

...la proposition de loi pour un

ACCÈS PLUS JUSTE, PLUS SIMPLE ET PLUS TRANSPARENT AU MARCHÉ DE L'ASSURANCE EMPRUNTEUR

Alors que le marché de l'assurance emprunteur est désormais ouvert à la concurrence entraînant une diminution substantielle des prix pour les emprunteurs sans baisse des garanties, la commission des affaires économiques est saisie d'une proposition de loi instituant un dispositif de résiliation à tout moment. Elle a choisi de ne pas adopter ce dispositif, car il n'aurait pas créé de nouvelles économies, mais aurait pénalisé durement les publics âgés et fragiles. Derrière son apparent bon sens, la proposition de loi soumise à l'examen des sénateurs présentait en réalité bien plus de risques que d'avantages.

Afin de replacer l'humain et la solidarité au centre du dispositif et de permettre aux emprunteurs présentant une pathologie de santé de conduire leurs projets de vie, elle a par ailleurs supprimé le questionnaire médical pour les prêts immobiliers de moins de 200 000 euros et dont le terme est prévu avant le 65^e anniversaire de l'emprunteur.

Réunie le mercredi 19 janvier, la commission a préféré en conséquence conserver le droit de résiliation actuel tout en renforçant fortement les obligations d'information incombant aux prêteurs et aux assureurs et en simplifiant la procédure de résiliation, au profit de tous les assurés.

1. LA CONCURRENCE SUR LE MARCHÉ DE L'ASSURANCE EMPRUNTEUR FONCTIONNE DE FAÇON SATISFAISANTE, LES PRIX AYANT BAISSÉ DE 20 À 40 % SANS BAISSÉ DES GARANTIES

L'assurance emprunteur, qui vise à couvrir une personne physique contre le risque d'insolvabilité qui pourrait subvenir d'événements comme le décès, une invalidité ou une perte d'emploi, représente un marché d'environ 7 milliards d'euros par an. Ses principaux acteurs sont les bancassureurs « historiques » ainsi que, depuis 2010, des assureurs dits « alternatifs ».

Depuis 2010 en effet, trois lois sont intervenues pour ouvrir à la concurrence le marché de l'assurance emprunteur en permettant aux emprunteurs de résilier-substituer leur contrat :

- la loi « Lagarde » de 2010 a permis de choisir, au moment de la souscription du prêt, une autre assurance emprunteur que celle proposée par le banquier ;
- la loi « Hamon » de 2014 a autorisé le changement d'assurance emprunteur à n'importe quel moment durant la première année du prêt ;
- l'amendement du sénateur Martial Bourquin, adopté en 2017, autorise les emprunteurs, au-delà de la première année du prêt, à résilier leur assurance emprunteur chaque année, pourvu que cela soit dans les deux mois qui précèdent la date d'échéance du contrat.

L'action du législateur s'est traduite, en quelques années, par une forte baisse des prix, sans diminution de la qualité des garanties, sur un marché connu pour offrir de confortables marges aux acteurs de l'assurance. L'arrivée d'acteurs alternatifs, qui proposent des contrats davantage individualisés que les bancassureurs, c'est-à-dire dont la tarification est adaptée précisément au profil de risque du client, a permis de diminuer le tarif moyen pour ces profils et a poussé les acteurs historiques du marché à s'aligner sur ces nouveaux concurrents pour ne pas perdre leur clientèle. Ils ont par ailleurs, eux aussi, développé de plus en plus les contrats individualisés.

Il est donc indéniable que la concurrence fonctionne sur ce marché, ainsi qu'en atteste le bilan qu'en a tiré le Comité consultatif du secteur financier en 2020.

