

# **DU LOGEMENT DES MENAGES MODESTES EN AMERIQUE**

Tous propriétaires : maîtrise des risques et statut d'occupation

Les associations et le logement des démunis

---

*ANIL*

*Université de Marne-la-Vallée*

Bernard VORMS

Isabelle COUETOUX DU TERTRE

Frédérique LAHAYE

Bernard COLOOS

Ministère de l'Équipement, du Logement et des Transports /  
Direction de l'Habitat et de la Construction

---

Cette étude a été réalisée dans le cadre de l'appel d'offres du Plan Construction sur  
« les nouveaux modes d'accès au logement et les nouveaux statuts d'occupation »  
(Convention A 96-15 du 20 décembre 1996)

## SOMMAIRE

|  |           |
|--|-----------|
| <b>DE LA DIVERSITE DES SITUATIONS ET DE LA CONVERGENCE DES POLITIQUES DU LOGEMENT</b>                              | <b>14</b> |
| Relance de l'accession   | 14        |
| Recentrage de l'aide publique vers le logement des plus modestes   | 15        |
| Effort particulier pour ceux qui cumulent les handicaps  | 16        |
| Un Etat modeste qui s'efface devant les acteurs de terrain   | 17        |
| <br>   |           |
| <b>INTRODUCTION : DES OBJECTIFS DE LA POLITIQUE DU LOGEMENT DES ETATS-UNIS</b>                                     | <b>19</b> |
| Accès au logement et soutien de l'activité de construction   | 19        |
| «L'affordability»  | 19        |
| Les principales caractéristiques des ménages   | 20        |
| Une forte mobilité   | 21        |
| Une frange de la population très démunie   | 21        |
| Le parc de logements et l'activité de construction   | 22        |
| Un parc jeune et de qualité satisfaisante  | 22        |
| La répartition par statuts d'occupation  | 22        |
| Un parc locatif social très réduit   | 23        |
| Une illustration : la politique du logement de la Caroline du Nord   | 24        |
| <br>   |           |
| <b>CHAPITRE I : DU SOUHAIT DE PERMETTRE A CHACUN DE DEVENIR PROPRIETAIRE</b>                                       | <b>26</b> |
| <br>   |           |
| <b>1 Les objectifs de la politique de développement de la propriété</b>  | <b>26</b> |
| Une composante du rêve américain   | 26        |
| Un outil de la cohésion sociale  | 27        |
| <br>   |           |
| <b>2 Les modalités d'aide à l'accession à la propriété aux Etats-Unis</b>  | <b>28</b> |
| 21 L'environnement juridique   | 28        |
| 22 La fiscalité  | 29        |
| 23 Le financement : l'organisation du second marché  | 31        |
| Un cloisonnement des métiers   | 34        |
| Une analyse du risque conduite au niveau fédéral   | 35        |
| Une normalisation extrême des prêts aux particuliers   | 36        |
| Les prêts les plus sociaux et l'assurance-crédit   | 38        |
| Les prêts « hors normes »  | 39        |
| Les acteurs et les enjeux de la concurrence  | 40        |
| Les programmes spécifiques   | 42        |
| <br>   |           |
| <b>3 La maîtrise du risque des projets d'accession des ménages modestes</b>  | <b>43</b> |
| 31 La préparation et la sélection des projets  | 44        |
| Le formatage des prêts et les règles prudentielles / « Prudent underwriting criteria »                             | 44        |
| Les fichiers positifs des emprunteurs, le « credit report »  | 48        |
| Le conseil préventif et la formation du candidat à l'accession, « Home buyer education » et « Housing counseling » | 49        |
| L'organisation et le financement du conseil logement aux Etats-Unis  | 50        |
| Les objectifs du conseil du point de vue des prêteurs  | 50        |
| Du point de vue des associations   | 51        |
| Les outils du conseil  | 52        |

|  |           |
|--|-----------|
| Le contenu du conseil _____  | 53        |
| Les acteurs du conseil _____   | 53        |
| Coût et financement du conseil _____   | 54        |
| « The American Homeowner Education and Counseling Institute » _____                            | 55        |
| 32 La gestion des défaillances _____   | 57        |
| Le système d'alerte, le « post purchase early delinquency counseling » _____                   | 59        |
| Les procédures alternatives à la saisie _____  | 61        |
| 33 Accession et mobilité _____   | 64        |
| Une mobilité moins coûteuse _____  | 64        |
| Une économie de l'accession fondée sur la mobilité _____                                       | 65        |
| <b>4 Les leçons de l'expérience américaine _____</b>   | <b>67</b> |
| 41 L'autonomie du statut d'occupation _____  | 68        |
| Accès au statut et gestion du patrimoine _____   | 68        |
| Maintien du statut et mobilisation du capital : « equity loans » et « reverse mortgage » _____ | 69        |
| 42 Des innovations transposables ? _____   | 71        |
| Vers une aide plus systématique à l'étude et à la conduite des projets _____                   | 71        |
| Conseil : obligation et démarche systématique _____  | 72        |
| Vers un « référent unique » en cas de difficulté _____   | 72        |
| Protection du consommateur et sécurisation des créances _____                                  | 73        |
| Vers la mise en oeuvre d'un dispositif de place _____  | 73        |
| Fluidité du marché et flexibilité des statuts d'occupation ? _____                             | 74        |
| Réduire les freins à la mobilité _____   | 74        |
| Plutôt des statuts interchangeable que des statuts flexibles _____                             | 75        |
| Distinguer statut de propriété et propriété patrimoniale _____                                 | 75        |
| Dissocier le statut de propriété de l'attachement à un logement particulier _____              | 76        |

## **CHAPITRE II : DE LA PLACE DES ASSOCIATIONS DANS L'AIDE AU LOGEMENT DES PLUS DEMUNIS \_\_\_\_\_ 77**

|  |           |
|--|-----------|
| <b>1 La réalité communautaire et la place des associations _____</b>                           | <b>79</b> |
| 11 Le niveau d'intervention : « Community, neighbourhood » _____                               | 79        |
| 12 Les divers types d'associations _____   | 80        |
| 13 Le poids du secteur associatif aux Etats-Unis _____   | 81        |
| 14 La philanthropie _____  | 83        |
| <b>2 La répartition des rôles dans les programmes d'aide au logement des défavorisés _____</b> | <b>84</b> |
| 21 Faire accepter le programme par la communauté _____   | 85        |
| 22 Réunir les partenaires et les financements _____  | 86        |
| 23 Faire de l'intermédiation et de l'accompagnement social _____                               | 88        |
| 24 La place des « forprofit » _____  | 91        |
| 25 Les masses financières _____  | 92        |
| 26 L'efficacité de l'intervention des associations _____                                       | 95        |
| <b>3 La nécessaire clarification des rôles _____</b>   | <b>96</b> |
| 31 Une situation de départ différente _____  | 96        |
| Une inégalité plus criante _____   | 96        |
| Communauté et quartier _____   | 97        |
| 32 Une légitimité différente _____   | 97        |
| 33 Des opérations exemplaires _____  | 97        |
| 34 La distinction des rôles _____  | 98        |

## Remerciements

L'Agence Financière du Trésor à New York, le service financier de l'Ambassade de France à Washington et les services de l'expansion économique à l'étranger ont été d'une aide amicale et précieuse sans laquelle les contacts n'auraient pas été aussi fructueux :

M. Antoine MERIEUX, Directeur de l'Agence Financière du Trésor à New York  
M. Franck BLUA, chargé d'études, Agence Financière du Trésor à New York  
M. Hervé JOLY, Ambassade de France, Washington  
M. Bradley E. WEARS, Special Assistant to the financial Counselor, Ambassade de France, Washington  
M. Jean-Jacques SOULACROUP, Poste d'expansion économique à Washington  
M. Jean VAURY, Poste d'expansion économique à Chicago  
M. Daniel GAGNEUX, Poste d'expansion économique à Chicago

Nos remerciements vont particulièrement à :

### *Responsables logement de municipalités*

Mme Marina CARROTT, Commissioner, Department of Housing, Ville de Chicago  
M. Richard T. ROBERTS, Commissioner, Ville de New York  
M. Hector BATISTA, Deputy Commissioner, Ville de New York

### *Ministère du logement/HUD*

Mme Monica SCHUSTER, Director Marketing and Outreach Division, Office of Single Family Housing, Housing and Urban Development  
Mme Franca BUSH, Office of Affordable Housing Programs, Housing and Urban Development

### *Agences de titrisation et établissements de crédit*

Mme Helen DALTON, Director, FreddieMac  
Mme Ellen ROCHE, Senior Economist, FreddieMac  
Mme Joan SHAPIRO, Executive Vice President, South Shore Bank  
Mme Julia STASCH, President and Chief Executive Officer, South Shore Bank  
M. Peter BEARD, FannieMae Foundation  
M. Didier CHAPPET, Directeur Général de l'UCB  
M. Martin D. LEVINE, Senior Vice President, FannieMae  
M. Alex J. POLLOCK, President and Chief Executive Officer, Federal Home Loan Bank of Chicago  
M. Charles M. MILL, Executive Vice President, Community Investment Officer, Federal Home Loan Bank of Chicago  
M. Charles A. HUSTON, Executive Vice President, Federal Home Loan Bank of Chicago  
M. William C. HUNTER, Senior Vice President, Federal Home Loan Bank of Chicago  
M. Michael N. DATTELS, Vice President Banking Group, Federal Home Loan Bank of Chicago  
M. Robert VAN ORDER, Chief Economist, Financial Research, FreddieMac  
M. Peter M. ZORN, Director, Housing Economics Department, FreddieMac  
M. Bertrand RENAUD, Banque Mondiale  
M. Peter ROSS, Executive Vice President, PNC MORTGAGE

*Universités et organismes de recherche*

M. Donald R. HOLTON, Secretary General, International Union For Housing Finance

M. Thomas J. LENZ, Visiting Senior Associate, the University of Illinois, Great Cities Institute

*Organisations professionnelles*

M. John GOODMAN, Vice President of Research, National Multi-Housing Council

*Associations et organisations « non-profit »*

Mme Gail BARR, Donars Forum, Chicago

Mme Gale CINCOTTA, Director, National Training and Information Center

Mme Maria Luisa KEANE, Services Director, The Resurrection Project

Mme Trisha MORRIS, Public Affairs, National Association of Realtors

Mme Rochelle NAWROCKI, Investor Programs and Government Relations Coordinator

Neighborhood Housing Services of Chicago

Mme Susana VASQUEZ, Ressource Development Director, The Resurrection Project

M. Daniel FENTON, National Foundation for Consumer Credit

M. Wasin LONE, Accorn/Association of Community Organizations for Reform Now

M. James E. SHANNON, Director, Fair Housing Center, Leadership Council For

Metropolitan Open Communities

M. Glenn L. TOPPEN, Program Director, Neighborhood Housing Services of Chicago

## **Abstract**

*The housing policies implemented in many developing countries share similar goals : the fostering of homeownership and the channelling of government aid towards the needs of the disadvantaged.*

*However, in times of crisis, public authorities must find new ways both to help middle and low-income households purchase their own homes while keeping this type of risk under control, but also to meet the housing needs of those whose professional, social and family lives are under severe stress.*

*In the search for solutions, foreign experience is a significant source of information, providing examples of both fruitful innovations and avoidable mistakes.*

*In this respect, the American example is particularly enlightening.*

*Indeed, in the United States, homeownership is unanimously and unequivocally preferred to any other tenure status. Furthermore, responsibility for housing low-income households is for the most part devolved to associations which play a central role in the organization of social life in America : housing programmes are implemented on a local basis through partnerships between both non-profit and commercial organisations.*

*In the United States, homeownership policies concern a very wide population spectrum and some programmes are specifically targeted towards households in need or disfavoured areas.*

*Since the impact of tax relief on indebtedness is proportional to the debtor's income, low-income home purchasers cannot rely on federal aid to help pay off their debts.*

*However, the Federal government does play a role in ensuring that mortgage loans are affordable and accessible to all. The opportunity to become a homeowner must be available to each and every person.*

*State intervention is thus based on federally guaranteed loan programmes aimed at lower-income buyers and on the principle of risk-sharing among different categories of borrowers. The federal securitization associations “FannieMae” and “FreddieMac” are in charge of implementing this mutual risk-sharing system.*

*Securitization, however, requires a constant risk analysis; whereas in France, each lending institution analyses the risks pertaining to its own portfolio, in the U.S. this analysis takes into account all the securitized loans in the country.*

*The prudent underwriting criteria derived from this analysis are thus determined at the federal level. All local lenders must obey these rules and as a result, mortgage loans are extremely standardized.*

*Thus, according to federal requirements, the debtor must see a loan counsellor, this is mandatory for social loans, and a board of prevention must convene immediately upon a debtor’s first delinquency.*

*Providing information on homeownership is considered extremely important for risk reduction and the good rating of the loans on the financial market.*

*Efficient delinquency management is also crucial : it includes rapid intervention on the part of servicers and external loan counselors and finding alternatives to foreclosure.*

*However, the specificity of the American system lies in the fact that homeownership is not considered an obstacle to mobility as it is in France, quite the contrary. The general mobility patterns observed in the American society are reflected in the American perception of homeownership.*



Since people move frequently and easily, selling one's home because one has trouble paying for it is not synonymous with social failure as it is in France; for this reason, people are less afraid to take this kind of risk.

Furthermore, given the nature of the tax system, the flexibility of the lending terms and the fluidity of the market, a strong distinction is made between tenure status and the actual value of one's assets; in other words, the status of homeowner is highly valued, but has nothing to do with the idea of owning the real value of one's home; the homeowner "pays rent money" to the bank, without necessarily planning to pay off the entire debt as soon as possible.

Finding appropriate housing is only one of the many problems facing the disadvantaged. Thus, finding concrete solutions to these specific needs requires a non-specialized, pluridisciplinary approach.

In the U.S., due to the fact that in this field, the action of non-profit associations takes precedence over that of the government, over the years, the former have gained a great deal of experience in setting up housing operations at the community level and in bringing together for this purpose various partners such as community associations, public agencies, public authorities and private companies.

As in France, these operations involve considerable public funds, the largest share being provided by the Federal Government; however, the specificity of the American system lies in the clear distinction between non-profit and "for-profit" organizations .

The private "for-profit" companies are in charge of applying the rules of management and their approach is strictly technical : they proceed in the same way as for other commercial operations, and results are judged according to the most stringent management criteria.

Non-profit associations are in charge of the non-technical aspects of operations : organizing and justifying them, finding partners and securing funds; they also provide guidance in social matters and act as mediators.

*In France, the role of the state and public authorities in general takes precedence over that of associations ; however, given the complexity of the problem, the latter are increasingly called upon for help. Indeed, associations have a first-hand knowledge of the field ; furthermore, they are not specialized in a single type of activity, their aim is rather to solve a problem, and this requires a global approach.*

*Of course, associations cannot be responsible for all aspects of operations, but a clear definition of roles, as is the case in the United States, may indeed be the most efficient way of approaching the issue.*

## Synthèse

*Dans la plupart des pays développés, la politique du logement adopte des orientations assez proches : développement de l'accèsion à la propriété et recentrage des aides publiques vers les plus défavorisés. Face à la crise, les pouvoirs publics doivent inventer des modalités nouvelles, à la fois pour aider les ménages modestes à devenir propriétaires en maîtrisant les risques qui s'attachent à ce type d'opérations et pour répondre aux problèmes spécifiques d'accès au logement de ceux qui cumulent les handicaps, professionnels, sociaux et familiaux.*

*Dès lors, le regard se porte naturellement vers l'étranger pour essayer d'identifier des expériences innovantes et le cas échéant écarter les fausses solutions.*

*Dans cette optique, l'expérience américaine est particulièrement intéressante :*

- elle exprime un choix unanime et sans nuance en faveur de la propriété ;*
- la place centrale qu'occupent les associations dans la vie sociale américaine a depuis longtemps trouvé son application dans les programmes en faveur du logement des démunis, qui reposent très largement sur des partenariats noués au plan local entre « nonprofit » et « forprofit ».*

*Aux Etats-Unis, la politique d'aide à l'accèsion s'adresse à un spectre très large de la population et certains programmes sont particulièrement ciblés vers des ménages ou des zones géographiques défavorisés. Il n'existe pas d'aide fédérale destinée à solvabiliser les accédants modestes, l'impact des aides fiscales à l'endettement étant proportionnel au revenu. En revanche, l'Etat fédéral intervient pour qu'existe toujours, partout et pour tous, une offre de crédits hypothécaires adaptés et d'un coût abordable. Chacun doit pouvoir tenter sa chance de devenir propriétaire. Les mécanismes mis en place reposent, d'une part, sur la garantie fédérale apportée aux prêts les plus sociaux et d'autre part, sur la mutualisation des risques entre les différentes catégories d'emprunteurs, mutualisation réalisée par les agences fédérales de titrisation, «FannieMae» et «FreddieMac». La titrisation suppose un exercice permanent d'analyse du risque ; celui-ci est conduit à partir de la totalité des prêts titrisés sur l'ensemble des Etats-Unis et non en se fondant, comme en France,*

sur l'examen, par chaque établissement, de son propre portefeuille de prêts. Les règles prudentielles qui en découlent sont donc définies au niveau fédéral, elles s'imposent aux prêteurs locaux, sont très précises et induisent une standardisation extrême des prêts immobiliers. Le recours à un conseil préventif indépendant, obligatoire pour les prêts les plus sociaux, comme l'engagement de rencontrer un conseiller dès l'apparition du premier retard de paiement, font partie de ces exigences fédérales. L'information sur le logement est considérée comme un élément essentiel de sécurisation des créances, grâce auquel elles seront mieux cotées sur le marché financier. Une grande attention est également portée à la gestion des défaillances des emprunteurs : elle se caractérise par la rapidité de réaction, l'intervention de conseillers extérieurs et la recherche de formules alternatives à la saisie.

Mais l'aspect le plus original de l'économie du système tient au fait que si l'accession est généralement tenue pour un obstacle à la mobilité, aux Etats-Unis, c'est la mobilité qui fonde le modèle d'accession à la propriété. Il ne faut voir là qu'un reflet de la mobilité générale de la société. La fréquence et l'aisance avec laquelle on déménage, font que la revente, lorsqu'elle intervient sous la pression de difficultés de remboursement, ne constitue pas un événement qui marque une famille du sceau de l'échec social, comme c'est le cas en France ; c'est donc un risque que l'on hésite moins à prendre. De surcroît, fiscalité, flexibilité des conditions d'emprunt et fluidité du marché ont pour effet d'entraîner une dissociation entre statut d'occupation et réalité patrimoniale, c'est-à-dire entre le fait d'accéder au statut, très valorisé, de propriétaire occupant et celui d'être propriétaire de la valeur de son logement ; le propriétaire occupant est « locataire d'argent » auprès de la banque et n'a pas nécessairement pour objectif d'amortir son emprunt.

Les difficultés de logement ne sont qu'un des obstacles multiples auxquels se heurtent les plus démunis ; il faut pour y répondre, au plus près du terrain, adopter une approche généraliste et réunir des compétences multiples. Dans ce domaine, aux Etats-Unis, la légitimité des associations, les « nonprofit », précède celle de l'Etat ; cela leur confère une expérience ancienne et très développée dans le montage d'opérations qui réunissent, dans un cadre communautaire, des partenaires aussi

divers que des associations, des agences publiques, des collectivités locales et des entreprises privées. Comme en France, ces opérations sont très coûteuses en fonds publics ou gratuits et l'Etat fédéral reste le principal contributeur, mais l'originalité de la pratique américaine réside surtout dans la stricte répartition des rôles entre « forprofit » et « nonprofit ». Ce qui relève d'une logique de gestion ou d'une compétence technique précise revient aux organismes privés, les « forprofit » : leurs modalités d'intervention sont les mêmes que celles qui s'appliquent aux opérations marchandes et leurs résultats sont jugés à l'aune des règles de gestion les plus orthodoxes. Ce qui exige une approche généraliste, le montage et la légitimation des opérations, la réunion des partenaires et des financements revient aux « nonprofit », qui assument en outre directement les tâches d'intermédiation et d'accompagnement social.

En France, la légitimité de l'Etat, et des pouvoirs publics au sens large, précède et continue de prévaloir sur celle des associations, mais celui-ci devant la difficulté de la tâche a tendance à leur demander de prendre le relais : proches du terrain et se définissant par rapport à un problème et non par rapport à une activité, elles seules peuvent avoir l'approche globale qui est nécessaire. Encore faut-il ne pas tout leur demander ; peut-être une stricte répartition des rôles, à l'image de celle qui prévaut aux Etats-Unis est-elle le meilleur gage d'efficacité.

## DE LA DIVERSITE DES SITUATIONS ET DE LA CONVERGENCE DES POLITIQUES DU LOGEMENT

La situation du logement dans les pays membres de l'Union européenne témoigne d'une très grande diversité. C'est vrai du nombre de logements, de leur âge, de leur répartition géographique, de leur qualité et de leur statut d'occupation. Partout, néanmoins, la proportion de propriétaires occupants a progressé depuis la seconde guerre mondiale. Ce phénomène, facilité par la hausse du pouvoir d'achat, répondait à l'attente des ménages.

La crise venue, les années 90 ont connu un reflux relatif de l'accession. En France, les difficultés des accédants ont conduit à une remise en cause d'une politique qui semblait condamnée par l'évolution des modes de vie, la montée du chômage, la maîtrise de l'inflation et le maintien de taux nominaux élevés.

### *Relance de l'accession*

Aujourd'hui, l'accession semble, cependant, devoir retrouver une place essentielle dans la politique du logement. Les citoyens le souhaitent, l'Etat y semble contraint. Car la plupart des pays européens sont confrontés à des évolutions économiques et sociales de même nature.

Partout le rôle des pouvoirs publics dans la politique du logement et les instruments de cette politique font l'objet d'une réévaluation. Les impératifs d'ouverture des frontières dans le cadre du marché unique et les contraintes de désendettement de l'Etat qui l'accompagnent pèsent tout particulièrement sur le logement en particulier et l'immobilier en général, s'agissant de biens non délocalisables.

Ceci conduit de manière schématique à :

- une orientation plus nette vers les politiques d'aide à l'accession ;
- un encouragement à l'investissement locatif privé ;
- un recentrage des autres formes d'aides publiques vers les populations les plus défavorisées.

Cette logique sous-tend la réforme du logement actuellement en cours aux Pays-Bas : une hausse modulée des loyers doit avoir pour effet d'encourager les plus solvables des locataires à

devenir propriétaires, permettant ainsi de réduire le montant des aides consacrées au parc locatif public. Simultanément, l'Etat s'efface de la gestion du parc social. Les limites de cette politique sont illustrées par la situation espagnole : la quasi-inexistence d'un secteur locatif, conséquence d'un choix en faveur du « tout accession » fige toute possibilité de mouvement au sein du parc et constitue un obstacle majeur à la mobilité des personnes.

### *Recentrage de l'aide publique vers le logement des plus modestes*

Si l'objectif affiché par la plupart des pays est d'arriver à un équilibre entre locatif social, locatif privé et propriété occupante, les termes de cet équilibre ne sont jamais précisément définis. En effet, les règles du jeu qui régissent ces trois secteurs varient en fonction de leurs poids respectifs, eux-mêmes susceptibles d'évoluer, et de la situation économique du moment. Ainsi, depuis dix ans, le nombre grossit de ceux qui ne peuvent se loger sur le marché et qui ne trouvent pas pour autant leur place dans le parc social public, et ce malgré sa croissance et le renforcement de sa vocation sociale. Le problème central des politiques du logement est alors de permettre l'accès au logement des plus modestes et des populations précarisées.

Pour y répondre, de nouvelles voies sont recherchées qui concernent tous les statuts d'occupation :

- Pour la propriété occupante, il s'agit de solvabiliser des ménages modestes, dont les capacités d'épargne et les revenus sont faibles, dans un environnement caractérisé par des taux nominaux élevés au regard de l'inflation et de les sécuriser, alors que leurs perspectives professionnelles sont incertaines et que l'amplitude accrue des mouvements de prix des logements risque de mettre à mal la valeur patrimoniale de leurs biens, premier filet de sécurité de leurs opérations.

Pour répondre aux besoins de logement de groupes sociaux spécifiques, - à très faibles revenus, migrants, nomades, jeunes etc.- ou de zones géographiques déterminées, des modalités nouvelles de propriété occupante, le cas échéant partielle ou progressive, apparaissent comme une des solutions possibles.

- En ce qui concerne le locatif, cela conduit à redéfinir les conditions d'accès au parc social et à expérimenter, dans le parc privé, des formes nouvelles de rapports locatifs. Il est fréquent d'introduire notamment un tiers, médiateur, garant économique ou garant social entre le propriétaire et l'occupant.

L'importance des enjeux en matière de logement, qu'il s'agisse de location ou d'accession, exige une « sécurisation » des intervenants ; celle-ci passe par des dispositifs de garantie de médiation et de caution sociale et par l'entrée en scène de nouveaux acteurs. Il existe une gradation de ce type d'intervention, qui va de la caution financière à la garantie de comportement, en passant par l'avance de loyers et la garantie d'un tiers en cas de dégradation.

### *Effort particulier pour ceux qui cumulent les handicaps*

Le recentrage vers le social se traduit par un effort spécifique en faveur des catégories les plus fragiles, mal logés et sans-logis. La politique du logement tend alors à « s'autonomiser ». Les méthodes mises en oeuvre dans ce domaine constituent plus un volet de la politique sociale qu'un élément de la politique du logement. La situation est donc profondément différente de celle qui prévalait lorsque les Etats conduisaient une politique globale du logement, notamment de reconstruction en Europe après la guerre, dont une partie essentielle était pourtant tournée vers les populations modestes.

Les difficultés de logement que ces dernières rencontrent aujourd'hui ne sont qu'un des obstacles auxquels elles se heurtent. L'accès au logement va de pair avec l'accès au travail et le sans-logis, cause et conséquence, est aussi sans travail. L'exclusion résulte d'une multitude de caractéristiques qui touchent aux conditions de logement, mais aussi au chômage ou à la faiblesse des revenus, à l'absence de formation, à la discrimination sociale ou ethnique, aux problèmes de santé et à la rupture des liens familiaux.

Ni les politiques d'aide à la pierre, opérantes lorsque le parc est insuffisant, ni les politiques d'aide à la personne, ne répondent de façon adéquate aux problèmes posés par des personnes qui cumulent de tels handicaps. Les problèmes de comportement et les phénomènes de rejet du voisinage qui y sont liés, appellent des réponses complexes qui associent généralement plusieurs formes d'intervention : le logement n'est qu'un des aspects d'une action globale d'insertion ou de prévention. Les politiques conduites sont d'ailleurs souvent différenciées en fonction de groupes spécifiques : exclus, chômeurs de longue durée, parents isolés, jeunes, personnes âgées, handicapés, minorités raciales, immigrants, nomades ...



Certains programmes d'aide au logement sont à ce point définis en fonction d'un type de fragilité sociale, qu'il est difficile de décider si l'aide au logement est l'entrée qu'il convient de privilégier : aide aux logements des anciens drogués, des anciens alcooliques, des handicapés, des séropositifs ...

Les politiques sont également ciblées sur des zones géographiques déterminées, périmètres des grands ensembles construits après-guerre, zones de rénovation, zones rurales, centres-villes dégradés. Autant qu'une politique d'aide au logement, il s'agit d'une politique d'urbanisme ou d'aménagement. Le but est de lutter contre la ségrégation urbaine, de préserver une dose de mixité sociale, d'éviter la concentration des populations « à problèmes ». L'aide aux personnes s'accompagne d'actions économiques en faveur de quartiers ou de zones géographiques (aides à l'emploi, à l'implantation de services ou de commerces etc.).

