

Elaboration d'un service bancaire universel

Deuxième partie - L'accès au crédit et l'exemple du Community Reinvestment Act



Elaboration d'un service bancaire universel

Deuxième partie - L'accès au crédit et l'exemple du Community Reinvestment Act

Etude réalisée du 1^{er} juillet 2001 au 31 juillet 2002 pour le compte de Monsieur le Ministre de l'Economie.

Bernard Bayot
Chargé de recherche
RESEAU FINANCEMENT ALTERNATIF
Avenue Cardinal Mercier 53
5000 Namur
Tél. : 081.71.15.71
Fax : 081. 74.27.71
www.reseau-alterfinance.org
reseau.fa@skynet.be



Table des matières de la deuxième partie

Titre 1 - L'accès au crédit	6
Chapitre 1 ^{er} – Quelques balises	6
1. Les fonctions du crédit	6
2. L'octroi du crédit	8
3. Le lien entre l'épargne et le crédit au niveau collectif	10
4. Le lien entre l'épargne et le crédit au niveau individuel	11
5. L'endettement des ménages	15
Chapitre 2 – Le crédit à la consommation	20
1. La consommation financée à crédit	20
2. Les différentes catégories de crédit à la consommation	21
3. Les petits crédits	25
4. Le surendettement	27
5. Les dispensateurs de crédit à la consommation	30
6. Le crédit social	31
Chapitre 3 – Le crédit à la production	35
1. La production financée à crédit	35
2. Le crédit face à l'intégration des marchés financiers	36
3. Le micro-crédit	43
Titre 2 - L'exemple du Community Reinvestment Act (CRA)	51
Chapitre 1 ^{er} – Le CRA dans son contexte sociologique et économique	51
1. Le mouvement communautaire aux Etats-Unis	51
2. La démarche des corporations de développement communautaire (CDC)	52
3. Les CDC et la finance	53
Chapitre 2 – Le CRA dans son contexte politique et juridique	55
Chapitre 3 – Description du CRA	56
1. Principe	56
2. Evolution	59
3. Contenu de l'évaluation	59
4. Impact du CRA	68

Chapitre 4 – Leçons à tirer du CRA	70
1. Publicité	70
2. Obligation de résultat	70
3. Incitants positifs	70
4. Approches quantitatives.....	71
5. Approches qualitatives.....	71
6. Organe de contrôle	71
7. Techniques de finance sociale.....	71
8. Partenariat entre intermédiaires bancaires et non bancaires.....	71
9. Normes sociales de base et surveillance des conditions d'accès aux services bancaires	72
10. Mécanisme basé sur la solidarité.....	72
11. Traitement de faveur.....	72
12. Rentabilité.....	72
 Titre 3 – Nos entretiens	 73
Chapitre 1 ^{er} – Nadine Fraselle (Directrice de l'Observatoire du Crédit et de l'Endettement).....	73
Chapitre 2 – Dirk Coeckelbergh (Vice-président du Réseau flamand pour l'éthique des affaires).....	78
Chapitre 3 – Michel Genet (Directeur de Crédal)	82
Chapitre 4 – Christophe Guéné (Directeur de SoFi)	86
Chapitre 5 – Frans de Clerck (Président d'INAISE)	92
Chapitre 6 – Synthèse des entretiens	96
 Titre 4 – Analyse des données récoltées.....	 102
Chapitre 1 ^{er} - Le droit au crédit approprié	102
1. La définition des besoins	102
2. Le droit au crédit	104
3. Le droit au crédit approprié	105
4. Un service universel.....	106
Chapitre 2 - La responsabilité des dispensateurs de crédit.....	108
1. La nécessité d'une réponse structurelle.....	108
2. La responsabilité particulière des entreprises du secteur financier	109
3. La responsabilité sociale des entreprises	110

Chapitre 3 - Le contenu du service de crédit approprié.....	113
1. L'évaluation des besoins.....	113
2. La satisfaction des besoins.....	115
3. L'incitation du secteur du crédit	116
4. Le développement de la finance solidaire.....	118
Titre 5 – Conclusions et recommandations	120

Deuxième partie - L'accès au crédit et l'exemple du Community Reinvestment Act¹

Cette deuxième partie de l'étude n'a pas les mêmes ambitions que la première, consacrée à l'accès et au maintien d'un compte bancaire. L'objectif poursuivi alors était de fournir une bonne approche quantitative des problèmes rencontrés et, à cet effet, nous avons notamment mené une enquête auprès des CPAS et autres services sociaux du pays, avant d'en tirer des conclusions.

L'accès au crédit sera traité selon une approche fondamentalement différente. La mission qui nous a été confiée ne porte pas en effet sur la récolte primaire de données - en dépit du fait que l'information disponible en la matière s'avère insuffisante - mais plutôt sur une réflexion prospective quant aux stratégies à mettre en oeuvre pour garantir un accès adéquat au crédit. En particulier, quels pourraient être les contours d'un droit au crédit et peut-on utilement intégrer dans le droit national des dispositions inspirées de la loi nord-américaine du Community Reinvestment Act (CRA).

