

Conseil National de l'Habitat

**Groupe de travail
« Sécurisation de l'accèsion à la propriété »**

Rapport

Approuvé en séance plénière le 19 mai 2009

(texte de l'approbation avec commentaire en annexe 5 page 46)

Président : Michel MOUILLART (Université de Paris X - Nanterre)

Rapporteur : Marie-Christine CAFFET (Crédit Mutuel)

CNH
Groupe de travail
« Sécurisation de l'accèsion à la propriété »

Synthèse

Le groupe de travail a mené ses travaux en appuyant sa réflexion sur un double constat :

- des mesures importantes ont été prises par le passé afin d'élargir les flux de l'accèsion à la propriété. Cela a permis de doubler le nombre des ménages qui ont pu chaque année réaliser leur projet, entre 1993 et 2007. Le niveau de la primo accèsion a lui aussi bénéficié de cet essor, en dépit de la hausse rapide des prix des logements anciens. Et pour autant, la sinistralité des accédants est restée très faible eu égard aussi bien aux critères de mesure de la rentabilité des établissements de crédit que du point de vue de la conduite à bonne fin des opérations immobilières engagées ;
- le déclenchement de la crise financière internationale et la contamination des économies réelles qui s'en est suivie, avec la remontée du chômage, font ressortir un facteur majeur de blocage des projets d'accèsion. Et même si les candidats à l'accèsion ne renoncent pas à leur projet, la dégradation du marché de l'emploi pèse fortement sur les conditions dans lesquelles ces projets pourront être menés à bonne fin. En outre, près de 4,5 millions de ménages qui ont accédé à la propriété de 2003 à 2008 sont susceptibles, compte tenu du retournement du marché immobilier - mais aussi parce que l'allongement de la durée de leurs prêts ne leur a pas permis de les amortir rapidement - de connaître des difficultés sérieuses s'ils doivent revendre leur bien en cas de perte d'emploi, de diminutions de ressources ou d'éclatement du ménage ; ces emprunteurs doivent pouvoir trouver des solutions d'attente permettant de préserver autant que possible leur projet et de passer le cap difficile que leur impose la crise actuelle.

Le groupe de travail s'est donc penché sur les mesures qui pourraient être prises rapidement afin de sécuriser les parcours des candidats à l'accèsion à la propriété, en réduisant au maximum les conséquences de leur sinistralité potentielle : mais sans pour autant les déresponsabiliser face à la conduite d'un projet qui pour une grande partie d'entre eux restera unique dans leur vie. Il a aussi examiné les dispositions qui pourraient être prises afin de mieux traiter les difficultés que rencontreront éventuellement les accédants en cours de réalisation de leur projet.

L'ensemble des mesures proposées par le groupe de travail ambitionne ainsi de contribuer à la relance et à l'élargissement des flux de l'accèsion à la propriété.

Il propose à ce titre trois niveaux de mesures principales :

- 1. Une mesure exceptionnelle pour aider les accédants récents à passer la crise actuelle (2009-2011) :** soutenir et accompagner les accédants récents qui sont potentiellement les plus fragiles s'ils sont victimes des suppressions d'emploi ou en cas de perte temporaire de ressources. Il s'agit alors « de prévenir et d'anticiper » en allégeant temporairement leurs remboursements, sans renchérir le coût de leurs emprunts et dans le but de permettre à ces ménages de poursuivre leur parcours d'accession.
- 2. Une sécurisation pérenne des nouveaux accédants :** relancer la demande de crédits pour l'accession à la propriété en renforçant les garanties dont bénéficient les emprunteurs, notamment ceux qui disposent de revenus modestes ou irréguliers. Il s'agit d'encourager la souscription d'une assurance perte d'emploi et d'améliorer l'efficacité de cette dernière en y rajoutant un droit au report d'échéances lié à la reprise d'activité.
- 3. Un filet de sécurité de second rang :** permettre à un nouvel accédant, en cas de perte durable d'une partie de ses ressources, son maintien dans les lieux et favoriser la reprise de son parcours d'accession en cas de retour à meilleure fortune, grâce à un portage transitoire de la propriété (sans mutation).

Niveau 1 : Une mesure exceptionnelle pour passer la crise

La mesure proposée consiste à éviter autant que possible aux accédants modestes des « générations » 2003 à 2008, la revente à perte en cas de difficultés consécutives à un accident de la vie et à l'origine d'une perte de ressources : le projet d'accession doit pouvoir être poursuivi, quitte à le ré étaler et à prendre en charge tout ou partie des surcoûts engendrés. Il faut les aider à « passer la crise » en restant propriétaires. Et notamment les salariés en chômage technique engagés dans un projet d'accession et sur lesquels la crise fait peser un risque de perte majeur.

Un « Fonds Partenarial de Soutien » (FPS) finance tout ou partie du coût des reports d'échéances accordés entre 2009 et 2011 aux accédants dont les ressources sont sous le plafond PTZ (au 1^{er} janvier 2009) : le bénéfice du FPS serait alors ouvert aux emprunteurs qui n'ont pas accès à la sécurisation du fonds de soutien des PAS émis entre 1999 et le 31 décembre 2003. Rappelons que les banques françaises se sont déjà engagées - à la demande du gouvernement - à ne pas faire supporter de pénalités ou de frais aux emprunteurs dont elles reportent et ré étalent les échéances. Il s'agirait maintenant d'aller plus loin et d'alléger le coût en intérêts de ces différés de remboursement pour les dossiers amiables et à jour de tout engagement, les banques supportant en outre l'accroissement théorique du risque lié à ces réaménagements ainsi que le coût du refinancement et des fonds propres à mobiliser :

- en effet, les reports d'échéances ont pour les banques la conséquence d'abaisser automatiquement la cotation des emprunteurs pour le calcul du ratio Bâle II, allant pour certains cas à les classer temporairement en CDL ;
- côté refinancement, la dette s'étant accrue mécaniquement de 10 % en moyenne pour 12 mois de reports dans les cas des prêts les plus récents (à hauteur des intérêts capitalisés des mensualités reportées), les prêts mobilisés sur les marchés à titre de collatéraux vont alors souvent dépasser la quotité plafond permettant de les loger dans des véhicules type CRH, OF, « covered bonds » ..., et ceux qui ont déjà été mobilisés seront déclassés.

Il s'agirait d'une avance remboursable aux banques - et non d'une subvention actuarielle - pour refinancer les échéances du prêt principal qui sont reportées, dans la limite d'un plafond maximal en montant et en durée. Afin d'éviter les abus, la mesure serait circonscrite à des cas bien définis et encadrée par des règles permettant de doser le soutien selon la situation financière et professionnelle du ménage bénéficiaire. Elle pourrait même englober - en cas de chômage - tous les accédants de ressources modestes n'ayant pas eu de prêts aidés.

❖ **Ciblage : trois populations de bénéficiaires**

- **Population A = tous les accédants remboursant un PTZ ou un PAS entrés en mobilité professionnelle.** Cette population pourrait aussi bénéficier d'un allègement des contraintes réglementaires pour la mise en location temporaire de ces biens.
- **Population B = tous les accédants remboursant un PTZ ou un PAS supportant des mesures de chômage partiel ou technique.**
- **Population C = tous les accédants, ayant souscrit un emprunt aidé ou non aidé, et victimes d'un accident de la vie :** licenciement, ... sous plafond actuel de ressources PTZ.
- Conditions supplémentaires à remplir et quelle que soit la population considérée :
 - o ne pas être propriétaire d'un autre bien immobilier,
 - o supporter une dette sur le bien financé dont le capital restant dû dépasse, au moment du plan de sécurisation, 50 % de la valeur initiale,
 - o ne pas être en situation d'impayé, de précontentieux ou de surendettement (*des procédures sont déjà prévues dans ce cadre*).

❖ **Conditions financières :**

- **Population A :** avance par le FPS des mensualités reportées, remboursables au taux de 1,5 %, avec étalement sur 10 ans maximum ou la durée restante si elle est inférieure.
- **Population B :** avance par le FPS des mensualités reportées, à taux 0, avec étalement sur la durée restante.
- **Population C :** avance par le FPS des mensualités reportées, à taux 0, avec remboursement à la fin du prêt.
- Pour toutes ces populations éligibles au FPS, le report est accordé par la banque sans pénalité ni frais de dossiers, conformément aux engagements pris.

❖ **Procédure :**

- Avenant signé par l'emprunteur auprès de la banque qui appelle le FPS à hauteur du plan de sécurisation.
- Le FPS débloque les fonds en une fois à la banque (tiers payant).
- La banque reverse au FPS les échéances ré étalées et remboursées au fur et à mesure de leur encaissement.

❖ **Estimation *a maxima* du volume global des avances du FPS :**

- ***A maxima* : de l'ordre de 1.5 à 2 % des accédants chaque année**

Soit 90 à 100 M d'€par an

❖ **Alimentation du FPS :**

- **Redéploiement des fonds de soutien** (existant, sous réserve de l'adaptation législative nécessaire) **aux PAS des années 1999 à 2003 (de l'ordre de 60 M d'€ en 2009).**
- **Les grandes entreprises mettant en place des plans sociaux ou des mesures de chômage partiel dans les zones prioritaires du Plan de relance seraient sollicitées afin de compléter les moyens du FPS à proportion du nombre de leurs salariés concernés (sous forme d'avances gratuites également remboursables).**

Niveau 2 : Une sécurisation pérenne des nouveaux accédants

1. Le crédit d'impôt sur les intérêts étendu à l'assurance perte d'emploi pour encourager la souscription de cette assurance perte d'emploi et en limiter l'impact financier sur les emprunteurs modestes

La solution simple proposée est d'intégrer la cotisation annuelle dans le plafond des charges d'emprunt donnant droit au crédit d'impôt sur les revenus, étalé - dans le cas général - sur les 5 premières années d'amortissement d'un prêt accordé pour la résidence principale. Le montant des cotisations afférentes est plafonné à 400 € par an et pour chacun des deux emprunteur et co-emprunteur couverts par ces assurances. Pour un taux annuel de cotisation fixe sur toute la durée du crédit représentant en moyenne de l'ordre de 0.3 % à 0.4 % du capital initial emprunté, le plafond retenu permet aux accédants à revenus modestes et moyens de bénéficier à plein du dispositif.

- ⇒ **Le coût fiscal du dispositif serait :** au plus, de 50 à 75 M d'€ la 1^{ère} année et 25 à 35 M d'€ pour les 4 années suivantes. Soit, en régime de croisière, de l'ordre de 150 à 200 M d'€par an *a maxima*.

La baisse des taux d'intérêt amorcée depuis novembre 2008 (85 points de base à fin avril 2009) permet en outre de rendre cette extension du dispositif du crédit d'impôt peu onéreuse pour le budget de l'Etat : alors que pour l'accédant le coût supplémentaire de l'assurance perte d'emploi devient supportable dès lors qu'il bénéficie de ce coup de pouce fiscal.

Une baisse de ½ point des taux d'intérêt (50 points de base) représente en régime de croisière et *a minima* une diminution du coût global du crédit d'impôt de l'ordre de 250 à 300 M d'€ La baisse des taux intervenue pour l'ensemble de l'année 2009 représentant à elle seule une économie de dépenses fiscales de l'ordre de 300 à 400 M d'€

2. Un report gratuit d'échéances dès la reprise d'activité, pour encourager la recherche d'emploi par les emprunteurs au chômage et pris en charge par l'APE,

Deux mesures complémentaires et liées aux assurances perte d'emploi sont proposées :

- La mise en place d'une aide accordée *en cas de reprise d'activité* sous la forme d'un allègement du budget du ménage par report total et gratuit de six mensualités successives du prêt principal, plafonnées chacune à 1000 € pour un couple, avec remboursement des échéances reportées à la fin du prêt. Le coût de ce report serait financé par un compartiment du FPS, le Fonds d'Aide à la Reprise d'Emploi (FARE) selon les modalités décrites pour le dispositif de crise. Cette aide serait accessible en droit ouvert dès lors que la reprise d'activité interviendrait avant le 12^{ème} mois de chômage.
- La mise en place conventionnelle, avec les réseaux distribuant les assurances perte d'emploi, d'une option incluse dans l'assurance perte d'emploi prévoyant l'accompagnement et l'aide à la recherche d'emploi. Les entreprises situées dans les territoires particulièrement affectés par des plans sociaux massifs (villes moyennes, zones rurales) seraient sollicitées pour participer à cette action (cofinancement, moyens humains, locaux).

Ces deux mesures permettraient d'assortir la souscription des APE de bénéfices tangibles et d'éviter que le dispositif de prise en charge des mensualités dissuade la reprise d'activité.

3. Un dispositif pérenne pour les emprunteurs touchés par des cessations temporaires d'activité (chômage partiel ou technique, contrats précaires, intérim ...)

Le report d'échéances - partiel ou total et sans pénalité - doit pouvoir être accordé par les banques à tout emprunteur à jour de ses obligations et devant connaître une interruption temporaire et forcée d'activité pour des raisons économiques ou contractuelles. La participation financière des employeurs concernés, sous forme d'abondement du FPS, serait parallèlement sollicitée.

- La population visée : emprunteurs sous plafond PTZ, dont le prêt date de moins de 5 ans, en mobilité professionnelle, CDD, intérim, chômage partiel ou technique
- Les conditions financières : avance à la banque par le FPS des mensualités reportées, dans la limite de six échéances successives, limitées à 1000 € par ménage, remboursables au taux de 1,5 %, étalement sur 10 ans maximum ou la durée restante si elle est inférieure.

Niveau 3 : Un filet de sécurité de second rang

Le nouvel accédant en difficulté ayant ou non souscrit une assurance perte d'emploi peut choisir, dans un délai de 6 à 12 mois après l'apparition du fait générateur, et éventuellement sur le conseil de son banquier, de marquer une pause dans la réalisation de son projet. Il pourra alors devenir « locataire à soi même » et acquitter un loyer inférieur au montant des mensualités de remboursement de ses emprunts (suivant en cela le modèle de l'usufruit locatif étendu par le décret du 20 mars 2009 et permettant à un propriétaire privé de céder son droit d'usage à un bailleur ou à une association agréée) : puis après examen de sa nouvelle situation – en accord avec son banquier - de le reprendre ou de l'abandonner définitivement en redevenant locataire.

