

N° 958
SÉNAT

2025-2026

Enregistré à la Présidence du Sénat le 21 septembre 2026

PROPOSITION DE RÉSOLUTION

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

*visant à **préserver le modèle français du financement du logement et le crédit
immobilier à taux fixe,***

PRÉSENTÉE

Par Mme Marie-Claire CARRÈRE-GÉE,
Sénatrice

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

Le modèle français de crédit immobilier à taux fixe constitue l'un des piliers de la politique du logement et de la protection des consommateurs.

Il est aujourd'hui menacé.

La présente proposition de résolution a un objet simple : demander au Gouvernement de faire de la préservation du modèle français de crédit immobilier à taux fixe une priorité de son action vis-à-vis des autorités bancaires européennes.

Le modèle français de prêt immobilier à taux fixe : une protection pour les ménages français désormais menacée

Le taux fixe n'est pas qu'une particularité technique : c'est la protection la plus efficace dont disposent les ménages français pour l'accès au logement. Un emprunteur qui signe un prêt aujourd'hui connaît le montant de sa mensualité jusqu'au dernier remboursement, quelle que soit l'évolution ultérieure des taux. C'est la banque, non le ménage emprunteur, qui porte le risque de taux, et elle est mieux armée pour le gérer.

Cette démarche s'inscrit dans la continuité directe des travaux du Sénat. Le 18 mai 2016, celui-ci a adopté la résolution n° 143 (2015-2016) visant à protéger le système du crédit immobilier français dans le cadre des négociations de Bâle, issue de la proposition de résolution n° 523 (2015-2016) présentée par MM. Didier GUILLAUME, Richard YUNG, Daniel RAOUL, Mme Marie-Noëlle LIENEMANN, M. Maurice VINCENT et plusieurs de leurs collègues, déposée le 5 avril 2016. Le Sénat demandait alors que (i) la gestion du risque de taux continue d'incomber aux établissements bancaires et non aux emprunteurs, que (ii) les prêts continuent d'être accordés au vu de la solvabilité des ménages, que (iii) le cautionnement soit reconnu comme équivalent à l'hypothèque et (iv) qu'aucun calibrage ne soit arrêté sans étude d'impact quantitative tenant compte de chaque marché national. Ces demandes demeurent d'actualité : elles sont devenues encore plus urgentes. Ce qui n'était alors qu'une négociation internationale est désormais inscrit dans le droit positif, une

échéance décisive pour le modèle français de crédit immobilier à taux fixe désormais crantée dans les calendriers.

Le modèle français de crédit immobilier à taux fixe : trois piliers en sursis

La robustesse du modèle français de crédit immobilier à taux fixe repose sur trois piliers.

1^{er} pilier : les crédits immobiliers sont d'abord octroyés après une analyse approfondie de la capacité de remboursement des emprunteurs (LTI ou "loan to income"), et non sur la seule valeur du bien financé (LTV ou "loan to value") : cette approche de « prêt responsable » prévient efficacement le risque de surendettement.

2^{ème} pilier : la quasi-totalité des crédits immobiliers accordés aux particuliers le sont ensuite à taux fixe et prévoient un amortissement régulier du capital, ce qui protège durablement les ménages contre les chocs de taux et réduit les risques systémiques. Ce qui n'est pas le cas des modèles à taux variable et/ou in fine observés dans d'autres pays, surtout quand les financements concernés sont accordés selon le modèle LTV.

3^{ème} pilier : les financements sont sécurisés par le cumul d'une assurance-emprunteur et d'une garantie, sûreté réelle de type hypothécaire ou le recours aux organismes de caution, couvrant 100 % du prêt. Ces organismes se sont fortement développés ces dernières années. Ils offrent l'avantage de coûts et de formalisme moindres. Ils ont démontré leur efficacité sur longue période.

