

---

# EN TEMPS RÉEL

---

*Association pour le débat et la recherche*

*les cahiers*

**Banques et territoires**

**Kent Hudson**

*Les débats en cours sur le crédit renouvelable et l'éventuelle Loi sur le crédit à la consommation voudraient offrir une réponse adéquate à l'augmentation du surendettement et d'autres formes de « malendettement » en France. Il faut s'en féliciter car la tension sur le marché de l'emploi aggravera ce phénomène qui frappe déjà plus de 700 000 ménages issus de toutes les catégories sociales.*

*Or ces débats manquent le cœur du problème : « l'exclusion financière », dont le crédit renouvelable est un symptôme. Cette exclusion touche prioritairement les petits acteurs économiques de certains territoires et les ménages modestes pour lesquels les banques n'ont pas trouvé les moyens de prêter de façon qui leur semblent sécurisée et rentable. Elle prélude souvent à l'« exclusion sociale ».*

*En Temps Réel se réjouit donc de pouvoir verser au dossier les réflexions de Kent Hudson sur la réponse américaine à « l'exclusion financière » par le Community Reinvestment Act of 1977 (CRA).*

*Depuis plus de 30 ans, cette loi a incité les banques commerciales à produire des crédits d'une valeur de plus de 1 400 milliards de dollars, dont 60% aux petites entreprises dans les territoires ruraux et urbains difficiles. Elle a favorisé un dialogue local sur la performance des banques. Sa méthodologie de supervision fondée sur la transparence et des partenariats avec les structures locales et associations a garanti la rentabilité des crédits, évité les « subprimes » et recapitalisé les territoires.*

*Il s'en faut de beaucoup que cette loi ait résolu les problèmes d'exclusion financière - 17 millions d'Américains sont exclus du système bancaire, et trois fois plus restent « mal bancarisés ». Le CRA n'en a pas moins joué un rôle de réinclusion considérable dans le circuit bancaire de personnes aux revenus modestes ou de territoires délaissés. L'Administration Obama réfléchit d'ailleurs à l'étendre.*

*Kent Hudson en présente les éléments clefs en matière de contrôle administratif, de transparence de l'information et de la participation de la société civile locale. Cela préviendra quelques idées fausses, notamment au regard des subprimes, et offrira des éléments d'évaluation. Mais la stratégie législative suggérée par Kent Hudson – une forme de CRA à la française présentée in fine – servira avant tout, on l'espère, à ouvrir en France un débat sur l'exclusion financière qui n'a été que trop longtemps réservé à des spécialistes.*

*La loi CRA a naturellement répondu au contexte américain : importance des déséquilibres territoriaux, faible concentration du secteur bancaire, une décentralisation « bottom up » du dispositif de contrôle, culture d'information publique et de mesure de résultats, existence d'un tissu associatif dense permettant d'accompagner la mise en place du CRA. Mais cela n'empêche pas qu'on puisse s'en inspirer en France où les déséquilibres territoriaux se creusent, le tissu associatif se structure et la concentration bancaire donne, a contrario, aux banques un fort pouvoir d'initiative en ce domaine. Cela montre en tous les cas que des réponses existent, par les acteurs mêmes du monde bancaire et par le biais de nouveaux partenariats.*

*Tout en faisant connaître le dispositif du CRA, ces réflexions donnent les moyens de comprendre son fonctionnement effectif aux Etats-Unis. Il contribuera ainsi, on l'espère, au débat actuel sur l'innovation bancaire et le développement local en France.*

**Kent Hudson** est Président de KHNET, Inc., une société franco-américaine de conseil aux institutions financières gouvernementales et non gouvernementales. Il est l'auteur de *La bancarisation des nouveaux marchés urbains : l'expérience américaine (Economica, 2004)*

## **SOMMAIRE**

<b>INTRODUCTION</b>	<b>4</b>
<b>HISTORIQUE DU CRA AUX ETATS-UNIS</b>	<b>6</b>
Le CRA au sein d'un dispositif légal en évolution	<b>6</b>
Le fonctionnement du CRA : une innovation en régulation bancaire	<b>8</b>
<b>LES RESULTATS DU CRA AUX ETATS-UNIS</b>	<b>13</b>
<b>RETOUR VERS LES OBJECTIFS ET PRINCIPES DE LA LOI</b>	<b>18</b>
Quatre fausses vérités qui circulent sur le CRA et les subprimes	<b>19</b>
Mieux exploiter l'épargne locale pour promouvoir la croissance locale	<b>22</b>
Instaurer un dialogue local sur la performance des banques	<b>23</b>
<b>LA FRANCE A-T-ELLE BESOIN D'UNE LOI ?</b>	<b>27</b>
Accroître la responsabilité sociale des banques	<b>28</b>
Améliorer la distribution de crédit bancaire sur nos territoires ?	<b>29</b>
Éléments pour un débat en France	<b>32</b>

Il faut beaucoup de témérité pour proposer aujourd'hui aux Français de s'inspirer d'une innovation américaine en matière de régulation des banques. L'expérience du *Community Reinvestment Act* de 1977 (CRA), dont les débats sur l'extension et le renforcement font désormais rage outre atlantique, y invite pourtant.

Depuis plus de 30 ans, les banques commerciales américaines assujetties au CRA ont innové en termes de produits, de systèmes et de méthodes de façon à pouvoir produire plus de 1 400 milliards en investissements et crédits à des entreprises et des particuliers mal couverts par le marché bancaire traditionnel. Elles l'ont fait de manière rentable, sans générer les excès des *subprimes* et du surendettement. Les partenariats qu'elles ont noués avec les associations, entreprises sociales et élus locaux leur ont permis d'obtenir des bénéfices en « réinvestissant » sur place l'épargne locale. Avec un effet de levier pour les aides publiques à but économique de 20, le CRA a permis ainsi dans de multiples cas de substituer du capital bancaire aux subventions.

Prenant acte de telles évolutions, l'Administration Obama envisage d'en renforcer le dispositif, notamment par l'amélioration de la collecte des données de production bancaire et par ailleurs dans le cadre d'une réorganisation des instances de supervision bancaire. Cette réflexion intervient à un moment significatif, puisque la crise a fait basculer jusqu'à *Goldman Sachs*, désormais banque commerciale, dans les rangs des institutions réglementées par le CRA.

Cette loi a bien sûr répondu au contexte américain. Elle a été possible dans le cadre particulier de déséquilibres territoriaux importants et d'un secteur bancaire peu concentré. Elle repose sur la tradition du « checks and balances » et d'une culture d'information publique et de mesure de résultats. Son fonctionnement se conçoit dans le cadre d'un tissu associatif dense dont l'expertise permet désormais d'accompagner la mise en place de nouvelles règles...

Plusieurs raisons, notamment les trois suivantes, conduisent pourtant à penser que la France pourrait s'en inspirer pour lutter contre l'exclusion financière et le surendettement.

Le CRA apporterait tout d'abord un innovation de taille en matière d'accès au crédit bancaire. Il repose sur un dispositif proche du « cap and trade » propre au « droit de polluer » du Grenelle de l'environnement : fixer aux producteurs/distributeurs d'énergie une obligation quantitative de réduction de l'émission de gaz carbonique, et échanger les innovations en ce domaine avec des « certificats » négociables de façon que les opérateurs les plus innovants puissent récupérer leurs investissements en vendant ces certificats. En l'espèce, le CRA demande aux banques américaines de lier l'innovation financière et la protection des consommateurs pour dégager des bénéfices tout en créant des richesses dans les territoires. Il a ceci de spécifique qu'il ne s'applique pas à un jeu environnemental décroissant (en termes d'émissions de CO<sub>2</sub>) mais à un jeu économique croissant (la création de la richesse). Et plutôt que de reposer sur des quotas comme des ratios d'emplois impératifs, ce qui aurait pu conduire les banques à s'engager dans une spirale de « crédits pour des crédits », il se limite à établir un dispositif local de « dialogue sous tension » sur la performance des banques. Les banques qui choisissent de ne pas développer ce métier de crédit « en bas de la pyramide » gardent ainsi plusieurs options pour « ré-investir » dans les territoires, notamment par le financement des banques sociales et autres associations.

Cette loi évite ainsi deux écueils classiques et réciproques: obliger les banques à prêter davantage aux PME et à réduire l'exclusion financière et le surendettement sans prendre en compte le coût de cette prise de risque pour les banques ; voir en toute régulation une contrainte empêchant les banques de prendre les risques alors que la création de richesse passe justement par l'innovation. Qui plus est, CRA à la française arriverait en France à un moment opportun : la crise a dévoilé les

risques associés à certains produits financiers prédateurs, qui ont « cannibalisé » les richesses existantes sur les territoires au lieu d'en créer de nouvelles.<sup>1</sup> Cette transposition du CRA aiderait les institutions bancaires à ne pas pâtir des retombées démagogiques de ce débat. Fondé sur les faits de la production bancaire dans chaque territoire (volumes et bénéficiaires de crédits, taux d'intérêt, taux de remboursement), elle protégerait *a contrario* le consommateur et assurerait un dialogue avec les banques sur l'utilisation de l'épargne.

Il y aurait un second avantage à introduire une forme de CRA en France: ce dispositif protège les territoires sans recourir au protectionnisme. Aux Etats-Unis, il a astreint l'ensemble les banques commerciales à « réinvestir » sur les territoires une partie plus importante de l'épargne qu'elles y avaient prélevée. Et les banques américaines se sont « montrées proactives en recherchant des opportunités de prêts viables dans tous les segments et les communautés »<sup>2</sup> qu'elles ont servis sans que cela ait résulté d'une allocation politique de crédit : les prêts et autres investissements CRA des banques doivent en effet être rentables ; elles doivent financer une économie productive dans les territoires pour ne pas les maintenir sous perfusion publique.

On peut déceler un troisième avantage : accélérer l'intégration dans les systèmes bancaires des innovations faites en matière de technologie et d'information qui permettent de servir les clients « en bas de la pyramide ». Et ce sans que les banques réglementées aient fait de prêts *supprimés* car les exigences du CRA les en aurait empêché : tant cette crise, loin de provenir de « mauvais clients dans de mauvais quartiers », a résulté de « mauvais produits et de mauvaises pratiques » des prêteurs non soumis à la régulation.<sup>3</sup>

Ce faisant, les banques commerciales américaines ont contribué à financer des milliers d'associations, de banques sociales et des fonds spécialisés. Actifs en tant que partenaires d'investissement mais aussi socialement, ces nouveaux acteurs ont créé de la valeur en « faisant société » là où les liens sociaux avaient été brisés.<sup>4</sup> Ils ont mobilisé les collectivités et les électeurs autour de sujets d'importance pour les entreprises et les résidents: sécurité, réactivité des services, simplification et harmonisation des procédures administratives, mise à disposition des informations utiles aux entreprises (cadastre, fiscalité, planification et urbanisme) et diverses politiques d'appui.

Le dispositif institué par le CRA gagnerait à être introduit en France pour d'autres raisons que l'on verra dans les lignes suivantes. A chaque fois, il faudra prendre en compte les éléments de spécificité française qui en interdisent, ou rendent compliqués, une transposition directe : rencontrons-nous en France des problèmes semblables dans les cités, les zones désindustrialisées et autres territoires ruraux ? Y a-t-il besoin d'agir sur le système bancaire pour y parer? Quel est l'impact de la concentration du système bancaire et des traditions de l'administration et de la société civile française?...

---

<sup>1</sup> Sur l'effet sur l'épargne des produits tels que le crédit hypothécaire renouvelable (home equity loan), V. Mian, Atif et Sufi, Amir, "House Prices, Home Equity-based borrowing, and the US Household Leveraging Crisis", University of Chicago, 2009.

<sup>2</sup> Litan, Robert, et al., "Performance and Profitability of CRA-Related Lending"; The Board of Governors of the Federal Reserve System, Washington, DC, 2000.

<sup>3</sup> Les pratiques prédatrices qui drainent les économies de ces territoires de leur capacité d'épargne ont résulté presque exclusivement de prêteurs non-bancaires financés sur les marchés financiers et échappant donc à la régulation du CRA. Voir entre autres, Bernanke, Ben S, "Letter to Senator Robert Menendez", 28 Novembre 2008, Federal Reserve Bank ; et Chomsisengphet, Souphala and Pennington-Cross, Anthony, "The Evolution of the Subprime Mortgage Market," Federal Reserve Bank of St. Louis Review (January/February 2006).

<sup>4</sup> Sur ce sujet, voir J .Donzelot et C. Mevel, *Faire société*, (Seuil, 2003)

La réponse à ces questions invite aux débats de fond. Tel sera, nous l'espérons, l'intérêt de ce Cahier. Elle en guide l'organisation : après avoir effectué un historique puis un bilan du CRA aux Etats-Unis, nous tâcherons d'en cerner les points les plus intéressants et proposerons pour finir quelques pistes d'adaptation à la société française.

## HISTORIQUE DU CRA AUX ETATS-UNIS

### Le CRA au sein d'un dispositif légal évolutif

L'idée d'une politique de crédit bancaire participait de la volonté des auteurs du CRA de renverser le cycle de désinvestissement véhiculé par les banques pour permettre aux résidents et entrepreneurs des territoires visés d'emprunter pour acquérir un patrimoine et créer de la richesse dans ces mêmes territoires. Cela devait passer par l'obligation faite aux banques de chercher plus activement des opportunités dans les territoires défavorisés (« affirmative obligation ») sans abaisser pour autant les standards du crédit responsable. Certains voyaient cette nécessité de mieux servir l'intérêt général comme la contrepartie du privilège de monopole donné aux banques. Tous pensaient que cette évolution devait produire l'information nécessaire à la correction des dysfonctionnements du marché bancaire.

