

PROCESSUS D'INTÉGRATION DU CRÉDIT HYPOTHÉCAIRE DANS L'UNION EUROPÉENNE



**Éric
Ducoulombier**

Chef d'unité adjoint
Direction générale
du marché intérieur
**Commission
européenne***

**A présidé
le Forum Group
de la Commission**

Le marché du crédit hypothécaire est diversifié, surtout depuis l'entrée des nouveaux États membres. Il est loin d'être intégré. Mais les avis divergent sur les critères qui définissent un marché "intégré".

Dans l'Union, le marché du crédit hypothécaire au logement est en pleine expansion. Fin 2003, l'encours des crédits hypothécaires représentait 4 200 milliards d'euros, soit l'équivalent d'environ 40 % du PIB de l'UE [1]. Ce marché est diversifié, en particulier depuis l'entrée des nouveaux États membres, et il est loin d'être intégré, même si les avis divergent sur les critères et indicateurs qu'il convient d'appliquer pour définir un marché "intégré". Par exemple, si l'on considère l'intégration sous l'angle – certainement réducteur – des activités transfrontalières en liberté de prestation de services, force est de constater qu'en matière de crédit hypothécaire, cette activité est marginale. Elle ne représente même pas 1 % de l'ensemble du crédit au logement, et porte pour l'essentiel sur des achats de résidences secondaires ou situées dans des régions frontalières.

Les études récentes, comme celle réalisée en 2003 par Mercer Oliver Wyman et la Fédération hypothécaire européenne (FHE), montrent toutefois qu'il existe un potentiel important de développement du marché du crédit hypothécaire dans l'UE, et que ce potentiel mérite d'être exploité.

Si l'on excepte la tentative d'harmonisation avortée des années 1980 [2], l'intervention directe de la Commission en la matière s'est, à ce jour, limitée à initier puis à promouvoir, par le biais d'une Recommandation [3], un Code de conduite volontaire sur l'information précontractuelle en matière de prêt au logement. Environ 3 800 prêteurs européens ont pour l'instant adhéré à ce Code de conduite qui a été négocié par des représentants du secteur du crédit et des associations de consommateurs, sous l'égide de la Commission.

LA MISE EN PLACE D'UN GROUPE D'EXPERTS

Ayant pris la mesure du potentiel considérable d'intégration du crédit hypothécaire dans l'Union, la Commission a mis en place, en mars 2003, un groupe d'experts consultatif sur le crédit hypothécaire (le « Forum Group ») en le dotant d'un triple mandat :

- identifier les obstacles à l'intégration du marché du crédit hypothécaire ;
- évaluer l'incidence de ces obstacles sur le fonctionnement du marché ;
- faire des recommandations à la Commission en vue de l'élimination de ces obstacles.

Les experts, au nombre de 25, provenaient des différents secteurs professionnels et groupes d'intérêts impliqués dans le crédit hypothécaire, comme le secteur bancaire, les représentants des consommateurs, les assureurs, les évaluateurs immobiliers et les notaires. La composition du groupe avait également été conçue avec un souci de représentativité géographique, puisque la plupart des États membres (UE-15 au moment de la création du groupe) y étaient représentés.

Après plus de dix-huit mois d'intenses travaux, tant en sous-groupes qu'en séances plénières présidées par la Commission, le Forum a remis son rapport à la Commission en novembre 2004. Le résumé introductif et la liste des recommandations [4] fournissent une bonne introduction au rapport. Il s'agit d'une vaste étude portant sur cinq domaines considérés par les experts comme es-

* Les vues exprimées dans cet article sont celles de son auteur et ne sauraient engager la Commission européenne.



sentiels pour aborder l'état de l'intégration des marchés du crédit hypothécaire dans l'UE : la confiance des consommateurs, les questions juridiques, les sûretés, les questions de distribution et les aspects de financement. Le Rapport formule 48 recommandations couvrant tous ces domaines. Dans ces recommandations, la Commission est invitée à prendre certaines initiatives dans une série de domaines très divers. Ces initiatives concernent aussi bien des propositions législatives que des mesures non contraignantes (études, coopération, recommandations, auto-réglementation...). Il est également demandé à la Commission de considérer ces recommandations comme formant un tout, une action qui ne porterait que sur une seule ou certaines d'entre elles n'étant pas considérée par les experts du groupe comme susceptible de renforcer suffisamment l'intégration du marché.

Il faut également préciser que, bien que la plupart d'entre elles soient unanimes, certaines de ces recommandations – et non des moindres – ne sont soutenues que par l'une ou l'autre des composantes, minoritaires ou majoritaires, du Forum Group. La Commission avait dès le départ encouragé cette approche, ne voulant pas se priver d'avis précieux en recherchant systématiquement un consensus.