Notre analyse sera nourrie par trois approches que nous avons voulues complémentaires: d'abord une analyse synthétique de la manière dont l'accès au crédit est assuré - ou pourrait l'être -, dans le cadre du marché classique mais aussi d'expériences novatrices, ensuite une description du CRA remise dans le contexte nord-américain et enfin des entretiens menés avec des personnes dont la réflexion et l'expérience dans ce domaine nous ont paru constituer un complément utile aux deux premières parties.

Titre 1 - L'accès au crédit

Chapitre 1^{er} – Quelques balises

1. Les fonctions du crédit

A quoi sert le crédit, en quoi est-il nécessaire, voire essentiel ?

D'entrée de jeu, une distinction fondamentale doit d'être faite entre le crédit à la consommation² d'une part et le crédit à la production ou à l'entreprise d'autre part.

Le crédit à la consommation comporte deux caractéristiques :

- Immédiatement, le crédit peut, selon les cas, acquérir des biens meubles corporels, en obtenir la jouissance avec offre d'achat, bénéficier de prestation de

¹ La rédaction de ce titre a été achevée le 31 juillet 2002.

² Au sens de la loi du 12 juin 1991 sur le crédit à la consommation, il s'agit des ventes à tempérament, des prêts à tempérament, des crédits-bail et des ouvertures de crédit. Voir les définitions de ces termes page 21.

services ou disposer d'un pouvoir d'achat, d'une somme d'argent ou de tout autre moyen de paiement.

- Par après, il paie le prix ou rembourse les moyens de paiement mis à sa disposition.

Il a pour fonction de ne pas engager immédiatement les liquidités nécessaires pour l'acte de consommation envisagé, soit que le crédit ne dispose pas de liquidités suffisantes, soit qu'il en dispose mais souhaite les conserver.

Pour les ménages à revenus modestes, qui ne disposent pas de liquidités suffisantes, il s'agira d'anticiper un revenu non encore gagné. Les crédits à la consommation leur permettent ainsi d'étaler les dépenses dans le temps et d'acquérir des biens et des services qui peuvent être essentiels, permettant l'accès à la dignité et au bien-être : garantie locative, formations et étude, équipement ménager, mobilier, réparations et entretien du logement, énergie, voiture, soins de santé, téléphonie, équipement informatique, fêtes et événements (mariages, funérailles).³

Si ces crédits permettent d'anticiper un revenu et de donner ainsi un accès immédiat à des biens et services essentiels aux ménages à revenus modestes, ils ne constituent en aucun cas une réponse structurelle à la précarité puisqu'ils ne sont pas générateurs de richesses.

En d'autres termes, les crédits à la consommation peuvent constituer une réponse ponctuelle appropriée, qui permet d'accéder à la dignité et au bien-être, mais ils ne s'attaquent pas aux causes de la précarité.

Sous cette réserve, le crédit à la consommation, qui offre à chacun la possibilité d'étaler ses dépenses au gré de ses préférences et des événements inopinés de la vie, peut donc s'avérer essentiel dans le monde contemporain.

De son côté, le crédit à la production, qui permet d'anticiper une production à venir, peut notamment avoir pour fonction d'autoriser le crédit à prendre une initiative économique lorsque celui-ci ne dispose pas des fonds propres nécessaires pour ce faire.

Il est également essentiel dans la mesure où il permet aux chômeurs et, de manière générale, à tous ceux qui sont privés de travail, de créer leur propre emploi, sous la forme indépendante ou au travers d'une société, et de générer ainsi des revenus professionnels.

³ L'Observatoire du crédit et de l'endettement, *Le crédit accessible aux personnes à revenus modestes*, octobre 2001, page 90.

De manière générale, l'accès au crédit est d'autant plus essentiel que le patrimoine s'avère insuffisant pour faire face aux aléas de l'existence ou pour prendre une initiative économique. Ce constat posé, deux paradoxes viennent à l'esprit, qui sont autant de cercles vicieux.

Le premier consiste en ce que, moins un patrimoine se révèle garni, plus le risque du prêteur lui apparaîtra important et moins il sera enclin à accorder ce crédit. En quelque sorte, plus le besoin est essentiel, moins il est satisfait.

L'autre paradoxe tient aux conséquences du crédit. Si celui-ci n'est pas accordé à bon escient et qu'il entraîne l'emprunteur dans la spirale du surendettement, les conséquences de celui-ci seront d'autant plus dramatiques que son patrimoine et ses revenus sont faibles.

Enfin, si l'accès au crédit sera principalement analysé dans le cadre de la présente étude comme moyen d'accès à la consommation et à l'entreprise pour les catégories sociales qui ne peuvent accumuler une épargne préalable suffisante, il ne faut évidemment pas perdre de vue les effets favorables de celui-ci pour la collectivité dans son ensemble.