Jouant sur une large palette d'interventions, ces politiques mettent en oeuvre de nombreux acteurs.

#### *Un Etat modeste qui s'efface devant les acteurs de terrain*

D'une certaine façon, cette multiplicité des modalités d'intervention, cette pluralité des acteurs et cette nécessité de s'adapter avec souplesse aux spécificités du terrain, conduisent l'Etat à une grande modestie qui accompagne son désengagement : l'Etat s'efface derrière les associations caritatives et derrière tous ceux qui sont proches du terrain. Tous les programmes, dans tous les pays, mettent l'accent sur l'implication personnelle de l'ensemble des acteurs, personnes à loger, collectivités locales, bailleurs et associations caritatives présents sur la zone considérée.

Il s'agit moins de définir des règles ou de mettre en oeuvre des outils, que de favoriser le partenariat local. Ce qui pourrait s'analyser comme une démission de l'Etat est présentée comme une preuve de modestie : l'Etat, trop lointain, ne sait pas traiter ces problèmes ; tout au plus peut-il apporter un cadre juridique et une aide financière à l'intervention des associations, églises, fondations...

Cette attitude est justifiée par la mise en valeur des conditions de réussite de toute action auprès des défavorisés : proximité, ancrage local des intervenants, partenariat entre les différents acteurs, implication personnelle des acteurs et des bénéficiaires, association des locataires à la gestion ou des occupants à l'amélioration de leur logement, etc.

A cet égard, le système américain apporte un éclairage particulièrement intéressant pour les évolutions en cours en Europe :

- Il exprime un choix sans nuances et partagé par toutes les sensibilités politiques et sociales en faveur de la propriété occupante. Dès lors, c'est une frange beaucoup plus large de la population, englobant des catégories sociales beaucoup plus modestes qu'en France, qui est encouragée à acheter son logement. Se pose alors la question des moyens. Comment les Etats-Unis procèdent-ils, ont-ils recours à des formes juridiques originales et comment sont maîtrisés les risques économiques et sociaux liés à ces opérations ?
- Il repose, s'agissant de la mise en oeuvre des programmes destinés aux logements des défavorisés, sur des partenariats noués, au niveau des « communautés », qui font une place considérable au bénévolat et à l'intervention des associations et des organisations à but non lucratif, les « nonprofit ». Cette façon de traiter les problèmes sociaux est là-bas traditionnelle et l'intervention des associations est venue bien avant celle de l'Etat. Comment ces organismes acquièrent-ils la compétence technique et les garanties financières qui leur font souvent défaut chez nous ?

Répondre à ces questions n'implique aucun jugement de valeur sur le système américain, son efficacité ou sa relative dureté sociale. De nombreux travaux existent qui illustrent ses succès et ses faiblesses et parmi celles-ci l'explosion des inégalités depuis les années 1970 et ses conséquences, en matière d'urbanisme, sur la déshérence de certains centres-villes.

« Le modèle américain est rigoureusement inverse de celui qui prévaut en Europe... Lequel de ces deux modèles assure le meilleur arbitrage entre les différents intérêts en présence ? Difficile de dire, tant il est vrai qu'entre les ravages du chômage et les affres de la précarité le choix est malaisé ». Cette observation de M. Jacques ANDREANI, ambassadeur de France, à propos du marché du travail, peut être transposée au marché du logement<sup>1</sup>.

Il ne s'agit ici que d'analyser des logiques de fonctionnement, d'identifier des mécanismes et d'envisager les enseignements que la pratique française pourrait en tirer.

---

<sup>1</sup> Cf. Jacques ANDREANI, « Economie : les clefs de la réussite » in *Politique internationale* n° 75 Printemps 1997.

## **INTRODUCTION : DES OBJECTIFS DE LA POLITIQUE DU LOGEMENT DES ETATS-UNIS**

Etat fédéral, Etats confédérés et municipalités interviennent en matière de logement. Comme dans la plupart des domaines, au lieu d'une répartition verticale stricte des fonctions, on observe une compétence concurrente des divers niveaux de collectivités.<sup>2</sup> Cette imbrication de compétences n'affecte pas l'unité des objectifs de la politique américaine dans ce domaine : accroître le nombre de propriétaires occupants et apporter une aide, dans le cadre de programmes locaux, aux plus défavorisés en luttant contre la déshérence des quartiers dans lesquels ils sont regroupés.

Il n'y a pas de confusion des objectifs : les préoccupations économiques de soutien ou de lissage du niveau de l'activité du bâtiment sont étrangères à cette politique. Le « US Housing Act » de 1949, confirmé par le « National Affordable Housing Act » de 1990, précise que chaque famille américaine doit disposer d'un logement décent, d'un coût compatible avec ses moyens « abordable », dans un environnement convenable.

### ***Accès au logement et soutien de l'activité de construction***

#### *«L'affordability »*

Il n'existe pas à proprement parler de définition légale de ce qu'est l'accessibilité, «l'affordability ». Une norme implicite<sup>3</sup> fixe à 30 % la part maximale des revenus qui peut être consacrée à se loger dans des conditions de confort et d'espace adéquates. Ce critère est celui retenu par le Département Fédéral du Logement, le « HUD / Department of Housing and Urban Development », pour ouvrir droit au parc locatif public, les « public housing », dont l'effectif n'est que de 1,4 million de logements, soit moins de 2 % du parc, ainsi qu'au bénéfice de la « section 8 », qui est une aide personnelle au paiement du loyer. La « section 8 » concerne 4,1 millions de ménages qui supportent des charges trop élevées sur les 94,72

---

<sup>2</sup> Cf. Christophe HECKLY, « Le fédéralisme n'est pas ce que l'on croit » in Problèmes économiques août 1997. « Le fédéralisme américain continue à ressembler d'avantage à un gateau marbré qu'à une tranche napolitaine ».

<sup>3</sup> Cf. James E. WALLACE, « Financing affordable housing in the United States » in Housing Policy Debate volume 6 issue 4.

millions de ménages que comptent les Etats-Unis. Aucune aide, quel que soit le niveau de la charge supportée, n'est accordée aux ménages logés dans des conditions inférieures aux conditions minimales d'occupation. Cependant, selon certains auteurs<sup>4</sup>, près de 12 millions de ménages supplémentaires, disposant de revenus inférieurs à 80 % du revenu médian, et supportant une charge de loyer supérieure à 30 %, ne perçoivent aucune aide.

Un autre critère existe qui fixe à 2,5 années de revenu, la charge maximale pour un accédant.

Dans la pratique, la majorité des programmes fédéraux se réfèrent aux critères suivants :

- les ménages à bas revenus (« low-income ») qui regroupent les ménages ayant un revenu inférieur ou égal à 80 % du revenu médian de la zone, après correction du facteur "taille de la famille" ;
- les ménages à très bas revenus (« very low-income »), qui ont un revenu inférieur ou égal à 50 % du revenu médian : ce critère est le plus couramment utilisé. Le « low-income housing act » retient toutefois comme critère 60 % ;
- les ménages à revenus extrêmement bas (« extremely low-income ») qui correspondent aux ménages ayant des revenus inférieurs ou égaux à 25 % du revenu médian de la zone.

Ainsi selon un rapport du HUD de 1991, on comptait, en 1989, 20 millions de locataires à bas revenus, dont :

- 58 % supportaient (11,6 millions) une charge logement de plus de 30 % de leurs revenus ;
- 28 % supportaient (5,5 millions) une charge logement de plus de 50 % de leurs revenus.

### ***Les principales caractéristiques des ménages***

La répartition des ménages par taille souligne le poids des personnes seules et des ménages de deux personnes. La taille moyenne se situe à 2,3 personnes.

Répartition des ménages par taille

| Taille (Nbr de personnes) | 1     | 2     | 3     | 4     | 5    | 6    | 7 et + | Total |
|---------------------------|-------|-------|-------|-------|------|------|--------|-------|
| Effectifs (en millions)   | 22,99 | 31,30 | 16,31 | 14,40 | 6,27 | 2,18 | 1,28   | 94,72 |
| En %                      | 24,30 | 33,10 | 17,20 | 15,20 | 6,60 | 2,30 | 1,30   | 100   |

59,3 millions de ménages sont sans enfant (63 %). Le nombre moyen d'enfants est d'ailleurs rarement supérieur à deux (7,454 millions de ménages soit 7,9 %). L'image d'une population

<sup>4</sup> Cf. James E. WALLACE.

vieillissante s'observe aussi à travers la répartition par âge des chefs de ménages (46 ans d'âge moyen) et par type de ménages.

Répartition des ménages par âge

| Tranche d'âge           | - de 25 | 25-29 | 30-34 | 35-44 | 45 -54 | 55-64 | 65-74 | 75 et + | Total |
|-------------------------|---------|-------|-------|-------|--------|-------|-------|---------|-------|
| Effectifs (en millions) | 4,79    | 8,21  | 10,98 | 21,80 | 16,38  | 12,12 | 11,46 | 8,98    | 94,72 |
| En %                    | 5,1     | 8,7   | 11,6  | 23,0  | 17,3   | 12,8  | 12,1  | 9,5     | 100   |

Répartition par type de ménages

| Type de ménages              | Effectifs (en millions) | %    |
|------------------------------|-------------------------|------|
| <i>Avec enfants dont</i>     | 35,43                   | 37,4 |
| Couples mariés               | 24,15                   | 25,5 |
| Couples ou autres non mariés | 12,53                   | 13,2 |
| Familles monoparentales      | 6,22                    | 6,6  |
| <i>Sans enfant</i>           | 59,29                   | 62,6 |
| Couples mariés               | 25,93                   | 27,4 |
| Couples ou autres non mariés | 10,37                   | 10,9 |
| Familles monoparentales      | 22,99                   | 24,3 |

### *Une forte mobilité*

Caractéristique notable, la mobilité paraît particulièrement forte : 19,5 millions des ménages recensés ont changé de logement dans les douze derniers mois, soit 20 %, chiffre deux fois plus élevé que la moyenne française, qui est d'environ 10 %. La répartition de l'ensemble des ménages en fonction de la date d'entrée dans les lieux confirme cette caractéristique essentielle. Pour autant, le taux de mobilité des locataires et des propriétaires s'avère très différent.

Répartition des ménages en fonction de la date d'entrée dans les lieux

| Période   | 90-94 | 85-89 | 80-84 | 75-79 | 70-74 | 60-69 | 50-59 | 40-49 | Avant 40 | Total |
|-----------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|----------|-------|
| Effectifs | 38,11 | 19,90 | 8,93  | 8,38  | 5,74  | 7,24  | 4,17  | 1,51  | 0,74     | 94,72 |
| %         | 40,2  | 21,0  | 9,4   | 8,9   | 6,1   | 7,6   | 4,4   | 1,6   | 0,8      | 100   |

### *Une frange de la population très démunie*

Enfin, la répartition par niveau de revenu des ménages souligne l'importance de ceux à faibles ressources, puisque 13,8 millions de ménages ne disposent pas du revenu minimum vital. Le revenu médian est à 29 734 dollars, sachant que 5,497 millions de ménages déclarent un revenu inférieur à 5 000 dollars par an.

## Répartition des ménages en fonction de leur revenu par rapport au seuil de pauvreté

| Revenu en % du revenu seuil de pauvreté | - de 50 | 50 à 99 | 100 à 149 | 150 à 199 | 200 ou + | Total |
|---|---------|---------|-----------|-----------|----------|-------|
| Effectifs                               | 5,60    | 8,18    | 10,04     | 9,01      | 61,89    | 94,72 |
| %                                       | 5,9     | 8,6     | 10,6      | 9,5       | 65,4     | 100   |

***Le parc de logements et l'activité de construction****Un parc jeune et de qualité satisfaisante*

Le parc de logements, fort de près de 95 millions de logements, majoritairement constitué de maisons individuelles, est relativement récent, pour 71 % postérieur à 1950. Il peut être considéré comme de bonne qualité, mais un à deux millions de logements souffrent d'un évident manque d'entretien et peuvent être assimilés plus ou moins à des taudis. Ces données sont corroborées par l'opinion que les ménages ont de leur environnement.

*La répartition par statuts d'occupation*

## Structure et taille du parc selon le type de logements et le statut d'occupation

|  |  |
|--|--|
| - Effectif total                         | : 94.724 millions de logements en 1993 |
| - Propriétaires en collectif             | : 4 %                                  |
| - Propriétaires en maisons individuelles | : 61 %                                 |
| - Locataires en collectif                | : 12 % (y compris les « mobil homes ») |
| - Locataires en maisons individuelles    | : 23 %                                 |

Les logements en propriété sont majoritairement des maisons individuelles, « single family home », mais il peut s'agir de copropriétés, « condominium », ou de coopératives, « co-op », dans lesquelles la propriété s'applique à des parts de l'immeuble ; dans ce dernier cas, les acheteurs doivent être agréés par le « board » de l'immeuble, qui est l'équivalent du conseil syndical.

(Source HUD)

*Un parc locatif social très réduit*

## Qui sont les bailleurs ?

| Parc social public « public housing »  |                     | 1,4 million |                    |        |
|--|---------------------|-------------|--------------------|--------|
| Les propriétaires du parc locatif autre que public (« hors Public Housing ») |                     |             |                    |        |
| Type de propriétaire   | Logement individuel |             | Logement collectif |        |
|  | « abordable » *     | + cher      | « abordable » *    | + cher |
| Personnes physiques  | 89                  | 90          | 59                 | 44     |
| Sté en commandite  | 1                   | 1           | 14                 | 17     |
| Sté en nom collectif   | 2                   | 1           | 7                  | 11     |
| Real Estate Corporation  | 2                   | 1           | 6                  | 8      |
| Sté commerciale  | 2                   | 1           | 3                  | 5      |
| Nonprofit  | 1                   | 1           | 4                  | 5      |
| Autres   | 3                   | 5           | 7                  | 10     |
| Total  | 100                 | 100         | 100                | 100    |

\* accessible aux ménages modestes, c'est-à-dire les logements loués accessibles à une famille qui dispose d'un revenu égal à 50 % du revenu médian ajusté en fonction de la taille des familles et qui supporte un taux d'effort au plus égal à 30 %. Selon cette définition et les travaux menés par le « HUD », environ 50 % des logements peuvent être considérés comme accessibles. D'autres travaux du Congrès concluaient en 1996 que seulement 43 % du parc locatif pouvaient être considérés comme accessibles.

\*\* plus cher, c'est-à-dire les autres logements.

Source : « Property Owners and Managers Survey (POMS) » conduite par le « US Department of Housing and Urban Development », 1996, Washington. Une activité de construction irrégulière.

L'absence de préoccupation liée à l'emploi et le fait que la politique du logement n'ait pas pour objectif, comme c'est le cas en France, de lisser l'activité du secteur du bâtiment trouvent leur illustration dans l'amplitude des variations du volume de la construction.

| Mises en chantier de logements <sup>5</sup> |            |           |       |              |
|---|------------|-----------|-------|--------------|
|   | Individuel | Collectif | Total | dont locatif |
| 1979  | 1194       | 551       | 1745  | 395          |
| 1980  | 852        | 440       | 1292  | 289          |
| 1981  | 705        | 379       | 1084  | 231          |
| 1982  | 663        | 400       | 1062  | 271          |
| 1983  | 1067       | 635       | 1703  | 449          |
| 1984  | 1084       | 665       | 1749  | 492          |
| 1985  | 1072       | 669       | 1742  | 541          |
| 1986  | 1180       | 625       | 1806  | 510          |
| 1987  | 1146       | 474       | 1621  | 372          |
| 1988  | 1081       | 407       | 1488  | 329          |
| 1989  | 1003       | 373       | 1376  | 305          |
| 1990  | 895        | 298       | 1193  | 263          |

<sup>5</sup> Source : « HUD ».

|         |      |      |      |                 |
|---------|------|------|------|-----------------|
| 1991    | 840  | 174  | 1014 | 146             |
| 1992    | 1030 | 170  | 1200 | 147             |
| 1993    | 1126 | 162  | 1288 | 139             |
| 1994    | 1198 | 259  | 1457 | 228             |
| 1995    | 1076 | 278  | 1354 | 260             |
| 1996    | 1160 | 314  | 1474 | ND <sup>6</sup> |
| MOYENNE | 1021 | 404  | 1424 | 316             |
| En %    | 71,6 | 28,4 | 100  | 22,1            |

### Nombre de transactions et prix des logements en 1996

Nombre de constructions neuves : # 1.400.000 par an, dont environ 300.000 ont une vocation locative

Nombre de transactions sur logements existants : près de 16.000.000 par an.

Logements neufs :

Prix médian : 144.700 dollars

Prix moyen : 171.100 dollars

Logements existants :

Prix médian : 117.600 dollars

Prix moyen : 145.000 dollars

(Source « HUD » et « National Association of Realtors »)

### Une illustration : la politique du logement de la Caroline du Nord<sup>7</sup>

A partir d'une analyse quantifiée des besoins de la population, des priorités sont définies.

#### Les groupes prioritaires

##### Première priorité :

Aider les familles et les isolés sans logis.

Aider les personnes logées avec des revenus bas et moyens mais avec des besoins spécifiques.

Aider les locataires à bas revenus (moins de 50 % du revenu médian).

Aider les propriétaires occupants à bas revenus (moins de 50 % du revenu médian).

Aider les ménages logés à bas et moyen revenus, mais avec des besoins spécifiques.

##### Deuxième priorité :

Aider les primo-accédants à revenus moyens (51 % à 80 % du revenu médian).

Aider les locataires à revenus moyens (51 % à 80 % du revenu médian).

##### Troisième priorité :

Aider les propriétaires de revenus moyens (51-80% du revenu médian).

Aider les primo-accédants à bas revenus (0-50% du revenu médian).

Un deuxième type d'action concerne le « Fair Housing », c'est-à-dire pour l'essentiel, la lutte contre la ségrégation.

<sup>6</sup> Non disponible.

<sup>7</sup> Source <http://www.commerce.state.nc.us/commerce/commasst/plan/plan.html>.



Le troisième volet concerne la stratégie de lutte contre la pauvreté et repose presque entièrement sur des programmes conduits au niveau des communautés qu'il s'agit de renforcer. Ces programmes, bénéficiant de fonds publics (cf. infra) sont conduits avec des associations et concernent de nombreux aspects autres que le logement.

## CHAPITRE I : DU SOUHAIT DE PERMETTRE A CHACUN DE DEVENIR PROPRIETAIRE

*« En Amérique toutes les lois sortent en quelque sorte de la même pensée. Toute la société, pour ainsi dire, est fondée sur un seul fait ; tout découle d'un principe unique ».*

*Alexis de TOCQUEVILLE, De la démocratie en Amérique*

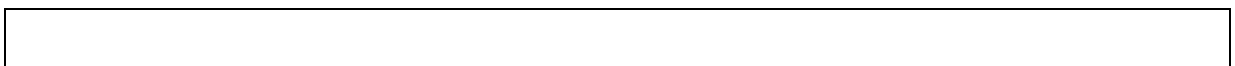
---

### 1 LES OBJECTIFS DE LA POLITIQUE DE DEVELOPPEMENT DE LA PROPRIETE

L'accroissement du nombre de propriétaires occupants constitue donc l'axe majeur de cette politique. Ils sont passés de 43,6 % en 1940 à 65,6 % aujourd'hui. L'objectif du gouvernement est d'augmenter de 8 millions le nombre de nouveaux propriétaires d'ici l'an 2000 pour atteindre 67,5 %<sup>8</sup>. Ce choix, fait aux dépens du locatif, réunit démocrates et républicains : c'est un droit fondamental du citoyen, une composante du rêve américain. Il n'existe pas de voix discordante et les associations militantes, « activist nonprofit organizations » ont des conceptions identiques. Rien, ni personne ne vient briser ce consensus. Institutionnellement, sont réunies autour de cet objectif, au sein du « National Partners in Homeownership », 56 organisations nationales représentant les principaux acteurs du monde du logement : Département Fédéral du Logement (« HUD »), collectivités locales, banquiers, assureurs, agents immobiliers, promoteurs, associations de consommateurs et organisations d'intérêt général (« nonprofit organizations »).

#### *Une composante du rêve américain*

Toutes les études mettent en évidence le fait que la propriété a la faveur de la grande majorité des ménages et, comme en France, cette attitude est présentée comme une caractéristique nationale.



### Les arbitrages en faveur de l'accèsion des Américains en 1996

---

Pour devenir propriétaires, les ménages sont prêts à :

- Disposer d'une automobile moins chère ..... 91 %
- Différer leur retraite de 10 ans ..... 67 %
- Se priver de deux semaines de vacances par an ..... 85 %
- Accepter une plus grande distance logement-travail ..... 81 %

Tous ces pourcentages ont augmenté de près de 10 % depuis 1992.  
Ils sont plus élevés chez les ménages qui sont déjà propriétaires.

74 % des noirs sont prêts à faire des sacrifices pour accéder à la propriété, contre 58 % des blancs et 63 % des hispaniques.

### *Un outil de la cohésion sociale*

Mais cette politique répond aussi à un souci de cohésion sociale et d'intégration communautaire, un effort spécifique est conduit à l'intention des quartiers défavorisés et des minorités, - alors que 71,7 % des blancs sont propriétaires - seuls 44 % des noirs et des hispaniques le sont. Les programmes d'aide à l'accèsion visent aussi les femmes « chef de ménage » ou les immigrants. Ceci explique qu'ils s'intègrent fréquemment dans le cadre de programmes dits communautaires (cf. infra). L'augmentation du pourcentage de propriétaires est enfin considérée comme un élément de requalification des quartiers en difficulté, elle se traduit d'ailleurs par une hausse de l'ensemble des valeurs foncières de la zone.

### Qui sont les propriétaires ?

---

65,6 % des 90 millions de ménages sont propriétaires de leur logement :

- 37 millions d'entre eux ont un prêt hypothécaire en cours ;
- Seuls 24 % des plus de 60 ans ont encore un prêt en cours.

Le taux de propriétaires s'élève avec l'âge mais il est surtout lié au niveau de revenu :

- 90 % des ménages dont le revenu est supérieur à 150 % du revenu médian sont propriétaires ;
- 51 % des ménages dont le revenu est inférieur à 80 % du revenu médian sont propriétaires.

C'est chez les ménages mariés sans enfant que le taux de propriétaires est le plus élevé (82 %).

---

<sup>8</sup> Source « HUD ».

### Qui sont les locataires ?

Ils sont jeunes et mobiles.

- 50 % ont entre 18 et 34 ans, alors que cette tranche d'âge représente 30 % de l'ensemble des adultes.
- 51 % occupent leur logement depuis moins de trois ans, ce qui est le cas de 18 % de l'ensemble des adultes.
- 57 % ont l'intention de déménager dans les trois ans, contre 19 % des propriétaires.
- 58 % des locataires sont des femmes.
- 23 % des locataires le sont par choix contre 69 % par contrainte.
- 76 % des locataires de revenu inférieur au revenu médian le sont par contrainte.<sup>9</sup>

Enfin, le fait que le statut du locataire soit très peu protecteur et que le parc locatif social, privé comme public, soit peu développé, de très mauvaise qualité et pratiquement réservé aux démunis, contribue à justifier le choix fait en faveur de l'accession.

## 2 LES MODALITES D'AIDE A L'ACCESSION A LA PROPRIETE AUX ETATS-UNIS

L'étape où il s'agit d'aider les ménages disposant de revenus moyens à devenir propriétaires de leur logement est donc largement dépassée. Ceci explique, que dans un pays très décentralisé et d'inspiration libérale, les instances fédérales soient très impliquées dans la politique d'accession et qu'une très grande attention soit apportée à la maîtrise des risques liés aux opérations conduites par les catégories sociales modestes.

L'Etat fédéral intervient directement dans les domaines juridique, fiscal et financier.

### 21 L'environnement juridique

La forme juridique des relations entre les particuliers et les professionnels relève, pour l'essentiel, du droit des contrats ; ainsi, par exemple, les parties sont-elles libres d'imaginer toutes les formes de location-accession ou de propriété partagée. En revanche, un certain nombre de dispositions de protection du consommateur<sup>10</sup> et les principales dispositions destinées à lutter contre la ségrégation (« Fair Housing Act » et « Community Reinvestment

<sup>9</sup> Source « Enquête FannieMae 1996 ».

<sup>10</sup> (vg interdiction ou autorisation des taux variables, Equal Credit Opportunity Act, Fair Credit Reporting Act, Real Estate Settlement Practices Act, Truth in Lending Statement, Federal Enterprise Financial Safety and Security Act.).

Act ») relèvent du niveau fédéral. Mais, Etats et municipalités ont également des compétences en ce domaine. Certains Etats sont d'ailleurs plus « consumer friendly » que d'autres ; ainsi 12 Etats sur 50 interdisent-ils toute indemnité en cas de remboursement anticipé d'un prêt par un accédant.

Mais c'est assurément le « Community Reinvestment Act/**CRA**» de 1977 qui est le plus lourd de conséquences pour la filière accession. Son objet est de lutter contre la discrimination dans la pratique d'offre de crédit au logement, mais aussi aux commerces et aux petites entreprises. Par discrimination, il faut entendre discrimination raciale au premier chef, à l'encontre des noirs, des hispaniques, des amérindiens, mais également discrimination à l'encontre des femmes ou des familles monoparentales.

Pour un profil économique identique, revenus, patrimoine, études, situation professionnelle et cotation bancaire (« credit history », cf. infra), la réponse offerte par une banque à un candidat emprunteur doit être la même, quelle que soit son origine. Le contrôle est effectué par analyse statistique et par test. Les sanctions qu'encourent les banquiers sont loin d'être symboliques, puisqu'elles vont jusqu'à l'interdiction d'installation ou de fusion avec un autre établissement. Or aux Etats-Unis, l'activité de prêt hypothécaire, fortement réglementée, requiert une autorisation spécifique pour chaque Etat de l'Union.

En fait, le « CRA » contraint de facto les établissements prêteurs à intervenir auprès des communautés<sup>11</sup> les plus défavorisées, dans les quartiers difficiles, d'où ils sont tentés de se retirer. Ils sont en effet tenus de réaliser un quota minimum de prêts auprès de la clientèle la plus sociale et pour des projets situés dans des quartiers que l'on cherche à requalifier.

## **22 La fiscalité**

La loi fiscale américaine favorise largement l'endettement. Au total, on évalue à environ 90 milliards de dollars le total des déductions fiscales liées à l'accession à la propriété en 1995.<sup>12</sup>

– Les intérêts des emprunts hypothécaires, jusqu'à deux résidences, sont déductibles du montant imposable. Sont déductibles les intérêts sur la partie du prêt n'excédant pas

---

<sup>11</sup> Sur la notion de « communauté, » voir plus haut.

<sup>12</sup> Source Antoine MERIEUX, AFNY.

1 million de dollars. Cette aide fiscale du gouvernement fédéral a coûté un peu plus de 50 milliards de dollars en 1995. En cas de vente de l'habitation et de réinvestissement des sommes en totalité dans une autre habitation, les plus-values éventuelles dégagées sont exonérées de toute imposition.

- Pour les personnes de plus de 55 ans, il est également possible d'exclure de la base de calcul de leurs impôts jusqu'à 125.000 dollars de plus-values en cas de vente du logement principal.
- Les « impôts locaux » (Etat, ville, comté, district, école...) assis sur la valeur de l'habitation sont déductibles du montant imposable au niveau fédéral.

En outre, le recours à des formules d'amortissement différé ou « d'equity loans » permet de déduire les intérêts d'un emprunt quel qu'en soit l'objet (cf. infra). Ces aides à l'endettement présentent la caractéristique d'être d'autant plus avantageuses que le revenu de l'emprunteur est élevé.