Lorsque l'accédant en difficulté fait le choix d'une pause, son dossier est alors présenté à une « société de portage » (société immobilière, société foncière ou réseau de gestion locative - de type bailleur social ou bailleur privé -). La société signe avec l'accédant une convention permettant d'attribuer un droit de préférence à la société de portage en cas de vente du bien par l'accédant qui ne serait pas revenu à meilleure fortune : il s'agirait alors de préciser que

l'accédant s'engage à vendre à la société, sauf renonciation de la société de portage. Juridiquement, deux actes liant l'accédant et la société seraient signés :

- D'une part une promesse unilatérale de vente serait conclue au profit de la société de portage pour une durée déterminée (et au maximum de 3 années) avec l'accédant et pour un prix représentant, par exemple, au minimum 80 % du coût d'achat.
- D'autre part, l'accédant donnerait à bail son bien à la société de portage laquelle sous-louerait ensuite ledit bien à l'accédant. Dans ce montage, le bail principal et la sous location échappent à l'application de la loi du 6 juillet 1989 et, en conséquence leur durée serait librement fixée.

Dans ce schéma, la société n'est pas contrainte d'acquérir le bien, en revanche l'accédant est lié s'il renonce, à l'échéance prévue, à reprendre son projet d'accession. La possibilité pour la société d'acheter le bien ne lui serait ouverte qu'à l'échéance des deux baux et serait conditionnée par l'absence de reprise du projet d'accession. Ainsi cette promesse unilatérale de vente serait conclue sous la condition du non remboursement à l'échéance convenue des échéances réglées par la société en lieu et place de l'accédant.

Durant la période de portage, le niveau du loyer est établi en fonction du niveau des revenus du ménage concerné - et quelle que soit la nature juridique de la société de portage, à l'image de l'Association Foncière Logement (AFL) qui sur des logements PLS pratique des loyers PLAI, PLUS ou PLS uniquement suivant le critère du niveau des ressources du locataire -, compte tenu de sa nouvelle situation (PLAI, PLUS, PLS, PLI ou loyer du secteur libre publié régulièrement par CLAMEUR sans toutefois pouvoir excéder - dans ce dernier cas - plus de 25 % de ses revenus actuels).

Dès la signature du contrat de location, la société se substitue dans l'obligation de l'emprunteur à régler ses échéances auprès du banquier qui lui a transmis le dossier et, en contrepartie, permet le maintien du ménage dans les lieux. En contrepartie, la société perçoit un loyer (éventuellement plus charges locatives) : les obligations du locataire étant transférées sur le ménage (souscription d'une assurance habitation, entretien du logement en bon père de famille, absence de trouble de voisinage ...).

A trimestre échu, la société reçoit compensation à raison de la différence entre d'une part ses débours (échéances des emprunts, frais de portage et travaux d'entretien du logement éventuellement réalisés et supportés) et d'autre part ses recettes locatives.

- Conditions à remplir pour être éligible au dispositif de portage de la propriété :
 - i. ne pas être propriétaire d'un autre bien immobilier,
 - ii. ne pas être en situation d'impayé, de précontentieux ou de surendettement (*des procédures sont déjà prévues dans ce cadre*).
- Au terme de la période de portage ou à tout moment une fois le contrat de location signé, si le ménage (ou, avec son accord, son banquier) estime ne pouvoir reprendre le parcours d'accession la société de portage procède au rachat du logement dans les conditions initialement prévues. Le ménage est alors libéré de ses obligations à l'égard de ses débiteurs : sous réserve toutefois d'être à jour de ses quittances de loyer (et éventuellement de ses charges à l'égard de la copropriété). Il peut en effet prétendre au maintien dans les lieux en tant que locataire si cette dernière condition est remplie.

- En cas de retour à meilleure fortune et après avis du banquier, le ménage reprend son parcours résidentiel : sous réserve toutefois d'être à jour de ses quittances de loyer. La PUV est caduque.

L'équilibre du financement de l'opération de gestion locative durant la période de portage est assuré par une avance remboursable au taux de 1,5 %, avec remboursement à la fin du prêt principal.

En cas de reprise de l'opération d'accession, le remboursement de l'avance se fera à la fin du prêt principal : l'accédant ayant la possibilité de rembourser cette avance par anticipation à tout moment et sans pénalité ni frais de dossiers. Si en revanche l'opération d'accession est interrompue et la propriété transférée sur la société de portage, cette dernière rembourse l'avance à la signature de l'acte de transfert devant notaire.

Ce portage transitoire de la propriété a déjà été expérimenté - sous des formes diverses - durant la crise de 1929 : il est également mis en œuvre par des organismes HLM, mais dans peu de cas jusqu'à présent. Plusieurs économies occidentales réfléchissent actuellement à des dispositifs de cette nature, afin notamment d'éviter d'engager l'économie immobilière locale des bassins d'emploi sinistrés (et surtout pour les villes moyennes) dans la spirale baissière de la décote, en raison de la remise sur un marché « étroit » en temps de crise de trop nombreux biens et dans un laps de temps trop court.

CNH
Groupe de travail
« Sécurisation de l'accèsion à la propriété »

Rapport

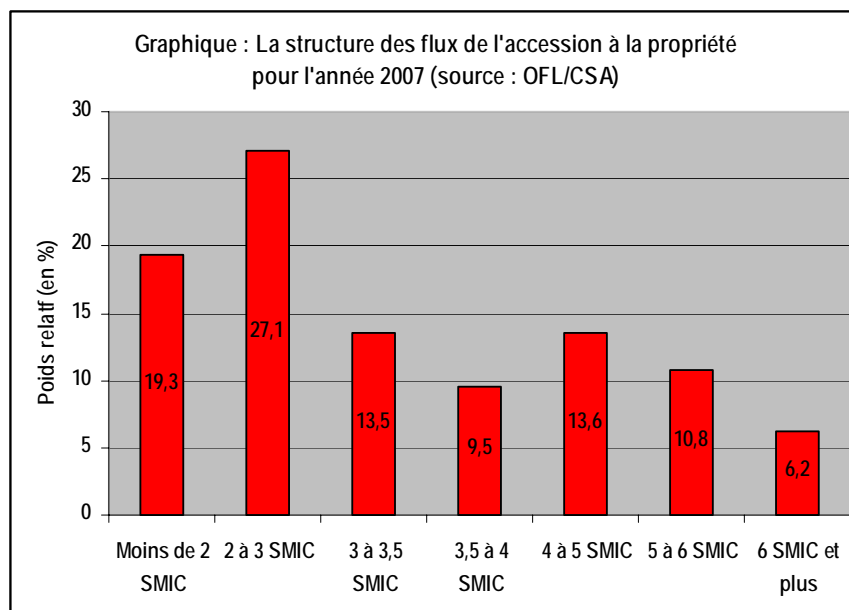
La diffusion de l'accèsion à la propriété qui s'est observée en France durant quinze années, de 1993 à 2008, a bénéficié d'un environnement exceptionnel. Elle s'est appuyée sur une volonté publique d'action (pour se limiter au passé récent, la réforme du PTZ de janvier 2005, l'instauration du crédit d'impôt en mai 2007, la mise en place du PASS-foncier en 2008, ...), sur un élargissement de l'offre de crédits caractérisé tant par un niveau de production sans précédent par le passé que par une très grande diversité des formules et des produits proposés aux emprunteurs, sur des conditions d'emprunt particulièrement attractives en taux et en durée ... alors que dans le même temps, les évolutions macro économiques et la montée rapide des valeurs immobilières facilitaient l'émergence des projets d'accèsion « sans risque », même chez les ménages les plus modestes.

Ainsi entre 1993, point bas des flux de l'accèsion à la propriété lors de la précédente crise, et 2007, dernière année de haute conjoncture, le nombre des ménages qui réalisent leur projet d'accéder à la propriété a plus que doublé : passant de 415 000 à 844 300 accédants.

Le constat qui est souvent fait de cette évolution permet d'en faire ressortir trois traits importants :

- ✓ celui de la grande diversité des pratiques de financement des accédants qui fait que même parmi les ménages les plus modestes, aucun modèle type de plan de financement ne domine véritablement si ce n'est la forte fréquence du recours aux prêts du secteur concurrentiel ;
- ✓ celui d'une pratique de la garantie des prêteurs et des emprunteurs qui repose sur une véritable évaluation de la qualité de la signature de l'emprunteur (et donc, sur une appréciation précise et rigoureuse de la capacité de remboursement de l'emprunteur en fonction de son revenu, mais sans éviction des ménages au motif de la modestie du niveau de leurs ressources - graphique -) et sur la liberté de choix de la nature réelle ou personnelle de la garantie attachée ;

- ✓ celui d'une sinistralité très faible eu égard aussi bien aux critères de mesure de la rentabilité des établissements de crédit que du point de vue de la conduite à bonne fin des opérations immobilières engagées.



Pour beaucoup d'emprunteurs, le recours « systématique » à l'assurance perte d'emploi est alors apparu comme superflu. Autant parce qu'habituellement son temps de déclenchement paraît trop long en cas de survenance du risque, parce que son coût semble trop élevé notamment aux accédants les plus modestes ... alors qu'en probabilité, ce serait eux qui en auraient le plus besoin, parce que lorsque dans un couple un des co-emprunteurs est fonctionnaire ... Ainsi la conjugaison d'offres insuffisantes émises par le marché (un portage de mensualités qui renchérit de manière significative le coût global de l'opération assorti de modalités de prise en charge des mensualités qui dissuadent la reprise d'activité), leur caractère souvent facultatif, l'approche consumériste focalisée sur le taux mieux disant et très souvent renforcée par l'émergence de comparateurs où le critère de prix reste souvent le paramètre d'analyse prioritaire, ont pesé défavorablement sur la généralisation de ce produit. Et il est vrai que la décrue régulière du chômage observée depuis quelques années a pu finir de convaincre les candidats à l'accèsion qu'une précaution de type assuranciel était devenue superflue.

Tableau : La diffusion d'une assurance chômage, garantie de ressources ou perte d'emploi parmi les accédants à la propriété pour l'année 2007 (Source : OFL/CSA)

Source : OFL/CSA	Construction	Acquisition seule	Ancien sans travaux	Acquisition amélioration	Ensemble
Taux de diffusion (en %) parmi la population concernée dont					
sur une tête	23,4	7,8	5,3	16,1	10,9
sur plusieurs têtes	33,0	57,2	45,0	37,7	38,4
	67,0	42,8	55,0	62,3	61,6

Les dispositifs assurant la couverture chômage sont ainsi entrés dans un cercle vicieux : celui d'une insuffisance de mutualisation des risques, donc de cotisations alliées à un risque majeur d'anti-sélection et un inévitable déséquilibre du rapport sinistres - primes.

Pourtant, l'accès au logement et le maintien dans le logement doivent d'autant plus être sécurisés que la précarisation de l'emploi s'est durablement installée dans le paysage, avant même le déclenchement de la crise financière internationale. Surtout si l'assurance proposée se substitue dans l'obligation du prêteur à régler ses échéances et, en contrepartie, permet son maintien dans les lieux. Aussi, dans ce contexte, il est singulier de constater que la diffusion de l'assurance décès est très large ... alors que compte tenu de l'âge moyen des accédants, la probabilité de survenance de ce risque est nettement inférieure à celle de la perte d'emploi. Mais dans le cas de l'assurance décès, c'est la jurisprudence qui a rendu quasi obligatoire sa souscription au moment de la signature d'un emprunt immobilier alors qu'aucune mesure réglementaire ou jurisprudentielle ne rend aujourd'hui obligatoire la protection de l'emprunteur contre le chômage.

Le déclenchement de la crise financière internationale et la contamination des économies réelles qui s'en est suivie, avec la remontée du chômage, ont alors fait ressortir un facteur majeur de blocage des projets d'accession. Il suffit pour s'en convaincre, d'observer la dégradation du moral des ménages et les conséquences que les enquêtes soulignent : notamment, la remise en question de projets de dépenses importantes.

Ainsi, au cours de l'année 2008 a-t-on pu constater un recul significatif du nombre d'accédants à la propriété : de 19.0 % dans l'ensemble, les flux de la primo accession ayant mieux résisté que ceux de l'accession avec revente préalable d'un autre bien immobilier en raison du blocage du marché de l'ancien. Quant aux perspectives de l'année 2009, ce sont celles d'un nouveau recul de l'accession, en dépit des mesures publiques de soutien et de relance telles le doublement du PTZ ou l'extension du PASS-foncier au collectif, et de la baisse rapide des taux d'intérêt observée depuis novembre 2008 (de l'ordre de 80 points de base à fin avril 2009 d'après l'Observatoire Crédit Logement/CSA) : alors que le marché de la revente ne recule « plus que » de l'ordre de 8 à 9 % (soit une baisse de plus de 36 % au total, de 2007 à 2009), c'est maintenant le marché de la primo accession qui se replie avec une baisse comprise entre 10.6 % (scénario de reprise progressive de l'accession durant l'été 2009 : le frémissement observé au cours du mois de mars se confirme) et 25.3 % (scénario de reprise de l'accession reportée fin 2010 : la montée du chômage tétanise les candidats à l'accession).

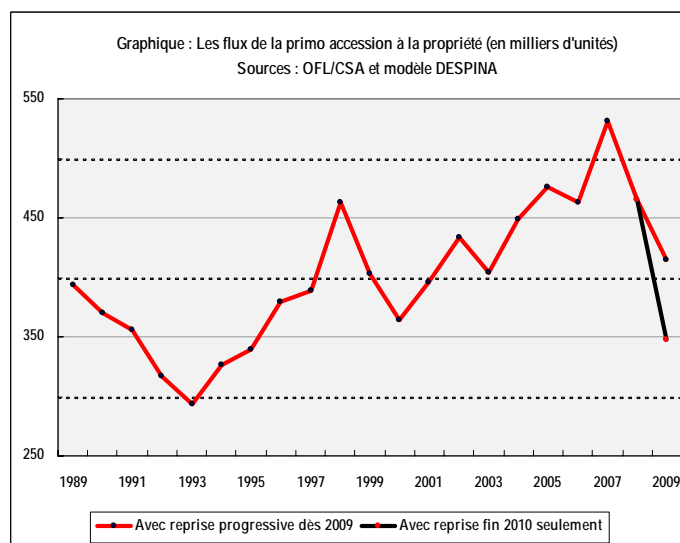
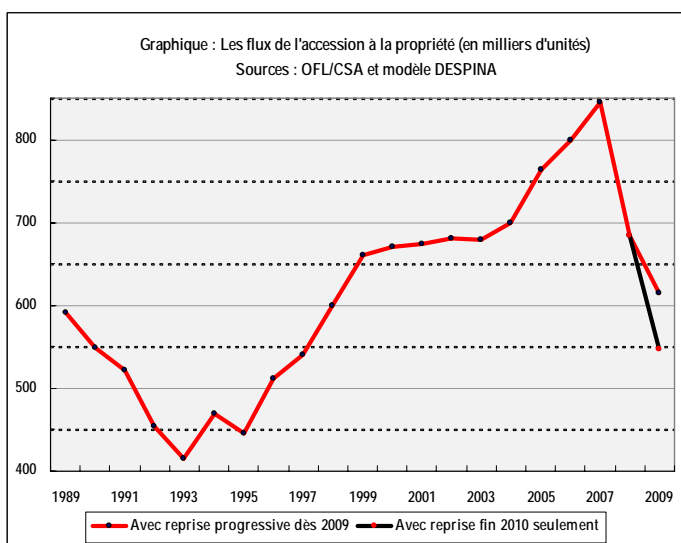
Tableau : Le recul des flux de l'accession à la propriété

Sources : OFL/CSA et modèle DESPINA	Primo accession	<i>Part de la primo accession</i>	Accession avec revente	Ensemble de l'accession
En milliers d'unités				
2007	530,6	62,9	313,7	844,3
2008	464,8	68,0	218,8	683,6
	(- 12,4 %)		(- 30,3 %)	(- 19,0 %)
Avec reprise progressive dès 2009				
2009	415,3	67,5	199,9	615,2
	(- 10,6 %)		(- 8,6 %)	(- 10,0 %)
Avec reprise fin 2010 seulement				
2009	347,3	62,5	199,6	546,9
	(- 25,3 %)		(- 8,8 %)	(- 20,0 %)

(entre parenthèses : variation relative en % par rapport à l'année précédente)

Après un recul qui devrait être, après deux années de crise, de l'ordre de 27 % (scénario de reprise progressive de l'accession durant l'été 2009), voire même de 35 % (scénario de reprise de l'accession reportée fin 2010), le niveau de l'accession sera redescendu à son niveau du milieu des années 90.