Ainsi, le crédit à la consommation, au plan micro-économique, favorise le développement de secteurs économiques comme l'habitat, l'automobile, les biens d'équipement ménagers, les produits informatiques grand public et certains services, tandis que, sur le plan macro-économique, il peut contribuer à relever le niveau de la demande. Le crédit à la production également, en stimulant l'entreprise et l'emploi, a des répercussions positives tant au plan micro que macro-économique.

2. L'octroi du crédit

D'un point de vue économique, les éléments permettant de circonscrire le crédit sont au nombre de quatre :

- Le temps : il sépare la prestation du créancier, immédiate, de celle du débiteur, qui est différée ; ce décalage dans le temps suppose que le créancier fasse confiance au débiteur.
- La confiance : elle est donc un élément essentiel du contrat de crédit qui revêt dès lors un caractère *intuitu personae* en ce sens que le principe et les modalités de ce crédit seront définis en fonction de la situation personnelle du débiteur et des garanties de remboursement que celui-ci est à même d'offrir au créancier.
- Le risque : en dépit de toutes les garanties fournies, il n'est toutefois jamais nul.

- L'absence de spéculation : elle résulte de la réglementation des taux d'intérêts et de l'interdiction de l'usure.⁴

La confiance est à ce point essentielle qu'elle a déterminé l'étymologie du mot crédit qui trouve son origine dans le verbe latin *credere*, croire.

Cette confiance dépend de l'appréciation que le prêteur porte sur le risque que représente une demande de crédit, qui est elle-même tributaire des informations dont il dispose sur l'emprunteur. En ce sens, l'existence même des banques est le résultat d'un manque d'information (*information asymétrique*).

Les banques sont des sociétés qui récoltent des dépôts, fournissent des services de paiement associés et rassemblent des informations de manière à faciliter le prêt des fonds collectés dans l'optique d'obtenir un rendement qui soit proportionnel au risque du prêt. Mieux elles rassemblent et gèrent les données relatives aux emprunteurs potentiels, plus efficaces elles seront pour évaluer les risques afin de garantir un rendement suffisant. La révolution des technologies des communications et de l'information permet aux banques de rassembler et de gérer beaucoup plus d'informations que ce que l'on croyait possible auparavant. De plus en plus, elles peuvent cibler des produits sur les franges de la population les plus réceptives.⁵

La méthode d'évaluation du risque habituellement pratiquée par les dispensateurs de crédit, le *credit scoring*, se révèle particulièrement discriminatoire : la décision d'accorder ou non un crédit est déterminée par des corrélations statistiques entre les défaillances observées pour certaines catégories d'emprunteurs et certaines variables socio-économiques telles que la situation familiale, l'âge, la profession et l'ancienneté dans l'emploi, le fait d'être locataire ou propriétaire, l'ancienneté dans la domiciliation bancaire, le taux d'endettement, l'état de santé de l'emprunteur, ... On peut remarquer que parmi ces critères objectifs, le niveau de revenu joue un rôle beaucoup plus faible pour mesurer la fiabilité des candidats potentiels à un prêt que la stabilité de l'emploi et de la relation bancaire. A cela s'ajoutent le fait de ne pas être en contentieux avec l'établissement de crédit, de ne pas avoir été préalablement défaillant dans le remboursement d'un crédit et bien sûr le fait d'avoir des ressources.⁶

La critique essentielle que l'on peut adresser au *credit scoring* est son caractère automatique, en ce sens que l'appréciation portée sur une demande de crédit n'est

⁴ Alice PEZARD, *Droit au crédit : approche juridique et problèmes*, in Exclusion et liens financiers, Rapport du Centre Walras 1999-2000, Economica, 1999, p. 264.

⁵ Andy MULLINEUX, *Re-réglementer les banques : un agenda inachevé*, in Banques et cohésion sociale, Ed. Charles Léopold Mayer, 2000, page 243 et s., spéc. page 247.

⁶ Jean-Michel SERVET, *L'exclusion, un paradoxe de la finance*, in L'exclusion bancaire, Revue d'économie financière, n° 58, Montchrestien, Paris, pages 17 et s., spéc. page 22 ; Voir aussi Patrick CONATY, *Partenariats de réinvestissement communautaire : intermédiation financière et régénération de l'économie sociale*, in Banques et cohésion sociale, op.cit., page 261 et s., spéc. page 267.



déterminée que par des corrélations statistiques sans égard à la situation individuelle - et donc particulière – du demandeur de crédit.

Si celui-ci appartient à une catégorie jugée à risque ou, à tout le moins, non rentable, il se verra refuser un crédit alors qu'un examen individualisé aurait pu démontrer la pertinence de lui allouer celui-ci. Et, à l'inverse, des crédits sont automatiquement accordés sur base de ces corrélations statistiques alors qu'ils se révèlent totalement inappropriés à la situation personnelle de l'emprunteur et générateurs de surendettement. Comme nous le verrons, le législateur belge impose d'ailleurs aux prêteurs un examen, au moins partiel, de la situation individuelle du candidat emprunteur.

