



N° 2091

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

SEIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 23 janvier 2024.

PROPOSITION DE LOI

visant à compléter les dispositions applicables au Haut Conseil de stabilité financière,

(Renvoyée à la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire, à défaut de constitution d'une commission spéciale dans les délais prévus par les articles 30 et 31 du Règlement.)

présentée par

M. Lionel CAUSSE, M. Sylvain MAILLARD, Mme Marjolaine MEYNIER-MILLEFERT, M. Romain DAUBIÉ, Mme Jacqueline MAQUET, M. Christophe MARION, Mme Laurence HEYDEL GRILLERE, Mme Pascale BOYER, M. Yannick HAURY, Mme Cécile RILHAC, M. Hadrien GHOMI, Mme Marie-Agnès POUSSIER-WINSBACK, M. Damien ABAD, M. Paul CHRISTOPHE, M. Lionel VUIBERT, Mme Violette SPILLEBOUT, M. Benoît BORDAT, M. Stéphane TRAVERT, Mme Patricia LEMOINE, Mme Stella DUPONT, Mme Caroline ABADIE, M. Damien ADAM, M. Éric ALAUZET, M. David AMIEL, M. Pieyre-Alexandre ANGLADE, M. Jean-Philippe ARDOUIN, M. Antoine ARMAND, M. Quentin BATAILLON, M. Clément BEAUNE, M. Olivier BECHT, M. Belkhir BELHADDAD, M. Mounir BELHAMITI, Mme Fanta BERETE, M. Denis BERNAERT, Mme Élisabeth BORNE, M. Éric BOTHOREL, M. Florent BOUDIÉ, Mme Chantal BOULOUX, Mme Yaël BRAUN-PIVET, Mme Maud BREGEON, M. Anthony BRO SSE, Mme Anne BRUGNERA, Mme Danielle BRULEBOIS, M. Stéphane BUCHOU, Mme Françoise BUFFET, Mme Céline CALVEZ, Mme Eléonore CAROIT, M. Pierre CAZENEUVE, M. Jean-René

CAZENEUVE, Mme Émilie CHANDLER, M. Yannick CHENEVARD, Mme Mireille CLAPOT, Mme Fabienne COLBOC, Mme Claire COLOMB-PITOLLAT, M. François CORMIER-BOULIGEON, Mme Bérangère COUILLARD, Mme Laurence CRISTOL, M. Dominique DA SILVA, Mme Christine DECODTS, Mme Julie DELPECH, M. Frédéric DESCROZAILLE, M. Benjamin DIRX, Mme Ingrid DORDAIN, Mme Nicole DUBRÉ-CHIRAT, M. Philippe DUNOYER, M. Olivier DUSSOPT, M. Philippe EMMANUEL, Mme Sophie ERRANTE, M. Philippe FAIT, M. Marc FERRACCI, M. Jean-Marie FIÉVET, M. Philippe FREI, M. Jean-Luc FUGIT, M. Thomas GASSILLOUD, Mme Anne GENETET, M. Raphaël GÉRARD, M. Éric GIRARDIN, M. Joël GIRAUD, Mme Olga GIVERNET, M. Guillaume GOUFFIER VALENTE, M. Jean-Carles GRELIER, Mme Claire GUICHARD, M. Benjamin HADDAD, Mme Nadia HAI, M. Alexandre HOLROYD, M. Sacha HOULIÉ, M. Éric HUSSON, Mme Monique IBORRA, M. Alexis IZARD, M. Jean-Michel JACQUES, Mme Caroline JANVIER, Mme Brigitte KLINKERT, M. Daniel LABARONNE, M. Emmanuel LACRESSE, Mme Amélia LAKRAFI, Mme Virginie LANLO, M. Michel LAUZZANA, M. Pascal LAVERGNE, Mme Sandrine LE FEUR, M. Didier LE GAC, M. Gilles LE GENDRE, Mme Constance LE GRIP, Mme Annaïg LE MEUR, Mme Christine LE NABOUR, Mme Nicole LE PEIH, M. Fabrice LE VIGOUREUX, M. Vincent LEDOUX, M. Mathieu LEFÈVRE, Mme Brigitte LISO, M. Jean-François LOVISOLO, Mme Laurence MAILLART-MÉHAIGNERIE, M. Bastien MARCHIVE, M. Louis MARGUERITTE, Mme Sandra MARSAUD, Mme Alexandra MARTIN (GIRONDE), M. Didier MARTIN, M. Denis MASSÉGLIA, M. Stéphane MAZARS, Mme Graziella MELCHIOR, M. Ludovic MENDES, Mme Lysiane MÉTAYER, M. Nicolas METZDORF, M. Paul MIDY, Mme Laure MILLER, Mme Véronique DE MONTCHALIN, M. Benoit MOURNET, M. Karl OLIVE, M. Nicolas PACQUOT, Mme Sophie PANONACLE, Mme Astrid PANOSYAN-BOUVET, M. Didier PARAKIAN, M. Didier PARIS, Mme Charlotte PARMENTIER-LECOCQ, M. Emmanuel PELLERIN, M. Patrice PERROT, Mme Anne-Laurence PETEL, Mme Michèle PEYRON, Mme Béatrice PIRON, M. Jean-Pierre PONT, M. Éric POUILLIAT, Mme Natalia POUZYREFF, M. Rémy REBEYROTTE, M. Robin REDA, Mme Véronique RIOTTON, Mme Stéphanie RIST, Mme Marie-Pierre RIXAIN, M. Charles RODWELL, M. Xavier ROSEREN, M. Jean-François ROUSSET, M. Lionel ROYER-PERREAUT, M. Thomas RUDIGOZ, Mme Laetitia SAINT-PAUL, M. Mikaele SEO, M. Charles SITZENSTUHL, M. Philippe SOREZ, M. Bertrand SORRE, M. Bruno STUDER, Mme Liliana TANGUY, Mme Sarah TANZILLI, M. Jean TERLIER, Mme Huguette TIEGNA, M. David VALENCE, M. Olivier VÉRAN, Mme Annie VIDAL, M. Patrick VIGNAL, Mme Corinne VIGNON, M. Stéphane VOJETTA, M. Guillaume VUILLETET, M. Christopher WEISSBERG, M. Éric WOERTH, Mme Caroline YADAN, M. Jean-Marc ZULESI,