Et même si les candidats à l'accèsion ne renoncent pas à leurs projets, la dégradation du marché de l'emploi pèsera fortement sur les conditions dans lesquelles ces projets pourront être menés à bonne fin : il conviendrait donc à cet égard, de limiter les conséquences d'un déséquilibre économique majeur qui risque non seulement de déstabiliser durablement une partie des accédants concernés, mais aussi les marchés locaux de l'habitat sur lesquels des mises en vente (forcées) nombreuses et dans l'urgence ne manqueront pas d'intervenir. D'autant qu'un million d'accédants récents à la propriété, qui ont bénéficié d'un PTZ ou d'un PAS depuis 2004, sont susceptibles, compte tenu du retournement du marché immobilier - mais aussi parce que l'allongement de la durée de leurs prêts ne leur a pas permis de les amortir significativement - de connaître des difficultés sérieuses s'ils doivent revendre leur bien en cas de perte d'emploi, de diminutions de ressources ou d'éclatement du ménage ; ces emprunteurs doivent pouvoir trouver des solutions d'attente permettant de préserver autant que possible leur projet et de passer un cap difficile.



Le groupe de travail « Sécurisation de l'accèsion à la propriété » propose dans ces conditions **la mise en place d'un dispositif de sécurisation des accédants à la propriété, quel que soit le type de prêt principal et la structure du plan de financement du projet et quelle que soit la nature de la garantie réelle ou personnelle attachée :**

- **le dispositif de sécurisation propose autant d'« assurer » l'emprunteur que de « rassurer » le prêteur.** Il doit en cela permettre une bonne relance de la production de crédits immobiliers aux particuliers nécessaire pour renforcer et élargir durablement les flux de l'accèsion à la propriété et, notamment, contribuer à la réalisation de l'objectif de construction de 500 000 logements là où ils sont nécessaires. Le projet de « toute une vie » peut bien nécessiter une ceinture et des bretelles, et bénéficier non seulement des garanties qui habituellement sont prises par le prêteur, mais aussi « assurer » l'emprunteur afin qu'il ne s'engage pas forcément dans une voie périlleuse.
- **il est le plus large possible, à l'image de la GRL :**
 - ✓ large par les risques couverts : la perte d'emploi bien sûr, mais aussi la perte des ressources résultant d'une transformation d'activité subie (chômage technique, temps partiel, notamment) et l'irrégularité des ressources (CDD, intérim, intermittence ...) et éventuellement le divorce, la séparation et l'éclatement de la famille dont l'importance dans la survenance des sinistres n'est plus à démontrer ;

- ✓ large en traitant l'emprunteur ou les emprunteurs, indifféremment du nombre : c'est l'opération conduite qui constitue l'entrée de reconnaissance du risque potentiel, même si le dispositif couvre la personne. Le dispositif traite à part comparable les couples et les isolés, en prenant acte de la difficulté rencontrée aujourd'hui par les établissements prêteurs de clairement identifier la géométrie des couples ;
- ✓ large en ambitionnant de couvrir les flux des nouveaux accédants et les générations d'accédants en cours, spécifiquement ceux des cinq dernières années pour lesquels une mesure exceptionnelle de soutien est proposée.
- **le dispositif intègre une garantie de relogement en cas de difficulté persistante.** Il peut évidemment intégrer une garantie de bonne revente du logement en cas de survenance du risque prise à titre volontaire dans le cadre de la souscription d'une « assurance risque de la vie ».
- **le dispositif a cependant été élaboré en veillant à ce qu'il ne conduise à la déresponsabilisation de l'emprunteur.**

Le dispositif de sécurisation de l'accession à la propriété s'organise alors autour de trois niveaux de mesures principales :

1. **Une mesure exceptionnelle pour aider les accédants récents à passer la crise actuelle (2009-2011) :** soutenir et accompagner les accédants récents qui sont potentiellement les plus fragiles s'ils sont victimes des suppressions d'emploi ou en cas de perte temporaire de ressources. Il s'agit alors « de prévenir et d'anticiper » en allégeant temporairement leurs remboursements, sans renchérir le coût de leurs emprunts et dans le but de permettre à ces ménages de poursuivre leur parcours d'accession.
2. **Une sécurisation pérenne des nouveaux accédants :** relancer la demande de crédits pour l'accession à la propriété en renforçant les garanties dont bénéficient les emprunteurs, notamment ceux qui disposent de revenus modestes ou irréguliers. Il s'agit d'encourager la souscription d'une assurance perte d'emploi et d'améliorer l'efficacité de cette dernière en y rajoutant un droit au report d'échéances lié à la reprise d'activité.
3. **Un filet de sécurité de second rang :** permettre à un nouvel accédant, en cas de perte durable d'une partie de ses ressources, son maintien dans les lieux et favoriser la reprise de son parcours d'accession en cas de retour à meilleure fortune, grâce à un portage transitoire de la propriété (sans mutation).

Le groupe tient cependant à souligner, **au-delà des dispositions proposées pour faire face à la montée soudaine et brutale des risques de sinistres que la crise financière et économique a révélés**, qu'une extension durable et sécurisée des flux de l'accession à la propriété pour des ménages (très) modestes et/ou à revenus irréguliers ne peut se concevoir en dehors d'une réflexion sur la maîtrise des coûts des projets d'accession :

- ⇒ à ce titre, une réflexion sur l'extension des formules permettant de séparer le coût du foncier de celui du bâti paraît indispensable. A côté des modes d'accession à la propriété qui existent aujourd'hui en France, il conviendrait de « banaliser » une formule du type PASS-foncier afin de réduire de manière sensible le coût des projets (quitte à proposer des baux emphytéotiques à ces accédants) ;
- ⇒ de la même façon, il faudrait pouvoir proposer plus largement des « formules évolutives » permettant à des ménages (très) modestes d'acquérir des produits en

achèvement futur, des « maisons à transformer » (avec conseils et appuis techniques afin de conduire à bonne fin les travaux supplémentaires) ;

- ⇒ sans oublier qu'une des spécificités d'un large modèle « avec coopérateurs » tel qu'il se retrouve aujourd'hui dans le nord de l'Europe et en Espagne (après avoir connu ses « heures de gloire » en France) doit être regardée avec attention : en favorisant l'émergence d'acteurs professionnels à but non lucratif, il pourrait contribuer efficacement à la sécurisation technique et financière des projets d'accèsion des ménages à revenus modestes.

Niveau 1 : Une mesure exceptionnelle pour passer la crise

Objectif : soutenir et accompagner les accédants récents qui sont potentiellement les plus fragiles s'ils sont victimes des suppressions d'emploi ou en cas de perte temporaire de ressources. Il s'agit « de prévenir et d'anticiper » en allégeant temporairement leurs remboursements, dans le but de permettre à ces ménages de poursuivre leur parcours d'accession.

- Aider les ménages qui ont été encouragés par l'Etat à accéder à la propriété à passer la crise

De 2003 à 2008, 4 470 000 ménages ont accédé à la propriété au total, dont un pic pour l'année 2007 avec 844 300 accédants à la propriété (source : OFL/CSA).

Parmi ces ménages, 25.5 % d'entre eux sont des accédants modestes que l'Etat a aidés et encouragés :

- la majorité ayant obtenu un PTZ, en appoint de leur prêt principal (un PAS pour 4.5 % de l'ensemble des accédants ou un autre prêt bancaire pour 17.5 % des accédants) ;
 - et 3.5 % des accédants des générations 2003 à 2008, soit environ 150 000 ménages, ont obtenu un PAS non assorti d'un PTZ.
- Ces ménages sont en situation de fragilité potentielle en cas de perte de ressources et/ou de mobilité professionnelle contrainte : d'autant que seuls de l'ordre de 10 % d'entre eux ont souscrit une assurance perte d'emploi.
 - Au-delà de ces seuls ménages aidés par l'Etat, tous les ménages ayant contracté un crédit immobilier pour accéder à la propriété depuis 2003 ont dû accepter, malgré des taux d'intérêt très bas et compte tenu du niveau des prix (principalement dans l'ancien), des durées d'emprunt longues voire très longues. Et cela s'est d'autant plus généralisé durant ces années 2003 à 2008 que les flux de l'accession se sont élargis à des ménages de plus en plus modestes (conséquence, notamment, de la réforme du PTZ de janvier 2005 et de la mise en place du crédit d'impôt en mai 2007) : ainsi, alors que le niveau de l'accession à la propriété augmentait de 24.2 % entre 2003 et 2008 (respectivement de 31.3 % pour la primo accession), la part des ménages pauvres accédants à la propriété (un niveau de revenus par unité de consommation les classant dans le 1^{er} décile de revenus de l'ensemble de la population) s'est maintenue à 5 % de l'ensemble des accédants (respectivement à 7 % pour les primo accédants) et celle des ménages pauvres et très modestes (un niveau de revenus par unité de consommation les classant dans les trois premiers déciles de revenus de l'ensemble de la population) à 16 % (respectivement à 20 % pour les primo accédants). Aussi, parmi les accédants ayant eu recours à un PTZ ou à un PAS (25.5 % des accédants des générations 2003 à 2008), 46.5 % sont endettés sur plus de 20 ans avec des taux d'apport personnel faibles (moins

de 10 %) : la proportion passant à 72.0 % si on élargit à la population des accédants avec des taux d'apport de moins de 20 %. Quant aux accédants sans PTZ ni PAS mais dont les revenus les rendaient éligibles à un PTZ (33.7 % des accédants des générations 2003 à 2008), 31.6 % sont endettés sur plus de 20 ans avec des taux d'apport personnel faibles (moins de 10 %) : la proportion passant à 44.2 % si on élargit à la population des accédants avec des taux d'apport de moins de 20 %.

Tableau : La répartition des accédants des générations 2003 à 2008 selon la durée du prêt principal et le taux de leur apport personnel (source : OFL/CSA)

Ensemble des accédants des générations 2003 à 2008 (source : OFL/CSA)	Taux d'apport personnel				Ensemble des accédants
	Inférieur ou égal à 10%	Entre 10 et 20 %	Entre 20 et 30 %	Supérieur à 30%	
Durée du prêt principal					
Inférieur ou égal à 15 ans	0,7	0,2	0,2	5,1	6,2
Compris entre 15 et 20 ans	2,4	1,3	1,3	7,9	12,9
Compris entre 20 et 25 ans	7,2	4,4	3,5	10,6	25,7
Supérieur à 25 ans	27,2	12,0	6,6	9,5	55,3
Ensemble des accédants	37,4	17,9	11,6	33,1	100,0

Accédants des générations 2003 à 2008 avec un PTZ ou un PAS (source : OFL/CSA)	Taux d'apport personnel				Ensemble des accédants
	Inférieur ou égal à 10%	Entre 10 et 20 %	Entre 20 et 30 %	Supérieur à 30%	
Durée du prêt principal					
Inférieur ou égal à 15 ans	0,3	0,3	0,1	2,1	2,7
Compris entre 15 et 20 ans	1,3	1,3	0,9	2,8	6,3
Compris entre 20 et 25 ans	5,5	5,3	2,2	5,3	18,3
Supérieur à 25 ans	41,0	20,1	5,8	5,7	72,7
Ensemble des accédants	48,1	27,0	9,0	15,9	100,0

Accédants des générations 2003 à 2008 sans PTZ ni PAS mais éligibles à un PTZ (source : OFL/CSA)	Taux d'apport personnel				Ensemble des accédants
	Inférieur ou égal à 10%	Entre 10 et 20 %	Entre 20 et 30 %	Supérieur à 30%	
Durée du prêt principal					
Inférieur ou égal à 15 ans	0,7	0,1	0,3	7,8	8,9
Compris entre 15 et 20 ans	2,4	1,0	0,9	8,4	12,7
Compris entre 20 et 25 ans	6,6	3,0	2,9	11,6	24,2
Supérieur à 25 ans	25,0	9,5	7,4	12,4	54,3
Ensemble des accédants	34,6	13,7	11,4	40,3	100,0

- Si ces accédants avec un PTZ ou un PAS ou potentiellement éligibles à un PTZ et endettés sur plus de 20 ans avec des taux d'apport personnel faibles (soit 22.5 % de l'ensemble des accédants des générations 2003 à 2008 avec un taux d'apport personnel

inférieur à 10 % et respectivement 33.3 % avec un taux d'apport inférieur à 20 %) devaient revendre leur bien rapidement pour faire face à une mobilité professionnelle contrainte ou à une perte de ressources, l'amortissement de leurs emprunts serait quasiment nul, le capital restant dû dépassant donc 80 % de la valeur initiale du bien acquis. Et la décote dépasserait très probablement 20 % dans les villes moyennes et les zones périurbaines, ainsi que pour la majorité des maisons individuelles neuves. Le produit de la revente ne pourrait alors suffire à rembourser leur dette (en cas de vente forcée notamment judiciaire la décote est plutôt de 30 %).

