

N° 523

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2015-2016

Enregistré à la Présidence du Sénat le 5 avril 2016

PROPOSITION DE RÉSOLUTION

PRÉSENTÉE EN APPLICATION DE L'ARTICLE 34-1 DE LA CONSTITUTION,

*visant à protéger le système du crédit immobilier français dans le cadre
des négociations de Bâle,*

PRÉSENTÉE

Par MM. Didier GUILLAUME, Richard YUNG, Daniel RAOUL,
Mme Marie-Noëlle LIENEMANN, M. Maurice VINCENT, Mme Michèle
ANDRÉ, MM. Michel BERSON, Yannick BOTREL, Jean-Claude BOULARD,
Thierry CARCENAC, Jacques CHIRON, Vincent EBLÉ, Bernard LALANDE,
François MARC, Georges PATIENT, François PATRIAT, Claude RAYNAL
et les membres du groupe socialiste et républicain,

Sénateurs

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

Près de 8 ans après l'éclatement de la crise dite des *subprimes*, les signes d'une accélération de la reprise économique se multiplient dans notre pays, le taux de croissance du PIB ayant atteint 1,2 % en 2015. Si la crise financière de 2008 trouvait son origine aux États-Unis, notamment dans les prêts immobiliers accordés aux ménages américains au début des années 2000, ses conséquences furent internationales. D'une crise bancaire, elle s'était ensuite muée en une crise des dettes souveraines, frappant l'Europe de plein fouet en 2011.

La France a depuis été à l'avant-garde des initiatives entreprises pour la stabilisation puis le renforcement de la zone euro, qui participent du combat contre une fragilisation de l'Union européenne. Une union bancaire a été instaurée en 2012, reposant sur plusieurs piliers, au premier rang desquels le mécanisme de résolution unique (MRU), qui doit permettre d'éviter que les contribuables européens n'aient à nouveau à payer pour les défaillances du secteur bancaire.

L'institution du Comité de Bâle sur le contrôle bancaire a également pour rôle de veiller à un renforcement de la solidité du système financier mondial. Cela s'est notamment traduit, en réponse à la crise financière de 2008, par un nouveau corpus de mesures prudentielles applicables aux banques, comprises dans l'accord dit de « Bâle III ».

Ces mesures ont constitué, en renforçant notamment le niveau des garanties demandées aux banques en termes de capitaux propres, une réponse indispensable pour que ne se reproduisent pas les dérives ayant conduit à cette crise d'une ampleur inédite.

L'amélioration constante de ces réglementations internationales ne doit toutefois pas signifier la standardisation des systèmes bancaires nationaux, dont les particularismes doivent pouvoir être pris en compte quand ils correspondent à des réalités économiques nationales. Le **modèle du financement de l'habitat en vigueur en France** dispose à ce titre d'**atouts spécifiques ne se retrouvant pas partout** en Europe, et encore moins aux États-Unis.

Les auteurs de la présente résolution s'inquiètent des travaux actuellement menés au sein du Comité de Bâle, qui visent à modifier les dispositions de « Bâle III ». **En l'état, ils risqueraient de menacer le modèle français du crédit immobilier.** Ce dernier a pourtant fait ses preuves : particulièrement protecteur pour l'emprunteur, il permet une distribution responsable du crédit immobilier et s'avère sûr financièrement, le taux de défaut étant extrêmement réduit.

D'abord, **les crédits à l'habitat, qui représentent plus de 80 % des crédits accordés aux particuliers en France**, fonctionnent bien, comme en témoigne leur progression dynamique en 2015, de +4,1 %. **Les particuliers bénéficient en outre à plein des taux bas du marché** : le taux moyen était de 2,15 % en 2015, les banques jouant le jeu en la matière.

Enfin, le **taux de défaut extrêmement bas** de ces prêts immobiliers démontre la grande sécurité du système français.

Celui-ci repose sur trois piliers :

- Ces prêts sont généralement à **taux fixe**. La conséquence immédiate est de sécuriser et protéger les ménages s'engageant dans l'accession à la propriété des variations de taux pouvant intervenir sur les marchés. Ce sont les banques qui supportent ces risques.