Un marché de l'assurance emprunteur qui représente chaque année



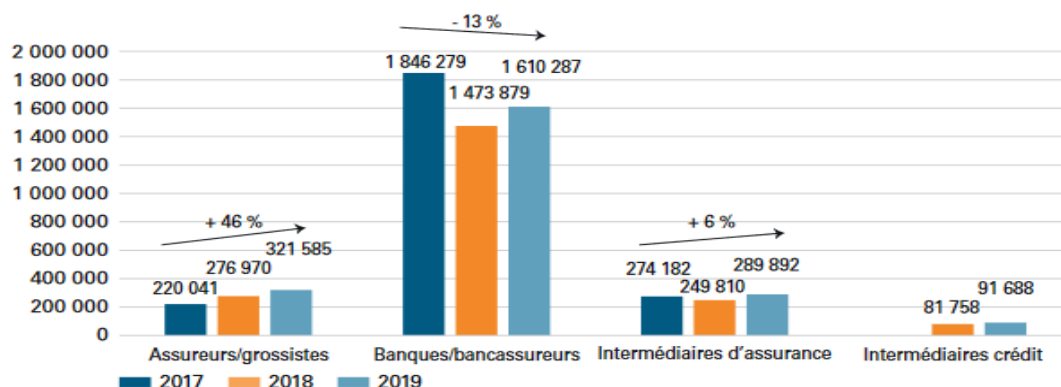
Une baisse des tarifs qui atteint jusqu'à



Une production de contrats alternatifs qui représente désormais



Un autre indice de la bataille concurrentielle que se livrent les acteurs du marché depuis plusieurs années réside dans la baisse du nombre de souscriptions chez les bancassureurs et l'augmentation chez les assureurs-grossistes et les intermédiaires d'assurance.



Source : CCSF, rapport 2020, bilan de l'assurance emprunteur (p. 21).

Pour autant, il est exact que certains « irritants » demeurent à la marge, qui complexifient inutilement la démarche de résiliation-substitution et dont sont prioritairement victimes les profils peu familiers de leurs droits ou subissant un rapport de force défavorable avec le prêteur (absence de réponse du prêteur, imprécisions quant aux documents manquants lorsqu'il refuse la substitution, maintien du prélèvement des cotisations de l'ancien contrat tant que l'avenant au contrat n'est pas retourné signé, etc.).

Ce constat n'est pas nouveau, le Sénat ayant adopté à l'unanimité le 23 octobre 2019 une proposition de loi permettant de mettre fin aux pratiques dilatoires rarement mais encore trop souvent constatées. Ses dispositions avaient par ailleurs été reprises par les sénateurs et les députés lors de l'adoption du projet de loi « ASAP », avant d'être censurées par le Conseil constitutionnel pour cavalier législatif.

2. ROMPRE LE BON ÉQUILIBRE ATTEINT EST CONTRE-PRODUCTIF, PUISQU'IL PÉNALISERAIT DUREMENT LES PUBLICS SENIORS ET FRAGILES SANS CRÉER DE NOUVELLES ÉCONOMIES POUR LES PROFILS PEU RISQUÉS

A. L'ÉQUILIBRE ATTEINT EST SATISFAISANT, MAIS ENTRAÎNE DÉJÀ UNE HAUSSE DES TARIFS POUR LES SENIORS ET LES PUBLICS VULNÉRABLES

La proposition de loi examinée par la commission des affaires économiques comporte deux titres, dont le premier a essentiellement pour ambition de permettre la résiliation à tout moment du contrat d'assurance emprunteur. Les députés et le Gouvernement considèrent en effet qu'ainsi, les quelques consommateurs qui font encore face à des difficultés de résiliation seront davantage en mesure de bénéficier des gains de pouvoir d'achat auxquels une substitution d'assurance permet de prétendre. **Le Gouvernement disait l'exact inverse il y a un an**, lors de l'examen de la loi « ASAP », rejoignant alors la position du Sénat.

Sans être particulièrement attachés au maintien d'une période de deux mois, les sénateurs considèrent que **les bénéfiques d'une telle mesure sont très hypothétiques, si ce n'est quasi nuls, tandis que ses risques sont bien réels et déjà démontrés** pour les seniors et les publics vulnérables.

Si l'ouverture à la concurrence s'est en effet jusqu'à présent traduite par un début de démutualisation, **elle a également entraîné une hausse des tarifs de 33 % pour les personnes de plus de 55 ans**. Il s'agit d'un signe tangible de démutualisation, ainsi que le note le CCSF dans son rapport : les acteurs historiques perdant progressivement leurs clients « sans risque », le risque moyen de leur portefeuille augmente, ce qui les conduit à augmenter les tarifs pour les personnes « à risque », c'est-à-dire précisément celles qui peinent à bénéficier de la mise en concurrence, leur profil n'intéressant que peu les assureurs alternatifs. Autrement dit, **le principe selon lequel les emprunteurs sans risque paient un peu plus pour que les emprunteurs à risque aient, eux aussi, accès à la propriété, est progressivement mis à mal**.



