

E 3754

ASSEMBLÉE NATIONALE

TREIZIÈME LÉGISLATURE

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2007-2008

Reçu à la Présidence de l'Assemblée nationale
le 16 janvier 2008

Enregistré à la Présidence du Sénat le 16 janvier 2008

**TEXTE SOUMIS EN APPLICATION DE
L'ARTICLE 88-4 DE LA CONSTITUTION**

PAR LE GOUVERNEMENT,

À L'ASSEMBLÉE NATIONALE ET AU SÉNAT

Livre Blanc sur l'intégration du marché européen du crédit hypothécaire.

COM(2007) 807 FINAL



**CONSEIL DE
L'UNION EUROPÉENNE**

Bruxelles, le 9 janvier 2008

5128/08

**ECOFIN 7
EF 1**

NOTE DE TRANSMISSION

Origine: Pour le Secrétaire général de la Commission européenne,
Monsieur Jordi AYET PUIGARNAU, Directeur

Date de réception: 19 décembre 2007

Destinataire: Monsieur Javier SOLANA, Secrétaire général/Haut Représentant

Objet: Livre Blanc sur l'intégration du marché européen du crédit hypothécaire

Les délégations trouveront ci-joint le document de la Commission - COM(2007) 807 final.

p.j. : COM(2007) 807 final



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 18.12.2007
COM(2007) 807 final

LIVRE BLANC

sur l'intégration du marché européen du crédit hypothécaire

(présentée par la Commission)

{SEC(2007) 1683}

{SEC(2007) 1684}

LIVRE BLANC

sur l'intégration du marché européen du crédit hypothécaire

(Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE)

1. INTRODUCTION

Pour la plupart des citoyens européens, la souscription d'un crédit hypothécaire constitue le plus gros investissement qu'ils réaliseront au cours de leur existence. Les marchés du crédit hypothécaire pèsent pour une part significative dans l'économie européenne, les encours des crédits hypothécaires au logement représentant près de 47 % du PIB de l'UE¹. L'intégration des marchés du crédit hypothécaire de l'UE est donc essentielle pour parvenir à un fonctionnement plus efficace du système financier européen, au niveau tant des marchés de gros et de détail que de l'économie européenne dans son ensemble.

Consciente de l'importance capitale des marchés du crédit hypothécaire, la Commission a entrepris d'en examiner, de manière détaillée, le fonctionnement et le niveau d'intégration. Le présent Livre blanc présente un résumé des conclusions de cet examen et un éventail équilibré de mesures destinées à améliorer l'efficacité et la compétitivité des marchés européens du crédit hypothécaire au logement². Conformément aux principes de meilleure réglementation, ces mesures ont été élaborées au terme d'une consultation approfondie de toutes les parties intéressées et sur la base d'une analyse d'impact proportionnée³.

La Commission a en outre dûment tenu compte, dans la mesure du possible, des enseignements pouvant déjà être tirés des événements récemment survenus sur les marchés financiers. Cependant, ce Livre blanc ne constitue pas, en tant que tel, une réponse à la crise financière trouvant son origine dans le marché américain du "subprime". Cette crise a des implications plus larges, qui ont été abordées de manière plus complète par le Conseil ECOFIN lors de sa réunion du 9 octobre 2007.

Il sera donné suite aux orientations politiques présentées dans le Livre blanc en étroite collaboration avec toutes les parties prenantes. Ces orientations feront l'objet d'analyses d'impact spécifiques, y compris une analyse quantitative des coûts et avantages, avant adoption par la Commission.

Il importe de replacer le Livre blanc dans le contexte de la communication de la Commission intitulée «Un marché unique pour l'Europe du 21^e siècle»⁴, qui souligne les avantages qu'une meilleure intégration des marchés financiers de détail peut apporter à l'économie européenne.

¹ HYPOSTAT 2005: *A review of Europe's Mortgage and Housing Markets*, Fédération hypothécaire européenne, novembre 2006, p. 140.

² L'examen couvre les prêts garantis par une hypothèque ou par toute autre sûreté comparable ainsi que les prêts destinés à l'achat de biens immobiliers.

³ Voir l'analyse d'impact pour plus de détails.

⁴ COM(2007) 724 du 20.11.2007 et SEC(2007) 1520 du 20.11.2007. Voir également: COM(2005) 629 du 1.12.2005, COM(2007) 33 du 31.1.2007, SEC(2007) 106 du 31.1.2007 et COM(2007) 226 du 30.4.2007.

