



N° 2652

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DIX-SEPTIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 14 avril 2026.

PROPOSITION DE LOI

visant à enrichir 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. Thibault BAZIN, Mme Josiane CORNELOUP, Mme Stella DUPONT, M. Damien GIRARD, M. Sacha HOULIÉ, M. Sébastien HUYGHE, M. Philippe JUVIN, Mme Marie-Agnès POUSSIER-WINSBACK, M. Nicolas RAY, Mme Violette SPILLEBOUT, M. Stéphane TRAVERT, M. Stéphane VIRY,

députés et députées.

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

La présente proposition de loi vise à compléter certaines dispositions applicables au Haut Conseil de stabilité financière (HCSF), afin d'en enrichir le fonctionnement et d'adapter, à la marge, les outils d'encadrement du crédit aux réalités économiques et sociales territoriales.

Créé par la loi n° 2013-672 du 26 juillet 2013, le Haut Conseil de stabilité financière constitue l'autorité macroprudentielle nationale. À ce titre, il est chargé de surveiller le système financier dans son ensemble, afin de prévenir l'apparition de risques systémiques et de veiller à la soutenabilité du financement de l'économie. Son rôle s'inscrit dans un cadre européen et international, marqué par le renforcement des instruments de régulation à la suite de la crise financière de 2008.

Dans l'exercice de ses missions, le HCSF dispose de plusieurs leviers d'action, parmi lesquels la formulation de recommandations, l'émission d'avis, ainsi que l'adoption de mesures contraignantes. Ces dernières peuvent notamment porter sur les conditions d'octroi de crédit, en particulier en matière de crédit immobilier, afin de prévenir les situations d'endettement excessif des ménages.

Les orientations prises par le HCSF au cours des dernières années, puis leur traduction dans des décisions juridiquement contraignantes, ont contribué à renforcer la résilience du système financier français. En encadrant les pratiques d'octroi de crédit autour de critères objectifs, tels que le taux d'effort ou la durée des prêts, ces mesures ont incontestablement permis de limiter l'exposition des ménages et des établissements prêteurs à des risques excessifs, notamment dans un contexte de taux d'intérêt durablement bas.

Depuis lors, le contexte économique et financier a tout aussi incontestablement évolué. La remontée des taux d'intérêt, combinée à des tensions persistantes sur le marché du logement pour des motifs sociologiques, économiques et démographiques, a exacerbé les difficultés d'accès au logement et profondément modifié les conditions d'accès au crédit immobilier. Dans ce nouvel environnement, les règles définies antérieurement peuvent produire des effets différenciés selon les profils d'emprunteurs. En particulier, le critère du taux d'effort, s'il constitue bien un indicateur pertinent, ne permet pas, à lui seul, d'apprécier de manière exhaustive la capacité de remboursement d'un ménage. En effet, deux

emprunteurs présentant un taux d'effort identique peuvent disposer de niveaux de revenu résiduel très différents une fois leurs charges acquittées. À cet égard, la notion de « reste à vivre », entendue comme la part de revenu disponible après remboursement des échéances de crédit et des charges courantes, apparaît comme un complément non seulement utile mais nécessaire à l'analyse du risque d'endettement.

Les établissements de crédit intègrent d'ores et déjà ce paramètre dans l'étude des dossiers de financement, au même titre que d'autres éléments relatifs à la situation personnelle et patrimoniale des emprunteurs. De même, la jurisprudence a pu reconnaître la pertinence de ce critère dans l'appréciation de la solvabilité.

Dans ce contexte, il apparaît opportun de préciser que l'appréciation du risque d'endettement excessif peut utilement s'appuyer sur un faisceau objectif d'indices, incluant notamment le niveau de reste à vivre, sans remettre en cause les critères structurants actuellement en vigueur.

Par ailleurs, les décisions du HCSF présentent désormais un caractère contraignant pour les établissements de crédit, ce qui leur confère une portée normative significative. Dès lors, sans remettre en cause l'équilibre institutionnel de cette instance ni son efficacité opérationnelle, il peut apparaître utile d'enrichir les échanges en son sein, en y associant des membres de la représentation nationale.

L'**article 1^{er}** prévoit d'élargir la composition du Haut Conseil de stabilité financière à un député et un sénateur, désignés respectivement par le Président de l'Assemblée nationale et le Président du Sénat.