Or tout porte à croire, indépendamment de toute considération morale, que les tarifs continueront d'augmenter non seulement pour les seniors, mais pour tout emprunteur dont le prêteur sait qu'il n'intéresse pas la concurrence, afin de conserver leurs marges.

B. LA RÉSILIATION À TOUT MOMENT, CONTRAIREMENT AUX PRÉCÉDENTES RÉFORMES, N'APPORTERA PAS DE GAIN DE POUVOIR D'ACHAT SUPPLÉMENTAIRE

Le « jeu pourrait en valoir la chandelle » si la mesure permettait de nouveaux gains de pouvoir d'achat, substantiels, pour une plus grande partie des emprunteurs. Mais, à nouveau, cette mesure ne le permettra pas, pour les raisons suivantes :

- premièrement, depuis plusieurs années que la concurrence existe sur ce marché, **une partie importante des emprunteurs souhaitant résilier leur contrat l'ont fait**. La véritable mise en concurrence a eu lieu lorsque les emprunteurs ont reçu le droit de résilier durant chacune des années du prêt ;

- il est très peu probable que pour ceux qui ne l'ont pas encore fait, ce soit en raison de la période de deux mois à respecter (*cf. supra*), tant les blocages restent – heureusement – marginaux par rapport au nombre de contrats en cours. L'explication réside bien plutôt dans le fait qu'ils ne souhaitent pas le faire, qu'ils ignorent qu'ils en ont le droit depuis quatre ans, ou que leur prêteur leur a proposé une contre-offre satisfaisante ;

- les profils qui ont le plus à gagner de la mise en concurrence sont les profils peu risqués, souvent **jeunes et cadres** : par conséquent, **ce ne sont pas ces profils qui sont victimes des manœuvres dilatoires de certains prêteurs**. D'une part, ils sont souvent les mieux informés de leur droit et, notamment, du fait qu'il existe une contrainte calendaire à respecter. Ils sont également les moins découragés par la nécessité d'engager des

démarches commerciales. D'autre part, **leur insatisfaction vis-à-vis du prêteur coûterait plus cher à la banque**, qui risquerait de perdre un client attractif et tous les à-côtés (autres membres du couple ou de la famille, conseils financiers, etc.).

En réalité, la mesure aurait pour seule conséquence non pas de créer un nouveau droit, mais d'augmenter la probabilité de survenance d'une résiliation, notamment en **créant un nouveau marché prospère pour le démarchage téléphonique**, autre sujet de préoccupation pour les sénateurs.

C. LES GAINS DE POUVOIR D'ACHAT MIS EN AVANT DANS LE DÉBAT PUBLIC SONT TRÈS ÉLOIGNÉS DE LA RÉALITÉ

Les potentielles économies pour un emprunteur se chiffraient entre 5 000 et 15 000 euros, est-il souvent avancé dans le débat public. Outre le fait que ces gains, s'ils étaient exacts, pourraient déjà être perçus puisque chacun peut aujourd'hui résilier son contrat une fois par an et qu'ils ne sont donc pas soudainement permis par cette proposition de loi, ils ne recouvrent en réalité que quelques cas très marginaux. Bien souvent, du reste, **ils sont avancés sans aucune explication ni hypothèse sous-jacente** et reflètent avant tout la stratégie commerciale de certains acteurs du marché.

Lorsqu'ils sont explicités, ces chiffres révèlent des **hypothèses maximalistes, rarement rencontrées « sur le terrain »** : par exemple, des prêts de 20 ans arrivant jusqu'à leur terme (alors qu'en moyenne, les prêts se terminent au bout de 8 ans), des couples dont chaque membre s'assure à 100 % (« garantie 200 % »), ce qui est rarement le cas.

D'après les données recueillies par le rapporteur tant auprès des services du ministère de l'économie que du CCSF, les économies moyennes se situeraient plutôt autour de 1 300 euros sur 8 ans, ce qui est non négligeable, mais sans commune mesure avec les données qui cristallisent le débat.