2. ARGUMENTS EN FAVEUR D'UNE ACTION DE L'UE

La base de la création d'un marché unique et de l'abolition de tout obstacle à la libre circulation des marchandises, des personnes, des services et des capitaux est contenue dans le traité. De toute évidence, cependant, le marché unique du crédit hypothécaire au logement est loin d'être intégré. Des obstacles limitent l'activité transfrontalière, du côté aussi bien de l'offre que de la demande, ce qui réduit la concurrence et les possibilités de choix sur le marché.

Selon une étude, les avantages économiques de l'intégration des marchés européens du crédit hypothécaire pourraient atteindre 0,7 % du PIB de l'UE et 0,5 % de la consommation privée sur les dix prochaines années⁵, tandis que les taux d'intérêt hypothécaires pourraient céder jusqu'à 47 points de base d'ici à 2015 – soit une réduction pouvant aller jusqu'à 470 EUR par an pour les intérêts à verser sur un emprunt hypothécaire de 100 000 EUR⁶. Selon une autre étude, les avantages s'échelonnaient entre 0,12 et 0,24 % du PIB de l'UE par an⁷. Dans les deux cas, les avantages estimés, qui pourraient être légèrement différents aujourd'hui étant donné l'évolution des conditions du marché, découlent de la plus grande efficacité des prêteurs hypothécaires et d'un élargissement de l'offre de produits.

Il est toutefois nécessaire de reconnaître les limites du potentiel d'intégration. L'influence de facteurs tels que la langue, la distance, les préférences des consommateurs ou les stratégies commerciales des prêteurs ne doit pas être sous-estimée. Cependant, des initiatives stratégiques appropriées peuvent permettre de traiter d'autres facteurs qui entravent l'activité ou élèvent fortement les coûts inhérents à l'offre ou à la souscription d'un crédit hypothécaire dans un autre État membre de l'UE.

La Commission reconnaît que les consommateurs étudient essentiellement les prix des crédits hypothécaires à l'échelle locale et que la majorité continuera vraisemblablement d'agir ainsi dans un proche avenir. L'intégration des marchés européens du crédit hypothécaire sera en conséquence essentiellement tirée par l'offre, en particulier grâce à diverses formes d'établissement dans l'État membre du consommateur.

3. OBJECTIFS

Il est possible de mettre en place, dans l'UE, des marchés du crédit hypothécaire concurrentiels et efficaces moyennant des mesures de nature à faciliter la fourniture et le financement transfrontaliers des crédits hypothécaires, à élargir la gamme des produits, à renforcer la confiance des consommateurs et à favoriser leur mobilité.

3.1. Faciliter la fourniture et le financement transfrontaliers des crédits hypothécaires

Il y a plusieurs manières dont les prestataires de services financiers peuvent proposer des crédits hypothécaires dans un autre pays: en assurant une présence locale (par des branches, des filiales, des opérations de concentrations et acquisitions, par exemple), par des canaux de distribution directe (téléphone, internet, etc.) ou par des intermédiaires locaux (tels que des

⁵ *The Costs and Benefits of Integration of EU Mortgage Markets*, London Economics, août 2005, p. 5.

⁶ Voir note de bas de page n° 5, p. 5.

⁷ *Study on the Financial Integration of European Mortgage Markets*, Mercer Oliver Wyman et la Fédération hypothécaire européenne, octobre 2003, p. 77-78.

courtiers). Ils peuvent également s'engager dans une activité transfrontalière en achetant un portefeuille de prêts hypothécaires à un prêteur établi dans un autre État membre.

La coexistence de cadres différents tant réglementaires qu'en matière de protection des consommateurs, la fragmentation des infrastructures (comme les registres de crédit) ainsi que l'absence de cadres réglementaires adaptés dans certains cas (pour le financement hypothécaire par exemple), constituent autant d'obstacles juridiques et économiques qui limitent l'activité transfrontalière de prêt et empêchent la mise au point de stratégies de financement paneuropéennes rentables. La Commission cherche donc à faire tomber ces entraves disproportionnées, afin de réduire le coût des ventes de produits hypothécaires à travers l'UE.

La Commission estime que, loin d'être interchangeables, les différents instruments de financement hypothécaire sont complémentaires les uns des autres. Le but doit être d'en faciliter, et non d'en restreindre, le développement d'une vaste gamme. L'utilisation de techniques de financement permettant de transférer le risque encouru par les prêteurs hypothécaires initiaux aux marchés de capitaux est positive, en termes aussi bien de diversification des risques que de coûts de financement. Cependant, les événements récents ont mis en évidence la nécessité de veiller à une utilisation de ces techniques qui ne mette pas en péril la stabilité financière.