Tous pensaient aussi, et parfois pour des raisons différentes, que le financement de la revitalisation des territoires devait résulter des banques privées et, en tous les cas, pas seulement de la seule action du gouvernement. Les banques devaient canaliser le capital privé dans ces territoires et y réaliser des prêts et investissements rentables pour que la croissance soit pérenne. La législation américaine et internationale n'interdisait pas aux politiques d'instaurer des obligations positives aux banques afin de servir l'intérêt public.<sup>5</sup> Les responsables politiques n'avaient donc qu'à éviter deux écueils : étouffer l'innovation par une réglementation trop restrictive et favoriser des prises de risque intenable en créant trop d'incitations pour les prêteurs.

Ils devaient en outre surmonter deux difficultés. D'une part, parvenir au consensus nécessaire pour faire voter une législation cohérente par le Congrès : la crise économique et sociale complexe de la fin des années 1960 et la crise du Watergate du début des années 1970 fourniront les conditions politiques favorables à la nouvelle législation, même au cours de la présidence du président républicain Gerald Ford. D'autre part, les responsables politiques devaient limiter l'influence des lobbies des banques auprès des instances de régulation pour que la législation puisse perdurer. Cela les conduisait à chercher à inciter les banques à fournir les crédits et le capital nécessaire à la création de richesse dans les zones cibles, et à permettre aux ONG de quartiers et aux élus locaux de renouveler les pressions localement pour y structurer le dialogue avec les banques. Le CRA s'adressera à ce problème en créant une dynamique économique et politique de type « bottom up ».

Historiquement, il faut replacer le **Community Reinvestment Act (CRA)**<sup>6</sup> au cœur d'un ensemble législatif portant sur le marketing, la qualité et la distribution des crédits aux entreprises et immobiliers, ainsi que les investissements et les services des banques américains dans les territoires

---

<sup>5</sup> La France, par exemple, impose à toutes les banques opérant sur son territoire d'ouvrir des comptes à tous ceux qui le demandent et remplissent les conditions requises. Cette innovation en "affirmative obligation" aurait un potentiel aux Etats-Unis où plus de 17% de la population n'est pas bancarisée.

<sup>6</sup> En américain, le mot « community » évoque un lieu ou un groupe ayant une identité particulière sans éveiller pour autant le spectre de communautarisme. Ce mot évoque aux Etats-Unis, sorte d'image d'Epinal, une société civile locale heureuse et saine. Les « *Community groups* » sont donc les acteurs légitimes de la politique et de l'économie locales.

urbains et ruraux défavorisés. Le dispositif résulte pour l'essentiel des cinq lois suivantes, qui ont été régulièrement modifiées.

Le **Fair Housing Act (FHA)** et l'**Equal Opportunity Credit Act (EOCA)** interdisent la discrimination, notamment selon la couleur de peau, le sexe, l'âge et la religion : ces caractéristiques ne sauraient être prise en compte dans les décisions des banques et dans leurs outils d'aide à la décision. En 1968, le FHA l'interdit dans le crédit immobilier et l'applique à tout prêteur. Les programmes et les produits conçus pour favoriser les opportunités économiques des clientèles discriminées ne sont plus autorisés. Aussi en 1974, tout en réaffirmant l'interdiction de discriminer dans le chaîne de production du marketing et du *scoring* du crédit, l'EOCA a autorisé les régulateurs à approuver en amont la prise en compte spécifique par des prêteurs des caractéristiques d'un groupe dans le *marketing* et le *scoring* lorsque cette prise en compte permet de remédier à une condition générée ou ayant empiré du fait de la discrimination précédente.<sup>7</sup>

A cette époque, les banques rechignaient à modifier leurs comportements vis-à-vis de segments de la population exclus financièrement. Les coûts de développement de tels programmes les conduisaient à ne pas vouloir s'engager seules, mais il était clair qu'elles s'engageraient dans cette voie si elles y étaient *toutes* contraintes. Le recours au judiciaire n'est pas apparu approprié : ces problèmes d'ordre systémiques, s'ils sont visibles quand les affaires sont évoquées en nombre, ne sauraient être soulevés judiciairement à partir de cas individuels où les preuves sont difficiles à réunir. Et l'absence de collecte obligatoire d'informations par les banques, les régulateurs, les organisations de consommateurs et, bien sûr, les procureurs n'avait pas permis de s'accorder sur un constat factuel, nécessaire pour condamner l'immobilisme de l'administration et des banques. Il fallait donc une loi.

Aussi en 1975, des associations et des élus locaux de plusieurs grandes villes obtinrent le vote du **Home Mortgage Data Act (HMDA)** pour obliger l'ensemble des prêteurs immobiliers, banques commerciales et non banques, à remettre un listing de tous leurs prêts immobiliers classés par type, îlot de collecte statistique et clientèle (et depuis 2003, notamment par prix). Ces informations étant du coup dans le domaine public, elles pouvaient être analysées par les directions des banques, les instances de régulation ainsi que par les investisseurs et les associations de consommateurs. L'existence d'une corrélation statistique entre le quartier, la couleur de peau, les noms d'origine étrangère, l'âge ou le sexe des clients d'une part, et l'absence de demandes de prêt/ le refus d'octroi de prêt/ un différentiel en matière de prix ou de termes des crédits (depuis 2003) d'autre part, permet aisément de conclure à l'alternative suivante. Soit les banquent choisissent de discriminer et violent donc la loi, soit les banques discriminent sans le savoir, faute de contrôler leurs propres méthodes d'analyse du risque ; elles se mettent donc dans une situation difficile au regard des contrôleurs et investisseurs.

En révélant la persistance de l'exclusion territoriale du crédit malgré l'existence d'une législation antidiscriminatoire, le HMDA a fonctionné comme un observatoire statistique à l'attention des banques. Elle a révélé que les banques ont continué de collecter l'épargne de ces territoires avant de l'exporter ailleurs, au lieu de transformer cette épargne dans des crédits qui auraient créé de la richesse dans les territoires d'où elle émane.

---

<sup>7</sup> L'article « b » de la loi. Par exemple, l'effet cumulé de génération de discrimination bancaire avait créé une inégalité en matière d'avois et d'épargne entre foyers 'blancs' et 'noirs' aux revenus identiques. Pris en compte dans le *scoring*, ce différentiel est discriminatoire. La loi ECOA permet de modifier les outils de scoring et de marketing pour servir ce profil d'emprunteur : une discrimination positive.

## Le fonctionnement évolutif du CRA : une innovation en régulation bancaire

Le **Community Reinvestment Act (CRA)** a figuré au sein du **Housing and Community Development Act de 1977** de façon à ce que cesse le « désinvestissement » précédemment noté. Le CRA vise à corriger un rationnement de crédit généré par les opérations courantes des banques, que leurs dirigeants considèrent comme dénuées d'importance alors qu'elles nuisent massivement aux entreprises et à l'immobilier des territoires urbains et ruraux où se concentrent les foyers à revenus modestes. Loin d'être une loi de « discrimination positive », le CRA a donc simplement créé pour les banques commerciales et les Caisses d'Épargne une « obligation positive » de démontrer qu'elles servent les besoins de crédit et service de tout territoire avec prudence et sécurité.

### La loi de 1977

La loi CRA innove en créant une obligation de performance dans chaque territoire qui ne procède pas par imposition de quotas. Elle inverse l'obligation de preuve: les banques doivent désormais démontrer, par leur documentation interne, qu'elles respectent la loi (ou qu'elles sont dans l'impossibilité d'y consentir des prêts de façon rentable), et la loi ne prévoit aucune subvention ou concession aux banques comme contrepartie à cette obligation. Ensuite, les législateurs ont compris qu'un Diktat (prêter à perte ou être sanctionné) serait contre-productif : ils ont prévu une grande flexibilité de mise en œuvre de ces exigences selon la situation des milliers de banques et de leurs marchés respectifs. Tout en faisant en sorte que les pénalités attirent l'attention des actionnaires, la loi a donc aussi protégé les banques contre toute démagogie.

Le texte de la loi est concis.<sup>8</sup> Il dispose que les banques commerciales et les Caisses d'Épargne<sup>9</sup> ont « ...une obligation soutenue et affirmative... » de démontrer qu'elles «...servent les besoins de crédit (et facilite l'épargne)... de manière à convenir aux clients (« *convenience needs* ») avec prudence et sécurité, dans tous les territoires où elles ont l'autorisation de fonctionner...». Le CRA demande aux banques de définir des zones dans lesquelles elles seront évaluées (les zones du contrôle du CRA) avec l'accord de l'agence de tutelle, d'une façon périodique. Les instances de régulation rapportent la performance territoriale de chaque banque à des zones « test », puis prennent en compte cette performance lorsque les banques leur soumettent une demande d'expansion d'activité, par exemple pour ouvrir une nouvelle agence.

## Vue d'ensemble du CRA

Contrôles périodiques dans le cadre de l'inspection bancaire

Contrôles exceptionnels lors des opérations de fusion/ recapitalisation

Bilan statistique périodique sur les prêts immobiliers (HMDA)

- Notation des banques et publication de la notation

4 notes : crédit, investissement, service et « community development »

- Les instances de contrôle doivent consulter les associations lors de la notation

<sup>8</sup> 123 Congressional. Record, H8958.

<sup>9</sup> Le CRA régit seulement les banques commerciales qui se financent notamment par la collecte d'épargne garantie ; la loi porte sur l'emploi de l'épargne pour « réinvestissement » dans les territoires. En excluant les établissements de crédit qui se financent sur les marchés, elle crée une opportunité d'arbitrage juridique qui, notamment à partir de 1996, sera exploitée par les investisseurs dont les banques holdings qui transfèrent leurs activités de crédit immobilier vers les filiales non-couvertes par le CRA.



### Une approche par territoire et par population

Un observateur français a de quoi être surpris par le « localisme » du CRA et la flexibilité de sa mise en œuvre et de son contrôle.

L'effet local résulte de plusieurs facteurs. Le volume des crédits et des autres services de la majorité des banques est le plus souvent évalué dans le bassin économique (dit « Metropolitan Statistical Area ») où se situe le siège de la banque. Les populations à revenus modestes ciblées et les îlots où elles se concentrent sont déterminés en fonction de définitions socio-économiques et démographiques.<sup>10</sup> Les inspections de contrôle se fondent sur la documentation des banques. Ce localisme est redoublé par le fait que la régulation du CRA passe par cinq instances de régulation, et que chacune est divisée en régions, assez autonomes en matière d'interprétation de la régulation – ainsi la FED, qui est divisée en banques régionales autonomes, et le FDIC qui est divisé en unités locales de pratique autonome.

La flexibilité, d'autre part. Le CRA ne procède pas par quotas. Chaque banque est libre de se mettre en conformité avec le CRA par d'autres voies que la distribution de prêts : une banque peut choisir de ne pas investir dans les méthodes et la technologie nécessaire pour ce métier de détail, elle prête alors aux autres banques qui savent le faire par le biais de fonds spécialisés ou par l'achat des obligations et créances qui correspondent aux populations et territoires ciblés. La loi soutient par ce biais les banques sociales et fonds spécialisés (CDFI) par des prêts et dépôts à terme et/ ou par le financement de partenariats avec les fondations et les entreprises (sociales ou non) et les associations prestataires des services d'accompagnement.

### Information à la base du dialogue local sur les actions des banques

La loi oblige les instances de régulation à « prendre en compte » la note CRA d'une banque lors de l'examen d'une demande d'autorisation d'expansion de service. Les associations et autres représentants de la société civile<sup>11</sup>, accompagnés ou non d'élus locaux, sont invités à soumettre leurs commentaires, le plus souvent lors de délibérations et d'échanges d'écrits publics. Ils se voient donner du pouvoir (*empowering*) d'une manière qui reste encadrée par le CRA : cette loi leur permet de s'opposer et de ralentir, mais non d'arrêter les projets d'expansion des banques.

### Les textes d'application et le contrôle de performance

Le respect des modalités du CRA est assuré par le **Federal Financial Institutions Examination Council** (FFIEC), qui regroupe cinq instances de régulation<sup>12</sup> définissant conjointement les méthodes d'évaluation (dont la documentation exigée des banques) et la rédaction des textes d'application (« regulations ») à l'intention des banques et des agents qui réalisent la notation. Les instances appliquent ainsi une méthodologie commune lors de l'évaluation de la performance effective des banques dans cinq domaines,<sup>13</sup> notamment leur contribution au *Community Development* (participations en capital, dons, mécénats de personnel ou autres, au soutien des

---

<sup>10</sup> LMI ou « Low and Moderate Income », ie les îlots où la population gagne en moyenne entre <50% et <80% du revenu moyen régional. Publiés sur le web, les données « Metropolitan Statistical Areas » fournissent à tous des informations brutes très détaillées sur le plan démographique et ce, au niveau des îlots, qui couvrent en général moins de 100 logements.

<sup>11</sup> Voir ci-dessous, section 3.2

<sup>12</sup> La Federal Reserve Bank (FED), la Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC) ; l'Office of Currency Control (OCC) ; l'Office of Thrift Supervision (OTS) et l'Office of Federal Housing Oversight (OFHEO).

<sup>13</sup> L'analyse des besoins de crédit des territoires ; le marketing et les types de crédit proposés et effectivement produits ; la distribution géographique, dont ouverture et fermeture des agences ; l'utilisation ou non des méthodes et des pratiques interdites ailleurs par le dispositif.

banques du *Community Development* et d'autres entreprises sociales et associations fournisseurs de services). Ils s'appuient sur une méthode de contrôle des résultats, les « compliance tests ».

