

**ELARGIR L'ACCES AU CREDIT
AU LOGEMENT DES EMPRUNTEURS
ATYPIQUES**

**« Le prêt sécurisé à l'accèsion à la propriété et le prêt
hypothécaire cautionné »**

Claude Taffin,

Directeur des études économiques et financières à l'USH / Union Sociale pour l'Habitat

Bernard Vorms,

Directeur général de l'ANIL / Agence Nationale pour l'Information sur le Logement

27 avril 2007

Synthèse.....	3
---------------	---

ACCÈS AU CRÉDIT AU LOGEMENT : LES EXCLUS DU SYSTÈME 5

Offre de crédit : une exception française.....	8
Crédit à la personne et non crédit à la pierre.....	8
Le crédit au logement, instrument de fidélisation des banques généralistes.....	8
Qui sont les exclus du crédit ?	10
La nature des revenus.....	10
L'assurance décès-invalidité.....	10
L'absence de discrimination ethnique ou géographique.....	10
Combien sont-ils ?	11
Des refus de prêts peu nombreux.....	13
Quelle cible pour un élargissement de l'accès au crédit à l'habitat ?	15
Les causes de l'attitude des établissements de crédit.....	17
L'attitude de la société face à l'endettement et au risque.....	17
Le risque de réputation	17
L'absence de tarification des risques et des coûts	18
Le coût d'instruction	18
Le prix du risque	18
La réalisation du gage : confusion des rôles et lourdeur des procédures	19
L'intervention de la collectivité : la prise en charge du risque par le FGAS.....	20
L'insécurité juridique.....	21
Accès au crédit et accès à l'assurance.....	22
Les particularités du droit successoral et la lenteur des successions	22
Le poids de l'assurance décès-invalidité dans le produit net bancaire.....	23
Un intérêt inégal des différents types d'établissements.....	24
L'approche des courtiers	25

LES PROPOSITIONS : UNE APPROCHE PLUS ÉQUILIBRÉE DU CRÉDIT AU LOGEMENT 27

Définir une approche adaptée aux emprunteurs hors normes.....	27
Privilégier des systèmes simples.....	28
Solutions écartées	29
Pacte comissoire et voie parée.....	29
Garantie de relogement.....	29
Formule assurantielle	29
Permettre la tarification des coûts.....	30
Moderniser le TAEG.....	30

Réformer les modalités de calcul du taux d'usure	31
Externaliser l'analyse du risque	31
Externaliser la gestion du contentieux	31
Voie spécifique vers l'accession.....	32
Le fichier positif.....	32
Contraindre les établissements en définissant des quotas de prêts normés.....	32
Fiducie et trust.....	33
Revenus instables : le Prêt Sécurisé à l'Accession à la Propriété.....	34
Une meilleure prise en compte de la valeur du gage	34
Encourager les règlements amiables	35
La réforme législative nécessaire.....	37
Un système encadré et peu coûteux.....	38
Le coût du dispositif : approche individuelle	38
Simulation fondée sur les sinistres indemnisés par le FGAS.....	39
Le coût global de la réforme	40
Un premier pas vers une approche plus souple du crédit	45
Personnes âgées non assurables : le Prêt Hypothécaire Cautionné.....	47
Les clients et les risques.....	48
Risque juridique.....	49
Les réticences des établissements de crédit.....	49
Externaliser la gestion des dossiers.....	50
Liste des auditions	52
Lettres de mission.....	59

▼

Synthèse

Elargir l'accès au crédit au logement des emprunteurs atypiques.

« Le prêt sécurisé à l'accession à la propriété et le prêt hypothécaire cautionné »

Le système français offre aujourd'hui aux accédants à la propriété le crédit le moins cher d'Europe et dans les meilleures conditions de sécurité. Les écarts de taux liés à la situation sociale des clients sont très faibles. Contrepartie de cette situation très favorable, ceux qui s'écartent du modèle majoritaire, parce qu'ils ne disposent pas de revenus stables ou parce leur âge ou leur état de santé leur interdit de s'assurer, ne peuvent en bénéficier. L'objectif est donc de lever les obstacles auxquels ils se heurtent, tout en maintenant le haut niveau de protection des emprunteurs qui caractérise le crédit au logement en France.

Ces obstacles sont de plusieurs ordres. Ils tiennent d'abord à l'attitude réservée de la société française à l'égard du crédit. Cette méfiance se reflète dans la loi, qui interdit de fait la tarification des frais d'instruction et du coût du risque, lorsqu'ils sont supérieurs à la moyenne, mais aussi dans la jurisprudence : ainsi, la Cour de cassation considère que l'établissement de crédit a manqué à son devoir de mise en garde s'il a consenti à un emprunteur un prêt disproportionné au regard de ses capacités de remboursement présentes et à venir. Cette règle vient conforter la pratique des établissements généralistes pour lesquels le prêt au logement est avant tout un instrument de conquête et de fidélisation des clients : ils concentrent leur attention sur la capacité de remboursement du client et les perspectives commerciales qu'il ouvre et accordent peu de poids à l'autre aspect de l'opération, c'est à dire la valeur du bien financé. De ce fait, les personnes qui ne peuvent faire la preuve de la régularité de leurs revenus auront le plus grand mal à obtenir un prêt, même si elles ont un apport personnel important.

Cette attitude explique également que les personnes âgées, bien qu'elles disposent souvent d'un apport important, ne puissent obtenir de crédits longs, comme c'est le cas dans la plupart des pays développés, où l'âge ne constitue jamais un handicap pour emprunter dès lors que le logement constitue une garantie suffisante. En France, les établissements de crédit sont dissuadés de leur proposer des produits adaptés par les particularités du droit successoral et par la lenteur des successions, mais surtout par leur refus de renoncer au confort et à la rémunération que leur apporte l'assurance décès-invalidité.

Les exclus du crédit au logement constituent une population hétérogène. Leur effectif est difficile à estimer de façon précise, mais il devrait à coup sûr s'accroître assez rapidement, sous la double influence des évolutions du marché du travail et du vieillissement de la population. Les rapporteurs se sont donc concentrés, d'une part sur les personnes dont les revenus n'offrent pas de visibilité suffisante au prêteur, d'autre part sur les personnes âgées. Le cas des personnes qui présentent un « risque aggravé de santé » est en effet traité par la nouvelle convention AERAS dont il conviendra d'évaluer l'impact avant d'envisager de nouvelles mesures si cela s'avérait nécessaire. Après avoir étudié diverses solutions, les rapporteurs ont choisi de proposer deux produits fondés sur une approche plus équilibrée du crédit au logement.

L'objectif du **PSAPI Prêt sécurisé à l'accession à la propriété** serait de faciliter l'accès au crédit des personnes qui en sont actuellement exclues, non parce que leurs revenus sont insuffisants, mais parce que l'établissement de crédit ne peut en apprécier la stabilité. L'intervention du nouveau FGAS/Fonds de garantie de l'accession sociale offrirait aux accédants qui se trouveront dans l'impossibilité de conduire leur projet jusqu'à son terme une garantie proportionnelle à leur investissement initial, ce qui permettrait à l'établissement de crédit de mieux prendre en compte la valeur du logement financé, comme c'est le cas dans la plupart des pays développés. Une convention juridique spécifique, mentionnant cette garantie et définie dans la loi, préciserait que l'établissement prêteur n'a pas été en mesure d'apprécier la stabilité des revenus de l'emprunteur. L'équilibre du dispositif repose sur un encouragement systématique au règlement amiable.

Le PHC/Prêt hypothécaire cautionné est destiné aux emprunteurs trop âgés pour avoir accès à l'assurance décès-invalidité. Pour dépasser la réticence des prêteurs devant le risque d'avoir à gérer, dans le cas du décès de l'emprunteur, une succession qui peut prendre du temps, cette tâche sera externalisée. La caution, qui se substitue aujourd'hui à l'hypothèque dans plus de la moitié des prêts destinés à l'acquisition d'un logement, interviendra, dans le cas du PHC, non en substitution mais en complément de l'hypothèque, et en substitution de l'assurance décès-invalidité. Les premières offres devraient apparaître sur le marché avant la fin de l'année.

Aux yeux des auteurs, l'introduction de ces deux nouveaux produits devrait avoir pour conséquence à moyen terme d'élargir le crédit à des segments du marché aujourd'hui mal desservis pour des raisons autres que le niveau insuffisant de leurs ressources en favorisant une approche plus souple et plus équilibrée de l'offre de crédit.

ACCÈS AU CRÉDIT AU LOGEMENT : LES EXCLUS DU SYSTÈME

Dans leur grande majorité, les Français souhaitent être propriétaires de leur logement ; c'est une soi-disant spécificité nationale puisqu'ils la partagent avec les habitants de la plupart des autres pays. Depuis 1950, les pouvoirs publics encouragent ceux qui veulent accéder, sans pour autant assigner à la politique du logement un objectif quantifié d'accroissement du taux de propriétaires occupants. Le libre choix du statut d'occupation reste la doctrine de tous les gouvernements.

L'accession à la propriété est le processus qui permet d'acquérir la propriété de son logement en ayant recours à un crédit à long terme garanti par ce même logement. C'est donc le développement d'une offre de crédit tournée vers les ménages qui a permis l'essor de l'accession à la propriété : le nombre des ménages accédant à la propriété, c'est-à-dire encore endettés à ce titre, s'est élevé de 3 à 5 millions entre 1973 et 1984 (cf. tableau 1).

Tableau 1 – Evolution du statut d'occupation des résidences principales entre 1973 et 2002

	1973		1984		1992		2002	
	milliers	%	milliers	%	milliers	%	milliers	%
Propriétaires	7 798	45,5	10 323	50,7	11 913	53,8	13 724	56,0
<i>Sans emprunt</i>	4 821	28,1	5 630	26,3	6 705	30,3	8 581	35,0
<i>Avec emprunt</i>	2 976	17,4	4 693	24,4	5 208	23,5	5 142	21,0
Locataires d'un local loué vide	6 992	40,7	7 933	39,0	8 336	37,7	9 306	37,9
<i>Parc social</i>	1 933	11,3	3 362	16,5	3 775	17,1	4 231	17,2
<i>Parc privé</i>	5 059	38,4	4 570	22,5	4 560	20,6	5 076	20,7
Autres statuts	2 365	13,8	2 109	10,4	1 882	8,4	1 495	6,1
<i>Autres locataires</i>	403	2,3	380	1,9	339	1,5	396	1,6
<i>Fermiers, métayers</i>	215	1,3	124	0,6	55	0,2	72	0,3
<i>Logés gratuitement</i>	1 747	10,2	1 605	7,9	1 488	6,7	1 027	4,2
Résidences principales	17 124	100,0	20 365	100,0	22 131	100,0	24 525	100,0

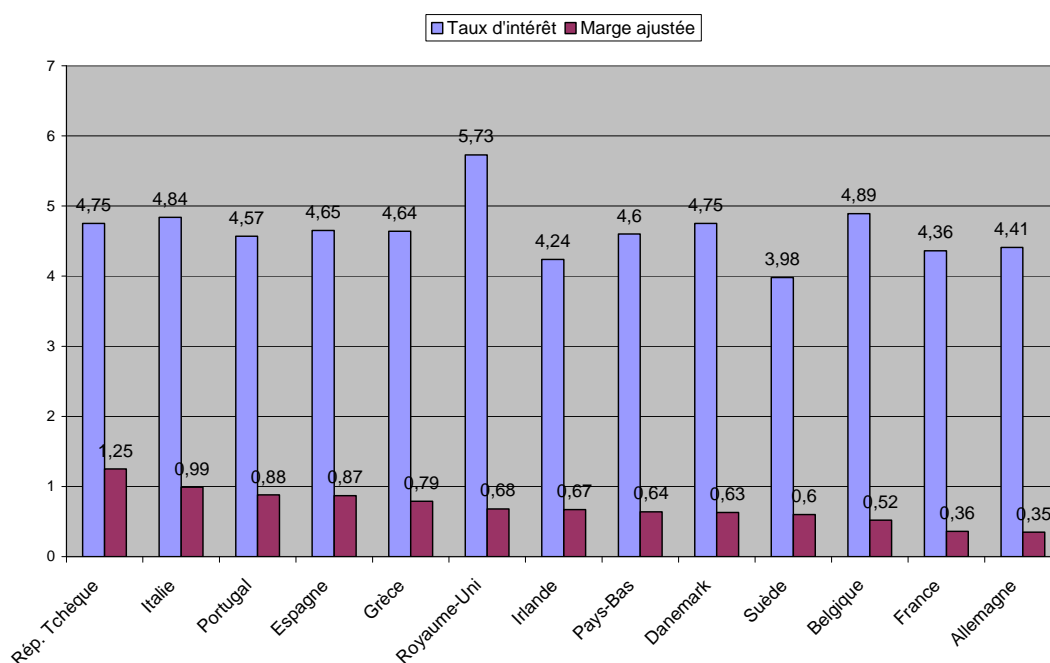
Source : INSEE (Enquêtes logement).

Les circuits spécifiques de crédit qui ont longtemps représenté la quasi-totalité de cette offre ont laissé place à des systèmes banalisés. L'Etat intervient en apportant, d'une part des aides financières, d'autre part sa garantie, pour que les ménages modestes aient accès au crédit à des conditions proches de celles qui sont proposées aux emprunteurs les plus aisés.

De fait, aujourd'hui, les caractéristiques de l'offre de crédit sont favorables aux accédants. La concurrence entre les établissements est vive, de sorte que les taux sont plus bas que

chez la plupart de nos voisins¹, ce que confirme une récente étude du cabinet Mercer Oliver Wyman (graphique I). Ils sont assez « égalitaires », puisque, pour un même type d'opération, les conditions ne diffèrent pas beaucoup en fonction de la situation sociale des clients. Enfin, le taux de défaillance est faible et les saisies restent exceptionnelles. Cette situation serait parfaitement satisfaisante si tous ceux qui souhaitent acheter un logement pouvaient en bénéficier. Or tel n'est pas le cas. Sont écartés ceux auxquels la modicité de leurs revenus, même renforcés par une aide publique, interdit d'envisager l'achat d'un logement : personne ne souhaite engager les ménages dans des opérations qu'ils ont peu de chances de pouvoir mener à leur terme. Mais, sont également exclus du crédit ceux qui s'écartent du modèle majoritaire en fonction duquel la filière de l'accession s'est construite. Il s'agit ici, principalement, soit de personnes disposant de revenus instables ou simplement difficiles à vérifier, soit de personnes non assurables, en raison de leur âge ou de leur état de santé.

Graphique I : marge ajustée et taux nominal des prêts hypothécaires en Europe (septembre 2006 – en %)



Source : Mercer Oliver Wyman.

Cette situation est jugée inacceptable : qu'il s'agisse de refuser la discrimination à l'égard de ceux qui ont eu des problèmes de santé ou qui sont âgés, ou encore d'adapter la pratique bancaire aux évolutions des parcours professionnels et aux modifications des liens familiaux, il faut trouver les moyens d'élargir l'accès au crédit des catégories de la population qui ne peuvent aujourd'hui y prétendre.

¹ Le niveau modéré des taux est partiellement compensé par le coût élevé de certaines autres prestations offertes par les établissements de crédit.

Une attitude pourrait consister à laisser le marché agir : dès lors qu'une part significative de la population ne sera plus en mesure de présenter aux établissements de crédit les garanties souhaitées, ceux-ci modifieront leurs méthodes pour s'adapter aux nouvelles demandes. Une autre approche, et c'est celle qu'ont adoptée les auteurs, consiste à favoriser cette évolution en levant certains blocages et en créant des incitations, tout en maintenant le haut niveau de protection des emprunteurs qui caractérise le crédit au logement en France. Il s'agit d'une évolution qui ne peut être que progressive.

La réflexion doit faire abstraction de la conjoncture et ne pas s'arrêter au fait que le mouvement de hausse des valeurs immobilières auquel on assiste depuis plus de dix ans est appelé à se ralentir ou s'interrompre tôt ou tard, voire, aux yeux de certains experts, susceptible de s'inverser.



Offre de crédit : une exception française

En matière de crédit au logement, deux éléments comptent aux yeux du prêteur : la valeur du gage, c'est-à-dire, le plus souvent, celle du bien financé, et la solvabilité de l'emprunteur. Cela explique que, dans les pays où les conditions de la sécurité juridique étaient réunies, le développement de l'accession à la propriété a suivi celui du salariat.

| Crédit à la personne et non crédit à la pierre

Mais, alors que les établissements de crédit de la plupart des pays tiennent compte à la fois de la valeur du logement donné en garantie (au point que le terme « *mortgage* » désigne, à la fois, la garantie et le prêt hypothécaire) et des revenus de l'emprunteur, les Français portent leur attention sur la seule solvabilité, à de très rares exceptions près. Partout les prêteurs apprécient la stabilité chez leurs clients, mais en France plus qu'ailleurs. Ici, les prêts sont accordés sans expertise du gage² et tous les prêteurs exigent qu'ils soient assortis d'une assurance décès-invalidité dont le coût est intégré dans l'assiette du TAEG / taux annuel effectif global³. Ailleurs, les prêteurs recourent à l'expertise du bien et, dans certains pays, à un examen approfondi des engagements déjà souscrits par leurs clients et de leurs habitudes de remboursement, notamment grâce aux fichiers positifs. Aux Etats-Unis, les informations recueillies par les « *credit bureaus* » sont exploitées par des sociétés privées, notamment FICO, qui « notent » l'ensemble des citoyens selon des critères qui leur sont propres. Les banques s'appuient sur cette cotation pour instruire les demandes de crédit. Ne peuvent pas obtenir de « *mortgage* », ceux qui n'ont pas « *credit history* » : c'est notamment le cas des plus jeunes et des immigrants récents.

En France, les banques généralistes prêtent à leurs clients ou à ceux qui vont le devenir. Disposant des comptes courants et exigeant le plus souvent la domiciliation des revenus, elles se passent de fichier positif. Les établissements spécialisés recourent plus volontiers à des scorings fondés sur l'analyse des comportements. En revanche, les prêteurs français exigent des emprunteurs « stabilisés en termes d'emploi » et protégés des conséquences des accidents de la vie.

| Le crédit au logement, instrument de fidélisation des banques généralistes

Plus de 85 % des crédits nouveaux au logement sont consentis par les banques généralistes : en 2005, cette proportion a atteint le niveau record de 88 %⁴.

Les banques gagnent moins d'argent sur le prêt lui-même que sur certaines prestations accessoires, à commencer par l'assurance décès-invalidité⁵ sans laquelle l'accès au crédit est

² Ceci contribue peut-être à expliquer que la France souffre encore d'une mauvaise connaissance des prix des logements.

³ Paradoxalement, ce sont les établissements qui distribuent des cautions qui ont l'approche la plus systématique donc la plus équilibrée, mais leur appréciation de la valeur se résume à la prise en compte du prix de vente.

⁴ Hors prêts aidés ; source : Banque de France.

⁵ Un arrêté relatif à la participation aux bénéfices techniques et financiers des opérations des entreprises d'assurance sur la vie, dont la publication interviendra après la remise de ce rapport, pourrait modifier cet équilibre.

impossible, et sur les autres produits qu'elles offrent à leurs clients. Le crédit immobilier joue souvent le rôle d'un produit d'appel : une fois acquis, les clients sont « habillés » jusqu'à détenir en moyenne sept produits (carte de crédit, épargne-logement, assurance-vie, PEA...). Le crédit à l'habitat n'est pas à proprement parler subventionné par ces autres produits, mais la forte rentabilité de ceux-ci permet de compenser la très faible rentabilité de celui-là.