3.2. Élargir la gamme des produits

Si un vaste ensemble de produits existe à l'échelle de l'UE, aucun marché national ne peut être réputé disposer d'une gamme complète de produits hypothécaires, que ce soit en termes de caractéristiques des produits ou de clientèle. Cette situation s'explique en partie par des facteurs tels que les préférences des consommateurs ou les différentes stratégies commerciales adoptées par les prêteurs hypothécaires. Cependant, il existe par ailleurs des entraves économiques et juridiques qui empêchent les prêteurs hypothécaires de proposer certains produits sur certains marchés ou de choisir une stratégie de financement donnée. À cet égard, les obstacles à la diversité des produits sont étroitement liés à ceux qui empêchent les prêteurs hypothécaires d'exercer leur activité sur une base transfrontalière.

Si l'on en croit un certain nombre d'études, la diversification de l'offre est l'élément fondamental susceptible de générer la majeure partie des avantages attendus de l'intégration du marché hypothécaire. Selon l'une d'entre elles, la seule levée des obstacles à la diversité des produits disponibles tirerait à la hausse la consommation de 0,4 % et le PIB de 0,6 % dans l'UE sur les dix prochaines années (contre une augmentation globale dans l'UE estimée à 0,5 % pour la consommation et à 0,7 % pour le PIB)⁸. Une autre étude suggère qu'un plus grand choix de produits conduirait à une expansion de la taille du marché de 10 %, en permettant à de nouveaux emprunteurs d'accéder au crédit hypothécaire et à un quart des emprunteurs actuels de trouver des produits plus adaptés, ce qui générerait des bénéfices annuels représentant de 0,15 % à 0,30 % des soldes des crédits hypothécaires au logement, c'est-à-dire de 0,06 % à 0,12 % du PIB en 2003⁹.

La Commission cherche à renforcer la diversité des produits qui pourraient ainsi répondre aux besoins des consommateurs, en supprimant les obstacles à la distribution et à la vente,

⁸ Voir note de bas de page n° 5, p. 6.

⁹ Voir note de bas de page n° 7, p. 78.

notamment de produits hypothécaires nouveaux et innovants. Elle reconnaît que de nombreuses règles qui restreignent l'offre de certains produits à l'échelle transnationale ont en fait été conçues pour protéger les consommateurs ou maintenir la stabilité financière. Les problèmes qui se sont récemment posés sur le marché américain des subprimes (ou prêts hypothécaires à risque) rappellent à bon escient toute l'importance de ne pas prendre de risques inutiles concernant ces objectifs cruciaux de politique publique. La Commission souhaite néanmoins étudier des pistes qui permettraient d'élargir la gamme de produits tout en assurant une forte protection des consommateurs et une stabilité financière satisfaisante.

3.3. Renforcer la confiance des consommateurs

La souscription d'un crédit hypothécaire est une décision importante pour le consommateur. La Commission estime qu'il ne saurait y avoir de marché efficace sans la présence de consommateurs confiants et bien informés, en mesure de rechercher et de choisir le produit hypothécaire le mieux adapté à leurs besoins, indépendamment du lieu d'établissement du prêteur. Pour pouvoir faire un choix éclairé, les consommateurs doivent disposer d'informations claires, correctes, complètes et comparables sur les différents produits hypothécaires existants.

La Commission juge essentiel que les prêteurs hypothécaires fassent preuve de responsabilité, en particulier en évaluant rigoureusement la capacité des emprunteurs à honorer les échéances dues au titre de l'opération envisagée. Ils disposent à cette fin de plusieurs solutions, comme la consultation d'une base de données. L'octroi irresponsable de crédits hypothécaires et la vente de produits inadaptés par des prêteurs hypothécaires ou des intermédiaires de crédit peu scrupuleux, comme l'illustre la crise actuelle des subprimes, sont préjudiciables à l'économie dans son ensemble.

La délivrance d'un conseil approprié, notamment juridique, est un élément important pour renforcer la confiance des consommateurs. Le conseil ne doit pas être confondu avec l'information, qui est limitée à la description du produit. La Commission souhaite promouvoir des normes de conseil en crédit hypothécaire élevées, tout en reconnaissant que tous les consommateurs n'ont pas besoin du même niveau de conseil.

3.4. Favoriser la mobilité des consommateurs

La mobilité des consommateurs et leur propension à changer de prêteur hypothécaire peuvent influencer le niveau de concurrence sur le marché. La Commission souhaite favoriser cette mobilité en faisant en sorte que les consommateurs qui désirent changer de prêteur n'en soient pas empêchés ou dissuadés par des obstacles juridiques ou économiques injustifiés.