3. Le lien entre l'épargne et le crédit au niveau collectif

Les établissements de crédit ont le monopole de la collecte de l'épargne.⁷ Cette caractéristique est justifiée notamment par la nécessité de protéger l'épargnant en réglementant strictement les conditions de cette collecte ainsi que l'utilisation qui est faite de l'épargne.

Comme ils sont seuls à pouvoir collecter celle-ci, ils sont également les seuls à pouvoir la réinvestir dans l'économie nationale et bénéficient à cet égard d'un monopole de fait. Ce réinvestissement est évidemment fondamental d'un point de vue économique et la manière dont il est assumé entraîne des conséquences essentielles pour la collectivité.

Même si cette obligation n'est confortée par aucun texte légal⁸, il paraît raisonnable de considérer que, si les banques disposent d'un monopole dans le réinvestissement de l'épargne, elles sont également responsables de la manière dont elles effectuent ce réinvestissement, notamment de la manière dont elles assurent l'accès au crédit, y compris à un échelon très bas de l'économie. Cela n'entraîne bien sûr pas de droit individuel au crédit, mais plutôt un droit collectif : l'économie locale doit pouvoir accéder à son épargne.

⁷ L'article 4 de loi du 22 mars 1993 relative au statut et au contrôle des établissements de crédit prévoit ce qui suit : « *Seuls les établissements de crédit établis en Belgique et les établissements de crédit constitués selon le droit d'un autre Etat membre de la Communauté européenne et qui bénéficient du régime réglé aux articles 66 et suivants de la présente loi peuvent faire appel au public en Belgique en vue de recevoir des dépôts d'argent ou d'autres fonds remboursables à vue, à terme ou moyennant un préavis ou recevoir du public en Belgique de tels dépôts ou fonds remboursables* ».

⁸ Cette question n'a d'ailleurs jamais été évoquée lors des travaux parlementaires qui ont précédé l'adoption de la loi précitée du 22 mars 1993; voir Session 1992-1993. Sénat. Documents parlementaires. - Projet de loi, n° 616/1. - Exposé des motifs. - Rapport n° 616/2. - Amendements, n°s 616/3 à 9. Annales parlementaires. - Discussion. Séance du 2 mars 1993. - Adoption. Séance du 3 mars 1993. Chambre des représentants. Documents parlementaires. - Projet transmis par le Sénat, n° 928/1. - Rapport n° 928/2. - Amendements n° 928/3. Annales parlementaires. - Discussion et adoption. Séance du 11 mars 1993.



Les banques doivent à cet égard, en premier lieu, assurer cet accès et, en second lieu, justifier de la manière dont ils l'assurent. Cette obligation, qui pèse sur les banques et engage leur responsabilité si elles n'y satisfont pas, déterminera le rôle de celles-ci dans la mise en place de solutions qui permettent un accès adéquat au crédit.⁹

4. Le lien entre l'épargne et le crédit au niveau individuel

D'une manière générale, si l'on fait abstraction d'impératifs liés à la gestion ou à la liquidité du patrimoine, l'accès au crédit n'est rendu nécessaire que par le défaut d'épargne préalable suffisante.

Dès lors, dans le cas de ménages à revenus modestes, des problèmes d'accès au crédit peuvent parfois être résolus par une intervention en amont, au niveau de l'épargne. Celle-ci permet, dans une certaine mesure, d'éviter le recours au crédit et, quand ce n'est pas le cas, rend son accès plus aisé en réduisant les montants nécessaires et/ou en augmentant les garanties que peut proposer l'emprunteur.

Cette corrélation épargne-crédit se retrouve dans des initiatives privées et publiques dont l'exemple mérite notre attention.

Initiative privée

Au titre d'initiative privée, rappelons un schéma classique de crédit social qui est celui des caisses rurales et des banques populaires initiées au XIX^{ème} siècle par Raiffeisen et Schulze-Delitzsch. Répandues à travers toute l'Europe, les expressions belges de ce modèle ont été les banques CERA et BACOB dans leurs formes anciennes.

Ce schéma a été réutilisé en Irlande, sous la dénomination de *Credit Union* depuis les années '70 (il mobilise actuellement près de 40 % de l'épargne du pays), en Grande-Bretagne depuis les années '80 et il est en plein développement en Pologne.

Une *Credit Union*¹⁰ est une mutuelle d'épargne et de crédit, selon le principe du *pot commun* : les épargnants sont en même temps actionnaires (l'épargne constitue le capital social de la coopérative) et bénéficiaires (ils sont les seuls à pouvoir obtenir du crédit de la structure). Les deux caractéristiques essentielles sont donc :

⁹ Une responsabilité sociale et publique de l'ensemble des dispensateurs de crédit - pas seulement des banques - a par ailleurs été retenue à plusieurs reprises par le législateur belge à propos de la qualité du crédit offert, voir page 29.