Le modèle français de prêt immobilier à taux fixe est reconnu comme solide

Selon l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR), le taux d'encours de prêts non performants en France demeure faible et stable, à 2,4 % fin 2024. De plus, les pertes sur les crédits à l'habitat (dont l'encours est de 1286 milliards d'euros à fin juin 2026) se sont établies à 157 millions d'euros fin 2023 et à 209 millions d'euros fin 2024. Rapportées à l'encours moyen, ces pertes représentent un coût du risque d'environ 2 à 3 points de base. En parallèle, le niveau des saisies immobilières est très limité. C'est une situation propre à la France où la résilience des ménages endettés, malgré les crises de ces dernières années, doit être soulignée. Il n'y a pas eu de choc massif sur les remboursements d'échéance, y compris lors des phases de remontée des taux. L'ACPR ne met en évidence, ni risque systémique, ni dégradation brutale de la qualité des portefeuilles, lesquels figurent parmi les plus sûrs d'Europe.

Cette analyse rejoint les conclusions du rapport du Comité consultatif du secteur financier (CCSF) sur le modèle français de financement de l'acquisition de la résidence principale, adopté à l'unanimité de ses membres le 2 juin 2026, ainsi que la recommandation adoptée le même jour. Après avoir réuni l'ensemble des parties prenantes concernées, notamment les représentants des consommateurs, les professionnels du financement, les autorités publiques et les superviseurs, le CCSF a réaffirmé son attachement aux caractéristiques structurantes du modèle français, fondé sur le prêt amortissable à taux fixe, l'analyse de la solvabilité des emprunteurs au regard de leur capacité de remboursement et un cadre de financement conciliant protection des ménages, stabilité financière et accès au logement.

Le modèle français de prêt immobilier à taux fixe : le Parlement doit retrouver la maîtrise de la politique du logement

Ce modèle est pourtant menacé. Non par une décision unique mais par l'accumulation de contraintes prudentielles, macroprudentielles et réglementaires conçues pour partie à l'échelle nationale et, pour l'essentiel, à l'échelle européenne, sans réelle prise en compte des spécificités nationales, tout particulièrement les spécificités françaises.

À l'échelle nationale, les règles du Haut Conseil de stabilité financière (HCSF) — taux d'effort maximal de 35 % et durée maximale de 25 ans — encadrent l'octroi des crédits jusqu'à le menacer quand elles interdisent aux établissements bancaires de tenir compte du "reste à vivre" dans l'analyse de la solvabilité des ménages.

À l'échelle européenne, la réglementation prudentielle, renforcée en 2025, a pris le parti de promouvoir la méthode de la LTV, une logique fondée sur le rapport entre le montant du prêt et la valeur du bien financé qui est historiquement totalement étrangère au modèle français. Ainsi, le refus des superviseurs de reconnaître le prix de transaction comme valorisation initiale du bien — alors qu'il est entériné par des notaires, officiers ministériels publics assermentés, sur un marché mature — va conduire à imposer des expertises aussi systématiques qu'inutiles, coûteuses en frais et en délais. Y compris pour des crédits objectivement à faible risque. Des contraintes supplémentaires qui pèseront in fine sur les ménages, sans aucune valeur ajoutée probante.

S'y ajoute un durcissement prudentiel sans lien avec le risque réel. Pour chaque euro prêté, une banque doit immobiliser des fonds propres, en proportion d'une « pondération » censée refléter le risque du crédit ; plus cette pondération est élevée, plus le crédit coûte cher en capital, et plus il devient cher pour l'emprunteur ou lui est refusé.

Or, la transposition finale des accords de Bâle en Europe et donc en France, conduirait, après 2032, a minima à doubler le coût en capital du crédit immobilier pour les établissements bancaires prêteurs (cf. le calcul de l'*output floor*).