députés et députées.

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

Cette proposition de loi cherche à compléter deux dispositions applicables au Haut Conseil de stabilité financière (HCSF), afin d'en limiter certaines insuffisances constatées.

Créé par la loi n° 2013-672 du 26 juillet 2013 ⁽¹⁾, le Haut Conseil de stabilité financière (HCSF) a remplacé l'ancien Conseil de régulation financière et du risque systémique (Corefris), lui-même créé par la loi n° 2010-1249 du 22 octobre 2010 ⁽²⁾. Le HCSF est l'autorité macroprudentielle française chargée d'exercer la surveillance du système financier dans son ensemble, dans le but d'en préserver la stabilité et la capacité à assurer une contribution soutenable à la croissance économique. Les dispositions législatives relatives au Haut Conseil de stabilité financière figurent aux articles L. 631-2 et suivants du Code monétaire et financier ⁽³⁾.

Autorité administrative dépourvue de personnalité morale, le HCSF est composé de huit membres, aussi bien institutionnels que professionnels. Il est ainsi présidé par le ministre chargé de l'Économie et comprend le gouverneur de la Banque de France, le vice-président de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR), le président de l'Autorité des marchés financiers (AMF), le président de l'Autorité des normes comptables, et trois personnalités qualifiées désignées en raison de leurs compétences dans les domaines monétaire, financier ou économique ⁽⁴⁾. Ces personnalités qualifiées sont désignées, pour une durée de 5 ans, par le Président de l'Assemblée nationale, le Président du Sénat et le ministre chargé de l'Économie⁵.

L'article L. 141-5-1 du code monétaire et financier précise le rôle général reconnu au HCSF : veiller à la stabilité du système financier. Pour y parvenir, le législateur a confié diverses missions à ce HCSF ⁽⁶⁾, et

(1) Loi n° 2013-672 du 26 juillet 2013 de séparation et de régulation des activités bancaires : *JO*, 27 juill. 20)13, texte n° 1.

(2) Loi n° 2010-1249 du 22 octobre 2010 de régulation bancaire et financière : *jo*, 23 oct. 2010, texte n° 1.

(3) Pour une présentation détaillée, j. lasserre capdeville, *retour sur un acteur de la surveillance bancaire et financière méconnu : le haut conseil de stabilité financière* : *revue droit des affaires, business and law review*, 2020, p. 206 et s.

(4) C. mon. fin., art. L. 631-2, 1° à 5°.

(5) C. mon. fin., art. L. 631-2, 5°.

(6) C. mon. fin., art. L. 631-2-1.

notamment celles d’analyser les situations à risque, d’émettre des avis ou des recommandations, ou encore d’adopter des mesures dans son champ d’action.