¹⁰ Sur les développements qui suivent, voir Observatoire du Crédit et de l'Endettement, *Le crédit accessible aux personnes à revenus modestes*, op.cit.



- L'épargne préalable : la majorité des *Credit Unions* exigent de chacun de leurs membres une épargne préalable et le crédit disponible pour chacun est généralement calculé en multiple (deux, trois ou quatre) de cette épargne préalable. Des possibilités de crédit pour des personnes sans épargne sont toutefois concevables.
- Un lien commun, le *common bond* : il peut être territorial (habitants d'une même zone géographique), professionnel (travailleurs d'un même employeur) ou associatif (personnes membres d'une organisation commune, comme une paroisse).

Ce système présente de nombreux avantages dans le chef de l'épargnant :

- Principe de fonctionnement simple et intuitif, compréhensible par le plus grand nombre, ce qui encourage son utilisation.
- Absence de *credit scoring*.
- Accessibilité sans garanties, si ce n'est, en général, l'épargne préalable.
- Possibilité de faire des petits emprunts et des petits remboursements.
- Probabilité très élevée, supérieure à 90 %, d'obtenir un crédit.
- Offre de taux attrayants, tant du côté de l'épargne que du crédit (aucune exigence de profit de la part de tiers, faible taux de défaut, grâce à la proximité des membres, à l'épargne préalable et à l'historique bancaire qui se crée au travers d'une relation dans la durée, et faibles coûts opérationnels).
- Mécanisme qui encourage la discipline en terme de crédit (qui dépend de la capacité d'épargner) et d'épargne (obligatoire pour pouvoir emprunter).
- Stigmatisation absente ou réduite en comparaison avec d'autres formes de crédits et d'aides sociales.
- Encouragement à la constitution d'un capital personnel.
- Approche globale du membre, intégrant fonction d'épargne et fonction de crédit tant à des fins de consommation qu'à des fins d'investissement et de développement d'une petite entreprise.

Si le modèle des *Credit unions* offre le grand avantage de lier une demande de crédit à la constitution d'une épargne préalable et, à ce titre, mérite sans doute d'être



encouragé, y compris par des dispositions législatives adéquates¹¹, cette caractéristique du système en constitue également une limite puisque les ménages à revenus modestes qui n'ont pas constitué cette épargne préalable en sont en principe exclus.

Initiatives publiques

La corrélation épargne-crédit se retrouve également dans des initiatives publiques.

On pense notamment aux dispositions fiscales, qui concourent à encourager l'épargne en Belgique : certains revenus mobiliers ne sont pas imposés¹², d'autres font l'objet d'une taxation distincte¹³, les primes d'assurance-vie donnent droit à une réduction d'impôt pour épargne à long terme¹⁴, les sommes affectées à la constitution d'une épargne-pension sont déductibles¹⁵, les cotisations personnelles d'assurance-groupe et celles versées à des fonds de pension donnent droit à une réduction d'impôt¹⁶, les achats d'actions donnent droit à une réduction d'impôt¹⁷.

¹¹ Voir ci-dessous page 35.

¹² Les cas les plus courants sont les suivants:

la première tranche de 1.440 € par ménage de revenus des carnets d'épargne ordinaires ;
la première tranche de 150 € par ménage des revenus de capitaux engagés dans les sociétés coopératives agréées par le Conseil National de la Coopération ou dans des sociétés à finalité sociale;

les produits des SICAV de capitalisation.

¹³ Les cas les plus courants sont les suivants:

Les dividendes des actions ou parts émises par appel public à l'épargne à partir du 1er janvier 1994, des actions ou parts émises à partir du 1er janvier 1994 à la suite d'apports de capitaux et qui depuis leur émission ont fait l'objet, soit d'une inscription nominative chez l'émetteur, soit d'un dépôt à découvert auprès d'un intermédiaire financier, des actions ou parts émises par des sociétés d'investissement, autrement que par partage total ou partiel de l'avoir social ou par acquisition d'actions propres, des actions ou parts AFV cotées en bourse, pour autant que la société qui verse les revenus renonce irrévocablement à la cession des avantages de l'immunisation d'impôt des sociétés (taux de 15%) ;

Les dividendes des autres actions et parts (taux de 25%) ;

Les intérêts de titres émis depuis le 1er mars 1990 (taux de 15%) ;

Les intérêts des autres revenus mobiliers (taux de 25%).