La transparence des prix, qui passe par la fourniture d'informations claires et comparables, a un rôle important à jouer en ce qu'elle favorise la mobilité des consommateurs. Les initiatives destinées à améliorer la qualité et la clarté des informations précontractuelles sont donc fondamentales pour garantir que les consommateurs ont pleinement connaissance des différents coûts et caractéristiques attachés au produit concerné. Cependant, les informations ne favoriseront pas, à elles seules, la mobilité des consommateurs. En augmentant les coûts de transfert, les ventes liées (comme l'obligation faite au client d'ouvrir un compte courant ou de souscrire une police d'assurance auprès du même établissement que celui auquel il achète son crédit hypothécaire) ont pour effet de lier effectivement celui-ci à un prestataire de services financiers donné, ce qui restreint la mobilité et la concurrence. Les pratiques obligeant les consommateurs à faire virer leur salaire sur le compte courant lié au crédit hypothécaire

peuvent entraîner les mêmes effets. Ces pratiques ont non seulement des incidences sur la mobilité des consommateurs, mais elles sont en outre susceptibles d'affaiblir la concurrence sur les prix et les produits sur les marchés des produits liants et liés et de décourager de nouveaux acteurs d'y entrer, notamment les prestataires spécialisés dans les produits liés.

4. REALISATION DES OBJECTIFS

La Commission estime que la réalisation de ces objectifs implique davantage d'efforts, afin de mettre en place la panoplie de mesures la plus satisfaisante possible.

4.1. Appréciation de la nécessité de légiférer

Sur la base de l'examen auquel elle a procédé, la Commission estime que les principales questions à traiter sont les suivantes: information précontractuelle; taux annuel effectif global (TAEG); responsabilisation du prêteur et remboursement anticipé.

Bien que l'étude d'impact générale qui accompagne ce Livre blanc suggère qu'une législation pourrait être, pour certains aspects, l'option politique la plus appropriées pour atteindre les objectifs fixés, la Commission considère que des analyses plus poussées et des consultations avec toutes les parties prenantes doivent être effectuées avant qu'une évaluation politique finale puisse être présentée quant aux orientations futures.

En particulier, conformément à ses principes de meilleure réglementation, la Commission effectuera une analyse d'impact rigoureuse, y compris une analyse quantitative des coûts et avantages, des différentes options envisagées pour toutes ces questions, afin de veiller à ce que les coûts ne dépassent pas les bénéfices escomptés. Avant d'avoir procédé à ce travail minutieux et d'avoir consulté plus avant les parties intéressées, elle considère qu'il serait prématuré de décider si une directive apporterait toute la valeur ajoutée requise.

Remboursement anticipé

La Commission considère le remboursement anticipé comme l'une des principales questions à traiter aux fins de l'intégration des marchés européens du crédit hypothécaire. L'analyse d'impact souligne les effets des conditions auxquelles il est pratiqué sur les quatre objectifs que la Commission s'est fixé. Elle met également en évidence l'importance qu'il revêt en ce qui concerne la diversité des produits, définie par les études comme l'un des facteurs incontournables pour retirer tout le bénéfice attendu de l'intégration des marchés hypothécaires. Dans ce contexte, la Commission pense qu'une solution satisfaisante, prise en parfaite connaissance de la diversité des régimes de remboursement anticipé dans les Etats membres, permettrait de tirer tous les bénéfices de l'intégration des marchés européens du crédit hypothécaire. La Commission reconnaît la sensibilité politique de cette question et la difficulté de trouver un niveau approprié d'harmonisation (comme le montrent les problèmes rencontrés dans le domaine du crédit à la consommation). Elle estime néanmoins qu'elle partage avec les États membres et le Parlement européen la responsabilité de faire tout ce qui est en son pouvoir pour permettre aux ménages européens de bénéficier de conditions contractuelles plus diversifiées lorsqu'ils souscrivent un prêt hypothécaire. Elle est, en conséquence, déterminée à étudier, en particulier avec les États membres et le Parlement européen, dans quelle mesure il serait possible de s'accorder sur un régime européen de remboursement anticipé qui serait adapté.

En 2008, la Commission:

- examinera sans délai les options politiques possibles pour le remboursement anticipé;
- évaluera les coûts et avantages respectifs de ces différentes options (statu quo, option contractuelle ou droit contraignant, niveau d'indemnisation, etc.).

