

**FR**

**FR**

**FR**



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 31.3.2011  
SEC(2011) 355 final

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

**RÉSUMÉ DE L'ANALYSE D'IMPACT**

Document accompagnant la

proposition de  
**DIRECTIVE DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL**  
sur les contrats de crédit relatifs aux biens immobiliers à usage résidentiel

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

SEC(2011) 356 final  
SEC(2011) 357 final  
COM(2011) 142 final

## 1. INTRODUCTION

La notion de prêt responsable désigne le fait, pour les prêteurs et les intermédiaires de crédit, de prendre soin de n'accorder aux consommateurs que des prêts qui soient dans leurs moyens et qui soient adaptés à leurs besoins et à leur situation. De même, le principe de l'emprunt responsable veut que les consommateurs fournissent des informations pertinentes, correctes et complètes sur leur situation financière et soient encouragés à s'informer de manière à prendre des décisions qu'ils puissent assumer.

## 2. PROBLÉMATIQUE

### 2.1. Problèmes rencontrés

L'endettement des ménages s'accroît partout en Europe. En soi, cela ne signifie pas que les prêts et les emprunts soient irresponsables, dès lors que le niveau d'endettement reste supportable et que les remboursements sont assurés. Toutefois, les chiffres montrent que les particuliers ont de plus en plus de difficultés à honorer leurs dettes: en 2008, 16 % des ménages déclaraient avoir du mal à régler leurs factures et 10 % faisaient état d'arriérés de paiement<sup>1</sup>. Ces difficultés à rembourser se sont traduites par une augmentation du taux de défaillance et du nombre de saisies<sup>2</sup>. D'autres facteurs que des prêts et des emprunts irresponsables, et notamment le ralentissement économique général, ont pu jouer dans ce contexte. Toutefois, les données recueillies pour l'analyse d'impact, complétées par les contributions qualitatives fournies par les parties intéressées et par des éléments empiriques provenant de toute l'Europe, montrent que ce problème n'est pas un phénomène conjoncturel limité à un ou deux États membres, mais qu'il concerne bien toute l'UE.

Tout un éventail de facteurs conditionne la décision d'octroi d'un prêt hypothécaire, le choix d'un type de crédit hypothécaire par l'emprunteur et sa capacité à rembourser l'emprunt. Il s'agit notamment de la situation économique générale, des asymétries d'information, des conflits d'intérêts, des lacunes et des incohérences de la réglementation mais aussi d'autres facteurs tels que la culture financière de l'emprunteur et les structures de financement des prêts hypothécaires. Si ces autres facteurs jouent manifestement un rôle, il reste que la crise financière trouve son origine dans le comportement irresponsable de certains acteurs du marché. Il est donc clair que des mesures doivent être prises à l'encontre des emprunts et des prêts irresponsables si l'on veut éviter une répétition de la crise financière actuelle.

Les problèmes décrits ci-après ont été identifiés en relation avec les pratiques d'emprunt et de prêt irresponsables. S'y ajoutent par ailleurs plusieurs problèmes liés au remboursement anticipé des crédits hypothécaires; ces problèmes, qui créent des conditions de concurrence inégales, entravent l'activité transfrontière et la mobilité des clients et minent la confiance des consommateurs, sont décrits en détail dans l'analyse d'impact du *Livre blanc sur l'intégration du marché européen du crédit hypothécaire*<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> *L'état d'esprit des Européens*, Eurobaromètre 69, novembre 2008. *Vers une définition européenne opérationnelle commune du surendettement*, Observatoire de l'épargne européenne, en coopération avec le CEPS et l'université de Bristol, février 2008.

<sup>2</sup> Informations communiquées à la Commission par les États membres.

<sup>3</sup> SEC(2007) 1683.

### *2.1.1. Des informations commerciales et publicitaires déséquilibrées, incomplètes et peu claires, qui ne permettent pas les comparaisons*

Il ne manque pas, dans toute l'UE, d'exemples de publicités inadaptées pour des produits hypothécaires. Les consommateurs ont souvent des difficultés à comparer entre elles des informations commerciales et publicitaires incomplètes et peu claires, et ne peuvent donc pas mettre en balance les différentes offres. Malgré les dispositions de droit européen et de droit national interdisant la publicité trompeuse, il subsiste des incohérences et des lacunes. L'existence de règles différentes impose aussi une charge supplémentaire aux prêteurs et intermédiaires de crédit qui proposent leurs produits et leurs services dans d'autres États membres.