Les contribuables disposant de revenu entre 30.000 et 50.000 dollars, qui acquittent 25,6 % de l'impôt sur le revenu, reçoivent seulement 14,6 % du total des déductions fiscales, alors que 1 % des contribuables qui gagnent plus de 200.000 dollars reçoivent 11,5 %. En 1993, les 25 % de primo-accédants disposant des revenus les plus faibles auraient bénéficié d'un avantage fiscal moyen de 44 dollars pour l'achat d'un logement de 40.000 dollars, alors que les 25 % dont les revenus étaient les plus élevés auraient réduit leur impôt de 1.594 dollars, selon une étude d'Harvard citée par le « Center for Community Development de l'American Bankers Association ».

Il est difficile d'évaluer l'impact de cette aide fiscale sur le développement du taux de propriétaires. Cependant, bien que budgétairement très lourde, elle semblerait très difficile à remettre en cause car son effet est intégré par les valeurs immobilières. En outre, la législation fiscale est plus stable qu'en France : elle n'est pas considérée comme un instrument de pilotage conjoncturel comme il arrive que ce soit le cas chez nous.

L'outil fiscal, globalement anti-redistributif, joue néanmoins aussi pour le logement des défavorisés pour les raisons suivantes :

- le pourcentage de ménages qui acquittent l'impôt sur le revenu est beaucoup plus élevé qu'en France, ce qui accroît d'autant la cible ;
- le dispositif encourage les dons des fondations pour le logement des plus pauvres ;
- l'exonération fiscale dont bénéficient les associations à but non lucratif qui constituent l'un des principaux investisseurs dans les programmes locatifs (cf. infra) destinés aux ménages à faibles revenus.

En revanche, s'ajoutent à ces aides fiscales, les aides des collectivités locales, qui peuvent, le cas échéant, être plus redistributives, mais qui ne concernent que des programmes très sociaux.

Il n'existe pas à l'inverse, au niveau fédéral, d'aide destinée à solvabiliser la demande des ménages modestes, qui jouerait un rôle comparable à celui du PAP, du prêt à 0 % ou des aides personnelles en France.

### **23 Le financement : l'organisation du second marché**

L'Etat fédéral assure la liquidité du marché : il fait en sorte qu'il existe toujours, partout et pour tous, une offre de crédit à un coût accessible.

- Toujours : il s'agit d'éviter la réapparition d'un phénomène de « credit crunch », c'est à dire un resserrement de l'offre de crédit, comme celui de la fin des années 1980.
- Partout : c'est-à-dire sur toute l'étendue du territoire et dans tous les quartiers, y compris ceux qui sont menacés de déshérence.
- Pour tous : en faisant en sorte que les conditions de cette offre ne soient pas défavorables aux emprunteurs les plus modestes.

Il s'agit d'un véritable « droit au crédit » qui d'ailleurs concerne d'autres secteurs que le logement. Un principe identique prévaut en ce qui concerne les prêts aux petites entreprises.

C'est ce qui conduit l'Etat libéral à régir de façon très directive l'organisation et le fonctionnement du marché hypothécaire. Il le fait, d'une part, en garantissant les prêts les plus sociaux, d'autre part en organisant le rachat des prêts garantis ou non pour les titriser. La titrisation consiste à transformer des créances en titres et à les placer auprès d'investisseurs. Les fonds communs de créances hypothécaires qui portent ces titres, les « mortgage backed securities », constituent l'un des placements favoris des épargnants américains.

Garantie et titrisation sont le fait d'organismes nationaux<sup>13</sup> :

- Le « Federal Housing Administration / FHA » garantit les prêts émis par les prêteurs privés au profit d'emprunteurs modestes ; le « Farmers Home Administration / FaHA », qui dépend du ministère de l'Agriculture, fait la même chose dans le milieu rural et le « Veterans Affairs / VA » au profit des anciens combattants.

Les emprunteurs concernés paient une assurance dont le montant est versé à l'administration ayant garanti le prêt. Du fait de cette garantie, financièrement équilibrée sans participation de l'Etat ou de fonds publics, le coût du prêt est inférieur d'environ 0,5 à 1 % et l'apport personnel exigé peut être réduit à 3 ou 5 %. Le bénéfice des prêts du « FHA » n'est pas réglementairement limité par des plafonds de revenus, mais du fait du jeu des prix plafonds d'opération et d'emprunt. Depuis 1986, les prêts assurés par le « FHA » ne sont plus automatiquement transférables à un nouvel acquéreur en cas de revente.

Pour les projets qui se situent dans des quartiers spécialement menacés par la déshérence, le « FHA » peut accorder aux prêteurs une assurance complémentaire : c'est le programme « section 233(e) special risk insurance fund for housing in declining neighborhoods »

- Les prêts sont titrisés par deux « Government Sponsored Enterprises » / GSE », sociétés dotées d'actionnaires privés, mais contrôlées par le « HUD », « Federal National Mortgage Association/FannieMae » et « Federal Home Loan Mortgage/FreddieMac », ainsi que par une agence fédérale, « Government National Mortgage Association/GinnieMae » pour les prêts les plus sociaux garantis par le « FHA ».

---

<sup>13</sup> idem.



### Les acteurs du second marché

---

« **GinnieMae** » constitue la partie de l'ancienne « **FannieMae** », créée en 1938, restée au sein du HUD après la privatisation de cette dernière en 1968.

Elle rassemble dans ses pools de créances hypothécaires les prêts garantis par le **FHA** et le **VA**, mais sans les porter dans son bilan.

En cas de défaillance de l'emprunteur, « **GinnieMae** » fait jouer les garanties, mais elle garantit elle-même le paiement du principal et des intérêts au porteur de créances.

« **FannieMae** » achète les prêts hypothécaires conventionnels non garantis par le **FHA** et émet en contrepartie des Mortgage Backed Securities / **MBS**, dont elle garantit le paiement des intérêts et du principal en son nom propre.

« **FreddieMac** » a été créée en 1970 pour faire la même chose que « **FannieMae** », mais pour les prêts vendus par les caisses d'épargne.

Aujourd'hui, « **FannieMae** » et « **FreddieMac** » sont directement concurrentes.

« **FannieMae** » et « **FreddieMac** » ne peuvent acheter de prêts d'un montant supérieur à 207.000 dollars pour une maison individuelle.

Elles ont l'obligation d'être actives sur l'ensemble du territoire et ont un certain nombre d'objectifs quantifiés concernant les emprunteurs modestes et très modestes et les quartiers en difficulté :

#### Objectifs sociaux en % du nombre de logements qui doivent être financés par les GSE en 1997

|   |      |
|---|------|
| → Ménages à revenus < 100% du revenu médian de la zone                                      | 42 % |
| → Dans des zones cibles défavorisées  | 24 % |
| → Ménages à revenus < 60% du revenu médian ou à 80 % du revenu médian dans les zones cibles | 14 % |

En contrepartie, elles bénéficient d'avantages fiscaux, d'une ligne de crédit du Trésor, à laquelle il pourrait recourir en cas de besoin et surtout d'une « **implicit guarantee** » qui leur permet d'emprunter à des taux proches de ceux du Trésor américain.

Cette garantie implicite traduit le fait que les investisseurs sont convaincus de ce que l'Etat serait contraint d'intervenir en cas de difficultés (« **too big to fail** » !). Cette situation est dénoncée par une partie du Congrès qui estime qu'elle fait porter le risque final par le contribuable. En effet les conséquences pour le budget fédéral de la crise des saving and loans incitent à un réexamen permanent de ce type de risque.

Cette garantie implicite et l'ensemble des avantages des deux agences ont été estimés par l'office budgétaire du Congrès à 6,5 milliards de dollars en 1995.

En 1995, « **FannieMae** » avait émis 513 milliards de dollars de « **Mortgage Backed Securities** », 299 milliards d'obligations et conservait 253 milliards de créances hypothécaires en portefeuille.

« **FreddieMac** » avait émis 459 milliards de dollars de « **Mortgage Backed Securities** », 119 milliards d'obligations et conservait 107 milliards de créances hypothécaires en portefeuille.

Le total des créances hypothécaires américaines représentait 3.900 milliards de dollars.<sup>14</sup>

Un autre réseau existe, celui des 12 « Federal Home Loan Banks », chargé à l'origine d'assurer le refinancement des caisses d'épargne, maintenant ouvert à l'ensemble des banques : il émet des obligations sur le marché en contrepartie des créances qui sont conservées en portefeuille. Il est fédéré par la « Federal Home Loan Bank Corporation ».

### *Un cloisonnement des métiers*

Les différentes phases de la vie d'un prêt sont dissociées : vente, mise en place, gestion et financement sont le fait d'intervenants distincts.

Les organismes qui nouent le contact avec le client et déterminent le type de prêt le plus approprié et l'instruisent, les « originators », ne sont pas les mêmes que ceux qui assurent sa gestion, les « servicers » (cf. annexe).

Il existe environ 2 800 intervenants qui peuvent intervenir comme « originator » et/ou comme « servicer » :

- les « saving and loans » correspondent aux caisses d'épargne et jusqu'en 1970 étaient à l'origine de la plus grande part des prêts hypothécaires ;
- les banques commerciales, autres prêteurs traditionnels ;
- les « mortgage bankers » ne collectent pas de dépôts et, comme nos établissements spécialisés, peuvent être intégrés dans un groupe comprenant une banque commerciale. Leur intervention a pris beaucoup d'importance puisqu'ils seraient actuellement à l'origine de près de 53 % des nouveaux prêts.

#### Répartition des crédits au 4ème trimestre 1996 par type d'«originators »

|                             |        |
|-----------------------------|--------|
| - Mortgage bankers .....    | 53,5 % |
| - Banques commerciales..... | 27,6 % |
| - Caisses d'épargne .....   | 13,9 % |
| - Banques mutualistes.....  | 4,4 %  |
| - Autres .....              | 0,6 %  |

Source : « HUD »

<sup>14</sup> Source : « United States General Accounting Office : Housing enterprises/Potential impact of severing government sponsorship/Report to congressional requesters, mai 1996 ».

En amont, interviennent fréquemment des courtiers, les « brokers », rémunérés à la commission, qui orientent les prospects chez « l'originator » qui présente l'offre la plus attractive. Le rôle de ce dernier est de proposer au client le ou les types de prêts qui correspondent le mieux à son profil et aux caractéristiques de son opération ; en revanche, hormis le cas où il conserve la créance en portefeuille, son intervention se limite à recueillir les informations demandées par l'agence de titrisation. En revanche, ce n'est pas lui qui analyse le risque, qu'il s'agisse de la solvabilité de l'emprunteur ou de la valeur du gage.

Le coût des différents intervenants de la chaîne varie selon les prêts, mais pour les plus courants, il est de l'ordre de 1,5 point pour « l'originator » et 0,25 pour le « servicer ».

### *Une analyse du risque conduite au niveau fédéral*

L'analyse du risque n'est pas absente, mais elle relève pour l'essentiel du niveau fédéral, sauf pour la part des créances que certaines banques et caisses d'épargne choisissent de conserver en portefeuille. En effet, la titrisation requiert une analyse permanente du risque. Comme elle est le fait d'agences nationales, l'observation de la sinistralité et de ses causes porte sur l'ensemble des crédits titrisés. Les différentes composantes du risque sont identifiées et leurs causes pondérées ; car le lien est mécanique entre la qualité du risque et le rendement des pools de créances hypothécaires sur le marché financier.

- Cela se reflète dans le taux des prêts « Jumbo loans » ou « subprime loans » ( cf. supra).
- Cela détermine le coût des garanties accordées par le « FHA », dans le cas des prêts qui sont souscrits par les ménages les plus modestes.
- C'est l'objet de la mutualisation des risques qui s'attachent à chaque catégorie de prêt au sein de l'ensemble des créances que « FannieMae » et « FreddieMac » rachètent. La qualité du risque doit déterminer le dimensionnement des pools de créances qui sont titrisées, c'est-à-dire le rapport entre la valeur des pools de créances et la valeur des titres correspondants, les « Mortgage Backed Securities ».

Il n'est malheureusement pas possible d'obtenir des statistiques fines sur le risque « crédit », car tant « FannieMae » que « FreddieMac » considèrent ces informations comme privées et de nature commerciale<sup>15</sup>. Le discours officiel des « GSE », lié à leur action de lobbying auprès du Congrès, consiste à dire qu'elles rétablissent une solidarité entre emprunteurs en compensant les pertes engendrées (sans autre précision) par les prêts les plus sociaux, qui répondent aux objectifs que leur fixent les pouvoirs publics, par les profits liés aux prêts accordés aux ménages plus aisés.

Au total, la titrisation induit une vérité des prix du crédit. Mais le système américain d'encadrement réglementaire de l'accession en corrige les effets, puisqu'il revient à faciliter l'accès au crédit des ménages disposant de revenus modestes et moyens en égalisant les conditions de taux par deux interventions :

- en accordant une garantie explicite aux prêts des plus modestes (FHA), des anciens combattants (VA) et des agriculteurs (FaHA) ;
- en mutualisant les risques entre les ménages, le coût de cette opération correspondant aux aides fiscales et à la garantie implicite dont bénéficient « FannieMae » et « FreddieMac ».

Hormis cela, aucun autre élément de nature commerciale ne vient interférer dans le prix des prêts. La situation est profondément différente en France, puisque de nombreux facteurs, - politique commerciale de la banque, objectifs de parts de marché, relations avec le prescripteur, souhait de fidéliser un client, nature des ressources auxquelles sont adossés les prêts, etc.- jouent sur les conditions et sur le taux du prêt qui est proposé au client. C'est ce que la Commission Bancaire appelle « une approche globale de la clientèle, de préférence à une approche par produit ».<sup>16</sup>

### ***Une normalisation extrême des prêts aux particuliers***

La titrisation exige que soient constitués des paquets de créances hypothécaires homogènes. Ces « paquets » correspondent à des découpages en catégories très fines : à titre d'illustration, le plus important - « mortgage broker » - propose 88 formules de prêts.

---

<sup>15</sup> Les seules données disponibles sur les défaillances sont globales (cf. infra).

<sup>16</sup> Cf. « Rapport annuel de la Commission bancaire - 1995 ».

### Les principaux profils de prêts

---

De 50 à 70 % des prêts sont à taux fixes sur 15 ou 30 ans.

Cependant, la part des prêts révisables, autorisés depuis 1981, progresse, notamment en période de politique monétaire restrictive, mais ils ne sont pas proposés aux emprunteurs les plus modestes.

Dans les années 1980, les accédants ont connu de nombreux sinistres liés à la hausse des taux, parce qu'ils avaient souscrit des prêts renégociables à date fixe ; actuellement les « adjustable rate mortgage » sont référencés, fonctionnent avec des caps de taux ou de mensualités et sont convertibles en prêts à taux fixes.

Les caps les plus fréquents limitent l'augmentation de taux à 2 % par an et à 6 % sur la durée totale du prêt (30 ans).

Les ratios prudentiels sont plus élevés pour les prêts à taux variables, ce qui proscrit le plus souvent leur usage pour les prêts les plus sociaux.

En pratique, toutes les formes de prêts pratiqués en France existent : progressifs, modulables, différés, relais...

A côté des prêts amortissables classiques, qui sont les plus courants, existent d'autres profils.

- *Buydown loan* : le paiement d'une commission importante à la signature permet de bénéficier d'un taux plus bas (c'est une formule proche de celle du disaggio allemand).

- *Step loan* : c'est un prêt à palier, le ratio remboursement du capital/paiement des intérêts varie régulièrement.

- *Endowment-loan* : il s'agit d'un prêt in fine adossé à un contrat d'assurance-vie, identique à la formule largement pratiquée en Grande-Bretagne.

- *Balloon loan* : prêt sur 5 ou 7 ans dont le plan d'amortissement est calculé sur 30 ans, le remboursement total ayant lieu en fin de période. C'est un prêt destiné aux personnes très mobiles. Seule l'absence quasi générale d'indemnité de remboursement anticipé rend ce type de prêt praticable (cf. infra).

- *Graduated-Payment mortgage* : il s'agit d'un prêt progressif ; taux et remboursement augmentent avec les années.

De la parfaite standardisation des créances dépend la transparence de l'information sur le marché des titres. Pour ce faire, « FannieMae », « FreddieMac » et le « FHA » définissent avec la plus grande précision, le « format » des prêts qui seront proposés aux emprunteurs. Les critères qui s'avèrent les plus étroitement corrélés avec le risque constituent le fondement de cette normalisation des prêts.

A la standardisation des produits correspond une normalisation des règles prudentielles : les moyens mis en oeuvre pour réduire les risques sont donc déclinés de façon systématique et détaillés pour chaque type de prêt. Ils s'expriment sous la forme d'exigences fédérales.

Il existe ainsi un formulaire unique<sup>17</sup> pour toutes les demandes de prêts dans l'ensemble des Etats-Unis, quelle que soit la banque à laquelle on s'adresse. Le dossier de demande de prêt comprend un nombre de pièces considérables, destinées à parfaitement appréhender le risque. Certaines des informations requises vont bien au-delà de ce qu'il serait concevable de demander en France et les fichiers positifs « credit report », qui permettent d'apprécier la qualité des relations passées entre l'emprunteur et ses divers créanciers « credit history » (cf. infra) fournissent des informations qu'il serait illégal de réunir en France.

### ***Les prêts les plus sociaux et l'assurance-crédit***

Pour réaliser leurs objectifs sociaux, le « FHA » et les « GSE » proposent des prêts dits « non traditionnels » : le ratio endettement/revenu est plus élevé qu'à l'accoutumée et l'apport personnel exigé réduit, jusqu'à 3 %, au lieu des 20 % traditionnellement requis. Ils sont destinés, d'une part aux ménages des zones urbaines dont le revenu est égal ou légèrement inférieur au revenu médian des habitants de ces mêmes zones, d'autre part à ceux disposant de faibles revenus et habitant dans 72 zones défavorisées nommément déterminées. 33 millions de personnes vivent dans ces 72 zones et 60 % appartiennent à des minorités, noirs, hispaniques ou amérindiens.

Plusieurs Etats proscrivent les prêts d'un montant supérieur à 80 % de la valeur du gage.<sup>18</sup> La modicité de l'apport personnel est compensée par une assurance-crédit « Private Mortgage Insurance » (PMI) qui vient relayer l'hypothèque pour garantir la part de la créance qui excède 80 % de la valeur du gage. Huit compagnies délivrent cette assurance. Leurs pratiques sont actuellement au centre d'une polémique. Il s'avère que de nombreux emprunteurs continuent d'acquitter les primes, alors même que le niveau d'amortissement de leur prêt ne le justifie plus, puisque le capital restant dû est inférieur à 80 % de la valeur du gage. Un texte est en préparation qui prévoit l'extinction automatique de la PMI en fonction du rythme

---

<sup>17</sup> Cf annexe.

<sup>18</sup> Source : Ilyce R. GLINK « 100 questions every first time home buyer should ask ».

d'amortissement du prêt.<sup>19</sup> En 1994, 32 % des 6 millions d'emprunteurs qui ont souscrit un prêt pour un achat ou pour refinancer un autre prêt, avaient souscrit une telle assurance-crédit<sup>20</sup>.

Le « FHA » a son propre système de PMI pour les prêts qu'il garantit. En 1995, le revenu moyen de l'emprunteur assuré par le « FHA » était de 40.000 dollars contre 70.000 dollars pour les emprunteurs assurés auprès d'autres compagnies. Le « FHA » a assuré en 1994 15 % des 3,5 millions de logements achetés en 1994. En 1995, 570.000 accédants ont emprunté avec des prêts assurés par le « FHA ».

### *Les prêts « hors normes »*

Certaines demandes des emprunteurs ne trouvent pas de réponse dans le cadre défini par « FannieMae » et « FreddieMac », à commencer par celles qui sont d'un montant supérieur à 207.000 dollars, les « jumbo loans ». C'est également le cas des emprunts souscrits par les emprunteurs présentant des risques particuliers, notamment parce qu'ils ont une mauvaise « credit history », les « subprime loans », qui sont actuellement l'objet d'une concurrence très vive entre les prêteurs.

En matière de refinancement pour les prêteurs sur ce marché, plusieurs possibilités existent :

- les prêts accordés peuvent faire l'objet d'une titrisation privée (10 % du marché de la titrisation) ; de la même façon qu'existent des créances à fort risque et à fort rendement, les fameuses obligations pourries ou « junk bonds », il y a des fonds communs de créances hypothécaires qui rassemblent des créances sur des emprunteurs ayant déjà été défaillants ;

#### La cotation des prêts aux emprunteurs à risque / « Hard money loans »

Les « A » Paper Loans sont les crédits à des emprunteurs qui n'ont pas eu plus de deux fois 30 jours de retard sur le paiement d'un prêt hypothécaire et pas de faillite civile dans les trois dernières années.

Les « B » Paper Loans sont les crédits à des emprunteurs qui n'ont pas de retard de 60 jours et n'ont pas eu plus de quatre fois 30 jours de retard sur le paiement d'un prêt hypothécaire dans l'année et pas de faillite civile dans les deux dernières années. Le prêt ne peut représenter plus de 75 % de la valeur du gage.

<sup>19</sup> Proposition du Sénateur d'AMATO, février 1997 <ftp://ftp.loc.gov/pub/thomas/c105/>.

<sup>20</sup> Source : « Home Mortgage Disclosure Act » cité par le GAO.

Les « C » Paper Loans sont les crédits à des emprunteurs qui ont eu un nombre illimité de retard de 30 jours sur le paiement d'un prêt hypothécaire dans les deux dernières années et pas de faillite civile dans la dernière année.

Le prêt ne peut représenter plus de 70 % de la valeur du gage.<sup>21</sup> Il va sans dire que les conditions du crédit sont fonction de la notation de l'emprunteur.

- ils peuvent être conservés en portefeuille par les prêteurs, qui bénéficient alors d'une marge non érodée par la normalisation des prêts refinancés sur le second marché ;
- certains peuvent être refinancés par le circuit des « Federal Home Loan Banks », qui autorise le banquier à évaluer lui-même le risque. Dans ce cas de figure, la créance est conservée en portefeuille, non pas par la banque elle-même, mais au sein du réseau mutuel dont elle est membre et qui se refinance en émettant des obligations<sup>22</sup> ;
- enfin d'autres peuvent également être admis parmi les créances titrisées par « FreddieMac », qui se réserve alors un droit de recours<sup>23</sup> en cas de défaillance contre le prêteur d'origine.

Mais, la plus grande partie des prêts aux catégories modestes et moyennes s'inscrit dans le cadre traditionnel et normé défini par le « FHA » ou par « FannieMae » et « FreddieMac ».

### ***Les acteurs et les enjeux de la concurrence***

Le marché des prêts traditionnels aux accédants est, en réalité, complètement façonné par les agences de refinancement. Les prêteurs apparaissent un peu comme de simples sous-traitants. Ceci devrait encore s'accroître avec le développement de la procédure d'accord en ligne, « Automated Underwriting », qui autorise « FannieMae » et « FreddieMac » à délivrer immédiatement les accords de rachat de prêts par communication électronique. La mission de « l'originator », qui vend le prêt, se réduira alors à une interrogation de « FannieMae », ce qui est peu de chose, surtout dans les cas où le client sera venu à lui par l'intermédiaire d'un « broker ».

<sup>21</sup> Cf. T.K. MASTERS « How to buy with no or poor credit ? ».

<sup>22</sup> Cf. Alex POLLOCK F.H.L.B. de Chicago.

<sup>23</sup> « MBS with recourse ».



Deux autres innovations, encouragées par « FannieMae », vont dans le même sens, le développement de la vente de crédit par INTERNET et la constitution d'une banque de données des valeurs immobilières, qui permettra peut-être de faire, dans certains cas, l'économie de l'expertise obligatoire à ce jour.

Cette évolution, comme la menace que ferait peser sur le contribuable l'existence de la garantie implicite (cf. infra), constitue l'un des arguments fondamentaux de ceux qui veulent remettre en cause les avantages des « GSE » : « FannieMae » et « FreddieMac » seraient selon eux en passe d'atteindre une situation de monopole, qui, à terme, pourrait se retourner contre l'emprunteur.

Pour autant, la concurrence entre prêteurs reste vive : elle ne porte pratiquement pas sur les taux, mais sur les frais de dossiers (les « fees ») et sur la qualité du service. Elle peut se comparer à la concurrence que se livraient en France, avant l'introduction du prêt à 0 %, le Crédit Foncier et le réseau des Crédits immobiliers pour la distribution des PAP. La concurrence est encore plus vive entre les acteurs du second marché et spécialement entre « FannieMae » et « FreddieMac ». Elle s'étend également au réseau des « Federal Home Loan Banks » et même à « GinnieMae », car « FannieMae » offre sur certains prêts, sans garantie explicite, des conditions aussi avantageuses que le « FHA », pour les prêts aux plus modestes.

Tout ceci est renforcé par la nécessité pour « FannieMae » et « FreddieMac » d'afficher des performances sociales significatives face à ceux qui souhaitent remettre en cause les avantages dont elles bénéficient. Les « GSE » s'attachent à mettre en évidence la concurrence qui les oppose pour démontrer que l'ensemble qu'elles constituent n'est pas en situation de monopole.

Ce dispositif aboutit ainsi à une égalité des conditions de taux pour presque tous les emprunteurs, quel que soit leur revenu à la condition qu'ils disposent d'un bon « credit report ». Ce jugement doit être tempéré par le fait que le coût variable de l'assurance-crédit (PMI) réintroduit une forme de différenciation du taux global de l'opération d'emprunt, non pas en fonction du revenu ou des caractéristiques de l'emprunteur, mais en fonction du niveau de son apport personnel, dès lors que celui-ci est inférieur à 20 % du montant de l'opération.

Il reste qu'au total l'évolution des pratiques conduit à une perte d'autonomie et de responsabilité des prêteurs : c'est l'une des critiques formulées à l'égard du système coiffé par « FannieMae » et « FreddieMac », par les dirigeants du réseau des « Federal Home Loan Banks », dont le mode de refinancement maintient un lien pendant la durée du prêt entre la banque et l'emprunteur.

Les taux au quatrième trimestre 1996

|                                      |        |
|--------------------------------------|--------|
| Conventionnel taux fixe 30 ans ..... | 7,69 % |
| Conventionnel taux ajustable .....   | 5,56 % |
| Conventionnel taux fixe 15 ans ..... | 7,20 % |
| Prêt FHA fixe 30 ans .....           | 8,17 % |

*Source : HUD*

### *Les programmes spécifiques*

Un certain nombre de programmes spécifiques, qui peuvent concerner l'accession au même titre que le locatif, s'accompagnent de financements fédéraux dont les modalités de répartition relèvent des Etats ou des municipalités au travers de programmes communautaires.

Le programme HOME <sup>24</sup> (1,4 milliard de dollars en 1996) et le programme « Community Development Block Grant / CDBG » <sup>25</sup> (4,6 milliards de dollars en 1996) transitent par les Etats et les municipalités. Ils peuvent comprendre un volet concernant l'accession. Ainsi, dans le cadre du programme, « Home Ownership for People Everywhere / HOPE 3 », des conditions attrayantes pour acheter peuvent être accordées aux ménages modestes, ayant un revenu inférieur à 80 % du revenu médian, qui rachètent les logements saisis auprès d'accédants défaillants. Le réseau de la « Federal Home Loan Bank / FHBL » vend également, avec des réductions de prix, à des acheteurs ayant des revenus faibles ou moyens les logements acquis après défaillance d'un emprunteur. L'Etat fédéral prend à sa charge la différence. Ces exemples ne sont pas limitatifs et, de la même façon, des formules spécifiques existent, destinées aux amérindiens, qui permettent à la tribu de garder la propriété du sol et de vendre

<sup>24</sup> Dénomination du « National Affordable Housing Act » de 1990 : son objectif est d'aider les collectivités locales à développer des partenariats en faveur du logement des ménages très modestes.