Améliorer la qualité et la comparabilité des informations

Les résultats préliminaires des tests effectués par la Commission auprès des consommateurs montrent qu'il est très important pour ceux-ci de disposer d'informations précontractuelles présentées sous une forme structurée qui rende possible la comparaison des offres. Les documents d'information doivent être complets, inclure des tableaux et des exemples concrets et privilégier une formulation simple, où l'usage du jargon technique soit limité. En outre, les informations doivent être fournies suffisamment à l'avance par rapport à la conclusion du contrat.

En dépit du rôle important joué par le code de conduite concernant les prêts au logement¹⁰ (ci-après «le code»), le niveau et la qualité des informations actuellement fournies aux clients sur les crédits hypothécaires continuent de varier d'un État membre à l'autre. La Commission considère que le code est quelque peu dépassé et qu'il ne s'est pas substitué de manière pleinement satisfaisante à des règles contraignantes. Le code ne fait pas l'objet d'une pleine adhésion¹¹, et il n'existe pas de mécanismes de suivi et de mise en application efficaces, ce qui affecte sa crédibilité auprès des consommateurs. En outre, des divergences d'application entre États membres, par exemple quant au moment de remettre la fiche européenne d'information standardisée au consommateur, ont été source de difficultés¹².

Le TAEG est un volet fondamental des informations apportées aux consommateurs. La coexistence de méthodes de calcul et de bases de coûts différentes est de nature à limiter la comparabilité réelle des offres, en particulier d'un pays à l'autre, et donc à induire les consommateurs en erreur. L'harmonisation du TAEG est donc essentielle pour garantir des normes d'information de qualité et une réelle comparabilité des différents produits hypothécaires, pour le plus grand avantage des consommateurs.

En 2008, la Commission:

- achèvera de mettre au point la version révisée d'une fiche européenne d'information standardisée (FEIS) sur les prêts hypothécaires, en se fondant le plus largement possible sur les résultats positifs¹³ obtenus par le groupe d'experts composés de prêteurs et d'emprunteurs institué par la Commission en 2006, ainsi que sur les résultats préliminaires des tests qu'elle a réalisés en 2007 auprès des consommateurs;

¹⁰ *Accord européen sur un code de conduite volontaire relatif à l'information précontractuelle concernant les prêts au logement*, 5 mars 2001.

¹¹ Voir notamment: *Accord européen sur un code de conduite volontaire relatif à l'information précontractuelle concernant les prêts au logement: deuxième rapport de progrès sur l'état de mise en œuvre dans l'UE* (Ndt: n'existe qu'en anglais), European Banking Industry Committee, 13 décembre 2005. Ce document a confirmé que, sur certains marchés, l'adhésion au code et sa mise en œuvre étaient presque totales, mais que sur d'autres, la situation était moins satisfaisante. Voir également: *Monitoring the Update and Effectiveness of the Voluntary Code of Conduct on Pre-Contractual Information for Home Loans*, Institute for Financial Services, 17 juin 2003.

¹² *Mortgage Industry and Consumer Dialogue Final Report*, 20 décembre 2006.

¹³ Notamment, en ce qui concerne les mises en garde contre les risques existants et les prêts en devises.

- testera plus largement cette FEIS révisée auprès de consommateurs de tous les États membres;
- examinera dans quelle mesure les dispositions sur les TAEG incluses dans la proposition de directive sur le crédit à la consommation pourraient être étendues au crédit hypothécaire, soit en l'état, soit sous une forme qui tienne compte des particularités du crédit hypothécaire;
- évaluera les coûts et avantages respectifs des différentes options envisagées.

Promouvoir la responsabilité des prêteurs et des emprunteurs

La Commission estime qu'il serait profitable à toutes les parties intéressées (consommateurs, investisseurs, actionnaires des établissements de prêt, etc.) d'obliger les prêteurs hypothécaires et les intermédiaires à évaluer adéquatement, par tous les moyens adaptés, la solvabilité des emprunteurs avant de leur octroyer un prêt hypothécaire. Il conviendrait également de veiller à ce que les prêteurs hypothécaires ne fassent pas l'objet de discriminations au moment d'accéder aux registres de crédit d'autres États membres et à ce que les données sur le crédit circulent efficacement, dans le respect intégral, toutefois, des règles de l'UE en matière de protection des données.

La Commission considère que les prêteurs hypothécaires devraient fournir des informations complètes et des explications appropriées au consommateur, afin que celui soit en mesure d'effectuer un choix éclairé, sans toutefois que la fourniture de conseils ne constitue une obligation légale. Une obligation légale pourrait, en effet, avoir des conséquences négatives sur le prix des produits hypothécaires et limiter la gamme des produits proposés au consommateur, car les prêteurs hypothécaires fourniraient naturellement des conseils sur leur propre gamme. Le consommateur devrait plutôt être conseillé à sa demande, soit par des conseillers indépendants, soit par le prêteur. Quoi qu'il en soit, l'activité de conseil doit être régie par des principes exigeants. Dans ce contexte, il est essentiel que les consommateurs aient accès à des conseils objectifs, qui soient fondés sur leur profil individuel et en rapport avec la complexité des produits et des risques en jeu. Il est également essentiel que les consommateurs fournissent, eux aussi, des informations complètes et correctes au conseiller.