¹⁴ La réduction d'impôt est octroyée, en principe, au « taux moyen spécial ». Les primes d'assurance-vie peuvent cependant donner droit à la réduction d'impôt majorée pour épargne-logement, qui est octroyée au taux marginal, si les conditions suivantes sont réunies :

l'assurance-vie est affectée exclusivement à la reconstitution ou à la garantie d'un emprunt hypothécaire ;

l'emprunt a été contracté pour acquérir, construire ou transformer la « maison d'habitation » ; celle-ci était la seule propriété du contribuable lorsque l'emprunt a été contracté.

La réduction d'impôt pour épargne-logement n'est applicable que sur une première tranche calculée sur un montant de base majoré de 5, 10, 20 ou 30% selon que le contribuable avait 1, 2, 3 ou plus de 3 enfants à charge au premier janvier de l'année qui suit celle au cours de laquelle le contrat d'assurance-vie a été conclu.

¹⁵ Elles sont déductibles jusqu'à 580 € par conjoint.

¹⁶ Cette réduction d'impôt est soumise aux conditions suivantes :



Une initiative moins connue et plus récente est celle des Individual Development Accounts (IDA)¹⁸.

Depuis 1996, 26 Etats américains ont instauré de façon permanente ce type d'instruments et d'autres ont mis sur pied des projets pilotes. Un total d'environ 250 programmes sont actuellement existants ou en instance de développement à l'échelle des Etats-Unis.

Ces comptes de développement individuel visent à encourager l'épargne auprès des plus démunis en mettant œuvre le mécanisme suivant :

- Limitation de l'utilisation des fonds épargnés à des dépenses d'éducation, un premier achat de logement ou le démarrage d'une entreprise.
- Dépôt sur le compte, par des fondations et autres sources, de montants équivalents (à concurrence d'un plafond) à ceux déposés par le titulaire – le système bonifie donc les dépôts des épargnants jusqu'à 100 %.
- Pas de prise en compte de cette bonification dans l'évaluation du patrimoine du bénéficiaire dans le cadre des prestations sociales auxquelles il peut prétendre – pour l'octroi des prestations sociales, les Etats retiennent comme critère d'éligibilité non seulement le niveau des revenus mais également des avoirs.

Même si les lignes qui suivent concernent essentiellement le volet crédit, il nous paraît utile de conserver à l'esprit cette corrélation étroite entre l'épargne et le crédit, notamment lorsqu'il s'agira de trouver des pistes de résolution des difficultés mises en évidence.

les cotisations doivent être versées à une société d'assurance ou à un fonds de pension établis en Belgique;

les prestations légales et extra-légales auxquelles elles donnent droit à l'occasion de la mise à la retraite et exprimées en rentes annuelles, ne peuvent excéder 80% de la dernière rémunération brute annuelle normale.

¹⁷ Cette réduction d'impôt est soumise aux conditions suivantes :

le contribuable doit être un salarié ou un appointé de la société, d'une filiale ou d'une sous-filiale;

les actions doivent être souscrites à l'occasion de la constitution de capital ou d'une augmentation de capital de cette société;

la société émettrice des actions doit être soumise à l'impôt des sociétés;

à la déclaration doivent être jointes les pièces justifiant que le contribuable a acquis les actions et qu'il les a conservées jusqu'à la fin de la période imposable.

Le montant donnant droit à une réduction d'impôt est limité à 580 € par conjoint réunissant ces conditions et il est incompatible avec la déduction pour épargne-pension.

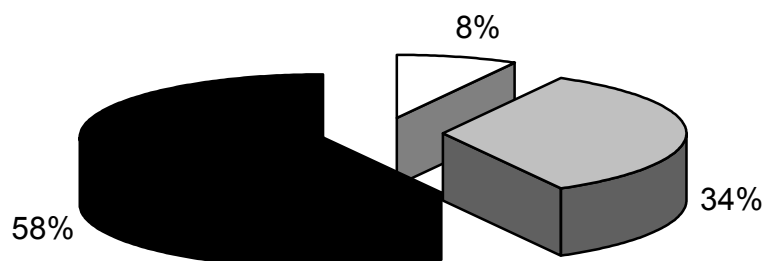
¹⁸ Voir Cécile YEPES, *L'accès aux services bancaires des catégories les plus démunies de la population américaine*, in *L'exclusion bancaire*, op.cit., page 195, spéc. pages 208 et 209.



5. L'endettement des ménages

Le taux d'endettement se définit comme le rapport entre l'encours des crédits et le revenu disponible. En 1999, ce taux a été de 42,11 %, qui se répartissent à concurrence de 34 % en crédit hypothécaire et 8,11 % en crédit à la consommation.