Se félicitant du bon fonctionnement de la concurrence sur ce marché, et constatant la quasi-absence d'impact positif de cette mesure, les sénateurs ont préféré maintenir l'équilibre satisfaisant actuel et ne pas prendre le risque d'une hausse des tarifs pour les personnes fragiles et les seniors.

3. POUR FACILITER LA RÉSILIATION DES ASSURANCES EMPRUNTEUR, LA COMMISSION A CEPENDANT RENFORCÉ DRASTIQUEMENT LES OBLIGATIONS D'INFORMATION ET LES SANCTIONS EN CAS DE MANQUEMENT

Si le marché fonctionne bien, il reste perfectible, raison pour laquelle le Sénat est intervenu deux fois en deux ans (proposition de loi « Bourquin » adoptée à l'unanimité en 2019, puis projet de loi « ASAP » en 2020). D'une part, tous les emprunteurs n'ont pas connaissance de leur droit à résiliation ; d'autre part, si elles restent le fait de quelques prêteurs, des manœuvres visant à complexifier la démarche de résiliation pour les emprunteurs existent effectivement, ce qui contrevient frontalement à l'intention du législateur.

Par conséquent, les sénateurs ont adopté plusieurs mesures qui visent à permettre aux assurés de faire un usage effectif du droit que la loi leur confère. Ils ont ainsi :

- créé une obligation pour les assureurs d'informer leur client, une fois par an, de son droit de résiliation et des modalités d'exercice de ce droit. Il s'agit d'une mesure permettant un renforcement considérable du degré de connaissance de l'emprunteur quant à ses droits actuels ;
- indiqué qu'en cas de refus du prêteur de procéder à la résiliation, sa décision doit comporter l'intégralité des motifs de son refus et mentionner les informations ainsi que les garanties qu'il juge manquantes ;
- enserré dans des délais contraignants l'émission de l'avenant au contrat de prêt en cas d'acceptation de la substitution, afin qu'il soit impossible de continuer à percevoir les cotisations de l'ancien contrat lorsque le nouveau est entré en vigueur ;

- clarifié le droit existant en précisant ce qu'il faut entendre par la notion de date d'échéance. Celle-ci était parfois diversement interprétée par les prêteurs, créant une confusion en la matière préjudiciable à la fluidité de la procédure. Désormais, la date d'échéance sera la date anniversaire de signature de l'offre de prêt, ou, si une autre figure explicitement dans le contrat, cette date. Dans tous les cas, l'assuré aura le choix de la date qu'il préfère retenir ;

- précisé que cette définition harmonisée de la date d'échéance devra être indiquée directement sur la notice, c'est-à-dire sur le document que remet le prêteur à l'emprunteur en début de discussion lorsqu'il lui propose une assurance emprunteur ;

- souhaité que le prêteur rappelle à l'emprunteur, sur chaque document qu'il lui transmet relatif à son prêt, la date de signature de l'offre de prêt.

Par ailleurs, les sénateurs se félicitent que certaines dispositions de la proposition de loi soient des reprises de celles adoptées à l'initiative du Sénat en 2019 et en 2020, comme le renforcement des sanctions administratives en cas de manquement à ces obligations d'information. Par conséquent, ils les ont adoptées en l'état.

4. SUPPRIMER LE QUESTIONNAIRE MÉDICAL POUR FACILITER L'ACCÈS À L'EMPRUNT IMMOBILIER DES PERSONNES MALADES

Les personnes atteintes ou anciennement atteintes de pathologies de santé font aujourd'hui face à d'importantes difficultés – si ce n'est à une impossibilité – pour accéder à l'emprunt immobilier, du fait des surprimes ou exclusions de garanties qui sont exigées de la part des assureurs pour les couvrir. En outre, même lorsque la pathologie n'affecte pas particulièrement l'espérance de vie, comme le diabète ou le cholestérol, les patients rencontrent ces obstacles.

Cette situation est insupportable pour des personnes dont l'achat d'une résidence représente souvent la possibilité de se projeter à moyen terme et de vivre une vie normale en dépit de l'affection. En outre, elle donne l'impression aux patients en rémission ou guéris qu'ils n'en auront jamais vraiment fini avec la pathologie, malgré le long combat qu'ils lui ont livré.