Suite à la critique faite à la complaisance des inspections, l'Administration Clinton a renforcé, en 1995, les inspections pour améliorer la collecte de données quantitatives sur la performance des banques et l'efficacité des sanctions. Cette réforme de la loi a aussi permis de répondre aux critiques que les banques avaient formulé sur le coût des inspections, leur inadaptation aux diverses tailles et stratégies des banques.

### Les « compliance tests » de la performance des grandes banques

- **Crédit = 50% de la note** (Prêts émis, avec une évaluation selon 7 facteurs de performance)
- **Investissement = 25% de la note** (Participations et prêts aux « banques sociales » et fonds des CDFI, autres placements évalués selon trois facteurs de performance)
- **Services = 25% de la note** (Positionnement des agences, apports du financement des opérations et des services aux associations et aux réseaux de soutien *Community Development* dans les zones ciblées - 4 facteurs de performance)

Quatre modèles d'évaluation permettent de prendre en compte la diversité des banques américaines (taille, choix de métier, choix stratégique et *performance context*). Les grandes banques de portée nationale sont évaluées par rapport aux zones de référence qu'elles ont retenues et par rapport à leurs performances nationales. Les petites banques sont évaluées par rapport à des zones de performance identifiées en collaboration avec leurs régulateurs. Les banques « wholesale » ou spécialisées (comme les banques « sociales » CDFI - Community Development Financial Institution) choisissent le ou les « compliance tests » correspondant au mieux à leur stratégie : investissements, crédit ou services de *Community Development*. Grâce à cette standardisation des inspections, le coût de ces dernières a baissé substantiellement pour toutes les banques.<sup>14</sup>

### Sanctions

Les outils de mise en œuvre du CRA sont peu contraignants : le CRA ne peut être invoqué en cas d'action privée contre une banque. Les infractions constatées au regard du CRA n'entraînent pas de sanctions civiles ni pénales. Si l'évaluation est insatisfaisante, le CRA ne peut en tous les cas contraindre les banques à offrir des crédits en guise de compensation. Selon l'intuition première du législateur, la menace d'une publicité négative à laquelle serait exposée une banque sanctionnée par le CRA suffit à ce que cette dernière réduise *a priori* ses pratiques discriminatoires en matière de crédit.

#### Les sanctions du CRA

- Refus d'autorisation de changements de maillage des agences
- Amendes
- Arrêt temporaire des opérations de fusion/recapitalisation
- Perte de l'assurance FDIC et de l'accès au «guichet» FED de refinancement à court terme

---

<sup>14</sup> Pour une petite banque le coût d'un système informatique de contrôle de la production de crédits grand public (permettant par ailleurs d'automatiser l'essentiel du reporting CRA), était inférieur à 200 000 dollars en 1989, selon Glenn Carlson, Directeur of Operations, Bay View Bank, Redwood City, Californie. Ce coût ne prend pas en compte les coûts de mise à jour des dossiers de crédit mal instruits, faute de management des processus des banques et des courtiers. En effet cette exigence de collecte et de reporting d'informations sur les crédits impose aux banques certains investissements pour moderniser leurs systèmes d'information. Or ces systèmes sont par ailleurs strictement nécessaires pour la gestion des clientèles et des risques.

De fait, les sanctions du CRA sont rarement appliquées : entre 1979 et 1989, le contrôle de 50 000 demandes d'expansion ou de capitalisation n'a conduit au refus d'expansion que de onze banques tant qu'elles ne se seraient pas mises en conformité avec le CRA. Entre 1989 et 1996, ce refus n'a concerné que 31 demandes sur 105 000 contrôles.<sup>15</sup> On est donc loin du chantage redouté par certaines banques.

Réciproquement, on a constaté un réel progrès : en 1990, les banques américaines produisaient 1,6 Mds de dollars de crédit CRA par an.<sup>16</sup> En 2005, soit dix ans après le renforcement du CRA par l'introduction d'un contrôle de résultats en 1995, ces montants ont été multipliés par trente sans que le nombre de sanction ait notablement augmenté. L'augmentation des crédits CRA doit donc être imputée au reporting quantitatif, et non aux sanctions.

### Voie contentieuse

Le CRA introduit des moyens d'action judiciaires. Lors du contrôle périodique des banques, le CRA fait obligation aux agents des instances de régulation de veiller au respect de l'ensemble des lois mentionnées dans le dispositif CRA. Or celles-ci autorisent le procureur ou des initiatives privées à introduire des actions judiciaires. Le HMDA leur donne notamment accès à une information de plus en plus détaillée en ce qui concerne la production des crédits immobiliers.

Les instances de régulation régionales, agissant elles-mêmes sous l'œil des associations les plus actives, sont encouragées à contrôler « agressivement » les méthodes employées par les banques. Trois types de pratiques bancaires discriminatoires sont visés :

- la discrimination « patente » (« Manifest Discrimination ») comme l'est une consigne de *redlining* de la part du management ;
- le traitement différencié (« Disparate Treatment ») qui résulte de procédures propres et dont les effets sont décelables par l'analyse des résultats (« *The thick file rule* »)<sup>17</sup> ;
- l'impact inégal (« *Disparate impact* ») qui ne repose pas sur une intention discriminatoire mais produit un résultat dont l'effet discriminatoire est observable statistiquement.<sup>18</sup>

### Les réformes successives du dispositif CRA

De nombreuses réformes du CRA ont été faites. Elles posent la question de la « regulatory capture », à savoir : les réformes conduisent-elles à ce que les institutions assujetties à cette réglementation dominent les institutions chargées de la mise en œuvre du CRA ?

Le renforcement législatif progressif du dispositif CRA a correspondu à des phases de crise sociale avantageant les institutions de *Community Development*, alors que les phases de croissance

---

<sup>15</sup> Thomas, Kenneth, H., "CRA's 25<sup>th</sup> Anniversary: The Past, Present, and Future", The Wharton School, University of Pennsylvania, 2002

<sup>16</sup> Ce chiffre se laisse comparer favorablement au près de 50 millions d'Euros annuels de financements PEELS, avant l'abandon de ce programme par le Groupe Caisse d'Épargne à l'occasion de la banalisation du livret A.

<sup>17</sup> La règle dite du « dossier épais » (*the thick file rule*) provient d'une jurisprudence qui affirme qu'un zèle excessif envers un groupe, démontré par l'épaisseur relative de leurs dossiers de prêt, constitue une preuve de « traitement différencié », et démontre donc une pratique interdite par le FHA et l'ECOA. Pour constituer la preuve, les procureurs avaient pesé, au sens littéral du terme, les centaines de dossiers de demandes de crédit, démontrant par là que ceux des foyers modestes, et notamment noirs, contenaient systématiquement des pièces absentes des dossiers ordinaires !

<sup>18</sup> Le principe de « disparate impact » est établi dans le Title VII du Civil Rights Act de 1964. Dans son application à l'offre de crédit, ce principe interdit une offre de crédit aux seuls foyers dont le revenu est supérieur à \$60.000 / an, car susceptible, sans autre analyse, de discriminer en faveur d'une catégorie de clients. Une information statistique peut constituer une preuve du « disparate impact »

avantagent les lobbies bancaires. La libération des taux, la privatisation et puis l'effondrement des Caisses d'Épargne en 1980/81 ont ainsi fait pression sur les instances de régulation bancaire pour qu'elles renforcent le contrôle du secteur bancaire.<sup>19</sup> Avant de sanctionner les nombreuses opérations de fusion ou de recapitalisation provoquées par la crise, elles demandaient aux banques de démontrer que l'opération prévue ne produira pas de réduction de crédit et de services aux territoires, souvent par les déclarations chiffrées d'objectifs de production par type de prêt et étalés en générale sur une période de 10 ans. Les accords CRA qui contiennent ces prévisions sont signés sur cette base avec les associations de la société civile. Ils n'ont pas de caractère juridiquement opposable. Les instances de tutelle suivent la réalisation effective des engagements. Or, cette même déréglementation a produit, dans années suivantes, une révolution bancaire qui a culminé dans l'abandon du *Glass, Steagall Act* et l'adoption du **Gramm, Leach, Bliley Financial modernisation Act** (GLBA) en 1999. Cette loi a modifié le CRA de quatre façons :

- *Renforcement du pouvoir d'intervention des associations et ONG* : une banque et ses filiales doivent désormais obtenir un rating CRA « satisfaisant » pour modifier leur capital et ouvrir une filiale d'investissement.<sup>20</sup>
- *Mise en lumière des ambiguïtés dans les relations locales entre les banques et les ONG* : le GLBA dispose de publier les accords financiers entre les banques et les acteurs du « community development » ; un élément des accords CRA ;
- *Réduction du coût et de la fréquence des inspections pour les institutions recevant une note « satisfaisante »* : et interdiction des inspections (regulatory capture) pour les petites banques, soit 90% des banques américaines.<sup>21</sup> Accompagné par un assouplissement dans la pratique régulateurs : de plus de 5000 inspections annuelles (10% des banques) en 1980, le nombre est passé à moins de 900 inspections annuelles en 2005 ;
- *Audit pour déceler les preuves de mauvaises pratiques de la part des associations* : le GLBA a demandé à la Federal Reserve Bank de conduire un audit sur la rentabilité et la qualité des prêts CRA : l'étude *Baseline* de 2000.<sup>22</sup>

Le GLBA a ainsi réformé en profondeur la structure du système bancaire américain. L'unification des métiers financiers induite a profondément modifié la régulation bancaire. Avant cette loi, les divisions importantes entre les institutions financières résultaient de leurs divergences d'intérêts (grandes banques/ petites banques commerciales, banques d'affaires/ assureurs / « non-banques » et autres établissements spécialisés de crédit). Après le GLBA, il ne reste plus qu'un seul lobby bancaire, et non quatre, face aux instances de régulation et aux Elus. Toute banque peut pratiquer dorénavant tout métier, et peu de choses retardent l'émergence de banques « too big to fail » et dominant les marchés bancaires locaux. La crise en cours n'a fait qu'accélérer cette fusion, qui perturbe les distinctions entre les métiers (*Goldman Sachs* est devenu une banque commerciale et donc, théoriquement, assujettie au CRA ; que faire avec CitiCorp?..).

---

<sup>19</sup> Sur l'affaiblissement du contrôle des Caisses d'Épargne avant la crise des Caisses d'Épargne (et les parallèles avec la crise actuelle) voir l'excellent livre malgré son titre « *The Best Way to Rob a Bank is to Own One* », William K. Black, U. Texas, 2005. Black a dirigé l'enquête identifiant les pratiques de « control fraud » mises en place par les principaux actionnaires / Directeurs de ces Caisses pour déguiser les paris ou les délits d'ordre financier, et qui a impliqué cinq membres de Congrès (le « Keating five ») et certains administrateurs du SEC.

<sup>20</sup> Cette clause du GLBA accroît largement le nombre et les montants de « CRA accords ».

<sup>21</sup> Moins de 250 millions de dollars d'actifs pour une banque et moins de 1 milliard d'actifs pour une banque holding. Thomas, Op. Cit.,

<sup>22</sup> Basée principalement sur les données disponibles seulement depuis la réforme de 1995. R. Litan, Op cit. V. [www.treas.gov/press/releases/reports/crareport.pdf](http://www.treas.gov/press/releases/reports/crareport.pdf)

## Les principales réformes du dispositif CRA

1980 / 1981 : Libération des taux / démutualisation et crise des Caisses d'Épargne (Emergence des « accords CRA »)

1989 : Le *Financial Institutions Recovery and Reform Act* (FIRREA) recapitalise les Caisses d'Épargne, reconnaît les CDFI et ordonne la publication des statistiques HMDA

1989 : Premier refus d'une acquisition sous CRA : la FED refuse à la Continental Illinois Bank l'achat d'une banque en Arizona.

1991 : Publication des éléments de *reporting* de banques sous CRA

1995 : Réforme du CRA : mise en place des contrôles de résultats formatés (tests de crédit, d'investissements et de services)

1999 : Abolition du *Glass, Steagall Act* par le *Gramm, Leach, Bliley Act* (constitution d'un lobby bancaire unique et réduction de fréquence des contrôles ; collecte des informations sur la tarification et termes des crédits immobiliers ; accroissement des « accords CRA »)

2000 : Publication du « Baseline report » sur le CRA

2001 : Le *Community Development Financial Institutions Act* crée un statut juridique pour les banques sociales

2003 : Le HMDA est renforcé pour obliger les prêteurs de déclarer le prix et les termes des crédits

2004 : Création du Community Development Financial Institution Fund

2005 : Création du 4<sup>ème</sup> contrôle CRA : Le test de « community development » pour petites banques

2009 : proposition de loi *CRA Modernisation Act* de façon à étendre la couverture de la loi, étendre et améliorer la collecte des données

## LES RESULTATS DU CRA AUX ETATS-UNIS

Le CRA a accru la concurrence entre les banques sur le marché des entreprises et des particuliers à revenus modestes, notamment dans les territoires urbains et ruraux où leur concentration est forte. Il a contraint les banques commerciales, et elles seules, à produire un grand nombre de crédits et d'investissements responsables dans chaque territoire. En retour, ces dernières ont adapté leurs produits, méthodes et technologies aux réalités locales en fonction de leurs exigences propres de rentabilité. S'appuyant le plus souvent aussi sur les partenaires locaux, elles ont su mieux évaluer les opportunités en mettant en commun leurs informations économiques sur les territoires qui provenaient des transactions (intermédiées par les banques), et notamment de celles permettant de mieux valoriser les contreparties des crédits.

Il est aujourd'hui possible de dresser un bilan de plus de trente ans de mise en œuvre du CRA aux Etats-Unis.