- Selon que leur prêt principal est un PAS ou un prêt non conventionné, qu'ils sont ou non salariés ... les ménages concernés sont dans une situation différente en cas de difficultés. Hormis l'APL ou l'AL, les dispositifs de sécurisation permettant de faire face à une situation provisoirement dégradée ou de revendre leur bien sans avoir à supporter une dette résiduelle sont partiels ou inexistantes.
- Une sécurisation partielle ou inexistante portant un risque de dévissage des valeurs sur certains marchés locaux pour un coût de sinistre élevé

❖ Lorsque le prêt principal est un PAS

Le FGAS apporte une garantie aux banques prêteuses en supprimant le risque hypothécaire. C'est aussi une « sécurité ultime » pour les emprunteurs, qui peuvent être déliés de tout engagement même si le produit de la vente de leur bien, après mise en jeu des garanties et indemnisation de la banque par le FGAS, n'atteint pas le montant de leur dette.

Entre le 15 février 1999 et le 31 décembre 2003, un dispositif de sécurisation pour les accédants remboursant un PAS a été instauré, mais il a été supprimé pour les nouvelles générations à partir de 2004.

- PAS émis entre 1999 et le 31 décembre 2003 (220 000 actuellement en cours de remboursement) : le dispositif de sécurisation consiste, pour les emprunteurs et co-emprunteurs concernés par le chômage (*avec contrôle de la situation puisqu'il faut produire un justificatif de demandeur d'emploi*), à reporter gratuitement le paiement de 50 % des échéances en fin de prêt, dans la limite de 12 mois consécutifs. Le fonds de soutien doté par le 1 % logement accorde aux banques (via la SGFGAS) une subvention actuarielle compensant les intérêts non perçus. On peut penser que ce dispositif, jusqu'à présent peu utilisé, pourrait permettre de prévenir le recours à la garantie du FGAS pour les prêts concernés pourvu qu'il soit simplifié et rendu aisément gérable par toutes les chaînes informatiques. Cependant, les encours des générations antérieures à 1999 sont en forte diminution et paraissent peu exposés à la décote des valeurs et on peut estimer que le risque porté par le FGAS sur ces générations devrait être limité.
- PAS des générations 2004 à 2006 (160 000 actuellement en cours de remboursement) : en 2005, les sommes déposées sur le FGAS ont été réaffectées au budget général de l'Etat, celui-ci reprenant en contrepartie 100 % du risque à sa charge (plafonné au malus) jusqu'à la génération des PAS 2006 incluse. Dans une première approche, si 5 % de l'effectif des PAS des années 2004 à 2006 étaient concernés par une montée des impayés et connaissaient une baisse moyenne de valeur des biens revendus de 30 %, aboutissant à un cumul de sinistres provisoires (le FGAS prenant en charge les surcoûts du rééchelonnement des remboursements) et de sinistres définitifs (le FGAS prenant en charge l'indemnisation de la banque selon la décote subie après la vente du bien), les coûts estimés seraient de l'ordre de :

- **200 M d'€** pour l'Etat et
 - **0 M d'€** pour les banques (le malus ne serait pas atteint).
- PAS des générations 2007 à 2008 (70 000 dossiers) : suivant les mêmes hypothèses (pour environ 5 % de sinistres), les coûts estimés à la charge du FGAS et correspondant à la perte hypothécaire sur les biens, seraient maintenant identiques pour les banques et pour l'Etat :
- **60 M d'€** pour l'Etat et
 - **60 M d'€** pour les banques.
- ❖ Lorsque le prêt principal n'est pas conventionné (730 000 dossiers si on limite aux seuls bénéficiaires du PTZ)
- Un autre dispositif de soutien, encore actif, est appuyé depuis 1999 sur les fonds du 1 % logement. Réservé aux salariés, il consiste à consentir une avance à 0 % de 6 mensualités totalement reportées en fin de prêt : renouvelable une fois pendant 6 mois, ce dispositif est en réalité un prêt substitutif accordé par les CIL aux ménages touchés par le chômage et les accidents de la vie. Il a l'inconvénient de ne pas couvrir expressément le chômage partiel ou la mobilité professionnelle et surtout d'introduire un nouveau prêteur dans le circuit ce qui le rend difficilement transposable sur une grande échelle. Mais c'est un dispositif qui fonctionne et peut être mobilisé immédiatement ou contribuer au financement des mesures proposées.
- Dans tous les cas, les banques accordent aisément (avec ou sans avenant selon que la possibilité est prévue ou non dans le contrat initial) :
- des modulations d'échéances par allongement temporaire de la durée du prêt, le plus souvent de 5 ans, avec possibilité pour l'emprunteur de faire remonter ses mensualités dès qu'il le pourra. Généralement ces modulations se font sans modification du taux ou des conditions du crédit initial (l'assurance et les garanties sont prorogées). Lorsqu'elles interviennent en début de prêt, les baisses d'échéances restent néanmoins très limitées (environ 10 % à 20 % de réduction seulement, à cause de la proportion élevée d'intérêts durant les premières annuités du tableau d'amortissement) ;
 - des différés d'amortissement ou des reports d'échéance. Toutefois, malgré les taux très avantageux dont ont bénéficié les générations de crédits concernées (autour de 4,50 %), ces mesures de gel de l'amortissement sont :
 - coûteuses pour les emprunteurs : le renchérissement du coût total du crédit est de l'ordre de 8 à 10 % du montant du capital initial pour un prêt ayant un différé d'amortissement d'une année en début de vie ou pour un prêt dont 12 échéances sont reportées après la 20^{ème} année ;
 - coûteuses pour les banques : sans compter la gestion administrative des dossiers, le gel de l'amortissement signifie une augmentation théorique des besoins de fonds propres en cas de différés. Quant aux reports d'échéances dépassant deux mois, ils entraînent le classement en créances douteuses et par ricochet l'augmentation des provisions. En outre, la dette s'accroissant va aussi peser sur les fonds propres.

En cas de montée des sinistres, en reprenant l'hypothèse *maximale* utilisée pour les PAS (5 % des ménages touchés) et pour un sinistre moyen pouvant aller de 20 000 € dans le cas le plus probable (une perte de 20 % du capital restant dû sur des marchés « normalement » déprimés tels ceux qui s'observent depuis la fin 2008) à 35 000 € dans la pire des situations (une perte de 30 % du capital restant dû sur des marchés immobiliers particulièrement malmenés par la crise tels ceux qui caractérisent les villes moyennes touchées par la récente montée des plans sociaux), le coût final des sinistres potentiellement supportés par ces accédants dont la dette est non garantie par le FGAS pourrait alors s'élever de :

750 M d'€a minima à 1 250 M d'€a maxima (pour les seuls bénéficiaires d'un PTZ).

Que les prêts soient hypothécaires ou cautionnés, les banques ou les sociétés de caution seraient en effet en droit d'engager des poursuites pour récupérer cette somme auprès des emprunteurs défaillants ou de leurs familles. La vente amiable ou forcée suite à la saisie du bien n'éteint pas la dette. Outre leur éventuel apport personnel et la part d'amortissement de leur prêt payé jusqu'au sinistre, les emprunteurs défaillants seraient ainsi exposés à la perte intégrale de leurs avoirs. (*S'ils demandent à bénéficier du « rétablissement personnel », la vente forcée de tous leurs biens sera également de droit pour les créanciers mais les créances sur les biens seront ensuite éteintes*).

Qu'il s'agisse de reports ou de revente du bien, ceci démontre que ces accédants récents qui ont été majoritairement aidés par l'Etat, sont exposés à des risques importants et qu'il faut éviter à tout prix des ventes forcées ou à perte. De surcroît, dans les bassins d'emploi sinistrés, des ventes trop nombreuses avec des décotes importantes auraient un effet boule de neige sur les valeurs de tous les biens, entraînant l'appauvrissement patrimonial de toute la population.

La mesure proposée consiste donc à éviter autant que possible à cette population d'accédants modestes la revente à perte en cas de difficultés : le projet d'accession doit pouvoir être poursuivi, quitte à le ré étaler et à prendre en charge tout ou partie des surcoûts engendrés. Il faut les aider à « passer la crise » en restant propriétaires.

- Une mesure exceptionnelle de crise (2009/2011)

L'objectif est de financer par un « Fonds Partenarial de Soutien » (FPS) tout ou partie du coût des reports d'échéances accordés entre 2009 et 2011 aux accédants dont les ressources sont sous le plafond PTZ (au 1^{er} janvier 2009) : le bénéfice du FPS serait alors ouvert aux emprunteurs dont le prêt principal a été mis en force de 2003 à 2008 et qui n'ont pas accès à la sécurisation du fonds de soutien des PAS mis en force entre 1999 et le 31 décembre 2003. Rappelons que les banques françaises se sont déjà engagées - à la demande du gouvernement - à ne pas faire supporter de pénalités ou de frais aux emprunteurs dont elles reportent et ré étalent les échéances. Il s'agirait maintenant d'aller plus loin et d'alléger le coût en intérêts de ces différés de remboursement pour les dossiers amiables et à jour de tout engagement, les banques supportant en outre l'accroissement théorique du risque lié à ces réaménagements et le coût du refinancement et des fonds propres à mobiliser.

L'intérêt de cette mesure est de pouvoir intervenir en amont : il ne faut pas que ces accédants attendent d'être en difficultés de remboursement ou même en impayés : leur faire savoir qu'ils peuvent alléger leurs mensualités et temporiser dans leur projet d'accession sans l'interrompre permettrait de mettre en place une véritable prévention du risque.

Il s'agirait d'une avance remboursable aux banques - et non d'une subvention actuarielle - pour refinancer les échéances du prêt principal qui sont reportées, dans la limite d'un plafond maximal en montant et en durée. Afin d'éviter les abus, la mesure serait circonscrite à des cas bien définis et encadrée par des règles permettant de doser le soutien selon la situation financière et professionnelle du ménage bénéficiaire. Elle pourrait même englober - en cas de chômage - tous les accédants de ressources modestes n'ayant pas eu de prêts aidés.

❖ **Ciblage : trois populations de bénéficiaires**

- **Population A = tous les accédants remboursant un PTZ ou un PAS entrés en mobilité professionnelle.** Cette population pourrait aussi bénéficier d'un allègement des contraintes réglementaires pour la mise en location temporaire de ces biens.
- **Population B = tous les accédants remboursant un PTZ ou un PAS supportant des mesures de chômage partiel ou technique.**
- **Population C = tous les accédants, ayant souscrit un emprunt aidé ou non aidé, et victimes d'un accident de la vie :** licenciement, ... sous plafond actuel de ressources PTZ.
- Conditions supplémentaires à remplir et quelle que soit la population considérée :
 - o ne pas être propriétaire d'un autre bien immobilier,
 - o supporter une dette sur le bien financé dont le capital restant dû dépasse, au moment du plan de sécurisation, 50 % de la valeur initiale,
 - o ne pas être en situation d'impayé, de précontentieux ou de surendettement (*des procédures sont déjà prévues dans ce cadre*).

❖ **Selon les cas, les reports affectant toujours et exclusivement le prêt principal :**

- Report total de 6 échéances consécutives (plafonnées à 1 000 € par ménage), renouvelable une fois.
- Report partiel de 12 demi-échéances consécutives (plafonnées à 500 € par ménage), renouvelable une fois.
- Les échéances reportées sont acquittées en fin de prêt ou étalées sur la durée restante.
- L'assurance emprunteur préalablement souscrite pour le prêt qui sera réaménagé devra couvrir (DIT ou DITE) les reports et le remboursement des avances (pour les « contrats groupe », la banque fait généralement le nécessaire auprès de la compagnie, sachant que les prorogations sont habituellement incluses dans les garanties contractuelles ; pour les assurances individuelles, une obligation réglementaire sera utile...)
- Les emprunteurs ayant souscrit une assurance perte d'emploi (DITE) ont le choix entre mobiliser en priorité celle-ci ou le report d'échéances (notamment pour couvrir les délais de franchise).

❖ **Conditions financières :**

- **Population A :** avance par le FPS des mensualités reportées, remboursables au taux de 1,5 %, avec étalement sur 10 ans maximum ou la durée restante si elle est inférieure.
- **Population B :** avance par le FPS des mensualités reportées, à taux 0, avec étalement sur la durée restante.

- **Population C** : avance par le FPS des mensualités reportées, à taux 0, avec remboursement à la fin du prêt.
- Pour toutes ces populations éligibles au FPS, le report est accordé par la banque sans pénalité ni frais de dossiers.

❖ **Procédure :**

- Avenant signé par l'emprunteur auprès de la banque qui appelle le FPS à hauteur du plan de sécurisation.
- Le FPS débloque les fonds en une fois à la banque (tiers payant).
- La banque reverse au FPS les échéances ré étalées et remboursées au fur et à mesure de leur encaissement.

❖ **Estimation *a maxima* du volume global des avances du FPS :**

- *A maxima* : 1.5 à 2 % des accédants concernés par an pendant 3 ans (2009 à 2011) = de l'ordre de 120 000 ménages sous le plafond de ressources PTZ (au 1^{er} janvier 2009) dont une moitié prise en charge par le FPS
(hors assurances, durée supérieure à 10 ou 15 ans pour un taux d'apport de moins de 20 % ...)

- 6 000 (6 mensualités totales ou 12 demi mensualités reportées) x 50 000 =
300 M d'€au total

- *A maxima* par an : de l'ordre de 1.5 à 2 % des accédants chaque année

Soit 90 à 100 M d'€en année pleine

❖ **Alimentation du FPS :**

- **Redéploiement du fonds de soutien** (existant, sous réserve de l'adaptation législative nécessaire) **aux PAS des années 1999 à 2003 (de l'ordre de 60 M d'€en 2009).**
- **Les grandes entreprises mettant en place des plans sociaux ou des mesures de chômage partiel dans les zones prioritaires du Plan de relance seraient sollicitées afin de compléter les moyens du FPS à proportion du nombre de leurs salariés concernés (sous forme d'avances également remboursables).**

Niveau 2 : Une sécurisation pérenne des nouveaux accédants

Objectif : relancer la demande de crédits pour l'accession à la propriété en renforçant les garanties dont bénéficient les emprunteurs, notamment ceux qui disposent de revenus modestes ou irréguliers.

- Encourager la souscription de l'assurance perte d'emploi (APE) et en limiter l'impact financier pour les emprunteurs modestes

En dépit des dispositions publiques en faveur de l'accession à la propriété et de l'amélioration rapide des conditions de crédit, le principal frein à la relance reste aujourd'hui celui de la crise économique et financière, avec les craintes et les angoisses qu'elle a fait naître sur l'emploi et le pouvoir d'achat. Les candidats à l'accession à la propriété hésitent désormais à s'engager dans un des actes majeurs et très souvent unique de leur vie. Et lorsqu'ils franchissent le pas, le risque de ne pouvoir mener à bien leur projet est devenu « statistiquement » élevé après de nombreuses années durant lesquelles il semblait avoir disparu.