- Les crédits immobiliers sont basés sur une **appréciation** par la banque **de la solvabilité des emprunteurs**, afin de permettre aux clients de s'engager sereinement dans l'achat de leur logement. Ce modèle auquel nous tenons diffère par exemple de la pratique en vigueur aux États-Unis et qui avait été l'un des déclencheurs de la crise des *subprimes*, où la capacité du client à rembourser est jaugée au regard de la valeur du bien acquis. En France, la situation financière du futur emprunteur fait l'objet d'une analyse, afin de lui proposer un financement adapté à ses revenus et à ses charges.

- Enfin, le modèle français repose sur un **mode de garantie sûr et peu coûteux pour le particulier, le cautionnement**. Cela signifie qu'en cas de défaillance de l'emprunteur, le remboursement sera d'abord assuré par l'organisme de cautionnement.

Le modèle français du crédit immobilier est au cœur du financement de l'habitat des ménages, qui le plébiscitent largement. Il ne doit pas être remis en cause sur l'autel d'une standardisation des systèmes bancaires. Le haut niveau de sécurité pour l'emprunteur, et de stabilité pour le système

financier, doivent inciter à le préserver dans le cadre des **travaux en cours au Comité de Bâle**.

Or, ces derniers **risqueraient**, en l'état, **d'entraîner une profonde modification de l'écosystème français, en promouvant des exigences nouvelles déconnectées des pratiques en vigueur dans notre modèle**.

Un risque pèse en premier lieu sur l'existence du crédit à taux fixe. Le Comité de Bâle, considérant le taux fixe de prêt immobilier sur long terme comme risqué pour les banques (et envisageant d'accroître les exigences en fonds propres pour ces prêts), pourrait *a minima* contribuer à un **renchérissement des taux proposés par les banques aux particuliers**. Plus grave, il pourrait *in fine* inciter celles-ci à uniquement proposer à leurs clients des crédits à taux variables. Cela correspondrait à un **transfert du risque de taux sur le client**, à l'opposé du modèle historiquement développé en France. On en perçoit immédiatement le danger en cas de remontée des taux, voire de futures crises financières.

Ensuite, cette nouvelle réglementation pourrait **remettre en cause une partie de l'accession à la propriété**. En effet, l'analyse des dossiers de prêt se ferait alors sur la base du ratio entre le montant du prêt principal et la valeur d'achat du logement.

Enfin, **le modèle de cautionnement pourrait être abandonné au profit de l'hypothèque** : si telle était l'issue des travaux actuellement menés au sein du Comité de Bâle, celui-ci imposerait alors un système – l'hypothèque – très utilisé dans les pays anglo-saxons, et dont les limites étaient apparues au grand jour lors de la crise des *subprimes*.

Ces projets, s'ils venaient à être traduits en réglementations, menaceraient les intérêts de la France, pourtant exemplaire sur ces questions.

D'une grande technicité, et conduits au sein d'une instance ne disposant d'aucun espace d'échange et de dialogue avec les parlements nationaux, les propositions qui seront formulées dans les prochains mois par le Comité de Bâle emporteront des conséquences importantes pour notre pays, notamment en termes d'activité économique, et pourraient constituer un frein à la reprise économique, tout comme à la construction de logements.

Ce sont les populations, notamment les plus modestes, qui ont été les plus durement frappées par la crise financière de 2008. Ce sont elles qu'il s'agit de protéger, et il ne serait pas acceptable pour notre pays qu'un modèle de financement de l'habitat ayant fait ses preuves puisse être

sacrifié afin de satisfaire à une volonté d'uniformisation des standards bancaires nationaux.

Nous demandons donc que la France, par la voix de ses représentants au Comité de Bâle, puisse faire état de ces préoccupations, et que le Gouvernement fasse preuve de la plus grande vigilance quant à la poursuite de ces travaux, qui feront ensuite l'objet d'une déclinaison au niveau européen.