En 2008, la Commission:

- consultera toutes les parties intéressées sur l'élaboration de normes de conseil de haut niveau;
- examinera la mesure dans laquelle les dispositions relatives à l'accès non discriminatoire aux registres de crédit des autres États membres et à l'obligation de conseil contenues dans la proposition de directive sur le crédit à la consommation pourraient être étendues au crédit hypothécaire;
- recherchera des moyens de renforcer la responsabilisation des prêteurs, en tirant les leçons de la crise des subprimes survenue aux États-Unis;
- évaluera les coûts et avantages respectifs des différentes options envisagées.

Afin d'aider la Commission à élaborer des mesures adéquates, de nature à améliorer l'accessibilité, la comparabilité et le caractère exhaustif des données sur le crédit, un **groupe d'experts sur les historiques de crédit** sera constitué en 2008.

L'amélioration de la culture financière des consommateurs est un autre élément qui peut aider ces derniers à apprécier quels produits et services sont les mieux adaptés à leurs besoins. La **communication sur l'éducation financière**, publiée parallèlement au présent Livre blanc, expose le soutien que la Commission entend apporter à la fourniture d'une éducation financière de qualité dans l'ensemble de l'UE.

La Commission estime que toutes les questions de droit applicable liées aux contrats hypothécaires devraient être traitées dans le cadre du règlement Rome I, adopté par le Conseil

et le Parlement européen. S'agissant du droit applicable aux sûretés hypothécaires, la Commission ne voit aucune raison de s'écarter du principe établi selon lequel s'applique le droit de l'État membre dans lequel est situé le bien immobilier.

4.2. Évaluation, registres fonciers et procédures de saisie

La Commission considère que les États membres devraient améliorer l'efficacité de leurs procédures de ventes forcées et d'enregistrement foncier. Ces dernières renchérissent en effet l'exercice de l'activité de prêteur hypothécaire, accroissent l'incertitude des investisseurs quant à la qualité des garanties sous-jacentes et élèvent les coûts de refinancement, ce qui réduit l'efficacité des prestataires existants et décourage de nouveaux acteurs d'entrer sur le marché.

La Commission publiera des **tableaux de bord** régulièrement actualisés, qui présentent des informations objectives sur le coût et la durée des procédures d'enregistrement foncier et de saisie dans tous les États membres.

En 2008, la Commission, sous réserve de la réalisation d'une analyse d'impact appropriée, présentera une **recommandation**, laquelle, en particulier; elle:

- invitera les États membres à veiller à ce que leurs procédures de saisie soient menées à terme dans un délai raisonnable et à un coût raisonnable et à ce que leurs registres fonciers soient disponibles en ligne;
- encouragera les États membres à adhérer au projet EULIS¹⁴, financé par le programme eContent de la Commission;
- invitera les États membres à renforcer la transparence et la fiabilité de leurs registres fonciers, en particulier en ce qui concerne les frais cachés;
- invitera les États membres à faciliter le recours à des rapports d'évaluation étrangers et promouvra la création et l'application de normes d'évaluation fiables.

4.3. Politique de lutte contre les infractions

La Commission continuera à appliquer une politique rigoureuse de lutte contre les infractions. En 2008, elle s'efforcera notamment de déterminer si:

- certaines des règles nationales qui entravent la circulation des données sur le crédit ou qui empêchent les agences de crédit de proposer leurs services constituent une infraction au traité, sans préjudice des règles de l'UE en matière de protection des données;
- l'interdiction d'inclure des prêts hypothécaires d'autres États membres de l'UE dans les paniers de sûretés constitués pour les obligations sécurisées, actuellement en vigueur dans certains États membres, est compatible avec les principes de libre circulation des capitaux et de libre prestation de services.

¹⁴ Service européen d'information foncière (EULIS), qui compte à l'heure actuelle dix participants et vise à offrir, via internet, un accès transfrontalier facile aux informations relatives à la propriété des biens fonciers et immobiliers et intérêts y afférents (www.eulis.org).