La quantité et la qualité de la production CRA

**Montants de financements CRA (données 1996-2009<sup>23</sup>)**

**Crédits = 988 Mds de dollars**

373 404 crédits immobiliers - \$ 407 milliards de dollars

14,8 millions de crédits TPME - \$ 581 milliards de dollars

**Investissement et Services = 63,8 milliards de dollars<sup>24</sup>**

Investissements = Obligations sécurisées et participations, dont les partenariats avec les entreprises, les banques sociales et les fonds des *Community Development Financial Institutions*

Services = divers services dans les zones ciblées, dont le soutien et le financement des opérations et systèmes du réseau *Community Development*

**Montants des accords CRA**

- Durant l'année 1990 les engagements pris dans les accords CRA avaient atteint un montant de **103 Mds de dollars**
- En 1998, au paroxysme de fusions bancaires, le montant sur les 10 ans à venir porte sur les **812 milliards de dollars** (un montant qui peut comprendre une partie des engagements de 1990).
- Aujourd'hui le National Community Reinvestment Coalition (NCRC) indique un montant **6 mille milliards de dollars** d'engagements par les banques dans le cadre des accords CRA.<sup>25</sup>

Les typologie, volumes et rentabilité des prêts CRA

A la suite du vote du *Gramm, Leach, Bliley Act* en 1999 le Congrès américain a demandé à la Federal Reserve Bank de réaliser une étude dite « de baseline » sur les prêts CRA et leur rentabilité pour les banques émettrices. Cette analyse réalisée par le Brookings Institution et le Joint Center for Housing de l'Université de Harvard est à cet égard unique.<sup>26</sup> Elle porte sur quatre types de prêt d'un montant total estimé à 712 milliards de dollars réalisés par de 500 des plus grandes banques dans le période entre 1995 et 1999. La typologie, les montants et la rentabilité comparative des prêts CRA apparaissent dans les tableaux *infra*.

<sup>23</sup> NCRC Op. cit, et Litan, Op Cit. On dispose des données détaillées seulement à partir de la réforme de 1995.

<sup>24</sup> KHNET estime un montant d'investissements d'environ 33 Milliards de dollars en 2005 et des services de 16 Milliards de dollars.

<sup>25</sup> NCRC, *Op. cit.* Ce chiffre compte un engagement de US\$ 1600 milliards sur 10 ans, annoncé par la Bank of America en 2009, lors de son acquisition du spécialiste de subprimes alors en faillite, Countrywide Mortgage.

<sup>26</sup> Litan, R.E, op. cit. ([www.treas.gov/press/releases/reports/crareport.pdf](http://www.treas.gov/press/releases/reports/crareport.pdf))

**Production de crédit CRA**<sup>27</sup>

Type de prêt	Production totale toutes banques (Mds USD \$)	Production CRA (Mds USD \$)	Pourcent CRA part du total (%)
Immobilier, crédit nouveau et refinancement prêts existants	570,0	56,0	10 %
Immobilier, réaménagement	12,0	2,2	18 %
TPE et PME <sup>28</sup>	117,00	58,9	50 %
Community Development	13,0	13,0	100 %
Total	712,0	130,1	18 %

La rentabilité des prêts CRA

Les prêts CRA semblent rentables ou modérément rentables dans leur ensemble. L'étude de Baseline précitée concluait en terme de ROA, il n'y avait pas de différence significative entre les prêts immobiliers CRA et d'autres prêts équivalents.<sup>29</sup> Le taux de retard de remboursement médian (30 à 89 jours) des prêts CRA s'élevait à 1.7%, alors qu'il était de 1.08% pour des prêts comparables hors CRA. Le retard médian à 90 jours des prêts CRA s'élevait à 0,71 % alors qu'il était de 0.47% pour les prêts hors CRA. Le taux de perte médian déclarée (charge-off rate) était identique à 0,02% pour les deux types de prêts immobilier CRA et hors CRA. En somme, les variations de comportement entre les prêts CRA et d'autres prêts étaient insignifiantes pour les crédits immobiliers.<sup>30</sup>

**Profitabilité par produit (1999)**<sup>31</sup>

Produit	Catégorie	Prêts Rentables (%)	Prêts à effet neutre (%)	Prêts à perte (%)
Immobilier, neuf et refinancement de prêts existants	Tous prêts	94	4	2
	Prêts CRA	82	3	15
Immobilier, réaménagement	Tous prêts	94	2	4
	Prêts CRA	86	4	10
TPE et PME	Tous prêts	96	2	2
	Prêts CRA	96	2	2
Community Development	Tous prêts	93	4	3
	Prêts CRA	93	4	3

La rentabilité des prêts CRA n'a pas été démentie depuis que cette étude *Baseline* a été menée. Michael S. Barr, l'actuel directeur adjoint du Trésor en charge des banques grand public, continue d'estimer que les programmes spéciaux de prêt autorisés par le CRA restent avantageux pour les banques. Ces affirmations ont néanmoins pu être contestées, notamment par Mark Willis, ancien

<sup>27</sup> Les deux tableaux « production » et « profitabilité » sont réalisés à partir de l'étude Baseline par K.H, Thomas, dans « The CRA's 25th Anniversary », Op. Cit. Il s'agit des agrégats simplifiés, et non de chiffres comptables

<sup>28</sup> A la différence de HMDA pour les crédits immobiliers, le CRA n'impose pas aux instances de contrôle une définition standardisée des petites et de moyennes entreprises.

<sup>29</sup> Litan, et al, étude Baseline, Op. cit.

<sup>30</sup> NCRC, Op. cit. Notons que l'étude qualitative de Harvard exploite les données HMDA sur les prêts immobiliers. Une information d'une précision équivalente manque en matière de prêts TPE et PME.

<sup>31</sup> Thomas, Op. cit.

Responsable CRA de J.P. Morgan Chase.<sup>32</sup> Les entretiens que nous avons menés en 2000 et 2003 avec les responsables CRA de plusieurs grandes banques, dont Bank of America, confirment que le retour sur fonds propres moyen est d'environ 9%. Que ce taux de rentabilité soit moins attractif pour les banques que d'autres placements plus spéculatifs, n'empêche donc pas les produits CRA d'être rentables.

### La performance des prêts CRA

Les analystes de la *Federal Reserve Bank* et son directeur, Ben Bernanke, ont formellement établi que les analyses menées de la crise financière n'avaient pas conduit à mettre à jour des risques associés aux crédits CRA qui seraient supérieurs à ceux des crédits « prime » du même type.<sup>33</sup> Les études réalisées depuis 2007 suggèrent même que les obligations de protection des consommateurs liées au CRA ont conduit les banquiers à faire preuve de davantage de prudence. Cette prudence s'exprime moins dans les méthodes plus restrictives de *scoring* que dans les méthodes de gestion des prêts et dans les efforts faits pour mieux connaître et accompagner les emprunteurs. Les crédits CRA ne figurent que rarement parmi les *subprimes* (< 6% des crédits CRA sont *subprime*). Et lorsque leur structure les place dans la catégorie *subprime*,<sup>34</sup> ces prêts CRA ne sont pas associés aux pratiques de prédation et d'usure : ils constituent un moyen moins onéreux (<51 points de base) que les prêts *subprimes* hors CRA, et semblent plus adaptés aux besoins particuliers des emprunteurs car le taux de défaut des *subprimes* hors CRA est de 5,3 fois supérieur aux *subprimes* CRA.<sup>35</sup>

### Indications des coûts pour les banques du respect du CRA

Une des objections que les banques ont formulées envers le CRA concerne les coûts générés par les obligations de contrôles et d'inspections CRA. Un des objectifs des réformes de 1995 et de 2003 était de rendre les inspections plus objectives et donc à réduire leur coût.

Une étude de 2002 détermine un coût annuel administratif inférieur à US\$ 85 000 pour une petite banque, et à US\$ 110 000 pour une banque de taille moyenne (1 milliard d'actifs), *ie* de l'ordre de 0,017 pourcent des actifs de ces banques. Même si les grandes banques sont soumises à des conditions de *reporting* plus fournies et que ces *reporting* sont plus fréquents, le coût par rapport aux actifs reste pour elles substantiellement inférieur à celui des petites banques. La collecte et le *reporting* des informations exigées par le dispositif CRA génère aussi des coûts informatiques.<sup>36</sup> Pour une petite banque le coût d'un système informatique de contrôle de production des crédits « grand public », et qui permet par ailleurs d'automatiser l'essentiel du reporting du CRA et du HMDA, inférieur à 200 000 dollars (en dollars US de 1989).

Ces montants ne prennent pas en compte les coûts de mise à jour des dossiers de crédit mal instruits. En effet, une partie importante du temps passé dans la préparation des inspections CRA est liée à la correction et à la vérification des informations mal tenues par la banque, et pourtant

---

<sup>32</sup> Voir Willis, Mark, « It's the rating, stupid : A Banker's Perspective on the CRA » 2008, the Ford Foundation, et Barr, Op. Cit, Entretiens KHNET entre 2001 et 2009 avec CitiCorp, Bank of America, Bank West, Union Bank, MBFinancial entre autres.

<sup>33</sup> Laiderman, E. et Reid, C., "CRA Lending During the Subprime Meltdown, Federal Reserve Bank of San Francisco", 2009.

<sup>34</sup> Voir la discussion des *subprime* ci-dessous.

<sup>35</sup> Dei Ding, Roberto Quercia, Wei Li and Janneke, Ratcliffe, "Risky Borrowers or Risky Mortgages, Working paper Chapel Hill, NC, 2008, www.ccc.unc.edu et "Neighborhood Patterns of High Cost Lending, The Case of Atlanta, Journal of Affordable Housing and Community Law, 2008. Voir aussi note 7.

<sup>36</sup> V. entretien KHNET (2001) avec Glenn Carlson, Directeur d'opérations, Bay View Bank, Redwood City, Californie.



utiles aux activités commerciales : adresse et autres informations sur les clients, la vérification que la documentation légale des prêts existe, etc.<sup>37</sup>

### L'effet du CRA sur les petites banques et les prêts aux TPME

En liant la notation CRA des banques aux volumes de prêts aux entreprises dans les territoires, le CRA a conforté la place des banques locales. Ces dernières peinaient à concurrencer les grandes banques en matière de crédit immobilier. Désormais environ 60% des prêts CRA sont émis en direction des TPME et PME, or les petites banques, plus aptes à exploiter les opportunités logées dans des niches et le crédit TPME, atteignent aujourd'hui 50% de l'ensemble de ce marché. Il y a une autre raison à cela : à l'instar de Bank of America et Chase, les « megabanques » s'étaient séparées de leurs équipes locales qui pouvaient fournir une analyse fine du tissu de petites et moyennes entreprises. Les systèmes « industriels » de crédit TPME des grandes banques les avaient conduites à une sorte d'écrémage de ce marché.

Comme le rappelle les lignes suivantes, les petites banques locales, dont les banques sociales CDFI, ont été les acteurs prioritaires du financement des TPME, dont on sait qu'elles sont au cœur du développement économique des territoires.<sup>38</sup>

### L'impact du CRA sur les territoires défavorisés

On a déjà noté *supra* le caractère unique de l'étude Baseline de 2000. La recherche que nous avons effectuée pour le présent *Cahier* n'a pas permis de tirer de conclusions généralisables sur l'effet économique local des crédits CRA, notamment à cause du grand nombre de facteurs exogènes. Par exemple, l'Administration Reagan a réduit le financement public des logements sociaux de près de US\$ 80 milliards en 1980 jusqu'à presque rien en 1988 : la pénurie locative qui en a résulté a amélioré le rendement des petits investissements en immobilier locatif privé,<sup>39</sup> et ce marché de niche a été l'un des marchés porteurs pour les prêts que les évaluateurs CRA notaient de façon positive. Réciproquement, la récession actuelle, bien que produite par des causes exogènes au CRA, a déjà détruit dix années d'accroissement de valeur des actifs générés, lui, par les prêts immobilier CRA.

Il ne fait pourtant aucun doute que le CRA a généré des effets économiques et sociaux positifs dans les territoires. Il a créé des emplois dans le tiers secteur (qui représente environ 10% de l'emploi aux Etats-Unis comme en France) : ce capital privé y remplace souvent les financements publics et dédouble ceux des Fondations. Le financement CRA dans les grandes villes est souvent orienté vers des populations majoritairement immigrées et noires, où il a contribué à créer des opportunités de carrière et d'influence politique pour ces populations. L'étude Baseline estime que le CRA aurait en outre augmenté la production de crédits aux TPME de 4 à 6%, et la production de crédit immobilier de 10% pour les populations à revenu modeste dans les territoires CRA. D'après J. Zinman, le CRA aurait produit un effet économique dans ces quartiers équivalent à une baisse de chômage de 1.3%.<sup>40</sup> Deux banques de Chicago (MB Financial et ShoreBank) revendiquent ainsi avoir créé 75 000 emplois dans les quartiers « ethniques » de West et Southside Chicago en y ayant

---

<sup>37</sup> Sur ce point, important pour estimer le coût pour les banques de la mise en place d'une éventuelle obligation semblable de reporting, les entretiens de KHNET avec les responsables opérationnels de deux groupes bancaires français indiquent qu'une légère majorité de fichiers client n'était alors pas à jour (KHNET, 2003 et 2004).

<sup>38</sup> Ludwig, Op.cit., et Hudson, Op. cit.

<sup>39</sup> Voir K. Hudson, *La bancarisation des nouveaux marchés urbains : l'expérience américaine* (Economica, 2004) Op. cit. Par ailleurs, cette décision de l'Administration Reagan favorisait une des stratégies de « wealth creation » par l'accumulation des actifs dans les quartiers, une stratégie soutenue par les deux partis politiques américains.