L'encours des crédits des ménages par rapport au revenu disponible en Belgique en 1999



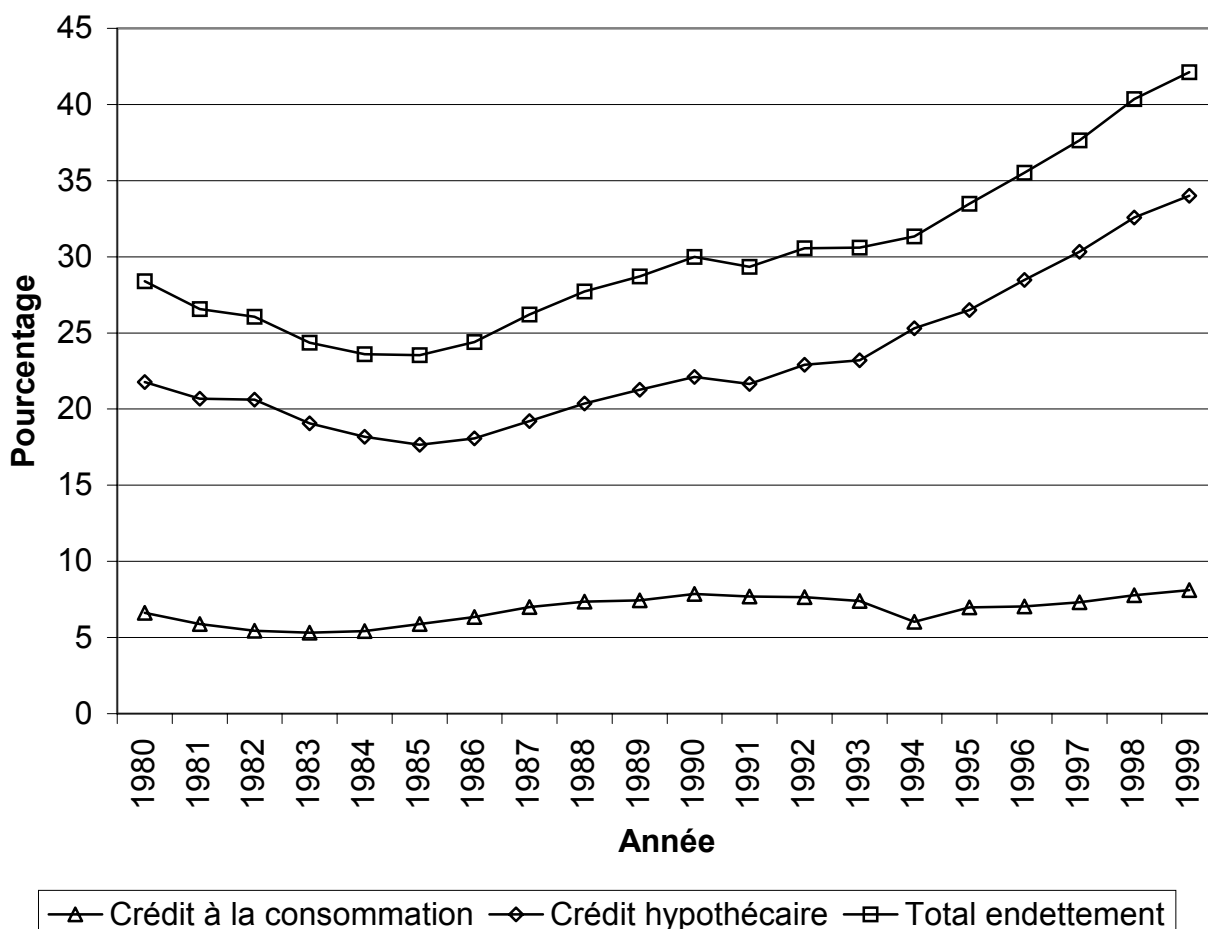
□ Crédit à la consommation ■ Crédit hypothécaire ■ Revenus non-engagés

Chiffres 1999 – Source : Observatoire du crédit et de l'endettement¹⁹ – Calcul : Réseau Financement Alternatif

L'évolution de ce taux d'endettement sur une période de 20 ans montre un accroissement global de 48,2 % qui se traduit par un relativement faible accroissement du crédit à la consommation (22,5 %) contre une augmentation plus sensible du crédit hypothécaire (56,1 %). Il en résulte que, si le taux d'endettement augmente, la part relative du crédit à la consommation dans cet endettement a tendance à se réduire.

¹⁹ *La consommation et le crédit aux particuliers*, Rapport général 2000.

Evolution de l'endettement des ménages par rapport au revenu disponible en Belgique