Concernant ce dernier pouvoir, le HCSF peut, sur proposition du gouverneur de la Banque de France, « en vue de prévenir l’apparition de mouvements de hausses excessives sur le prix des actifs de toute nature ou d’un endettement excessif des agents économiques »⁽⁷⁾, fixer des conditions d’octroi de crédit par les entités soumises au contrôle de l’ACPR ou de l’AMF et ayant reçu l’autorisation d’exercer cette activité⁽⁸⁾. Il doit s’agir ici de prêts à des agents économiques situés sur le territoire français ou destinés au financement d’actifs localisés sur le territoire français.

Ces dernières années, le HCSF a publié deux recommandations cherchant à éviter une « surchauffe » sur le marché du crédit immobilier à une période où les taux d’intérêts étaient bas (Recomm. n° R-HCSF-2019-1 du 20 décembre 2019. – Recomm. n° R-HCSF-2021-1 du 27 janv. 2021).

Ainsi, depuis la seconde recommandation, il est demandé aux prêteurs, en matière de crédits immobiliers, de respecter un taux d’effort de 35 % (contre 33 % en 2019), avec la possibilité cependant de s’en écarter dans 20 % des dossiers tous les 3 mois. Le HCSF prohibe également les crédits dont la durée de remboursement dépasse 25 ans (sauf projet de construction ou d’achat sur plan, avec un prêt pouvant aller sur 27 ans pour couvrir la période de travaux).

Par la suite, le Haut Conseil de stabilité financière a décidé de reprendre ces mêmes exigences dans une décision juridiquement contraignante, adoptée sur le fondement du 5° de l’article L. 631-2-1 du Code monétaire et financier (Décis. n° D-HCSF-2021-7 du 29 septembre 2021 relative aux conditions d’octroi de crédits immobiliers)⁽⁹⁾. En procédant de la sorte, le HCSF a chargé l’Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR) de contrôler (et éventuellement de sanctionner) la bonne mise en œuvre de cette décision et des exigences qu’elle comprend. Les règles en question sont ainsi devenues des normes juridiquement contraignantes pour les établissements prêteurs.

(7) C. mon. fin., art. L. 631-2-1.

(8) C. mon. fin., art. L. 631-2-1, 5°.

(9) J. Lasserre Capdeville, *HCSF : des règles plus contraignantes en matière d’octroi de crédits immobiliers* : JCP E 2021, n° 39, 658.

Si, depuis ce dernier texte, quelques légers ajustements ont été opérés (HCSF, déc. n° D-HCSF-2023-2, 29 juin 2023 ⁽¹⁰⁾. – HCSF, communiqué, 4 décembre 2023), force est de constater que les exigences dégagées par le Haut Conseil de Stabilité financière font régulièrement l’objet de critiques, et plus particulièrement la limite du taux d’effort à 35 %. Il est vrai que si ces règles s’appuient sur des indicateurs, des analyses et des études approfondies de la situation financière française, elles paraissent relever de son seul jugement discrétionnaire.

Or, ce qui pouvait paraître admissible en période de « taux bas », l’est nettement moins en période de « taux élevés », et plus particulièrement en période d’inflation. Ainsi, aujourd’hui, cet encadrement s’inscrit dans le contexte d’une crise du logement sans précédent : crise de l’offre, de la demande et de l’investissement immobilier.

La règle des 35 %, plus précisément, participe à la chute massive de la production des crédits à l’habitat hors renégociations (9,2 milliards d’euros de prêts en octobre), en empêchant l’accession à la propriété de potentiels emprunteurs parfaitement solvables.

De plus, son pouvoir discrétionnaire relevé précédemment, a pour effet de soustraire à tout débat public les évolutions décidées par le HCSF, et ce alors mêmes que l’accès au crédit immobilier intéresse plusieurs millions de Français.

Il est alors proposé, face à cet effondrement de la production de crédits immobiliers, de modifier certaines règles intéressant le Haut Conseil de stabilité financière.

L’article 1^{er} de cette proposition de loi vise à modifier la composition du Haut Conseil de stabilité financière, afin d’y faire entrer un député et un sénateur, respectivement désignés par la Présidente ou le Président de leur chambre.

Certes, le nombre restreint de membres siégeant au HCSF est de nature à faciliter sa prise de décision. Cependant, dans la mesure où, depuis le 1^{er} janvier 2022, les décisions du Haut Conseil de stabilité financière sont devenues contraignantes, elles constituent à ce titre de véritables normes macroprudentielles. Il paraît donc nécessaire d’y intégrer des élus de la représentation nationale.

(10) J. Lasserre Capdeville, *Ajustements des exigences du HCSF en matière de crédit immobilier* : JCP E 2023, n° 27, 596.