Seule l'adoption dans l'urgence de mesures transitoires - donc précaires - , applicables jusqu'en 2032, gèle aujourd'hui cette exigence supplémentaire en fonds propres pour les crédits immobiliers résidentiels de bonne qualité. L'intensité du capital (c'est-à-dire le montant de fonds propres à mobiliser et à rémunérer pour pouvoir financer le projet immobilier d'un ménage) ainsi requis se révèle totalement déconnecté des pertes effectivement observées sur la classe d'actifs que constituent les crédits immobiliers accordés aux ménages, dont on rappelle que le profil de risque est très faible. Coussin contracyclique, provisionnement prudentiel imposé au-delà du provisionnement comptable, non-prise en compte à leur juste niveau des garanties des prêts immobiliers, ignorance des particularités du modèle français de prêt immobilier à taux fixe menacent très directement la capacité des établissements bancaires à financer les ménages.

Le cumul de ces règles est devenu un pan déterminant de la politique de l'accès au logement en France qui n'aurait jamais dû échapper au Parlement.

Faute de pouvoir exercer pleinement sa compétence en matière de politique du logement, le Sénat se trouve contraint d'en appeler au Gouvernement dans son action vis-à-vis des autorités bancaires européennes. Cette situation est si préoccupante qu'elle affecte et menace le modèle français d'accession à la propriété dans tous ses aspects : contraintes prudentielles, promotion de la LTV contre la LTI, méthodes de mesure du risque de taux du portefeuille bancaire, scénarios de stress-tests développés au niveau européen tendant à accroître les exigences applicables à des établissements qui assument pourtant eux-mêmes le risque de taux sur toute la durée du prêt...

En outre, l'International Accounting Standards Board (IASB) travaille actuellement sur le projet Risk Mitigation Accounting (RMA), qui doit définir le futur traitement comptable de la gestion du risque de taux d'intérêt. Les orientations envisagées sont, là encore, particulièrement pénalisantes pour les banques françaises. Il en résulte un biais réglementaire, comptable et prudentiel, susceptible de pénaliser un modèle des plus protecteurs pour les ménages emprunteurs, reconnu pour sa résilience et sa contribution à la stabilité financière.

Assouplir de manière ciblée des contraintes prudentielles manifestement excessives ne signifie pas fragiliser le système bancaire : il s'agit tout au contraire de restaurer la capacité de financement du logement, condition essentielle de la cohésion sociale, de l'attractivité des territoires et de la croissance économique.

Sans attendre, il revient au Gouvernement de porter au niveau européen, dès 2026 et dans le cadre de la nécessaire révision de la réglementation prudentielle, une approche proportionnée, fondée sur le risque réel et respectueuse des modèles nationaux qui ont fait leurs preuves.

Tel est l'objet de la présente proposition de résolution.

**Proposition de résolution visant à préserver le modèle français du
financement du logement et le crédit immobilier à taux fixe**

- ① Le Sénat,
- ② Vu l'article 34-1 de la Constitution,
- ③ Vu le chapitre XVI du Règlement du Sénat,
- ④ Vu le code de la consommation, notamment le chapitre III du titre I^{er} de son livre III,
- ⑤ Vu le code monétaire et financier, notamment ses articles L. 612-1, L. 614-1 et L. 631-2-1,
- ⑥ Vu le règlement (CE) n° 1606/2002 du Parlement européen et du Conseil du 19 juillet 2002 sur l'application des normes comptables internationales,
- ⑦ Vu le règlement (UE) n° 575/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 concernant les exigences prudentielles applicables aux établissements de crédit et aux entreprises d'investissement et modifiant le règlement (UE) n° 648/2012,
- ⑧ Vu le règlement (UE) 2019/630 du Parlement européen et du Conseil du 17 avril 2019 modifiant le règlement (UE) n° 575/2013 en ce qui concerne la couverture minimale des pertes sur les expositions non performantes,
- ⑨ Vu le règlement (UE) 2024/1623 du Parlement européen et du Conseil du 31 mai 2024 modifiant le règlement (UE) n° 575/2013 en ce qui concerne les exigences pour risque de crédit, risque d'ajustement de l'évaluation de crédit, risque opérationnel et risque de marché et le plancher de fonds propres,
- ⑩ Vu la directive 2013/36/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 concernant l'accès à l'activité des établissements de crédit et la surveillance prudentielle des établissements de crédit, modifiant la directive 2002/87/CE et abrogeant les directives 2006/48/CE et 2006/49/CE,
- ⑪ Vu la directive 2014/17/UE du Parlement européen et du Conseil du 4 février 2014 sur les contrats de crédit aux consommateurs relatifs aux biens immobiliers à usage résidentiel et modifiant les directives 2008/48/CE et 2013/36/UE et le règlement (UE) n° 1093/2010, notamment ses articles 18 et 19,
- ⑫ Vu la décision n° D-HCSF-2021-7 du Haut Conseil de stabilité financière du 29 septembre 2021 relative aux conditions d'octroi de crédits immobiliers, modifiée,