<sup>40</sup> Jonathan Zinman, Op. Cit

financé la création et le développement de 15 000 petites entreprises et petits commerces.<sup>41</sup>

De façon plus générale, de nombreux responsables de banques confirment que la pression du CRA a permis à leurs établissements d'accélérer leurs investissements vers les innovations nécessaires pour valoriser les opportunités de terrain. Il s'agit des mêmes technologies qui ont aussi permis le développement des cartes, téléphones, « on line » et autres véhicules « industrielles », de crédit de paiements et d'épargne. En s'alliant avec les acteurs du micro crédit, elles constituent une aide considérable pour déceler les opportunités *bottom of the pyramide* dans les territoires. Plusieurs banques actives en France testent les opportunités à l'étranger, en s'impliquant directement ou en investissent dans ce type de ces marchés.<sup>42</sup>

Et pourtant, la crise actuelle a seulement stimulé l'extension de ces méthodes et technologies au détriment de l'extension des mécanismes de supervision et de protection des territoires intégrés au CRA. En France, pourtant pays Européen leader en microcrédit, et forte de ses réseaux de l'économie sociale, les actions innovantes qui lient les banques, les associations locales et les entreprises sociales restent balbutiantes. Elles ne sont pas intégrées dans la production de masse des banques, et il n'y a pas de *reporting* des résultats de chaque banque permettant de les vérifier. Le volume encore faible des prêts témoigne de ce qu'en dehors de certains pionniers de l'économie sociale et solidaire, les directions des banques continuent de voir ces actions sous l'angle caritatif. L'absence d'exigence de *reporting* des résultats indiquerait que les instances de régulation partagent cette attitude. Une partie non négligeable de ces prêts, réalisée grâce au soutien de Fonds de cohésion sociale (FCS), est en outre limitée spécifiquement aux secteurs que les réseaux bancaires considèrent comme non concurrentiels. Enfin, la concentration bancaire française, favorisée par les instances de régulation, amplifie ce problème systémique de l'exclusion des petites entreprises, des clients de profil non standard et des territoires ruraux et urbains difficiles.

## **RETOUR VERS LES OBJECTIFS ET PRINCIPES DE LA LOI**

L'expérience CRA pourrait utilement servir de benchmark, mais comment la transposer les principes en France? Les instances de régulation françaises et européennes, essentiellement prudentielles, n'ont pas vocation, en effet, à faire une analyse qualitative des financements réalisés par les banques. On voit mal surtout quels doivent être les méthodes de management et de supervision, comment s'assurer que l'activité des banques produise une valeur sur tous les territoires, quelle doit être la modalité d'association responsable qui permette aux banques de financer des partenariats avec les acteurs de l'économie sociale et solidaire, des associations et du microcrédit... On tâchera en première approche de dégager, au-delà de l'expérience américaine précédemment évoquée, les éléments clefs de cette transposition.

On tâchera en première approche de dégager, au-delà de l'expérience américaine précédemment évoquée, les éléments clefs d'une transposition des principes du dispositif CRA.

---

<sup>41</sup> Une moyenne de 5 salariés par entreprise : Interviews de Thomas Fitzgibbon, EVP, MB Financial (2009) et de Ron Grzywinski, Président de Shorebank (2001, 2004 et 2009). MB Financial finance des petites entreprises et fournit les services payants aux entreprises. MB Financial résiste bien au stade actuel de la crise, et connaît une croissance rapide par acquisition de banques en faillite dans la région de Chicago. Shorebank, mieux connue en France finance la création/ expansion de très petites entreprises de bâtiment, le plus souvent au sein d'une stratégie de réhabilitation des petits logements collectifs. Au stade actuel de la crise, les activités de Shorebank sont donc davantage menacées.

<sup>42</sup> JP Morgan – Chase, BNP Paribas, HSBC, Crédit Agricole entre autres.

## Quatre fausses vérités qui circulent sur le CRA et les subprimes

On fait erreur en voyant le *Community Reinvestment Act* comme une loi à but louable socialement mais néfaste économiquement. Lorsqu'ils font cette critique, l'*American Enterprise Institute* et le *Milliken Institute* voit dans cette loi une tentative d'allocation politique de crédit contraire aux besoins d'une économie compétitive qui aurait contribué à « ...forcer les banques à baisser leurs standards de crédit...» et, partant, à sur-allouer du crédit et donc causer la crise.<sup>43</sup> Cette interprétation erronée du CRA a pourtant été reprise par la presse financière française. Elle conforte ceux pour qui une ingérence publique dans les marchés de crédit diminue nécessairement l'accès au financement et crée des risques importants. Elle conforte aussi ceux qui pensent que la révolution technologique en cours ne permet toujours pas de prêter rentablement davantage que ce que l'on prête actuellement aux TPME, aux populations et aux territoires modestes. Ensemble, ces personnes pensent d'ailleurs que les banques américaines ont été contraintes par le CRA de poursuivre les « bad clients » jusque dans les « bad neighborhoods » et d'une façon que seul le recours au *subprime* aurait rendu rentable.

L'image, certes pittoresque, est pourtant fautive : les pratiques prédatrices de *subprime* dans les territoires et parmi les populations à bas revenus concernés par le CRA ont été quasi-exclusivement le fait de prêteurs non bancaires financés sur les marchés de capitaux : ils n'étaient donc pas réglementés par le CRA. Or cette mésinterprétation du CRA alimente les quatre fausses vérités suivantes :

« *Quotas ethniques* ». Le CRA, à lui seul, ne fixe ni quotas ni cibles ethniques. Les banques se voient imposer une obligation « positive » définie selon des critères de non-discrimination territoriale (et non « ethnique ») et selon une segmentation des foyers modestes.

« *Crédits à perte* ». Le CRA n'oblige pas les banques à réaliser les prêts à perte. Il les oblige à réaliser des prêts prudents dans tous les territoires où elles collectent l'épargne, en un volume et pour une qualité comparable à ceux qui existent pour les autres territoires et les autres segments de la clientèle qu'elles servent.

« *Une loi pousse au crime* ». Les pratiques douteuses et les produits dangereux relèvent quasi-exclusivement des émetteurs de crédit non réglementés par le CRA. Ces produits *subprimes* ont été largement conçus pour correspondre à la demande des marchés de produits financiers à rendement élevé.<sup>44</sup>

« *Le CRA signifie subprime, crédits revolving et surendettement* ». Le CRA ne réglemente pas le crédit à la consommation. Les prêts CRA (environ 60% aux entreprises, et 40 % en crédits immobiliers) ne donnent pas lieu à l'usure pratiquée par les prêteurs non réglementés.<sup>45</sup> Ils apparaissent statistiquement plus prudents que ceux émis par les prêteurs non réglementés. La majorité des emprunteurs « subprime » n'étaient pas pauvres.

---

<sup>43</sup> Voir Wallison, Peter, Barth, James, Li Tong, Phumiswana, Triphon et Yago, Glenn, « Surprise: Subprime Mortgage Products are Not the Problem! » (Milliken Institute, December 6, 2007. ([www.millikeninstitute.org](http://www.millikeninstitute.org))); et Wallison, Peter, « Cause and Effect: Government Policies and the Subprime Crisis », Washington, DC, American Enterprise Institute, novembre 2008 ([www.aei.org](http://www.aei.org)).

<sup>44</sup> Atif Mian and Amir Sufi, « The Consequences of Mortgage Credit Expansion: Evidence from the 2007 Mortgage Default Crisis », Working Paper, Booth School of Business University of Chicago, May, 2008.

<sup>45</sup> Traiger and Hinckley, LLP, « The community Reinvestment Act: A Welcome Anomaly in the Foreclosure Crisis – An Addendum », (New York, Traiger and Hinckley, January 7, 2008)

## Le crédit « CRA » n'est pas le crédit *subprime*

**Le crédit *prime* est un prêt immobilier standard pour tous les clients** : c'est un produit aux mensualités fixes et sans pénalité de remboursement anticipé, d'un montant de 80% à 90% de la valeur du bien acheté, proposé à un emprunteur de score « FICO » de plus de 630, ayant un ratio de solvabilité d'entre 30 et 40%.<sup>46</sup>

**Un crédit *subprime* est un crédit non standard** : les crédits *subprimes* sont les produits non standards, souvent à taux et termes élevés en raison de risques supposés plus importants associés aux défauts de documentation ou à la situation actuelle ou à l'historique du client. Les produits *subprimes* ne sont pas particulièrement destinés aux pauvres. Ils ne sont pas tous néfastes puisque dans un environnement satisfaisant de protection des consommateurs, la flexibilité des taux et des termes permet aux banques de se lancer dans l'expérimentation de nouveaux produits avec de nouvelles clientèles de façon à améliorer le marketing et les méthodes de *scoring*. 6% des crédits *subprimes* sont ainsi CRA sans être accompagnés de conditions d'usure.<sup>47</sup> On a pu voir le micro crédit comme une forme de crédit *subprime*.

**Bad products not Bad clients.** Jusqu'en 2002 les prêts *primes* représentaient plus de 65% des prêts immobiliers américains. Or, en 2007 le crédit « prime » ne représentait plus que 30% de la production. Cette substitution massive de produit a été entièrement organisée en réponse à la demande des marchés de capitaux. Une extraordinaire pression de la part des investisseurs a bouleversé la chaîne de la production de crédits pour accroître radicalement les risques de mauvaise qualité des crédits non standards et de celles émises par les prêteurs hors-CRA, tels Bear, Stearns. Ces produits, qui étaient tous plutôt « sur primés » que *subprime*, furent aussi sous documentés et souvent accompagnés de représentations frauduleuses de leur qualité. Ils étaient vendus à plus de 60% aux classes moyennes et aisées.

Deux pratiques reconnues dangereuses mais largement acceptées par les instances mondiales de régulation bancaire ont transformé la qualité de la production de crédit.

Un arbitrage régulateur: les producteurs de crédits *subprimes* et les investisseurs en MBO pouvaient investir en produits qui échappaient aux protections des consommateurs en transférant la production aux filiales hors-CRA ;

Un refus de valoriser le risque de tiers (risque opérationnel, voire risque de fraude) a accompagné la filialisation, l'utilisation des courtiers et la titrisation, et il a été accru par les tentations de pratiques frauduleuses liées à la rémunération du management le long de la chaîne de production.<sup>48</sup>

### La libération des taux et le CRA

Le Président Reagan avait signé en 1980, hors du cadre du CRA, le *Depository Institutions Deregulation and Monetary Control Act* de façon à libérer les taux, les commissions et les pénalités de remboursement anticipé pratiqués par les banques commerciales. En 1982, il avait signé

---

<sup>46</sup> Fair, Isaacs & Co. réalise les modèles « FICO » de scoring, conçus pour être complémentaire à l'analyse financière du client. Aux Etats-Unis, les modèles exploitent les fichiers positifs basés sur les comportements et l'engagement financier du client (n° de comptes, incidents, n° de crédits revolving et montants d'autres dettes), croisés avec les paramètres socioéconomiques le concernant, et les paramètres extraits des indicateurs macroéconomique de l'économie régionale.

<sup>47</sup> Laiderman, Elisabeth et Reid, Carolina, « CRA Lending During the Meltdown, » Federal Reserve Bank of San Francisco, 2009. Selon Laiderman et Reid, 26% des prêts CRA revêt certaines caractéristiques du *subprime*, et 6% sont les prêts au taux d'intérêt élevé ou ayant d'autres caractéristiques associées à l'usure. Cependant le taux de défaillance de ces prêts à caractéristiques *subprime* est deux fois moindre que celui des prêts similaires des institutions non réglementés par le CRA.

<sup>48</sup> Doit-on reprendre les mots d'un Président de banque à Chicago, pour qui que ce système « *links crooks to capital markets* » ? Remarques du Thomas Fitzgibbon au Comité de Banking du Senat américain, 2005, Fitzgibbon est Président de MBFinancial CDFI Bank et Directeur du développement de MBFinancial Corporation, Chicago

l'*Alternative Mortgage Transaction Parity Act* qui a autorisé les prêts à taux variables, dont les prêts *in fine* ou « balloon ».

Cette liberté dans la conception des produits (*price to risk*) a permis aux prêteurs de mieux faire correspondre l'offre aux besoins et aux profils réels des emprunteurs. A l'origine d'ailleurs, l'offre *subprime* était pour l'essentiel composée de crédits proches du *prime*. Le prêteur ne pouvait pas titriser ces produits encore inconnus, il devait inscrire le risque dans son bilan. Ces deux lois ont en outre stimulé d'importants investissements en systèmes d'informations de façon à valoriser les clients individuels (fichiers positifs) et promouvoir la concurrence. Les grandes institutions financières capables de déployer ces technologies ont soutenu ces réformes (à l'inverse des banques plus petites). De manière générale, les associations de quartier ont bien accueilli ces réformes qui permettaient aux personnes et aux entreprises dotées de profils nouveaux d'accéder à une offre bancaire de crédit plus flexible et mieux adaptée, capable de concurrencer les établissements de crédit non-bancaire.

### Les crédits CRA : l'innovation locale soumise à la prudence

La majorité des prêts CRA sont des prêts ordinaires : les crédits immobiliers sont largement *prime* ; les crédits aux entreprises, quoique parfois de montants réduits, ne sont pas des « micro crédits » au sens caritatif que l'on donne trop souvent à ce terme. Les banques CRA ont néanmoins pu utiliser la flexibilité introduite par les lois de 1980 et de 1982 pour réaliser des prêts innovants, parfois *subprime* sur la forme mais sans caractère de « prédation » ni d'usure.