Il paraît donc indispensable de responsabiliser les accédants en les incitant à protéger leurs capacités de paiement d'échéances en cas de perte d'emploi. L'assurance perte d'emploi a précisément pour objectif de se substituer momentanément dans l'obligation de l'emprunteur à régler ses échéances et, en contrepartie, de permettre son maintien dans les lieux en cas de sinistre (donc d'éviter une mise en vente forcée du bien immobilier en cas de sinistre grave d'autant plus traumatisante pour l'accédant qu'elle devrait intervenir dans de mauvaises conditions sur des marchés immobiliers déprimés).

Les auditions menées par le groupe de travail sur la « Sécurisation de l'accession à la propriété » ont montré que cependant, l'assurance perte d'emploi couvrant les prêts immobiliers restait peu utilisée (de l'ordre de 10 % de pénétration selon les réseaux) pour plusieurs raisons :

- n'étant pas obligatoire, elle n'est souscrite que par les emprunteurs pouvant connaître une situation de chômage : l'échantillon étant trop restreint pour que le risque puisse être mutualisé, les cotisations sont alors perçues comme trop onéreuses (phénomène d'anti sélection) ;
- même souscrites à titre optionnel, elles entrent pour l'emprunteur dans le calcul qu'il fait du coût final de son prêt : et cela est trop fréquemment le principal élément de comparaison des offres et souvent le seul à être exclusivement mis en avant par les médias et les distributeurs, alors que les prestations garanties sont mal connues ou mal comprises.

D'après les compagnies d'assurances auditionnées, un taux de pénétration de 30 % permettrait d'équilibrer les contrats existants. Des mesures d'accompagnement des

emprunteurs en difficulté, déjà expérimentées par certains réseaux (aide à la recherche d'emploi, coaching et outplacement...) permettraient de monter à 40 % de couverture.

- Encourager la recherche d'emploi par les emprunteurs en difficulté par une incitation à la reprise rapide d'activité

L'expérience passée des assurances perte d'emploi semble indiquer, et sans qu'une évaluation précise de cela puisse être apportée, que la prise en charge prolongée des échéances d'un prêt peut avoir des effets négatifs sur la recherche d'une nouvelle activité professionnelle. Or dans les faits, tout montre que les chances de retrouver un emploi sont d'autant plus grandes que les réseaux professionnels et sociaux sont conservés. Cela implique donc de rechercher un emploi rapidement, dans les semaines suivant le licenciement. Retrouver un emploi très vite peut signifier aussi accepter une formation pendant quelques mois, supporter des dépenses de déplacement ... donc des frais supplémentaires.

C'est la raison pour laquelle la diffusion plus large de l'assurance perte d'emploi devrait très certainement être couplée avec un dispositif d'incitation à la recherche active d'une activité professionnelle. Celle-ci pourrait alors prendre deux formes : un système d'accompagnement de la recherche - cofinancé par les entreprises supprimant des emplois pour aider à la reprise d'emploi de leurs salariés - et un système d'allègement temporaire des échéances du prêt dès la reprise d'activité afin que les frais supplémentaires et les adaptations qu'exige le nouveau poste puissent être supportés par les emprunteurs en reconversion.

- Mettre en place un dispositif pérenne pour faire face aux diminutions partielles ou temporaires de revenus des accédants sous plafond de ressources PTZ

Les banques ont pris l'engagement (accord du 18 février 2009 entre la Fédération Bancaire Française et le Ministère de l'Economie) de pratiquer des aménagements ou des reports d'échéances sans pénalités lorsque les emprunteurs sont confrontés à des baisses temporaires de ressources, en cas de périodes de chômage technique ou partiel. Néanmoins, pour les emprunteurs à ressources modestes dont les prêts sont récents (moins de 5 ans), les modulations d'échéances seront mathématiquement d'ampleur limitée et les reports d'échéances peuvent être coûteux s'ils dépassent deux ou trois mois.

Il faut qu'un dispositif permanent permette aux salariés de faire face à ces variations d'activité. Le coût des reports d'échéance accordés en cas de chômage partiel ou technique aux emprunteurs sous plafond de ressources PTZ doit pouvoir être compensé pour tout ou partie lorsque cet événement intervient dans les 5 ou 6 premières années du prêt.

Par extension, cela pourrait aussi bénéficier aux emprunteurs ayant des revenus irréguliers (CDD, intérim, professions saisonnières ou du spectacle), une participation des employeurs ayant recours à ces contrats pouvant être sollicitée pour financer cette prise en charge.

- Les dispositions pérennes proposées
 1. Le crédit d'impôt sur les intérêts étendu à l'assurance perte d'emploi pour encourager la souscription de cette assurance perte d'emploi et en limiter l'impact financier sur les emprunteurs modestes

La solution simple proposée est d'intégrer la cotisation annuelle dans le plafond des charges d'emprunt donnant droit au crédit d'impôt sur les revenus, étalé - dans le cas général - sur les 5 premières années d'amortissement d'un prêt accordé pour la résidence principale. Et donc de réécrire l'article 200 quaterdecies du CGI comme suit :

- Compléter la 1ère phrase du I. par : « Les cotisations versées au titre des assurances perte d'emploi contractées en vue de garantir le remboursement des prêts sont retenues dans le total des intérêts retenus pour le calcul du crédit d'impôt.»
- La 1ère phrase du III. devient : « Ouvrent droit au crédit d'impôt les intérêts et les cotisations des assurances perte d'emploi contractées en vue de garantir le remboursement des prêts payés au titre des cinq premières annuités de remboursement des prêts mentionnés au I, à l'exclusion des frais d'emprunt. »
- La 1ère phrase du IV. est suivie de la phrase suivante : « Les cotisations versées au titre des assurances perte d'emploi mentionnés au I sont intégrées aux montants de 3 750 euros et 7 500 euros dans la limite de 400 € pour chacun des deux emprunteur et co-emprunteur couverts par les assurances. »
- La 1^{ère} et la 2^{ème} phrases du V. deviennent : « Le crédit d'impôt est égal à 20 % du montant des intérêts et des cotisations des assurances perte d'emploi mentionnés au III, dans la limite mentionnée au IV. Ce taux est porté à 40 % pour les intérêts payés et des cotisations des assurances perte d'emploi au titre de la première annuité de remboursement. »

Le montant des cotisations afférentes est plafonné à 400 € par an et pour chacun des deux emprunteur et co-emprunteur couverts par les assurances. Pour un taux annuel de cotisation fixe sur toute la durée du crédit représentant en moyenne de l'ordre de 0.3 % à 0.4 % du capital initial emprunté, le plafond retenu permet aux accédants à revenus modestes et moyens de bénéficier à plein du dispositif.

L'examen de l'impact du dispositif actuel de crédit sur les accédants à la propriété à partir des données de l'Observatoire du Financement du Logement (CSA) montre en effet que :

- l'avantage fiscal étant déjà, en général, saturé la première année (40 % du montant des intérêts) pour les accédants dont le revenu est supérieur ou égal à 3 SMIC (53.6 % des accédants) en raison de la composition familiale du ménage et/ou du niveau des emprunts contractés, l'avantage supplémentaire concédé serait négligeable pour eux. En revanche, il jouerait à plein pour les accédants dont les revenus sont inférieurs à 3 SMIC (46.4 % des accédants) ;
- l'avantage fiscal est de même saturé les 4 années suivantes (20 % du montant des intérêts) pour les accédants dont le revenu est supérieur ou égal à 3.5 SMIC (40.1 % des accédants). En revanche, il jouerait partiellement pour les accédants dont les revenus sont compris entre 3 et 3.5 SMIC (13.5 % des accédants) et à plein pour les accédants dont les revenus sont inférieurs à 3 SMIC (46.4 % des accédants).

La baisse des taux d'intérêt amorcée depuis novembre 2008 (85 points de base à fin avril 2009) permet en outre de rendre cette extension du dispositif du crédit d'impôt peu onéreuse pour le budget de l'Etat : alors que pour l'accédant le coût supplémentaire de l'assurance perte d'emploi devient supportable dès lors qu'il bénéficie de ce coup de pouce fiscal.

- ⇒ **Les accédants principalement concernés par l'extension du crédit d'impôt :** en année pleine et sur la base des effectifs attendus pour 2009, de l'ordre de 325 à 375 000 accédants aux revenus modestes et moyens (moins de 3 à 4 SMIC de revenus

mensuels). Les autres accédants saturent déjà leur crédit d'impôt ouvert au titre des intérêts d'emprunts.

⇒ **L'extension du crédit d'impôt, en permettant d'élargir considérablement la taille de la population couverte, facilitera par ricochet une amélioration des conditions actuelles des assurances perte d'emploi dont pourront bénéficier les autres accédants. Et la mutualisation plus large des risques devrait permettre que la concurrence s'exerce pour offrir des conditions plus attractives.** Le délai de franchise courant à compter de la survenance de la perte d'emploi (actuellement de l'ordre de 3 mois dans la plupart des contrats d'APE) devrait ainsi pouvoir être ramené à 30 jours, à l'instar des dispositions qui accompagnent le versement des aides personnelles au logement - il est à noter à cet égard que les contrats sans franchise qui sont proposés aujourd'hui sont assortis de durées d'indemnisation plus courtes -. Dans la mesure où de nombreux arguments militent en faveur du maintien d'une franchise de 90 jours (et notamment celui de l'articulation de l'APE avec l'indemnisation de l'assurance chômage), une amélioration du dispositif pourrait aussi consister en le respect d'un certain nombre d'engagements, au rang desquels par exemple :

- ❖ l'abandon de toute prestation au titre de l'APE sous la forme limitée de reports d'échéances *pendant la période d'interruption de l'activité*, au bénéfice d'une réelle prise en charge d'une fraction de la mensualité en fonction de la quotité de couverture souscrite,
- ❖ l'élargissement des bénéficiaires aux personnes frappées de chômage partiel, aux salariés à employeurs multiples,
- ❖ la suppression du délai de reconstitution de droit à la couverture, après une période de service de prestation, ...

⇒ **Les fonctionnaires n'ayant évidemment pas à être couverts par le dispositif, son coût fiscal serait :** au plus, de 50 à 75 M d'€ la 1^{ère} année et 25 à 35 M d'€ pour les 4 années suivantes. Soit, en régime de croisière, de l'ordre de 150 à 200 M d'€ par an *a maxima*.

Une baisse de ½ point des taux d'intérêt (50 points de base) représente en régime de croisière et *a minima* une diminution du coût global du crédit d'impôt de l'ordre de 250 à 300 M d'€ La baisse des taux intervenue pour l'ensemble de l'année 2009 représentant à elle seule une économie de dépenses fiscales de l'ordre de 300 à 400 M d'€

2. Un report gratuit d'échéances dès la reprise d'activité, pour encourager la recherche d'emploi par les emprunteurs au chômage et pris en charge par l'APE,

Deux mesures complémentaires et liées aux assurances perte d'emploi sont proposées :

- La mise en place d'une aide accordée en cas de reprise d'activité sous la forme d'un allègement du budget du ménage par report total et gratuit de six mensualités successives du prêt principal, plafonnées chacune à 1000 € pour un couple, avec remboursement des échéances reportées à la fin du prêt. Le coût de ce report serait financé par un compartiment du FPS, le Fonds d'Aide à la Reprise d'Emploi (FARE) selon les modalités décrites pour le dispositif de crise. Cette aide serait accessible en droit ouvert dès lors que la reprise d'activité interviendrait avant le 12^{ème} mois de chômage. *L'accès à un tel « dispositif d'aide publique » conditionné à une souscription volontaire de couverture d'assurance privée ne saurait constituer un obstacle : une telle disposition de même nature existe déjà pour d'autres populations (par exemple*

les agriculteurs assurés contre les risques climatiques bénéficient d'une déduction pour aléa plus importante).

- La mise en place conventionnelle, avec les réseaux distribuant les assurances perte d'emploi, d'une option incluse dans l'assurance perte d'emploi prévoyant l'accompagnement et l'aide à la recherche d'emploi. Les entreprises situées dans les territoires particulièrement affectés par des plans sociaux massifs (villes moyennes, zones rurales) seraient sollicitées pour participer à cette action (cofinancement, moyens humains, locaux).

Ces deux mesures permettraient d'assortir la souscription des APE de bénéfices tangibles et d'éviter que le dispositif de prise en charge des mensualités dissuade la reprise d'activité.

3. Un dispositif pérenne pour les emprunteurs touchés par des cessations temporaires d'activité (chômage partiel ou technique, contrats précaires, intérim ...)

Par engagement professionnel, le report d'échéances - partiel ou total et sans pénalité - doit pouvoir être accordé par les banques à tout emprunteur à jour de ses obligations et devant connaître une interruption temporaire et forcée d'activité pour des raisons économiques ou contractuelles. La participation financière des employeurs concernés, sous forme d'abondement du FPS, serait parallèlement sollicitée.

Le FPS pérennisé, abondé par les employeurs concernés sous forme d'avance de trésorerie, pourrait ouvrir la possibilité d'indemniser partiellement le coût de ces reports aux conditions suivantes :

- La population visée : emprunteurs sous plafond PTZ, dont le prêt date de moins de 5 ans, en mobilité professionnelle, CDD, intérim, chômage partiel ou technique
- Les conditions financières : avance à la banque par le FPS des mensualités reportées, dans la limite de six échéances successives, limitées à 1000 € par ménage, remboursables au taux de 1,5 %, étalement sur 10 ans maximum ou la durée restante si elle est inférieure.

Niveau 3 : Un filet de sécurité de second rang

Objectif : permettre à un nouvel accédant, en cas de perte durable d'une partie de ses ressources, son maintien dans les lieux et favoriser la reprise de son parcours d'accession en cas de retour à meilleure fortune, grâce à un portage transitoire de la propriété (sans mutation).

- Compléter le dispositif de l'assurance perte d'emploi pour le rendre plus efficace

Le dispositif de sécurisation pérenne de niveau 2 doit permettre de traiter les accidents de la vie qui trouvent solution au bout de quelques mois. Il s'agit alors de passer « un mauvais cap » et à cet égard, un dispositif assurantiel semble parfaitement approprié, surtout si il repose sur une large mutualisation des risques : mais son coût pour l'accédant risquerait de croître très rapidement jusqu'à le rendre prohibitif en dépit de l'élargissement de la couverture attendu de l'intégration de l'APE dans le crédit d'impôt au titre des intérêts d'emprunt s'il devait faire face à des situations de chômage importantes et durables (les déséquilibres engendrés par une telle situation au début des années 90 avaient d'ailleurs conduit à une fragilisation excessive du dispositif de l'APE : avec un rapport sinistres sur primes qui s'était rapproché de 400 %, obligeant à une majoration substantielle des primes appelées).