PROPOSITION DE RÉSOLUTION

- ① Le Sénat,
- ② Vu l'article 34-1 de la Constitution,
- ③ Constatant que le Comité de Bâle sur le contrôle bancaire réalise actuellement des travaux relatifs à la pondération des expositions des banques en fonction des risques, dont l'achèvement est prévu à la fin de l'année 2016 ;
- ④ Constatant que ces travaux visent à clarifier les modalités de calcul du ratio de solvabilité bancaire ;
- ⑤ Observant que ces travaux portent en particulier sur le risque de crédit et concernent tant l'approche dite « standard » que l'approche dite « avancée » ;
- ⑥ Relevant que le Comité de Bâle mène également une réflexion sur l'encadrement du risque de taux d'intérêt ;
- ⑦ Notant que les propositions récemment soumises à consultation traitent notamment de la pondération applicable aux crédits immobiliers ;
- ⑧ Rappelant que le système français de financement de l'habitat repose très majoritairement sur des prêts à taux fixe à long terme qui, d'une part, sont octroyés après une analyse de la solvabilité et de la situation financière des emprunteurs et, d'autre part, sont garantis par une caution ;
- ⑨ Soulignant que ce système est sain, comme l'atteste le faible taux d'encours en défaut, et qu'il a fait la preuve de sa solidité lors des crises financières récentes, contrairement au système fondé sur des prêts à taux variable, attribués en fonction de la valeur du bien financé et garantis par une inscription hypothécaire ;
- ⑩ Craignant que les travaux du Comité de Bâle ne contraignent les établissements bancaires français à modifier radicalement leur politique d'octroi des crédits immobiliers ;
- ⑪ Considérant qu'une telle remise en cause du système français de financement de l'habitat aurait pour principal effet d'exclure les ménages les plus fragiles de l'accès au crédit ;
- ⑫ Considérant que l'attribution de prêts à taux variables se traduirait par le transfert du risque de taux sur les emprunteurs ;

- ⑬ Considérant que les établissements bancaires sont mieux armés que les emprunteurs pour gérer le risque de taux ;
- ⑭ Considérant que le calcul du montant de l'emprunt en fonction de la valeur du bien financé serait particulièrement préjudiciable aux primo-accédants ;
- ⑮ Rappelant que les crédits immobiliers garantis par une inscription hypothécaire sont à l'origine de la crise américaine dite « des *subprimes* », qui a elle-même entraîné une crise financière mondiale ;
- ⑯ Partageant l'objectif principal poursuivi par le Comité de Bâle, à savoir le renforcement de la résilience du secteur bancaire ;
- ⑰ Souhaite que l'instance de gouvernance du Comité de Bâle – le groupe des gouverneurs de banque centrale et des responsables du contrôle bancaire – prenne en considération les spécificités du système français de financement de l'habitat ;
- ⑱ Souhaite que ces spécificités soient préservées ;
- ⑲ Souhaite ainsi que la gestion du risque de taux continue d'incomber aux établissements bancaires français ;
- ⑳ Souhaite également que les établissements bancaires français conservent la possibilité d'attribuer des prêts immobiliers sur la base d'une analyse préalable de la solvabilité et de la situation financière des emprunteurs ;
- ㉑ Souhaite enfin que le cautionnement soit reconnu par le Comité de Bâle comme un mécanisme de garantie équivalent à l'hypothèque ;
- ㉒ Estime que la publication de la version définitive du nouveau mode de calcul des risques pris par les établissements bancaires devra nécessairement être précédée d'une étude d'impact quantitative prenant en considération les caractéristiques de chacun des marchés ;
- ㉓ Estime que les calibrages des propositions de révision devront obligatoirement être ajustés au regard des résultats de l'étude d'impact quantitative ;
- ㉔ Souhaite que le Comité de Bâle réexamine le calibrage global après que l'ensemble des travaux seront achevés ;

- ②⑤ Souhaite que la Banque de France et l’Autorité de contrôle prudentiel et de résolution, qui siègent au Comité de Bâle, défendent et fassent valoir ces orientations ;
- ②⑥ Invite le Gouvernement à faire preuve de la plus grande vigilance au moment de la déclinaison européenne des travaux du Comité de Bâle.