4.4. Suivi du rapport du groupe d'experts sur le financement du crédit hypothécaire (MFEG)

Étant donné la marge d'amélioration de l'efficacité des marchés européens du financement hypothécaire, la Commission entend poursuivre son analyse de la nature, des causes et de l'ampleur des problèmes détectés à la fois par le groupe d'experts sur le financement du crédit hypothécaire¹⁵ et par le groupe de travail sur la titrisation (Working Group on Securitisation) du European Financial Markets Lawyers Group¹⁶. Ce faisant, elle tiendra compte des événements récemment survenus sur les marchés des subprimes, de la complexité et de la dimension horizontale des entraves identifiées, ainsi que des diverses implications pour toutes les parties intéressées.

La Commission européenne étudiera en particulier:

- les pratiques de marché et les normes prudentielles régissant la gestion du risque de non-concordance des flux de liquidités, découlant par exemple de l'utilisation de financements à court terme pour des prêts hypothécaires à long terme, en particulier au regard de la capacité à résister à une situation de tension sur le marché;
- ce qui peut inciter les prêteurs hypothécaires à sortir les risques de crédit de leurs bilans;
- les normes prudentielles et la transparence en matière d'exposition des banques aux opérations de titrisation directement ou indirectement liées au crédit hypothécaire;
- la nécessité d'arrêter ou non des mesures supplémentaires afin d'accroître la transparence du point de vue des investisseurs finaux.

La Commission attend du marché qu'il apporte des réponses appropriées et rapides aux questions soulevées par le Conseil «Affaires économiques et financières» du 9 octobre 2007, en particulier sur les aspects de la transparence et de l'évaluation des instruments financiers complexes.

En fonction de l'évolution future des marchés financiers, la création d'un **groupe d'experts sur la titrisation** pourrait être envisagée, dans l'optique d'élaborer une politique horizontale répondant adéquatement aux enjeux complexes de la titrisation.

4.5. Recherches supplémentaires

Comme l'annonçait le Livre vert sur les services financiers de détail¹⁷, la Commission s'attache actuellement:

- à examiner le rôle joué par les **établissements autres que les établissements de crédit** sur les marchés européens du crédit hypothécaire ainsi que la réglementation qui leur est applicable afin d'évaluer si une action appropriée au niveau communautaire est nécessaire. Une étude sera menée, dont les résultats seront publiés en 2008. La Commission est, en principe, favorable à ce que les établissements autres que les établissements de crédit

¹⁵ *Rapport du groupe d'experts sur le financement du crédit hypothécaire*, 22 décembre 2006.

¹⁶ *Legal Obstacles to cross-border securitisation in the EU*, European Financial Markets Lawyers Group, Working Group on Securitisation, 7 mai 2007.

¹⁷ COM(2007) 226 du 30.4.2007.

soient autorisés à exercer l'activité de prêteur hypothécaire, mais juge essentiel que le principe d'un octroi responsable des prêts, la stabilité financière et l'exercice d'un contrôle effectif ne soient en aucun cas remis en cause.

- à examiner les cadres réglementaires nationaux qui régissent la commercialisation des **hypothèques rechargeables** (*equity release*), afin d'apprécier si une action au niveau communautaire est justifiée. Une étude sur les régimes *d'equity release* sera également menée, dont les résultats seront publiés en 2008. Si elle reconnaît le rôle économique que peuvent jouer ces produits (tels que les «prêts hypothécaires inversés»), la Commission n'en est pas moins consciente des risques potentiels qui y sont liés.

Dans sa communication intitulée «Un marché unique pour l'Europe du 21^e siècle », publiée en novembre 2007¹⁸, la Commission annonçait son intention de se pencher sur la pratique des **ventes liées et autres pratiques déloyales** en matière de crédit, de comptes, de paiements et d'assurance, afin de mesurer leur incidence sur la mobilité. Elle entend lancer une initiative horizontale sur les pratiques commerciales déloyales dans le domaine des services financiers de détail, y compris le crédit hypothécaire.

Les restrictions liées aux taux d'intérêt (comme les règles de prévention de l'usure, les plafonds imposés aux taux d'intérêts variables, l'interdiction de proposer des intérêts cumulés, etc.) pratiquées par certains États membres sont susceptibles d'empêcher la circulation de certains produits d'un pays à l'autre. Les incidences qu'elles peuvent avoir sur la diversité et les opérations transfrontalières doivent être scrupuleusement mises en balance avec le rôle non négligeable qu'elles peuvent jouer sur le plan social et en termes de protection des consommateurs et avec le fait qu'elles ne sont appliquées que par un nombre limité d'États membres. Dans ce contexte, la Commission publiera une étude horizontale en 2010, pour évaluer l'impact de ces règles sur le marché unique, à la lumière des objectifs qu'elles poursuivent.