Il n'est donc pas inutile de distinguer les situations « plus lourdes » qui nécessiteraient plutôt l'ouverture d'une « parenthèse ». Une période de 1 à 3 années durant lesquelles l'accédant marquerait une pause dans la réalisation de son projet : puis choisirait, en accord avec son banquier de le reprendre ou de l'abandonner définitivement en redevenant locataire. Mais dans tous les cas, la possibilité de maintien du ménage dans son logement constitue une priorité ainsi, éventuellement, que celle de son relogement si le ménage est contraint à l'abandon de son projet d'accession (à l'exemple de la sécurisation HLM mise en place par la Fédération des Coopératives d'HLM et prévoyant une garantie de rachat et une garantie de relogement ou de la garantie existant PSLA et en PASS foncier).

Une telle disposition se rapproche de la mesure récemment adoptée au Portugal dans le cadre de la loi « Define o regime jurídico a que ficam sujeitos os imóveis adquiridos por um fundo de investimento imobiliário para arrendamento habitacional (FIIAH) » (**Portaria n.º 1553-A/2008, de 31 de Dezembro**). Elle se distingue en cela des dispositifs « anti crise » avec changement de statut qui s'observent habituellement (Espagne avec notamment le dispositif de rachat mis en place par le Gouvernement Basque en février 2009, Etats-Unis ou Royaume Uni) en ce qu'elle prévoit une parfaite réversibilité pour le ménage concerné. Elle se singularise donc en comparaison de solution du type « *rachat partiel ou total du logement et maintien de l'occupant en tant que locataire* », même si cette dernière formule s'accompagne en général d'une clause de retour éventuel au statut de l'accédant, en cas d'amélioration de la situation du ménage : ce que la France a pratiqué avec le

RAPAPLA/rachat d'un PAP par un PLA et les anglais sous le nom de *mortgage rescue* à la fin des années 80.

Il conviendrait aussi d'envisager avec attention la création de « commissions d'aide et de conseil » destinées à informer et à soutenir les accédants à la propriété exposés à un risque de perte de ressources du fait de leur présence sur des bassins d'emploi et d'habitat touchés par la crise, avant que des accidents majeurs (perte d'emploi, chômage partiel ou technique ...) ne viennent réellement les affecter et déstabiliser la réalisation de leurs projets d'accession. Ces commissions chargées d'identifier rapidement l'ampleur des conséquences à attendre sur un bassin d'emploi et d'habitat de la crise économique et financière, doivent pouvoir être accessibles très facilement pour les accédants.

- Favoriser la reprise du parcours d'accession après un portage transitoire de la propriété

Le nouvel accédant en difficulté ayant ou non souscrit une assurance perte d'emploi peut choisir, dans un délai de 6 à 12 mois après l'apparition du fait générateur, et éventuellement sur le conseil de son banquier, de marquer une pause dans la réalisation de son projet. Il pourra alors devenir « locataire à soi même » et acquitter un loyer inférieur au montant des mensualités de remboursement de ses emprunts (suivant en cela le modèle de l'usufruit locatif étendu par le décret du 20 mars 2009 et permettant à un propriétaire privé de céder son droit d'usage à un bailleur ou à une association agréée) : puis après examen de sa nouvelle situation - en accord avec son banquier - de le reprendre ou de l'abandonner définitivement en redevenant locataire.

Lorsque l'accédant en difficulté fait le choix d'une pause, son dossier est alors présenté à une « société de portage » (société immobilière, société foncière ou réseau de gestion locative - de type bailleur social ou bailleur privé -) qui après signature d'une convention permettant d'attribuer un droit de préférence à la société en cas de vente du bien par l'accédant va garantir au ménage le maintien dans le logement jusqu'à un retour à meilleure fortune (dans un délai maximum de trois années) et reprise du parcours d'accession : le ménage donne son logement à bail à la société de portage et devient son sous locataire. Durant cette période de portage, le bénéfice de l'assurance perte d'emploi est suspendu.

❖ La société de portage transitoire de la propriété

La société dont une des caractéristiques principales réside en sa capacité à mobiliser un réseau national d'agences ou de centres de gestion locatives (donc capable de porter temporairement un projet d'accession en tout lieu du territoire national) signe avec l'accédant une convention permettant d'attribuer un droit de préférence à la société de portage en cas de vente du bien par l'accédant qui ne serait pas revenu à meilleure fortune : il s'agirait alors de préciser que l'accédant s'engage à vendre à la société, sauf renonciation de la société de portage.

Juridiquement, deux actes liant l'accédant et la société seraient signés :

- D'une part une promesse unilatérale de vente serait conclue au profit de la société de portage pour une durée déterminée (et au maximum de 3 années) avec l'accédant et pour un prix représentant, par exemple, au minimum 80 % du coût d'achat (comme dans la garantie rachat prévue par le dispositif de sécurisation HLM mise en place par la Fédération des Coopératives d'HLM dans le cas d'une accession sociale). Dans tous les cas de figure, les conditions du rachat devront être prévues en fonction de la qualité intrinsèque du bien, de sa localisation géographique et du risque lié au marché local : elles devraient

pouvoir se réaliser dans des conditions garantissant la neutralité financière de l'opération pour l'organisme susceptible de racheter.

- D'autre part, l'accédant donnerait à bail son bien à la société de portage laquelle sous-louerait ensuite ledit bien à l'accédant. Dans ce montage, le bail principal et la sous location échappent à l'application de la loi du 6 juillet 1989 et, en conséquence leur durée serait librement fixée.

Dans ce schéma, la société n'est pas contrainte d'acquérir le bien, en revanche l'accédant est lié s'il renonce, à l'échéance prévue, à reprendre son projet d'accession. La possibilité pour la société d'acheter le bien ne lui serait ouverte qu'à l'échéance des deux baux et serait conditionnée par l'absence de reprise du projet d'accession. Ainsi cette promesse unilatérale de vente serait conclue sous la condition du non remboursement à l'échéance convenue des échéances réglées par la société en lieu et place de l'accédant.

Durant la période de portage, le niveau du loyer est établi en fonction du niveau des revenus du ménage concerné - et quelle que soit la nature juridique de la société de portage, à l'image de l'Association Foncière Logement (AFL) qui sur des logements PLS pratique des loyers PLAI, PLUS ou PLS uniquement suivant le critère du niveau des ressources du locataire -, compte tenu de sa nouvelle situation (PLAI, PLUS, PLS, PLI ou loyer du secteur libre publié régulièrement par CLAMEUR sans toutefois pouvoir excéder - dans ce dernier cas - plus de 25 % de ses revenus actuels).

Dès la signature du contrat de location, la société se substitue dans l'obligation de l'emprunteur à régler ses échéances auprès du banquier qui lui a transmis le dossier et, en contrepartie, permet le maintien du ménage dans les lieux. En contrepartie, la société perçoit un loyer (éventuellement plus charges locatives) : les obligations du locataire étant transférées sur le ménage (souscription d'une assurance habitation, entretien du logement en bon père de famille, absence de trouble de voisinage ...).

A trimestre échu, la société reçoit compensation à raison de la différence entre d'une part ses débours (échéances des emprunts, frais de portage et travaux d'entretien du logement éventuellement réalisés et supportés) et d'autre part ses recettes locatives.

- Conditions à remplir pour être éligible au dispositif de portage de la propriété :
 - i. ne pas être propriétaire d'un autre bien immobilier,
 - ii. ne pas être en situation d'impayé, de précontentieux ou de surendettement (*des procédures sont déjà prévues dans ce cadre*).
- Le ménage bénéficierait, si besoin est, d'un allègement des contraintes règlementaires afin de pouvoir mettre en location temporaire son propre logement.
- Au terme de la période de portage ou à tout moment une fois le contrat de location signé, si le ménage (ou, avec son accord, son banquier) estime ne pouvoir reprendre le parcours d'accession la société de portage procède au rachat du logement dans les conditions initialement prévues. Le ménage est alors libéré de ses obligations à l'égard de ses débiteurs : sous réserve toutefois d'être à jour de ses quittances de loyer (et éventuellement de ses charges à l'égard de la copropriété). Il peut en effet prétendre au maintien dans les lieux en tant que locataire si cette dernière condition est remplie.
- En cas de retour à meilleure fortune et après avis du banquier, le ménage reprend son parcours résidentiel : sous réserve toutefois d'être à jour de ses quittances de loyer. La PUV est caduque.

❖ Le financement de la période de portage

L'équilibre du financement de l'opération de gestion locative durant la période de portage est assuré par un prêt :

- Avance remboursable au taux de 1,5 %, avec remboursement à la fin du prêt principal.
- Pour toutes les opérations afférentes, la banque ne prélève ni pénalité ni frais de dossiers.

En cas de reprise de l'opération d'accession, le remboursement de l'avance se fera à la fin du prêt principal : l'accédant ayant la possibilité de rembourser cette avance par anticipation à tout moment et sans pénalité ni frais de dossiers. Si en revanche l'opération d'accession est interrompue et la propriété transférée sur la société de portage, cette dernière rembourse l'avance à la signature de l'acte de transfert devant notaire.

L'avance peut consister en un « prêt personne physique » du 1 % logement ou en un financement sur les ressources du livret A.

L'enveloppe annuelle d'avances escomptée en régime de croisière : *a maxima* sous l'hypothèse d'un portage moyen durant 24 mois, pour une moitié des échéances et pour un taux de « sinistralité » de l'ordre de 1.5 à 2 % par génération (300 000 accédants éligibles chaque année aux conditions de l'année 2008).

- 12 K€par accédant x 5 000 = **60 M d'€**

CNH
Groupe de travail
« Sécurisation de l'accèsion à la propriété »

Annexes

1. Feuille de route du groupe de travail
2. Composition du groupe de travail
3. Réunions du groupe de travail
4. Contributions proposées par les membres du groupe de travail
5. Approbation du rapport en assemblée plénière le 19 mai 2009

CNH
Groupe de travail
« Sécurisation de l'accèsion à la propriété »

Feuille de route

1. Michel Piron, Président du CNH, a décidé de mettre en place un groupe de travail « Sécurisation de l'accèsion à la propriété ». Il en confie la présidence à Michel Mouillart et la fonction de rapporteur à Marie-Christine Caffet (Crédit Mutuel). Ce groupe est ouvert à tous les membres du CNH qui souhaiteront s'y inscrire. Il se réunira au moins trois fois.

2. La réflexion qui sera conduite se fixe pour objectif principal la mise en place d'un dispositif de sécurisation des accédants à la propriété ouvert sous seule condition de ressources, quel que soit le type de prêt principal et la structure du plan de financement du projet et quelle que soit la nature de la garantie réelle ou personnelle attachée.

Un tel dispositif de sécurisation cherche autant à « assurer » l'emprunteur qu'à « rassurer » le prêteur.

Il doit être le plus large possible, notamment en couvrant tous les risques de la vie dans toutes les situations familiales.

Il ambitionnera de couvrir les flux des nouveaux accédants et les générations d'accédants en cours, spécifiquement ceux des cinq dernières années pour lesquels une mesure exceptionnelle de soutien doit être proposée.

Il doit pouvoir intégrer une garantie de relogement en cas de difficulté, principalement pour les ménages les plus modestes.

Il ne doit cependant pas conduire à la déresponsabilisation de l'emprunteur.

La méthode de travail du groupe s'appuiera notamment sur l'évaluation des expériences antérieures et de dispositifs existants. L'observation des pratiques de sécurisation de l'accèsion qui se rencontrent éventuellement dans les pays de l'Union Européenne pourra venir enrichir la réflexion du groupe.

La note de problématique jointe présente le contexte, les principaux sujets à traiter et une proposition d'organisation des réflexions.

3. L'objectif est de faire approuver le rapport du groupe « Sécurisation de l'accèsion à la propriété » en assemblée plénière du CNH avant l'été 2009. Le rapport rédigé et validé par le groupe de travail devra donc être fourni fin mai 2009.

CNH
Groupe de travail
« Sécurisation de l'accèsion à la propriété »

Composition du groupe

Président : Michel MOUILLART (Université de Paris X - Nanterre)

Rapporteur : Marie-Christine CAFFET (Crédit Mutuel)

Membres du groupe pour le CNH :

Bernard AILLERET	CNH
François AMIEZ	Groupama
Cédric ANDRE	DGALN/DHUP/FL1
Marc BEGUERY	Banque de France
Henry BUZY-CAZAUX	FNAIM
Loïc CHAPEAUX	FFB
Nicole CHAVRIER	Crédit Foncier
Eric COMPARAT	UNAF
Yves COUTURIER	CNP
Jean-Michel DAVID	FAPIL
Jean de MATHAN	CFTC
François de RICOLFIS	SGFGAS
Géraud DELVOLVE	UNIS / CNAB
Hugues DIALLO	CGL
Laurence DONNE	CNH
Françoise DUCHESNE	FPC
Dominique DUPERRET	Union des Maisons Françaises
Jean-Paul FLORENTIN	FPC
Jean-François GABILLA	FPC
Jean-Marie GAMBRELLE	Crédit immobilier
Jean-Pierre LABROILLE	CGT
Jean-Yves LAUTRIDOU	CFDT
Dominique LEGAY	MINEFIE-DGTPE - Assur 1
Luc LEGRAS	USH
Bernard LOTH	FO
Anne LUSTIG	Crédit Mutuel
Marc-Henri LOUVEL	Conseil Supérieur du Notariat
Thierry MARINELLO	Crédit Agricole SA
Bénédicte METON	MINEFIE-DGTPE - Bancfin 3
Quentin MUNIER	MINEFIE - Direction du Budget
Frédéric NOBLE	UESL

René PALLINCOURT
Didier PAVAGEAU
Stéphane PAVLOVIC
Sophie PETIT
Eric QUINTON
Anne-Gaëlle REYDELLET
Bertrand REYDELLET
Isabelle ROUDIL
Jean-Marc SAMEDI
Patrick STOCKER
Philippe STOLZ
Caroline STUDER
Fanny TRAVER
Bernard VORMS

FNAIM
CNL
CGL
GAN
FFB
DGALN/DHUP/FL1
DGALN/DHUP/FL1
FN COOP HLM
FNAIM
FBF
BNP-Paribas
FO
FFB
ANIL

Personnalités auditionnées et associées aux réflexions du groupe :

Marie Carmen CAMBON
Miguel Ange CANCELO
Hubert DUMONT SAINT PRIEST
Bernard FENDT
Philippe LAINE
Catherine LANVARIO
Sophie POUYMAUOJ
Iker SAN ROMAN

ACMIL/MUTLOG
Gouvernement basque
ACMIL/MUTLOG
Crédit Logement
Crédit Logement
Crédit Logement
ADIL 35
Gouvernement basque

CNH
Groupe de travail
« Sécurisation de l'accèsion à la propriété »

Comptes rendus des réunions du groupe

Réunion du groupe	Thème principal de la séance	Présentation
6 février 2009 (14h30 - 17h30)	Lettre de mission du groupe	
20 février 2009 (14h30 - 17h30)	Dispositif de sécurisation HLM	Coopératives HLM
27 février 2009 (14h30 - 17h30)	Bilan du dispositif de sécurisation	UESL
	Fonds mutuel de garantie	Crédit Logement
	Dispositifs de sécurisation des accédants	ACMIL - MUTLOG
6 mars 2009 (9h30 - 12h30)	La SGFGAS et le dispositif de report gracieux	SGFGAS
13 mars 2009 (14h30 - 17h30)	Assurances chômage et sécurisation : bilan	GAN-Groupama-CNP
27 mars 2009 (14h30 - 17h30)	Bilan du fonds d'aide aux accédants en difficultés	ADIL (Ille et Vilaine)
	Mesures anticrise en faveur du logement	Gouvernement basque
3 avril 2009 (14h30 - 17h30)	Bilan des commissions de surendettement	Banque de France
	Garanties de revente	FNAIM
	Sécurisation de l'accédant et pratiques européennes	ANIL
30 avril 2009 (9h30 - 12h30)	Présentation des grandes lignes du rapport	

CNH
Groupe de travail
« Sécurisation de l'accèsion à la propriété »

Contributions proposées par les membres du groupe de travail

Contribution de l'Union Sociale pour l'Habitat
Contribution de l'ACMIL
Contribution de la CGT



Remarque : outre les 11 exposés présentés en séances (disponibles auprès du Secrétariat du CNH avec le compte-rendu des échanges intervenus à leur suite au sein du groupe) et les contributions de ses membres proposées ci-dessous, le rapport du groupe de travail a aussi bénéficié de l'expertise approfondie et des remarques écrites de la part de l'ACMIL, de la CGT, de la DGTPE (Bancfin 3), de la DHUP, de la FFB, de la FNAIM, de FO, de la SGFGAS, de l'UNIS / CNAB et de l'USH.