<sup>25</sup> Programmes de revitalisation de quartiers dégradés.

aux ménages la seule construction, aux habitants d'origine de l'Alaska ou à certains villages majoritairement mexicains.

Mais tous ces dispositifs sont anecdotiques par rapport à l'économie générale de l'accession, qui repose donc avant tout sur un système fédéral de mutualisation, appuyé sur une analyse fouillée du risque.

### **3 LA MAITRISE DU RISQUE DES PROJETS D'ACCESSION DES MENAGES MODESTES**

La valorisation unanime du statut de propriétaire, les vertus qui lui sont attribuées pour la stabilité et l'épanouissement des familles comme pour la requalification des communautés en déshérence, la qualité déplorable et la taille réduite du parc locatif social, la réversibilité plus aisée des opérations, tout concourt à faire en sorte que la maîtrise des risques soit envisagée d'une façon assez sensiblement différente de celle qui prévaut chez nous. Il s'agit de permettre au plus grand nombre de tirer parti des opportunités du marché pour acheter. L'action des associations militantes, « activist nonprofit » qui ont abouti au « CRA », a pour objet de lutter contre le « redlining » et de contraindre les banques à prêter à des clients dont elles sont tentées de se détourner, notamment parce que leurs projets sont localisés dans des quartiers où elles ne souhaitent pas intervenir.

Chacun doit pouvoir tenter sa chance de devenir propriétaire.

De la même façon qu'il n'y a pas d'aide fédérale à la solvabilisation, il n'existe pas de système qui viendrait compenser les éventuels accidents de la vie, maladie, invalidité, baisse de revenu, perte d'emploi. L'assurance du gage est obligatoire, mais nulle part il n'est fait mention de la possibilité de souscrire une assurance décès invalidité liée au remboursement du prêt ; il n'existe pas non plus d'assurance perte d'emploi. Ceci doit aussi être rapproché de la valorisation du risque par les Américains : l'achat d'un logement, comme toute entreprise, comporte des aléas contre lesquels il n'est pas possible de se prémunir.

Dès lors, la solidarité objective entre emprunteurs et prêteurs, pour éviter impayés et expulsions, s'exprime dans les moyens mis en oeuvre pour la sélection des risques. Celle-ci repose sur :

- des règles prudentielles strictes définies au niveau fédéral, qui s'imposent aux prêteurs de base ;
- une expertise du gage ;
- des fichiers positifs des emprunteurs ;
- une préparation des candidats qui passe par la formation et le conseil ; ce dernier est même obligatoire lorsqu'il s'agit de prêts aux plus sociaux ;
- un système d'alerte reposant sur l'intervention immédiate d'un conseiller dès l'apparition du premier impayé ;
- la mise en oeuvre systématique de procédures alternatives à la saisie ;
- une mobilité des personnes et une fluidité du marché qui rendent la revente moins pénalisante et les opérations moins irréversibles.

Les développements qui suivent mettent particulièrement l'accent sur les règles relatives aux ménages les plus modestes.

### **31 La préparation et la sélection des projets**

L'organisation du système américain aboutit à une définition par les instances fédérales des règles prudentielles et par une normalisation extrême des produits financiers.

Au niveau local, l'accent est mis sur le conseil dont doit bénéficier le particulier pour la préparation de son projet.

#### ***Le formatage des prêts et les règles prudentielles / « Prudent underwriting criteria »***

Les règles prudentielles sont donc définies au niveau fédéral par les acteurs du second marché, « FannieMae », « FreddieMac » et le « FHA ». Les textes et règlements distinguent plusieurs types de ménages en fonction du revenu.

Par ménages modestes et moyens, il faut entendre ceux dont les revenus sont inférieurs au revenu médian de la zone <sup>26</sup> dans laquelle le logement est situé. Ces revenus peuvent être relevés (au-delà de 100 % du revenu médian de la zone) dans des zones défavorisées qu'il s'agit de requalifier, ou pour des emprunteurs appartenant à une communauté sujette à discrimination. Ces plafonds sont également relevés dans des régions où le foncier est

---

<sup>26</sup> Il s'agit généralement de l'Etat ou de la ville.

particulièrement cher. Les ménages à très bas revenu sont ceux qui sont en dessous de 60 % du revenu médian de la zone.

Les conditions d'octroi sont distinctes pour chacun des neuf profils de prêts définis par « FannieMae » en 1997 (cf. annexe) et sont étudiées de façon à ce que les ménages concernés puissent y répondre. Ce système ne laisse que peu de place à l'appréciation des banquiers qui nouent le contact avec le client.

Les conditions d'octroi concernent :

- les exigences en matière *d'apport personnel* qui peuvent être réduites à 5 % et même, dans certains cas, descendre jusqu'à 3 %. Le prêt ne rentre pas toutefois dans la même catégorie, selon que le ménage apporte plus de 5 %, 3 % ou même 3 % en fonds épargnés et 2 % provenant de dons. En effet, la différence est faite, selon les instructions de « FannieMae », entre apport provenant de l'épargne personnelle, de dons ou même de prêts sociaux.
- Le *taux d'effort dépenses-logement / revenu*, qui est plafonné à 33 % et la charge totale d'endettement à 38 % et même à 41 % pour le « FHA ». Un taux d'effort élevé est accepté si l'emprunteur peut démontrer que, pendant un ou deux ans, il a fait face à des charges de logement supérieures à celle qu'il va supporter.
- Le montant de *l'épargne liquide résiduelle* exigée, en plus de l'apport personnel, est réduit à deux mensualités d'avance ; là encore le montant dont l'emprunteur dispose l'oriente vers l'une ou l'autre catégorie de prêt.

Pour ces ménages, les *prêts sont à taux fixes* d'une durée de 15 à 30 ans.

Une *expertise de la valeur* est faite, qui doit tenir compte des risques d'évolution des valeurs foncières de la zone. On sait qu'aux Etats-Unis les mouvements de valeurs foncières, notamment liés aux changements de caractéristiques de la population, sont plus rapides et ont plus d'amplitude que chez nous. « FannieMae » travaille à la mise au point d'une banque de données des valeurs (cf. infra).

**L'exemple des produits financiers les plus sociaux définis par FannieMae en 1997**

Les produits financiers correspondant à des formes d'accèsion sociales proposées par FannieMae sont réunis dans un programme, le « **FannieMae's Community Home Buyer's Program** ». « FreddieMac » a un programme équivalent, « **FreddieMac's Affordable Gold Program** », dont les produits sont presque identiques, mais dotés de noms différents. Ces programmes sont destinés aux ménages dont les revenus n'excèdent pas 100 % du revenu médian, ce plafond pouvant être relevé dans certains cas.

Ils sont énumérés ci-après:

- Fannie 97 (SM)
- 3/2 Option®
- FannieMae's Community Home Buyer's Program (SM) Start-Up Mortgage (SM)
- FannieNeighbors®
- Community Seconds® Mortgage Loans
- Lease-Purchase Mortgage Loans
- Community Land Trust Mortgage Loans
- Magnet 5® Employer-Assisted Housing Mortgage Loans
- Magnet 3/2® Employer-Assisted Housing Mortgage Loans

➔ **1° Fannie 97**

Destiné à ceux qui ont des revenus suffisants pour rembourser, mais une épargne faible

- Apport personnel exigé : 3 %
- Pas d'épargne liquide supplémentaire exigée
- Plafond de revenu qui peut être relevé dans certaines zones déterminées ou pour certaines minorités en utilisant FannieNeighbors (cf. infra)
- 25 ou 30 ans taux fixe
- Ratio dette/revenu : 33 à 36 % pour le 25 ans et 28 à 36 % pour le 30 ans.
- Un mois d'avance seulement nécessaire
- Entretien de conseil obligatoire et « early delinquency counseling » obligatoire

➔ **3/2 Option**

- Pour ménages de revenus moyens et modestes
- Apport personnel exigé : 5 %, dont 3 % sur fonds propres et 2 % qui peuvent provenir de dons ou de prêts sociaux
- Pas d'épargne liquide supplémentaire exigée
- Plafond de revenu qui peut être relevé dans certaines zones déterminées ou pour certaines minorités en utilisant FannieNeighbors (cf. infra)
- 15 ou 30 ans taux fixe
- Ratio dette/revenu : 33 à 38 %
- Entretien de conseil obligatoire et « early delinquency counseling » recommandé mais non obligatoire

➔ **Fannie Mae's Community Home Buyer's Program (SM) Start-Up Mortgage (SM)**

Destiné à ceux qui ont des revenus modestes :

- Apport personnel exigé : 5 % sur les seuls fonds propres de l'emprunteur

- Pas d'épargne liquide supplémentaire exigée
- Plafond de revenu qui peut être relevé dans certaines zones déterminées ou pour certaines minorités en utilisant FannieNeighbors (cf. supra)
- 30 ans taux fixe avec un différé d'amortissement la première année et des annuités progressives au rythme de 2 % par an jusqu'à ce que le niveau d'annuité permette de l'amortir.
- Ratio dette/revenu : 33 à 36 %.
- Entretien de conseil obligatoire et « early delinquency counseling » obligatoire

➔ *FannieNeighbors®*

- Destiné aux minorités et aux zones défavorisées
- Doit être associé à un programme communautaire (cf. supra)
- Caractéristiques classiques, mais les plafonds de ressources sont supprimés

➔ *Community Seconds® Mortgage Loans*

- Encourage le partenariat entre des prêteurs, des agences publiques, des associations et des emprunteurs à revenus modestes ou moyens en favorisant des prêts secondaires bonifiés « Subsidized second mortgage loans »
- Un prêt parmi ceux qui ont été définis (Fannie 97, 3/2 Option, Community Home Buyer's Program) sert de premier prêt, il est reprêté par un prêteur secondaire mixé (ou jumelé) avec un second prêt (« second-lien ») à intérêt très faible ou nul ou à une subvention offerte par une agence publique, une fondation ou une association ou un don ou une subvention.
- L'apport personnel réduit.
- L'entretien de conseil est obligatoire, mais l'emprunteur peut en être dispensé s'il remplit certaines conditions.

➔ *Lease-Purchase Mortgage Loans (location-vente)*

- Permet à des associations d'acheter des logements qu'elles louent à des familles à revenus modestes et moyens avec une option d'achat
- Une partie du loyer est consignée pour constituer l'apport personnel
- Réalisables avec Fannie 97, 3/2 Option, Community Home Buyer's Program, Seconds Mortgage Loans
- L'entretien de conseil est obligatoire.

➔ *Community Land Trust Mortgage Loans*

- Permet à des communautés désireuses de maintenir une offre de logement pour les ménages modestes d'acheter le terrain au moyen de « community trust ».
- La propriété du terrain est disjointe de celle du logement : le ménage est propriétaire du logement mais locataire du terrain sur lequel il est construit.
- Peut être associé à tous les produits financiers de FannieMae.
- L'entretien de conseil est obligatoire, mais l'emprunteur peut en être dispensé s'il remplit certaines conditions.

➔ *Magnet 5 Employer-Assisted Housing Mortgage Loans*

- Destiné aux chefs d'entreprises que l'absence de logements accessibles, dans des zones où le foncier est cher, empêche de retenir ou de recruter des employés.

- L'employeur prend en charge l'apport personnel et peut financer les frais annexes (« closing costs »).
- C'est un prêt classique sauf lorsqu'il est associé à un programme communautaire, auquel cas il devient accessible sous plafond de ressources.

➔ *Magnet 3/2 Employer-Assisted Housing Mortgage Loans*

- Même chose pour des employés disposant de revenus modestes.
- Apport personnel de 3 %, les 2 % restant pouvant provenir d'une contribution de l'employeur, en prêt ou en subvention.
- Peut être associé aux autres produits financiers de FannieMae

***Les fichiers positifs des emprunteurs, le « credit report »***

Trois sociétés privées (« Equifax », « Trans Union », « TRW ») gèrent des fichiers qui recensent tous les crédits souscrits par chaque personne privée et gardent trace de ses habitudes de paiement, des retards passés et des défaillances éventuelles. Tout adulte en situation d'emprunter est nécessairement fiché, puisqu'il possède au moins une carte de crédit. Le fichier comporte également d'importantes informations sur le logement et le travail actuel.<sup>27</sup> Les règles de fonctionnement et d'accessibilité de ces fichiers sont fixées par le « Fair Credit Reporting Act ».

Le « credit report » de l'emprunteur constitue un élément essentiel dans la décision du prêteur. Si celui-ci fait apparaître un endettement trop élevé ou une série d'incidents, « non-traditionnal credit history », l'emprunteur devra s'efforcer de se justifier.

A défaut, il sera peut-être renvoyé vers les « subprime lenders » (cf. infra), ce qui lui interdira de bénéficier des conditions du « FHA », de « FannieMae » ou de « FreddieMac ».

**Les informations contenues dans le « credit report »**

---

- Critères généraux d'identification de la personne, de sa situation de famille et de sa situation professionnelle.
- « Credit history » : liste des comptes et des engagements et des difficultés passées. Les informations négatives peuvent rester 7 ans et 10 ans pour les faillites personnelles.
- Liste des créanciers ayant fait appel à une agence de recouvrement.

<sup>27</sup> <ftp://ftp.human.com/pub/proactive/ftc/ftc020.txt>



- Éléments juridiques : divorce, pensions alimentaires, faillite
  
- Demandes d'information : liste de tous ceux qui ont consulté le fichier dans les deux dernières années.

En fait, ce système, qui pour nous serait absolument incompatible avec les règles de protection de la vie privée, revient à ce que l'emprunteur fasse l'objet, à l'instar des organismes qui empruntent sur les marchés financiers, d'une manière de notation.

Il existe donc trois niveaux de notation :

- celui des agences de titrisation, qui renvoie au débat sur la garantie implicite,
- celui des prêteurs locaux, qui transmettent des dossiers remplis de façon plus ou moins fiable aux agences de titrisation,
- celui des particuliers avec le « credit report ».

***Le conseil préventif et la formation du candidat à l'accession, « Home buyer education » et « Housing counseling »***

L'information sur le logement tient une place centrale dans l'économie d'ensemble du dispositif. Elle adopte des formes très variées depuis la publication de brochures jusqu'à la mise en ligne de programmes assez sophistiqués sur INTERNET.

Mais, l'essentiel repose sur le conseil préventif personnalisé et sur l'organisation de sessions de formation, « home buyer education », au cours desquelles les acheteurs potentiels approfondissent les possibilités qui leur sont offertes et les engagements correspondants qu'ils pourraient être conduits à souscrire.

Le recours au conseil préventif est obligatoire pour obtenir les prêts les plus sociaux proposés par « FannieMae », « FreddieMac » et le « FHA ».

Avec certains prêts, l'emprunteur peut être dispensé de cette obligation aux trois conditions suivantes :

- avoir déjà été propriétaire de son logement ;
- apporter au moins 5 % d'apport personnel sur fonds propres ;

- disposer d'une épargne liquide d'un montant supérieur à deux mensualités, après paiement de l'ensemble des frais liés à l'acquisition.

L'attestation de stage doit être jointe au dossier que conserve le prêteur. Cette attestation peut être fournie par l'un des 800 membres du réseau de conseil agréé par le « HUD » (cf. infra).

Pour certains prêts du « FHA », le recours au conseil permet de réduire, par l'intermédiaire du coût de la « Private Mortgage Insurance » (cf. supra), d'un quart de point le taux global du crédit.

Immédiatement après la réalisation de la vente et avant le versement de la première mensualité, le banquier doit adresser à l'emprunteur une lettre mettant en évidence l'importance de s'acquitter, dans les délais, de ses mensualités et l'incitant à entrer immédiatement en contact avec lui en cas de difficultés. Une copie de cette lettre doit être jointe au dossier de prêt de l'emprunteur.

Ainsi, les modalités de conseil préventif et d'information de l'emprunteur sont-elles définies à l'échelon national par le « FHA » ou les agences de titrisation, avec un formalisme et un luxe de précisions qui ne se rencontrent en France que pour certains contrats types prévus par des lois de protection du consommateur, comme par exemple pour le contrat de construction de maison individuelle.

### *L'organisation et le financement du conseil logement aux Etats-Unis*

La valorisation unanime de l'accession et l'approche fréquemment communautaire des problèmes de logement expliquent les modalités d'organisation de l'information sur le logement.

#### *Les objectifs du conseil du point de vue des prêteurs*

Leurs motivations sont multiples :

- disposer d'abord de clients bien préparés et au moindre coût. C'est l'élément essentiel de la maîtrise du risque. Le conseil coûte cher et la place, prêteurs comme « GSE », juge

- préférable de le sous-traiter à des associations spécialisées. Un seul réseau bancaire offre lui-même le conseil à l'emprunteur ;
- indispensable pour les plus modestes, le conseil s'avère efficace pour la plupart des emprunteurs ;
  - réaliser leur « quota » de prêts sociaux, notamment dans des quartiers où les prêteurs ne souhaitent pas s'installer, sans pour autant supporter un risque trop élevé. Les banques y sont d'autant plus favorables que l'action des associations militantes, « activist nonprofit » qui ont abouti au « CRA », a pour objet de lutter contre le « redlining » et de les contraindre à prêter à des clients dont elles sont tentées spontanément de se détourner, notamment parce que leurs projets sont localisés dans des quartiers où elles ne souhaitent pas intervenir ;
  - permettre l'extension du marché : si le chiffre donné par l'association des agents immobiliers est exact, près de 50 % des primo-accédants sont des immigrants ou des nouveaux Américains. Les brochures d'information de « FannieMae » sont d'ailleurs disponibles en huit langues<sup>28</sup>. Les professionnels<sup>29</sup> attendent aussi des conseillers qu'ils incitent des ménages qui ne l'avaient pas envisagé à devenir propriétaires.

#### *Du point de vue des associations*

- L'action des associations vise à permettre à ceux que le conseiller juge en mesure de devenir propriétaires d'obtenir un prêt. Les ménages ainsi préparés sont jugés aptes à tenter leur chance et le bon déroulement de l'opération ne relève alors plus que de leur seule responsabilité.
- A cela s'ajoutent des préoccupations plus collectives, requalifier un quartier en augmentant la proportion de propriétaires ou aider un groupe ethnique ou social particulier. Le féminisme et la lutte contre la ségrégation raciale sont souvent l'élément fédérateur de certaines associations qui ont d'importants départements de conseil logement. L'action de l'association consiste avant tout à amener le banquier à accepter de s'intéresser à ces zones en difficultés, y compris en se référant à la réglementation anti-ségrégation.

---

<sup>28</sup> Anglais, espagnol, chinois, coréen, vietnamien, russe, créole, haïtien.

<sup>29</sup> «Un conseil efficace peut avoir pour effet de développer le marché, offrant ainsi des opportunités commerciales aux agents immobiliers» : extrait de la revue de la Fédération des Agents Immobiliers.

- Les règles prudentielles et les taux étant pratiquement identiques pour le plus grand nombre, puisque déterminés par les intervenants du second marché, les conseillers n'ont pas, comme en France, à aider le particulier à tirer le meilleur parti de la concurrence.

Tout ceci explique que l'efficacité du conseil soit évaluée selon deux critères :

- l'augmentation du nombre d'accédants ;
- la diminution du nombre de saisies.

Cette approche diffère de celle de la plupart des pays européens, France exclue, pour lesquels seule l'aide aux catégories sociales les plus modestes semble justifier d'un service de conseil gratuit et indépendant : relèvent alors de ce type d'assistance, les personnes en difficulté ou à tout le moins en situation de faiblesse. Les questions liées à l'accession à la propriété n'y sont abordées que sous l'angle de l'échec et jamais d'un point de vue préventif. Il est vrai que, hormis la Grande-Bretagne et la France, aucun grand pays industriel n'a conduit de politique très sociale d'accession à la propriété. Et la Grande-Bretagne constitue un contre-exemple des effets de l'absence de prévention : la mise en place du « right-to-buy » s'est soldée par une vague de sinistres et de saisies immobilières beaucoup plus importante que celle qu'a connue la France à partir de 1985.

#### *Les outils du conseil*

L'unité de vue de l'ensemble des acteurs de la place se traduit par le fait qu'ils utilisent majoritairement les mêmes outils élaborés par les instances fédérales. Ainsi FannieMae met-elle à la disposition des conseillers un logiciel, le « Desktop Home Counselor », qui permet d'étudier les plans de financement. Le « Desktop Home Counselor » permet au conseiller d'interroger directement les fichiers sur le « credit report » du candidat à l'emprunt. Freddie Mac a conçu un outil du même type, le « Loan Prospector ». Ce sont donc tous les maillons de la chaîne de production des prêts, et le conseil en est un, qui utilisent les mêmes critères d'appréciation.

La plupart des organisations de conseil au logement organisent des stages, également gratuits, destinés aux prêteurs, aux agents immobiliers et à tous les partenaires des programmes communautaires impliqués dans l'accession à la propriété.

*Le contenu du conseil*

Il s'agit d'aider le particulier dans l'analyse de son projet et dans l'appréciation de ses capacités financières, de présenter de façon indépendante l'offre de logements, d'accompagner les diverses phases des opérations de construction ou d'achat. Cependant, si la plupart des organismes agréés par le « HUD » traitent également des rapports locatifs et de l'amélioration de l'habitat, leur attitude à l'égard de l'accession est délibérément prosélyte. De plus, lorsqu'il s'adresse à des ménages particulièrement modestes, le conseil inclut une analyse du budget familial qui, en France, relèverait des conseillers en économie sociale et familiale des CAF.

*Les acteurs du conseil*

Il existe environ 800 organisations de conseil agréées par le « HUD », un grand nombre étant regroupé au sein de quelques réseaux nationaux, (« ACORN / Association of Community Organizations for Reform Now » / « Housing Corporation, National Federation of Housing Counselors, National Foundation for Consumer Credit, National Training and Information Center, National Urban League, Neighborhood Reinvestment Corporation »).

87 % sont des associations sans but lucratif, 13 % exercent dans le cadre d'agences publiques. Certains de ces réseaux sont militants. Beaucoup sont insérés dans le partenariat communautaire. Aucun ne limite son activité au seul conseil logement et beaucoup sont impliqués dans des actions identiques à celles que peuvent conduire les PACT en France.

Leur indépendance par rapport aux banques n'est pas toujours évidente. Il semble de plus que la nature du conseil donné et sa qualité soient extrêmement inégales et c'est ce qui a justifié la création toute récente du « American Homeowner Education and Counseling Institute ». Les conditions d'agrément du « HUD », ainsi que les exigences concernant le contenu du conseil, sont extrêmement détaillées et sont d'un esprit proche de celui des conditions en vigueur en France pour les ADIL par exemple, sauf pour l'aspect institutionnel.

*Coût et financement du conseil*

Le conseil est toujours gratuit. Même les associations militantes fédérées au sein de l'ACORN, dont les membres paient cotisation, offrent, dès lors qu'il s'agit d'accession à la propriété, un conseil gratuit aux non-membres.

La question est parfois soulevée, comme en France, de la dévalorisation qui s'attacherait au service gratuit. La réponse est la même qu'en France : il s'agit avant tout de conseiller ceux qui ne sont pas accoutumés à payer le conseil et il est encore plus dévalorisant de facturer un service à un tarif qui tient de l'aumône.

L'origine du financement du conseil est diversifiée et il n'est malheureusement pas possible d'établir de moyenne nationale : en effet, certains financements sont globaux et d'autres sont précisément affectés au programme d'information sur l'accession. De divers entretiens, il ressort que l'essentiel provient du budget fédéral, des budgets locaux, des agences de titrisation et des banques, sachant que les autres acteurs de la filière, agents immobiliers, promoteurs et assureurs y participent de façon plus marginale.

La difficulté d'évaluer les parts respectives vient de ce, qu'à côté des fonds directement inscrits au budget fédéral du « HUD » (23 millions de dollars demandés en 1997<sup>30</sup>), d'autres fonds fédéraux sont affectés au titre de programmes nationaux particuliers (vg programme « HOME » et « HOPE »<sup>31</sup>), d'autres transitent par les gouvernements locaux, voire par les programmes communautaires. Il en est de même des fonds qui proviennent des banquiers : la plupart sont accordés au travers de consortiums locaux, alors que d'autres passent par des fondations. A titre d'exemple, le réseau des douze banques fédérées par la « Federal Home Loan Bank » de Chicago consacre 10 % de ses profits à des actions de ce type.

Cependant, le plus grand contributeur, après l'Etat, semble être « FannieMae », soit directement, soit au travers de « FannieMae Foundation » qui, dans le cadre de la concurrence qui oppose les différentes agences nationales, semble se positionner comme le principal acteur de la politique du logement, prenant aussi la place du ministère du logement, le « HUD », dont

---

<sup>30</sup> « Department of Housing and Urban Development/Housing and Counseling Assistance ».

<sup>31</sup> « Homeownership and Opportunity for People Everywhere ».

la légitimité est régulièrement remise en question par les plus libéraux, au sens français du terme, des membres du Congrès.

**« FannieMae Foundation »**

---

« FannieMae Foundation », créée en 1979, prolonge l'action strictement financière de FannieMae : sa vocation est de mettre en oeuvre tous les moyens susceptibles « d'accroître les possibilités de logement pour les ménages défavorisés et d'améliorer la qualité de vie dans leurs quartiers ».

Les programmes gérés par cette fondation sont de très grande importance et leur financement provient pour partie de « FannieMae ».

- Son action est très large et concerne l'ensemble des acteurs et des processus liés au développement de la propriété.

- Elle coordonne un programme d'aide au conseil logement et à la formation des candidats à l'accession.

- Elle prend une part majeure dans la recherche, l'étude et la diffusion des connaissances en matière d'économie du logement : elle publie notamment les revues « Housing Policy Debate » et « Journal of Housing Research ».

- Elle s'intéresse également à la formation professionnelle des acteurs, puisque pour lutter contre la discrimination dans l'offre de prêts, elle participe à la formation aux métiers du prêt hypothécaire, d'étudiants issus de groupes minoritaires et de femmes.

- Elle accorde des subventions ou des prêts à des projets « communautaires ».

- Elle met en valeur les expériences innovantes, en organisant chaque année une espèce de palmarès de l'habitat qui récompense les projets les plus réussis dans le domaine du logement des pauvres ou des minorités, le « Maxwell Awards of Excellence Program ».

*« The American Homeowner Education and Counseling Institute »*

L'accord s'étant fait sur la nécessité d'accroître encore l'effort d'information sur le logement pour accompagner la politique de développement de l'accession, la décision a été prise, à l'initiative de « FannieMae », d'entreprendre une réflexion sur sa qualité, son organisation et son financement. L'« American Homeowner Education and Counseling Institute » a été créé le 25 février 1997 à la suite d'une enquête nationale conduite par « FannieMae Foundation » sur les principaux enjeux du conseil sur le logement.

Il a pour objectif :

- de définir une certification des conseillers en logement ;
- d'établir une définition nationale de ce que doit être le contenu du conseil et de la formation sur l'accession à la propriété, ce programme national pouvant s'enrichir de données locales ;
- de s'attacher à quantifier le rapport coût-efficacité du conseil au regard des deux objectifs que sont l'accroissement du nombre d'emprunteurs et la diminution du taux d'impayés ;
- d'établir des règles de financement stabilisées pour le conseil ;
- de mettre au point un centre de ressources national pour la documentation, la formation, les outils de travail et les échanges d'expériences.

