.

Un certain nombre de facteurs permettraient de réduire le risque qui pèsent sur les **investisseurs** qui se tournent vers des produits adossés à une hypothèque. Tout d'abord, la transparence accrue sur le marché faciliterait l'évaluation des risques liés au produit et permettrait des comparaisons plus précises entre différents produits d'investissement adossés à des hypothèques. Ensuite, en cas de défaillance, les investisseurs auraient une plus grande certitude quant à la valeur de récupération de leur investissement. Enfin, les investisseurs seraient également en mesure de bénéficier d'une gamme plus large de possibilités d'investissement grâce à une plus grande diversité des produits sur les marchés primaires et secondaires.

Dans l'ensemble, les coûts que les **États membres** devraient supporter entrent dans deux catégories: les coûts d'application de la législation et des recommandations, et les coûts liés à la collecte de données pour les tableaux de bord et les indices de prix du logement. Le niveau des coûts dépend de la mesure dans laquelle les États membres disposent déjà d'une législation ou de procédures similaires. Les États membres peuvent réduire les coûts liés à l'application de la législation s'ils optent pour les solutions d'auto-réglementation et non pour des mesures législatives. Toutefois, comme cela a été indiqué ci-dessus, le choix des mesures d'auto-réglementation implique un arbitrage avec l'efficacité, sauf s'il est possible de garantir l'adhésion et le respect de l'auto-réglementation au moyen de mécanismes appropriés. Si ces mécanismes étaient gérés par les États membres, ils entraîneraient également des coûts. Il conviendrait de réaliser une analyse d'impact quantitative et détaillée pour évaluer précisément l'impact net des mesures d'auto-réglementation par rapport aux options législatives pour les différentes parties concernées avant de prendre une décision définitive.