La concurrence se fait sur un petit nombre de produits, assez homogènes. Le contraste est frappant avec le Royaume-Uni où sont proposées des formules de prêts très diverses, diversité d'apparence du moins qui fait penser à ce qui prévaut pour la vente des téléphones portables. A cela s'ajoute, comme nous l'avons vu, le fait qu'en France les conditions du crédit à l'habitat sont assez égalitaires et qu'elles sont très encadrées : on ne propose pas de produit à très fort risque, par exemple les prêts sans amortissement programmé, comme cela existe au Royaume-Uni et en Suisse.

En raison de l'abondance de l'épargne, générale ou affectée (épargne-logement), les banques ont très peu recours aux instruments spécifiques du refinancement hypothécaire que sont les obligations foncières, la titrisation ou la Caisse de refinancement de l'habitat (CRH).

Cette situation, qui est en train d'évoluer, n'est pas défavorable au financement du logement, mais elle est difficile pour ceux des établissements spécialisés qui ne sont pas intégrés à un groupe et qui n'ont pas d'autres ressources que l'accès au marché libre de l'argent. Or ce sont aussi les établissements spécialisés qui peuvent le plus être intéressés par des clients atypiques pour le service desquels une technicité particulière est indispensable.

Pour des raisons qui sont détaillées plus loin, il n'existe pas en France d'équivalent aux « *subprime lenders* », c'est-à-dire des prêteurs spécialisés dans les prêts ou les clientèles qui présentent des risques particulièrement élevés.



Qui sont les exclus du crédit ?

Les exclus du crédit au logement constituent une population hétérogène. Les deux motifs principaux d'exclusion tiennent à la nature des revenus et à l'âge ou l'existence d'un « risque aggravé » qui interdisent l'accès à l'assurance décès-invalidité.

La nature des revenus

Il ne s'agit pas ici des personnes dont les revenus sont insuffisants pour leur permettre d'envisager, dans la situation présente, de devenir propriétaires, mais de celles dont le revenu ne peut pas être apprécié sur une période suffisamment longue. La distinction doit être faite entre revenus irréguliers (indépendants, professions libérales) et revenus précaires (travail temporaire ou intérimaire, contrats à durée déterminée, contrats aidés, stages et apprentissage). Dans le premier cas, c'est le revenu lui-même qui est imprévisible, dans le second, c'est sa durabilité. Il s'y ajoute les cas dans lesquels un risque pèse sur la situation financière à court terme du candidat emprunteur, en particulier celui où il est en instance de divorce.

L'assurance décès-invalidité

Les établissements de crédit, pour des raisons qui seront examinées plus loin, font de la souscription d'une assurance décès-invalidité une exigence impérative. Or certaines personnes ne peuvent en obtenir, pour des raisons d'âge, si le prêt doit se prolonger au-delà de 85 ans, ou parce que leur état de santé le leur interdit.

Parfois, il est possible de s'assurer, mais à des conditions telles que l'incidence actuarielle du coût de l'assurance porterait le TAEG au-delà du taux légal de l'usure, surtout en période de taux bas, comme on le verra plus loin.

En outre, le fait de desservir des populations présentant des caractéristiques plus contrastées suppose une segmentation des approches qui devrait se traduire, dans un marché ouvert, par des écarts plus accusés entre les conditions et par une forme de démutualisation. Celle-ci s'observe déjà en matière d'assurance : les courtiers prospectent les bons risques. Les emprunteurs dont la santé est la plus éclatante sont tentés de refuser l'assurance groupe proposée par le prêteur et de souscrire une assurance individuelle.

Ce mouvement a contraint les grands assureurs à proposer à leurs établissements partenaires de différencier les conditions au sein de leurs contrats de groupe pour retenir ceux de leurs clients qui présentent les risques de santé les plus faibles. Cela ne peut que se traduire par un renchérissement des primes pour les autres assurés.

L'absence de discrimination ethnique ou géographique

En revanche, on n'observe pas de phénomène de discrimination fondé sur des critères raciaux ou de localisation : il n'y a pas de « *redlining* ». Celui-ci n'aurait pas de raison d'être : le caractère personnel du crédit et l'indifférence à la valeur du gage libèrent, à de rares exceptions près, les prêteurs de toute préoccupation à l'égard de la valorisation ou de la dépréciation du quartier dans lequel sont financées les opérations. Aux Etats-Unis, la dévalorisation sociale d'un quartier, et donc la baisse des valeurs foncières, se traduisent dans la détérioration de la qualité des garanties hypothécaires détenues par la banque qui

prête aux habitants de ce quartier. Le « *Community reinvestment act* » a pour but de lutter contre ce type d'exclusion.

Combien sont-ils ?

Les tentatives de dénombrement qui suivent ne portent que sur l'exclusion motivée par la nature du revenu. Le nombre des personnes qui ne peuvent obtenir d'assurance décès-invalidité paraît difficile à estimer⁶. En revanche, il est possible de les définir. Il s'agit de la catégorie dite des risques aggravés, dont le cas ne serait pas réglé par la convention AERAS, mais également des personnes âgées qui doivent avoir recours à l'emprunt pour acheter un logement, qui n'est pas nécessairement le premier, et qui souhaitent étaler la charge de leur remboursement au-delà de l'âge limite fixé par les assureurs. Pourraient être également concernés tous les emprunteurs, qui, pour des raisons qui leur appartiennent, ne souhaitent pas s'assurer.

S'agissant des titulaires de revenus irréguliers, une première approche consiste à comparer les proportions de propriétaires selon la nature de l'activité exercée. Il existe bien de grandes différences de statut d'occupation en fonction du statut professionnel ; notamment, la proportion de propriétaires parmi les salariés avec CDI dépasse de 20 points celle des salariés avec CDD (cf. tableau 2). Cependant, les enseignements que l'on peut tirer du seul croisement de ces deux variables sont très réduits du fait que :

- il s'agit du statut à la date de l'enquête et non au moment de l'entrée dans le logement,
- il ne prend pas en compte le statut du conjoint, lequel peut être décisif,
- statut d'occupation et statut professionnel sont l'un et l'autre fortement corrélés avec l'âge.

⁶ Selon la FFSA, avant la mise en place de la convention « Belorgey » (septembre 2001), 2 % environ des demandes d'assurance étaient refusées.

Tableau 2 : Statut d'occupation de la résidence principale en fonction de la nature de l'emploi de la personne de référence

	Propriétaire ancien		Propriétaire récent (1)		Locataire parc social		Locataire parc privé		Autres statuts		Ensemble	
	Effectif (2)	% ligne	Effectif (2)	% ligne	Effectif (2)	% ligne	Effectif (2)	% ligne	Effectif (2)	% ligne	Effectif (2)	% ligne
Pas d'emploi : Chômeur	230	19,2	83	6,9	416	34,7	379	31,6	90	7,5	1 197	100,0
Pas d'emploi : Etudiant	5	0,8	9	1,5	37	6,1	342	57,0	208	34,6	600	100,0
Pas d'emploi : Retraité	3 814	64,6	330	5,6	837	14,2	694	11,8	225	3,8	5 901	100,0
Pas d'emploi : Autres	401	36,5	61	5,6	335	30,5	221	20,1	81	7,3	1 098	100,0
Apprenti	-	-	1	4,0	4	16,7	14	61,3	4	18,0	22	100,0
Stagiaire	4	6,6	6	9,8	8	13,3	32	49,5	13	20,7	63	100,0
Intérimaire	29	12,1	19	8,1	87	36,5	94	39,4	9	3,9	239	100,0
CDD	117	14,1	87	10,5	239	28,8	326	39,2	62	7,5	830	100,0
CDI	3 747	34,3	2 006	18,4	2 093	19,2	2 504	22,9	562	5,2	10 912	100,0
Salarié chef de son entreprise ou non-salarié	2 390	65,3	385	10,5	176	4,8	471	12,9	240	6,6	3 662	100,0
Ensemble	10 737	43,8	2 987	12,2	4 231	17,2	5 075	20,7	1 495	6,1	24 525	100,0

(1) Logement acquis dans les quatre années ayant précédé l'enquête.

(2) En milliers.

Lecture : 19,2 % des personnes de référence au chômage sont propriétaires depuis plus de 4 ans.

Source : Insee, ENL 2002.

Ces données ne montrent pas non plus quelles difficultés les titulaires d'un CDD éprouvent pour décohabiter, puisque la méfiance des bailleurs à leur égard est aussi grande que celle des prêteurs. Or la France est, à cet égard, dans une situation particulière : c'est le pays d'Europe qui a le plus de contrats précaires, à l'exception de l'Espagne. En outre, ce sont essentiellement les jeunes qui sont touchés par cette forme de précarité de l'emploi : de l'ordre de 65 % à 20 ans, leur proportion tombe à 25 % vers 25 ans et rejoint la moyenne européenne (de l'ordre de 10 %) vers 30 ans (source : panel européen, in « *De la précarité à la mobilité : vers une sécurité sociale professionnelle* », rapport de MM Cahuc et Kramarz, décembre 2004). Ce même rapport souligne également que la proportion de jeunes de moins de 32 ans qui n'habitent plus chez leurs parents est, pour les titulaires de CDI, de 7 points supérieure à celle des salariés en CDD ; l'écart maximum est de 12 points à l'âge de 23 ans. Il s'agit toutefois de données brutes qui ne corrigent pas le fait que les titulaires de CDD sont moins diplômés et ont donc un revenu inférieur.

Qui plus est, ce type d'emploi a fortement progressé au cours des deux dernières décennies : la part des formes particulières d'emploi (CDD, apprentissage, intérim ou contrats aidés) a doublé entre 1982 et 2005. Elles représentent, en 2005, 12 % de l'emploi total contre 6 % en 1982 et affectent en très grande majorité les moins de 30 ans. A l'inverse, les non-salariés sont peu nombreux avant 30 ans (cf. tableau 3).

Tableau 3 : La population active occupée selon l'âge et le statut des emplois en 2005

En %	De 15 à 29 ans	De 30 à 49 ans	50 ans et plus	Ensemble
Non-salariés	3,1	10,6	17,8	10,9
Salariés	96,9	89,4	82,1	89,1
Intérimaires	5,5	1,7	0,7	2,2
Apprentis	6,9	0,0	0,0	1,3
Contrats à durée déterminée	16,1	5,4	3,0	6,9
<i>Secteur public</i>	4,7	1,7	1,0	2,1
<i>Secteur privé</i>	11,4	3,7	2,0	4,8
Stagiaires et contrats aidés (*)	4,8	1,0	0,8	1,8
<i>Secteur public</i>	1,2	0,4	0,4	0,6
<i>Secteur privé</i>	3,6	0,6	0,4	1,2
Contrats à durée indéterm. et autres	63,6	81,3	77,6	76,9
Total	100,0	100,0	100,0	100,0
Emploi total (en milliers)	4 854	13 887	6 180	24 921

(*) Contrats d'aide à l'emploi.

Champ : actifs occupés de 15 ans et plus.

Source : Insee, Enquête emploi 2005.

Des refus de prêts peu nombreux

Une meilleure information pourrait résulter de l'analyse des refus de prêt. Mais évaluer le nombre et juger du type de demandes de prêts ayant essuyé un refus est malaisé. L'ANIL s'y est essayée, avec le concours de certains de ses partenaires : il était apparu que les refus explicites sont très peu nombreux pour le motif que les demandes « atypiques » font rarement l'objet d'une instruction. Dans la plupart des établissements généralistes, la démarche s'arrêtera le plus souvent après un simple entretien au guichet. Et c'est sans compter sur l'autocensure des personnes convaincues que la banque ne leur accordera pas de prêt. Il en est ainsi des personnes âgées : les notaires qui tentent de venir en aide à leurs clients âgés savent qu'ils ne peuvent leur conseiller le recours à l'emprunt et les demandes ne sont pas formulées. Les organes centraux des établissements à réseaux ont eux-mêmes une appréhension assez imprécise de ce phénomène.

De ce fait, la demande effective est sans grande signification et la demande potentielle d'appréciation délicate. L'enquête Logement de l'INSEE interroge les ménages sur les refus de prêts qu'ils ont pu essayer sans distinguer selon l'objet du prêt demandé. Là encore, en réitérant les avertissements précédents, il apparaît bien une différence de traitement significative entre CDI d'une part, CDD ou intérimaires de l'autre. Ainsi, parmi les postulants à un emprunt, la proportion de ceux qui se sont vu opposer un refus ou proposer un montant inférieur à leur demande atteint près de 14 % pour les ménages qui ne comptent pas d'autre actif qu'un titulaire de CDD, alors qu'elle n'est que de 2,5 % parmi les ménages comptant deux CDI (cf. tableau 4). Cette différence est d'autant plus remarquable qu'il s'agit des refus explicites, après que furent franchis les stades de l'autocensure et de l'entretien au guichet.

Tableau 4 : Facilité d'obtention de crédit en fonction de la nature de l'emploi

	Prêt accordé sans difficultés		Prêt accordé avec difficultés mais au montant désiré		Prêt refusé ou accordé à un montant inférieur		Ensemble	
	Effectif (milliers)	% ligne	Effectif (milliers)	% ligne	Effectif (milliers)	% ligne	Effectif (milliers)	% ligne
Bi-actif : 2 CDI	2 084	95,2	52	2,4	54	2,5	2 189	100,0
Bi-actif : 1 CDI + autre	721	92,8	34	4,4	22	2,9	777	100,0
Bi-actif : Autres cas	219	90,0	10	4,0	15	6,0	244	100,0
Mono-actif : 1 CDI	2 096	90,3	76	3,3	149	6,4	2 322	100,0
Mono-actif : 1 CDD	144	83,1	5	3,1	24	13,8	174	100,0
Mono-actif : Autres cas	355	86,7	16	3,9	38	9,4	410	100,0
Inactif : Au moins 1 chômeur	157	71,8	12	5,6	50	22,7	219	100,0
Inactif : Au moins 1 étudiant	43	89,0	1	2,1	4	8,9	48	100,0
Inactif : Au moins 1 retraité	808	93,4	21	2,4	36	4,1	865	100,0
Inactif : Autres cas	79	71,1	7	6,0	26	22,9	112	100,0
Ensemble	6 708	91,1	234	3,2	418	5,7	7 360	100,0

Source : Insee, ENL 2002.

Les statistiques de la SGFGAS sur les bénéficiaires de PTZ confirment ces difficultés d'accès au crédit que rencontrent les ménages en situation d'emploi précaire : les proportions de CDD parmi les bénéficiaires isolés ou de couples avec deux CDD (ce qui devrait pourtant réduire le risque) sont relativement faibles eu égard à la structure par âge des emprunteurs (cf. tableaux 3 et 5).

Tableau 5 : Accédants avec PTZ et PAS selon statut professionnel de l'emprunteur et du co-emprunteur – comparaison 1996 - 2006

Statut professionnel de l'emprunteur	1996		Statut professionnel du co-emprunteur						
	Ensemble	Dont isolés	Salarié secteur privé, CDI	Salarié secteur privé, autres cas	Salarié secteur public	Non salarié	Chômeur	Inactif	Non renseigné
Salarié secteur privé, CDI	55,6	7,3	23,8	1,7	5,4	1,7	0,7	7,3	7,8
Salarié secteur privé, autres cas	13,0	1,9	0,5	3,3	0,8	0,3	0,1	0,9	5,1
Salarié secteur public	18,5	3,0	3,6	1,0	4,5	0,5	0,2	2,3	3,5
Non salarié	10,1	1,1	1,3	0,4	0,5	0,9	0,1	1,0	4,7
Chômeur	0,3	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Inactif	2,5	0,6	0,4	0,1	0,2	0,1	0,0	0,7	0,6
Total	100,0	13,9	29,7	6,4	11,4	3,4	1,1	12,2	21,8

2006	En %		Statut professionnel du co-emprunteur						
	Ensemble	Dont isolés	Salarié secteur privé, CDI	Salarié secteur privé, autres cas	Salarié secteur public	Non salarié	Chômeur	Inactif	Non renseigné
Salarié secteur privé, CDI	56,8	15,9	24,6	1,7	4,9	0,8	0,3	3,8	4,8
Salarié secteur privé, autres cas	14,9	4,5	0,6	0,5	0,3	0,1	0,0	0,1	8,8
Salarié secteur public	16,7	5,3	3,6	0,4	2,8	0,2	0,1	0,7	3,6
Non salarié	9,0	1,7	1,0	0,1	0,3	0,3	0,0	0,3	5,3
Chômeur	0,1	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Inactif	2,5	0,8	0,7	0,0	0,2	0,0	0,0	0,2	0,6
Total	100,0	28,1	30,7	2,7	8,5	1,4	0,4	5,1	23,1

Source : SGFGAS.

Quelle cible pour un élargissement de l'accès au crédit à l'habitat ?

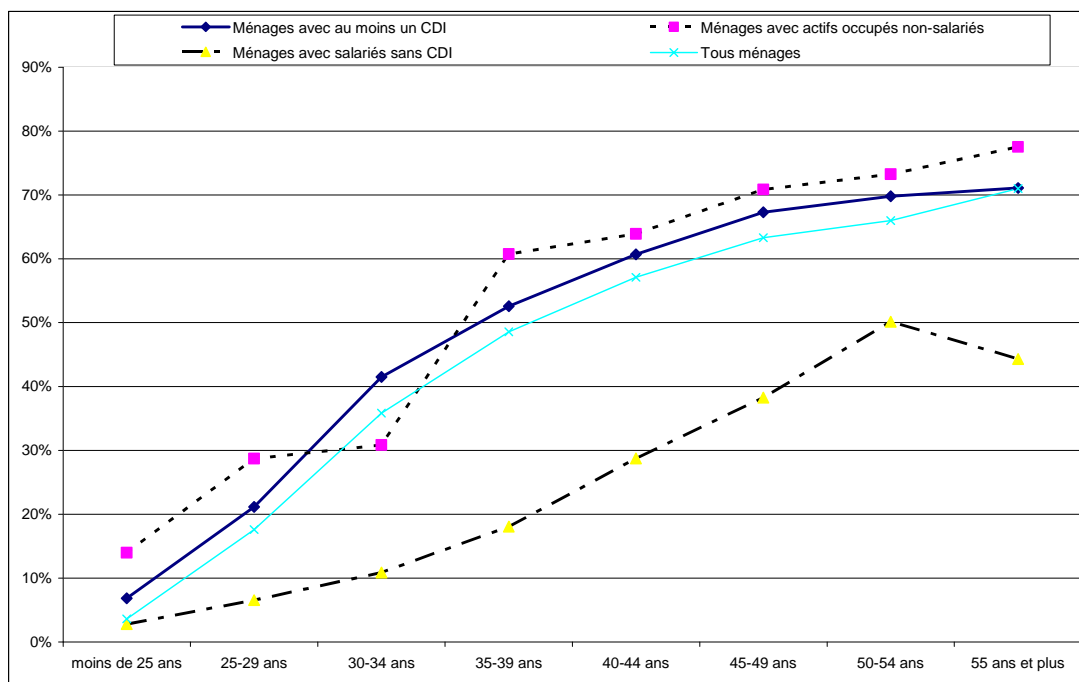
L'objectif d'un nouveau dispositif visant à permettre l'accès au crédit à l'habitat pour ceux qui en sont généralement exclus par la pratique actuelle des prêteurs serait d'amener le taux de propriétaires des « *outsiders* » au même niveau que celui des « *insiders* ». Pour évaluer la taille de la population cible, on multiplie donc le nombre de ménages exclus par la différence entre le taux de propriétaires des « *insiders* » et celui des « *outsiders* » (cf. graphique 2).