Les membres de l'« American Home-owner Education and Counseling Institute »

---

- Ministère du logement / HUD
- Organisations
  - FannieMae foundation
- Secondary Market
  - FannieMae (staff time & other expenses related to forming the Institute)
  - FreddieMac
- Lenders & other housing finance institutions
  - Chase Manhattan Bank
  - Citycorp Foundation
  - Countrywide Home Loans Inc.
  - GMAC Mortgage
  - National Council of State Housing Agencies
  - NationsBank
  - Norwest Mortgage Inc.
- Trade associations / Industry groups
  - America's Community Bankers
  - Mortgage Bankers Association of America
  - Mortgage Insurance Companies of America
  - National Association of Home Builders
  - National Association of Realtors
- Other National Organizations
  - ACORN/ACORN Housing Corporation
  - National Association for the Advancement of Colored People
  - National Association of Real Estate Brokers
  - National Council of La Raza
  - National Federation of Housing Counselors, Inc.
  - National Foundation for Consumer Credit, Inc.
  - National Training and Information Center
  - National Urban League, Inc.
  - Neighborhood Reinvestment Corporation



- Local Agencies / Individual Members
  - Karen Hill, Chair of the National Low-Income Housing Coalition
  - First Commerce Community Development Corporation, New Orleans La
  - Home Ownership Center, Minneapolis / St Paul Mn
  - Mississippi Home Corporation, Jackson Ms
  - Northwest Counseling Service, Inc, Philadelphia Pa
  - Sacramento Home Loan Counseling Center, Sacramento Ca

### 32 La gestion des défaillances

La qualité de traitement des défaillances des emprunteurs revêt une importance essentielle et peut être considérée comme un élément primordial de maîtrise des risques.

« FannieMae », dans son rapport annuel de 1995, y voit le facteur essentiel de la réduction des pertes liées aux risques de crédit : pour être efficace, l'aide à l'emprunteur défaillant doit intervenir avant que le retard n'atteigne trois mensualités.

- Un retard de 10 jours correspond à un « overdue ».
- Un retard de 30 jours correspond à un « default ».
- Un retard de plus 90 jours correspond à une « delinquency » et ouvre le droit à une saisie.

Selon « FannieMae », le pic des défaillances intervient au cours de la troisième année de la vie du prêt.

« FreddieMac » investit, également, une part essentielle de ses recherches dans ce secteur : il vient de mettre au point, en collaboration avec une des principales sociétés d'assurance-crédit, « Mortgage Guaranty Insurance Corporation », un outil, le « early indicator », qui aide les « servicers » à prendre les meilleures décisions face aux impayés. Ce logiciel s'apparente à un système expert, qui repose sur l'ensemble des données concernant les impayés, depuis les impayés légers jusqu'à la saisie. Son caractère prédictif doit progresser avec son alimentation régulière par les partenaires de « FreddieMac ».

Evolution en pourcentage du taux d'impayés et de saisies

| Année | Trimestre      | Total impayés en % | Impayés de plus de 90 jours en % | Saisies engagées en % |
|-------|----------------|--------------------|----------------------------------|-----------------------|
| 1986  | 1er trimestre  | 5,74               | 0,98                             |                       |
|       | 2ème trimestre | 5,69               | 1,04                             | 0,25                  |
|       | 3ème trimestre | 5,51               | 1,02                             | 0,27                  |
|       | 4ème trimestre | 5,31               | 0,99                             | 0,26                  |
| 1987  | 1er trimestre  | 5,23               | 1,01                             | 0,26                  |
|       | 2ème trimestre | 5,06               | 0,95                             | 0,25                  |
|       | 3ème trimestre | 4,69               | 0,85                             | 0,26                  |
|       | 4ème trimestre | 4,89               | 0,89                             | 0,27                  |

|      |                |      |      |      |
|------|----------------|------|------|------|
| 1988 | 1er trimestre  | 4,88 | 0,87 | 0,27 |
|      | 2ème trimestre | 4,90 | 0,88 | 0,27 |
|      | 3ème trimestre | 4,70 | 0,83 | 0,27 |
|      | 4ème trimestre | 4,69 | 0,83 | 0,27 |
| 1989 | 1er trimestre  | 4,74 | 0,82 | 0,29 |
|      | 2ème trimestre | 4,56 | 0,79 | 0,3  |
|      | 3ème trimestre | 4,91 | 0,78 | 0,28 |
|      | 4ème trimestre | 5,03 | 0,76 | 0,28 |
| 1990 | 1er trimestre  | 4,54 | 0,70 | 0,31 |
|      | 2ème trimestre | 4,52 | 0,70 | 0,31 |
|      | 3ème trimestre | 4,83 | 0,71 | 0,33 |
|      | 4ème trimestre | 4,75 | 0,73 | 0,29 |
| 1991 | 1er trimestre  | 5,13 | 0,78 | 0,31 |
|      | 2ème trimestre | 5,26 | 0,79 | 0,34 |
|      | 3ème trimestre | 4,87 | 0,82 | 0,35 |
|      | 4ème trimestre | 4,85 | 0,81 | 0,35 |
| 1992 | 1er trimestre  | 4,69 | 0,80 | 0,33 |
|      | 2ème trimestre | 4,69 | 0,83 | 0,33 |
|      | 3ème trimestre | 4,60 | 0,83 | 0,33 |
|      | 4ème trimestre | 4,29 | 0,76 | 0,34 |
| 1993 | 1er trimestre  | 4,31 | 0,78 | 0,32 |
|      | 2ème trimestre | 4,26 | 0,78 | 0,32 |
|      | 3ème trimestre | 4,22 | 0,77 | 0,31 |
|      | 4ème trimestre | 4,09 | 0,76 | 0,31 |
| 1994 | 1er trimestre  | 4,13 | 0,76 | 0,31 |
|      | 2ème trimestre | 4,17 | 0,81 | 0,34 |
|      | 3ème trimestre | 3,93 | 0,74 | 0,34 |
|      | 4ème trimestre | 4,15 | 0,73 | 0,33 |
| 1995 | 1er trimestre  | 3,91 | 0,71 | 0,32 |
|      | 2ème trimestre | 4,15 | 0,77 | 0,33 |
|      | 3ème trimestre | 4,41 | 0,77 | 0,32 |
|      | 4ème trimestre | 4,48 | 0,71 | 0,33 |
| 1996 | 1er trimestre  | 4,46 | 0,7  | 0,38 |
|      | 2ème trimestre | 4,35 | 0,63 | 0,34 |
|      | 3ème trimestre | 4,16 | 0,59 | 0,33 |

Source : National Delinquency Survey, Mortgage Bankers Association

#### Répartition des coûts liés aux opérations interrompues pour « FannieMae » en 1995

|  |                           |
|--|---------------------------|
| Rachat de logements                                  | : 95 millions de dollars  |
| Ventes amiables avant saisie (Preforeclosures sales) | : 51 millions de dollars  |
| Saisies  | : 199 millions de dollars |
| soit un ratio de pertes sur le risque de crédit de   | : 0,05 %                  |

Source : FannieMae

Comme c'est le cas en France pour le crédit à la consommation, la compétence des établissements prêteurs s'apprécie avant tout dans leur technique de gestion des remboursements. C'est aux Etats-Unis le domaine des « servicers » :

- ils n'ont aucune responsabilité dans la vente du prêt et n'ont donc eu aucune relation avec l'emprunteur à cette occasion ;
- ils ne sont pas non plus propriétaires de la créance ; étant le plus souvent des prestataires, ils ne supportent pas les pertes éventuelles et la délégation dont ils bénéficient, de la part des agences de titrisation et des assureurs « crédit », est plus ou moins complète ;
- ils n'ont pas de contact personnel avec l'emprunteur, autre qu'épistolaire ou téléphonique ; en outre, les mensualités sont payées par chèque, car le prélèvement n'existe pas. Les contrats de gestion des portefeuilles de créances, gestion assumée pour le compte de porteurs de « Mortgage Backed Securities », peuvent parfois être vendus par un « servicer » à un autre, en fonction d'arbitrage sur leur rentabilité ; dans ce cas, l'emprunteur ne l'apprend que parce que l'adresse à laquelle il doit envoyer son chèque change ;
- de plus, ils sont tout à fait extérieurs à la zone ou à la «community » dans laquelle se trouve le logement financé ;
- enfin, l'emprunteur ne choisit pas son « servicer ».

Ceci confère à leur approche du risque de crédit un caractère strictement financier : leur seule motivation, face à la défaillance d'un emprunteur, est de réduire la perte encourue par le propriétaire de la créance. C'est pourquoi leur façon de procéder est intéressante et mérite d'être examinée en détail : leurs explications ne s'embarrassent pas, comme c'est le cas en France, d'un discours tourné vers les autres clients de la banque, vers les élus ou vers les autorités de tutelle.

Deux axes guident leur pratique : la rapidité d'intervention et la recherche de solutions alternatives à la saisie.

### ***Le système d'alerte, le « post purchase early delinquency counseling »***

En cas d'impayé, la rapidité d'intervention est évidemment cruciale, alors que la tendance de l'emprunteur défaillant est plutôt de repousser le contact, qu'il redoute, avec le prêteur. Ceci explique que pour les prêts les plus sociaux, l'obligation du conseil préventif s'accompagne d'un engagement, également obligatoire, de recourir à un conseiller dès l'apparition du premier

impayé. Le « servicer » qui réagit sans délai est alors autorisé à fournir à ce conseiller médiateur des informations sur l'emprunteur, dans les limites fixées par le « Fair Credit Reporting Act ». Une telle collaboration est facilitée par le fait que la même identité de vues semble exister entre dispensateur de conseils et prêteurs : il faut intervenir très vite pour éviter la saisie, si c'est possible, car elle coûte cher à ceux qui garantissent les créances (« FHA », « FannieMae », « FreddieMac ») ou qui les détiennent (les mêmes ou la « Federal Home Loan Bank »). Si l'opération s'avère irrécupérable, il faut en sortir très rapidement. Là encore le conseiller est susceptible d'avoir une intervention plus efficace et moins coûteuse que le créancier, et ce d'autant plus qu'il en partage les critères d'appréciation. Enfin, l'expérience montre que le recours à un conseiller indépendant est plus efficace, parce que mieux admis par l'emprunteur.

Cette procédure, dite « post-purchase early delinquency counseling », est très précisément définie, notamment dans les conditions de convocation pour l'entretien de conseil. La rapidité de réaction du « servicer » devant les incidents de paiement et d'intervention du conseiller sont une des conditions du succès : le premier conseil en face à face doit intervenir avant le 20ème jour qui suit l'impayé pour les prêts les plus sociaux, avant le 60ème jour pour les autres prêts. L'exemple du calendrier des procédures mises en oeuvre par « PNC Mortgage Corporation of America ».

#### Prêts aux conditions de marché

| Faits générateurs              |                      |                      | Saisie                                       |                              | Traitement des biens saisis              |                               |
|--------------------------------|----------------------|----------------------|--|------------------------------|--|-------------------------------|
| 1er jour<br>Date<br>d'échéance | 31ème jour<br>Impayé | 45ème jour<br>Rappel | 110ème jour<br>Engagement de la<br>procédure | 320ème jour<br>Vente du bien | 350ème jour<br>Eviction si<br>nécessaire | 440ème jour<br>Fin du dossier |

#### Prêts FHA et VA

| Faits générateurs              |                      |                      | Saisie                                       |                              | Traitement des biens saisis              |                               |
|--------------------------------|----------------------|----------------------|--|------------------------------|--|-------------------------------|
| 1er jour<br>Date<br>d'échéance | 31ème jour<br>Impayé | 45ème jour<br>Rappel | 150ème jour<br>Engagement de la<br>procédure | 360ème jour<br>Vente du bien | 390ème jour<br>Eviction si<br>nécessaire | 480ème jour<br>Fin du dossier |

Les moyens sont enfin recherchés pour éviter la saisie («forclosure ») . Si celle-ci est inévitable, elle doit intervenir très rapidement, mais les délais varient avec les législations particulières de chaque Etat : ils vont de 6 semaines à 18 mois<sup>32</sup>.

<sup>32</sup> Source : « Providing alternatives to foreclosure : a report to Congress », HUD août 1996.

### ***Les procédures alternatives à la saisie***

Il s'agit d'un domaine sur lequel se concentrent actuellement les efforts, « Loss mitigation is now the industry buzzword », et qui a fait l'objet d'un rapport au Congrès dont les principales conclusions sont mentionnées plus loin.

Les procédures alternatives à la saisie, qui font appel pour une bonne part à la vente amiable, sont particulièrement développées pour les prêts les plus sociaux. Le conseiller qui intervient dès le premier impayé joue d'ailleurs un rôle actif pour orienter l'accédant en difficulté dans cette voie.

Les solutions qui peuvent être mises en oeuvre sont les suivantes :

a) la recherche d'un plan d'apurement avec le prêteur qui peut déboucher sur :

- un rééchelonnement des prêts « Forbearance / Repayment Plan » ;
- une réduction de taux.

b) le refinancement ou l'élaboration d'un nouvel échéancier sur une période plus longue.

c) un changement de créancier, « Assignment of mortgage ». Dans certaines circonstances qui relèvent de l'accident de la vie, le « FHA » peut se substituer au prêteur d'origine. Dans ce dernier cas, le « HUD » rachète les créances et le « servicing » éventuel du prêt. Il procède ensuite en rééchelonnant le prêt et baisse les mensualités pendant une durée qui peut atteindre trois ans. Ce programme coûteux connaît peu de succès. Dans la période des 36 premiers mois de rééchelonnement, plus de 40 % des emprunteurs ne respectent pas leur engagement et 50 % de ceux qui passent ces 36 mois ne parviendront pas à rétablir leur situation. 1/4 de ces 50 %, soit 12 % de tout le portefeuille, sont en cours ou menacés de saisie. Le plus grand nombre des accédants concernés ne parvient pas à remonter la pente.

d) les différentes formes de vente que sont :

- la vente amiable directe, « Straight sale » ;
- le transfert du prêt à un autre accédant, « Assumption ».

e) la vente avant saisie « short ou pre-forclosure sale ». Cette procédure autorise l'emprunteur défaillant à vendre le logement au prix du marché à un tiers, tout en lui assurant l'extinction de sa dette. Le « servicer » fait, pour le compte du créancier ou de l'assureur, expertiser la valeur du logement puis autorise la vente amiable, au risque du créancier si la somme obtenue ne couvre pas la dette. 50 % des ventes après défaillances sur le marché des prêts conventionnels adoptent cette procédure. C'est une procédure appréciée des emprunteurs qui doivent déménager pour des raisons professionnelles ou pour trouver un logement moins cher. Pour que la procédure soit valable, l'emprunteur doit avoir recouru à un conseiller agréé.

Les pertes éventuelles peuvent être couvertes par le « FHA » dans le cas des prêts qu'il assure.

f) le transfert direct de l'acte de propriété au créancier (« deed-in-lieu of foreclosure »).

g) le « Home Equity Conversion Program » revient à bénéficier d'un nouveau prêt garanti par « l'equity », c'est-à-dire la valeur du logement diminuée du capital restant dû ; les retards de paiement peuvent ainsi être purgés, mais le capital restant dû réaugmente : il s'agit d'une forme de désamortissement. L'accédant reste alors dans le logement, mais voit ses mensualités réduites, mais prolongées dans le temps. Il bénéficiera de l'assurance du « FHA » à la condition de recourir à un conseiller agréé.

h) l'arrêt judiciaire de l'exécution de la saisie, « Temporary Injunction ». Il ne peut intervenir que si la situation du ménage est susceptible de s'améliorer.

i) la faillite civile : elle interrompt la saisie ; elle s'accompagne presque toujours de la vente de l'ensemble du patrimoine du failli et donc de son logement.

Cependant, il arrive que la situation et l'état de ce logement le rendent difficilement réalisable sur le marché ; le prêteur peut alors, plutôt que de garder un logement vacant qui dépréciera les logements voisins, tenter de garder l'accédant dans les lieux en espérant que l'extinction des ses dettes passées et l'interdiction d'en contracter de nouvelles lui permettront de s'acquitter de ses mensualités.

### L'évaluation de l'efficacité des procédures alternatives à la saisie par le HUD

---

Un rapport demandé par le HUD met en évidence les grands progrès faits récemment dans ce domaine et les économies qui en résultent. Les innovations sont en réalité venues des professionnels de la place à partir de 1986.

Une amélioration était d'autant plus nécessaire que le total des saisies a progressé de moins de 100.000 en 1981 à un pic de 300.000 en 1991 et en 1992. Dans les quinze dernières années, ce sont près de 3 millions de ménages qui n'ont pu mener à bien leurs opérations et qui ont simultanément perdu leur accès au crédit.

Autrefois, l'accord se faisait sur l'utilité de lancer immédiatement une procédure pour mettre en évidence la gravité de la situation et préserver la valeur de « l'equity » ou fonds propres de l'acquéreur. Aujourd'hui, certains pensent qu'une procédure de saisie par trop automatique et rapide compromet les dernières chances de solutions en ajoutant à la dette le montant des frais de justice.

La professionnalisation du traitement des créances conduit les servicers à une intervention très rapide mais selon des procédures graduées définies en fonction de la situation de l'emprunteur et des causes de sa défaillance. Les services de traitement des retards et des défaillances ont été partout développés. Cela est d'autant plus profitable que le coût de l'aide apportée à l'emprunteur en difficulté, conseil ou renégociation, est très faible par rapport à l'ensemble des coûts liés à une saisie et estimés à 20 % de la valeur de la maison. Les servicers les plus performants estiment d'ailleurs que la différence de rendement sur deux portefeuilles acquis de créances se fait dans la recherche et l'efficacité des solutions alternatives à la saisie.

### Les propositions du rapport du HUD :

---

- Uniformiser les procédures dans les différents Etats.
- Interdire le lancement de la procédure de saisie avant 90 jours, ce qui interdit que la saisie intervienne avant 150 jours.
- Autoriser une procédure de saisie accélérée, si la procédure n'est pas lancée avant 150 jours à partir du premier retard.
- Ajouter un mois à ces délais, pour chaque paiement d'une mensualité entière pendant la période de défaillance; une limite pourrait être fixée après le 150<sup>ème</sup> jour d'impayé, si l'arriéré est supérieur à 60 jours, après le 180<sup>ème</sup> jour, si l'impayé est supérieur à 30 jours et après le 210<sup>ème</sup> jour, si l'impayé n'est pas totalement résorbé.
- Une expertise serait obligatoire au 90<sup>ème</sup> jour pour certains prêts, pour protéger les accédants disposant d'une « equity » significative. Si l'expertise fait apparaître une « equity » supérieure à 30 % de la valeur expertisée, la procédure de saisie ne pourra être lancée avant le 180<sup>ème</sup> jour. Si les difficultés sont liées à une perte de ressources et que l'accédant va de nouveau disposer de revenus, jusqu'à 10 jours avant la saisie, il peut obtenir le droit à un rééchelonnement supplémentaire d'un an.
- Introduire la possibilité de modifier les prêts inclus dans un pool de créances titrisées, le cas échéant en les rachetant et en les titrisant à nouveau.
- Intéresser les servicers aux bénéfices, ce qui les inciterait encore plus à éviter la saisie : il suffit de parvenir à éviter 30 % des saisies pour que l'opération soit bénéficiaire.

### 33 Accession et mobilité

Pour bien comprendre le rôle et l'importance de ces procédures, il importe au préalable de revenir sur la question de la mobilité aux Etats-Unis.

Les Etats-Unis comptent, à la fois, le plus fort taux de mobilité et le plus fort taux de propriétaires occupants des pays industriels développés. Cela peut-il s'expliquer par le seul fait que le coût de la mobilité serait très raisonnable ?

#### *Une mobilité moins coûteuse*

La revente, quels qu'en soient les motifs, s'avère moins coûteuse qu'en France :

- Toutes les composantes du coût des mutations sont plus faibles : les frais d'agence, à la charge du vendeur varient entre 4 et 6 %, les frais juridiques, pris en charge par l'acheteur vont de 3 à 4 %, les frais de mutation sont inférieurs à 1 %, sauf à New York où existe une taxe supplémentaire de 1 %.
- Il n'y a le plus souvent pas d'indemnité de remboursement anticipé pour les prêts à taux fixes, elle est même prohibée dans douze états. Le coût total d'une mutation est donc inférieur à 10 % contre près de 15 % en France.
- Les aides fédérales sont neutres, elles s'appliquent indifféremment au neuf et à l'ancien, aussi le marché est plus fluide et les risques de décote ne sont liés qu'aux mouvements de valeur, qu'ils soient conjoncturels ou sociaux. Cependant, ces mouvements peuvent être plus amples et plus rapides qu'ils ne sont chez nous. Il arrive que les pouvoirs publics locaux, dans le cadre de programmes communautaires, attribuent des aides spécifiques aux constructions neuves ou, au contraire, aux maisons anciennes, les « vintages », mais les aides fédérales sont, elles, toujours neutres.

On constate, cependant, que si les écarts en matière de coût de la mobilité sont réels, ils restent dans des proportions de l'ordre de 4 à 5 %, ce qui, sans être négligeable, ne permet pas seul d'expliquer l'aisance relative de la mobilité.

La faiblesse des coûts de mutation est plutôt le corollaire de la mobilité des Américains.



### *Une économie de l'accession fondée sur la mobilité*

C'est la mobilité « naturelle » de la société américaine qui explique, avant tout, le fait que les projets d'accession n'ont pas le caractère irréversible qu'ils ont en France. La durée d'occupation, comme la durée de vie physique du logement, sont plus limitées dans le temps qu'en France. Le statut de propriétaire, bien que très valorisé, est en réalité distinct de l'attachement à un logement particulier. La durée effective des prêts en constitue une illustration : elle est seulement de 7 ans<sup>33</sup>, alors que la durée prévisionnelle médiane des prêts est à leur origine de 29 ans.

Le moindre attachement des Américains à leur logement, l'aisance avec laquelle on le revend et la fréquence des déménagements, permettent au plus grand nombre d'acheter un logement, la revente pour cause de difficultés ne constituant pas un événement aussi traumatisant qu'en France. C'est ce qui explique que l'on hésite moins à entreprendre une opération, dont particulier et prêteur acceptent de supporter le risque qu'elle ne soit pas conduite à son terme. Le parallèle peut être fait avec ce que Daniel COHEN écrit sur le fonctionnement du marché du travail <sup>34</sup>.

*« Or la différence fondamentale entre la France et les Etats-Unis est moins donnée par le nombre de chômeurs eux-mêmes (relativement à la population totale) que par des écarts considérables entre les vitesses auxquelles on perd et on trouve un emploi. Ainsi, chaque mois, près de 2 % de la population active américaine perd son emploi.*

*Le chiffre français est cinq fois inférieur ! A l'inverse, un chômeur américain restera en moyenne moins de trois mois au chômage, quand son homologue français cherchera plus d'un an avant de trouver un emploi....*

*Avant même d'entrer dans le détail de ces chiffres, on comprendra immédiatement pourquoi le chômage n'est pas un facteur d'exclusion aux Etats-Unis : le passage par le chômage est un aspect « banal » de la vie d'un travailleur américain !...*

*Parce qu'il advient rarement, le chômage français devient vite un stigmate pour ceux qui le subissent. Tout est fait pour l'éviter et ceux qui ne le peuvent sont considérés comme des parias.*

---

<sup>33</sup> Antoine MERIEUX, A.F.N.Y.

<sup>34</sup> Daniel COHEN, « Richesse du monde, pauvreté des nations » Flammarion 1997.

La même chose peut se dire de la propriété du logement : la revente motivée par des difficultés à faire face à ses engagements n'est pas un événement qui marque une famille du sceau de l'échec social, comme c'est le cas en France. Ce n'est donc pas seulement la dureté sociale qui explique que, malgré le nombre significatif de saisies, il n'existe pas aux Etats-Unis de littérature identique à celle qui a été produite en France sur les accidentés de l'accession des années 1980.

**Alors que l'accession est généralement tenue pour un obstacle à la mobilité, aux Etats-Unis, c'est la mobilité qui fonde le modèle d'accession à la propriété.**

*« Un domestique américain, comme l'expliquait déjà Tocqueville, n'est jamais dans une relation contractuelle servile, il est dans une relation contractuelle libre.*

*Il peut partir sans préavis, il peut être licencié du jour au lendemain mais, ce faisant, aucun stigmata ne marquera celui qui est à la recherche d'un emploi. En France, à l'inverse on licenciera peu, mais le chômeur souffrira du soupçon qu'il l'est devenu pour manquement au «code de l'honneur » de la relation sociale.»<sup>35</sup>*

En France, l'accédant en difficulté n'est pas seulement confronté à la nécessité d'interrompre une opération qui devient trop lourde, il est en situation d'échec social grave, et celui-ci se révèle à l'occasion de l'abandon de ce qui était le projet d'une vie.

Aux Etats-Unis, la revente du logement, notamment en cas de difficulté, semble une éventualité liée à l'accession. « FannieMae » dispose d'ailleurs d'un département qui vend les logements qu'elle a saisis et dont les offres sont largement détaillées sur INTERNET « How to buy a FannieMae Owned Home ». En décembre 1995, « FannieMae » était propriétaire de 6.600 logements à ce titre.

Rien n'est fait, si cela n'est pas économiquement justifié, pour maintenir le statut de propriétaire de l'accédant qui ne peut faire face à ses charges de remboursement : pas plus que dans le monde du travail, les Etats-Unis n'accordent de priorité aux avantages acquis<sup>36</sup>.

Ceci explique, autant que la culture du risque de la société américaine, qu'il n'existe pas de procédure d'assurance perte d'emploi. Il n'existe pas non plus d'assurance décès-invalidité, associée au contrat de prêt. De telles assurances peuvent être souscrites, mais indépendamment

---

<sup>35</sup> idem.

<sup>36</sup> Cf. Jacques ANDREANI opus cité.

de l'opération d'accession et en tout état de cause, elles ne constituent pas une garantie pour le prêteur. Celui-ci est protégé par l'hypothèque, éventuellement complétée par la « Private Mortgage Insurance ».

En cas de revente forcée, il n'est fait mention d'aucune procédure spécifique de relogement, et notamment pas dans le parc locatif public, qu'un abîme social sépare de la propriété occupante, même modeste.

#### 4 LES LEÇONS DE L'EXPERIENCE AMERICAINE

La politique d'encouragement à l'accession des ménages modestes aux Etats-Unis suggère plusieurs conclusions par rapport aux réflexions qui ont cours en France.

- L'objectif, objet d'un véritable consensus, est de permettre au plus grand nombre de devenir propriétaire. En revanche, il ne s'agit aucunement de répondre à des préoccupations d'accroissement du parc ou de soutien de l'activité du bâtiment.
- Les Américains ne se sont pas attachés à définir des formes juridiques spécifiques. Ceci ne veut pas dire que certains montages plus complexes n'existent pas, mais ils relèvent de la liberté contractuelle. Ainsi, toutes les formules de propriété partielle ou de propriété progressive, comme la location-vente, existent, même si elles ne sont pratiquées qu'en quantités anecdotiques. Elles n'ont cependant aucunement le caractère magique qu'on leur prête en France et ont pour seul objet de répondre à des situations particulières ou à des arrangements spécifiques entre les intéressés. Un exemple en est fourni par la possibilité offerte aux associations d'avoir, dans certaines conditions, recours aux mêmes types d'emprunt que les particuliers et de transférer le bénéfice de ces prêts à leurs locataires qui deviennent ainsi accédants. Mais cette formule ne fait qu'exploiter la transférabilité de certains prêts. Il est au total possible d'affirmer qu'il n'existe pas de mécanisme ou de schéma d'accession spécifique pour les ménages modestes, hormis les systèmes d'assurance et de garantie qui leur ouvrent l'accès au crédit.