- ⑬ Vu le rapport du Comité consultatif du secteur financier (CCSF) du 2 juin 2026, intitulé *Le modèle français de financement de l'acquisition de la résidence principale*, et la recommandation adoptée le même jour,
- ⑭ Vu la résolution du Sénat n° 143 (2015-2016) du 18 mai 2016 visant à protéger le système du crédit immobilier français dans le cadre des négociations de Bâle,
- ⑮ Réaffirme son attachement au modèle français de financement du logement, fondé sur le crédit immobilier amortissable à taux fixe long, l'analyse de la solvabilité des ménages et le recours au cautionnement mutuel et à l'assurance emprunteur ;
- ⑯ Considère que ce modèle constitue un facteur essentiel de stabilité financière, de protection des consommateurs et de soutien à l'accession responsable à la propriété ;
- ⑰ Demande que le cadre européen continue de permettre une appréciation individualisée et responsable de la solvabilité de l'emprunteur, fondée notamment sur ses revenus, ses charges, son « reste à vivre » et sa capacité durable de remboursement, sans imposer une appréciation reposant essentiellement sur la valeur du bien financé ;
- ⑱ Demande que le traitement prudentiel applicable aux crédits immobiliers résidentiels soit fondé sur les risques effectivement observés au sein des différents marchés nationaux et que les paramètres applicables en approche standard comme dans le calcul du plancher de capital (*output floor*) ne conduisent pas à une surévaluation prudentielle de ces expositions ;
- ⑲ Demande à la Commission européenne, dans le cadre des travaux de réexamen du cadre prudentiel bancaire et de sa stratégie de compétitivité, de procéder à une revue du traitement prudentiel des crédits immobiliers résidentiels afin de garantir que les exigences applicables demeurent pleinement fondées sur les risques effectivement observés et proportionnées aux caractéristiques des différents modèles nationaux de financement de l'habitat ;
- ⑳ Demande que toute évolution du cadre prudentiel relative au crédit immobilier fasse l'objet d'études d'impact quantitatives et qualitatives prenant pleinement en compte les spécificités nationales des marchés de l'habitat ;
- ㉑ Invite la Commission européenne, l'Autorité bancaire européenne (ABE) et les autorités de supervision compétentes à veiller à ce que les évolutions prudentielles ne compromettent ni l'accès au crédit immobilier ni le financement du logement et de son adaptation au changement climatique ;

- ②② Invite le Gouvernement à défendre activement, dans les négociations européennes et internationales, les intérêts du modèle français de financement de l'habitat décrit et approuvé à l'unanimité en 2026 par tous les membres du Comité consultatif du secteur financier (CCSF) par un rapport et une recommandation ;
- ②③ Demande à la Banque de France et à l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR) de promouvoir une approche objective fondée sur la proportionnalité, la réalité des risques et la préservation d'un financement pertinent de l'économie réelle ;
- ②④ Souligne que la protection du crédit immobilier à taux fixe long constitue un enjeu de souveraineté économique, de stabilité financière et de protection durable des ménages européens face aux risques de taux ;
- ②⑤ Estime que le maintien d'un accès large, responsable et durable au crédit immobilier doit constituer un objectif prioritaire des politiques européennes relatives à la régulation bancaire et financière.