



Le rapport Lefebvre : information des emprunteurs et encadrement de l'accès sociale

Le rapport d'information déposé par la Commission des finances, de l'économie générale et du plan sur les emprunts immobiliers à taux variable¹, que vient de présenter par M. Frédéric Lefebvre, député des Hauts-de-Seine², trouve son origine dans les déconvenues éprouvées par certains emprunteurs à taux variables au cours de l'année 2007. Leurs difficultés sont sans commune mesure, ni dans leur manifestation, ni dans leur ampleur avec celles rencontrées par les ménages américains. Pas de véritable drame social en France, mais un petit nombre d'emprunteurs ayant le sentiment d'avoir été trompés lors de la souscription de leur prêt. Parmi eux, des ménages modestes, mais aussi des jeunes en début de carrière, empruntant sur de longues durées avec des perspectives probables de revente rapide. La vérité force à dire que, pour les plus modestes, le risque avait été identifié avant le retournement des taux et du marché³. Mais globalement la sinistralité sur les crédits au logement serait, au regard des standards anglo-saxons, jugée inexistante. Cependant, l'ombre de la crise des *subprime* plane sur le rapport Lefebvre, - la présentation qui en est faite est au demeurant d'une qualité remarquable -, et ce pour une raison justifiée : ici comme là-bas, les emprunteurs ont souscrit des prêts dont ils ne comprenaient pas les mécanismes, proches en cela de certains de ceux qui les leur avaient vendus, et dont ils ne mesuraient pas les évolutions possibles de leurs charges de remboursement et du capital restant dû en cas de remboursement anticipé.

La logique qui traverse le rapport Lefebvre répond à un double impératif : améliorer l'information et la protection de l'ensemble des emprunteurs d'une part, sécuriser la filière la plus sociale d'accès à la propriété d'autre part.

Ainsi, sur le premier volet, le rapport propose-t-il l'*interdiction des « taux d'appel »*, c'est-à-dire des prêts ayant une phase initiale à taux fixe déconnecté, et bien entendu inférieur, au taux qui résulte de l'application de l'indice qui sert de référence à la fixation du taux révisable. Leur seul objet est de détourner l'attention du taux véritable. A juste titre, le rapport mentionne que les premières mensualités peuvent être abaissées par d'autres moyens : il évoque la « prise en charge temporaire d'une partie des mensualités ». Ajoutons que des différés partiels permettent d'aboutir à des résultats identiques.

Le rapport préconise que les emprunteurs se voient proposer un *jeu complet de simulations*, destinées à leur permettre d'estimer les conséquences sur leur dette de l'évolution des taux.

Lorsque les contrats contiennent des *options de passage à taux fixes*, le montant des frais liés à l'exercice de ces options doit être précisé, ce qui peut sembler la moindre des choses, mais qui n'était pas toujours le cas. Cependant, le rapporteur admet qu'au montant exact de ces frais puisse être substitué une formule de calcul.

Plus essentiel, le *taux fixe qui résulterait de l'exercice de cette option à un instant t*, c'est-à-dire au jour de l'offre de prêt, doit être communiqué à l'emprunteur et c'est assurément l'information la plus importante pour éclairer la décision.

¹ Rapport téléchargeable : <http://www.assemblee-nationale.fr/13/rap-info/i0744.asp>

² Pour la réalisation de ce rapport, M. Frédéric Lefebvre était assisté de Mme Clémentine Simon, administratrice de la commission des finances.

³ Cf. « Prêts à l'habitat : prudence excessive ou risques inconsidérés ? », Habitat Actualité, juillet 2005
http://www.anil.org/servlet/anil.document.DocVoir?id_appli=4&id_categ=70&id_scateg=0&id=7321&inter=1

Enfin, le rapport insiste pour que soient définies des modalités standardisées de regroupement des *informations essentielles concernant le prêt dans un document unique*. Ces modalités devant être définies avec les organisations professionnelles, il est probable qu'il sera difficile d'aboutir à un consensus. Les observations des ADIL ont bien montré que la dispersion des données concernant le prêt proposé à l'emprunteur nuit considérablement à la compréhension des enjeux par qui n'est pas un professionnel du crédit⁴. Toutes ces mesures, qui devraient avoir pour effet de réduire l'asymétrie d'information, contribueront par là-même à la maîtrise du risque pour les accédants, mais aussi pour l'ensemble du système financier.