Cela soulève plusieurs difficultés. D'abord, il faut définir avec précision ces sous-populations. On a considéré comme « *insiders* » les ménages dont la personne de référence ou son conjoint est un salarié du public ou du privé disposant d'un CDI. Parmi les « *outsiders* », on considère séparément les non-salariés et les salariés à statut précaire : CDD, emplois aidés, intérimaires et stagiaires. Ensuite, il faut conduire un raisonnement toutes choses égales d'ailleurs, notamment en termes d'âge et de revenu, les titulaires d'emploi précaire étant nettement plus jeunes et moins bien payés que les autres. On se contente ici de raisonner à âge constant, ce qui entraîne une surestimation de la cible. Par ailleurs, les non-salariés constituent une sous-population hétérogène, dont seulement une partie - difficile à isoler en termes de métier - est exclue du crédit, et qui de ce fait ne présente pas des taux de propriétaires systématiquement inférieurs à ceux de la population de référence. Enfin, la question se pose d'inclure dans la cible les personnes qui n'ont pas décohabité ; cela paraît légitime dans la mesure où l'accès à un logement locatif avec un revenu précaire n'est pas plus aisé que l'accès au crédit, si ce n'est peut-être qu'une caution familiale sera plus facile à obtenir dans le cas de la location en raison des différences de montant et de durée de l'engagement. Les données montrent cependant que les résultats obtenus sont très peu différents selon que l'on considère ou non les cohabitants.

On dénombre ainsi 210 000 ménages concernés ; ce nombre passe à 230 000 en ajoutant les décohabitants. L'enquête Logement date de 2001 ; le dynamisme du marché et l'allongement de la durée des prêts qui le sous-tend, avec la baisse des taux, ont sensiblement augmenté le nombre des jeunes primo-accédants. Les cibles actuelles et à venir sont probablement bien supérieures. Ainsi, selon l'Observatoire permanent sur le financement du logement, 31 % des primo-accédants de l'année 2004 avaient moins de 30 ans (Source : M. Mouillart et V. Vaillant, « *Les primo-accédants sont-ils exclus du marché ?* », in *L'Observateur de l'immobilier* n° 68, septembre 2006). La proportion de propriétaires parmi

les moins de 30 ans a donc dû s'élever de façon significative et les écarts entre « *insiders* » et « *outsiders* » se creuser.

Graphique 2 : proportion de propriétaires selon âge et statut professionnel



Source : Insee, ENL 2002.

A ce groupe, il convient d'ajouter, rappelons-le, ceux qui pourraient accéder au crédit à la condition de ne pas être astreint à la souscription d'une assurance décès-invalidité (cf p 48).



Les causes de l'attitude des établissements de crédit

Les établissements expliquent de différentes manières leurs réticences à accorder des prêts à ces catégories de ménages.

L'attitude de la société face à l'endettement et au risque

La société française dans son ensemble reste majoritairement méfiante à l'égard du crédit, même si elle accepte plus volontiers le crédit au logement, qui répond à des motivations qu'elle juge vertueuses, que le crédit à la consommation. Il est significatif que les associations américaines militent pour l'accès le plus large au crédit et contre le « *redlining* », alors qu'en France les associations de consommateurs réclament des mesures préventives contre le surendettement. Le surendettement n'a même pas besoin d'être avéré pour être invoqué : un an après le lancement du prêt à taux zéro, une campagne de presse a fait état des ravages du surendettement qui serait engendré par ce nouveau dispositif d'aide. Or une chose est certaine, il n'existait en l'occurrence rien de tel à cette période. Les réactions à la mise en place du prêt viager hypothécaire en constituent une autre illustration, alors qu'il ne s'agit que d'une opportunité ouverte aux personnes âgées déjà propriétaires, qui, de plus, est totalement exempte de risque de non-remboursement des échéances. De surcroît, la tradition française est également de protéger le consommateur contre lui-même.

En France, le plan d'amortissement reflète une programmation du remboursement que l'on modifiera volontiers dans le sens d'un raccourcissement alors que les pays qui pratiquent largement l'extraction hypothécaire conçoivent l'endettement d'une façon différente : le crédit n'a pas nécessairement vocation à être amorti, il prendra fin lors de la vente du logement. « En étant locataire, vous remboursez le prêt de votre propriétaire » est la formule qui, aux Etats-Unis, correspond à notre « Accéder pour le prix d'un loyer ». D'un point de vue plus général, l'« *equity* » ou actif net détenu par le propriétaire dans le logement a vocation à être utilisé. Ceci est cohérent avec les données macro-économiques : le ratio « encours de crédit hypothécaire résidentiel / PIB » est de 80 % au Royaume Uni, 94 % au Danemark, 97 % aux Pays-Bas et de seulement 29,4 % en France⁷.

Le risque de réputation

Depuis près de dix ans, la conjoncture immobilière a fait de la saisie une procédure tout à fait exceptionnelle pour les principaux prêteurs⁸ : la hausse des prix incite l'emprunteur en difficulté à vendre lui-même son bien. Mais la saisie, lorsqu'il faut y recourir, est considérée comme un procédé aussi stigmatisant pour le créancier que pour le ménage. Même si la réforme qui vient d'intervenir vise à simplifier les procédures, elle n'est pas de nature à changer l'attitude de la plupart des établissements, lesquels sont avant tout attentifs au risque de réputation.

⁷ Source : Fédération hypothécaire européenne (Hypostat 2005).

⁸ Il a été impossible d'avoir des données précises sur ce point.

L'attention portée par les banquiers à leur image n'est bien sûr pas une préoccupation uniquement française. Au Royaume-Uni, les « *high street lenders* » délèguent à des établissements, qui sont fréquemment leurs filiales, les crédits dits « *subprime* » et les « *subprime lenders* » tiennent eux-mêmes à ce que la différence soit faite entre leur activité et celle des « *hard money lenders* », qui sont les moins regardants. Mais le « *subprime* » est le marché qui connaît le plus fort développement. C'est en outre un filtre temporaire pour le « *prime* ». En effet, la cause principale de rejet vers le « *subprime* » tient au fait que les informations recueillies sur l'emprunteur dans les fichiers positifs sont inexistantes ou mauvaises. Après trois ans pendant lesquels l'emprunteur s'acquitte régulièrement, et à un prix élevé, de ses obligations auprès du « *subprime lender* », l'amélioration de sa « *credit history* » lui permet de refinancer son prêt auprès d'un « *high street lender* ». Le « *subprime* » joue un peu un rôle de purgatoire pour l'emprunteur qui a connu une défaillance passagère.

En France, le fait que la majorité des prêts immobiliers soit accordée par des banques universelles représentées par des agences de voisinage confère une importance accrue à ce souci de préserver leur image. Plus que le coût financier des sinistres, c'est leur impact en termes d'image que les banques prennent en compte et qui explique aussi leur attitude face à la saisie et à l'expulsion.

L'absence de tarification des risques et des coûts

Le coût d'instruction

Les prêteurs disposent d'une technique bien rôdée, reposant sur des scorings, programmes informatiques dont la teneur relève du secret commercial, qui tous sélectionnent les candidats répondant à un « modèle standard » : revenus, salariaux ou autres, stables et, si possible, durables (titulaires d'un CDI). Le prêt à l'accession est un produit industriel. La demande des ménages qui sortent de ce schéma, qui ne comptent pas nécessairement parmi les plus modestes, s'avère malaisée à instruire parce que les revenus et leur régularité raisonnablement prévisible sont difficiles à cerner. L'appréciation du risque se révèle plus délicate. L'étude des dossiers doit être personnalisée : elle est plus longue, donc plus coûteuse et la facturation de ce coût supplémentaire est difficile.

Le prix du risque

Le risque est l'une des composantes du coût du prêt et c'est au prêteur qu'il appartient de l'apprécier. Les prêts accordés à des personnes mal stabilisées en termes d'emploi, comme ceux consentis à des ménages modestes supportant des taux d'effort élevés, présentent, aux yeux du prêteur, des risques plus lourds que ceux qui seront consentis, par exemple, à des fonctionnaires aisés.

En France, il est mal admis que celui qui souffre d'un handicap tenant à la forme de ses revenus, à l'instabilité de sa situation professionnelle, à son âge ou à son état de santé, paie son prêt plus cher pour ce motif, ce qui conduit à préférer l'exclusion à la surprime. Les instances nationales des réseaux décentralisés s'efforcent, sans grand succès, d'inciter leurs agences locales à différencier les barèmes qu'elles proposent en fonction de la qualité des dossiers. La tarification du risque est étroitement limitée. Au demeurant, les risques liés à l'invalidité sont mal connus, ce qui rend difficile leur tarification. Lorsqu'un prêt s'écarte trop des conditions moyennes, les coûts supplémentaires liés à ses caractéristiques sont impossibles à répercuter dans le taux, qu'il s'agisse de frais liés à une instruction délicate de risque exceptionnel ou de prime d'assurance élevée. En effet, la loi et la jurisprudence ont défini le TAEG de façon si large que tous les frais annexes sont intégrés dans son assiette ;

or la législation concernant l'usure interdit de s'écarter de plus du tiers du taux moyen pratiqué pour les prêts de même nature, ce qui, en période de taux bas, représente une marge très étroite, par exemple 1,33 % lorsque les taux sont à 4 % contre 3,33 % lorsqu'ils s'élèvent à 10 %.

Selon les établissements qui souhaiteraient s'intéresser aux clients hors normes, que le projet de ceux-ci présente plus de risque ou qu'il exige une instruction plus lourde, la réglementation actuelle du taux d'usure constitue un obstacle majeur. C'est une contrainte d'autant plus incontournable que les prêteurs dont il s'agit sont des établissements spécialisés, pour lesquels le prêt ne constitue pas un produit d'appel et qui doivent donc se rémunérer principalement sur le prêt lui-même.

La réalisation du gage : confusion des rôles et lourdeur des procédures

Selon les termes de Robert Van Order, ancien chef économiste de Freddie Mac⁹ : « Si l'on veut que les gens puissent acheter leur logement, il faut pouvoir le leur reprendre ». Ce n'est pas une maxime recevable en France. Le banquier français n'accepte de prêter que s'il est presque certain de ne pas avoir à reprendre le gage, alors qu'il exige, dans la quasi-totalité des cas, une garantie hypothécaire ou son équivalent.

En effet, la libération du gage dépend souvent du relogement de l'emprunteur défaillant ou de sa famille, de sorte que les établissements de crédit sont contraints d'assumer provisoirement les obligations qui sont celles de la collectivité, pendant le temps nécessaire au relogement. Dans d'autres pays, les dispositifs de protection des occupants, du conjoint survivant ou des enfants sont aussi développés qu'en France, voire beaucoup plus comme au Danemark, mais la collectivité ne se repose pas sur le prêteur en attendant leur mise en œuvre. Ainsi, le Danemark est le pays où la vente du logement peut intervenir le plus rapidement en cas d'impayé, mais la municipalité, qui est responsable du relogement du ménage en difficulté, se donne les moyens de s'en acquitter sans délai. En France, les prêteurs ont intégré l'idée qu'ils ne pourront pas se désintéresser complètement du traitement social de l'emprunteur défaillant ou de sa famille ; ils préfèrent ne pas prêter que courir le risque de se trouver dans cette situation.

Les prêteurs invoquent souvent la lourdeur et la lenteur des procédures en cas de défaillance. Notons que certains d'entre eux choisissent d'externaliser la gestion du contentieux et la récupération de la créance, mais cela ne concerne que les meilleurs dossiers, ceux qui présentent a priori les risques les plus faibles et qui seront acceptés par des sociétés de caution comme « Crédit logement », la SACEF ou CNP-Caution. S'agissant des emprunteurs atypiques, les établissements de crédit veulent éviter d'être encombrés par la gestion de contentieux interminables. De la même façon, ils refusent la perspective de devoir laisser des dossiers en suspens dans l'attente d'un règlement de succession.

Ailleurs, les voies d'exécution ne sont pas nécessairement expéditives, mais la durée de leur mise en œuvre est moins aléatoire. Au Royaume-Uni et au Danemark, le recours à la saisie est assez facile et la libération des lieux intervient rapidement. Aux Etats-Unis la situation est plus contrastée : si le Texas connaît des procédures expresses, six mois, et qui se déroulent sans l'intervention du juge, d'autres Etats, réputés « *consumer friendly* », comme par exemple le New Jersey, où les procédures s'étendent sur plus de deux années, ont une pratique différente.

⁹ L'une des GSE, cf page suivante.

L'intervention de la collectivité : la prise en charge du risque par le FGAS

La solidarité nationale entre en jeu pour apporter une réponse à des projets qu'une approche strictement économique conduirait à écarter. C'est l'objet du Fonds de garantie de l'accès social qui a été créé pour accompagner la suppression des prêts aidés distribués par les circuits spécialisés, dont le rôle était de solvabiliser les ménages à revenus modestes et moyens.

Rappelons qu'un sinistre est indemnisable par le FGAS quand le produit de la vente du gage ne permet pas d'éteindre la dette. Le fait que celui-ci ait été peu sollicité jusqu'à présent résulte de ce que, depuis sa création en 1993, la hausse des prix des logements a été continue. Dans une telle conjoncture, si le fonds était intervenu de façon significative, il aurait été accusé d'encourager les prêteurs à faire prendre à des ménages modestes des risques déraisonnables.

Mais force est de reconnaître que, même dans la phase de facilité d'accès au crédit qui caractérise ces dernières années, le FGAS n'a pas fait la preuve de sa capacité à modifier en profondeur les critères d'acceptation des prêteurs. Pourtant, ni les conventions signées entre les établissements et la SGFGAS, ni les recommandations adoptées par son Conseil d'administration, ne formulent d'exigence quant à la situation professionnelle des emprunteurs ou la souscription d'une assurance décès-invalidité. Seule la règle dite « de l'égalité de traitement », qui exigeait que les prêts garantis soient instruits de la même façon que les prêts libres, aurait pu être interprétée de façon restrictive, puisque la pratique montre que la quasi-totalité des prêts est accordée à des emprunteurs qui occupent un emploi réputé comme stable et que tous sont assortis d'une assurance décès-invalidité. Or cette règle, qui pouvait être jugée absurde, et même antinomique avec l'objectif du FGAS, a été supprimée et remplacée par une invitation faite aux établissements de tenir compte de la garantie du FGAS pour l'instruction des demandes de prêts.

Comment les sinistres pèsent-ils sur les établissements ?

Ces paramètres de sinistralité sont les paramètres en vigueur pour les prêts émis à compter du 1^{er} janvier 2007 :

- pour une sinistralité inférieure à 0,26 % en actuariel (chaque année de la vie du prêt, en proportion de l'encours à la fin de l'année précédente), 50 % du coût du sinistre pèse sur l'établissement,
- entre 0,26 et 0,78 %, le coût du sinistre lui échoit intégralement,
- au-delà de 0,78 %, l'Etat seul le supporte.

Peut-on encourager les prêteurs à prendre plus de risques et lesquels ? Quel est le niveau de risque souhaitable ? Les différents paramètres de fonctionnement du FGAS sont fondés sur des hypothèses de sinistralité définies par l'Etat avec les établissements de crédit et qui devraient refléter la sinistralité socialement admissible en France. Un groupe de travail de l'ENA¹⁰ s'est penché sur cette dernière question et, malgré un excellent rapport, il n'a pas offert de réponse très opérationnelle. Les Etats-Unis apportent une réponse pragmatique à cette question : sont acceptés les risques qui peuvent être transférés au marché ; ceux qui le sont par le truchement des GSE « Government-sponsored enterprises », agences de titrisation proches des pouvoirs publics, sont dits « prime » et ceux qui ne peuvent en bénéficier sont dits « subprime »¹¹. Le véritable frein est ailleurs : comme nous l'avons déjà

¹⁰ http://www.ena.fr/index.php?page=ressources/rapports/seminaire_logement/propriete.

¹¹ Tous les prêteurs ne recourent pas nécessairement aux GSE, même pour les crédits "acceptables".

mentionné, la majorité des établissements juge qu'un projet ne doit pas être entrepris si son issue favorable n'est pas quasi certaine. Il n'existe pas de « risque zéro », mais le niveau de risque n'est pas un paramètre que l'on est susceptible de faire varier et duquel on déduirait les critères d'acceptation des prêts et leurs caractéristiques. La seule modification des paramètres du FGAS ne suffirait donc pas à modifier les critères d'instruction des demandes de prêts. Les conditions d'intervention du nouveau FGAS devront donc être adaptées si l'on souhaite répondre aux demandes des emprunteurs atypiques.

L'insécurité juridique

Les prêteurs évoquent volontiers l'attitude des juges : en cas de contentieux, celle-ci serait systématiquement favorable à l'emprunteur. Les juges seraient enclins à mettre en avant l'imprudence du prêteur lors de l'instruction du dossier, en se référant à des « normes », notamment de taux d'effort, qui ne sont, en réalité, jamais précisément définies et qui sont fondées sur une approche traditionnelle des dossiers, donc inadaptées à une clientèle n'entrant pas dans le cadre standard. Les arrêts de ce type sont peu nombreux et le risque juridique pourrait n'être considéré que comme un risque parmi d'autres, mais les prêteurs trouvent là l'une des justifications de leur prudence, sinon la principale.

Une chose est cependant certaine : la jurisprudence de la Cour de cassation¹² est sans ambiguïté. Le prêteur est jugé fautif s'il a consenti à un emprunteur, profane, un prêt disproportionné au regard de ses capacités de remboursement présentes et à venir (« crédit en relation avec les revenus visibles et prévisibles de l'emprunteur »). Les spécialistes relèvent des nuances dans les attendus des Chambres civile en juillet 2005 et commerciale en février 2006, mais les deux se rejoignent sur ce point. Par des arrêts du 12 juillet 2005 (1ère Chambre civile : Bulletin des arrêts de la Cour de cassation n°324, 325, 326, 327) et des 3 mai et 20 juin 2006 (Chambre commerciale : Bulletin n°101, 102, 103, 145), la 1ère Chambre civile et la Chambre commerciale de la Cour de cassation ont unifié leur jurisprudence en matière de responsabilité des banques au titre de l'octroi d'un crédit. Elles distinguent les emprunteurs avertis et les profanes. Pour les premiers, elles limitent la responsabilité de la banque au cas, exceptionnel, dans lequel celle-ci aurait eu sur la situation financière des emprunteurs des informations dont ceux-ci n'auraient pas eu connaissance.

S'agissant des emprunteurs profanes, les deux chambres de la Cour de cassation mettent à la charge de la banque une obligation de mise en garde qui se traduit dans la plupart des arrêts cités par une responsabilité pour avoir accordé un crédit excessif par rapport aux capacités de remboursement de l'emprunteur. Cette capacité de remboursement s'apprécie quant aux revenus actuels et prévisibles de l'emprunteur.

Cette jurisprudence conduirait par conséquent à sanctionner une banque qui aurait accordé un crédit à un emprunteur disposant de revenus irréguliers, dès lors que ces revenus ne présenteraient pas un caractère raisonnable de pérennité sur la durée de remboursement du crédit. Le prêteur ne peut se satisfaire de la déclaration, même formelle, de l'emprunteur, comme le font les britanniques avec les « *self-certified income loans* ». Il sera réputé avoir manqué au devoir de mise en garde qui s'est substitué au devoir de conseil. Il peut être déchu du droit à intérêt, voire condamné à rembourser les intérêts déjà versés. Le prêt sur gage hypothécaire, fait sans référence aux revenus de l'emprunteur, se trouve proscrit par là même.

¹² On renverra sur cette question aux articles de M. Alain Gourio dans La Semaine Juridique (JCP – G), 2005 II 10140 et 2006 II 10122. .

De fait, la comparaison internationale montre que le risque d'indélicatesse du prêteur est particulièrement accusé lorsque les prêts sont accordés uniquement en fonction de la valeur du gage. Aux Etats-Unis, les lois qui répriment les « *predatory lenders* » concernent avant tout cette activité et visent à faire en sorte que le prêteur ne puisse pas se désintéresser complètement de la capacité de remboursement du ménage¹³. Mais il s'agit là d'« *equity loans* », dont se rapproche désormais notre hypothèque rechargeable, des prêts qui sont accordés pour financer d'autres objets que l'acquisition du logement.