AVIS DE L'UNION SOCIALE POUR L'HABITAT SUR LE PROJET DE RAPPORT DU GROUPE SECURISATION DE L ACCESSION

Pour les propositions relatives au filet de sécurité de second rang, l'Union sociale pour l'habitat partage la préoccupation qui sous tend cette proposition .Elle craint cependant que le dispositif ne soit malaisé à mettre en œuvre. En effet, on ne mesure pas clairement le financement de l'équilibre de l'opération ni sa pérennité dans le temps.

Les conditions de rachat à hauteur de 80% du prix d'achat s'avèreront délicates dans le cas où le capital restant dû est supérieur à ce montant ce qui sera le cas pour les accédants dont la défaillance intervient dans les cinq ans suivant l'achat et, au-delà des cinq ans pour ceux qui ont souscrit des prêts de plus longue durée et qui sont ceux dont l'apport personnel est le plus faible. Cette situation sera encore plus problématique dans le cas de rachat d'opérations au prix de revient élevé et par l'obligation d'intégrer le coût du portage dans le prix de rachat en cas d'interruption de l'opération d'accession. On voit mal dans ces conditions comment la société de portage pourrait mettre en œuvre une opération équilibrée.

La question de la qualité intrinsèque du bien, de sa localisation géographique et du risque lié au marché local sont également à prendre en compte. Par ailleurs, l'Union sociale pour l'habitat n'est pas favorable à un loyer fonction du revenu et à la mise en place d'un bail de 6 ans.

L'Union sociale pour l'habitat serait favorable à une solution s'inspirant de ce qui avait été mis en place à la fin des années 1980 avec le Rapapla avec un financement du rachat à partir de la ressource du livret A.

On pourrait envisager le rachat par un organisme Hlm avec clause de retour à meilleure fortune dans un délai donné et exonération des droits de mutation l'achat et à la revente dans des conditions garantissant la neutralité financière de l'opération pour l'organisme susceptible de racheter.

Les prêteurs pourraient s'engager à exonérer de pénalités de remboursement anticipé les accédants lors de la mise en œuvre du dispositif. Elles s'engageraient à permettre le rachat du logement par l'accédant (dans le cas de meilleure fortune) à des conditions de financement définies lors du premier achat ou le cas échéant plus favorables.

Ce dispositif (exemption des droits de mutation, prêt spécifique pour l'achat par le bailleur, conditions particulières des banques) sera étendu à l'ensemble des systèmes de sécurisation existants : PSLA, Pass-foncier , accession sociale Hlm.

Contribution de l'ACMIL

Monsieur le Président,

Par courrier du 4 mai, vous avez bien voulu soumettre à notre lecture le fruit du groupe de travail "Sécurisation de l'accèsion à la propriété" qui fait écho à la lettre de mission du Président du Conseil National de l'Habitat, Monsieur Michel PIRON.

Au plan de l'approche politique

L'ACMIL partage en tous points le bien fondé de la construction d'un dispositif qui veille à sécuriser le parcours de l'accédant, l'accompagnant dans les périodes difficiles qu'il pourrait connaître sur la durée de son acquisition.

C'est en ce sens que notre association adhère aux propositions que soumet le groupe de travail :

- Une "mesure exceptionnelle pour passer la crise" dédiée aux ménages qui ont accédé de 2003 à 2008,
- Une "sécurisation pérenne des nouveaux accédants",
- Un "filet de sécurisation de second rang" (l'ACMIL apprécie vivement le lien entre responsabilisation de l'Assurance Perte d'Emploi (APE) et l'éligibilité à ce volet).

Ainsi notre association soutient avec force la démarche vivement incitative qui vise à élargir le volume de la souscription d'une APE, venant en complément de la couverture Décès, Perte Totale et Irréversible d'Autonomie, Invalidités, Incapacité de Travail des emprunteurs.

Certes, elle continue de défendre comme une nécessité la souscription obligatoire d'une APE, mais respecte la liberté individuelle persuadée que, bien au delà de la crise, les effets positifs de cette précaution imposeront, à l'avenir, sa concrétisation.

Elle considère que l'APE est un acte majeur de prévoyance et de responsabilité.

Au plan technique

Elle comprend qu'une optimisation de l'APE soit sollicitée du monde de l'assurance, pourtant elle se permet de rappeler que tout licenciement (sauf cas particulier comme une faute grave par exemple) induit le versement d'une indemnité ; ce qui permet d'assurer à la personne privée d'emploi, pendant un temps déterminé, la capacité de régler ses mensualités de crédit.

Dès lors, ce n'est qu'après une période - minima de 3, voire 6 mois ou plus - que la perte de ressources nécessite le recours à l'assureur. C'est donc le pragmatisme qui a conduit à la construction d'une franchise de 90 jours. La réduction de cette franchise à 30 jours - pour attractive qu'elle apparaît - manque, à mon sens, de justification financière (au contraire les

ressources se trouveraient très considérablement améliorées sur la période ... ce qui n'est pas l'objectif), cependant que la prise en compte de cette anticipation de prestation induira une substantielle augmentation du taux de cotisation (ce contre quoi chacun s'accorde à dire qu'il faut lutter !).

Au chapitre de l'amélioration de l'APE, l'ACMIL suggère donc d'abandonner l'idée de réduction de franchise pour y substituer tout ou partie des engagements suivants :

1. Abandon de toute forme de report d'échéance,
2. Elargissement des bénéficiaires aux personnes frappées de chômage partiel, aux salariés à employeurs multiples,
3. Allongement des périodes de prestations servies en continu de 12 à 24 mois,
4. Suppression du délai de reconstitution de droit à la couverture, après une période de service de prestation,
5. Fluidité du passage d'une situation d'incapacité de travail à une situation de chômage,
6. Fixité du taux de cotisation sur toute la durée du crédit.

De même, ACMIL estime que le plafonnement à 400 € annuels de "cotisation APE durable" doit être porté à 600 €. Une telle mesure permettrait une souscription de l'APE sur l'ensemble du financement (ce qui procède de la logique d'une bonne couverture) et non de la limiter au seul crédit principal.

Aussi, cela offrirait-il la possibilité d'étendre l'acte de prudence d'une souscription APE aux éventuels deux co emprunteurs à 100 % sur chaque tête.

Enfin, et puisque il existe d'autres facteurs de l'échec de l'accession à la propriété que la privation d'emploi, comme l'incapacité de travail, l'invalidité, le décès, l'ACMIL préconise qu'à la sûreté réelle soit systématiquement privilégiée la sûreté personnelle avec libre jeu entre les acteurs - (caution ou fonds mutuel de garantie avec dépôt restituable, assurance caution avec paiement à fond perdu de la cotisation).

En effet, ce concours parachèverait ce dispositif de "sécurisation pérenne" par la substitution, en lieu et place de l'emprunteur défaillant, d'un intervenant extérieur qui assumerait la charge des mensualités.

Ainsi, pour l'accédant, avec la mise en place d'un moratoire amiable, le maintien dans les lieux serait-il - à tout le moins pendant une période convenue contractuellement - acquis cependant que le prêteur serait désintéressé.

De conserve, au plan sociétal, les dramatiques conséquences des accidents de la vie - divorce, surendettement (près de 22.000 dossiers déposés sur le seul mois de mars 2009 selon communiqué de la Banque de France en date du 4 mai) ... - seraient, a minima différées, voire évitées.

Telles sont donc les remarques de l'ACMIL qui, également, souscrit à la pertinence de l'ouverture d'une large réflexion sur la maîtrise des coûts d'accession, dont la séparation du

financement du bâti et du foncier, constitue une première voie remarquablement instruite par la mise en force du dispositif PASSFONCIER.

En outre, les systèmes de "maison évolutive" (type "Castor") et le modèle coopératif sont-ils autant d'expertises qui ont maintes fois prouvé leur efficacité et doivent être relancés.

Il nous reste à relever que toute accession est, par nature, un voyage à long cours ; elle doit être anticipée par un effort préalable d'épargne, (ce qu'une assurance peut sécuriser ...) premier élément constitutif de la réussite d'un projet. Pour sa part, la construction du plan de financement qui fonde l'opération d'accession, devrait intégrer avec professionnalisme et prudence le contexte économique et financier. Ainsi le calcul de l'endettement gagnerait à considérer 13 mensualités annuelles (la mensualité supplémentaire représentant l'effet imposition foncière/taxe d'habitation, coût de l'énergie, deuxième voiture ...).

L'évolution de la jurisprudence qui, jour après jour, met en exergue l'obligation de conseil et le devoir de mise en garde, plaide pour un rôle accru de tous les acteurs (banques et établissements financiers, collecteurs du 1% logement, assureurs, organismes de caution, ADIL, associations de consommateurs, etc.) qui, collectivement mobilisés, doit veiller à toujours parfaire la sécurisation du parcours résidentiel du statut de locataire à celui de propriétaire.

Sous l'égide du Ministère du logement, une réunion de suivi annuelle où seraient partagées les expériences de chacun et travaillées des solutions, constituerait une novation assurément porteuse de plus-values.

Tels sont donc les apports complémentaires et la satisfaction que l'ACMIL entend exprimer à ce point d'étape que constitue la remise du rapport « Sécurisation de l'accession à la propriété ».

Restant à votre disposition, veuillez croire, Monsieur le Président, avec nos chaleureux remerciements pour votre écoute, à l'expression de nos sentiments les meilleurs.

Hubert DUMONT SAINT PRIEST

PROPOSITIONS POUR SECURISER LES ACCEDANTS A LA PROPRIETE

Contribution de la CGT

Groupe de travail du CNH « sécurisation de l'accès à la propriété »

Jean-Pierre Labroille
avec la contribution de plusieurs militants de la CGT

Ces propositions pour sécuriser les accédants à la propriété sont formalisées dans un contexte de montée rapide et forte du chômage, elles revêtent de ce fait pour certaines un caractère d'urgence destiné à éviter le naufrage de milliers de familles déjà engagées dans un projet d'accès et perdant soudainement leur emploi. Elles s'inscrivent néanmoins d'abord dans :

- Une démarche destinée à sécuriser durablement tous les accédants à la propriété, actuels et à venir, en les protégeant de prix trop élevés dans l'immobilier. Le niveau des prix dans ce secteur s'est déconnecté de la réalité des coûts (produits utilisés + coûts de la main d'œuvre + frais généraux), du pouvoir d'achat et des revenus des accédants : *«... de 2,5 années de revenus d'un ménage moyen pendant 35 ans jusqu'au début des années 2000, la valeur moyenne d'un logement a rapidement dépassé 4 années de revenu, ... »* (source *L'observatoire du logement*). Rien ne peut justifier un tel niveau de prix, rien ne pourrait justifier des mesures qui reviendraient à faire payer par la collectivité publique ou par d'autres ressources d'intérêt public (telles par ex le 1% logement ou les fonds de la CDC) des dettes et des mensualités de remboursement de prêts définies dans ces conditions. Ces prix ne correspondent pas au prix de revient réel mais au prix maximum que sont censés pouvoir supporter les ménages clients sur le marché immobilier. Ainsi plus les taux d'intérêt baissent, plus les prix montent, et quand les taux remontent, l'immobilier s'écroule ! Soulignons que cette déconnection des prix de l'immobilier du réel et le phénomène de bulle spéculative qui en a découlé est un des éléments majeurs de la crise financière et économique actuelle. La CGT souhaite sécuriser les accédants.
- Une démarche dans laquelle l'Etat devrait être le garant des prix de l'immobilier régulé, en agissant sur la production avec le levier du financement du parc de logements locatifs sociaux et l'encadrement des crédits immobiliers. Sa politique fiscale pourrait servir à ajuster cette politique. Il devrait veiller également à adapter la production de logements neufs aux territoires en fonction des besoins.
- Une démarche destinée à contribuer à satisfaire le droit au logement pour tous en respectant la liberté de choix des salariés et des familles en ce qui concerne la formule à choisir pour leur permettre d'accéder à leur logement, de l'acheter ou de le louer, aussi bien dans le secteur social que dans le secteur privé.

- Une démarche d'intérêt général privilégiant la satisfaction durable du droit au logement entendu comme un des droits fondamentaux des habitants de ce pays, comme un des éléments nécessaires pour assurer la cohésion sociale et territoriale de la nation.

Ces propositions, complémentaires aux propositions figurant dans le rapport du groupe de travail, ont pour objectif de :

- faciliter la mise en place rapide des formules de soutien temporaires envisagées,
- mettre en place des dispositions nouvelles permettant dans l'avenir de rendre possible à des accédants en difficulté l'accès immédiat à une nouvelle situation stable si tel est leur souhait. En effet la mise en place de dispositifs de soutien transitoires se justifie dès lors que le retour à meilleure fortune est crédible dans un délai raisonnable dans le même territoire. Dans tous les autres cas, à l'issue de la période transitoire, soit que la meilleure fortune ne soit pas advenue, soit qu'elle soit advenue ailleurs, il est nécessaire de prévoir une rupture dans le projet d'accession initial. Une rupture mais aussi un aménagement dans un nouveau logement, ou un mode nouveau de maintien dans les lieux. Il peut être judicieux de rendre possible l'économie d'une période transitoire à l'issue incertaine,
- contribuer à engager la mise au point de nouvelles possibilités (proposition 6 ci-dessous) pour devenir propriétaire de son logement à des prix accessibles dans des conditions correctes. Le respect des critères de confort et de la qualité du point de vue du développement durable restant ici évidemment indispensables : qualités techniques du bâti et localisation permettant un mode de vie soutenable pour l'accès à l'emploi et aux services.