On regrettera que l'occasion n'ait pas été saisie d'écarter définitivement *la notion de coût total du crédit*, qui bien qu'inscrite dans la loi, n'a pas la moindre signification économique et dont le seul effet est de nuire à la compréhension de l'emprunteur.⁵

Assez logiquement, le rapport écarte l'idée d'un *cap obligatoire* pour tous les prêts à taux variables. Il note avec humour que la loi belge en prévoit un, mais s'abstient de fixer son niveau... Il choisit de jouer sur *l'indemnité de remboursement anticipé*. La solution aurait pu consister à limiter à deux ans la possibilité d'exiger une indemnité de remboursement anticipé, ce délai étant justifié par le souci d'éviter que le particulier utilise le prêt à taux variable comme un prêt « relais ». Ceci n'aurait pas permis de régler le cas des prêts capés, qui peuvent s'analyser comme des semi-fixes ou des semi-variables. Un autre choix est fait, qui consiste à *plafonner à 0,5 % du capital restant dû le montant de l'indemnité de remboursement anticipé pour les prêts à taux variables ne prévoyant pas de cap lorsque la précédente révision du prêt s'est traduite par un relèvement du taux du prêt*. Cette formule écarte les renégociations motivées par la volonté des emprunteurs de profiter de la conjoncture des taux.

Toujours au chapitre des remboursements anticipés, le rapporteur demande que soient *proscrites les clauses imputant en priorité les remboursements anticipés partiels sur les prêts à taux les plus bas*. A cette occasion, beaucoup seront surpris d'apprendre que certains contrats comprenaient effectivement des clauses indiquant qu'en cas de remboursement partiel anticipé, les sommes remboursées devaient s'imputer prioritairement sur le prêt bonifié par la collectivité. Cela imposait à l'emprunteur souhaitant se désendetter de commencer par renoncer à l'aide publique, au profit de l'établissement de crédit. Une autre conséquence était d'interdire toute renégociation du prêt principal. Le rapport préconise que le remboursement anticipé puisse se répercuter prioritairement sur les prêts les plus coûteux ou sur les différents prêts de façon proportionnelle. Il appartiendrait donc à la collectivité qui accorde l'aide d'interdire plus formellement cette dernière formule. Une exception devra cependant être prévue dans le cas des PTZ avec différé, de telle sorte que le flux de remboursement vers l'établissement de crédit ne soit pas interrompu.

Le rapporteur veut aller plus loin et *exiger que l'établissement qui propose un barème à taux variable soit également contraint de proposer soit un barème à taux fixe, soit un barème à taux dit « maîtrisable »*, dont « l'objet est de permettre au demandeur de profiter des facilités offertes par les prêts à taux variables tout en garantissant une maîtrise suffisante de l'évolution de l'emprunt ». Référence est faite à l'exemple des prêts conventionnés pour lesquels existe une obligation de proposer un barème fixe à côté des barèmes variables.

L'exemple même du prêt conventionné montre que ce type de clause n'aboutit qu'à la présentation de barèmes repoussoirs auxquels ne correspond aucune production.

En outre, la définition des barèmes à taux « maîtrisables » laisse un peu sceptique.

Le « Prêt à taux maîtrisé taux » n'appelle aucune observation, c'est un prêt capé classique, le montant de ce cap étant susceptible de changer en fonction de la conjoncture de la période de l'offre de prêt. En revanche, le principe du « Prêt à taux maîtrisé mensualités » est de « garantir une stabilité ou quasi-stabilité des mensualités des emprunteurs en répercutant les variations des taux sur la durée du prêt. Ce n'est qu'une fois la limite maximale d'allongement atteinte que la mensualité est affectée et dans une proportion réduite ». Si les variations de taux se répercutent sur la durée, il devrait être impossible, une fois la limite d'allongement de durée atteinte, d'augmenter la mensualité ; sinon, il ne s'agit alors que d'un prêt dont les mensualités sont modulées. La différence avec le prêt modulable, que la plupart des