L'activité CRA ne donne pas aux banques CRA le droit à des subventions ou à des garanties exceptionnelles. La composition de ces prêts n'est pas « sociale », même si ces prêts sont caractérisés par les profils socioéconomique et démographique des emprunteurs et des territoires concernés. Ces prêts bancaires ordinaires sont mieux contrôlés que d'autres. Nous avons vu *supra* que les volumes de la production de prêts CRA sont importants.

La raison pour laquelle ces prêts ne sont pas atteints par les excès des *subprimes* est que le CRA oblige les directions de banques à faire un effort considérable. Les décisions commerciales et de marketing concernant les produits *primes* les ont obligées à reconsidérer les outils de *scoring* du risque et de la clientèle.

Pour mieux identifier et évaluer les opportunités de prêt aux entreprises, les banques pouvaient s'allier avec les associations de quartier.<sup>49</sup> Pour le crédit immobilier, le système de titrisation exigeait d'intégrer des paramètres plus souples dans les systèmes de *scoring* des « agences » Fannie Mae et Freddie Mac (alors responsables de l'essentiel de la titrisation des seuls crédits « standards »). En 1993, le congrès leur a demandé d'augmenter la part de leurs portefeuilles de crédits provenant de foyers modestes (jusqu'à 35% de leurs portefeuilles). Il s'en est suivi, pour le crédit immobilier *prime*, une période d'expérimentation accompagnée par les interventions des instances de régulation. La FED a ainsi accepté pour les « agences » un taux d'endettement de 38%, voire de 45% lorsqu'un emprunteur était suivi. Elle a même produit un logiciel d'ingénierie financière (« Partners ») qu'elle a mis au service des associations de quartier et des prêteurs *community development*. Le coût de formation des demandeurs de crédit s'en est trouvé diminué, la préparation des dossiers d'application simplifiée et du coup les demandeurs ont été amenés à remplir les conditions exigées par les règles de crédit. Enfin, la FED a œuvré à améliorer les programmes publics d'aide à l'accession en promouvant le prêt-apport personnel, un prêt

---

<sup>49</sup> Par exemple, l'unité de recherche de la National Community Reinvestment Coalition a travaillé avec une coalition de banques pour créer un « express credit » pour les TPME.

complémentaire garanti appelé « soft second ». Ce programme apportait un crédit pour l'apport personnel et permettait au demandeur de crédit sans épargne préalable de répondre aux normes des *agencies* en matière d'apport personnel. Ces créances pouvaient être titrisées. Des milliers d'accédants ont ainsi pu recevoir une subvention sans que le risque soit accru de façon inconsiderée.

### **Mieux exploiter l'épargne locale pour promouvoir la croissance locale**

En 1975, la plupart des 50 000 banques américaines, notamment mutualistes, refusaient systématiquement de faire crédit aux entreprises et aux résidents des centres-villes et des proches banlieues défavorisées. On a appelé le *redlining* ce rationnement du crédit selon des lignes de territoire et de discriminations. Il fut souvent, sinon le principal problème économique rencontré par les territoires en question, du moins un facteur aggravant leurs problèmes structurels car les banques refusaient de réaliser les prêts tout en continuant d'y collecter l'épargne.<sup>50</sup>

Cela conduisit les banques à « désinvestir les quartiers », puis à les transformer en « déserts financiers ». Par exemple, dans les villes de Brooklyn (New York) et de Washington DC, seuls 11% et 10% respectivement des dépôts locaux étaient « réinvestis ». <sup>51</sup> Une fois l'offre de crédit asséchée, la difficulté des acheteurs particuliers à trouver un financement faisait chuter les valeurs de l'immobilier et des commerces. Les quartiers « discriminés » par les banques expulsèrent ainsi les ménages propriétaires à revenu moyen, les commerces et petites entreprises, avant d'attirer des familles à faibles revenus, locataires et souvent noirs et immigrants. Cette discrimination territoriale était largement connue, de même que ses conséquences, mais en l'absence de loi obligeant les banques à dévoiler leurs statistiques d'octroi de crédit, elle n'était pas documentée. En l'absence de ces preuves, les associations de propriétaires et les pouvoirs publics locaux ne purent porter ces enjeux de discrimination en justice ni exercer des moyens de pression pour changer le cours des pratiques bancaires.

### L'exclusion financière : un dysfonctionnement « normal » du marché

Les auteurs du CRA considéraient que ce cycle local de dysfonctionnement des marchés bancaires expliquait le déclin des territoires urbains et ruraux. Les causes à l'origine de cet état de fait leur semblaient sociales, économiques et réglementaires. Les premières renvoyaient à la méconnaissance *a priori* par les directions des banques des clients modestes et souvent d'origines culturelles différentes de la leur ; aux doutes et, au moins, au manque d'intérêt quant au potentiel de ces clients et territoires ; à l'incompréhension existante entre les clients et les responsables de leurs agences ; et au fait que cette action dans les banques de quartiers n'aidait pas à la promotion d'une carrière bancaire.

*Les causes économiques* regroupaient l'absence d'informations sur les affaires et les risques ; le manque d'investissements des banques pour obtenir ces informations et les utiliser opportunément sur le terrain ; la résistance des grandes institutions à partager ces informations qui pourraient favoriser la concurrence à moyen terme. *Les causes réglementaires* renvoyaient à la volonté des banques d'obtenir la fixation de taux correspondants aux prétendus risques et coûts dans ces territoires ; à leur absence d'engagement dans les quartiers lorsqu'elles n'avaient pas obtenu de concessions sur le plafond des taux ; et enfin à la méfiance des banquiers face à un certain

---

<sup>50</sup> Voir Stiglitz, Joseph et Weiss, "Credit Rationing in Markets with Imperfect Information", in Benjamin Friedman and Frank H. Hahn, Handbook of Monetary Economics, 1990.

<sup>51</sup> 123 Cong. Rec. H8958, *Op.Cit.*

« populisme électoral » lorsque l'Etat, les maires et les régulateurs disposaient d'une information plus transparente.

Les auteurs du CRA pensaient que la remise en route des marchés bancaires résoudrait des situations qui n'étaient pas d'ordre structurel.

### **Instaurer un dialogue local sur la performance des banques**

L'économie de croissance « bottom up » à laquelle aspire le CRA pour les territoires en difficulté repose sur quatre idées forces.

*Le renouveau des économies des quartiers en difficulté démarre avec de petits investisseurs et de petites entreprises.* Des investisseurs plus modestes créeraient et fixeraient une nouvelle richesse dans ces quartiers par le biais de petites entreprises et d'acquisitions immobilières. La hausse consécutive des valeurs attirerait des investisseurs plus importants, ce dont les propriétaires des petits actifs tireraient profit.

*Une vie sociale active crée de la valeur économique.* Les propriétaires-résidents de petites entreprises et de leurs logements ainsi que les associations et autres ONG accroissent la valeur économique du territoire en contribuant à la baisse du crime. Ils contribuent aussi à l'élévation du niveau culturel et éducatif en fournissant à la jeunesse des modèles positifs.

*Les élites des minorités peuvent accéder au leadership économique et politique des quartiers en créant des entreprises, en accédant à la propriété et en prenant la direction d'associations.* Cette intégration économique des minorités structure la nécessaire intégration politique, qu'il s'agit donc de faciliter.

*Le financement privé par les banques est un élément déterminant de la réussite.* Les subventions ne sauraient suffire : elles aident peu les petits investissements qui sont les seuls à la portée des résidents à revenus modestes,<sup>52</sup> les meilleures décisions proviennent des banquiers, qui seuls peuvent apporter une expertise et un accompagnement des clients ; le gouvernement ne peut débloquer les montants nécessaires. Ces raisons avaient notamment conduit en 1976 à rejeter l'idée d'une « banque des pauvres ».<sup>53</sup>

Comme le rappelait Kenneth H. Thomas, un des meilleurs experts du CRA, cette loi a bien répondu au souhait de ses auteurs :<sup>54</sup> constituer un « juste » fonctionnement du marché de crédit (« fair credit markets »). Elle a assuré l'innovation bancaire sans faire appel à des mesures intrusives supplémentaires et pour un coût raisonnable pour les banques.<sup>55</sup>

---

<sup>52</sup> A titre d'exemple la ville de Leipzig estime à plus de 7000 euros le coût de production d'un petit crédit TPME financé par le biais des subventions de l'Union Européenne (sans compter le risque et les coûts de gestion). Or un prêt bancaire équivalent aux Etats-Unis coûte moins de \$350 à mettre en place et peut être géré pour \$60/an. Entretien par l'auteur avec Karsten Gerkens, Responsable du développement économique, Leipzig, URBACT, 2006 et K. Hudson, Op. cit. 2004.

<sup>53</sup> Selon Ron Grzywinski, co fondateur de la banque Shorebank, en 1974 lors d'un séminaire sur le sujet dans le cadre de l'Aspen Institute, l'idée de la création d'une banque spécialisée sous tutelle Fédérale a été considérée par le Sénateur William Proxmire et le futur Président Jimmy Carter, et rejetée pour les raisons citées dans le texte. (Entretien KHNET, 2004)

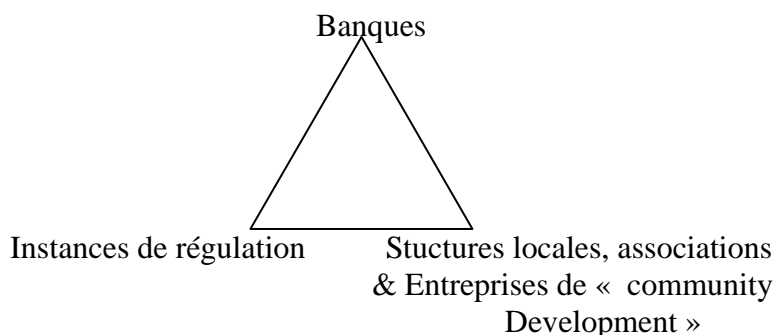
<sup>54</sup> Thomas, Kenneth, H., Op Cit.

<sup>55</sup> Federal Reserve Bank Regulator Courtney Dufries, Atlanta, 2001.

*La « tension dynamique » entre banques, régulateurs et les structures locales de la société civile assure une régulation réactive aux conditions locales*

Le dispositif CRA a donné forme à une collaboration professionnelle entre les banques et les structures locales de la société civile dites de « community development » (entreprises, banques sociales et associations de type « ONG »). La transparence sur laquelle il s'appuie a réduit substantiellement le coût des informations qui manquaient aux banques pour leur permettre de trouver les opportunités et perfectionner les méthodes et systèmes de *scoring*. Aidées et bousculées par cette collaboration inédite, les banques ont produit de nombreux crédits aux entreprises et aux particuliers : ce surcroît de crédit privé dans les quartiers a sans doute pallié aux réductions importantes des subsides publics au logement.

Le cœur du succès du CRA réside dans le dialogue « bottom up » qui appuie la régulation bancaire : cette conversation tripartite est professionnalisée par l'information obtenue et soutenue par la possibilité de sanctions. Thomas a décrit cette « tension dynamique » sous la forme de la relation triangulaire suivante.<sup>56</sup>



Ce dialogue sur la performance des banques garantit l'utilité économique et donc la pérennité du CRA. La connaissance des données de la production bancaire sur chaque territoire permet à ce dialogue « sous tension » de répondre aux besoins de rentabilité des banques et à ceux des consommateurs. Les banques ont un empire inégal sur les régulateurs au plan national, mais au plan local le CRA les incite à financer et collaborer avec les associations et banques sociales du « community development ».

#### Professionnaliser les structures d'accompagnement du CRA : les organisations du secteur « Community Development »

Le secteur du Community Development est composé de structures locales et nationales très diverses. De petites tailles (un nombre médian de 10 salariés), elles ont des statuts divers : entreprises sociales, fondations, associations, entreprises à but lucratif.

---

<sup>56</sup> Diagramme dans Thomas, Op. cit,



## L'étendue des structures d'accompagnement du CRA

- 1000 CDFI dont 771 membres du Fonds CDFI (Community Development Financial Institutions Fund) (Banques, fonds de crédit et de capital risque),  
- 30 milliards d'actifs (2006) et >10 000 salariés
- 230 banques coopératives du Community Development (CDFU) - 4 milliards de dollars d'encours (2009)
- 130 fonds de capital-risque ; prêts et participations (2008)
- 4 600 Community Development Corporations (CDC) (2006)  
- 1 md de dollars d'actifs, 40 000 logements créés par an  
- Plus de 35 000 salariés\*

\* Estimations 2009 KHNET

*Au niveau local*, ces structures sont des prestataires de service, des fournisseurs d'affaires, des prêteurs, des consultants ainsi que des catalyseurs politiques. Elles travaillent avec les élus de la ville et du quartier. Elles forment aussi le personnel d'encadrement et les conseillers juridiques des associations politiques, religieuses et professionnelles. Ces institutions, c'est une de leurs forces, peuvent mobiliser l'opinion publique à tous les niveaux de décision. Leur champ d'action est large : elles peuvent agir en tant qu'entreprise, à la façon d'une ONG ou d'une agence privée de développement local. Elles peuvent aussi être représentées dans les instances politiques. On y trouve fin 2009 :

- Les CDFI : parmi le millier de CDFI (institutions financières de développement local), 771 appartiennent au Community Development Financial Institution Fund. Leur gamme de services recouvre le prêt aux petites entreprises, aux promoteurs d'immobilier locatif social, aux particuliers, les prises de participations, le financement des associations. Ce statut recouvre toute banque, fonds ou autre entité privée agréée comme telle par le CDFI Fund du ministère des Finances.
- Les CDC : on compte fin 2009 plus de 4600 Community Development Corporations. Cet important ensemble d'institutions à but non lucratif a été initialement créé pour proposer des services de développement de l'immobilier (logement, commercial et gestion immobilière).
- Les Credits Unions (environ 10 300 à fin 2002) jouissent d'un statut fédéral de banque coopérative et d'un régime fiscal particulier. Seuls les Credits Unions de Community Development (CDCU) ont une mission liée au quartier ou ciblée sur la *community*. Les 230 CDCU sont considérées comme des CDFI à part entière, et ne sont pas soumises au CRA.
- Divers centres privés de *workforce development*, dont certains sont des CDC, fournissent des services de formation professionnelle, de gestion de ressources humaines pour les PME, de conseil en organisation, de méthodes industrielles.
- Des associations éthiques, religieuses... dont certaines fondations, prêteuses et fournisseurs des services d'accompagnement des emprunteurs.