### *2.1.2. Des informations précontractuelles insuffisantes, complexes, peu claires et trop tardives, qui ne permettent pas les comparaisons*

Des efforts ont été faits pour améliorer la qualité et la comparabilité des informations précontractuelles, par exemple dans le cadre du code de conduite européen relatif à l'information précontractuelle concernant les prêts au logement. Mais ce code n'est pas appliqué de manière uniforme, et ses mécanismes d'exécution et de suivi restent sans effets. La fiche européenne d'information standardisée (FEIS) n'est pas systématiquement fournie au même moment, ce qui en limite l'usage, par exemple, pour la comparaison des offres. Malgré l'existence de ce code, le marché présente encore toute une série de défaillances. Premièrement, les informations précontractuelles sont difficilement comparables. L'hétérogénéité des méthodes de calcul et des bases de coûts empêche aussi les comparaisons sur cet élément clé de la FEIS qu'est le taux annuel effectif global (TAEG). Deuxièmement, les informations fournies sont souvent jugées complexes et abscones par les consommateurs. Troisièmement, elles sont souvent incomplètes. Enfin, la publication d'informations sur la relation entre le prêteur et l'intermédiaire de crédit n'est soumise à aucune réglementation.

### *2.1.3. Des conseils inappropriés*

En matière de conseil, des incitations inadaptées peuvent conduire à des défaillances du marché. Ainsi, un conseiller ne sera pas incité à prodiguer des conseils impartiaux s'il n'est pas rémunéré de la même façon par les différents prêteurs pour la vente de certains produits. Plusieurs cas de ce type ont été constatés, dans lesquels le client a subi un préjudice parce qu'il avait été mal conseillé dans le choix de son crédit hypothécaire. En l'absence de règles ou de normes permettant d'évaluer ce service, il est difficile de déterminer si le conseil donné est approprié ou non.

### *2.1.4. Une évaluation insuffisante de l'adéquation du crédit et de la solvabilité de l'emprunteur*

Dans ce domaine, le marché présente une défaillance importante, liée à l'absence d'incitation à analyser de manière approfondie la solvabilité de l'emprunteur et/ou l'adéquation du crédit à sa situation. Les prêteurs peuvent en effet se baser sur le montant de la garantie sous-jacente (le bien hypothéqué), transférer le risque de défaillance ou revendre le prêt à un tiers. De même, les consommateurs peuvent être tentés de surestimer leurs revenus pour obtenir le prêt demandé. L'existence de failles réglementaires liées au manque de cohérence ou de clarté des réglementations, voire à leur absence pure et simple, contribue encore au caractère inadapté des analyses relatives à la solvabilité de l'emprunteur et à l'adéquation du crédit. Les prêteurs

qui souhaitent consulter des bases de données sur le crédit pour s'informer de la solvabilité d'emprunteurs dans d'autres États membres rencontrent aussi des obstacles réglementaires.

### *2.1.5. Des régimes d'enregistrement, d'agrément et de surveillance inefficaces, incohérents voire inexistantes pour les intermédiaires de crédit et les organismes de prêt hypothécaire autres que les établissements de crédit*

Tous les États membres n'imposent pas l'enregistrement ou l'agrément des intermédiaires de crédit, ce qui peut ouvrir la voie à des comportements irresponsables. Cette absence d'obligation d'enregistrement ou d'agrément signifie aussi que les autorités ne peuvent guère surveiller les activités de ces intermédiaires ou les sanctionner en cas d'abus. Le risque est de voir se créer un environnement non concurrentiel, où il n'est pas demandé de comptes en cas d'abus, de prise de risque excessive ou de conseil malavisé. L'activité transfrontière des intermédiaires de crédit est encore extrêmement limitée: la mosaïque réglementaire qui existe au niveau de l'UE peut dissuader une société de se lancer dans ce type d'activité.

Six États membres n'imposent pas d'obligation d'enregistrement et d'agrément pour les organismes de prêt hypothécaire autres que les établissements de crédit, et dans les autres États membres, les obligations imposées sont très variables. En l'absence d'une telle obligation, les autorités ne sont guère en mesure de surveiller les activités de ces organismes ou de les sanctionner en cas d'abus, avec des conséquences similaires à celles décrites plus haut.

## **2.2. Conséquences**

Les problèmes recensés ont des conséquences pour les consommateurs, les intermédiaires de crédit et les prêteurs, mais aussi pour l'ensemble de l'économie.