Accès au crédit et accès à l'assurance

De nombreux pays, le Canada ou le Danemark par exemple, proscrivent à l'établissement de crédit de demander à un emprunteur des informations sur son état de santé ou de refuser un prêt en fonction de son âge. Il en va de même en France ; cependant un refus peut être fondé sur l'âge ou sur l'état de santé puisqu'il est justifié par un refus d'assurance. Cette condition, exigée par les prêteurs, de souscrire une assurance est parfois présentée comme une exigence égalitaire de protection : tous les emprunteurs doivent pouvoir s'assurer. Les conséquences de cette attitude sont assez paradoxales : le refus de crédit pour certains et l'encouragement à la tricherie pour d'autres. Il est évidemment impossible d'estimer l'ampleur de ce phénomène qui consiste pour certains emprunteurs à dissimuler à l'assurance l'affection dont ils ont pu souffrir. La conséquence de cette fausse déclaration est qu'en cas de décès, l'assurance ne jouera pas. L'emprunteur qui triche paie ainsi fort cher un droit à prêt.

Mais de ce fait, aucun prêteur établi n'envisage d'accorder un prêt sans assurance « décès-invalidité », sauf lorsqu'il s'agit de clients qui peuvent offrir des garanties alternatives, par exemple des titres, ou de clients non résidents titulaires dans leur propre pays d'une assurance décès non affectée. Cette situation, associée aux particularités du droit successoral français, évoquées ci-dessous, interdit tout prêt dont le remboursement se prolongerait au-delà des 85 ans de l'emprunteur, limite retenue par la plupart des assureurs. Cependant, deux banques étrangères qui viennent de s'implanter en France commencent à répondre à la demande des particuliers qui ne souhaitent pas souscrire d'assurance « décès-invalidité ». Mais leur production actuelle n'est pas encore assez significative pour qu'il soit possible d'en tirer enseignement. Elles sont représentées par des courtiers et leur pratique est examinée plus loin.

Les particularités du droit successoral et la lenteur des successions

Les droits des héritiers réservataires et l'interdiction des pactes sur successions futures interdisaient jusqu'à présent tous les montages « transgénérationnels » qui associent un emprunteur et ses enfants ou certains de ses enfants : il n'était pas possible de désigner l'héritier avec lequel l'opération serait montée et qui aurait la liberté, dès le décès de l'emprunteur principal, de reprendre le remboursement du crédit en cours ou de vendre le bien. La nouvelle loi sur les successions, applicable à partir du 1^{er} janvier 2007, autorise cependant ce type de pacte et assouplit les contraintes liées à la réserve successorale.

¹³ Cf. *Prêteurs sociaux et « prédateurs »*, ANIL, octobre 2001, Habitat Actualité n° 79 et la note de novembre 2000 de l'Ambassade de France aux Etats-Unis consacrée au « développement du crédit *subprime* ».

Le poids de l'assurance décès-invalidité dans le produit net bancaire

Dans une conjoncture très concurrentielle où les marges sur le crédit au logement sont extrêmement réduites, les primes versées par les sociétés d'assurance sont un des éléments essentiels de la rémunération directe des établissements de crédit¹⁴. Dans certains cas, celles-ci peuvent atteindre la moitié de la prime acquittée par l'emprunteur. Rien n'incite les prêteurs à proposer des formules qui permettent de s'en passer. Il arrive que le client qui souscrit une assurance autre que celle proposée par le prêteur se voie appliquer des conditions de taux moins attrayantes. Deux éléments pourraient favoriser un changement d'attitude : le développement actuel du courtage en matière d'assurance emprunteur qui pourrait aboutir à un découplage de la vente du prêt et de celle de l'assurance et donc à une certaine vérité des prix, mais aussi l'apparition de nouveaux intervenants qui verront là un marché prometteur.

¹⁴ Cf. note 5, relative à l'arrêté sur la participation aux bénéfices techniques et financiers des opérations des entreprises d'assurance sur la vie.



Un intérêt inégal des différents types d'établissements

Au demeurant, si les explications données par la profession sont identiques, son intérêt pour ces nouvelles clientèles potentielles est très inégal. Les divers établissements ont des cibles différenciées. La clientèle des jeunes, surtout si leur avenir économique semble prometteur, est activement recherchée, mais l'ensemble des populations qui retiennent notre attention n'intéresse pas particulièrement les banques. Ces dernières préfèrent élargir progressivement leur offre à des catégories nouvelles susceptibles d'être caractérisées et normées. Dès lors qu'une catégorie de population, jusqu'alors écartée, devient suffisamment importante et assez homogène pour se prêter à un traitement normé, elle cesse d'être exclue. Un exemple intéressant est offert par les intérimaires. Devant les difficultés que rencontrait cette catégorie de salariés, l'organisation professionnelle du travail temporaire, le FASTT, a mis au point, avec un établissement spécialisé, une formule innovante de traitement des dossiers. Les grands réseaux ont alors suivi le mouvement en définissant des critères pour ceux qui étaient jusqu'alors hors normes. Ainsi, pour l'un d'entre eux, un travailleur intérimaire qui travaille plus de 35 heures par semaine et perçoit un revenu de plus de 1,7 SMIC mensuel est un client acceptable, qui entre dans les normes d'instruction automatique des dossiers. Les banques ont une « approche client » plus qu'une « approche produit ».

Les prêteurs ne semblent pas considérer que les personnes susceptibles d'emprunter et qui ne peuvent pas avoir recours à l'assurance représentent un marché suffisant pour investir dans la recherche de produits adaptés. Fondamentalement, aux yeux des établissements français, le suivi d'un dossier de succession semble trop complexe et d'une durée trop aléatoire pour justifier d'y consacrer un personnel spécialisé.

Pour les grandes banques de dépôt, les clientèles marginales ne représentent pas les opportunités de croissance les plus prometteuses ; la clientèle des classes moyennes des nouveaux pays émergents est plus attrayante que celle qui nous intéresse. De surcroît, du fait de l'autocensure, la pression dont les banques sont l'objet de la part des ménages atypiques est plus que modérée. La demande provient pour l'essentiel des associations dans le cas des personnes souffrant d'une pathologie grave, des politiques et des pouvoirs publics, qui ont élargi la question à celle des emplois irréguliers en liaison avec les débats sur les nouveaux contrats de travail¹⁵.

Seuls les établissements spécialisés sont réellement intéressés par les clientèles plus risquées ou par des « niches » qu'ils traitent de façon spécifique. Au demeurant, dans la plupart des pays où existent des « *subprime lenders* », ce sont des établissements ad hoc qui se spécialisent dans ce type d'interventions. Deux attitudes existent à cet égard : certains souhaitent adosser cette activité nouvelle sur des dispositifs publics ou bénéficiant de l'onction de l'Etat, d'autres demandent seulement que les blocages qui entravent cette activité soient levés : ils préfèrent pouvoir prendre seuls en charge le problème. Le premier blocage résulte des modalités de détermination du taux d'usure et l'autre de l'insécurité juridique liée à la position de la Cour de cassation. Ces obstacles sont bien réels, comme l'atteste le fait que la plupart des établissements étrangers qui ont tenté de s'installer en France sur ce créneau ont échoué (Abbey National, Woolwich, Citibank ...). En tout état de cause, un texte ne suffira pas pour lever les préventions françaises à l'égard du crédit.

¹⁵ L'ANIL y avait consacré son assemblée générale en décembre 2004.

L'approche des courtiers

L'activité des différents intermédiaires en opérations de banque, réduite aux marges jusque dans les années 90, s'est considérablement développée depuis quelque temps, sans pour autant occuper la même place que dans les pays anglo-saxons où la plupart des prêts sont vendus par des « brokers ». Cette évolution résulte à la fois du développement de l'intermédiation par Internet et de l'exacerbation de la concurrence entre les établissements de crédit. Pour autant, les courtiers n'ont pas délaissé ce qui constituait autrefois leur vocation principale, c'est-à-dire la recherche de crédit pour des clients qui ne trouvent pas aisément d'offre adaptée à leur situation particulière. A défaut d'une indication sur l'efficacité des courtiers, qui pourrait laisser penser que le présent rapport est sans objet, le prospectus publicitaire du plus important d'entre eux offre un éclairage précieux sur la pratique supposée des prêteurs.

Cas Particuliers	Marché	CAFPI
<i>Situation financière particulière</i> <ul style="list-style-type: none"> • Fichage FICP (crédit – carte) • Fichage FCC (chèque) • Impayés, ATD • Commission de surendettement • Dossier précontentieux... 	Refusé	<ul style="list-style-type: none"> • 2 incidents maxi • 4 incidents maxi • 15 000 maxi • sur plan épuré • 4 échéances s /12 mois
<i>Situation professionnelle particulière</i> <ul style="list-style-type: none"> • Indépendants : - 3 ans, professions libérales... • Précaire : CNE, CPE, CDD, intérim, stagiaire fonction publique, intermittent... • Variable : commission, rente, pension, foncier... 	Non	Oui justifiant une régularité de revenus
<i>Situation de santé particulière</i> <ul style="list-style-type: none"> • Refus assurance • Age emprunteur fin de prêt > 75 ans • Surcoût et exclusion • Délégation 	Non Non Difficile Difficile	<ul style="list-style-type: none"> • Assurance facultative • Oui 80 ans et 85 ans avec assurance décès couvrant les 5 dernières années
<i>Situation personnelle particulière</i> <ul style="list-style-type: none"> • Divorce en cours • Succession 	Non Difficile	<ul style="list-style-type: none"> • Oui • Oui
<i>Endettement et durée</i> <ul style="list-style-type: none"> • Endettement > 33 % • Durée de prêt > 20 ans 	Difficile Difficile	<ul style="list-style-type: none"> • Oui 40 % à 45 % suivant ressources • 15- 35 ans

Particularités :

- Bien d'habitation existant situé uniquement en France métropolitaine
- Financement maximum 90 % de la valeur d'expertise (obligatoire)
- Assurance habitation couvrant la valeur de reconstruction obligatoire (intégrée au TAEG)
- Prêt maximum 500.000 €

Pour offrir de tels produits, la CAFPI s'est associée à une banque dont elle est le distributeur exclusif. La Bear Stearns Bank plc - Bearimmo, figure sur la liste des établissements de crédit de la Banque de France, vient de s'installer en France et entend y jouer le rôle d'un « subprime lender ». La CAFPI procède à une analyse complète des dossiers qu'elle transmet à Bearimmo, cette dernière conservant la décision et la responsabilité du prêt. Sont rejetées les demandes des personnes incapables de justifier de

revenus ; en revanche, seraient acceptés les dossiers de personnes ne souhaitant pas souscrire d'assurance décès-invalidité. Dans ce cas, une expertise du gage est exigée, laquelle revient environ à 350 €, ainsi qu'une assurance de ce gage. Bearimmo aurait fait moins de 200 prêts en 2006. Bien que contrainte par le niveau actuel du taux d'usure, elle ferait un effort particulier pour pénétrer le marché, partant d'une analyse du risque produit, mais sans souci du risque de réputation. C'est pourtant un risque bien réel puisqu'il conduit la CAFPI à distribuer ces produits sous une marque spécifique : « CCB / Crédit pour tous ».

Un autre établissement de crédit, nouvel arrivant sur la place, offre, par le biais d'intermédiaires, des produits que les prêteurs installés refusent : il s'agit de la Kutxa Banque, succursale de la Caisse d'épargne du Pays basque espagnol, active dans ce secteur depuis 2001. La Kutxa introduit la pratique espagnole et accepte de consentir des prêts très longs, jusqu'à 50 ans, assortis d'une liberté de modulation des remboursements, dès lors que la valeur de l'emprunt ne dépasse pas 80 % de la valeur du gage. Cependant, aucun plan d'amortissement ne peut prévoir de durée allant au-delà des 75 ans de l'emprunteur. Elle accepte de financer jusqu'à 120 % de la valeur du gage, si l'emprunteur peut apporter une autre garantie réelle ou personnelle. Ces prêts sont des prêts à taux successifs par paliers de 5 ou 10 ans, le taux de chaque palier étant fixé en fonction de l'Euribor du premier jour de la nouvelle période. La Kutxa exige une expertise, d'un coût de 300 à 500 €, qu'elle prend en charge si elle refuse le prêt. Elle propose à tous les emprunteurs une assurance décès-invalidité, mais ne l'exige pas, et se contente d'une renonciation écrite de la part de ceux qui ne souhaitent pas la souscrire. Le risque juridique semble, à ses yeux, un risque parmi d'autres et le risque de réputation lui est encore inconnu.

LES PROPOSITIONS : UNE APPROCHE PLUS ÉQUILIBRÉE DU CRÉDIT AU LOGEMENT

| Définir une approche adaptée aux emprunteurs hors normes

Comme on l'a déjà mentionné, le système français offre actuellement aux accédants à la propriété le crédit le moins cher d'Europe et dans les meilleures conditions de sécurité. Il ne s'agit donc pas de remettre en cause l'économie générale de la filière de crédit, du droit de la protection des consommateurs, ni a fortiori du droit successoral.

C'est pourtant ce que recommandait implicitement un récent rapport remis à la Commission Européenne par le bureau d'études London Economics¹⁶. Aux yeux de ses auteurs, lever les derniers obstacles à la libre prestation en matière de crédit hypothécaire permettrait d'offrir dans tous les pays la gamme complète des produits financiers proposés dans chacun d'entre eux. Mais, si on les suit, ce sont les principaux aspects de la protection du consommateur, et notamment le plafonnement de l'indemnité de remboursement anticipé et du taux d'intérêt, qui constituent les principaux obstacles, et les lever reviendrait à transposer les pratiques du marché britannique. Or les résultats des pratiques anglaises peuvent laisser dubitatif. La facilité d'accès au marché du crédit, son effervescence, le fait que la consommation est soutenue par des crédits adossés à la valeur des logements, le développement de produits très solvabilisateurs mais dangereux, comme les prêts très longs ou même sans amortissement, nourrissent la hausse des prix. Celle-ci réjouit les propriétaires, car elle accroît leur capacité d'emprunt, mais elle rend encore plus difficile l'accès au logement des autres ménages. Le dynamisme de l'offre de crédit est sans effet sur les conditions de logement puisque le niveau de la construction reste dramatiquement insuffisant : les mises en chantier au Royaume-Uni sont environ deux fois inférieures aux nôtres pour une population équivalente. Cela nous rappelle que les facilités financières ne peuvent rien lorsque le blocage de la construction tient à la difficulté de conduire des opérations, quels qu'en soient les motifs : pénurie foncière, règles d'urbanisme ou opposition du voisinage. Pour les mêmes raisons, il ne saurait s'agir de favoriser l'installation en France de « *subprime lenders* » : outre le fait que leurs taux sont très élevés, ils proposent souvent des produits dangereux (in fine ou même à amortissement négatif), et la frontière est difficile à établir entre leur pratique et celle des prêteurs prédateurs.

L'objectif des propositions qui suivent n'est donc pas de développer l'offre de crédit, ni même d'améliorer la solvabilité globale des candidats à l'emprunt, mais de faire en sorte que des catégories particulières qui sont actuellement exclues du crédit au logement, parce qu'elles s'écartent des normes majoritaires, y aient accès.

¹⁶ "The Costs and Benefits of Integration of EU Mortgage Markets", août 2005.

| Privilégier des systèmes simples

Les rapporteurs ont privilégié une approche pragmatique et progressive dans la recherche des solutions. Ils ont exclu celles dont la mise en œuvre exigerait une évolution trop fondamentale de l'attitude française à l'égard du crédit, du risque, voire des successions. A supposer que certaines de ces évolutions soient jugées légitimes, elles ne peuvent être le fait d'un texte sur le crédit hypothécaire. Ce type de propositions est voué à l'échec.

De la même façon, il ne faut pas s'attendre à ce que tous les prêteurs de la place se tournent d'emblée vers ces clientèles nouvelles auxquelles il s'agit de répondre. Les innovations seront d'abord le fait des établissements qui sont déjà intéressés par ces clients, mais qui ne le servent pas pour les raisons évoquées. Il s'agit de compléter l'offre actuelle grâce à une approche nouvelle, pour l'essentiel plus centrée sur le prêt lui-même que sur les espérances fondées sur le client. Ceci doit se faire avec le souci de maintenir le haut niveau de protection du consommateur qui caractérise la France, de prévenir les risques de surendettement, mais aussi d'aléa moral ou de détournement. A terme, l'objectif serait de favoriser une évolution vers une meilleure prise en compte de la valeur du gage dans l'instruction des demandes de prêt.

Le choix a été fait de refuser les systèmes trop compliqués : le risque est grand de voir le coût qui résulte de la complexité administrative d'un système d'aide en annuler le bénéfice.

Aussi s'est-on efforcé de définir des systèmes ouverts plutôt que des procédures réservées à des catégories déterminées d'ayants droit, dont on s'épuiserait à définir les limites pour ensuite établir la liste des exceptions. Ont ainsi été écartées les formules destinées aux seuls ménages dont les revenus sont instables ou d'appréciation difficile : définition, mise en œuvre et contrôle seraient l'occasion de contestation permanente.



Solutions écartées

Les auteurs ont examiné les différentes formules évoquées par les personnes qu'ils ont consultées. Ont été écartées les solutions, à leurs yeux, inadaptées, mais aussi celles qui supposent des réformes qu'il n'est pas présentement possible de conduire ; figure dans cette catégorie tout ce qui concerne les modalités de tarification du crédit.

| Pacte comissoire et voie parée

Le pacte comissoire est un moyen juridique qui permet au prêteur, en cas de défaillance de l'emprunteur, de se voir transférer directement la propriété du gage, de façon rapide et surtout en évitant l'intervention du juge. Ces solutions sont parfois évoquées mais les établissements de crédit ne souhaitent pas échanger le statut de créancier d'un emprunteur défaillant pour celui de bailleur d'un locataire en impayé, ce qui résulterait du pacte comissoire.

La voie parée permet de vendre le gage de l'emprunteur défaillant, également sans intervention du juge, mais la vente peut intervenir sans que le logement soit nécessairement libéré.

| Garantie de relogement

Dans le même esprit, la garantie de relogement est souvent présentée comme un moyen de sécuriser les accédants qui serait également propre à faciliter la récupération du gage. Cette formule est séduisante, mais personne ne parvient à lui donner une force juridique, même si les prêteurs proches du monde HLM ont moins de difficulté à la mettre en œuvre. Il reste que les règles d'attribution des logements HLM ne peuvent être bousculées au profit des accédants malheureux.

Pour donner le temps au débiteur en impayé de trouver une solution de logement, certains proposent d'allonger, dans des cas déterminés, le délai de restitution du logement. Mais qu'en sera-t-il à l'issue de ce délai allongé si le logement n'est pas libéré ?

Une solution, pratiquée dans les années 80, le RAPAPLA, consistait à maintenir dans les lieux l'accédant au prix d'un changement de statut ; c'était la plus avantageuse pour l'accédant et elle s'est révélée très utile dans la période 1986 -1990 pour les sinistrés des PAP, mais elle ne peut pas être contractuelle et prévue dès l'origine de l'opération, car elle se prêterait à la critique d'offrir à certains ménages le moyen de se faire construire un logement locatif social.

| Formule assurantielle

Les formules de type assurantielle, comme celles qui visent à couvrir les pertes des accédants en cas de revente, ne répondent pas non plus au problème spécifique qui est posé. En effet, la mise en jeu de l'assurance est toujours conditionnée par la survenance d'un événement à la fois indépendant de la volonté de l'assuré et contrôlable ; or, s'agissant de revenus dont la caractéristique est d'être irréguliers, leur baisse ne saurait constituer un fait générateur.