- De la même façon, la maîtrise des risques ne met en oeuvre aucun mécanisme spécifique autre que ceux qui s'inscrivent dans la logique d'une bonne étude de projets, d'une gestion diligente des créances et de la possibilité d'interrompre sans dommage une opération qui n'est plus viable.
- La mobilité qui fonde le système d'accession n'est que le reflet pour le logement de la mobilité qui caractérise les différentes facettes de la vie sociale américaine.

#### **41 L'autonomie du statut d'occupation**

Il reste qu'une des conséquences la plus novatrice de ce système réside dans ce que l'on pourrait qualifier d'autonomie du statut de propriétaire. Il s'agit donc bien à proprement parler d'un statut d'occupation, alors qu'en France le statut est défini par la possession autant que pour l'occupation :

- il ne se matérialise pas dans l'attachement à un logement particulier. Le statut suit, avec le transfert de « l'equity », la personne du propriétaire dans ses déménagements ;
- il est distinct du fait d'être à terme propriétaire non accédant et de bénéficier de la rente acquise. Il est donc tout à fait indépendant, y compris dans une perspective à moyen terme, du montant de la valeur de la maison dont le particulier est, au sens patrimonial, pleinement propriétaire. Le système hypothécaire et fiscal permet en effet à l'Américain de « pousser devant lui son endettement » sans pour autant perdre son statut de propriétaire. De fait, les Américains sont de plus en plus conduits à une gestion active de leur endettement ; ils procèdent à des arbitrages permanents entre le remboursement de leur prêt hypothécaire et d'autres formes de placements ou de dépenses. Pour la première fois en 1995, la valeur des actions détenues par les ménages aura dépassé la valeur nette de leur capital immobilier.<sup>37</sup> En résumé, les Américains sont de plus en plus des propriétaires occupants, sans être nécessairement propriétaires de la valeur patrimoniale de leur logement.

#### ***Accès au statut et gestion du patrimoine***

Le statut de propriétaire se distingue progressivement du fait d'être ou d'avoir pour objectif d'être propriétaire de la valeur patrimoniale de son logement ; le remboursement de l'emprunt

---

<sup>37</sup> Cet aspect a été particulièrement bien mis en lumière par Antoine MERIEUX in « Bulletin de l'Agence financière de New-York ».

hypothécaire devient alors une alternative au paiement d'un loyer, sans nécessairement avoir pour objectif l'amortissement complet de ce prêt. Ce comportement peut aussi bien résulter d'une insuffisance de revenus que d'un choix de gestion patrimoniale. Cette attitude est largement encouragée par les dispositions fiscales (cf. plus haut).

C'est probablement dans cette possible disjonction entre statut et acquisition de la totalité de la valeur de ce logement dans la durée conventionnelle des prêts que réside la plus grande originalité du système américain. En termes français, on pourrait dire que l'amortissement complet du prêt n'est plus un élément nécessaire de la trajectoire logement de l'accédant.

### ***Maintien du statut et mobilisation du capital : « equity loans » et « reverse mortgage »***

Le développement des « equity loans » constitue une illustration de cette attitude et la formule du « reverse mortgage » son aboutissement logique pour les ménages les plus modestes.

« L'equity », comme indiqué précédemment, représente le prix du logement moins le capital restant dû sur les divers prêts hypothécaires souscrits. C'est donc l'actif net, la valeur nette du logement, après déduction de l'endettement, ou la part du logement dont l'accédant est véritablement propriétaire. Or aux Etats-Unis, il est courant d'emprunter en gageant cette valeur. 17 % des propriétaires ont ainsi souscrit un « equity loan ».<sup>38</sup>

La formule du « reverse mortgage », promue par le « HUD » et destinée aux ménages modestes de plus de 62 ans, est encore plus significative puisqu'elle permet à un ménage modeste d'emprunter dans la première partie de sa vie pour se loger et se constituer un capital, capital qu'elle consommera à partir de 62 ans, sans pour autant quitter son logement.

#### **Le programme de « reverse mortgage »**

Géré par le ministère du logement des Etats-Unis, il s'agit d'un dispositif qui, dans sa logique, s'apparente à un viager, mais qui prend la forme d'un contrat avec un établissement de crédit et qui bénéficie d'une garantie fédérale. Il est donc débarrassé des connotations négatives qui résultent, en France, du lien personnel entre débirentier et crédientier.

<sup>38</sup> Source « FannieMae ».

### Comment fonctionne le programme de « reverse mortgage » ?

Les propriétaires occupants, âgés de 62 ans au moins, dont les prêts hypothécaires sont totalement ou presque totalement amortis peuvent bénéficier du programme de « reverse mortgage » du HUD.

Celui-ci leur permet de contracter un emprunt gagé sur leur logement, d'un montant égal à sa valeur vénale, diminué le cas échéant du montant du capital restant dû et des intérêts à courir.

Ce prêt peut prendre la forme d'un versement forfaitaire unique, de l'ouverture d'une ligne de crédit ou d'une rente mensuelle qui peut elle-même être versée pendant une durée déterminée ou pendant le reste de leur vie.

Avant de signer, les emprunteurs auront un entretien obligatoire avec un conseiller. Toutefois leur engagement n'est pas irrévocable et si leur situation change, les bénéficiaires de ce programme peuvent modifier les modalités de versement de cette rente et restructurer leur actif.

La spécificité de ce programme, par rapport aux formules de prêt hypothécaire classique, réside dans la garantie offerte au particulier qu'il n'aura rien à rembourser tant qu'il occupera le logement.

Le prêteur récupérera le capital et les intérêts restant dus lors de la vente du logement : celle-ci peut intervenir avant le décès de l'emprunteur, si celui-ci souhaite déménager. Le cas échéant, la valeur résiduelle sera reversée au bénéficiaire ou à ses héritiers ; ces derniers pourront même, s'ils le souhaitent, souscrire un nouveau prêt pour conserver le logement.

Si le produit de la vente ne suffit pas à éteindre la dette, le HUD rembourse la différence à l'établissement prêteur.

Pour couvrir le coût de cette garantie, le FHA perçoit une prime d'assurance sur tous les emprunts de ce programme : 2 % du prix des logements plus 0,5 % des sommes versées chaque année ; ces frais sont généralement payés par le prêteur et répercutés sur l'emprunteur.

Le montant de prêt consenti (somme forfaitaire ou mensualités) est déterminé par l'âge de l'emprunteur, la valeur du logement et le taux d'intérêt. Plus l'emprunteur est âgé, plus la somme qu'il peut emprunter est importante. A titre d'exemple, pour un taux de 9 %, une personne de 65 ans peut emprunter jusqu'à 26 % de la valeur de son logement, s'il a 75 ans ce pourcentage s'élève à 39 % et s'il a 85 ans à 56 %.

Il n'y a pas de plafond de revenu, ni de prix plafonds des logements pour pouvoir bénéficier de ce programme ; cependant, le montant maximum empruntable est limité et varie selon les prix moyens des marchés.

Ces modalités aboutissent à ce que les prêts consentis dans le cadre de ce programme soient moins coûteux que ceux proposés par des prêteurs privés sans l'assurance du FHA. Ce système permet donc aux propriétaires occupants de désinvestir pour obtenir un complément de retraite ou pour entreprendre les travaux d'amélioration nécessaires à leur logement.

Plusieurs éléments expliquent la place donnée à ce programme dans la politique fédérale en faveur du logement :

- la modestie des prestations offertes par la plupart des systèmes de retraites aux Etats-Unis ;

- la proportion élevée de propriétaires occupants parmi les personnes âgées . 80 % des personnes âgées sont propriétaires de leur logement, y compris ¼ des personnes âgées considérées comme en dessous du seuil de pauvreté et 70 % du patrimoine des personnes âgées est constitué par le logement<sup>39</sup>

## 42 Des innovations transposables ?

Le souhait d'être propriétaire de son logement semble une aspiration commune à la plupart des ménages en France, comme à l'étranger. Au-delà de l'influence variable des « lobbies du locatif », les différences entre pays ressortent plus du jugement que les élites portent sur le bien fondé et la légitimité de ce souhait partagé.

L'approche française est moins unanimiste et la liberté de choix entre statuts sert toujours de référence à toutes les politiques mises en oeuvre ces dernières années.

Cependant, dans quel sens serait-il possible de s'inspirer de l'exemple américain ?

### *Vers une aide plus systématique à l'étude et à la conduite des projets*

Le renouveau de l'accession sociale, lié à la mise en place du prêt à taux 0, s'exprime avant tout par le retour des ménages modestes qui en avaient été écartés depuis la fin des années 1980. L'analyse de l'activité de cette dernière année montre que la très vive concurrence entre les prêteurs s'est jouée sur tous les segments de clientèle, y compris les moins aisés. Le ciblage très social de ce dispositif doit donc s'accompagner d'une attention renforcée à la maîtrise du risque.

En effet, la société n'en a pas encore terminé avec les séquelles des difficultés des accédants des années 80 : nombre de dossiers, liés à des projets montés de façon imprudente, déstabilisés par la désinflation et par la crise, continuent d'alimenter les commissions de surendettement. Aujourd'hui, la situation économique a profondément changé : le faible niveau de l'inflation a pour conséquences, d'une part le maintien prévisible du taux d'effort des emprunteurs pendant toute la durée de leur accession et d'autre part la disparition du filet de sécurité que constituait l'érosion de la valeur réelle de la dette en cas de revente précoce.

Il convient donc de s'assurer que les opérations nouvelles sont montées dans les meilleures conditions possibles de sécurité.

---

<sup>39</sup> Source : Karen Martin GIBLER et Joseph RABINASKI, « Housing Policy Debate » Vol 4 Issue 4.

*Conseil : obligation et démarche systématique*

Pour l'accèsion à la propriété, la question du recours obligatoire au conseil, souvent évoquée par les associations de consommateurs, ne peut être écartée. Elle ne se conçoit que dans les cas où l'aide de l'Etat joue un rôle solvabilisateur déterminant dans la décision du particulier, ou pour certaines catégories particulièrement fragiles, comme aux Etats-Unis.

Il existe suffisamment de moyens pour faire en sorte que le recours au conseil s'inscrive dans le parcours normal des accédants, en constitue une étape naturelle, sans pour autant avoir les caractéristiques d'une obligation administrative. Il s'agit de faire en sorte, pour reprendre la formulation de l'objectif de l'«American Homeowner Education and Counseling Institute » que « la formation et le conseil à l'accèsion à la propriété soient reconnus comme partie intégrante du processus d'achat d'un logement, apportant un service à chaque acheteur et apportant une valeur ajoutée à tous les acteurs de la filière : agents immobiliers, promoteurs, prêteurs, assureurs et acteurs du second marché . Le conseil doit constituer un élément normal pour les achats et les emprunts de tous les primo-accédants ». Plutôt un passage obligé dans le cadre de la démarche de l'accédant qu'un passage obligatoire du fait d'une obligation réglementaire.

*Vers un « référent unique » en cas de difficulté*

De la même façon, le renvoi systématique vers le conseiller dès le premier retard de paiement constitue sûrement une voie qui doit être explorée. Tout le monde s'accorde sur le fait que la rapidité d'intervention est la première exigence pour éviter qu'un dossier ne devienne irrécupérable, mais le contact avec le banquier reste redouté par l'emprunteur défaillant.

En France, l'amélioration du traitement des cas d'accédants en difficulté nécessite à l'évidence une meilleure articulation des systèmes curatifs existants - en particulier les SDAPL et commissions de surendettement - pour permettre le repérage et le suivi le plus précoce des accédants en difficulté.

Mais la solution la plus simple et la plus claire pour les ménages concernés - qui sont après tout, les principaux intéressés - consisterait en fait à instituer, dans chaque département, un « référent unique » auquel ils pourraient s'adresser. Celui-ci assurerait un rôle d'appui, de conseil préalable et d'orientation auprès des accédants en difficulté.



L'intervention auprès des accédants en difficulté peut aussi être systématisée, le « référent unique » étant automatiquement saisi par l'établissement prêteur dès les premières difficultés, comme cela se pratique aux Etats-Unis.

#### *Protection du consommateur et sécurisation des créances*

Aux Etats-Unis, le rôle préventif du conseil logement indépendant est d'abord envisagé sous son aspect économique, c'est le marché qui fait apparaître de façon crue son efficacité. Plusieurs facteurs s'opposaient jusqu'à maintenant à ce que le conseil sur le logement, conçu en France comme un élément de protection des accédants, soit envisagé comme un outil de sécurisation des créances :

- l'analyse du risque, et donc de l'efficacité des mesures préventives, est assurément la préoccupation commune des prêteurs. Elle fait généralement appel, souvent avec bonheur, à des méthodes pragmatiques qui reposent sur l'expérience des agents. Elle est conduite de façon plus systématique au sein des établissements spécialisés ; cependant, elle a toujours pour seule base leurs propres dossiers ;
- l'absence, jusqu'à la création du FGAS, d'une centralisation de l'analyse des créances et des sinistres ne permettait pas d'apprécier, de façon précise et incontestable, les risques qui s'attachent à chaque catégorie d'emprunteurs ou de prêts et qui, de plus, ne se reflètent pas de façon mécanique, comme c'est le cas aux Etats-Unis, dans les conditions faites à l'emprunteur. La tarification des prêts répond en France à de multiples facteurs autres que la seule qualité de la créance, l'approche globale de la clientèle l'emportant souvent sur l'approche par produit ;
- enfin, chacun revendique une mission de conseil : c'est en France l'habillage le plus fréquent des services commerciaux : les agents immobiliers, les constructeurs et les banquiers se présentent avant tout comme des conseillers objectifs sur leur propre domaine d'intervention. Peut-être faut-il y voir là la dernière trace d'une dépréciation des professions commerciales dans les pays latins ?

#### *Vers la mise en oeuvre d'un dispositif de place*

La banalisation du financement renforce la responsabilité des prêteurs en matière de lutte contre le surendettement, et le FGAS dote la filière de l'accession sociale d'un outil d'évaluation et d'analyse des risques sur la quasi-totalité des créances d'accession sociale, à

l'instar de ce que peut faire « FannieMae ». Ils pourraient ainsi jouer un rôle plus important dans l'organisation de l'information sur le logement, à l'image de ce qui se fait aux Etats-Unis. La création du prêt à taux 0 et l'existence du FGAS offrent l'opportunité de mettre en oeuvre un dispositif de place, « laïque », ou d'esprit consulaire, qui renforce les moyens et donc l'efficacité du conseil tout en préservant son indépendance et sa neutralité.

L'expérience américaine, qui pourrait servir de base à une définition renouvelée du rôle de l'ANIL et des ADIL, a le mérite de démontrer que l'aide à la préparation des projets et l'accompagnement en cas de difficulté sont parmi les outils les plus efficaces pour maîtriser les risques qui s'attachent inévitablement à l'accession sociale.

### ***Fluidité du marché et flexibilité des statuts d'occupation ?***

En cette matière la principale difficulté est d'ordre culturel : la mobilité est en France une contrainte de plus en plus présente, mais le plus souvent subie ; la propriété, pour les ménages modestes s'inscrit dans la durée et s'attache à un logement précis. Une évolution est cependant en cours <sup>40</sup> puisque la transmission aux enfants semble rétrograder dans la hiérarchie des motivations de l'accession, mais elle est lente. La revente « contrainte » reste aujourd'hui autant qu'hier le signe d'un échec grave. Ce n'est certainement pas une raison suffisante pour maintenir un système qui pénalise financièrement tous ceux qui bougent, qu'ils le fassent volontairement ou qu'ils y soient contraints.

### ***Réduire les freins à la mobilité***

Les obstacles financiers sont d'évidence plus faciles à lever que les pesanteurs culturelles. Ceux-là tiennent principalement à l'attitude vis-à-vis du crédit : le fait d'être endetté tout au long de sa vie est normal, et à l'absence de fluidité entre neuf et ancien et au poids des frais occasionnés par la vente d'un logement. La baisse des coûts de mutation, lato sensu, ne suffira certes pas à modifier l'appréhension « dramatique » que les Français ont de l'interruption contrainte des projets, mais elle en réduira les conséquences néfastes.

En outre, les Français n'ont pas la même culture du risque individuel que les Américains : l'absence de système d'assurance lié au prêt, décès-invalidité ou perte d'emploi, qui prévaut aux Etats-Unis est inconcevable en France. Certes les assurances personnelles sont très

développées aux Etats-Unis, mais le risque lié à l'achat d'un logement ne fait l'objet d'aucune couverture, il est accepté en tant que tel.

A l'inverse, nous nous attachons à éliminer les aléas ; c'est pourquoi la montée des incertitudes professionnelles et de l'instabilité familiale, le fait que l'horizon prévisible se rapproche à grande vitesse nous bousculent plus que tout autre pays. La croissance du taux d'épargne et la réduction de la durée moyenne des prêts, depuis 1990, l'attestent.

Seuls des systèmes d'assurances, ou de façon plus solidaire de mutualisation, en écrétant les conséquences des aléas, sont de nature à libérer des projets, qui sans cela apparaîtraient trop risqués. C'est pourquoi, la réflexion en France doit se poursuivre sur les dispositifs de sécurisation qui permettent à l'accédant faisant face à des difficultés ne mettant pas en cause trop gravement la viabilité de son projet de se maintenir dans son logement : cela passe peut-être par un recalibrage de l'APL, qui pourrait être plus délibérément orientée vers la sécurisation que vers la solvabilisation au démarrage des projets, mais aussi par un développement des systèmes d'assurance ou de mutualisation<sup>41</sup>.

#### *Plutôt des statuts interchangeable que des statuts flexibles*

Il reste que tout ce qui est susceptible de favoriser l'accès à un statut, la propriété occupante, valorisé par les ménages en France comme aux Etats-Unis, en distinguant ce statut de la propriété de la valeur patrimoniale et de dissocier ce statut de l'attachement à un logement particulier, irait dans le bon sens. Mais l'évolution de la perception qu'ont les Français de la propriété ne peut se décréter.

#### *Distinguer statut de propriété et propriété patrimoniale*

Il s'agit de permettre aux ménages modestes qui le souhaitent d'accéder un statut valorisé. Tout montre que le rapport des propriétaires avec leur logement et avec leur environnement diffère de celui des locataires.

---

<sup>40</sup> Cf. ANIL 1994, « Le projet logement des Français : évolution des attentes et réalité des choix ».

<sup>41</sup> Cf. ANIL 1997, « Sécuriser les accédants à la propriété ».

*Dissocier le statut de propriété de l'attachement à un logement particulier*

Cela procède de la même préoccupation : une mobilité plus aisée constitue le premier pas vers des reventes, contraintes, moins dramatiques.

Permettre aux ménages de jouir d'un statut valorisant, tout en étant locataire d'argent auprès de la banque est une bonne formule, comme l'est à l'inverse celle du « reverse mortgage » qui permet aux personnes âgées de réaliser leur patrimoine, plutôt que de transmettre à leurs descendants un logement dont ceux-ci n'auront peut-être pas l'usage.

En ce sens, l'expérience américaine montre que la réflexion doit avant tout s'orienter vers la réduction des obstacles au changement de statut avant de définir des formules juridiques complexes qui permettent à un statut particulier d'évoluer selon des modalités forcément assez contraignantes.

## CHAPITRE II : DE LA PLACE DES ASSOCIATIONS DANS L'AIDE AU LOGEMENT DES PLUS DÉMUNIS

*« Partout où, à la tête d'une entreprise nouvelle, vous voyez en France le gouvernement et en Angleterre un grand seigneur, comptez que vous apercevrez aux Etats-Unis une association ».*  
*« Aux Etats-Unis, un homme riche croit devoir à l'opinion publique de consacrer ses loisirs à quelque opération d'industrie, de commerce, ou à quelques devoirs publics ».*

*Alexis de Tocqueville*

Dès lors qu'il s'agit du logement des démunis ou d'intervention dans les quartiers les plus déshérités, l'intervention de fonds publics, d'un coût inférieur à celui du marché, ou même de dons, s'avère indispensable. Dans ce domaine, le diagnostic des Etats-Unis rejoint celui de la plupart des pays européens, tel qu'il ressort de la synthèse des travaux de la réunion des ministres du logement de l'Union Européenne de Dublin de 1996 :

- les plus défavorisés souffrent de handicaps multiples. Les difficultés auxquelles ils se heurtent concernent tous les aspects de la vie sociale. Celles qu'ils rencontrent pour se loger sont parmi les plus pénalisantes, mais l'aide qui doit leur être apportée ne peut se limiter à ce domaine;
- les populations démunies sont souvent concentrées dans des zones géographiques défavorisées et les politiques d'aide aux personnes doivent s'accompagner ou passer par des politiques de requalification urbaine. Ce facteur explique pourquoi les organisations liées aux quartiers ou aux zones considérées jouent un rôle central et s'identifient aux politiques menées ;
- les problèmes rencontrés ne peuvent être traités qu'au plus près du terrain, au ras du sol, « at grass roots level », en prolongeant l'aide au logement par diverses formes d'aide à l'insertion et d'accompagnement social, en réunissant des financements multiples, des partenaires divers, notamment des associations, et en s'efforçant d'impliquer les bénéficiaires dans la réalisation des programmes.

Les conclusions d'un ouvrage collectif dirigé par un des grands spécialistes du logement des démunis aux Etats-Unis, Willem Van VLIET, vont tout à fait dans le même sens.

#### Les ingrédients du succès analysés par Willem Van VLIET

---

Adopter une approche globale, qui embrasse l'ensemble des aspects de l'aide sociale.

Adopter une approche communautaire, qui concerne un quartier ou une communauté spécifique et non un type de logement ou de population.

S'assurer de la participation des occupants, quel que soit leur statut.

Bénéficier de financements :

- d'un montant suffisant,
- durables,
- d'origine diversifiée.

S'appuyer sur des partenariats réunissant tous les acteurs.

Respecter des critères de gestion rigoureux :

- Privatiser la gestion des « public housing »,
- Former les copropriétaires coopératifs,
- Maintenir le contrôle des résidents au travers de systèmes mutuels,
- Avoir un contrôle permanent de la gestion.

Rechercher une qualité et un type de logements adaptés.

Avoir recours à des compétences techniques professionnelles ce qui exclut le bénévolat pour tout ce qui concerne le financement, la gestion ou les aspects techniques de la construction et de l'amélioration des logements.

Maintenir son effort dans la durée.

*Source : «Affordable housing and urban redevelopment in the United States ».*

Tous ceux qui sont impliqués dans l'aide au logement des démunis pourraient reprendre bon nombre de ces conclusions à leur compte ; cependant, les spécificités majeures de la pratique des Etats-Unis apparaissent immédiatement :

- l'approche communautaire des problèmes ;
- la distinction stricte entre ce qui relève de la gestion ou du financement, domaine des « forprofit » et ce qui relève du domaine du secteur associatif et du bénévolat ;
- l'importance des opérations conduites de façon partenariale.

Or il se trouve que certaines caractéristiques constitutives de la société américaine font que les questions sociales y sont traditionnellement abordées d'une manière qui répond à ces recommandations.

## 1 LA REALITE COMMUNAUTAIRE ET LA PLACE DES ASSOCIATIONS

La vie associative est très développée et occupe depuis toujours une place éminente dans tous les aspects de la vie sociale, et notamment en matière d'aide au logement, alors que les Etats, fédéraux ou confédérés, y sont assez discrets. Aux Etats-Unis, l'intervention des associations, des églises et de tout le secteur des « non-profit » dans le secteur du logement des démunis est traditionnelle ; la légitimité des associations dans ce domaine précède celle des pouvoirs publics et elles ne sont pas appelées, comme en France, à prendre le relais d'un Etat qui découvre simultanément les limites de son efficacité et de ses moyens financiers.

Leurs conditions d'intervention présentent deux caractéristiques majeures :

- les actions sont définies et conduites au niveau des communautés et celles-ci correspondent à une réalité sociale et institutionnelle très vigoureuse ;
- le volontariat y prend une part notable, car il ne constitue pas un épiphénomène, mais au contraire une pratique très répandue ; c'est également une caractéristique nationale forte. Le bénévolat est très développé<sup>42</sup>. L'implication dans les affaires de sa communauté est chose normale, comme l'est le fait de contribuer financièrement à des programmes d'aide sociale. Les différentes églises jouent un rôle de premier plan dans ce domaine.

### 11 Le niveau d'intervention : « Community, neighbourhood »

Les programmes sociaux sont toujours définis et mis en oeuvre à un échelon strictement local, celui des « *community* » et des voisinages, « *neighborhoods* ». C'est à leur niveau que s'apprécie la réussite ou l'échec des politiques sociales. Le « Community Reinvestment Act / CRA » en constitue une parfaite illustration, puisqu'il a été adopté sous la pression des associations les plus militantes pour forcer les banquiers à intervenir dans des quartiers dont ils cherchaient à se détourner.

La « community » a une responsabilité vis-à-vis de ceux qui habitent son quartier ou le « neighborhood », c'est-à-dire le voisinage. C'est à ce niveau que s'apprécie l'efficacité et la réussite des actions entreprises. Par exemple, il en est ainsi de l'expulsion. Plus que la situation

---

<sup>42</sup> Sur le bénévolat, voir les travaux de Mme Dan FERRAND-BECHMANN et notamment « Bénévolat et solidarité », SYROS 1995.

de la famille expulsée, ce sont les conséquences sur le voisinage qui peuvent conduire à renoncer à une expulsion. Si le logement doit rester durablement inoccupé, la valeur des logements voisins risque d'en être affectée et ainsi pénaliser l'ensemble des membres de la communauté. Le maintien temporaire de la famille insolvable dans les lieux se révèle alors comme un moindre mal. Les débats sur la question des logements vacants obéissent à la même logique : ce n'est pas le rapprochement avec le « sans logis » qui fait scandale, mais le risque qu'une telle vacance fait porter sur le voisinage. En résumé, l'existence d'un habitat dégradé pèse sur l'image sociale du quartier et donc sur les valeurs immobilières. Comme partout, les prix objectivent de fait l'état social d'un quartier ; c'est à coup sûr l'élément qui pèsera le plus lourd au moment de la décision, loin, très loin devant les préoccupations sociales individuelles. La « community » est donc le niveau auquel s'apprécient les effets et les coûts externes des décisions qui concernent un ménage. C'est le cadre naturel pour des opérations dont la conduite suppose une implication étroite du tissu associatif local. De fait, la plupart des programmes d'aide au logement prennent la forme de « community programs ». La notion de « community program » s'entend d'un programme d'intérêt général, ou de service public, appliqué à une zone géographique déterminée, ville, quartier, etc. Peuvent être associées à un programme communautaire des collectivités locales, des organisations « nonprofit », comme des associations, des fondations, des églises, ou « forprofit », comme des banques ou des professionnels du logement. La plupart des aides des diverses collectivités locales, qui peuvent être importantes, comme celles de l'Etat fédéral, transitent d'ailleurs fréquemment par ces programmes.

## 12 Les divers types d'associations

Leurs formes revêtent à peu près la même diversité qu'en France, puisqu'elles vont d'organisations très techniques, aux églises et aux mouvements dépendant des églises, mais dédiées à un objet précis (« Habitat for Humanity »), en passant par les associations militantes « activist association » (« Association of Community Organizations for Reform Now/ACORN »).