Les sénateurs sont convaincus que la solidarité doit s'appliquer pleinement à ces emprunteurs.

S'il existe aujourd'hui la convention AERAS, supposée permettre de trouver une solution aux emprunteurs qui font face à ces difficultés, force est de constater que son fonctionnement est jugé insuffisant par l'ensemble des associations de patients rencontrées par le rapporteur, et qu'elle ne permet pas la souscription de crédits dans des conditions normales. En outre, le droit à l'oubli, dont le délai est aujourd'hui de dix ans, ne semble pas tenir compte des dernières avancées médicales qui permettraient de le réduire. Du reste, il ne s'applique qu'aux pathologies cancéreuses.

L'article 7 de la proposition de loi est à cet égard décevant, puisqu'il se contente d'inviter les signataires de la convention AERAS à entamer des négociations sur le raccourcissement de ce délai et sur l'intégration de nouvelles pathologies, sous peine de reprise en main par le pouvoir réglementaire.

Les sénateurs, à la suite du rapporteur, ont donc acquis la conviction qu'il était temps que la loi évolue fermement sur ce sujet et remette l'humain au cœur de cette problématique qui engendre nombre de souffrances morales.

Le manque de solidarité et d'inclusion que la situation traduit, ainsi que la rupture d'égalité regrettable qui en résulte, semblent d'autant plus injustifiées que le niveau élevé des marges réalisées en assurance emprunteur donne toute latitude aux assureurs (historiques ou alternatifs) pour cesser ces discriminations et assurer un égal accès à l'emprunt.

Souhaitant placer les assurances face à leurs responsabilités, et alors que le niveau élevé de concurrence sur ce marché permet d'anticiper que les tarifs n'évolueront pas soudainement et de façon massive à la hausse, **les sénateurs ont supprimé le questionnaire médical pour les prêts immobiliers de moins de 200 000 euros et qui arrivent à leur terme avant le 65^e anniversaire de l'emprunteur.**

Il s'agit d'une étape fondamentale et inédite pour mettre en place un système inclusif et solidaire, qui rejette la discrimination dont sont victimes les personnes malades. Il s'agit d'un enjeu fort de société, qui ne saurait être réduit à un traitement comptable et aveugle des situations humaines génératrices de souffrance.

Les deux conditions mises en place par les sénateurs, qui pourront être progressivement levées après examen de la façon dont le marché de l'assurance emprunteur se comporte, visent à :

- éviter le risque d'« anti-sélection », c'est-à-dire le cas d'une personne âgée « à risque » réalisant un emprunt immobilier afin que la réalisation du risque se traduise par le remboursement du prêt par l'assurance, notamment au bénéfice de ses héritiers. Compte tenu de la durée moyenne des prêts au moment de leur émission, environ 20 ans, le bénéfice de cette mesure sera prioritairement réservé aux personnes âgées de moins de 45 ans, présentant en moyenne un risque de santé plus faible que les personnes âgées ;

- éviter une augmentation des tarifs pour les seniors. Les personnes empruntant à un âge supérieur à 45 ans ne devraient en effet pas subir de hausse automatique des prix, puisque la date de fin de remboursement de leur prêt (au-delà de 65 ans) autorisera le prêteur à conserver le questionnaire médical en vue de la tarification du risque.

POUR EN SAVOIR +

- [CCSF, Bilan de l'assurance emprunteur, 2020](#)
- [Dossier législatif de la proposition de loi sénatoriale « Assurance emprunteur », 2019](#)
- [Dossier législatif du projet de loi « ASAP », 2020](#)
- [Site de la convention AERAS](#)



Sophie Primas

Présidente

Sénateur
des Yvelines
(Les Républicains)



Daniel Gremillet

Rapporteur

Sénateur
des Vosges
(Les Républicains)

COMMISSION
DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES

http://www.senat.fr/commission/affaires_economiques/index.html

Téléphone : 01.42.34.23.20

Consulter le dossier législatif :

<http://www.senat.fr/dossier-legislatif/ppl21-225.html>