Le 1 % logement doit ici apporter une aide directe aux salariés et assurer une action d'intérêt général en facilitant l'accès à la propriété.

Proposition n° 1 : Créer dans les bassins d'emploi en crise des commissions spécifiques d'aide et de conseil pour les accédants à la propriété ayant perdu leur emploi en raison de la crise économique et financière

Sans attendre que les accédants ayant perdu leur emploi atteignent une situation d'impayée et / ou de surendettement et se trouvent, le dos au mur, contraints de vendre leur logement en cours d'acquisition et de chercher un autre logement ailleurs, il est nécessaire de leur permettre de pouvoir bénéficier de façon préventive des conseils et de l'aide dont ils ont besoin. Ces commissions d'aide et de conseil peuvent contribuer à identifier rapidement l'ampleur des conséquences en matière d'accession à la propriété de l'impact sur l'emploi de la crise économique et financière, dans un bassin d'emploi et d'habitat en crise. Elles doivent être accessibles très facilement pour les accédants en difficulté. Leur création doit être rapide dès l'annonce dans un bassin d'emploi de mesures sur l'emploi de façon à rendre possible un rôle de prévention.

Elles seront composées des représentants des pouvoirs publics concernés, des banques prêteuses, des structures de portage des biens immobiliers susceptibles d'intervenir, des associations de propriétaires accédant et de locataires, des organisations syndicales et des représentants des employeurs ayant mis en place des mesures de chômage technique, partiel, et / ou des plans sociaux avec licenciements, des instances territoriales des organisations syndicales et des organisations d'employeurs ...

Proposition n° 2 : Faire bénéficier les accédants de l'intérêt pour les banques d'un dispositif de sécurisation

Dans l'immense majorité des situations d'achat d'un logement par un salarié ou par un particulier aux revenus modestes ou moyens, à côté d'un PTZ et/ou d'un prêt succédant à une épargne logement, figure un prêt principal d'un montant de 100 000 à 200 000 € fait par une

banque au taux du marché lors de sa conclusion. C'est la charge et le remboursement de ce prêt qui pèse le plus.

Réduire aujourd'hui la fragilité des acheteurs de leurs logements est aussi de l'intérêt du secteur bancaire qui, en prenant la décision d'octroyer un prêt immobilier, a pris un risque. Réduire la fragilité de ces emprunteurs c'est bien aussi rendre plus solides les créances des banques, après mise en place d'un dispositif de soutien.

Dans un contexte exceptionnel de crise financière et aussi de crise de l'emploi les banques sont confrontées à une désolvabilisation « rampante » d'accédants en perte de pouvoir d'achat disponible pour rembourser leurs prêts, à une désolvabilisation brutale d'accédants en perte d'emploi. Lorsque des licenciements ont lieu dans le cadre de plans sociaux cela peut dégrader fortement la situation du marché immobilier dans un bassin d'emploi. Si les accédants perdent leurs revenus durablement les banques prêteuses peuvent se retrouver face à des créances non recouvrables.

La mise en place de tout dispositif visant à sécuriser les accédants est aussi de l'intérêt du secteur bancaire dans son ensemble. Il paraît donc logique de s'assurer que les banques prennent elles aussi une part du coût d'un tel dispositif. La baisse en cours des taux d'intérêt au niveau national et européen à la suite des mesures publiques prises en faveur du secteur bancaire facilitera une telle prise en charge.

Cette participation peut prendre pour les banques la forme exceptionnelle :

- d'accepter une baisse des taux sur les emprunts en cours, sans pénalité de rachat de prêt et tout en restant sur des emprunts à mensualités constantes et à taux de référence fixes. On peut penser que la mise en place d'un dispositif de sécurisation en faveur des accédants diminue le risque pour les banques prêteuses ce qui justifie encore davantage une baisse globale des taux,
- d'accepter des rachats globaux de prêts permettant aux accédants de bénéficier d'une redéfinition du cadre juridique de leur situation (voir ci-après) et d'être quitte de leurs prêts, avec une décote sur le capital restant dû, pouvant aller jusqu'à 30%, soit un montant encore inférieur au décalage inconsidéré d'avec le réel des prix de l'immobilier dans la période récente.

Afin d'en limiter le coût, d'en préserver le caractère social et de contenir ses effets pervers éventuels sur le niveau des prix immobiliers, de telles mesures devraient être réservées à des emprunts – ou part d'emprunts - d'un montant maximum de 150 000 à 200 000 €

Proposition n° 3 : Elargir les populations bénéficiaires

Le rapport propose d'exclure du champ des populations bénéficiaires les emprunteurs dont le capital restant dû est inférieur à 50 % de la valeur initiale de leur dette. Compte tenu de l'âge moyen élevé des primo-accédants et de la durée des prêts, cela revient à ne pas aider les salariés les plus âgés parmi ceux qui connaîtront des difficultés d'emploi or c'est souvent parmi eux qu'il y a le plus de difficultés pour un retour à l'emploi. Il est donc proposé de supprimer ce critère.

Pour ceux qui seraient en situation d'impayé, de précontentieux ou de surendettement, il est proposé que soit prise en charge la part de leurs difficultés découlant des conséquences de la situation de leur emploi sur le remboursement de leur prêt d'accession.

Proposition n° 4 : Développer fortement la location-accession

Aujourd'hui la location-accession existe quasi uniquement – et de façon trop confidentielle - dans le cadre des PSLA. Il importe de développer cette formule, y compris dans sa forme non sociale, en levant les obstacles à son développement, notamment en facilitant le portage de la phase locative. Ce dispositif s'avère aujourd'hui beaucoup moins coûteux que le PASS foncier puisque le portage se situe autour de 30 mois contre 25 ans pour le PASS foncier. Ce

mécanisme est plus sécurisant, il permet de ne pas cumuler loyers et intérêts de préfinancement de la VEFA. Il représente l'avenir des dispositifs d'accès sociale. Les organismes HLM ont un grand rôle à jouer pour le mettre en œuvre.

Proposition n° 5 : En situation d'urgence aujourd'hui lors d'un licenciement résultant de la crise économique et financière et de façon plus ouverte pour l'avenir, possibilité pour l'accédant de vendre son bien à un bailleur professionnel du parc social, à un prix plafonné, afin de régler sa dette définitivement auprès des banques prêteuses tout en pouvant bénéficier d'un maintien dans les lieux en tant que locataire s'il le désire.

Cette proposition s'appuie sur « le filet de sécurité de second rang » proposé dans le rapport. Dans cette situation, de recours à une « société de portage » des charges de propriétaires qui permettrait le maintien temporaire dans les lieux de l'accédant en tant que locataire, le pari est fait du retour possible de « meilleure fortune ». Ce pari peut être gagné, il peut aussi être perdu. Dans ce cas le rapport propose une garantie de relogement (ailleurs) en cas de vente effective du logement à la société de portage. Pourquoi ne pas envisager alors la possibilité d'un maintien dans les lieux en tant que locataire ? Cette possibilité présente certes un coût qu'il convient d'examiner aujourd'hui en rapport avec ce que coûteraient à tous les acteurs impliqués les implications d'un changement d'habitation non désiré.

L'existence passée des procédures de rachat des PAP par des PLA (RAPAPLA), du Fond de Soutien aux PAS montre combien ces dispositifs pouvaient être utiles avec un financement d'Etat. Il convient de les rétablir. Pour l'avenir la systématisation d'assurances pour perte d'emploi, rendue possible par l'intégration de son coût dans les déductions fiscales dont bénéficient les accédants à la propriété, pourrait s'accompagner d'un élargissement des actions prises en charge par ces assurances lorsqu'elles devront jouer. En complément d'une réouverture des procédures de RAPAPLA la participation au financement d'un maintien possible dans les lieux en tant que locataire dès l'arrivée d'un accident de la vie pourrait en faire partie.

Proposition n° 6 : Pouvoir devenir propriétaire de son logement sans être obligé d'acheter le terrain sur lequel il repose,

Cela revient à créer, à côté de ceux déjà existants, un nouveau mode d'accès à la propriété.

La proposition revient à adapter au contexte français un montage qui existe dans plusieurs pays étrangers : la dissociation de la propriété du sol de celle des murs. A côté des modes d'accès à la propriété existant aujourd'hui, il devrait être aussi possible de choisir d'acheter un bien immobilier (maison ou appartement) à un prix beaucoup moins élevé qu'aujourd'hui en bénéficiant d'un bail emphytéotique, location à très longue durée du sol, durée qui pourrait être 60 ans, 75 ans, 99 ans). Afin de garantir des prix durablement bas, un tel dispositif a besoin d'être fortement encadré :

- Définition d'un prix plafond du m² bâti sauf dérogation uniquement s'il s'agit d'améliorer les performances de la construction du point de vue du développement durable,
- Cette prise à bail par des structures publiques se fait sur des périmètres prédéterminés. Cette maîtrise foncière par la puissance publique s'inscrit dans une stratégie à long terme, qui doit trouver son expression dans les documents publics en matière d'urbanisme et d'habitat,
- Propriété du sol par la puissance publique ou par une structure bénéficiant par elle d'une concession de service public avec respect d'un cahier des charges dont les aspects principaux seraient :
 - . le montant du loyer du sol dû par l'accédant pendant la durée de son bail qui doit rester très faible,
 - . l'obligation de se porter acquéreur, à un prix défini par avance par référence au prix initial, en cas de vente de la maison avant l'échéance du bail,

. la reprise de la parcelle et de son bâti à l'issue du bail soit pour renouvellement du bail, soit pour une utilisation directe dans une action de renouvellement urbain menée par la puissance publique.

Le coût d'amorçage d'un tel dispositif peut être non négligeable pour la puissance publique. L'intérêt général peut la conduire à y faire face sur la base d'un raisonnement à moyen ou long terme qu'elle seule peut porter :

- Stabilisation et intégration sociale facilitées pour des populations ne disposant que de peu de ressources.
- Outil permettant de peser à la baisse sur les prix fonciers et immobilier, ce qui allège le coût ultérieur des politiques publiques dans le secteur du logement et de l'habitat, protège le pouvoir d'achat des salariés et des familles des hausses erratiques des prix immobiliers et fonciers.
- Création progressive d'un patrimoine foncier public susceptible de faciliter les actions à venir de renouvellement urbain.
- La mise en œuvre d'un tel dispositif implique l'engagement d'acteurs fonciers publics capables de le porter durablement et d'en faire un outil de plus de réponse aux besoins en logement, de maîtrise publique plus large des politiques urbaines et des politiques de l'habitat.

Cette proposition, à la différence du PASS foncier actuel, apporte dès sa mise en place une situation pérenne en ce qui concerne le foncier. L'accédant est titulaire d'un bail de très longue durée sur son terrain, moyennant une redevance très faible. Le prix de l'ensemble pour l'accédant doit rester beaucoup moins coûteux qu'une accession utilisant un PASS foncier.

Proposition n° 7 : Faciliter et soutenir la possibilité pour les accédants d'agrandir, transformer ou terminer eux-mêmes le bien qu'ils achètent, de façon encadrée sur le plan technique pour assurer la qualité finale du bâti.

Des projets bien définis dont les éléments essentiels seraient déjà faits (soit a minima la structure du bâti, la couverture, la cuisine, la salle de bain, les WC, le chauffage, les fluides...) et présentant un potentiel important d'évolution pourraient être vendus bon marché à des accédants qui bénéficieraient de conseils et d'appuis techniques pour réaliser eux-mêmes dans de bonnes conditions les travaux complémentaires de leur choix. Cette proposition s'inscrit dans les traditions de solidarité et d'entraide existantes en matière d'auto construction dans plusieurs régions françaises, elle s'inscrit aussi dans ce qui pourrait être une adaptation au contexte français des conceptions du prix 2008 « architecture durable », l'architecte chilien Alejandro Aravena. Ce dernier propose de réaliser de telles « maisons à transformer » dans des extensions urbaines bien desservies créées sous responsabilité de la puissance publique. Il serait ainsi possible de conjuguer un prix d'accès au logement peu élevé à la possibilité souvent recherchée de pouvoir adapter son logement à l'évolution de sa situation et de celle de sa famille, à l'intégration sociale dans un cadre urbain durable.

Proposition n° 8 : Soutenir l'émergence d'acteurs professionnels à but non lucratif

L'accession à la propriété dans un cadre coopératif où les accédants sont leurs propres maîtres d'ouvrage est une formule qui existe dans plusieurs pays étrangers. Ce dispositif a besoin de pouvoir s'appuyer sur un réseau de prestataires dont la compétence et l'éthique professionnelle doivent être d'autant mieux assurées aux coopérateurs qu'elles sont une sorte de garantie de bon achèvement. Il convient de sécuriser l'avenir des projets engagés dans ce cadre, et celui des autres coopérateurs, en cas de retrait de coopérateurs initiaux. La formule existe faiblement en France, elle pourrait être soutenue de façon à assurer la qualité technique des bâtiments réalisés, à assurer la solidité des montages juridiques et financiers. Des articulations sont à mettre au point avec le secteur de l'économie sociale, avec les comités d'entreprise, les structures d'action sociale, avec le 1 % logement, etc. Des complémentarités sont à travailler avec les collectivités territoriales qui pourraient trouver leur compte à pouvoir aussi s'appuyer sur de tels acteurs pour mettre en œuvre les politiques locales de l'habitat.

CNH
Groupe de travail
« Sécurisation de l'accèsion à la propriété »

Approbation en séance plénière du 19 mai 2009 :

L'assemblée plénière approuve à l'unanimité le rapport du groupe de travail « Sécurisation de l'accèsion à la propriété » en l'accompagnant du commentaire suivant :

"Les propositions relatives aux deux premiers niveaux de sécurisation n'appellent pas d'observation particulière sur leur principe et les modalités de mise en oeuvre .

Le troisième niveau qui vise à créer un filet de sécurité de second rang en permettant de "faire une pause "dans le projet d'accèsion représente une idée intéressante qui a besoin d'être approfondie dans ses modalités avec l'ensemble des acteurs concernés, notamment pour assurer l'équilibre économique de la formule et préciser les conditions de gestion du bien et de son rachat dans les cas de difficultés persistantes."