Dans le secteur du logement et de la revitalisation urbaine, le cas des « Community Development Corporations / CDC » est le plus représentatif <sup>43</sup>. Les « CDC » sont l'instrument

---

<sup>43</sup> Sur les « CDC », l'essentiel des données provient de Christopher WALKER : « Nonprofit housing development : status, trend and prospects » in Housing policy debate, vol 4, issue 3.



privilegié des « Community » et bénéficient largement des budgets fédéraux et mobilisent les fonds locaux aussi bien dans le domaine de la réhabilitation (59 % de leur activité) que de la construction neuve. La majorité de ces « CDC » est d'ailleurs de petite taille, emploie en moyenne sept personnes avec un budget moyen de 700 000 dollars. Leur organisation s'est assez profondément transformée depuis 1991, avec la contraction des subventions fédérales en faveur du logement : sont alors apparues des organisations intermédiaires au niveau de l'Etat fédéral, des Etats confédérés et des villes, chargées de mobiliser les financements et d'apporter un appui technique aux « CDC ». Au plan fédéral, ce sont les « Local Initiatives Support Corporation », « Enterprise Foundation », « Neighborhood Reinvestment Corporation » et « Housing Assistance Council ». Certaines grosses fondations ont choisi de faire transiter leur aide par ces organisations intermédiaires et se sont regroupées de la même façon au sein du « National Community Development Initiative ».

### 13 Le poids du secteur associatif aux Etats-Unis

Les Etats-Unis ont le secteur associatif privé sans but lucratif, « nonprofit », le plus développé des pays industriels, tant en valeur absolue qu'en termes relatifs ; cette évaluation ne tient compte ni des coopératives, ni des mutualistes du secteur bancaire ou de l'assurance, ni des congrégations, ni des partis politiques, ni des agences gouvernementales <sup>44</sup>. Le secteur associatif regroupe 6,9 % de la population active ayant un emploi. De plus son poids global dans l'économie progresse très fortement puisque le nombre de ses employés s'est accru de 12,7 % en 10 ans de 1980 à 1990. Ce phénomène est, il est vrai, général puisqu'en France ce même taux est de 15,8 % sur la même période.

| Poids en % du secteur associatif dans le PNB, l'emploi et l'emploi total associé |      |        |           |        |             |
|--|------|--------|-----------|--------|-------------|
| En % de  | USA  | France | Allemagne | Italie | Royaume-Uni |
| En % du PNB  | 6,3  | 3,3    | 3,6       | 2,0    | 4,8         |
| En % de l'emploi total   | 6,9  | 4,2    | 3,7       | 1,8    | 4,0         |
| En % de l'emploi dans les services   | 18,4 | 10,0   | 10,4      | 5,5    | 9,7         |
| En millions d'emplois  | 7,1  | 0,8    | 1,0       | 0,4    | 0,9         |

<sup>44</sup> L'ensemble de ce paragraphe est tiré de l'ouvrage de L.M. SALOMON et H.K. ANHEIER « The emerging nonprofit sector, An overview » - JOHNS HOPKINS : Nonprofit Sector Series 1 - 168 pages, 1994 - Manchester University Press. Les chiffres qui figurent dans cet encadré, compte tenu des difficultés à comparer des pays très dissemblables, doivent être considérés du seul point de vue des ordres de grandeur et à l'évidence maniés avec précaution. Ils n'en traduisent pas moins quelques grandes tendances indubitables.

Le rôle des associations est nettement plus discret en Europe, et notamment en France et en Allemagne. Dans chaque pays, elles sont surtout présentes dans certains secteurs particuliers :

- les services sociaux en France (29 % de leur activité, contre 10 % aux Etats-Unis) ;
- l'éducation au Royaume-Uni ( 42 % contre 25 et 23 % en France et aux Etats-Unis) ;
- la santé en Allemagne (35 %) et aux Etats-Unis (53 % contre 15 % en France).

Ce dernier point est significatif car le recours plus fréquent aux Etats-Unis à ce type de structure dans le domaine de la santé, et des hôpitaux en particulier avec plus de 50 % des lits, reflète la méfiance traditionnelle à l'égard de l'Etat providence. Cela conduit à relativiser le poids des « nonprofit » dans les secteurs autres que la santé et l'éducation ; c'est ce qu'illustre la répartition du « chiffres d'affaires » des associations par secteur d'activité. La notion de « chiffre d'affaires » s'entend, ici, au sens large et rend approximativement compte d'un volume d'activité.

| En % du CA                | USA  | France | Allemagne | Italie | Royaume-Uni |
|---------------------------|------|--------|-----------|--------|-------------|
| Education et recherche    | 22.7 | 24.8   | 11.9      | 21.7   | 42.4        |
| Santé                     | 52.6 | 14.5   | 34.5      | 16.4   | 3.5         |
| Culture                   | 3.1  | 17.8   | 7.3       | 8.5    | 20.5        |
| Services sociaux          | 9.9  | 28.9   | 23.1      | 24.9   | 11.5        |
| Logement et développement | 3.1  | 6.4    | 14.8      | 1.7    | 7.8         |
| Autres                    | 8.6  | 7.6    | 8.4       | 26.8** | 14.3        |
| Total                     | 100  | 100    | 100       | 100    | 100         |

\* Ce chiffre traduit à la fois la forte dispersion de l'activité, mais aussi le faible poids global du secteur en Italie.

Une autre différence fondamentale entre les Etats-Unis et l'Europe a trait au poids très variable des fonds d'origine privée. Alors qu'ils représentent moins de 10 % en Europe (sauf au Royaume-Uni), ils se situent à un niveau deux fois plus important aux Etats-Unis, alors même que le secteur a une base plus de deux fois plus importante.

| En % des ressources           | USA | France | Allemagne | Italie | Royaume-Uni |
|-------------------------------|-----|--------|-----------|--------|-------------|
| * dons privés                 | 19  | 7      | 4         | 4      | 12          |
| * secteur public              | 30  | 60     | 68        | 43     | 40          |
| * recettes liées à l'activité | 51  | 33     | 28        | 53     | 48          |

Les dons des personnes physiques sont de loin les plus importants parmi les fonds d'origine privée avec 14 % des ressources des « nonprofit » aux Etats-Unis contre 3,8 % en France. Les fondations arrivent ensuite avec respectivement 2 % et 0,4 %. Cependant, les recettes sur

vente de prestations et les fonds publics restent les ressources principales de recettes, avec des poids quasi identiques dans la plupart des pays.

Pour le seul champ du logement et du développement urbain, la répartition par pays de l'origine des ressources est la suivante :

| En % des ressources           | USA | France | Allemagne | Italie | Royaume-Uni |
|-------------------------------|-----|--------|-----------|--------|-------------|
| * dons privés                 | 19  | 2      | 0         | 2      | 4           |
| * secteur public              | 40  | 37     | 57        | 28     | 58          |
| * recettes liées à l'activité | 41  | 61     | 43        | 70     | 38          |
| Total                         | 100 | 100    | 100       | 100    | 100         |

Source : J. HOPKINS op.cité

Au total, l'action des organisations privées sans but lucratif dans le secteur du logement et du développement urbain, marginale dans l'ensemble de son chiffre d'affaires, se concentre sur les très pauvres.

## 14 La philanthropie

Au concours des fondations, outil de la *philanthropie* des sociétés et des grandes fortunes privées, s'ajoutent les dons des citoyens pour réunir des financements très significatifs au profit d'objectifs d'intérêt général. La fiscalité encourage largement cette forme de financement. La loi américaine ne compte pas moins de vingt-six mesures d'exemption d'impôt au profit des « nonprofit organizations » et se révèle également très favorable en matière de réduction d'impôt sur le revenu au profit des donateurs.

Le logement des plus pauvres constitue, depuis le milieu des années 1800, un domaine traditionnel d'intervention de la philanthropie privée. Cette implication des fondations, communautaires ou privées, s'est singulièrement renforcée depuis le début des années 1980, même si, à l'aune du marché, leur activité reste très marginale.

Cette intervention relève de trois types de préoccupations <sup>45</sup> :

- « caregiving », c'est-à-dire améliorer le sort des pauvres et effacer les symptômes les plus voyants de la pauvreté dans le logement. Au XIX<sup>ème</sup> siècle cela passait par la création de foyers pour nécessiteux et c'est dans ce domaine que sont apparues les premières formes de « travail social ». Dans les années 1980, de nombreuses fondations ont accordé des dons à

<sup>45</sup> Cf. Peter DREIER, « Philanthropy and the housing crisis : the dilemmas of private charity and public policy ».

des organisations sociales ou à des églises afin de créer des services d'urgence pour les pauvres (abris, soupes, soins médicaux..), ainsi que des services de conseil ou d'assistance ;

- « model housing ». La philanthropie s'est également attachée à l'amélioration des conditions de logement, en aidant à la mise au point de modèles de logement. Plus récemment, elle a aidé des associations et des groupes bénévoles à construire, améliorer et gérer des logements pour les démunis ;
- « public policy reform », ou apporter son aide, comme cela a toujours été fait, à des groupes qui font pression sur les pouvoirs publics, tant au niveau fédéral que local, pour changer la politique dans le domaine du logement. Le « CRA » est né du lobby des associations, notamment l'ACORN, auprès du Congrès.

## **2 LA REPARTITION DES ROLES DANS LES PROGRAMMES D'AIDE AU LOGEMENT DES DEFAVORISES**

Les opérations qui relèvent de l'action sociale sont généralement conduites en *partenariat*, « *partnership* », entre des acteurs de formes juridiques diverses, administrations et agences publiques, associations, églises, sociétés commerciales privées.

La répartition des rôles entre ces différents partenaires semble claire et la frontière bien déterminée entre les missions de chacun et c'est probablement là que réside la principale originalité de la pratique américaine :

- ce qui relève d'une logique de gestion ou d'une compétence technique précise revient aux organismes privés, les « forprofit ». Leurs modalités d'intervention sont les mêmes que celles qui s'appliquent aux opérations marchandes et leurs résultats sont jugés à l'aune des règles de gestion les plus orthodoxes ;
- ce qui relève d'une approche généraliste, le montage et la légitimation des opérations, la réunion des partenaires et des financements revient aux « nonprofit » qui assument en outre directement les tâches d'intermédiation et d'accompagnement social. Les associations dont l'objet se définit par référence à la communauté et au voisinage et non pas en fonction d'une activité précise, s'identifient avec l'intérêt de cette communauté. Elles seules peuvent initier des opérations qui exigent une approche globale, généraliste, elles seules peuvent envisager l'ensemble des aspects sociaux d'une opération tournée vers des populations ou de régions

en difficulté. L'archétype de ce type de projet, défini par le directeur d'une CDC, concerne « un immeuble présentant un intérêt historique pour la communauté, nécessitant de très importants travaux de réhabilitation, dans un quartier pauvre où les valeurs foncières déclinent, avec des ressources insuffisantes pour entreprendre les travaux »<sup>46</sup>. L'exemple du TIL en est une illustration parlante.

## 21 Faire accepter le programme par la communauté

Inscrites dans une communauté, regroupant des donataires et des volontaires parmi ses membres, les associations au sens large, y compris les églises, légitiment les programmes auxquels elles sont partie prenante. Elles peuvent même contribuer à faire accepter un projet que les voisins auraient spontanément tendance à rejeter : ainsi l'église interviendra-t-elle pour lever les réticences devant un programme de logements destinés à des catégories avec lesquelles il est inconfortable de «voisiner». Cette influence vaut pour les habitants, mais aussi pour les collectivités locales auprès desquelles les associations ont un rôle de pression considérable. Elles jouent un rôle d'acceptance sociale. L'aspect symbolique de ce rôle ne doit pas non plus être négligé, il peut même dans certains cas prendre la première place. Ainsi une association comme « Habitat for Humanity », observée par un étranger, semble être un mouvement d'église qui a pour premier objet de resserrer les liens autour de la paroisse, en mobilisant les fidèles autour d'un projet concret, celui de reloger un membre de la communauté en difficulté. Cet exemple est extrême et l'on pourrait probablement trouver des cas de figures équivalents en France, mais le rôle de caution morale, de « patronage » des associations et des églises est à coup sûr beaucoup plus important qu'en France.

*« La première fois que j'ai entendu dire aux Etats-Unis que cent mille hommes s'étaient engagés publiquement à ne pas faire usage de liqueurs fortes, la chose m'a paru plus plaisante que sérieuse, et je n'ai pas bien vu d'abord pourquoi ces citoyens si tempérants ne se contentaient point de boire de l'eau dans l'intérieur de leur famille.*

*J'ai fini par comprendre que ces cent mille Américains effrayés des progrès que faisait autour d'eux l'ivrognerie avaient voulu accorder à la sobriété leur patronage.*

*Ils avaient agi précisément comme un grand seigneur qui se vêtirait très uniment afin d'inspirer aux simples citoyens le mépris du luxe.*

*Il est à croire que si ces cent mille hommes eussent vécu en France, chacun d'eux se serait adressé individuellement au gouvernement, pour le prier de surveiller les cabarets sur toute la surface du royaume ».*

*Alexis de TOCQUEVILLE*

---

<sup>46</sup> Cf. Christopher WALKER.

## 22 Réunir les partenaires et les financements

Ayant légitimé le programme, les associations s'efforcent de réunir les différents partenaires concernés. Pour chaque projet, elles associent donc les collectivités publiques, une ou des églises, des professionnels « for profit » (banques, promoteurs, syndicats, agents immobiliers), etc. La réunion des partenaires va de pair avec la réunion des fonds. La participation des associations ouvre l'accès à des financements privilégiés, qu'il s'agisse de programmes inscrits au budget fédéral ou à ceux des collectivités locales ou de fonds privés distribués par les fondations, les églises ou les personnes privées. Les fonds inscrits aux budgets fédéraux correspondent tous à des programmes temporaires. La définition de ces programmes porte sur le type d'opérations susceptibles d'être financées et la nature des intervenants, associations et collectivités locales. En aucun cas, l'Etat fédéral ne détermine de modalités d'action précises. A titre d'exemple pour les premiers, on peut citer les fonds fédéraux des programmes HOPE accordés à la condition qu'un pourcentage significatif du budget soit consacré à des actions directement conduites par des « nonprofit ». Ces privilèges, inscrits dans la réglementation fédérale, sont l'illustration de l'efficacité du lobbying de ces derniers, qui transcende les oppositions politiques. Ainsi « Habitat for humanity », qui est présidé par l'ancien président démocrate CARTER, a-t-il comme vice-président le speaker républicain du Congrès Newt GINGRICH. Pour les fonds privés, il existe de nombreuses institutions dont le rôle est de conseiller les associations dans l'organisation de leur « fund raising » ou collecte de fonds.

### L'origine du financement des « Community Development Corporations », 1988-1990<sup>47</sup>

| Source                          | Percent CDCs |
|---------------------------------|--------------|
| <b>Federal</b>                  |              |
| LIHTC                           | 94.3 %       |
| CDBCT                           | 55.3 %       |
| Rental rehab                    | 15.1 %       |
| Other federal                   | 15.0 %       |
| McKinney Act                    | 14.1 %       |
| Section 202                     | 9.5 %        |
| FMHA Section 515                | 8.4 %        |
| OCS*/Discretionary              | 7.2 %        |
| <b>State and local</b>          |              |
| State                           | 54.9 %       |
| Local                           | 36.0 %       |
| <b>Private sector</b>           |              |
| Foundations                     | 40.8 %       |
| Banks                           | 37.6 %       |
| Local and national intermediary | 22.5 %       |

<sup>47</sup> Cité par Christopher WALKER.

|              |         |
|--------------|---------|
| Corporations | 20.8 %  |
| Religions    | 15.4 %  |
| Other        | 12.0 %  |
| All          | 100.0 % |

Source: Compiled by the Urban Institute based on data obtained from NCCED.

Ce tableau présente le pourcentage des CDC qui reçoivent plus de 50.000 \$ des différentes sources réparties en trois catégories : les institutions fédérales, les institutions publiques locales et les institutions privées.

\*OCS is Department of Health and Human Services Office of Community Services.

Ce tableau met en évidence l'extrême diversité des sources de financement, « patchwork finance » des associations, mais aussi le fait que l'Etat fédéral continue, malgré le repli amorcé en 1981, d'occuper et de loin la première place.

L'accès aux fonds privés, qui est encouragé par une fiscalité particulièrement incitative, pousse les particuliers à investir dans des programmes en faveur du logement des défavorisés (« Federal Tax Credit Program For Low-Income Rental Housing »). L'activité des « nonprofit » est absolument défiscalisée (y compris la TVA). Ce régime n'est toutefois accordé qu'à la condition expresse que ces associations soient réellement sans but lucratif et ne viennent pas en concurrence avec les acteurs de la sphère marchande. Il ne s'agit pas de remplacer mais de suppléer les acteurs privés dans les actions qu'ils n'assument pas.

#### Le régime du « low-income housing tax credit »

Lancé en 1986, ce programme accorde aux personnes qui investissent dans le secteur locatif une réduction d'impôt au titre de l'impôt fédéral sur le revenu sur une durée de 10 ans à compter de la mise en location. D'abord pris à titre provisoire, la mesure a été rendue pérenne en 1993.

Certains Etats, notamment la Californie, accordent également des réductions d'impôt supplémentaires pour la fraction qui les concerne<sup>48</sup>. Les opérations éligibles, dont la liste est arrêtée par les Etats, comprennent aussi bien les opérations de construction que d'acquisition-réhabilitation.

Les conditions pour être éligibles sont les suivantes :

- les loyers bruts ne peuvent excéder 30 % du revenu des occupants. Ce niveau inclut les charges autres que le téléphone ;

<sup>48</sup> Si la réduction d'impôt excède le montant de l'impôt dû, l'investisseur peut céder ses droits à un autre contribuable.

- la durée de l'engagement de location ne peut être inférieure à 30 ans. Au bout de 15 ans, le propriétaire peut toutefois s'adresser aux pouvoirs publics pour qu'ils lui trouvent un acheteur<sup>49</sup>, à défaut il retrouve la liberté de fixer les loyers ;

- l'opération doit répondre à au moins un des deux critères suivants en termes d'occupation

- . au moins 20 % des logements locatifs du programme ont des loyers réglementés et sont occupés par des ménages ayant des revenus égaux ou inférieurs à 50 % du revenu médian ;
- . 40 % des logements loués ont des loyers réglementés et sont occupés par des ménages ayant des revenus inférieurs à 60 % du revenu médian de la zone.

- l'aide annuelle pendant une période de 10 ans représente, sur la base d'un taux d'actualisation de 6 % :

- . 4 % maximum du montant du coût d'acquisition pour la fraction concernée des locaux existants<sup>50</sup>, des opérations de construction ou des travaux<sup>51</sup>, qui bénéficient en outre d'une aide fédérale autre que la dépense fiscale considérée ; pour la période allant de novembre 1996 à juin 1997, le taux effectif a oscillé entre 3,64 et 3,71 % ;
- . 9 % du montant de la fraction concernée des travaux de construction ou de réhabilitation (le foncier pour les opérations de construction n'est pas éligible). Pour la période allant de novembre 1996 à juin 1997, le taux a oscillé entre 8,48 et 8,65% ;
- . la base de calcul de l'avantage exclut les frais d'intermédiation et l'expertise qui représentent pourtant des montants conséquents.

De manière plus précise, l'aide ne sera acquise au-delà de la première année que si l'occupant appartient toujours à la catégorie des ménages à faibles ressources.

Cette aide fiscale n'est pas accordée à guichet ouvert et le gouvernement fixe chaque année une enveloppe par Etat. L'accès à l'aide n'a donc rien d'automatique.

Une agence fédérale spécialisée s'occupe de la gestion de cette aide qui a concerné depuis l'origine en 1987 jusqu'en 1994 plus de 710 000 logements.

## 23 Faire de l'intermédiation et de l'accompagnement social

<sup>49</sup> La fixation du prix de vente, à défaut d'estimation possible par actualisation des loyers, suit des règles précises basées sur la garantie du recouvrement des sommes investies ou empruntées après divers ajustements.

<sup>50</sup> Les locaux doivent être âgés de plus de 10 ans et/ou ne doivent pas avoir fait l'objet d'une réhabilitation durant les 10 dernières années.

<sup>51</sup> Sont exclus éventuellement de la base de calcul de l'avantage les subventions reçues et les autres avantages fiscaux perçus pour travaux (vg : monument historique). Si les coûts de travaux ou de construction dépassent de plus de 15 % le coût moyen des opérations de même nature, il y aura écrêtement pour le calcul de l'avantage. La base de calcul de l'avantage fiscal ainsi obtenu est a contrario majorée depuis 1989 de 100 à 130 % dans les zones connaissant des difficultés particulières.



Dans la conduite de l'opération proprement dite, les associations prennent directement en charge le travail d'intermédiation et d'accompagnement social. Elles font, dans ce domaine, ce que les intervenants du secteur privé ne peuvent pas faire.

**Le programme « Tenant Interim Lease » TIL  
et le développement d'une offre de logements à bas loyer à New-York<sup>52</sup>**

Les logements pour lesquels les propriétaires n'acquittent plus les taxes locales deviennent propriété de la collectivité débitrice. Ces immeubles se situent dans des quartiers en déshérence et sont généralement dans un état de délabrement avancé.

Ni la gestion directe par la ville, ni la vente à des opérateurs « forprofit » n'ont donné de résultat probant. Une expérience considérée comme particulièrement innovante et réussie a été conduite à New-York à partir des années 1970 qui consistait à favoriser l'accès progressif à la propriété par les occupants en créant des coopératives à vocation sociale. La propriété de 11.620 logements situés dans 527 immeubles a été ainsi transférée. Le recours à cette formule a permis de modifier le comportement des occupants qui ont pris en charge l'amélioration de leur cadre de vie.

**Les immeubles concernés**

Il existait à New-York plusieurs milliers d'immeubles pour lesquels le propriétaire n'avait pas acquitté les taxes depuis plus d'un an, ni remboursé les crédits et qui ne faisaient plus l'objet d'aucun entretien.

En devenant propriétaire de ces biens, la ville est devenue petit à petit le principal bailleur de logements à bas loyer. Ainsi à la fin des années 80, elle possédait plus de 50 % du parc locatif de Harlem. Toutefois la ville ne s'est guère montrée meilleure gestionnaire et les journaux étaient pleins d'histoires de locataires de la ville morts de froid. Dans le même temps qu'une large fraction de ce parc était vacante, l'agglomération comptait des centaines de milliers de personnes qui fréquentaient les centres pour sans abri.

C'est précisément pour tenter de remédier à une telle situation que la ville par la mobilisation de son service « Department of Housing Preservation and Development » (HPD) a lancé en 1978 le programme TIL. La logique de ce dernier est de faire succéder les phases techniques suivantes:

- la réalisation des travaux de première nécessité une fois que les locataires ont pris leur environnement en main (en particulier en chassant les "dealers" et drogués). Cette transformation des comportements et attitudes se révèle avec le recul le principal résultat des coopératives ;

<sup>52</sup> Cf. Andrew WHITE et Susan SAEGERT in Willem VAN VLIET, Op.Cit.

- l'engagement d'un programme de réhabilitation, une fois consolidée l'organisation des locataires et remis en ordre les loyers. Cette phase de réhabilitation est essentielle, car les expériences antérieures ont montré que la vente des biens saisis et revendus en l'état se soldait le plus souvent par un retour de l'immeuble dans le patrimoine public ;

- enfin à l'issue des travaux intervient la vente des logements à leurs occupants pour un prix inchangé depuis 1979 de 250 dollars.

### **Le « Tenant Interim Lease » et la coopérative des locataires-accédants**

Le TIL s'analyse de fait comme le contrat qui s'applique durant la période comprise entre le moment où l'on décide de traiter un immeuble par l'action des locataires et la mise en place effective de la coopérative. Durant ce laps de temps, le locataire principal, « tenant leadership », bénéficie d'un contrat de location sur tout l'immeuble et peut sous-louer à qui il veut. Il prend en charge les problèmes de maintenance, réalise les appels d'offre pour les travaux, sert d'intermédiaire entre les locataires et l'administration. Il se charge même parfois d'engager les poursuites légales contre les locataires indécents ou défaillants.

Le locataire principal est en réalité l'association des locataires créée préalablement à l'inscription de l'immeuble dans le programme TIL. Ce n'est en effet qu'une fois l'association créée par au moins 50 % des locataires, l'élection d'un bureau et une action effective pour faire régner l'ordre, percevoir les loyers, puis les augmenter afin d'accroître la capacité financière de l'association que la ville, à la lumière des résultats, acceptera l'inscription. Alors seulement les travaux urgents pourront commencer. Ils portent le plus souvent sur le chauffage, les escaliers, les toits. Si la situation continue à s'améliorer les travaux seront de plus en plus importants. A l'issue de la phase de réhabilitation, les locataires pourront devenir propriétaires. Il est à noter que le montant des travaux s'avère très variable selon les cas.

L'action des locataires, la prise en main du programme se révèlent ainsi la condition de la réussite de l'opération. Dans certains cas, il s'agira par exemple de la création d'une milice pour expulser les drogués et interdire l'accès des "dealers" aux parties communes. Dans tous les cas, il s'agit de gendarmiser l'immeuble.

### Les principales difficultés

La première tient aux pouvoirs respectifs exercés par la ville et l'association. En théorie, comme locataire principale, c'est à cette dernière de décider d'engager les petits travaux d'un montant inférieur à 2000 dollars. Dans la pratique, les difficultés techniques, l'importance des coûts font que la décision revient aux services techniques de la ville. Dans de nombreux cas, ceux-ci appliquent des procédures rigides, réfection de toutes les salles de bains, du toit, etc qui se révèlent peu compatibles avec le souci de mobilisation des occupants.

La deuxième difficulté réside dans le pouvoir discrétionnaire de l'administration de décider si l'action de telle ou telle association permet de bénéficier du programme TIL. On imagine les dissensions que peut créer une telle situation, ne serait-ce que du fait de la gestion des files d'attente.

La troisième réside dans le fait que l'appropriation de l'immeuble par l'association est aussi un moment privilégié aux yeux de l'administration pour « éduquer » les populations. Certaines formations sont ainsi obligatoires. Obtenir l'adhésion durable d'une large majorité de ces ménages précarisés n'est cependant pas chose aisée.

A cela s'ajoute la difficulté d'obtenir le paiement régulier de loyers significatifs qui n'est guère plus facile. Les difficultés ne sont pas définitivement résolues lorsque les biens sont vendus aux membres de la coopérative. Assurer le maintien de l'état de l'immeuble se révèle tout aussi difficile que de le requalifier.

## 24 La place des « forprofit »

Les sociétés privées à but lucratif que sont les banques, les professionnels de l'immobilier, les gestionnaires d'immeubles, etc. dont l'activité s'inscrit de façon classique dans le marché, sont presque toujours partie prenante dans les opérations de logement destinées aux plus démunis. Elles apportent leur compétence technique au montage et à la gestion des opérations. Indépendamment des modalités de financement, même dans l'hypothèse d'une injection massive de fonds publics, la gestion de l'opération proprement dite obéira toujours à des critères traditionnels d'équilibre financier. Cette implication de sociétés privées dans des opérations conduites en partenariat avec des organisations « nonprofit », répond à de multiples motivations :

- dans son domaine d'activité, la participation à une opération de logement pour démunis peut s'avérer parfaitement rentable. Certaines banques, les « CDFI / Community Development Financial Institutions », se sont ainsi spécialisées dans les programmes de

requalification des quartiers en déshérence. Elles sont privées et se situent dans une logique de marché, mais perçoivent des aides spécifiques. « FannieMae » s'est en particulier engagée à investir 25 millions de dollars d'ici la fin de la décennie dans les actions conduites par les CDFI ;

- afficher comme toute société respectable un volet « philanthropique », pour être reconnu dans la communauté. Il s'agit là de la version américaine de l'entreprise citoyenne ;
- respecter un certain quota d'opérations sociales en contrepartie d'avantages fiscaux ou de garanties publiques. C'est le cas par exemple de la « Federal Home Loan Bank » qui consacre 10 % de ses bénéfices à la philanthropie en faveur de programmes de logements très sociaux ; préserver un marché en luttant contre la déqualification des quartiers dans lesquels elles interviennent. C'est le cas très médiatisé<sup>53</sup> de la « Shore Bank » de Chicago. Confrontée à la prolétarianisation du quartier, autrefois aisé, dans lequel elle intervenait, elle s'est dotée d'un outil associatif pour travailler à la requalification du quartier.