⁴ « Conseil aux accédants : nouveau contexte, doctrine renouvelée », ANIL, Habitat Actualité, mars 2008 <http://www.anil.org/document/fichier/9747.pdf>

⁵ Cf. « Le coût total du crédit : une notion dénuée de signification », ANIL, Habitat Actualité, mai 1999

banques pratique, réside dans le fait que les modulations n'interviennent pas à la demande du client, mais automatiquement en fonction de l'évolution des taux. De ce fait, l'emprunteur tend à voir une sécurité là où il n'y en a pas, à ceci près que l'amortissement négatif sera proscrit sur l'ensemble de la durée du prêt. Rappelons que dans le cas des prêts conventionnés, seule l'augmentation du capital restant dû au-dessus du capital d'origine est interdite. A cela s'ajoute que la plupart des emprunteurs remboursent par anticipation leur prêt (qui aujourd'hui ira jusqu'à la 25ème année de remboursement d'un prêt, sans déménager, divorcer, hériter etc. ?) et que cette formule n'impacte pas le CRD. Peut-être ce « Prêt à taux maîtrisé mensualités » gagnerait-il en clarté s'il était dédoublé en un « Prêt à taux maîtrisé mensualités » stricto sensu, qui limiterait l'évolution de la mensualité sans possibilité d'allongement de la durée et un « Prêt à taux maîtrisé durée » qui plafonnerait l'augmentation de la durée, sans possibilité d'augmentation de la mensualité ?. En effet, dans sa forme actuelle, le « Prêt à taux maîtrisé mensualité » ressemble à la formule qui a été à l'origine des problèmes qui sont apparus sur les prêts variables et qui ont justifié ce rapport. En tout état de cause, ces accédants peuvent choisir une formule non maîtrisée, mais il ne faudrait pas qu'ils soient induits en erreur par un système trop complexe, dont ils ne retiendront que l'affirmation d'une sécurité illusoire.

Il reste que les mesures proposées par le rapporteur représenteraient, si elles sont mises en œuvre, - Frédéric Lefebvre attend beaucoup de la concertation avec les organisations professionnelles pour le faire -, un progrès important vers la transparence et donc la sécurité du marché et les « prêts à taux maîtrisé » relève plus de la logique de l'encadrement du secteur de l'accession sociale.

En effet, le rapporteur prolonge sa réflexion et envisage la façon de sécuriser de façon plus efficace les opérations d'accession sociale, c'est-à-dire pour l'essentiel, les opérations qui sont aidées (prime, prêt bonifié, aide personnelle), et par la même cautionnées par la collectivité.

Or, il faut se souvenir qu'en 2006, soucieux de permettre à un plus grand nombre de français de devenir propriétaire de leur logement, le gouvernement demandait qu'une réflexion soit conduite sur le moyen de faciliter l'accès au crédit des ménages qui, en France, en sont actuellement exclus. Un rapport était remis au moment même où la crise des *subprime* se déclenchait aux Etats-Unis. Etait-il opportun d'élargir l'accès au crédit, d'inciter les établissements de crédit à accepter des risques supplémentaires, alors que le système financier mondial était déstabilisé par ce qui apparaissait comme la conséquence du laxisme des prêteurs américains ? Certes, le niveau d'endettement et l'organisation de la filière du crédit varient considérablement d'un pays à l'autre, mais il n'en demeure pas moins que les principales propositions ont été fraîchement accueillies. Elles se sont heurtées à des réticences d'autant plus fortes que même si les banques françaises font preuve d'une grande prudence dans l'instruction des demandes de prêt, elles ont été bousculées comme un grand nombre d'établissements financiers dans le monde par la crise des *subprime*, car elles avaient acheté des produits de placement à haut rendement comportant les tranches les plus risquées de créances *subprime* sur des ménages américains. La méfiance qui résulte de la non traçabilité des créances a engendré une crise de liquidité, et les établissements de crédit ont plutôt eu tendance, en partie par mimétisme, à resserrer les conditions d'accès au crédit des ménages français, alors même que les taux de sinistres hypothécaires sont en France extrêmement réduits.