A fortiori, une baisse de revenus sera d'autant plus difficile à évaluer que les revenus eux-mêmes ne sont pas documentés. De surcroît, le juge, s'il est saisi par l'emprunteur, verra dans la référence à une baisse de revenu un motif pour se prononcer sur la façon dont l'établissement de crédit a procédé à l'examen des revenus lors de la demande de prêt.

| Permettre la tarification des coûts

Pour permettre aux établissements de crédit de tenir compte des risques élevés et du coût exceptionnel lié à l'instruction ou à la gestion de certains dossiers, une solution consisterait à modifier la définition du TAEG. Cette réforme ne peut être entreprise indépendamment des décisions prises au niveau européen sur le crédit hypothécaire. Le mode de calcul du taux d'usure dépend, lui, de la loi française.

Moderniser le TAEG

Le souci d'informer le plus complètement possible le consommateur a conduit le législateur français à définir l'assiette du TAEG de façon très large : destiné à permettre au particulier de comparer les conditions offertes par divers établissements de crédit, il ne permet pas d'atteindre ce but. La totalité des éléments pris en compte n'est en effet connue que lors de l'émission de l'offre de prêt. Or, si la plupart des particuliers consultent plusieurs banques, ils ne sollicitent en général qu'une, au mieux deux offres de prêt. Leur décision est donc fondée sur le seul taux nominal, souvent hors frais de dossier, bien qu'il soit théoriquement interdit au prêteur de communiquer sur celui-ci. De surcroît, les prestations accessoires au contrat de prêt, dont le coût est intégré au TAEG, ne sont pas homogènes. Le coût d'une assurance décès-invalidité varie très logiquement avec les garanties qu'elle offre, de sorte que la comparaison des taux de deux prêts assortis d'assurances différentes obscurcit plutôt qu'elle n'éclaire le choix. La définition du TAEG gagnerait donc à être plus étroite. Mais l'équilibre est difficile à trouver et une telle réforme ne peut être conduite sans tenir compte des discussions en cours à Bruxelles¹⁷. C'est en effet l'une des difficultés à l'adoption d'une définition unique du TAEG au sein de l'espace européen : il s'agit à la fois d'améliorer l'information et la protection du consommateur et de définir les conditions d'une concurrence équitable entre les différents établissements prêteurs des pays membres. La réalisation de cet objectif se heurte notamment à la diversité des pratiques en matière de crédit. Le souci de l'information du consommateur incite au choix d'une méthode lui garantissant la connaissance du coût total de son opération d'emprunt ; ceci milite en faveur d'une définition « large » du TAEG prenant en compte la totalité des frais liés à l'emprunt. A l'inverse, l'impératif d'une concurrence équitable exige une unité de mesure commune. La comparaison doit se faire sur les données les plus homogènes possible¹⁸.

Dans l'attente d'une réforme européenne, la formule actuelle interdit de consentir des prêts dès lors qu'une des prestations annexes est d'un coût trop supérieur à la moyenne, car le TAEG vient buter sur le taux d'usure. Une première étape consiste donc à changer la façon dont est déterminé le taux d'usure.

¹⁷ Cf. Bernard Vorms : "L'expression du taux effectif global en matière de crédit hypothécaire dans les pays membres de la communauté européenne ", étude conduite à la demande du Service Politique des Consommateurs de la Commission des Communautés Européennes, juin 1993.

¹⁸ La distinction faite par les instances européennes entre crédit hypothécaire et crédit à la consommation risque d'avoir pour effet d'imposer un traitement différent pour les prêts hypothécaires et les prêts au logement cautionnés qui sont une spécificité française.

Réformer les modalités de calcul du taux d'usure

Le plafonnement légal du taux des prêts, c'est-à-dire la définition d'un taux d'usure, est une mesure utile et qu'il n'est pas souhaitable de remettre en cause dans son principe. En revanche, les modalités actuelles de sa détermination sont un facteur d'exclusion : elles interdisent d'emprunter à ceux dont les opérations devraient donner lieu à une tarification sensiblement plus élevée que la moyenne ; qui plus est, ce facteur joue d'autant plus que les taux sont bas et la conjoncture favorable à l'accession.

En effet, dans une telle situation, la réglementation du taux de l'usure introduit une contrainte forte : elle précise que le taux appliqué ne peut être supérieur de plus du tiers à la moyenne des taux pratiqués sur le marché pour les crédits de même catégorie. Cela interdit de répercuter dans les taux le coût lié à un risque particulièrement élevé, des frais d'instruction supplémentaires ou des prestations annexes plus chères. Il serait préférable et plus logique, comme l'a proposé le rapport d'enquête sur l'hypothèque et le crédit hypothécaire¹⁹, de fixer une marge en nombre de points, par exemple 3 points de pourcentage, la base restant celle de la moyenne des taux pratiqués. En effet, le coût d'une prestation ou d'un risque supplémentaire est indépendant du niveau général des taux. Une telle réforme serait de nature législative (art. L. 313-3 du Code de la Consommation). Il reste que cette modification ne rencontre pas l'accord des associations de consommateurs consultées par les rapporteurs.

| Externaliser l'analyse du risque

S'agissant par définition d'emprunteurs atypiques, il n'est pas possible de définir des normes très précises dont le respect assurerait le prêteur qu'il ne supportera aucune conséquence en cas d'échec. La seule possibilité consisterait à ce que l'accord du crédit soit donné, préalablement à l'offre de crédit, par l'instance qui le garantit. Ce sont des formules très lourdes, praticables pour des crédits, industriels ou d'équipement, de montants très élevés, mais évidemment inadaptées pour l'accession à la propriété.

| Externaliser la gestion du contentieux

Une autre voie consisterait à libérer les établissements de crédit de la gestion des sinistres et de la récupération du gage et de confier cette mission à un organisme qui agirait comme les sociétés de caution. La SGFGAS pourrait-elle jouer ce rôle ? Hormis le fait qu'elle n'a pas été conçue pour cela, ce n'est pas ce que demandent les établissements de crédit.

En revanche, une formule de ce type peut être envisagée, appuyée sur les établissements de caution, pour les emprunteurs n'ayant pas accès à l'assurance décès-invalidité.

¹⁹ Nicolas JACHIET, Valérie CHAMPAGNE, Pierre-Alain de MALLERAY, Joëlle BOURQUARD, Christine ROSTAND, Inspection générale des finances, Inspection générale des services judiciaires ; <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/044000625/index.shtml>.

| Voie spécifique vers l'accession

Peut-on définir un processus d'accession spécifique qui aurait pour vertu d'être progressif, souple, voire réversible, pour répondre aux contraintes particulières des populations que l'on veut desservir ?

Ce type de montage est souvent séduisant, mais son efficacité tient essentiellement aux aides financières auxquelles il ouvre droit et qui sont justifiées par le fait qu'il s'adresse à des populations à revenus modestes. Il n'existe pas de formule juridique magique qui puisse exonérer l'accédant des conséquences de sa défaillance, sauf si celle-ci résulte d'un événement assurable. A l'inverse, la complexité de ce type de dispositif a un coût qui vient peser sur celui du projet.

| Le fichier positif

Dans les pays où ils existent, les fichiers positifs permettent aux établissements de crédit d'apprécier la fiabilité des demandeurs de crédit, en se fondant sur la façon dont ceux-ci se sont acquittés de leurs engagements passés et de connaître le niveau exact de leur endettement en cours. A partir des données rassemblées, une note est attribuée à chaque personne privée ; cette note joue un rôle essentiel dans l'accès au crédit et dans les exigences des prêteurs. Ainsi une mauvaise référence peut interdire d'emprunter, alors qu'une note moyenne peut se traduire par l'exigence d'un apport personnel plus élevé.

Sur ce dernier aspect, le fichier des incidents de paiement de la Banque de France, dont la formule est proche du dispositif danois, offre déjà une information utile puisque les prêteurs sont contraints d'y faire figurer tous les emprunteurs ayant connu deux incidents cumulés ou successifs. L'expérience montre que les fichiers positifs, parfois présentés comme des instruments de lutte contre le surendettement, constituent surtout des instruments d'approfondissement du marché à la disposition de ceux des établissements prêteurs qui ne disposent ni des comptes de leurs clients, ni de scores très élaborés. S'agissant de candidats à l'emprunt qui ne disposent pas de revenus réguliers ou qui éprouvent des difficultés à obtenir une assurance décès-invalidité, les fichiers positifs ne seraient d'aucune aide puisque le motif qui leur interdit l'accès au crédit est sans lien avec leur comportement financier passé. Ils présentent en outre des risques élevés pour la protection de la vie privée.

| Contraindre les établissements en définissant des quotas de prêts normés

Peut-on s'inspirer de la logique suivie par les Etats-Unis, qui consiste à imposer aux banquiers des contraintes quantifiées ? Ainsi, par le biais des GSE, le gouvernement exige que chaque banque consacre une proportion définie des prêts qu'elle accorde à des quartiers déterminés, à des minorités ethniques ou à des ménages monoparentaux. Cela présente l'avantage d'objectiver les priorités de l'Etat.

Une telle formule, qui représenterait un changement considérable par rapport à la pratique actuelle, pourrait se concevoir pour favoriser les prêts dans des zones définies mais ne permettrait pas de répondre aux difficultés des emprunteurs atypiques, ceux-ci ne constituant pas une population homogène.

| Fiducie et trust

Les particularités du droit successoral français, et notamment la protection des héritiers réservataires, interdisent d'emprunter en indiquant à l'établissement de crédit lequel de ses héritiers, sauf s'il est co-emprunteur, héritera du logement et sera l'interlocuteur unique en cas de décès avant amortissement total du prêt. En tout état de cause, même dans les pays anglo-saxons, le recours au trust ne concerne que les très gros patrimoines, dont il s'agit d'organiser la transmission en minimisant le prélèvement fiscal. Il ne s'agit jamais de faciliter l'emprunt de ménages se situant dans la moyenne des revenus.

▼

Revenus instables : le Prêt Sécurisé à l'Accession à la Propriété

| Une meilleure prise en compte de la valeur du gage

Peut-on envisager de mettre au point un contrat « nommé » mentionnant explicitement le fait qu'il n'a pas été possible de s'assurer de la régularité des revenus de l'emprunteur dans l'instruction de la demande de prêt ? Il s'agirait d'éviter à ceux qui acceptent de prêter dans ces conditions de courir le risque de voir le juge les condamner pour défaut de mise en garde. Il faudrait pour cela que le prêteur apporte une véritable contrepartie : une simple information de l'emprunteur risquerait fort d'être considérée par le juge comme une tentative de s'exonérer des conséquences de l'article 1147 du Code civil et de celles de la jurisprudence de la Cour de cassation.

En revanche, cette contrepartie sera réelle dès lors que l'on apportera une garantie supplémentaire à l'emprunteur. Nous proposons que ce soit dans le cadre du FGAS. Ainsi pourrait être établi par la loi un régime contractuel spécifique destiné au cas particulier du « Prêt sécurisé d'accession à la propriété » garanti par le FGAS, qui est examiné plus loin. A terme, cette première expérience pourra être élargie en dehors de la sphère des prêts sociaux, si les établissements de crédit trouvent une autre forme de garantie externe.

Redonner de l'importance à la valeur du gage dans la décision d'octroi de crédit, comme cela se passe dans la plupart des pays, suppose qu'en cas de défaillance le gage puisse être réalisé plus facilement. Il faut pour cela que le prêteur soit assuré de récupérer rapidement le logement et qu'il puisse le vendre libre d'occupant, en réduisant le risque juridique et sans mettre à mal sa réputation. Le FGAS, dans sa nouvelle configuration, peut y contribuer.

Comme on l'a vu précédemment, à la différence de ce que l'on peut observer dans d'autres pays, le souci de préserver le logement du débiteur défaillant ou de ses héritiers, conjoint survivant ou enfants, pèse en partie sur le prêteur. Personne n'imagine que cette approche, typiquement française, puisse être remise en cause par la seule vertu d'un nouveau texte sur le contrat de prêt hypothécaire. En conséquence, l'objectif est de parvenir à ce que la libération du gage intervienne plus rapidement et de façon non conflictuelle. L'absence de conflit permet de vendre le bien dans de meilleures conditions, donc à meilleur prix, au profit de l'accédant, tout en préservant l'image du prêteur. C'est assurément l'intérêt du prêteur : les études conduites aux Etats-Unis ont montré que les politiques dites de « *mitigation* », mises en place pour le traitement des défaillances, avaient été plus efficaces que les méthodes de sélection des risques par « *scoring* » et les GSE, sont très actives dans la mise au point de nouvelles méthodes de traitement des défaillances²⁰. C'est également l'intérêt des pouvoirs publics, surtout lorsqu'ils sont parties prenantes dans des dispositifs de garantie comme le FGAS, mais c'est surtout l'emprunteur qui en bénéficierait. La difficulté vient de ce que la situation d'échec dans laquelle se trouve celui qui doit renoncer à son projet ne favorise pas une évaluation rationnelle des différentes options. Le dispositif proposé doit également créer les conditions pour que l'accédant qui ne peut conduire son projet à son terme soit en mesure de prendre les décisions les plus avantageuses pour lui sans se considérer comme en conflit avec le prêteur.

²⁰ Cf notamment : <http://www.occ.treas.gov/cdd/spring06b/cd/gsesusetech.htm>.

A nos yeux, la seule solution compatible avec la pratique actuelle consiste à intéresser le particulier à la libération des lieux en lui apportant une garantie qui limite sa perte éventuelle. La mise en jeu de cette garantie serait conditionnée par la libération volontaire des lieux. Cette incitation financière pourrait en outre l'aider à se reloger.

| Encourager les règlements amiables

Dès lors que l'échec est irréversible, toutes les parties gagnent donc à ce que le dénouement soit rapide (si la situation n'est pas définitivement compromise, le mécanisme d'indemnisation des sinistres provisoires du FGAS entre en jeu). Une vente amiable, rapidement conduite est toujours avantageuse ; encore faut-il que l'emprunteur le perçoive. Or rien dans le système actuel ne va dans ce sens. Lorsque le produit de la vente ne suffit pas à éteindre la créance, l'intervention du FGAS indemnise le prêteur en couvrant sa perte finale. En revanche, dans ce cas, l'emprunteur ne récupère rien, quel qu'ait été le montant de son apport personnel ou de ses remboursements. De ce fait, celui qui se sera acquitté de ses obligations pendant plusieurs années perdra plus qu'un mauvais payeur. De la même façon, il supportera pleinement les conséquences d'une éventuelle baisse du prix de son logement, générale ou localisée, alors que, dans toutes les hypothèses, le prêteur voit sa créance couverte par le FGAS. Passé le seuil de la valeur propre nette négative, l'emprunteur n'a plus aucun intérêt à rembourser le moindre euro, ni à faciliter le dénouement de l'opération.

Pour faciliter un relogement rapide de l'accédant qui se trouve dans l'incapacité de mener son projet à son terme tout en l'intéressant à la libération des lieux, une solution est de faire intervenir la garantie du FGAS, non seulement sur la créance du prêteur, mais aussi sur une récupération de 50 % de l'apport personnel.

Une première question se pose : cette solution doit-elle être proposée à tous les titulaires de PAS ou seulement à ceux qui n'offrent pas, aux yeux de l'établissement de crédit, des garanties suffisantes relativement à l'appréciation et à la régularité de leur revenus ? Par souci de simplicité, le système doit pouvoir être proposé par l'établissement de crédit à tous les accédants. Il est en effet impossible de délimiter précisément une population d'ayants droit. Il s'agit par construction de ménages hors normes, qui correspondent à des situations à la fois instables et très diverses. La question n'est donc pas de savoir si le système doit être proposé à tous mais s'il doit leur être imposé.

La première solution consiste donc à l'imposer sous la forme d'une évolution générale du PAS, qui deviendrait ainsi le **prêt sécurisé d'accession à la propriété**. Elle offre l'avantage de la simplicité mais présente toutefois l'inconvénient de priver les bénéficiaires actuels (les « insiders ») d'une possibilité de recours en justice avec comme seule contrepartie une indemnisation très faible lorsqu'ils ont peu d'apport personnel, ce qui est majoritairement le cas (cf graphique 3 page 46). A l'inverse, dès lors que le système du PSAP serait optionnel, cet inconvénient disparaîtrait : il pourrait être proposé aux emprunteurs auquel leur profil permet actuellement de bénéficier d'un accès au crédit, libre à eux de rester dans le cadre du PAS ou d'opter pour le PSAP. Quant aux dossiers que les prêteurs sont actuellement amenés à refuser, certains d'entre eux pourraient être désormais être acceptés mais dans le seul cadre du PSAP. L'établissement de crédit, comme pour tous les prêts, resterait seul responsable de l'instruction de la demande, de l'appréciation du risque et de sa tarification.

En revanche, faire évoluer le PAS ou introduire avec le PSAP une sous-catégorie de PAS, c'est une décision qui revient aux pouvoirs publics.

Les auteurs se sont également interrogés sur l'opportunité de faire porter cette garantie sur l'apport personnel ou sur l'ensemble de la mise de fonds de l'emprunteur, apport personnel d'origine plus capital amorti ? L'instruction d'une demande de prêt émanant d'emprunteurs qui ne peuvent justifier de revenus réguliers doit logiquement adopter une approche plus fondée sur la valeur du bien ; celle-ci suppose donc que l'opération comprenne dès l'origine un apport personnel minimum, dont il appartient à l'établissement prêteur de déterminer le niveau. La voie qui aurait consisté à prendre en compte l'ensemble de la mise de fonds de l'emprunteur, apport personnel²¹ plus capital amorti, outre qu'elle serait d'un coût plus élevé, même s'il reste modéré (voir simulations ci-dessous), aurait présenté comme avantage, aux yeux de certains, d'inciter dans tous les cas à la vente amiable.

Cette restitution interviendrait à la condition expresse que l'emprunteur accepte de procéder à la vente amiable à la première demande de l'établissement créancier. Les modalités de la vente seraient soumises à l'accord de l'établissement pour éviter tout risque de fraude. Le paramétrage du dispositif doit donc être établi de telle sorte qu'en cas de défaillance et de perte sur revente, le FGAS indemnise la perte actuarielle du banquier compte tenu de cette restitution faite à l'accédant. L'opération ne doit pas être vue de façon statique : la perspective de récupérer une partie de son apport personnel incitera le particulier à une vente amiable rapide, ce qui devrait réduire le montant de l'impayé, la perte sur revente et le coût pour les prêteurs de la gestion du contentieux.

De plus, la somme restituée peut être utilisée au relogement de l'accédant. De la sorte, le FGAS qui, dans son intervention la mieux connue du public, se limite à garantir le prêteur, contribuerait directement à la sécurité financière de l'accédant en garantissant en partie l'apport initial qu'il a risqué dans l'opération.

La logique voudrait qu'en soient exclus tous ceux qui interrompent leur opération alors même que leur situation financière leur permettrait de la poursuivre. Il s'agit d'éviter les phénomènes d'aléa moral et les coûts supplémentaires qu'ils génèreraient. Un facteur déclenchant doit donc être défini. Il ne peut s'agir de la seule baisse de revenu pour le motif même que ce dispositif est destiné à faciliter l'accès au crédit de ceux dont les revenus ne sont ni réguliers, ni assurés. La solution selon nous consiste à n'accorder la garantie qu'aux emprunteurs de bonne foi, c'est-à-dire ceux dont la capacité de remboursement apparaît fortement et durablement compromise. Saisi par un emprunteur d'une demande de faire jouer la garantie, le prêteur peut soit accepter, soit, s'il estime la demande non fondée, soumettre le cas à la SGFGAS qui l'autorise à refuser, avec l'accord nécessaire des Commissaires du gouvernement. Ce système, qui fonctionnerait un peu à l'image du comité des cas sociaux du Fonds de Garantie des PAP, permettrait de dégager progressivement une jurisprudence, définissant la bonne foi, c'est-à-dire les ayants droit à la garantie.