## 25 Les masses financières

Il en est des Etats-Unis comme de l'Europe : dès qu'il s'agit du logement de catégories sociales marginalisées, les procédures laissent place aux opérations exemplaires.

Dès lors, c'est au travers des plans de financement de certaines de ces opérations que l'on peut apprécier la part relative de l'effort public, de la philanthropie et de la rentabilité. Or il semble que si chaque opération citée repose sur un important financement public, la masse globale des fonds dépensés de cette façon par l'Etat fédéral reste très modeste.

Le nombre de constructions neuves et de transactions annuelles se compte en millions, le nombre de logements mis à la disposition des défavorisés par ces procédures ne sont que des milliers<sup>54</sup>.

---

<sup>53</sup> Le Président Clinton, au cours d'un de ses discours lors de la campagne pour sa réélection, a cité la « Shore Bank » en exemple, en développant l'idée qu'il convenait de faire au niveau de l'Union ce que faisait cette dernière au niveau de son quartier.

<sup>54</sup> Cf. notamment James E. WALLACE, « Financing affordable housing in the United States », HPD vol 6 Issue 4.

Nombre de logements<sup>55</sup> construits en moyenne annuelle en « secteur aidé » entre 1992 et 1994

| Nature du programme                                  | Total  | % « nonprofit » |
|--|--------|-----------------|
| • Logements locatifs publics « Public Housing »      | 5000   | 100             |
| • Secteur privé locatif                              |        |                 |
| Section 202 (personnes âgées et handicapées)         | 7 300  | 100             |
| Section 515 (logement rural)                         | 14 900 | 5               |
| Home Program   | 8 300  | nd              |
| Low Income Housing Tax Credit                        | 44 400 | 27              |
| • Accession  |        |                 |
| Accession en zone urbaine : « Nehemiah » et « Home » | 7 000* | 100             |
| Propriétaire occupant en zone rurale (section 502)   | 25 700 | 3               |

Les opérations exemplaires qui reposent sur un pourcentage élevé d'aide ne peuvent être reproduites à grande échelle. L'étude des « Awards » de « FannieMae Foundation » confirme ce diagnostic. L'examen des plans de financements des 46 projets, retenus au titre de l'exercice 1995, fait apparaître un certain nombre de traits communs :

- durant la phase de conception et de réalisation, les fonds mobilisés sont quasi gratuits ;
- les financements permanents font apparaître un niveau d'aide considérable, que ce soit au travers des subventions, des réductions de taux ou l'octroi de différé. Les organisations « nonprofit » qui montent et réalisent ces opérations font preuve d'une grande capacité à mobiliser les fonds de toute nature. Les principaux donateurs sont le gouvernement fédéral, les fondations et les collectivités locales. Les fonds fédéraux sont, en réalité, distribués par le canal des collectivités locales, au niveau des « communities », mais leur attribution répond à des programmes assez précis, définis par le Congrès. Les programmes locatifs utilisent, également, massivement les avantages fiscaux accordés dans le cadre du « Low Income Housing Tax Credit », ce qui leur permet d'accroître la collecte des fonds auprès des investisseurs privés.

La présentation des opérations finalistes dans un document « FannieMae » souligne en définitive le rôle de collecteur de fonds des associations, dont c'est une des vocations essentielles. Cette collecte massive d'aide peut atteindre en valeur actuelle 40 à 50 % du coût d'opération, voire 80 % en secteur locatif. L'auteur de la présentation précise d'ailleurs que

<sup>55</sup> Ces chiffres sont probablement surévalués du fait des doubles comptes ; en outre les chiffres concernant « Home » et « Nehemiah » semblent concerner la totalité de la durée de ces programmes.

l'examen des projets confirme l'idée que « you're not just buying a house, you're buying into a community »<sup>56</sup>.

Plan de financement de trois opérations assez représentatives des opérations primées par FannieMae Foundation

*Opération 1: Construction de 18 logements à Chicago pour l'accèsion de ménages de la minorité mexicaine.*

| <u>Phase de réalisation (5 ans)</u>             | Montant en \$ | Aide associée en VA |
|---|---------------|---------------------|
| Subvention remboursable Coll. locale            | 169 635       |                     |
| Prêt court terme à 0 %                          | 1 950 800     | 389 527             |
| <u>Financements consolidés</u>                  |               |                     |
| Fonds propres des accédants                     | 106 980       | -                   |
| Prêt à 0 % de la collectivité locale sur 30 ans | 360 000       | 231 682             |
| Prêt au taux du marché (7,5 %) sur 30 ans       | 1 653 455     |                     |
| Coût total                                      | 2 120 435     | 621 209 (30 %)      |

NB: l'aide sur cette opération est particulièrement faible au regard des standards moyens.

*Opération 2 : Construction de 6 logements à Bentonville (Arkansas) pour l'accèsion de ménages en grandes difficultés.*

|   | Montant en \$ | Aide associée en VA |
|---|---------------|---------------------|
| Prestation en nature des accédants (sweat equity) | 32 745        | -                   |
| Dons et subventions                               | 59 384        | 59 384              |
| Prêt à 2 % sur 33 ans (RHS programme 502)         | 148 720       | 73 346              |
| Prêt à 6,75 % sur 33 ans.                         | 83 535        | -                   |
| Coût total de développement                       | 324 384       | 132 730 (41 %).     |

NB : malgré des apports en nature considérables des ménages, seule une aide proche de 40 % permet la réalisation.

*Opération 3 : Construction de 65 logements à Santa Maria Californie pour la location de ménages en grandes difficultés*

| <u>Phase de réalisation (3 ans)</u>  | Montant en \$ | Aide en VA   |
|--------------------------------------|---------------|--------------|
| Subventions remboursables            | 493 000       | Pour mémoire |
| Prêt construction (taux non précisé) | 7 105 000     | Pour mémoire |

<sup>56</sup> Maxwell Awards of Excellence Program - Round Eight - Fannie Mae Fondation -1996 - 133 pages.

| <i>Financements consolidés</i>   |           |                  |
|----------------------------------|-----------|------------------|
| Subvention "privés" diverss      | 313 000   | 313 000          |
| Subvention collectivités locales | 275 000   | 275 000          |
| Subvention "federal program RHS" | 3 470 000 | 3470 000         |
| Prêt à 1 % sur 33 ans            | 3 540 000 | 2 150 037        |
| Coût total                       | 7 598 000 | 6 208 037 (82 %) |

NB: le montant de l'aide directe s'explique à la fois par les très faibles capacités contributives des ménages et l'absence de système d'aide à la personne pour les accédants.

## 26 L'efficacité de l'intervention des associations

La puissance du lobbying des associations a pour revers le fait que l'efficacité de leur intervention est souvent mise en doute<sup>57</sup>.

– Une première critique porte sur le volume de leur intervention. L'exemple des plans de financement examinés plus haut montre qu'une limite évidente provient de la contrainte financière. Quels que soient les opérateurs, le logement des démunis est exigeant en fonds publics ou hors marché. La contraction des aides budgétaires fédérales depuis 1981 s'est traduite par une légère diversification des ressources, mais a pesé sur le volume global des interventions. Pour ce qui concerne plus précisément le secteur de la revitalisation urbaine, entre 1960 et 1990, 13 % des opérations de logements ayant bénéficié de fonds fédéraux ont été réalisées par, ou avec la participation des « nonprofit », soit 736 000 logements. Pour 1990, ce chiffre s'élèverait à 23 000 logements soit :

- 7 300 au titre de la section 202, c'est à dire aide à la construction ou à la réhabilitation lourde,
- 11 000 au titre du programme « CDBG / Community Development Block Grant » pour la réhabilitation légère.

Cette critique est rejetée par les « nonprofit » qui n'ont pas les mêmes critères d'évaluation : ils apprécient leurs résultats en termes d'impact sur la communauté, difficilement mesurables, et non en termes directement quantitatifs.

<sup>57</sup> Cf. Christopher WALKER.

- Leur mode d'organisation serait porteur de risques très lourds : leur effectif et leur ancrage communautaire leur interdisent de diversifier les risques, en les répartissant entre de multiples opérations ou entre plusieurs zones géographiques. Le lien très fort entre association, communauté et voisinage explique cette spécialisation géographique des activités des associations.
- La faiblesse de leurs moyens financiers pèse sur la compétence technique de leurs collaborateurs.
- Leur sous-capitalisation compromettrait la qualité de l'investissement consacré à l'étude préalable des projets.

Sur ces deux derniers aspects, les centres de ressources qui sont apparus depuis 1981, constituent une réponse qui apporte aux associations et notamment aux CDC un appui et une légitimation technique.

- Une critique plus sévère porte sur le coût de fonctionnement et singulièrement sur le coût « administratif » des circuits de financement dédiés aux associations : le coût des démarches nécessaires pour bénéficier d'un financement « Low Income Housing Tax Credits » s'élèverait à 20 ou 30 % des sommes perçues.<sup>58</sup>

### **3 LA NECESSAIRE CLARIFICATION DES ROLES**

#### **31 Une situation de départ différente**

##### *Une inégalité plus criante*

Une première observation tient à la nature des problèmes de logement traités : l'état dans lequel sont certains quartiers qualifiés de déshérités aux Etats-Unis n'a probablement pas d'équivalent en France. Les opérations de requalification de logements, citées comme exemplaires, le démontrent : beaucoup tendent à requalifier des immeubles qui se trouvent dans

---

<sup>58</sup> Cf. Christopher WALKER



un état de dégradation rare dans notre pays. De la même façon, la ségrégation géographique est beaucoup plus accusée qu'en France.

### *Communauté et quartier*

Si tout le monde s'accorde pour traiter les problèmes des « exclus » au niveau le plus proche du terrain, la réalité communautaire est profondément étrangère et même contradictoire avec la tradition française ; il nous est difficile de concevoir un cadre géographique d'intervention qui ne soit pas légitimé par un cadre électoral ou strictement administratif.

### **32 Une légitimité différente**

En matière d'aide sociale en France, la légitimité de l'Etat, et des pouvoirs publics au sens large, précède et continue de prévaloir sur celle des associations. Aux Etats-Unis, dans le cadre de la « community », ce sont les « nonprofit » et les bénévoles qui sont légitimes pour intervenir en faveur de leurs concitoyens ou de leurs quartiers et qui ont le plus d'ancienneté.

L'intervention publique, de niveau fédéral ou local, ne fait que leur apporter un soutien financier, mais elle ne définit pas leur domaine, ni leurs modalités d'action. En revanche, et il faut voir là l'influence du lobbying associatif, qui conditionne son aide à l'intervention des associations. La situation est directement inverse de celle qui prévaut en France : devant la difficulté de la tâche, la tendance est de demander aux associations de prendre le relais d'intervenants traditionnels (Etat, collectivités locales, organismes d'HLM, etc), là où ces derniers se montrent défaillants. Elles sont de plus en plus sollicitées par l'Etat pour intervenir là où celui-ci se révèle sans prise. Légitime mais impuissant, l'Etat se tourne vers le secteur associatif, quand il ne le suscite pas. Toute la question est de savoir si l'Etat restant légitime, il peut s'appuyer avec efficacité sur le secteur associatif pour la mise en oeuvre de la politique dont il définit les règles du jeu.

### **33 Des opérations exemplaires**

Comme en France, dès lors qu'il s'agit d'opérations conduites avec des associations en faveur des plus démunis, les conclusions s'expriment souvent dans le registre du témoignage. Réussite et échec relèvent plus d'une façon de prendre le problème et de s'y impliquer que d'un montage juridique ou financier innovant.

L'exigence même d'une intervention proche du terrain, au ras du sol, « at grass roots level », exclut les formalisations généralisantes et les modèles transposables.

C'est ce qui explique la place des études de cas dans cette partie de l'étude.

### **34 La distinction des rôles**

Une difficulté majeure provient en France de ce que les associations, très impliquées dans l'action sociale, manquent parfois de compétence technique dans le domaine du logement et surtout n'offrent pas les garanties financières qui peuvent rassurer les prêteurs ou les bailleurs.

C'est probablement là que réside le principal enseignement de la pratique américaine : il ne faut demander aux associations que ce qui relève de leur compétence.

Les problèmes de logement des démunis et des catégories spécifiques ne sont qu'un des multiples obstacles auxquels ils se heurtent. L'exclusion résulte d'une multitude de caractéristiques qui touchent aux conditions de logement, mais aussi au chômage ou à la faiblesse des revenus, à l'absence de formation, à la discrimination sociale ou ethnique, aux problèmes de santé et à la rupture des liens familiaux. Pour connaître un minimum de réussite, les réponses doivent embrasser l'ensemble de ces aspects : seules les associations peuvent avoir cette approche globale, car elles sont généralistes.

Mais cette force est aussi leur faiblesse ; la contrepartie de leur caractère généraliste, qui découle de leur objectif social, c'est leur absence de compétence spécialisée dans certains domaines et leur fragilité financière.

L'expérience américaine qui consiste, pour des opérations initiées, légitimées et contrôlées par des associations à confier à des entreprises, dont la logique est celle du marché, tout ce qui relève de la gestion technique et financière, semble sage et efficace.

## Annexe

### La fiscalité applicable au logement <sup>59</sup>

---

#### *Structure générale*

La fiscalité aux Etats-Unis résulte du cumul des taxations votées à chaque niveau de compétence territoriale. Ainsi, le taux global de l'impôt sur le revenu résulte de l'addition des taux votés suivants :

- fédéral, uniforme pour tout le pays ;
- propres à chaque Etat ;
- propres à chaque ville ayant une administration autonome.

La pression fiscale diffère donc selon les lieux et ceci dans de vastes proportions. Le poids considérable, mais variable de la fiscalité locale, joue d'ailleurs un rôle important dans les choix de domiciliation des agents économiques.

#### *Généralité sur la fiscalité des particuliers*

Le montant de l'impôt sur le revenu au niveau fédéral s'obtient de la façon suivante :

1° Détermination du revenu brut ajusté (« adjusted gross income »), qui est le cumul des revenus bruts, après déduction pour certaines catégories de revenus dits passifs, comme les revenus fonciers, des dépenses qui leur sont directement liées (cf. infra) ;

2° Déduction des charges réelles<sup>60</sup>, telles que cotisations d'assurance maladie, dons aux institutions charitables, intérêts des emprunts contractés pour l'achat de la résidence principale et de la résidence secondaire, etc. Ce montant est plafonné ;

---

<sup>59</sup> Sources :

a) « La fiscalité aux USA » Janvier 1996, Cabinet Constantin & Co, document ronéotypé de 35 p.

b) Low-Income Housing Tax Credits , <http://www.housingfinance.com/features01/lithc.facts.html>

<sup>60</sup> A ces charges réelles s'ajoute un abattement forfaitaire pour frais divers à hauteur pour 1996 de 6 700 dollars pour les couples déposant une déclaration conjointe, de 4 000 dollars pour les célibataires et 3 350 dollars pour les couples mariés déposant des déclarations séparées.

3° Déduction d'un abattement personnel, de 2 550 dollars pour 1996. Les enfants et autres personnes à charge n'ouvrent droit à un abattement que sous certaines conditions, en particulier de revenus. Il n'y a pas à proprement parler de quotient familial.

Le revenu net ainsi déterminé est égal au revenu net imposable. Le barème de l'impôt progressif comprend quatre tranches: 15 %, 28 %, 31 % et 36 %. Une surtaxe de 10 % frappe enfin les hauts revenus, ce qui porte le taux marginal le plus élevé à 39,6 %.

D'une manière générale, en cas de déficits fiscaux, ces derniers peuvent être reportés sur les résultats taxables des trois années passées (carry-back) et des quinze années à venir (« forward »). Il existe dans la réalité de nombreux correctifs à cette règle (cf. infra déficit foncier en particulier) qui visent principalement à ne prendre en compte que les résultats d'exploitation et à éliminer tous les éléments exceptionnels.

A l'impôt fédéral, s'ajoutent les impôts locaux.

### ***La déduction des intérêts: une aide massive à l'endettement immobilier***

Le droit de déduction des intérêts des emprunts hypothécaires, jusqu'à deux résidences, dans la limite d'un plafond de 1 million de dollars, a un coût élevé pour le budget fédéral, estimé à 50 milliards de dollars en 1995.

### ***Une quasi non-imposition des plus-values sur les résidences principales***

En cas de cession, les fonds perçus sont exonérés de toute imposition au titre des plus-values en cas de réinvestissement dans un délai de deux ans des fonds dans une habitation de valeur supérieure (y compris travaux) à celle qui a été cédée.

Lorsque les plus-values sont taxables, elles le sont au taux forfaitaire de 28 % sans abattement.

### ***Régime général d'imposition des revenus fonciers***

Les revenus des immeubles sont taxables de la même manière pour les sociétés et pour les particuliers. Les charges relatives aux immeubles sont déductibles, à l'exception des travaux d'amélioration ou de

construction qui constituent des immobilisations amortissables. Le taux d'amortissement est variable en fonction des biens <sup>61</sup>.

Les déficits fonciers ne sont pas imputables sur le revenu global en général. Ils ne le sont que dans la limite où ils correspondent à une gestion locative personnelle du contribuable <sup>62</sup> et dans la limite d'un plafond annuel de 25 000 dollars, si le revenu global du contribuable n'excède pas 100 000 dollars. Au-delà le plafond annuel de déduction se réduit progressivement.

En revanche, les déficits fonciers sont reportables sur les revenus « passifs » ultérieurs.

---

<sup>61</sup> La durée normale pour les immeubles résidentiels est de 27,5 ans et l'amortissement ne peut être que linéaire (taux de 3,64 %). Pour les immeubles industriels, la durée d'amortissement est de 7 ans, avec un amortissement dégressif avec coefficient de 200 %. Pour les autres immeubles non résidentiels, la durée d'amortissement est de 31,5 ans sauf si leur durée de vie est inférieure. Les immeubles mis en service après le 13 mai 1993 sont amortis sur 39 ans, selon la méthode linéaire.

<sup>62</sup> S'il consacre personnellement au moins 750 heures par an à la gestion des biens, soit plus de 60 heures par mois ce qui est considérable. Cela équivaut à retenir comme critère d'imputation ou non la distinction entre propriétaire professionnel ou non.

## Annexe

### **Le « servicing » ou la gestion des prêts Le cas de PNC Mortgage**

---

L'activité de prêt hypothécaire est étroitement cloisonnée, chaque phase de la vie du prêt étant prise en charge par un intervenant distinct.

- La vente et l'octroi du crédit par les « originators », en amont desquels peuvent parfois intervenir des courtiers, les « brokers », rémunérés à la commission, qui orientent les prospects chez « l'originator » qui présente l'offre la plus attractive.
- La gestion des crédits, c'est-à-dire pour l'essentiel le recouvrement des remboursements est le fait des « servicers ». Celui-ci est, dans la majorité des cas, distinct de l'« originator », qui a vendu et signé le contrat de prêt à l'emprunteur.
- L'achat et l'émission sur le marché de créances garanties par les agences de titrisation.
- Le portage financier de la créance.

Au total, on distingue quatre fonctions distinctes.

En France, le prêteur assume, en général, l'ensemble des tâches liées à la vie du prêt et conserve les créances dans son bilan. Aux Etats-Unis, la fonction de gestion apparaît à la fois comme la plus délicate mais aussi comme la plus profitable, à la condition de faire preuve d'une grande technicité et de traiter des volumes suffisants. C'est ce qui explique l'intervention de nouveaux acteurs comme GMAC (General Motors Acceptance Corporation), qui a acquis en moins de deux ans pour 19 milliards de dollars de créances auprès des banques hypothécaires.

#### ***La gestion des prêts***

L'acheteur ou le détenteur de créances hypothécaires, dans la plupart des cas, achètera son titre à un « originator ». Le vendeur peut être aussi une banque. « L'originator » reçoit dans tous les cas de figure une rémunération (« fee ou premium ») variable en fonction du type de prêt, des anticipations sur la durée de vie des prêts, du volume, des anticipations sur la vente d'autres produits. Cette rémunération est comprise entre 75 et 110 points de base.

La rémunération du gestionnaire, versée par l'investisseur, est égale à une fraction des sommes gérées à condition que les échéances soient effectivement collectées. Le gestionnaire reverse d'ailleurs les sommes recueillies à l'investisseur une fois déduite sa commission qui se situe entre 2/800 et 4/800 du capital restant dû (outstanding balance of the loan)<sup>63</sup>. Ce taux varie également en fonction de la nature des prêts. Les frais de gestion d'un prêt à taux variable se situeront aux alentours de 50 points de base contre 25 points de base en moyenne pour un prêt à taux fixe (soit 175 dollars pour un prêt moyen de 72.000 dollars en 1993). Mais les coûts sont fortement dégressifs en fonction des quantités gérées. Le coût moyen de 175 dollars correspond au cas d'un portefeuille cédé de 1 milliard de dollars. Pour 2 ou 3 milliards, le coût moyen tombe à 75 dollars. De telles économies d'échelle poussent à une forte concentration des acteurs.

En contrepartie, le « servicer » assure les missions suivantes :

- le contrôle du dossier, ce qui est un des premiers tests de sa qualité ;
- la notification par lettre et contact téléphonique des mensualités, en particulier de la première qui exige une action directe pour bien faire comprendre aux emprunteurs combien il est important de payer chaque mois les sommes dues ;
- les paiements des échéances, qui se font en général par chèque après envoi d'une facture mensuelle, ce qui permet au gestionnaire de se rappeler au bon souvenir de ses emprunteurs. Le découpage en centre de profit conduit la plupart des établissements à sous-traiter l'enregistrement des chèques à une société filiale (lock box) pour ne garder que la charge des relations avec la clientèle ;
- les courriers de relance, en cas de modification des montants consignés (cf. infra) ou de retard de paiement.

A noter que la rémunération, calculée sur la base du capital restant dû, conduit à ce que toutes choses égales par ailleurs, cette dernière se réduise dans le temps. En période d'inflation, alors que les charges croissent avec la dérive des prix, le métier de « servicer » est donc difficilement rentable. Autre facteur de risque pour le « servicer », les remboursements anticipés qui lui font perdre toutes les commissions de gestion sur les prêts qu'il avait achetés. A l'inverse, le « FLOAT », ou décalage de trésorerie, entre la date de réception des échéances par les emprunteurs et celle où le « servicer » reverse au détenteur du

---

<sup>63</sup> En cas de rupture du contrat de mandat de gestion par l'investisseur, ce dernier doit verser une pénalité de compensation de 1 à 2 % du montant des encours concernés.

portefeuille (délai qui peut atteindre six semaines) permet de dégager des profits financiers importants sur le placement de la trésorerie.

La rémunération du « servicer » comprend aussi les recettes générées par la gestion des prêts : ceci inclut les intérêts de retard <sup>64</sup>, les frais de saisie, les frais liés à la reprise en gestion des prêts après une période de défaut, les commissions sur assurance pour accédants, les frais sur chèques impayés, et enfin les ventes de produits annexes à la clientèle comme par exemple les contrats d'assurance automobile, etc. En moyenne, le gestionnaire estime les recettes sur produits supplémentaires entre 50 dollars et 100 dollars par prêt.

Une autre composante importante de la rentabilité est le produit des placements des fonds consignés en vue du paiement des taxes foncières et des frais d'assurance. La plupart des prêteurs exigent, en effet, des emprunteurs qu'ils versent avec leur mensualité un douzième de ces frais. De plus, le « servicer » a la possibilité de demander le versement de deux mois de caution. Une telle exigence s'explique :

- par le souci de réduire le contentieux, les taxes et assurances représentent en effet un montant non négligeable (204 dollars pour une mensualité de 957 dollars, soit plus de 20 %);
- les privilèges exorbitants reconnus à l'Etat en cas de non-paiement des taxes. Pour éviter une saisie-vente par les pouvoirs publics, certains prêteurs, lorsque l'emprunteur ne remplit pas ses obligations, vont jusqu'à avancer les sommes correspondant à ces taxes et frais.

Un débat existe cependant autour de la question de l'affectation des produits financiers associés. Les banques arguent que ces produits permettent une réduction proportionnelle du taux des prêts et bénéficient en définitive aux clients. Quelques Etats ont cependant décrété que les fonds consignés devaient être rémunérés au profit des clients. Les taux pratiqués s'échelonnent entre 2 et 4 %, les taux les plus élevés pouvant atteindre 5,5 %. Les Caisses d'Epargne, plutôt que de rémunérer les fonds, ont préféré renoncer à la consignation. En tout état de cause, l'intérêt d'une rémunération pour les emprunteurs a été fortement réduit depuis que les produits sont taxés au titre de l'impôt sur les revenus.

Au total, les plus performants des « servicers » dégagent des marges brutes considérables (jusqu'à 50 % de la commission).

---

<sup>64</sup> Pour PNC, 17 % des envois de chèque ont plus de 15 jours de retard, ce qui semble être proche de la norme nationale.



***Les tâches accomplies par le « servicer »: la professionnalisation***

La généralisation du recours à la titrisation et à la fonction de « servicer » s'est accompagnée d'un développement de l'offre considérable dans un climat très concurrentiel qui pousse à la professionnalisation. Les sociétés ont développé des structures en plateau où sont regroupées plusieurs centaines de gestionnaires de dossiers qui utilisent des moyens téléphoniques et informatiques très perfectionnés. Un portefeuille de 500.000 prêts génère ainsi en moyenne :

- 140 000 appels par mois sur tous les sujets, dont 1/3 est traité par messagerie automatique, et 2/3 par traitement par opérateur. La société met un numéro vert à la disposition de sa clientèle ;
- 80 000 appels pour défaillance par mois. Sur ces appels, un tiers reste sans réponse, un tiers trouve un répondeur, enfin seul le dernier tiers permet un contact direct (durée moyenne de 6 minutes, soit 60 cents). Le système informatique de téléphonie (système expert) permet une détection automatique et ne connecte l'appelé avec une opératrice qu'une fois une présence identifiée. Dans tous les autres cas, le traitement est entièrement automatique y compris l'enregistrement d'un message standard sur le répondeur de l'appelé.

***Les charges du « servicer »***

Le « servicer » supporte quatre types de coûts principaux :

- les frais de fonctionnement (personnel et installation) ;
- le coût d'amortissement des portefeuilles acquis et gérés ;
- la rémunération de ses fonds propres ;
- les pertes en capital liées aux saisies et aux allègements consentis. Comme en France, le « servicer » constate un taux de défaut de 3 à 4 %. 1 % de dossiers débouchent sur une saisie. Sur ce dernier point, les statistiques du « servicer » rencontré font état de ce que sur 130 dossiers en difficulté, 100 trouvent une solution après un accord de rééchelonnement ou d'allègement du passif, 30 s'achèvent par une saisie.

La perte moyenne par saisie est estimée à 20 % de la valeur du gage.

Le tableau ci-après permet de préciser pour un « servicer » qui gère environ 500.000 prêts, les ordres de grandeur correspondants :

| Tableau   | En millions de dollars |
|---|------------------------|
| Produits financiers                                   | 42                     |
| Commission de gestion                                 | 120                    |
| Intérêts perçus consécutifs à des retards de paiement | 11                     |
| Autres revenus accessoires                            | 5                      |
| Total des ressources                                  | 178                    |
| Frais de fonctionnement                               | 38                     |
| Pertes sur saisie et coût des allègements             | 10                     |
| Amortissement de la valeur du portefeuille en gestion | 52                     |
| Rémunération de fonds propres                         | 40                     |
| Total des dépenses                                    | 140                    |
| Profit net  | 38                     |