*Au niveau national*, les institutions spécialisées hébergent l'expertise financière du secteur. Elles assurent l'intermédiation avec les marchés des institutions financières du secteur. Elles réalisent la « recherche » du secteur, dont le suivi des engagements des banques et la formation des acteurs locaux. Elles représentent le secteur auprès des acteurs de l'économie bancaire et devant les

institutions politiques du pays.<sup>57</sup>

Le National Community Reinvestment Coalition (NCRC) fournit au secteur des moyens en recherche et en communication ainsi que l'expertise d'un lobby national en matière juridique et d'aide à la rédaction des propositions de loi.

Cette expertise locale et nationale accroît la valeur ajoutée apportée par le secteur du Community Development aux banques ainsi qu'aux régulateurs. Le personnel de ces associations connaît les métiers de la banque : on trouve des experts capables de réussir des montages public / privé complexes. Les banques y trouvent de nouveaux cadres et salariés. L'appui des associations s'est révélé essentiel dans les montages financiers et pour s'assurer de décisions administratives favorables et rapides. Les régulateurs, d'autre part, manquant le plus souvent d'informations quand ce n'est pas d'expertise vis-à-vis des banques, voient dans les associations des alliés parfois utiles, parfois gênants. Enfin, les élus nationaux s'appuient sur les experts des associations de Community Development qui participent à la préparation des textes d'application, collaborent - et polémiquent - avec les experts de la FED dans les débats au Congrès. Les élus du Congrès se réfèrent, voire financent, les études et publications des experts du secteur associatif.<sup>58</sup>

#### Financement du secteur « community development »

Le dispositif CRA incite fortement les banques à établir des relations marchandes pour financer le fonctionnement des associations, banques et entreprises sociales du Community Development. Une écrasante majorité d'entre elles inscrit ainsi son activité dans l'économie de marché. Le CDC Neighborhood Assistance Corporation of America (NACA) a par exemple distribué en 2003 US\$1,2 milliards de crédits immobiliers pour la Bank of America, réalisant ainsi 40 % de son budget de US\$4 millions, grâce aux commissions payées par la banque. Les réformes de 1995 ont en outre donné aux entreprises et banques sociales une nouvelle source de financement en leur permettant d'investir dans les obligations basées sur les crédits CRA, même s'il est vrai que la crise du crédit actuelle a mis les Community Development Financial Institutions, par leur petite taille, au devant de fortes difficultés de financement.

Cette rémunération pour leurs activités marchandes limite la dépendance de ces associations aux subventions de l'Etat et des collectivités. Ce point est essentiel dans la « tension dynamique » instaurée par le CRA et explique pourquoi le CRA n'a pas perdu l'attention des directeurs de banque.

Que ce soit par contrat marchand, par investissements ou par des dons, le soutien des banques au fonctionnement des institutions du Community Development porte sur un montant sans doute supérieur à 200 millions de dollars par an, *ie* davantage que l'ensemble des financements résultant de fondations philanthropiques dont bénéficient les institutions du secteur. Cette somme ne prend pas non plus en compte les aides aux institutions du secteur provenant des subventions Fédérales et des Etats, ni celles proposées à l'ensemble du secteur bancaire par exemple par le Small Business Administration (SBA) et la Federal Housing Administration (FHA).

---

<sup>57</sup> Ainsi Opportunity Capital, le Enterprise Foundation, Local Initiatives Support Corporation (LISC) et le National Economic Fund et autres ont travaillé entre autres pour en créer du Community Development un secteur d'investissement ouvert aux marchés. A Chicago, le Woodstock Institute de Chicago est spécialisé dans l'analyse des statistiques de la production bancaire, utilisée dans les négociations avec les banques, tandis que le ShoreBank Foundation réalise les analyses de marchés urbains au soutien des développements commerciaux.

<sup>58</sup> Notamment le National Community Reinvestment Coalition (NCRC) [www.ncrc.org](http://www.ncrc.org), qui centralise 800 ONG et banques sociales sur le plan national, et le Woodstock Foundation, organisme de recherche à Chicago.

Au terme de cette évocation du texte de la loi et ses principes, quatre facteurs apparaissent essentiels à la réussite du CRA.

D'une part, la transparence sur la production et les termes des crédits (le type de prêt, le montant, le prix, le commissionnement et les caractéristiques, mais non l'identité, de l'emprunteur). Publiée de manière à occulter les données personnelles tout en affinant considérablement la connaissance des territoires, cette transparence donne aux directions bancaires une meilleure vision des risques et des opportunités dans chaque territoire. D'autre part, l'obligation « positive » faite au banque de prêter dans tous les territoires, mais ce avec prudence. En outre, l'encouragement fait aux banques d'établir des partenariats locaux avec les entreprises sociales, les structures locales de type « ONG » et certaines associations. Ces partenariats, parfois conflictuels, sont essentiels pour connaître les opportunités des niches locales tout en garantissant la qualité des projets, des dossiers de prêt et de suivi des prêts (accompagnement).

Enfin, et en tous les cas, le CRA fonctionne grâce au cadre spécifique de sanction qu'il instaure. La loi, « l'empowerment » des associations et autres structures locales ainsi que la pratique administrative des instances de régulation doivent permettre que la notation des banques ait une certaine flexibilité : l'interprétation et la mise en œuvre du CRA ont varié selon les territoires car le but du CRA n'est ni de redistribuer ni de corriger des différences structurelles importantes entre régions mais seulement d'arrêter une partie de l'épargne de fuir hors des territoires en encourageant fortement les banques à investir localement. Le CRA ne vise pas à autre chose qu'à créer les conditions financières pour que les entreprises et résidents des territoires se saisissent des leviers de l'économie pour y créer de la richesse. Le lien entre transparence, flexibilité du contrôle et droit d'opposabilité limitée que la loi accorde aux structures locales donne une grande réactivité à ce système et, de fait, une faible utilisation des sanctions.

## **LA FRANCE A-T-ELLE BESOIN D'UNE LOI ?**

Les montants importants des crédits CRA aux Etats-Unis reflètent le « désinvestissement » passés de certains territoires, qui a conduit en retour à la paupérisation, à la pratique de taux usuraires, aux circuits parallèles difficilement soumis à la régulation, voire à la construction d'une économie parallèle liée à divers trafics.

La France n'ignore pas ces problèmes, mais elle offre un contexte d'application différent dont on a tiré trop vite les quatre conclusions suivantes.

1. *Les Etats-Unis connaissent des déséquilibres territoriaux plus importants que ceux de la France. Une loi qui contraindrait « l'investissement bancaire » dans les territoires ne serait donc pas pertinente ; en tous les cas, pas urgente.* Or les observateurs constatent la croissance de déséquilibres territoriaux en France, aggravés par la crise. Les volumes des crédits CRA octroyés aux Etats-Unis forcent à s'interroger sur les raisons pour lesquelles nous n'avons pas l'accès à des informations équivalentes en France en ce qui concerne l'action des banques sur les territoires. Le coût important des politiques sociales traditionnelles par transfert menées en France pose la question de leur durabilité, et donc de la responsabilité et du rôle des banques.

2. *La mise en œuvre de règles nouvelles passe par l'accompagnement d'un tissu associatif plus dense qu'en France.* La loi CRA avait pour objectif de créer, renforcer et professionnaliser ce tissu associatif, mais la France dispose déjà de réseaux multiples dont certains opèrent comme relais des banques tels ceux de l'économie sociale et solidaire, des business angels, France Active, des réseaux de micro-crédits ; et d'autres réseaux peuvent le devenir. Un CRA à la française suppose

que les banques disposent de ressources pour mobiliser et nouer de façon systémique des relations de confiance fondées sur le contrôle de résultats.

3. *Une culture de respect de la décision publique et de mesure de son efficacité spécifique aux Etats-Unis.* Le principe de soutien des initiatives économiques et sociales locales ainsi que le besoin de mesurer leur efficacité ne sont pas contestés en France, mais ils sont parfois bafoués dans la pratique institutionnelle. Le contrôle local institué par le dispositif CRA peut justement s'avérer d'une grande utilité.

4. *Enfin, le secteur bancaire américain, très peu concentré, serait plus facile à réglementer.* L'argument peut aisément être renversé : la concentration bancaire rend plus facile la capacité des banques d'agir de manière coordonnée. La même concentration, parfois supra-nationale, renforce le pouvoir des banques face aux Etats, et semble donc justifier un contrôle plus qualitatif de l'action des banques sur leurs territoires.

Ces remarques faites, une utilisation programmatique des principes du CRA en France pourrait s'organiser comme suit.

### **Accroître la responsabilité sociale des banques**

Certains grands acteurs de la finance commencent à prendre la mesure des opportunités mises en lumière par le CRA.<sup>59</sup> L'instabilité de la situation actuelle de certains territoires appelle des nouvelles solutions, que ne peuvent satisfaire les seuls transferts publics. Le micro crédit et la finance solidaire ne portent pas sur des volumes suffisants, peuvent avoir des coûts de production élevés et restent limités en matière de gouvernance dès lors qu'ils restent en dehors des systèmes bancaires. Une fois intégrés aux systèmes, ils peuvent peiner face aux standards prudentiels.

Or le désengagement des banques des territoires considérés comme peu porteurs, qui ne date pas de la crise, en affaiblit le développement au moment où le crédit responsable et les services adaptés y sont les plus nécessaires. Le dégageant masque une spirale négative qui se renforce en période de crise, au moment même où les établissements de crédit ont besoin de reconstituer leurs fonds propres. La pression des marchés fait planer un risque d'abus à travers des commissions et des pénalités élevées liées aux produits inadaptés. L'expérience du CRA indique que sans la supervision territoriale des résultats, la vraie dimension de ces risques peut passer inaperçue. Les résultats et réformes passées du CRA invitent à porter une attention particulière à la responsabilité particulière du système bancaire grand public, et à mettre en avant trois principes d'amélioration :

<sup>60</sup>

- créer une obligation « positive » pour toute banque de servir équitablement et rentablement les besoins de crédit et de service de chaque territoire d'implantation ;
- s'assurer que les banques produisent les informations nécessaires à l'évaluation de leur action sur chaque territoire ;
- en cas de non respect de l'obligation, s'assurer d'une application flexible des sanctions, en y associant sur le plan local les parties prenantes de manière bien cadrée.

---

<sup>59</sup> Voir *The Economist* du 26 septembre 2009, « Financial Innovation and the Poor ».

<sup>60</sup> V. le rapport de synthèse du voyage d'étude organisé par la French American Foundation-France en 2005, « Banques et banques sociales », French American Foundation, Rapport de synthèse établi par Georges Gloukoviezzoff, Novembre 2005.

Le potentiel français du mouvement associatif et du secteur de la finance solidaire.<sup>61</sup>

La France dispose de multiples réseaux capables d'assumer les partenariats qui ont fait réussir le CRA américain.

L'espace d'intermédiation entre la demande et l'offre de crédits pour les populations cibles mobilise environ 4600 structures de « community development » aux Etats-Unis, dont les entreprises sociales (CDC et CDFI). Sur les mêmes constats d'exclusion bancaire, des réseaux existent aussi en France : l'ADIE, France Active, France Initiative réseau..., ou encore des associations de développement économique local souvent créées par des collectivités. La France est également leader Européen en microcrédit, et dispose de réseaux exceptionnels d'institutions et d'entreprises de l'économie sociale et solidaire.

A ces associations intermédiaires, pourraient aussi se joindre des coordinations associatives et des fédérations directement concernées par un CRA à la française en ce qu'elles ont déjà certaines missions d'intermédiation avec le public dans une logique d'assistance et/ou de développement économique.<sup>62</sup> De manière plus générale, le mouvement associatif français est loin d'être marginal. Avec plus d'un million d'associations estimées actives en France, le secteur associatif est un acteur déterminant de la solidarité dans les domaines variés et il est également un acteur clé du développement économique local : l'UNAF et les associations familiales comme les UDAF et leur fonction de tutelle ; l'UNIOPSS et les fédérations type FNARS (hébergement d'urgence, exclusion) ou encore des Centres sociaux ; le CELAVAR avec des fédérations du mouvement rural et de développement territorial ; le CNL CAFF avec notamment le rôle du CNIDFF pour le développement économique des femmes ; mais aussi de nombreuses associations d'éducation populaire qui agissent dans les quartiers et la politique de la ville.

### **Améliorer la distribution de crédit bancaire sur nos territoires ?**

La question du contrôle des résultats des banques sur les territoires n'est pas simple à résoudre. A ce jour, les pouvoirs publics, qui ne s'assurent pas que tous les établissements de crédit recensent les prêts de toute nature réalisés dans les territoires (TPME, immobilier, consommation, professionnels), ne peuvent avoir une vision précise de la pénétration réelle du crédit et de la bancarisation des populations concernées. Or, cette information est nécessaire.