### *2.2.1. Des répercussions importantes sur l'ensemble de l'économie*

Le marché du crédit hypothécaire joue un rôle important dans l'économie de l'UE. En 2008, l'encours des crédits hypothécaires résidentiels dans l'UE27 représentait environ 50 % du PIB de l'UE. Les emprunts et prêts irresponsables peuvent donc avoir un impact non négligeable sur l'ensemble de l'économie. La solvabilité des prêteurs s'en trouve affectée. Les établissements financiers étant obligés de constituer des réserves de fonds propres de plus en plus importantes pour couvrir leurs pertes éventuelles, les fonds disponibles pour les emprunteurs responsables et pour les entreprises s'en trouvent réduits d'autant, ce qui freine la croissance économique et la consommation. Les prêts et emprunts irresponsables ont aussi des répercussions financières en cas de programmes de sauvetage ou de nationalisations, qui pèsent sur les finances publiques et rendent souvent nécessaires des compressions budgétaires. Enfin, les systèmes de protection sociale sont mis à rude épreuve par la montée du chômage et par l'accroissement de la demande de prestations sociales et de logements sociaux.

### *2.2.2. Un risque de préjudice pour les consommateurs*

Les consommateurs à qui l'on vend un produit inadapté se retrouvent souvent confrontés à des difficultés financières, qui peuvent les mener au surendettement, au défaut de paiement voire à la saisie. S'y ajoutent les entraves réglementaires qui empêchent les prêteurs d'évaluer correctement la solvabilité des emprunteurs et l'adéquation du crédit proposé, et le surcoût supporté par les prêteurs qui exercent leur activité dans d'autres États membres; ces facteurs peuvent se traduire, pour les consommateurs, par un préjudice financier direct (ils paieront plus qu'ils ne devraient pour un produit donné) ou un préjudice social (bien que solvables, ils

se verront refuser un crédit hypothécaire). Enfin, les consommateurs pourraient aussi retirer leur confiance aux prêteurs et aux intermédiaires de crédit.

### *2.2.3. Un manque de mobilité des clients*

Plusieurs des problèmes décrits ci-dessus nuisent à la mobilité de la clientèle. Un manque de transparence et de comparabilité peut empêcher les consommateurs de comparer l'ensemble des offres pour trouver la mieux adaptée à leurs besoins. Les consommateurs qui souhaitent contracter un emprunt dans un autre pays que leur pays d'origine peuvent se voir appliquer des prix plus élevés ou se heurter à un refus pur et simple, parce que les prêteurs étrangers sont dans l'impossibilité d'obtenir suffisamment d'informations sur leur historique de crédit.

### *2.2.4. Une faible activité transfrontière*

Les obstacles économiques (notamment les coûts d'accès aux infrastructures et la nécessité d'adapter le matériel publicitaire, les informations à fournir, les produits, les modèles d'entreprise et les stratégies de prix) alourdissent le coût d'une extension de l'activité à d'autres États membres. En dissuadant les candidats d'entrer sur le marché, ces obstacles limitent la concurrence. Ainsi, les intermédiaires de crédit qui souhaitent exercer leur activité dans un autre État membre doivent supporter des frais supplémentaires, car ils ne bénéficient d'aucun système de «passeport», contrairement aux intermédiaires d'investissement ou d'assurance.

### *2.2.5. Des conditions de concurrence inégales pour les différents acteurs du marché et les différents produits*

Les lacunes et les incohérences des cadres réglementaires en place ont créé une situation où les acteurs du marché du crédit hypothécaire exercent les mêmes activités et encourent des risques similaires, mais ne sont pas nécessairement soumis à des règles équivalentes. Les réglementations différentes appliquées au crédit à la consommation et au crédit hypothécaire peuvent aussi conduire à un arbitrage entre ces deux types de prêt.

## **3. OBJECTIFS POLITIQUES**

Deux grands objectifs sont communs à l'ensemble des domaines dans lesquels des problèmes ont été relevés. Il s'agit d'abord de créer pour les consommateurs, les prêteurs et les intermédiaires de crédit un marché unique efficient et concurrentiel, qui assure aux consommateurs un niveau élevé de protection, en poursuivant quatre objectifs spécifiques:

- la confiance des consommateurs;
- la mobilité des clients;
- le développement de l'activité transfrontière des prêteurs et des intermédiaires de crédit;
- des conditions de concurrence équitables.

Il s'agit ensuite de promouvoir la stabilité financière en veillant à ce que les marchés du crédit hypothécaire fonctionnent d'une manière responsable.