Une première négociation entre les établissements de crédit et l'Etat doit permettre de préciser les contours de la recevabilité des demandes. A cet égard, la sécurisation des parcours des accédants constituerait une contrepartie légitime à l'aide de la collectivité au fonctionnement du nouveau FGAS. Les établissements sont légitimement attachés à la garantie de dernière instance que l'Etat apporte au dispositif. Celle-ci améliore leurs conditions de refinancement sur les marchés. L'objectif est de garantir la régularité de l'accès au crédit des ménages modestes si l'offre de crédit vient à se resserrer. Toutefois

²¹ Il va sans dire qu'il doit s'agir de l'apport personnel stricto sensu, c'est-à-dire frais de mutation non compris.

dans les périodes où les liquidités abondent, comme celle qui prévaut depuis la création du FGAS, le dispositif influe peu sur les critères d'acceptation des demandes de crédit des particuliers. Le FGAS, en facilitant l'accès au crédit des ménages à revenus instables, serait donc parfaitement dans son rôle.

Il convient enfin de noter que ce système ne peut absolument pas être assimilé à une assurance revente : celle-ci porte sur la différence entre coût d'opération et produit de la revente et celle-là entre capital restant dû et produit de la vente.

La réforme législative nécessaire

Pour qu'un tel dispositif puisse être mis en œuvre, il faut que les établissements de crédit soient à l'abri de la décision d'un juge mettant en cause l'accord de prêt, risque juridique qui résulte de la jurisprudence de la Cour de cassation mentionnée plus haut. Pour écarter ce risque, un régime contractuel spécifique doit être organisé par la loi. Il devra prévoir une identification du contrat :

- mention que le crédit est accordé en fonction de la valeur du bien et du dispositif de sécurisation de l'apport personnel par le FGAS ;
- avertissement qu'en cas de manquement de l'emprunteur à son obligation de remboursement, le bien pourra être vendu à l'initiative du créancier (un visa spécial de cette clause par l'emprunteur pourrait être prévu) ;
- mention que la responsabilité du prêteur ne pourra être engagée au titre d'une appréciation insuffisante des revenus futurs de l'emprunteur.

Les avis des experts consultés sont partagés : certains pensent que ce texte aurait sa place dans le Code de la construction et de l'habitation, avec ceux qui concernent les prêts réglementés, d'autres qu'il pourrait prendre la forme d'une nouvelle section du Code de la consommation, partie législative, chapitre II (crédits immobiliers) :

Section 6 – Contrat de crédit hypothécaire sécurisé

Premier article : « Le contrat de crédit hypothécaire sécurisé est un prêt immobilier garanti par une hypothèque finançant l'acquisition ou la construction d'un immeuble destiné à constituer la résidence principale de l'emprunteur. Il est assorti d'un dispositif spécifique de sécurisation applicable en cas d'une défaillance de l'emprunteur dont la cause ne lui est pas imputable et entrant dans le cadre de la garantie visée à l'article L. 312-1 du Code de la Construction et de l'Habitation. »

Deuxième article : « Pour autoriser ce crédit, le prêteur prend en compte la capacité de la valeur libre d'occupation de l'immeuble financé à permettre le remboursement du prêt en cas de défaillance éventuelle de l'emprunteur.

Le prêteur est tenu de mentionner dans l'offre de crédit que :

- *l'emprunteur devra, pour bénéficier de l'ensemble du dispositif spécifique de sécurisation précité, procéder à la vente de l'immeuble financé libre de toute occupation, dans les conditions et dans le délai réglementairement prévus (ou contractuellement convenus) ;*
- *à défaut, à l'expiration de ce délai, le prêteur sera fondé à poursuivre la vente de l'immeuble dans les formes légalement en vigueur. »*

Troisième article : « La responsabilité du prêteur qui aura accordé un crédit hypothécaire sécurisé dans les conditions de la présente section ne pourra être engagée au titre du préjudice que pourrait subir l'emprunteur dans le cadre du remboursement de son prêt du fait de l'évolution de ses ressources ».

Un système encadré et peu coûteux

Le système du FGAS et l'existence d'un malus préviennent la pratique de prêteurs indéliques. On sait que les lois destinées à combattre les « *predatory lenders* » aux Etats-Unis sont ciblées sur la pratique des établissements accordant des prêts hypothécaires destinés à financer des dépenses de consommation, au seul vu de la valeur du gage et sans souci de la capacité de remboursement de l'emprunteur. Ce type de comportement est ici écarté : il s'agit d'accédants empruntant pour financer leur logement et le risque global assumé par chaque prêteur est limité par le mécanisme du malus. Ainsi encadré, ce mode de traitement des défaillances devrait s'avérer favorable à l'emprunteur, sans entraîner de surcoût, ni pour le prêteur, ni pour les fonds publics, comme le montrent les évaluations qui suivent.

Le coût du dispositif : approche individuelle

De nombreux paramètres entrent en ligne de compte : les données sur l'opération et son financement, la date de survenue du sinistre, l'évolution des prix et l'écart de prix selon les conditions de la vente.

Une première approche du coût peut procéder de l'examen de cas-types simplifiés, dans lesquels on fixe le niveau des prix et la date du sinistre. On se situe donc dans une période de prix stables et l'on considère une opération dont les caractéristiques sont les suivantes :

- montant de l'opération : 120 000 €
- défaut de paiement en année 4, revente qui produit 100 000 € dans le cas d'une vente amiable en année 5 ou 70 000 € en année 6 dans le cas d'un déroulement en conflictuel (ces ordres de grandeur résultent des informations fournies par plusieurs établissements de crédit),
- emprunt à 5 % (taux fixe) sur 20 ans.

Exemple 1 : Emprunteur « conforme »

- . Emprunt = 120 000 € (pas d'apport)
- . Dette estimée de l'emprunteur : CRD en année 4 + un an d'impayé = 115 000 €
- . Perte sur revente prise en charge par le FGAS :
 - 15 000 € « en amiable »,
 - 50 000 € « en conflictuel », en tenant compte d'une année supplémentaire d'impayé (durée minimum) de la dette.

Exemple 2 : Emprunteur atypique, « prêt sécurisé à l'accession à la propriété » (restitution de 50 % de l'apport)

- . Apport de 20 % = 24 000 €
 - . Emprunt = 96 000 €
 - . Dette estimée de l'emprunteur, CRD en année 4 + un an d'impayé = 92 000 €
- Le produit de la vente amiable et précoce est supérieur de 8 000 € à la créance de l'établissement.

Celui-ci rend à l'accédant 12 000 €, dont 4 000 € sont pris en charge par le FGAS.

Exemple 2 bis : Emprunteur atypique, « prêt sécurisé à l'accession à la propriété » (restitution de 50 % de l'apport et du capital amorti)

Les hypothèses sont les mêmes que dans l'exemple 2.

La seule différence est que l'établissement rend à l'accédant 20 000 € (12 000 € + 8 000 € correspondant à la moitié des 16 000 € amortis en 4 ans), ce qui porte à 12 000 € la prise

en charge par le FGAS. Dans l'hypothèse où l'accédant refuserait la procédure amiable et renoncerait de ce fait à la restitution de 50 % de son apport initial ou global, sa dette se trouverait portée à 100 000 € (en tenant compte d'une année d'impayés supplémentaire) et la perte de l'établissement indemnisée par la SGFGAS à 30 000 €.

L'exemple qui précède est destiné à illustrer la logique du dispositif. Il reste que les auteurs se sont efforcés de tester des hypothèses limites et qu'ils n'ont pas identifié d'effets pervers. De la même façon, il semble que dans la plupart des hypothèses retenues, le coût du système soit moins élevé pour les banques et pour l'Etat que la formule actuelle, dès lors que la comparaison intègre la différence de rendement entre vente amiable précoce et vente judiciaire tardive.

Simulation fondée sur les sinistres indemnisés par le FGAS

Les auteurs ont demandé à la SGFGAS de tester leurs hypothèses sur les sinistres effectivement indemnisés par le FGAS. Ceux-ci sont évidemment peu nombreux, la hausse des prix ayant été continue depuis la création de ce dernier. Le traitement a été fait sur la base de 815 sinistres dont seulement 116 en vente amiable et 53 en vente judiciaire ont pu être exploités. Deux scénarii ont été étudiés. Pour le premier, on considère les seules ventes judiciaires et on fait une estimation de ce qu'aurait été le résultat de la vente si celle-ci avait été amiable au lieu de judiciaire. Le second correspondant à un cas extrême (du type « stress-test ») et consiste à supposer qu'il y a une chute de 45 % du prix des actifs immobiliers entre le début de l'opération et le moment de la vente (qu'on soit en vente amiable ou pas).

L'hypothèse 1, privilégiée par les auteurs, correspond au cas où la garantie porte sur 50 % de l'apport personnel et l'hypothèse 2 est celle où cette garantie porte sur l'ensemble de la mise de fonds de l'emprunteur, apport personnel d'origine plus capital amorti.

Scénario 1

On applique à la vente réelle (suite à vente judiciaire) le ratio R suivant :

$$R = \frac{\text{Moyenne sur ventes amiables de (vente/montant d'opération)}}{\text{Moyenne sur ventes judiciaires de (vente/montant d'opération)}}$$

On obtient un ratio de 1,47, ce qui est proche de l'estimation retenue dans le paragraphe précédent « le coût du dispositif : approche individuelle ».

Il faut cependant tenir compte du fait que les frais qui viennent s'imputer sur le produit de la vente sont plus importants en vente amiable qu'en vente judiciaire. Il a donc été jugé préférable de conduire une deuxième étape d'estimation des recouvrés sur vente amiable à substituer aux recouvrés réellement constatés sur ventes judiciaires en travaillant de la même façon que précédemment mais à partir d'un ratio R' calculé de la façon suivante :

$$R' = \frac{\text{Moyenne sur ventes amiables de (recouvré sur vente/montant d'opération)}}{\text{Moyenne sur ventes judiciaires de (recouvré sur vente/montant d'opération)}}$$

Le ratio précédent est alors égal à 1,44.

On a ensuite simulé les nouveaux montants à prendre en charge par le FGAS selon les deux hypothèses examinées dans ce rapport.

Hypothèse 1 :

Nouvelle prise en charge (FGAS) = ancienne prise en charge – (recouvré estimé sur vente amiable estimé – recouvré sur vente judiciaire constaté) + 50 % de l'apport personnel initial - un an d'intérêt sur le capital restant dû total (PAS + éventuel PTZ).

Sachant que :

- l'apport personnel est renseigné dans la base de sinistres ;
- le capital restant dû est estimé au moment où la situation de remboursement est considérée comme durablement compromise. Le taux d'intérêt annuel appliqué au capital restant dû est égal au taux nominal augmenté d'une marge de 3 % en ce qui concerne les PAS et au taux plafond à la date d'émission du PAS pour le PTZ.

Hypothèse 2 :

C'est une hypothèse plus coûteuse au niveau de l'indemnisation FGAS puisque l'emprunteur est censé récupérer non seulement 50 % de l'apport personnel mais aussi 50 % du capital déjà remboursé, qui est obtenu en faisant la différence entre le montant prêté initial et le capital restant dû total calculé au moment de l'inscription au FICP.

Le deuxième scénario correspondant à un cas extrême (du type « stress-test ») consiste à supposer qu'il y a une chute de 45 % du prix des actifs immobiliers entre le début de l'opération et le moment de la vente (qu'on soit en vente amiable ou pas). Ce scénario conduit à ajouter le différentiel entre le prix de vente constaté et le prix de la vente ainsi estimé (45 % du prix de départ) aux résultats obtenus dans les deux hypothèses puisque ce différentiel représente un manque à gagner que l'indemnisation par le FGAS devra prendre en charge.

Les résultats sont les suivants :

Montant moyen de prise en charge (par sinistre)	Situation actuelle	Situation projetée	
		H1	H2
1er scénario : (contexte économique inchangé)	28 503 €	7 186 €	8 612 €
2ème scénario : baisse des actifs immobiliers	40 064 €	37 210 €	38 635 €

On constate un effet bénéfique en cas de contexte économique inchangé essentiellement dû à l'impact des meilleures conditions de vente (+ 18 463 € en moyenne). En revanche, en cas de crise, l'impact est faiblement positif pour le FGAS, grâce à l'« économie » d'un an d'intérêts de retard (6 136 € en moyenne), mais il reste très bénéfique pour l'accédant.

Le coût global de la réforme

Le coût d'une génération de prêts PSAP peut être évalué et comparé au coût d'une génération de prêts PAS. Cette estimation repose notamment sur deux paramètres comportementaux dont il est difficile de préjuger avec précision dans un contexte de baisse des prix (seul contexte dans lequel la garantie est amenée à intervenir de manière généralisée). Il s'agit, premièrement, de la proportion de contentieux qui se résolvent « spontanément » par des ventes amiables et, deuxièmement, de la proportion des ventes judiciaires spontanées qui se transformeront en ventes amiables sous l'effet de la garantie

donnée à l'accédant par le PSAP. Pour chacun de ces paramètres, trois hypothèses sont prises : H1 à H3 pour la proportion de ventes amiables (respectivement 67 %, 50 % et 33 %) ; H'1 à H'3 pour la proportion de conversion des ventes judiciaires en ventes amiables (respectivement 67 %, 50 % et 33 %).

Les différents scénarios d'évolution des prix considérés sont les suivants :

- calme plat (prix nominaux constants) ;
- baisse progressive (baisse de 25 % sur 5 ans des prix nominaux, la baisse débutant en année 1, 6 ou 11 ; en dehors de la période de baisse, les prix nominaux sont constants) ;
- baisse brutale (baisse de 25 % sur un an des prix nominaux, la baisse débutant en année 1, 6 ou 11 ; en dehors de la période de baisse, les prix nominaux sont constants).

Les autres hypothèses de modélisation retenues sont les suivantes :

- le nombre d'opérations concernées est de 60 000 par an pour les PAS (insiders) et 10 000 de plus pour les PSAP (outsiders) ;
- les caractéristiques des opérations sont les suivantes : le montant de l'opération est de 120 000 €, avec un taux d'apport personnel de 5 % (insiders) ou 15 % (outsiders) ; le prêt est au taux fixe de 5 % sur 20 ans ;
- les paramètres de sinistralité sont les suivants : taux flat, en effectifs, de 4 % pour les insiders et de 6 % pour les outsiders²²; la sinistralité est concentrée autour de la 7^e année du prêt ;
- sous l'hypothèse que la garantie PSAP est limitée aux ménages ayant connu un sinistre, on suppose que 10 % des ménages mobiles font l'objet d'un aléa moral et se mettent en sinistre (qui se solde par une vente amiable) pour profiter de la garantie PSAP ; le taux de mobilité annuel des accédants est pris égal à 2 % pour les insiders et 3 % pour les outsiders (soit respectivement des taux plats de 33 % et 45 % sur 20 ans).
- la résolution des sinistres est la suivante : à compter de la survenue d'un sinistre, le ménage ne rembourse aucune échéance du prêt, et le capital restant dû génère des intérêts à un taux majoré de trois points ; la durée entre la survenue d'un sinistre et la vente est nulle en cas de vente amiable pour un ménage mobile, d'un an dans les autres cas de vente amiable et de deux ans en cas de vente judiciaire ;
- la répartition du coût de la garantie entre Etat et établissements de crédit est supposée inchangée par rapport aux paramètres actuels : partage à parité en deçà d'un taux de sinistre flat de 2,42 %, coût entièrement à la charge des établissements jusqu'au taux de 7,26 %, et entièrement à la charge de l'Etat au-delà.

On désigne par « PSAP simple » le PSAP dont la garantie en faveur de l'accédant porte sur 50 % de l'apport personnel, et « PSAP renforcé » le PSAP dont la garantie porte également sur 50 % du capital amorti.

Le taux d'actualisation retenu est de 4 %.

Coût global du PSAP sous les hypothèses de référence (tableau 6)

Sous l'hypothèse de calme plat, le PSAP permet une économie globale de 3 à 16 M€ et notamment de 8 M€ sous l'hypothèse « médiane » (H2 x H'2). Dans ce cas, le PSAP renforcé a le même coût que le PSAP simple.

Sous l'hypothèse la plus défavorable (une chute immédiate des prix de 25 % suivie d'une stabilité au niveau atteint) :

²² Les taux de sinistre actuellement constatés par Crédit Logement sont compris entre 0,2 % et 0,3 %.

- le bilan du PSAP simple comparé au PAS varie entre un gain de 9 M€ et un coût de 12 M€ (coût de 4 M€ sous l'hypothèse médiane),

- le PSAP renforcé présente un surcoût de 13 à 34 M€ (25 M€ sous l'hypothèse médiane).

Dans tous les scénarios considérés, le coût total du dispositif est loin d'atteindre le seuil à partir duquel les établissements de crédit ont en charge 100 % du coût (seuil de malus) ; autrement dit, le coût serait partagé à parité entre les établissements de crédit et l'Etat. En effet, l'encours initial pour une génération est de 7 960 M€ et le coût maximum, qui correspond au PSAP renforcé en cas de chute immédiate des prix de 25 % et sous l'hypothèse H3 x H'3, est de 80 M€, soit un taux de sinistre de 1 %.

Coût de l'aléa moral

Avec les hypothèses retenues ci-dessus, le coût de l'aléa moral est nul dans la variante « calme plat » et s'élève au maximum à 10 M€ (PSAP simple) ou 18 M€ (PSAP renforcé) dans le cas de chute des prix en année 1.

Il varie en proportion du nombre de cas d'aléa moral supposé : avec une variante à 33 % au lieu de 10 %, le coût s'élève mécaniquement à 33 M€ (PSAP simple) et 60 M€ (PSAP renforcé).

Variantes avec proportion majorée de ventes amiables (tableau 7)

Certains établissements déclarent recourir déjà très majoritairement à la vente amiable. Le jeu d'hypothèses H1 à H3 (33 %, 50 % et 67 %) est donc remplacé par (50 %, 75 % et 85 %). Les taux de conversion de ventes judiciaires en ventes amiables, H'1 à H'3, sont inchangés (33 %, 50 % et 67 %).

Dans la variante « calme plat », le PSAP reste avantageux par rapport au PAS dans la totalité des cas : sous l'hypothèse H'3 d'un taux de conversion de conflit en amiable minimum (33 %), qui est la moins favorable, l'avantage du PSAP se réduit très légèrement (de 3 à 2 M€).

En cas de baisse immédiate des prix, le surcoût du PSAP par rapport au PAS est majoré de 3 M€ à 9 M€ selon l'hypothèse dans le cas du PSAP simple et de 5 M€ à 11 M€ avec le PSAP renforcé.