5. CONCLUSION

Le présent Livre blanc présente un éventail de mesures proportionnées, destinées à renforcer la compétitivité et l'efficacité des marchés hypothécaires de l'Union européenne, pour le plus grand avantage des consommateurs, des prêteurs hypothécaires et des investisseurs. Étant donné l'importance du crédit hypothécaire tant pour les citoyens européens que pour l'économie dans son ensemble, c'est une approche fondée sur des éléments concrets, qui a été retenue. Les événements récemment survenus sur les marchés hypothécaires mondiaux en ont confirmé le bien-fondé, mais ils ont aussi mis en lumière des domaines dans lesquels le travail doit être poursuivi. La Commission a l'intention de travailler rapidement avec toutes les parties prenantes pour finaliser son évaluation des différentes options politiques.

Pour être efficaces, toutes les mesures proposées devraient faire la preuve qu'elles peuvent ouvrir de nouvelles opportunités aux prêteurs hypothécaires, que ce soit en termes d'accès à d'autres marchés ou d'exercice transfrontalier de l'activité. Elles devraient, de façon démontrable, permettre la mise en place d'une procédure de prêt hypothécaire plus efficace, permettant des économies d'échelle qui tireraient les coûts à la baisse. Les avantages attendus doivent être mis en balance avec le coût possible de ces mesures.

¹⁸ COM(2007) 724 du 20.11.2007 et SEC(2007) 1520 du 20.11.2007.

Les travaux accomplis à ce jour indiquent que des bénéfices significatifs peuvent être tirés d'actions dans nombres de domaines identifiés dans ce Livre blanc. Nombre des mesures destinées à améliorer l'efficacité et la compétitivité de l'activité de prêteur hypothécaire sur une base transfrontalière, tant sur les marchés primaires que secondaires, devraient en outre entraîner une diversification de la gamme des produits et, potentiellement, faire baisser les coûts pour les consommateurs. Le Livre blanc souligne l'importance d'une information satisfaisante, d'une responsabilisation des prêteurs et des emprunteurs et de la fourniture d'un conseil de qualité aux consommateurs, si l'on veut s'assurer que ceux-ci choisissent le produit le mieux adapté à leurs besoins. Les efforts visant à améliorer la mobilité des consommateurs grâce à une transparence accrue et à une limitation des ventes liées devraient également leur être profitables.

D'une manière générale, les investisseurs seraient exposés à un moindre risque en ce qui concerne leurs placements dans des produits adossés à des prêts hypothécaires si la transparence du marché était accrue, s'ils avaient moins d'incertitudes quant à la valeur de recouvrement de leur investissement et s'ils bénéficiaient d'un choix plus large de possibilités d'investissement grâce à une diversification des produits offerts, tant sur le marché primaire que sur le marché secondaire.

ANNEXE

Principales tâches ou activités annoncées dans le Livre blanc

Année limite de réalisation	Actions
2008	Élaboration d'une analyse d'impact sur le remboursement anticipé, l'information précontractuelle, le taux annuel effectif global, l'accès aux registres de crédit, l'évaluation de la solvabilité et les normes en matière de conseil, et consultations des principales parties intéressées concernant le remboursement anticipé
2008	Tests auprès des consommateurs concernant la version révisée de la fiche européenne d'information standardisée
2008	Constitution d'un groupe d'experts sur les historiques de crédit
2008	Publication d'une étude sur le rôle joué par les établissements autres que les établissements de crédit et la réglementation qui leur est applicable sur les marchés européens du crédit hypothécaire
2008	Publication d'une étude sur <i>l'equity release</i>
2008	Constitution éventuelle d'un groupe d'experts sur la titrisation
2008	Examen de l'exclusion des prêts hypothécaires d'autres pays de l'UE dans les paniers de sûreté constitués pour les obligations sécurisées ainsi que d'autres aspects du fonctionnement des marchés hypothécaires du point de vue de la libre circulation des capitaux garantie par le traité CE
2008	Publication d'une étude sur les ventes forcées et autres pratiques déloyales en matière de crédit, de comptes, de paiements et d'assurance
2008	Présentation d'une recommandation relative à l'enregistrement foncier, à la saisie et à l'évaluation des biens immobiliers
2008-2009	Publication de tableaux de bord sur le coût et la durée des procédures d'enregistrement foncier et de saisie
2010	Publication d'une étude évaluant la nécessité et les justifications des limitations des taux d'intérêt (prévention de l'usure et réglementation des taux d'intérêts variables et des intérêts cumulés, par exemple) du point de vue de leur incidence sur le marché unique