#### 4. JUSTIFICATION D'UNE ACTION DE L'UE

Si les États membres sont les seuls à agir, il en résultera des réglementations différentes, qui peuvent porter atteinte ou créer de nouveaux obstacles au bon fonctionnement du marché intérieur et déboucher sur une protection inégale des consommateurs dans l'UE. Des normes communes sont donc nécessaires au niveau de l'UE, pour promouvoir l'émergence d'un marché intérieur efficient et concurrentiel assurant un haut niveau de protection des consommateurs et pour éviter l'apparition de règles et de pratiques divergentes dans les États membres. Le traité prévoit l'adoption de mesures destinées à assurer l'établissement et le fonctionnement d'un marché intérieur qui garantisse un niveau élevé de protection des consommateurs et la liberté de prestation des services. Pour le crédit hypothécaire résidentiel, ce marché est loin d'être achevé, puisque différents obstacles empêchent encore la libre prestation des services et la création d'un marché intérieur. La base juridique d'une action de l'UE se trouve dans l'article 114 (ex-article 95) du traité.

#### 5. OPTIONS ENVISAGÉES

Plusieurs options ont été jugées possibles. Elles sont récapitulées dans le tableau ci-dessous. Les options retenues (en italiques et en gras) sont celles qui, après analyse, se sont avérées les plus adaptées, en termes d'efficacité et d'efficience, à la réalisation des objectifs décrits plus haut. Les options relatives au remboursement anticipé font l'objet d'une analyse et d'une évaluation détaillées dans l'analyse d'impact qui accompagne le *Livre blanc sur l'intégration du marché européen du crédit hypothécaire*<sup>4</sup> et dans l'étude consacrée aux coûts et aux avantages respectifs des différentes options politiques en matière de crédit hypothécaire<sup>5</sup>.

<b>Publicité et commercialisation</b>
1: Statu quo
2: Instauration de règles en matière de publicité analogues à celles contenues dans l'article 4 de la directive «crédit aux consommateurs»
<b>3: Instauration de règles spécifiques sur la forme et le contenu des informations commerciales et publicitaires</b>
<b>Informations précontractuelles</b>
1: Statu quo
<b>2: Faire en sorte que les consommateurs reçoivent bien la FEIS</b>
3: Faire en sorte que les consommateurs reçoivent la FEIS à temps pour pouvoir faire le tour des différentes offres
3.1: <i>Obligation fondée sur des principes</i>
<b>3.2: Fixation d'un délai pour la transmission des informations</b>
<b>4: Amélioration de la forme et du contenu de la FEIS</b>
5: Standardisation du TAEG
5.1: <i>Standardisation sur la base d'un éventail de coûts réduit</i>
<b>5.2: Standardisation sur la base de l'article 19 de la directive «crédit aux consommateurs».</b>
5.3: <i>Standardisation sur la base d'un large éventail de coûts</i>
<b>6: Informations précontractuelles supplémentaires sur l'acteur qui propose le prêt (notamment sur sa rémunération)</b>
<b>Conseil en matière de crédit hypothécaire</b>
1: Statu quo
<b>1.2: Obligation de fournir des explications adéquates (article 5, paragraphe 6, de la directive «crédit aux consommateurs»)</b>
<b>1.3: Normes en matière de conseil fondées sur des principes</b>
1.4: Obligation de fournir des conseils en matière de crédit hypothécaire
<b>Stratégies de rémunération des conseillers</b>
2.1: Statu quo

<sup>4</sup> SEC(2007) 1683.

<sup>5</sup> *Study on the costs and benefits of different policy options for mortgage credit*, London Economics et Achim Dübel (Finpolconsult), en association avec l'*Institute für Finanzdienstleistungen* (IFF), novembre 2009, p. 200 à 336.

<b>2.2: Orientations, fondées sur des principes, concernant les politiques de rémunération</b>
2.3: Règles spécifiques concernant les méthodes et les niveaux de rémunération
<b>Évaluation de la solvabilité</b>
1.1: Statu quo
1.2: Obligation pour le prêteur d'évaluer la solvabilité de l'emprunteur
<b>1.3: Obligation pour le prêteur de refuser le crédit si l'évaluation de la solvabilité donne un résultat négatif</b>
<b>1.4: Accès non discriminatoire aux bases de données pour les prêteurs</b>
1.5: Harmonisation du contenu et des caractéristiques des bases de données
<b>1.6: Obligation pour l'emprunteur de fournir des informations correctes sur sa situation</b>
<b>Évaluation de l'adéquation du crédit à la situation de l'emprunteur</b>
2.1: Statu quo
2.2: Obligation pour le prêteur ou l'intermédiaire de crédit de vérifier l'adéquation du produit proposé
<b>2.3: Obligation d'avertir l'emprunteur si le crédit choisi n'est pas adapté à sa situation</b>
<b>2.4: Obligation pour l'emprunteur de fournir des informations correctes sur sa situation</b>
2.5: Réglementation spécifique par produit, fixant des interdictions ou des plafonds pour certains types de crédit
<b>Intermédiaires de crédit: enregistrement et agrément</b>
1.1: Statu quo
1.2: Obligations fondées sur des principes
<b>1.3: Obligations spécifiques</b>
<b>1.4: Instauration d'un passeport</b>
<b>Intermédiaires de crédit: exigences et surveillance prudentielles</b>
3.1: Statu quo
<b>3.2: Obligations fondées sur des principes</b>
3.3: Obligations spécifiques
3.4: Instauration d'une surveillance au niveau de l'UE
<b>Organismes de prêt hypothécaire autres que les établissements de crédit: enregistrement et agrément</b>
1.1: Statu quo
<b>1.2: Obligations fondées sur des principes</b>
1.3: Obligations spécifiques
<b>Organismes de prêt hypothécaire autres que les établissements de crédit: exigences et surveillance prudentielles</b>
3.1: Statu quo
<b>3.2: Obligations fondées sur des principes</b>
3.3: Obligations spécifiques
3.4: Instauration d'une surveillance au niveau de l'UE