Tableau 6 :

Coût annuel global de l'intervention du fonds selon scénario d'évolution des prix
(Données en M€)

Calme plat	PAS	PSAP simple (apport personnel garanti)			PSAP renforcé (apport personnel + capital remboursé garanti)		
		H'1 (67%)	H'2 (50%)	H'3 (33%)	H'1 (67%)	H'2 (50%)	H'3 (33%)
H1 (67%)	12	5	7	9	5	7	9
H2 (50%)	19	7	11	14	7	11	14
H3 (33%)	25	9	14	19	9	14	19

Baisse progressive (année 1)	PAS	PSAP simple (apport personnel garanti)			PSAP renforcé (apport personnel + capital remboursé garanti)		
		H'1 (67%)	H'2 (50%)	H'3 (33%)	H'1 (67%)	H'2 (50%)	H'3 (33%)
H1 (67%)	34	30	34	38	53	56	59
H2 (50%)	44	34	40	46	56	60	65
H3 (33%)	55	38	46	54	59	65	71

Baisse progressive (année 6)	PAS	PSAP simple (apport personnel garanti)			PSAP renforcé (apport personnel + capital remboursé garanti)		
		H'1 (67%)	H'2 (50%)	H'3 (33%)	H'1 (67%)	H'2 (50%)	H'3 (33%)
H1 (67%)	20	8	12	16	15	19	23
H2 (50%)	30	12	18	24	19	24	30
H3 (33%)	41	16	24	32	23	30	37

Baisse progressive (année 11)	PAS	PSAP simple (apport personnel garanti)			PSAP renforcé (apport personnel + capital remboursé garanti)		
		H'1 (67%)	H'2 (50%)	H'3 (33%)	H'1 (67%)	H'2 (50%)	H'3 (33%)
H1 (67%)	13	5	7	10	5	7	10
H2 (50%)	19	7	11	15	7	11	15
H3 (33%)	26	10	15	20	10	15	20

Baisse brutale (année 1)	PAS	PSAP simple (apport personnel garanti)			PSAP renforcé (apport personnel + capital remboursé garanti)		
		H'1 (67%)	H'2 (50%)	H'3 (33%)	H'1 (67%)	H'2 (50%)	H'3 (33%)
H1 (67%)	35	40	44	47	63	66	69
H2 (50%)	45	44	49	55	66	70	74
H3 (33%)	56	47	55	63	69	74	80

Baisse brutale (année 6)	PAS	PSAP simple (apport personnel garanti)			PSAP renforcé (apport personnel + capital remboursé garanti)		
		H'1 (67%)	H'2 (50%)	H'3 (33%)	H'1 (67%)	H'2 (50%)	H'3 (33%)
H1 (67%)	28	19	23	27	38	41	44
H2 (50%)	39	23	29	36	41	46	51
H3 (33%)	50	27	36	44	44	51	57

Baisse brutale (année 11)	PAS	PSAP simple (apport personnel garanti)			PSAP renforcé (apport personnel + capital remboursé garanti)		
		H'1 (67%)	H'2 (50%)	H'3 (33%)	H'1 (67%)	H'2 (50%)	H'3 (33%)
H1 (67%)	14	5	8	11	7	9	12
H2 (50%)	21	8	12	16	9	13	17
H3 (33%)	29	11	16	22	12	17	23

Tableau 7 :

Coût annuel global de l'intervention du fonds selon scénario d'évolution des prix

(Variantes avec proportion majorée de ventes amiables)

(Données en M€)

Calme plat	PAS	PSAP simple (apport personnel garanti)			PSAP renforcé (apport personnel + capital remboursé garanti)		
		H'1 (67%)	H'2 (50%)	H'3 (33%)	H'1 (67%)	H'2 (50%)	H'3 (33%)
H1 (85 %)	6	2	3	4	2	3	4
H2 (75 %)	9	4	5	7	4	5	7
H3 (50 %)	19	7	11	14	7	11	14

Baisse brutale (année 1)	PAS	PSAP simple (apport personnel garanti)			PSAP renforcé (apport personnel + capital remboursé garanti)		
		H'1 (67%)	H'2 (50%)	H'3 (33%)	H'1 (67%)	H'2 (50%)	H'3 (33%)
H1 (85 %)	24	36	38	39	60	61	63
H2 (75 %)	30	38	41	44	62	64	66
H3 (50 %)	45	44	49	55	66	70	74

De ces diverses simulations, on peut tirer les principaux enseignements suivants :

- sous des hypothèses fortes, sinon extrêmes, de sinistralité et de baisse des valeurs, le système présente, par rapport au fonctionnement actuel du FGAS, un surcoût qui reste très modéré et est donc contrebalancé par ses avantages en régime de croisière, à la condition toutefois que le phénomène d'aléa moral soit empêché de prendre de l'ampleur ;

- l'option « PSAP simple » est sensiblement moins coûteuse que l'option « PSAP renforcé » ; elle présente en outre un avantage certain au plan prudentiel en ce qu'elle accroît les engagements de l'établissement de crédit, par rapport au système en vigueur, dans une proportion bien moindre que l'option « PSAP renforcé » ;

- un certain nombre de réglages fins pourront être ajoutés ; ainsi, il est envisageable de borner le montant de l'indemnisation à une proportion donnée du montant du prêt pour se prémunir contre des cas extrêmes ; en revanche, il ne paraît pas utile de limiter la garantie dans le temps, étant donné que les sinistres, plus encore pour la population nouvelle visée, sont rares au-delà de 10 ans et ont une probabilité quasi nulle de coûter dans ce cas.

Un premier pas vers une approche plus souple du crédit

Aux yeux des auteurs, une telle expérience, favorisée par les pouvoirs publics et sécurisée par un texte législatif, devrait avoir pour conséquence à moyen terme d'élargir à d'autres segments du marché une approche plus équilibrée de l'offre de crédit, prenant en compte, à côté de la capacité de remboursement de l'emprunteur, la valeur du gage qu'il offre en garantie.

Elle devrait permettre d'élargir l'accès au crédit en direction des jeunes ménages dont la situation professionnelle n'est pas encore stabilisée mais qui souhaitent accéder à la propriété au plus tôt car, à tort ou à raison, ils estiment que les prix sont appelés à continuer de croître à un rythme supérieur à celui de leurs revenus et que le coût du « ticket d'entrée » sur ce marché augmentera sans cesse.

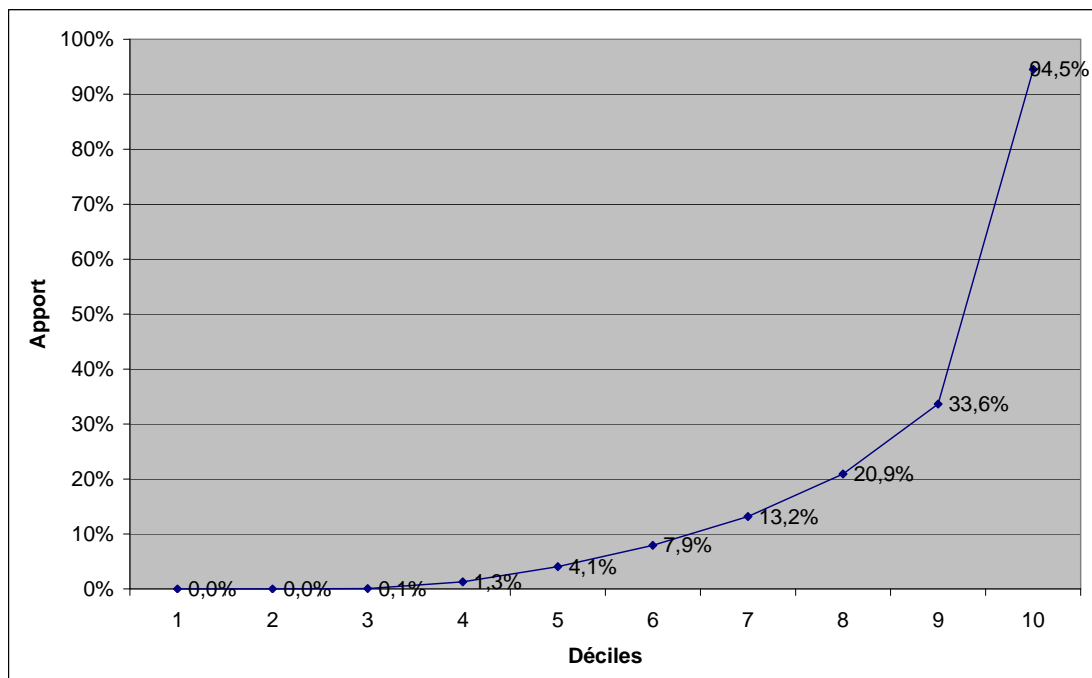
Or, si l'on voit mal l'accès au crédit être rendu plus aisé pour les ménages qui ont à la fois les ressources les plus faibles et les moins stables et peu d'apport personnel, ceux qui ont consenti un effort d'épargne exceptionnel ou qui bénéficient d'un soutien familial, verraient, grâce au système PSAP, leur emprunt rendu possible et le risque de leur opération minoré pour un coût qui resterait très acceptable pour la collectivité.

Ce système pourrait aussi avoir la vertu d'inciter ceux qui sont éligibles au PAS sous sa forme actuelle d'accroître leur apport personnel. Le niveau actuellement très faible de ce dernier n'a pas posé problème jusqu'à présent en raison de la valorisation des biens. Si la tendance devait s'inverser dans les prochaines années, on verrait réapparaître le risque de « negative equity » pour les générations les plus récentes.

Les primo-accédants actuels qui recourent au PAS ont en effet, dans leur grande majorité un apport personnel très faible : dans plus de la moitié des cas, celui-ci n'atteint pas 5 % du coût de l'opération et il ne dépasse 20 % que chez un emprunteur sur cinq (cf. graphique 3).

On voit donc tout l'intérêt d'associer un tel dispositif à un système de constitution d'apport personnel ou d'épargne préalable.

Graphique 3 : Répartition des accédants avec PTZ et prêt principal PAS selon leur taux d'apport personnel



Lecture : un emprunteur sur deux a un taux d'apport inférieur à 4,1 % et 80 % d'entre eux, un taux d'apport inférieur à 20,9 %.

Champ et source : émissions à partir du 1^{er} février 2005 d'après les déclarations reçues à la SGFGAS jusqu'au 31 août 2006.

▼

Personnes âgées non assurables : le Prêt Hypothécaire Cautionné

C'est en ce qui concerne les emprunteurs qui ne peuvent obtenir d'assurance décès-invalidité que le contraste entre la pratique française et celle de la plupart des autres pays développés est le plus marqué. Chez nous, l'accès à l'assurance décès-invalidité conditionne, à de très rares exceptions près, l'accès au crédit. La banque n'acceptera de s'en passer que si l'emprunteur est en mesure d'offrir une garantie collatérale autre que celle constituée par le bien financé par l'emprunt (autres éléments de patrimoine, nantissement, etc.).

Se trouvent donc écartés du crédit certains emprunteurs, qui ne sont pas nécessairement modestes, mais auquel leur âge ou leur état de santé interdit de souscrire une assurance décès-invalidité. Désireux de traiter le cas particulier de l'accession à la propriété des personnes présentant des risques aggravés, l'Etat a insisté auprès des établissements de crédit pour qu'ils négocient avec les associations les conditions d'un élargissement de l'accès à l'assurance : la convention AERAS qui en résulte et qui a succédé à la convention « Belorgey » début 2007 prévoit diverses procédures incitatives afin d'y parvenir. Les établissements de crédit s'engagent notamment à orienter les personnes qui se seraient vu refuser l'accès à une assurance de groupe vers un dispositif d'assurance dit de deuxième niveau. Celui-ci procédera à un examen individualisé de la demande. Enfin un pool de risques très aggravés permet l'examen des dossiers rejetés par le deuxième niveau. Ce pool limite son examen aux prêts d'une durée telle que l'âge de l'emprunteur en fin de prêt n'excède pas 70 ans.

En outre, la convention AERAS ne traite pas de la situation des emprunteurs âgés. Dans de nombreux pays, notamment le Canada, les Etats-Unis ou le Danemark, le seul fait de demander à un emprunteur des informations sur son âge ou son état de santé tomberait sous le coup des lois anti-discrimination. Le prêteur n'établit pas de lien entre la durée d'« origination », c'est-à-dire la durée prévisionnelle d'amortissement inscrite dans le contrat de prêt, et l'âge du souscripteur. De la sorte, au Danemark, on peut théoriquement emprunter sur 30 ans quel que soit son âge. Il suffit de prévoir un apport personnel suffisant (marge hypothécaire) et de disposer, au moment où est souscrit l'emprunt, de revenus permettant de faire face aux charges de remboursement. Le propre du crédit hypothécaire est, en effet, d'offrir au prêteur une garantie assise sur le bien financé. Ce n'est pas pour autant que l'établissement de crédit se désintéresse des capacités de remboursement de l'emprunteur : les "*antipredatory laws*" américaines ont précisément pour but de réprimer les prêteurs qui comptent sur la saisie du bien pour réaliser le profit maximum. En revanche, cela veut dire que le prêteur s'estime suffisamment protégé par la garantie hypothécaire et que la durée effective peut tout à fait aller au delà de la durée prévisible de l'amortissement. Dans les pays qui pratiquent l'extraction hypothécaire, la durée initiale traduit arbitrage entre consommation et épargne, plus qu'elle ne reflète un planning de remboursement prévisionnel ; la durée effective reflète l'évolution de cet arbitrage.

Quels clients sont exclus par la pratique française et qu'est-ce qui interdit aux établissements français d'adopter une approche hypothécaire classique pour satisfaire leur demande ?

Les clients et les risques

Les personnes à risque aggravé de santé

La notion de risque aggravé est une notion assurantielle. On parle de risque aggravé quand le risque de voir se produire l'événement couvert par la garantie pour une personne déterminée est supérieur à celui d'une population de référence. Ainsi, pour l'assurance décès, le risque aggravé peut être défini comme une espérance de vie réduite par rapport à la population des emprunteurs du groupe. Cette aggravation peut être fonction de l'âge de l'assuré, de son état de santé, mais aussi de la nature de la profession exercée ou de son comportement dans la vie quotidienne (tabagisme, pratique de sports à risques etc.). C'est donc une notion relative et risque aggravé ne signifie pas risque exceptionnel. Ainsi, dans une population de personnes jeunes, un assuré plus âgé constitue un risque aggravé, de même un fumeur parmi des non-fumeurs.

Le rapport « Les personnes à risques aggravés de santé », du Pr William Dab et de M. Xavier Musca, directeur général du Trésor et de la Politique Economique, évalue à 10 millions le nombre de personnes qui, en France, sont susceptibles de présenter un problème de santé important (pathologies chroniques, passé médical, facteur de risque etc.).

Selon ce même rapport, si on considère la population plus spécifique des 20-60 ans, les personnes bénéficiant du régime des affections de longue durée (ALD) constituent une approximation de la population « à risques aggravés de santé » dans cette tranche d'âge. D'après le rapport du Haut Conseil pour l'avenir de l'assurance maladie, 7,5 millions de personnes sont en ALD en France : 60 % de ces 7,5 millions de personnes ont plus de 60 ans et 4,8 % ont moins de 20 ans ; ce sont donc 35,2 % des 7,5 millions de personnes en ALD, soit 2,64 millions de personnes, qui ont entre 20 et 60 ans.

Néanmoins, cette approche ne prend pas en compte, d'une part les personnes qui ne demandent pas à bénéficier du régime de l'ALD, ni d'autre part certaines pathologies ou facteurs de risque qui, sans relever du régime de l'ALD, sont susceptibles de rendre difficile l'obtention d'une assurance (ex : obésité, « mal de dos », etc.) ni, enfin, les personnes qui sont sorties de l'ALD mais qui peuvent avoir des difficultés d'emprunt à cause de leur passé médical (pour mémoire, l'ALD cancer dure 10 ans).

Les personnes âgées

Il s'agit d'une cible relativement étroite, difficile à quantifier, mais qui s'accroît avec le vieillissement. Les prêteurs déclarent de façon quasi-unanime que l'âge maximum en fin de remboursement ne peut excéder 85 ans. Cela exclut donc tous les emprunteurs potentiels de plus de 80 ans si l'on considère qu'un prêt à l'habitat a une durée minimum de 5 ans et réduit sensiblement l'accès au crédit pour tous les emprunteurs de plus de 70 ans. En les obligeant à recourir à des prêts de durée limitée, elle accroît leur charge de remboursement, réduit leur capacité d'emprunt ou les contraints à des arbitrages patrimoniaux.

De fait, à l'enquête Logement de l'INSEE de 2002, environ 0,2 % des accédants étaient âgés de 75 ans ou plus et 0,1 % avaient dépassé 70 ans lors de l'acquisition. Evidemment, aucune source ne permet de dénombrer les acquéreurs âgés contraints de renoncer à l'emprunt.

La convention AERAS, qui est entrée en vigueur début 2007, devra être jugée à l'usage. C'est donc aux personnes âgées que sera exclusivement destiné le prêt hypothécaire cautionné qui est décrit ci-dessous.

Risque juridique

Le fait d'assortir les prêts d'une assurance décès-invalidité ne constitue aucunement une obligation légale, c'est une exigence des établissements. Cependant, pour éviter tout risque de mise en cause de la banque devant le juge, que ce soit pour défaut de mise en garde ou pour abus de faiblesse, par l'emprunteur en situation d'incapacité ou, plus vraisemblablement, par les héritiers de l'emprunteur décédé, il conviendrait d'assortir le contrat de prêt d'une clause explicite mentionnant que l'emprunteur a bien été averti des conséquences du défaut d'assurance décès-invalidité sur le déroulement de son opération. C'est ce que fait déjà la Kutxa banque qui distribue dans le Sud-Ouest des prêts sans assurance décès-invalidité. Il appartiendra au notaire de s'assurer que cette clause a bien été comprise.

Les réticences des établissements de crédit

Il reste que, si l'on veut qu'une offre de crédit sans assurance apparaisse sur le marché, les établissements prêteurs doivent y trouver leur intérêt. Or à leurs yeux, le jeu n'en vaut peut-être pas la chandelle. Plusieurs éléments justifient leur réticence :

- la marge sur l'assurance décès-invalidité est jugée aussi importante, parfois plus, que la marge sur le crédit stricto sensu. La profitabilité d'un tel produit suppose que son taux nominal soit plus élevé que celui d'un prêt avec assurance décès-invalidité,
- les établissements de crédit peuvent craindre qu'une telle offre intéresse également des clients qui pourraient obtenir une assurance décès-invalidité. La cannibalisation des prêts avec assurance par des prêts sans assurance leur serait globalement défavorable puisqu'elle réduirait leur marge globale²³,
- même si le risque juridique peut être aisément écarté, il est difficile de se prémunir contre le risque de réputation. Le prêteur répugne à récupérer un logement pour le vendre lorsqu'il est occupé, soit par l'emprunteur dans les cas d'incapacité, soit par ses héritiers ou les personnes qui le partageaient avec lui en cas de décès,
- la cible constituée par les emprunteurs non assurables est étroite et ne justifie pas un investissement dans de nouvelles filières, surtout en l'absence de concurrence sur ce créneau de population.

Ces difficultés peuvent pourtant être aisément surmontées :

- rien n'exige que les taux des prêts avec et sans ADI soient identiques : en tout état de cause, la réglementation de l'usure ne constitue pas un handicap, puisque le plafonnement du taux s'applique au TAEG, qui inclut le coût de l'assurance ;
- ce sont les établissements de crédit qui gèrent les offres en fonction des caractéristiques de leurs clients : il ne s'agit pas de produits réglementés ;
- une bonne information préalable et l'intervention du notaire dans la procédure devraient suffire à préserver l'image du prêteur et le garantir contre le risque de mise en cause devant le juge ;
- la cible est promise à un élargissement rapide à mesure que la population vieillit, que le taux de propriétaire augmente et que le prix des logements s'élève ; quant à la concurrence, elle arrive avec l'installation d'établissements de crédit étrangers qui transposent leur pratique nationale.

²³ Cf. Note 5, page 9 à propos de l'arrêté relatif à la participation des assurés aux bénéfices des sociétés d'assurance,

Le véritable obstacle est ailleurs : l'établissement qui dépassera ces réticences devra disposer d'un service chargé de gérer les suites, c'est-à-dire le règlement du dossier après le décès de l'emprunteur. Or celui-ci s'étalera sur une durée difficilement prévisible : la récupération du logement peut prendre du temps, la succession également. Et l'on sait que certaines décisions du droit français, notamment l'interdiction des pactes sur succession future et la protection des héritiers réservataires, ne facilitent pas l'organisation préventive des modalités des successions.

L'assurance décès-invalidité, de même que la caution, lorsque celle-ci est substituée à l'hypothèque, sont pour les prêteurs des éléments d'un confort incomparable, qui leur permettent en outre de limiter l'effectif de leurs services contentieux. Dans le cas d'un crédit sans ADI, même si l'apport personnel est suffisant pour garantir à la banque de rentrer dans ses fonds, cette dernière devra assumer le suivi des dossiers jusqu'à leur règlement définitif. C'est donc pour la libérer de cette tâche qu'il faut innover.