DES RÉSULTATS SATISFAISANTS

La Commission est très satisfaite des résultats des travaux du Forum, démontrant toute son utilité, et est intimement convaincue que le temps consacré, en amont, à cet examen minutieux du domaine – qui d'ailleurs se poursuit actuellement sous d'autres formes – lui permettra de mieux comprendre les enjeux, de mieux calibrer ses éventuelles mesures et de justifier ses futurs choix. La définition d'une politique relative au crédit hypothécaire doit intégralement s'inscrire dans le cadre plus général de la politique en matière de services financiers de détail, cadre qui sera défini dans le Livre vert dressant le bilan du plan d'action sur les services financiers (PASF) et annonçant les futures orientations de la Commission, qui sera publié en juillet de cette année. C'est uniquement dans les domaines où le développement du marché intérieur peut apporter une plus grande valeur ajoutée en termes de compétitivité à l'économie de l'UE, que des actions ciblées seront lancées. Le crédit hypothécaire pourrait bien constituer l'un de ces domaines, si toutefois il ressort de ce processus de consultation que les avantages attendus de l'action l'emporteraient sur ses coûts.

LES PROCHAINES ÉTAPES

■ **Le Livre vert.** La Commission va apporter ses premières réponses aux 48 recommandations du Forum dans un Livre vert, à paraître en juillet 2005. Ce document sera de nature consultative et aura pour objet, outre de présenter les réactions initiales de la Commission, de pla-

« La définition d'une politique relative au crédit hypothécaire doit intégralement s'inscrire dans le cadre plus général de la politique en matière de services financiers de détail. »

cer le débat sur la scène publique. Dans un laps de temps aussi court et compte tenu de la complexité de certains sujets, il était impossible de concevoir que la Commission puisse déjà apporter toutes les réponses définitives aux interpellations du Forum. La Commission va toutefois s'efforcer de présenter ses réactions sous forme d'alternatives politiques en indiquant, le cas échéant, certaines de ses orientations propres. Pour l'assister dans sa tâche, la Commission sollicitera des contributions internes et externes. Elle a récemment créé, tant en interne qu'avec les parties intéressées et les États membres, des organes consultatifs qui lui permettront de rédiger son Livre vert dans les meilleures conditions de consultation possibles.

La Commission ouvrira, en publiant son Livre, une phase de consultation de quelques mois pendant laquelle elle invitera toutes les parties intéressées à lui faire part de leurs réactions.

■ **L'étude coûts/avantages.** En parallèle au Livre vert, la Commission a commandité une étude financière indépendante visant à chiffrer, autant que faire se peut, les avantages – et les coûts éventuels – que l'intégration de 25 marchés nationaux de crédit hypothécaire pourrait présenter pour l'économie européenne au sens large. Cette étude examinera cet enjeu économique tant sous l'angle du prêteur que pour le consommateur emprunteur. Un marché européen harmonieux est en effet un espace dans lequel tous les opérateurs, professionnels comme consommateurs, se sentent en confiance et recueillent de manière équilibrée les fruits de l'intégration.

Les résultats définitifs de l'étude devraient être disponibles au second semestre de cette année. Ils contribueront, parallèlement au Livre vert, au processus consultatif lancé.

■ **L'audition.** Au terme de la procédure de consultation sur le Livre vert, la Commission organisera, fin 2005, une audition au cours de laquelle toutes les parties intéressées auront le loisir de présenter oralement leurs positions.

UNE TROISIÈME VOIE

Au terme de cette longue mais indispensable période de consultation, et dans l'hypothèse où une intervention spécifique de la Commission dans ce domaine apparaîtrait justifiée, la Commission pourrait présenter des initiatives concrètes à partir du début de l'année 2006. Il est évident qu'il est aujourd'hui trop tôt pour conclure que des initiatives précises sont souhaitables, et a fortiori pour anticiper sur la nature, réglementaire ou non, de ces initiatives. La Commission avance méthodiquement et sans "agenda caché", en suivant une méthode transparente, interactive et pragmatique. ■

[1] Estimations basées sur les données portant sur 2004 et 2005 fournies par la Fédération hypothécaire européenne (FHE).
[2] Une proposition de directive sur le crédit hypothécaire présentée dans les années 1980 a été retirée par la Commission, car elle était dépassée par l'initiative plus horizontale de "deuxième directive bancaire" (directive 89/646/CEE).
[3] C (2001) 477.
[4] http://europa.eu.int/comm/internal_market/finservices-retail/docs/home-loans/exsum_fr.pdf