## 6. INCIDENCES

Les options retenues réduiront le risque de voir des consommateurs contracter un crédit hypothécaire inadapté. L'effet très favorable de ces mesures sur la confiance des consommateurs devrait également soutenir la demande de produits de crédit et encourager la mobilité des consommateurs au niveau national et, dans une moindre mesure, international.

Certaines des options retenues n'auront pas d'effets significatifs sur l'activité des professionnels du crédit dans un certain nombre d'États membres, où des obligations analogues existent déjà. En revanche, elles auront une incidence importante sur l'activité transfrontière des prêteurs et des intermédiaires de crédit. L'arrivée sur le marché de prêteurs et d'intermédiaires de crédit étrangers devrait renforcer la concurrence et donc se traduire par un élargissement de la gamme de produits de crédit proposés au consommateur, et peut-être même par une baisse des prix.

L'impact général de ces mesures ne se limite pas à la somme de leurs effets particuliers, non tant à cause du risque de comptabiliser deux fois certains coûts et avantages qui se recourent, que parce que les synergies existant entre certaines options devraient en amplifier les effets. Selon les calculs effectués par la Commission sur la base des éléments actuellement à sa disposition, une estimation prudente du montant des avantages attendus se situe dans une fourchette de 1 272 à 1 931 millions d'EUR. Le montant total des coûts récurrents et non

récurrents devrait respectivement s'inscrire dans des fourchettes de 383 à 621 millions d'EUR et de 268 à 330 millions d'EUR.

La plupart des options retenues auront des effets dans toute l'UE. Toutefois, pour certaines d'entre elles, les coûts comme les avantages seront plus importants dans les États membres qui devront procéder à une adaptation substantielle de leur réglementation, voire mettre en place tout un cadre réglementaire (ce qui sera par exemple le cas des pays où les intermédiaires de crédit ou les organismes de prêt hypothécaires autres que les établissements de crédit ne sont pas du tout réglementés).

Sur le plan social, ces mesures peuvent avoir deux effets opposés: la responsabilisation des prêteurs risque de se traduire par une restriction de l'accès au crédit, en particulier pour certaines catégories d'emprunteurs (à faibles revenus, par exemple); mais elle va aussi dans le sens de pratiques de prêt plus durables et, par conséquent, d'une plus grande cohésion sociale.

La plupart des options retenues ne devrait entraîner aucun accroissement des charges administratives. Les exceptions concernent la réglementation des intermédiaires de crédit et des organismes de prêt hypothécaire autres que les établissements de crédit, qui devront supporter une charge administrative supplémentaire liée au coût de leur agrément et de leur enregistrement, ainsi qu'à l'obligation de respecter ensuite la nouvelle réglementation.

## **7. CONCLUSION**

L'instrument le plus indiqué serait une directive de l'UE. La directive permet en effet de respecter le principe de proportionnalité, grâce au niveau auquel s'opère l'harmonisation. Une harmonisation détaillée n'est pas toujours nécessaire ni adaptée dans tous les cas; ainsi, la structure des marchés immobiliers et hypothécaires diffère considérablement selon les pays de l'UE, de même que les produits et les structures de rémunération. L'action de l'UE doit être suffisamment ciblée pour être efficace, mais se situer à un niveau suffisamment élevé pour tenir compte de la diversité européenne.

La directive proposée prévoirait un réexamen de sa pertinence et de son efficacité, qui devrait avoir lieu quelques années après sa mise en œuvre et inclurait une consultation publique.