Externaliser la gestion des dossiers

Plus de 50 % des crédits à l'habitat sont, en France, assortis d'une caution : en contrepartie d'une rémunération, l'organisme caution s'engage à payer au prêteur les sommes dues par l'emprunteur si celui-ci est défaillant. La seule constatation de la défaillance de l'emprunteur suffit à mettre en œuvre la caution qui, à la première demande, doit honorer son obligation de paiement. En cas d'impayé, tous les systèmes de caution appliquent le principe posé par l'article 2029 du Code civil, selon lequel la caution qui a payé la dette est subrogée dans tous les droits qu'avait le créancier contre le débiteur. En cas de défaillance de l'emprunteur, si aucune solution amiable n'est trouvée, la caution peut donc mettre en œuvre une hypothèque judiciaire et utiliser toutes les voies d'exécution possibles. Les organismes de cautionnement prennent le plus souvent en charge le recouvrement de la créance. Leur métier est donc à la fois d'analyser le risque qui s'attache aux prêts et de gérer les dossiers en cas de défaillance. A la différence des banques universelles, leur analyse porte sur le risque qui s'attache à l'opération elle-même et n'est pas déplacée vers les espérances commerciales fondées sur la clientèle de l'emprunteur. Aujourd'hui, la caution est conçue comme une alternative à l'hypothèque²⁴. Mais elle peut aussi bien être conçue comme une alternative à l'assurance décès-invalidité. Du point de vue de l'établissement de crédit, la garantie est la même puisqu'il s'agit de le rembourser en cas de défaillance de l'emprunteur et ce quelle qu'en soit la cause.

Les établissements de caution pourraient ainsi proposer aux établissements de crédit qui sont leurs partenaires une caution alternative à l'ADI. Ils exigeraient une inscription hypothécaire et détermineraient librement leurs normes d'intervention : exigence en matière d'apport personnel, durée des prêts, coût de la garantie. Exigences et coûts sont directement liés : par exemple, un apport personnel plus élevé réduit le risque. S'agissant d'un service nouveau, ses conditions ne pourront être définies que de façon progressive. Comme on l'a vu, la cible est difficile à cerner, mais elle devrait être suffisante pour atteindre la masse critique minimale de dossiers qui justifie la mise au point d'un nouveau service par un petit nombre d'établissements de caution. De surcroît, l'exigence d'un apport personnel (marge hypothécaire) ne devrait pas être un facteur d'exclusion important : parmi les personnes âgées, les primo-accédants potentiels sont assurément peu nombreux au regard de ceux qui doivent recourir à l'emprunt pour acheter un logement plus coûteux que celui qu'ils occupent et possèdent déjà.

²⁴ Hypothèque ou caution : l'exception française (ANIL, décembre 2002).

La dénomination de prêt hypothécaire cautionné reflète exactement ce que serait ce nouveau produit mais présente aux yeux des professionnels un risque de confusion pour des commerciaux non spécialisés : ceux-ci pourraient être troublés de voir la même caution présentée comme se substituant selon les cas à l'hypothèque ou à l'assurance décès-invalidité. La dénomination commerciale de cette nouvelle combinaison de produits reste donc à déterminer et pourrait même être laissée à l'appréciation de chacun des établissements.

Deux sociétés de cautions, la SACCEF et CNP-Caution, ont pris de l'avance : elles étudient avec les établissements de crédit qui sont leurs partenaires une intervention en garantie à hauteur de 100 % sur des dossiers d'emprunteurs âgés non assurés, dès lors que les conditions suivantes seraient remplies :

- hypothèque ou privilège de prêteur de deniers, total ou partiel, pris par l'établissement prêteur ;
- subrogation notariée pour substituer la caution dans les droits hypothécaires de l'établissement prêteur ;
- apport minimum de 30 % hors frais.

La mise au point des contrats correspondant à cette formule qui ne nécessite ni modification d'ordre législatif ou réglementaire ni intervention financière des pouvoirs publics relève de la négociation directe entre établissements de crédit et organismes de caution. Les premières offres devraient apparaître sur le marché dès cette année.

▼

Liste des auditions

Administrations, établissements publics et autorités de tutelle

Ambassade de France aux Etats-Unis

Pierre UHEL, Conseiller Financier pour la France à New-York

Pierre DESTAIS, Attaché financier (Washington)

Bruno ZANGHELLINI, Attaché financier (New-York)

Commission Bancaire

Danièle NOUY, Secrétaire générale

Muriel TIESSET, Adjoint au chef du service des Etudes bancaires

Henry DE GANAY, Adjoint au Directeur des services et du secrétariat juridiques

Olivier JAUDOIN, Chef du service des études bancaires

Guillaume TABOURIN, chef du service des études juridiques

Conseil d'Orientation des Retraites

Anne-Marie BROCAS, Secrétaire générale

Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie

Cabinet du Ministre

Jacques LE PAPE, Conseiller auprès du Ministre

Direction générale du Trésor et de la politique économique

Thierry FRANCO, Chef du service Financement de l'économie

Marie-Anne BARBAT-LAYANI, Sous-directrice Banques et financements d'intérêt général

Sébastien BOITREAUD, Chef du bureau Financement du logement et activités d'intérêt général

Guillaume CHABERT, Chef du bureau Financement du logement et activités d'intérêt général

Anne GEVERTZ, Adjointe au chef du bureau Financement du logement et activités d'intérêt général

Anthony REQUIN, Chef du bureau Marchés et produits d'assurance

Maya ATIG, Chef du bureau Affaires bancaires et monétaires

Nadine PARE, Adjointe au chef du bureau Affaires bancaires et monétaires

Gaëtan VIALARD, Adjoint au chef du bureau des Affaires bancaires et monétaires

Maud AUBIER, Adjointe au chef du bureau du Pôle analyse économique du secteur financier

Direction générale de la Concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes

Marie-Thérèse MARCHAND, Chef du bureau Protection économique du consommateur

Annick CHASTANET-MARIE, Inspecteur au bureau Protection économique du consommateur

Ministère de l'Emploi, de la Cohésion Sociale et du Logement

Cabinet du Ministre

Pierre QUERCY, Directeur adjoint en charge du logement au Cabinet de M. BORLOO

François-Xavier SCHWEITZER, Conseiller technique au Cabinet de M. BORLOO

Direction Générale de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Construction

Alain LECOMTE, Directeur général

Catherine AUBEY-BERTHELOT, Sous-directrice Financement et budget

Manuel LECONTE, Sous-Directeur Droit de l'habitat

Gaël LE BOURGEOIS, Chef du bureau des Etudes financières

Damien VANLAER, Adjoint au chef du bureau des Etudes financières

Etablissements financiers

BNP PARIBAS

Alain GOURIO, Directeur juridique

Philippe STOLTZ, Responsable des crédits aux particuliers

Banque Fédérale des Banques Populaires

Laurent DENIS, Directeur du marché des particuliers

Caisse Nationale des Caisses d'Épargne

Laurent BORTOLI, Directeur du service « Crédit/offre produits et services »

Philippe SAILLARD, Directeur des marchés immobiliers

Caisse Nationale de Prévoyance

Yves COUTURIER, Directeur des clientèles bancaires

CAFPI

Philippe TABORET, Directeur Marketing et Communication

CNP-Caution

Philippe PLANCOULENE, Directeur général

Confédération Nationale du Crédit Mutuel

Marie-Christine CAFFET, Directrice du département de l'offre

Anne LUSTIG- NAMBLART, Responsable de projet, direction du développement, marché des particuliers

Crédit Agricole SA et FNCA

Bernard COTTON, Chargé de mission, département Economie, finances et fiscalité

Philippe DUMONT, Inspecteur général Groupe

Olivier NICOLAS, Responsable du service Gestion actif/passif et relations financières

Patrick STOCKER, Responsable Habitat du Pôle Caisses Régionales

Sylvain MASSOULIER, Responsable risques bancaires, Fédération nationale

Claudine BARBERY, Responsable de la division synthèse, collecte, crédits

Thierry MARINELLO, Direction du marché des particuliers

Crédit Foncier de France

François DROUIN, Président

Nicole CHAVRIER, Directrice des Relations institutionnelles

Jean-Claude VANNIER, Conseiller du Président

Crédit Immobilier de France

Claude SADOUN, Président

Jean-Marie GAMBRELLE, Directeur des Etudes stratégiques

Philippe THEME, Directeur adjoint responsable des partenariats

Crédit Logement

Gabriel BENOIN, Directeur général

Claude MORANDEAU, Directeur général délégué

Bernard FENDT, Directeur des risques

Franck FRADET, Directeur du recouvrement

Crédit Lyonnais

Sylvain MERINO, Responsable du secteur crédit

Crédit Municipal de Paris

Jean-Pierre ROCHETTE, Directeur général

Fédération Nationale du Crédit Agricole

Philippe PALLATIN, Directeur du service économique, financier et bancaire

GCE Garanties – Groupe Caisse d'Épargne

Yves PAILLARD, Directeur général

Alain SIEGRIST, Directeur général adjoint

GE Money Bank

François KLIBER, Directeur général

Kutxa Bank

Juan Antonio ALCO CER POLO, Directeur

La Banque Postale

Marie CHEVAL, Directrice Marketing et Commerciale

Ludovic GILLET, Responsable du département Crédits

SGFGAS

Stéphane REZETTE, Directeur général

Pierre SOUCHE, Secrétaire général

Société Générale

Corinne PIGOUNIDES, Directrice des produits

Union de Crédit pour le Bâtiment

Laurent CHOURAKI, Président directeur général

Christian FASTREZ, Directeur juridique

Bernard MICHEL, Responsable Marketing, développement et international

Crédit Industriel et commercial

Agnès ETIENNE, Chef de projet, Marché des particuliers

Syndicat des Intermédiaires en Opérations de Banque – SIOB

Hervé WIGNOLLE, Président

Fédérations professionnelles

Association Française des Sociétés Financières

François LEMASSON, Président

Conseil Supérieur du Notariat

Maître Alain DELFOSSE, Administrateur

Maître Christian PISANI, Membre de l'Institut d'études juridiques

Fédération Bancaire Française

Valérie OHANNESSIAN, Directrice des Relations extérieures

Françoise PALLE-GUILLABERT, Directrice du département Banque de détail et Banque à distance

Pierre de LAUZUN, Directeur général adjoint

Fédération Nationale des Coopératives HLM

Marie-Noëlle LIENEMANN, Présidente, ancien ministre

Représentants des consommateurs et des usagers

Association Etudes et Consommation ASSECO/CFDT

Christian Paul LAINE, Conseiller « logement »

Association Nationale de la Copropriété Coopérative

Jean-François ROUAN, Président

Confédération Nationale du Logement

Didier PAVAGEAU, Conseiller juridique responsable « Habitat privé »

Indecosa CGT

Daniel TOURNEZ, Secrétaire général

Union Féminine Civique et Sociale

Marianick LAMBERT, Responsable du service juridique

Union Nationale des Associations familiales

Eric COMPARAT, Président du département Habitat et Cadre de vie

Elus

Assemblée Nationale

Michel PIRON, Député

Pierre MEHAIGNERIE, Député, ancien ministre d'Etat

Autres

Société des auteurs et compositeurs dramatiques

Véronique PERLES, Directrice des relations auteurs et utilisateurs

Catherine PLANTEC, Service de conseil juridique et social

Personnalités qualifiées

Philippe PELLETIER, Avocat

Henry BUZY-CAZAUX, Vice-président TAGERIM

CANADA

Société Canadienne d'Hypothèque et de Logement

Pierre DAVID, Directeur exécutif

André ASSELIN, Directeur principal, Politiques et évaluation des projets internationaux en habitation

Desjardins - Caisse populaire Trillium

Robert BRAZEAU, Directeur général adjoint

Annie-Pascale COTE, Conseillère en finances personnelles

DANEMARK

Association of Danish Mortgage Banks

Trineke BORCH JACOBSEN, Avocat

Lars BLUME-JENSEN, Chef de département

Nykredit

Morten BAEKMAND, Vice-Président

Birgitte HANBERG, Consultante, Département du crédit

Jes ZANDER BRINCH, Attorney-at-Law / Vice-Président

ETATS-UNIS

Bank of America

Robert J. LACOURSIERE, Principal, Specialty & Mortgage Finance

Bear Stearns

Jonathan BABKOW, Senior Managing Director

Gyan P. SINHA, Senior Managing Director

Department of Housing and Urban Development

Charles A. CAPONE, Jr., Senior Financial Economist

John GERAGHTY, International Affairs, Policy Development & Research

William A. GLAVIN, Special Assistant

Laurie Anne MAGGIANO, Deputy Director, Office of Single Family Asset Management

Darlene F. WILLIAMS, Assistant Secretary, Policy Development & Research

Federal Housing Finance Board

John P. KENNEDY, General counsel

Daris D. MEEKS, Counsel to the Chairman

Ronald A. ROSENFELD, Chairman

Freddie Mac

Keith BICKEL, Director, Corporate Strategic Analysis

Edward L. GOLDING, Senior Vice President, Economics & Strategic Analysis

Nela T. RICHARDSON, Economist, Office of the Chief Economist

Calvin SCHNURE, Director Financial Research, Office of the Chief Economist

Ginnie Mae

Robert M. COUCH, President

Michael J. FRENZ, Executive Vice President

IXIS, Capital Markets

Joseph PISCINA, Managing Director

National Community Reinvestment Coalition

John TAYLOR, President & CEO

The City of New York

Cleopatre L. DUPLESSY, Executive Assistant to the Assistant Commissioner, Department of Housing Preservation & Development

Wendell B. WALTERS, Assistant Commissioner, Department of Housing Preservation & Development

Washington Mutual

Susan A. WOODS, Account Manager NJ

Divers

Richard ORTOLI, Counselor at Law

Michael A. RUBENSTEIN, Mortgage Expert

ROYAUME-UNI

Advice UK

Nick PEARSON, National Money Advice Co-ordinator

British Bankers' Association

Eric LEENDERS, Director

Citibank

Jeffrey B. JAFFEE, Mortgage Product Director

Council of Mortgage Lenders

Peter WILLIAMS, Deputy Director General

Kate DAVIES, Senior Policy Adviser

Mercer Oliver Wyman

Simon LOW

SUISSE

Association Suisse pour l'Habitat

Roger DUBUIS, Président ASH Romande

Banque Cantonale de Genève

Jos Von ARX, Membre de la Direction, Affaires immobilières et construction

République et Canton de Genève

Philippe FAVARGER, Office cantonal du logement

Eliane VOGLER, Conservatrice adjointe du Registre foncier

UBS

Marzio DA BROI, Sous-directeur



Lettres de mission



MINISTÈRE DE L'EMPLOI, DE LA COHESION SOCIALE ET DU LOGEMENT
DIRECTION GÉNÉRALE DE L'URBANISME DE L'HABITAT ET DE LA CONSTRUCTION

MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE, DES FINANCES ET DE L'INDUSTRIE
DIRECTION GÉNÉRALE DU TRÉSOR ET DE LA POLITIQUE ÉCONOMIQUE

LE 26 AVRIL 2006

Le Directeur général de l'urbanisme,
de l'habitat et de la construction

et

Le Directeur général du Trésor et
de la politique économique

à

Monsieur le Directeur des études
économiques
et financières de l'USH

objet : Lettre de mission

L'accession à la propriété correspond à une aspiration de la majorité de nos concitoyens et le gouvernement entend donner à ceux qui le souhaitent le moyen d'y parvenir en toute sécurité.

Une première exigence consiste à leur permettre d'obtenir un crédit immobilier à des conditions abordables. C'est précisément l'objet du mécanisme des prêts d'accession sociale, auquel le Gouvernement et les établissements de crédit viennent de réaffirmer leur attachement et qui a en effet permis depuis 1993 à plus de 700 000 ménages d'accéder à la propriété en empruntant aux meilleures conditions du marché.

Cependant, certaines catégories de personnes, qui ne sont pas à même de présenter les garanties couramment exigées en France par les établissements prêteurs, demeurent exclues du crédit soit parce qu'elles disposent de revenus difficiles à apprécier dans la durée, soit parce qu'elles ne peuvent s'assurer, du fait de leur âge ou de leur état de santé. La réforme de l'hypothèque actuellement mise en œuvre par le Gouvernement est de nature à répondre à une partie de ces difficultés mais elle ne saurait les résoudre dans leur ensemble.

Conjointement avec M. Bernard Vorms, directeur général de l'ANIL, vous analyserez les causes de ces attitudes restrictives et vous réfléchirez aux moyens, en particulier juridiques, qui seraient susceptibles de faciliter l'accès au crédit aux catégories qui en sont actuellement exclues, sans pour autant faire courir de risques excessifs aux emprunteurs. Vous vous attacherez à préciser les dispositifs de protection du consommateur qui devraient accompagner les mesures que vous préconiserez, afin de prévenir tout risque de surendettement. Vous pourrez également prendre contact avec le Comité consultatif du secteur financier qui mène des travaux sur l'élargissement de l'accès au crédit.

Nous souhaitons que vous nous remettiez vos premières conclusions sous un mois, avant de formuler des propositions concrètes d'action avant la fin de l'année 2006.

**Le Directeur Général de l'Urbanisme
de l'Habitat et de la construction**

Alain Lecomte

Le Directeur Général de la DGTPE

Xavier Musca

LE 26 AVRIL 2006

Le Directeur général de l'urbanisme,
de l'habitat et de la construction

et

Le Directeur général du Trésor et
de la politique économique

à

Monsieur le Directeur général de l'ANIL

objet : Lettre de mission

L'accession à la propriété correspond à une aspiration de la majorité de nos concitoyens et le gouvernement entend donner à ceux qui le souhaitent le moyen d'y parvenir en toute sécurité.

Une première exigence consiste à leur permettre d'obtenir un crédit immobilier à des conditions abordables. C'est précisément l'objet du mécanisme des prêts d'accession sociale, auquel le Gouvernement et les établissements de crédit viennent de réaffirmer leur attachement et qui a en effet permis depuis 1993 à plus de 700 000 ménages d'accéder à la propriété en empruntant aux meilleures conditions du marché.

Cependant, certaines catégories de personnes, qui ne sont pas à même de présenter les garanties couramment exigées en France par les établissements prêteurs, demeurent exclues du crédit soit parce qu'elles disposent de revenus difficiles à apprécier dans la durée, soit parce qu'elles ne peuvent s'assurer, du fait de leur âge ou de leur état de santé. La réforme de l'hypothèque actuellement mise en œuvre par le Gouvernement est de nature à répondre à une partie de ces difficultés mais elle ne saurait les résoudre dans leur ensemble.

Conjointement avec M. Claude Taffin, directeur des études économiques et financières de l'Union sociale pour l'habitat, vous analyserez les causes de ces attitudes restrictives et vous réfléchirez aux moyens, en particulier juridiques, qui seraient susceptibles de faciliter l'accès au crédit aux catégories qui en sont actuellement exclues, sans pour autant faire courir de risques excessifs aux emprunteurs. Vous vous attacherez à préciser les dispositifs de protection du consommateur qui devraient accompagner les mesures que vous préconiserez, afin de prévenir tout risque de surendettement. Vous pourrez également prendre contact avec le Comité consultatif du secteur financier qui mène des travaux sur l'élargissement de l'accès au crédit.

Nous souhaitons que vous nous remettiez vos premières conclusions sous un mois, avant de formuler des propositions concrètes d'action avant la fin de l'année 2006. .

**Le Directeur Général de l'Urbanisme
de l'Habitat et de la construction**

Alain Lecomte

Le Directeur Général de la DGTPE

Xavier Musca