La CNIL s'annonce prête à autoriser les fichiers positifs - elle attend simplement du gouvernement une loi spécifique dédiée.<sup>63</sup> Changer les pratiques de régulateurs pose différentes difficultés : les unes portent sur les coûts pour les banques et les autorités de tutelle d'une supervision territoriale qualitative, les autres sur la difficulté à convaincre le secteur financier français, composé en majorité de grandes institutions qui n'ont pas besoin de partager des informations pour ajuster leurs systèmes d'évaluation de risques grand public.<sup>64</sup> La publication de telles informations faciliterait

---

<sup>61</sup> Merci à Julien Adda, Délégué général de la Conférence permanente des coordinations associatives pour son aide sur ce point.

<sup>62</sup> A cet égard, la Conférence permanente des coordinations associatives, instance de représentation du mouvement associatif en France, a organisé en 2009 deux réunions avec ses membres sur le dispositif du « community reinvestment act » américain et l'opportunité de sa transposition en France. Un soutien pour un CRA à la française figure parmi les 50 propositions de l'Economie Solidaire et Sociale, dans une publication pilotée par Claude Alphandéry en fin 2009. Par ailleurs un manifeste sur ce sujet est actuellement l'objet de débats au sein de Secours Catholique.

<sup>63</sup> Remarques du représentant du CNIL, au Forum « Crédit, consommation, croissance et urgence sociale », 2009

<sup>64</sup> Par exemple à travers les « credit bureaux », et la vente des fichiers.

pourtant la concurrence sur un marché que l'Union Européenne juge plutôt fermé. En attendant, on sait très peu de choses de l'activité des banques dans nos territoires.

### Besoin de benchmarks et de consensus

L'absence d'informations sur la production de crédits grands publics rend difficile pour les pouvoirs publics d'exploiter le 'benchmark' de l'expérience CRA. Ce benchmark permettrait d'estimer les volumes de crédits ainsi que les types de service à attendre, les coûts et les moyens techniques de supervision à mettre en œuvre, voire d'obtenir des indicateurs de l'intérêt pour l'économie territoriale en France. Une étude plus détaillée permettrait de réunir des éléments comparatifs en matière de coûts de production et de gestion de ces crédits par les banques, en préalable à un éventuel ajustement des politiques de prix de crédit et de services (méthodes de calcul des taux d'usure et d'autres tarifications).

L'expérience du dispositif CRA indique qu'il faut généralement une information détaillée pour comprendre la relation entre les pratiques et les systèmes de *scoring* des banques d'une part, et l'exclusion des clients d'autre part. Obtenir cette information ne nécessite pas par principe de loi car toute banque peut la collecter et l'exploiter pour améliorer sa pénétration et sa capacité à affiner la valorisation des risques des populations et des territoires mal servis. Or rien n'indique que les directions bancaires collectent et utilisent les informations de production dans ce but. Les informations ne sont pas exploitées par les autorités de tutelle. Elles ne sont pas disponibles aux analystes et aux chercheurs.

### Réinclusion et accès à des crédits adaptés

Un accord existe sur le fait que seulement 2% des ménages français sont dépourvus des comptes bancaires,<sup>65</sup> soit beaucoup moins que les 17% environ d'Américains. 2,3 millions de personnes seraient inscrites aux fichiers FICP / FCC (chèques sans provision), ce qui vaut exclusion du crédit mais souvent aussi de l'accès au logement locatif. 1,4% des ménages, représentant entre 300 et 400 000 personnes, utiliseraient des crédits souterrains. La clientèle des prêts à gage du Crédit Municipal de Paris laisse à penser que les exclus du crédit bancaire en milieu grande métropole compteraient majoritairement des femmes (66%) et des immigrés (65%, dont 42% d'Africains), dont certains souffrent également des discriminations diverses. Les profils sociaux d'exclusion financière pourraient être différents en milieux périurbains et ruraux.

Comme le montre le tableau suivant, en 2008, environ 40% de la population aurait été exclue de l'accès au crédit à la consommation, soit dans un contexte de multiples problèmes d'insertion dans la société (15%) soit dans un contexte de bonne insertion à l'exception du seul accès au crédit (25%).<sup>66</sup> Les observateurs tel le CSE et le Secours Catholique s'accordent pour constater une pénurie de crédit pour les projets des acteurs économiques jugés marginaux et appartenant à des territoires considérés comme trop peu porteurs – ce qui s'étendrait sous l'effet de la crise aux foyers ne connaissant pas de difficultés et aux petites entreprises. Les directions semblent vouloir réduire le poids relatif de cette clientèle. Selon des entretiens confidentiels menés avec les responsables régionaux de deux Groupes bancaires, la lacune de *reporting* interne sur les territoires défavorisés correspond à une volonté d'éviter les territoires dits « difficiles ». <sup>67</sup> En l'absence de reporting territorial détaillé de tous les établissements de crédit, il est impossible à savoir si cette pratique bancaire correspond ou non à une volonté des établissements de crédit de placer une offre

---

<sup>65</sup> Depuis la révision du code bancaire en 2001

<sup>66</sup> André Babeau *et al*, « La demande des ménages en matière de crédit à la consommation et les ajustements nécessaires pour y répondre, BIPE 2006.

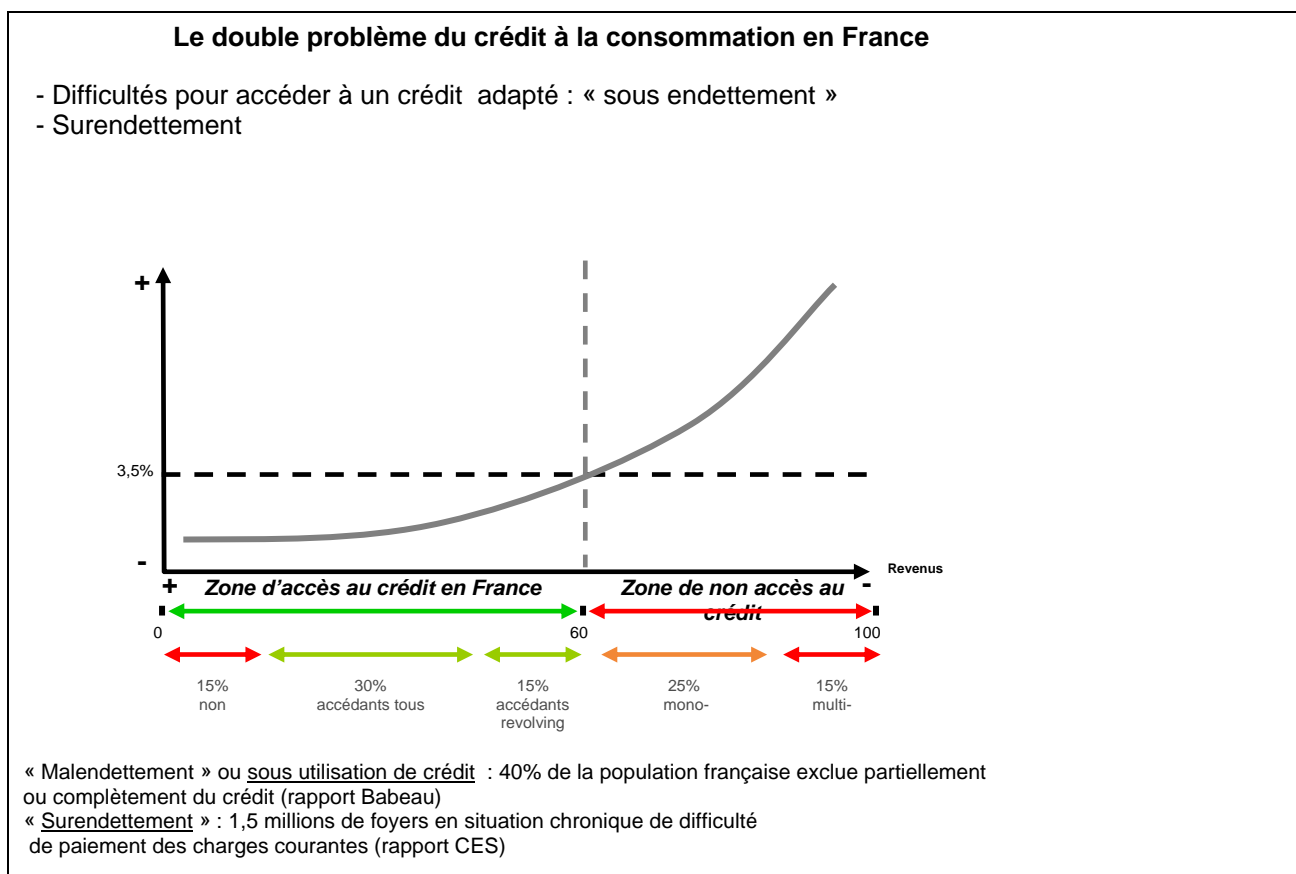
<sup>67</sup> Entretiens confidentiels avec les responsables régionaux de deux groupes de banque.

de crédit à la consommation (revolving, carte, découvertes et autres LOA) qui se substitue aux prêts affectés et prêts personnels. Environ 2,5 millions de personnes, recourraient à des découverts bancaires Et 18% des encours de crédit consommation en France sont composés des crédits de trésorerie.<sup>68</sup>

Le Médiateur de la République, M. J-P Delevoye, a pu parler en 2009 d'une tendance française au « malendettement » dû à l'inadéquation des produits.<sup>69</sup> Selon les analyses d'un dirigeant d'un établissement de crédit de consommation (voir ci-dessous le tableau « l'image du malendettement ») environ 55% des français se trouverait dans l'incapacité d'obtenir un crédit bancaire approprié :

- 40% de la population française en serait exclu partiellement ou complètement, alors que 20% de la population serait véritablement incapable de rembourser un crédit
- 15% de la population (les jeunes et les salariés en CDD et les auto entrepreneurs) est mal endetté : au lieu d'utiliser les crédits amortissables aux taux de 6% à 9%, ces personnes se trouvent orientées vers les crédits revolving aux taux d'environ 20%.

### Une image du « malendettement » en France<sup>70</sup>



<sup>68</sup> BIPE2006, A. Babeau, *Op Cit*. Cela est associé aux pénalités qui, si elles étaient exprimées en taux d'intérêt rapporté aux montants réels de crédit, dépasseraient largement le taux d'usure.

<sup>69</sup> Forum « Crédit, consommation, croissance et urgence sociale »

<sup>70</sup> Estimations de rentabilité des segments de la clientèle crédit à la consommation basée sur une étude interne de LaSer - Cofinoga (2008), présentées par Philippe Lemoine au Forum « Crédit, consommation, croissance et urgence sociale », 2009

## Eléments pour un débat en France

Considérant les performances des banques américaines réglementées par le CRA et l'analyse de l'exclusion des experts français, on peut considérer la situation en France comme suit : une exclusion totale ou partielle d'une part de la population ; une mise à l'écart bancaire de fait des quartiers urbains défavorisés, dont la valeur dépasse largement l'échelle du micro-crédit et nécessite de ce fait une perfusion publique permanente, un recours à des moyens seulement prudentiels de régulation bancaire pour vérifier si la pratique des banques est conforme à leur mission de sécurisation de paiements et de transformation de l'épargne du pays en investissements productifs et prudents ; le refus du principe d'un fichier positif qui conduit à maintenir le recours au surendettement, aux produits à commission et à pénalités exorbitantes, et le rachat de créances...

L'élargissement des marchés financiers vers les populations exclues peut se retourner contre ces populations et les territoires en l'absence de contrôles efficaces des résultats fondés sur une meilleure information de la production bancaire. La libération des taux et d'autres tarifications pourrait conduire à de multiples difficultés si elle n'était pas contrôlée. Un fichier positif (identifiant l'ensemble des crédits de chaque emprunteur) faciliterait la concurrence sur les marchés de crédit aux petites entreprises et aux particuliers, notamment dans les zones défavorisées. Réciproquement, les contrôles opérés devraient être flexibles.

Une loi semble nécessaire pour s'assurer que les banques et autres établissements puissent servir équitablement l'ensemble du territoire national. Elle pourrait s'appliquer progressivement, en intégrant les bonnes pratiques dont les autorités prudentielles ou l'autorité de protection des consommateurs précitée pourrai(en)t vérifier les résultats.

Les principes du CRA précédemment dégagés permettent de formuler les grandes lignes de ce cadrage législatif approprié aux banques et autres établissements impliqués.<sup>71</sup> Le texte de cette loi pourrait être court et limité à la détermination des seuls principes, et à la fixation pour les autorités de tutelle des modalités pratiques d'application, délais de mise en œuvre ainsi que les dispositifs de contrôles de résultats :

*« Créer pour tous les établissements de crédit une obligation de démontrer périodiquement aux autorités de tutelle qu'elles satisfont aux besoins de crédit, d'épargne et de conseil sur l'ensemble du territoire national avec prudence et sécurité.*

*Dans les zones de contrôle définies par les autorités, les établissements de crédit font un rapport annuel aux autorités de tutelle de leurs activités de crédit, d'épargne et de conseil. Les autorités de tutelle intégreront l'ensemble de ces données dans leur appréciation périodique de la performance de chaque établissement, en consultation avec les représentants des collectivités locales et des usagers et des représentants de l'économie solidaire et sociale.*

*Les instances de contrôle rendront compte au corps législatif de leurs choix quant aux zones de contrôle du dispositif la première année après l'adoption de cette loi. A partir de la deuxième année les banques réaliseront un premier rapport annuel aux autorités de tutelle. A partir de la troisième année les autorités de tutelle rendront compte au corps législatif du fonctionnement du dispositif et de la performance de chaque banque et établissement, sur chaque zone de contrôle et globalement ».*

---

<sup>71</sup> Nos remerciements pour ces remarques vont à Michel Castel