Rien ne justifie pourtant de renoncer à l'objectif d'ouvrir l'accès au crédit. L'évolution de la filière doit donc répondre à une double évolution qui n'est qu'apparemment contradictoire. Il faut d'abord libéraliser la filière pour éviter l'exclusion de catégories entières de clientèles. Ceci ne peut être fait que si des règles du jeu renouvelées éliminent les choix à l'aveugle qui ont caractérisé le fonctionnement du marché américain, tant du point de vue des emprunteurs que des investisseurs. Dans ce domaine, le rapport de M. Frédéric Lefebvre constitue une contribution importante.

Mais il faut aussi encadrer de façon plus stricte les prêts de marché qui entrent dans la composition de plans de financement sociaux, c'est-à-dire intégrant une aide de l'Etat ou d'une collectivité publique. Par exemple, il ne devrait pas être possible d'associer un prêt à 0 % avec un prêt de marché dangereux ou incompréhensible. Dans l'état actuel de l'économie de la filière du PAS et du PC, ce souhait ne peut pas faire l'objet d'une proposition concrète.

Mais le rapporteur envisage le rôle que pourrait jouer une SGFGAS rénovée, dont l'objet, au-delà du fait de garantir l'accès au crédit en sécurisant les établissements prêteurs, serait élargi à la sécurisation des emprunteurs sociaux et à un encadrement plus systématique de la filière de l'accession sociale. Le rapport insiste ainsi pour que soient revues les règles du prêts conventionnés, pour en faire un produit vraiment sécurisé, notamment en interdisant l'amortissement négatif et en exigeant, soit un cap de taux de 300 points de base, soit un cap inférieur et la formule d'un « prêt maîtrisé taux ». Les détails peuvent être discutés, mais la démarche est claire et ce « relookage » du prêt conventionné et donc du PAS,

conduit logiquement le rapporteur à évoquer le souhait de certains établissements de relever les plafonds de ressources ouvrant droit aux PAS. Ce relèvement ne se justifie, en effet, que s'il s'accompagne d'une amélioration de la sécurité dont bénéficient les emprunteurs.

Plus généralement, on peut penser que le devoir de conseil du prêteur, c'est-à-dire le fait de considérer que celui-ci engage sa responsabilité s'il a vendu au particulier un prêt qui ne correspond pas à son intérêt pourrait exister, à tout le moins pour l'accession sociale, même si le devoir de mise en garde suffit peut-être pour les prêts ordinaires.

Les Etats-Unis s'apprêtent à évoluer dans un sens comparable, non pour élargir l'accès au crédit bien évidemment, mais pour réguler et encadrer la filière sociale. Pour ce faire, ils annoncent leur intention d'élargir l'intervention des organismes que l'administration républicaine s'était ingénié à marginaliser, les *government sponsored enterprises*, Fannie Mae et Freddie Mac et surtout la FHA / *Federal housing administration* dont est en partie inspiré le FGAS.

Accessoirement, on notera avec curiosité, que lors de l'examen du rapport par la commission, la question des fichiers positifs est réapparue, alors même que leur existence n'aurait rien changé aux problèmes qui ont motivé ce rapport, mais surtout lorsque que l'on observe que la crise est justement survenue dans un pays, les Etats-Unis, où les établissements prêteurs recourent systématiquement au *credit bureau* pour s'assurer de la fiabilité de l'emprunteur.

Le rapport Lefebvre a le grand mérite de proposer des solutions concrètes à des problèmes immédiats sans éluder ces questions de fond. Ce n'est pas un excès de réglementation, ni même la fin de toute imagination commerciale que de faire en sorte que des prêts qui engagent des emprunteurs « profanes » pour plus de vingt ans ne puissent être vendus comme des téléphones portables, c'est-à-dire sans que l'on en connaisse vraiment le prix et le fonctionnement.

Bernard VORMS

Date de publication : 3 avril 2008

N° ISSN : 09996-4304

Directeur de la publication : Bernard Vorms

Comité de rédaction : Isabelle Couëtoux du Tertre, Marie Armenak, Jean Bosvieux, Béatrice Herbert, Frédérique Lahaye, Nicole Maury, Sylvie Merlin, Antonin Ollivier, Sandrine Zerbib