En effet, et même si les décisions concernées peuvent faire l'objet d'un recours en annulation devant le Conseil d'État⁽¹¹⁾, la présence d'un député et d'un sénateur au sein même du HCSF permettrait de renforcer les discussions autour des mesures à privilégier et, partant, l'aspect démocratique du processus d'adoption de ces dernières.

Cette modification irait d'ailleurs dans le sens d'une évolution légale préexistante. En effet, il convient de rappeler que la loi n° 2018-699 du 3 août 2018⁽¹²⁾ a cherché, justement, à garantir la présence des parlementaires dans certains organismes extérieurs au Parlement. Dans le domaine bancaire, ce texte a eu des répercussions sur la composition du Comité consultatif du secteur financier (CCSF)⁽¹³⁾, du Comité consultatif de la législation et de la réglementation financière (CCLRF)⁽¹⁴⁾ ou encore de l'Observatoire de la sécurité des moyens de paiement⁽¹⁵⁾.

L'article 2 vise à encadrer le pouvoir normes macroprudentielles du Haut Conseil de stabilité financière. En effet, depuis 2019, le HCSF met en avant une doctrine de l'endettement excessif particulièrement stricte, qui a pour effet d'exclure de l'accession à la propriété certains emprunteurs parfaitement solvables. Pour cela, cet article propose de faciliter l'accès au crédit aux personnes ne présentant pas un risque d'endettement excessif.

La limite du taux d'effort à 35 % n'est, en effet, plus utile en période de re-augmentation des taux. Rappelons que l'octroi du crédit immobilier fait l'objet d'un encadrement légal strict⁽¹⁶⁾, et notamment l'analyse de la solvabilité du demandeur de crédit⁽¹⁷⁾. Or, il n'est pas crédible qu'une banque consente un crédit immobilier à une personne alors que la situation financière de cette dernière est de nature à faire craindre une absence de remboursement. La banque s'appuiera alors sur divers « outils » pour déterminer la capacité financière de l'intéressé : le taux d'endettement (ou taux d'effort) en est un, mais le « reste à vivre » aussi. Il peut alors paraître maladroit de privilégier aveuglément le premier, alors que le second est tout aussi utile pour déterminer les chances de remboursement du crédit par

(11) C. mon. fin., art. L. 631-2-1.

(12) Loi n° 2018-699 du 3 août 2018 visant à garantir la présence des parlementaires dans certains organismes extérieurs au parlement et à simplifier les modalités de leur nomination : jo, 5 août 2018, texte n° 3.

(13) C. mon. fin., art. L. 614-1.

(14) C. mon. fin., art. L. 614-2.

(15) C. mon. fin., art. L. 141-4.

(16) C. consom., art. L. 313-1 et s. - On ajoutera que la jurisprudence est à l'origine de devoirs devant être scrupuleusement respectés par le banquier dispensateur de crédit. Le devoir de mise en garde en est un bon exemple. – Sur ce devoir, J. Lasserre Capdeville, M. Storck, M. Mignot, J.-Ph. Kovar et N. Éréséo, *Droit bancaire* : éd. Dalloz, coll. Précis, 2021, 3ème éd., n° 2048 et s.

(17) C. consom., art. L. 313-16.

l'emprunteur. Il en va d'autant plus ainsi que les juges du fond visent, régulièrement, ce reste à vivre dans leurs décisions ⁽¹⁸⁾.

Il nous semble dès lors important de permettre aux établissements prêteurs de s'affranchir de la règle du taux d'effort lorsqu'ils sont en mesure de démontrer que les concours concernés ne présentent pas de risque d'endettement excessif.

(18) V., par ex., CA Rennes, 16 sept. 2022, n° 19/04542. - CA Douai, 19 janv. 2023, n° 20/04919. – CA Aix-en-Provence, 4 oct. 2023, n° 22/06832. - V. également, Cass. civ. 1ère, 12 juill. 2023, n° 22-11.321.

PROPOSITION DE LOI

Article 1^{er}

- ① L'article L. 631-2 du code monétaire et financier est ainsi modifié :
- ② 1° Au premier alinéa, le mot : « huit » est remplacé par le mot : « dix » ;
- ③ 2° Après le 5°, il est ajouté un 6° ainsi rédigé :
- ④ « 6° Un député et un sénateur, désignés respectivement par le Président de l'Assemblée Nationale et le Président du Sénat ».

Article 2

- ① Avant le dernier alinéa de l'article L. 631-2-1 du code monétaire et financier, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :
- ② « Les décisions prises sur le fondement du 5° en matière de taux d'effort peuvent être écartées par les établissements de crédit ou les sociétés de financement si ceux-ci parviennent à démontrer que le concours proposé ne présente pas de risque d'endettement excessif ».