Dans sa composition actuelle, le HCSF réunit principalement des autorités administratives et des personnalités qualifiées disposant d'une expertise reconnue en matière économique, financière et prudentielle. Cette organisation garantit un haut niveau de technicité dans l'analyse et la prévention des risques systémiques.

Toutefois, les décisions prises par le HCSF ont progressivement acquis une portée normative importante, dans la mesure où elles s'imposent désormais aux établissements de crédit et influencent directement les conditions d'accès au financement pour les ménages et les entreprises. À ce titre, elles participent à la structuration de politiques publiques ayant des effets concrets sur la vie économique, autant que sur la vie locale.

Dans ce contexte, l'intégration de la représentation nationale apparaît de nature à enrichir les travaux du HCSF, en permettant une meilleure prise en compte des réalités de terrain et de la diversité des situations économiques et sociales. Cette évolution ne remet nullement en cause l'équilibre institutionnel du Haut Conseil ni la prééminence de l'expertise technique en son sein. Elle vise, au contraire, à compléter utilement les analyses existantes, dans un cadre respectueux des prérogatives de chacun, selon une pratique et un modèle existant dans d'autres domaines, à l'image par exemple du Haut Conseil des finances publiques ou de l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique, où l'articulation entre expertise technique et lien avec la représentation nationale est organisée de manière pérenne.

Par ailleurs, l'intégration de parlementaires dans des instances consultatives ou de régulation s'inscrit dans une pratique désormais bien établie, comme en témoignent la participation de membres du Parlement à la commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) ou les travaux de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques (OPECST), qui favorisent la circulation de l'information et la compréhension mutuelle entre les sphères décisionnelles et représentatives.

Enfin, l'élargissement proposé demeure limité et proportionné, puisqu'il n'affecte que marginalement la composition de l'instance, tout en étant de nature à renforcer la qualité des échanges en son sein.

L'**article 2** vise, quant à lui, à préciser les conditions d'application des décisions prises par le Haut Conseil de stabilité financière en matière de conditions d'octroi de crédit, et plus particulièrement celles relatives au taux d'effort des emprunteurs.

Le cadre actuel repose sur la fixation de seuils destinés à prévenir les situations d'endettement excessif, au premier rang desquels figure le taux d'effort. Ce dernier constitue un indicateur simple, lisible et largement utilisé, permettant d'apprécier la part des revenus consacrée au remboursement des charges de crédit.

Toutefois, en raison même de son caractère standardisé, cet indicateur peut ne pas refléter pleinement la diversité des situations individuelles. En particulier, il ne permet pas toujours de tenir compte du niveau de revenu disponible une fois les charges acquittées, qui constitue pourtant un élément déterminant dans l'appréciation de la capacité réelle de remboursement.

À cet égard, la notion de « reste à vivre » offre une approche complémentaire, en ce qu'elle permet d'apprécier concrètement les marges financières dont dispose un emprunteur pour faire face à ses dépenses courantes. Elle est d'ores et déjà prise en considération par les établissements de crédit dans l'analyse des dossiers, ainsi que, le cas échéant, par le juge.

Le présent article ne remet pas en cause les critères existants ni les objectifs poursuivis par le HCSF en matière de stabilité financière. Il maintient le principe selon lequel toute dérogation aux règles relatives au taux d'effort doit être strictement encadrée et justifiée par l'absence de risque d'endettement excessif. Il vise toutefois à préciser que cette appréciation peut s'appuyer sur un ensemble d'éléments, parmi lesquels le niveau de reste à vivre des emprunteurs. Une telle précision permet de favoriser une analyse plus individualisée des situations, tout en conservant un cadre prudentiel pertinent.

En ce sens, il ne s'agit pas d'introduire un nouveau critère autonome ni de substituer un indicateur à un autre, mais bien de reconnaître explicitement la complémentarité des outils d'analyse existants. Cette évolution contribue ainsi à une meilleure adéquation entre les règles prudentielles et la réalité des situations économiques, en permettant de concilier l'objectif de prévention des risques avec celui d'un accès équilibré au crédit.

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 inséré 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, cette appréciation tenant notamment compte du niveau de reste à vivre de l'emprunteur. »