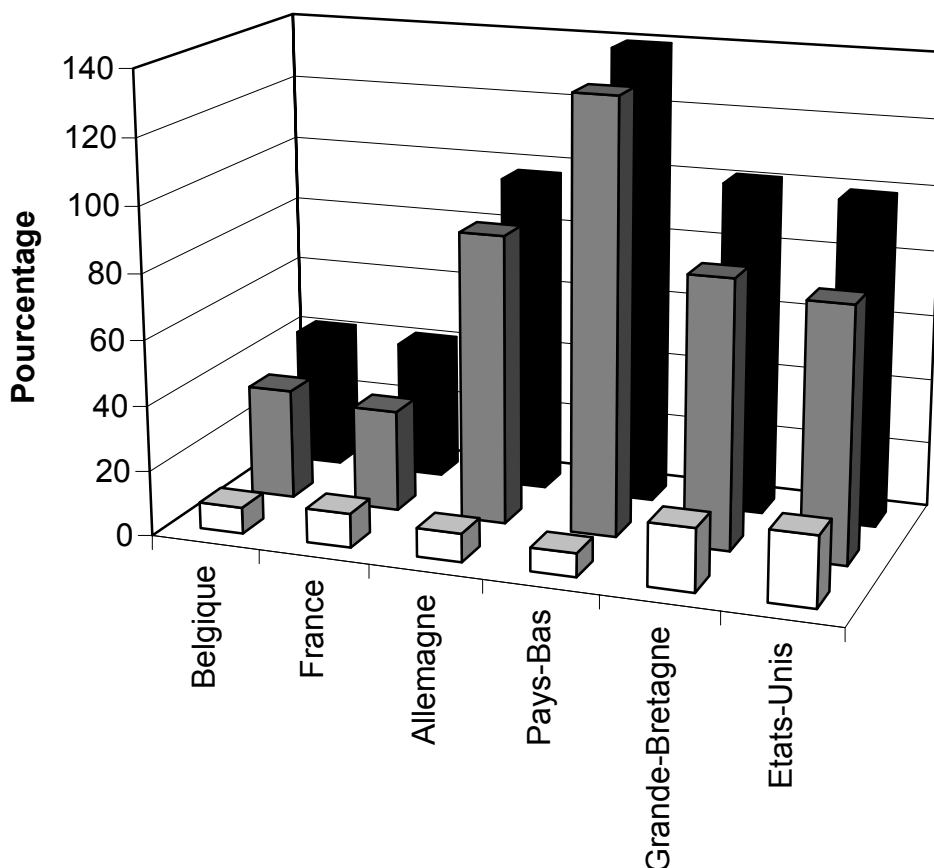


Chiffres 1999 – Source : Observatoire du crédit et de l'endettement – Calcul : Réseau Financement Alternatif

Le taux d'endettement global des ménages belges peut être qualifié de modéré en comparaison avec la situation que connaissent d'autres pays. La France présente des tendances proches de la Belgique (les taux d'endettement sont respectivement de 10,46 et 8,11 % pour le crédit à la consommation et de 31,13 % et 34 % pour le crédit hypothécaire), l'Allemagne et les Pays-Bas ont un taux d'endettement modéré pour le crédit à la consommation (respectivement 8,74 % et 7,23 %) mais très élevé pour le crédit hypothécaire (88,62 % et 132,47 %) tandis que la Grande-Bretagne et les Etats-Unis connaissent un taux d'endettement sensiblement plus élevé tant pour le crédit à la consommation que pour le crédit hypothécaire (respectivement 19,20 %

et 21,49 % en crédit à la consommation et 77,24 % et 77,74 % en crédit hypothécaire).

Comparaison internationale du taux d'endettement des ménages



□ Crédits à la consommation ■ Crédits hypothécaire ■ Total

Chiffres 1999 – Source : Observatoire du crédit et de l'endettement – Calcul : Réseau Financement Alternatif

Il est intéressant d'observer qu'en France, parmi les ménages souvent qualifiés de *mal endettés*, parce qu'endettés à court terme et dont en général le modeste patrimoine ne permet pas de faire face à des dépenses imprévues ou à une diminution de revenu consécutive à une rupture professionnelle – chômage, mise en retraite anticipée -, familiale ou résidentielle, à la maladie ou à la perte mal anticipée d'une aide – allocations familiales ou aide au logement -, on trouve une sur-

représentation de familles nombreuses, de locataires, de jeunes ménages et d'ouvriers ; toutefois, cette situation peut aussi être vécue par des célibataires, des cadres ou des professions libérales, quand ils connaissent une rupture dans leur parcours de vie et qu'ils se trouvent psychologiquement et socialement démunis face à cette situation de gêne financière ; on dit de ces personnes qu'elles *ne savent pas cuisiner les restes*.

Ces ménages *mal endettés* présentent des risques élevés de défaillance : 44 % d'entre eux ont récemment connu une dégradation de leur situation financière et 69 % d'entre eux utilisent le découvert bancaire (soit deux fois plus que les ménages qui ont au moins un autre crédit et quatre fois plus que les ménages non endettés ou ayant seulement un crédit immobilier). Ces ménages fragiles dans leur endettement sont souvent faiblement qualifiés et connaissent donc une instabilité professionnelle et un risque de chômage plus élevé ; 22,4 % d'entre eux sont des personnes au chômage depuis plus de deux ans (une proportion double de ce que l'on observe dans des populations endettées dites non fragiles). Ces ménages très fragiles dans leur équilibre financier ne peuvent pas faire face à une perte, même légère, de leurs ressources.

On voit donc que ce n'est pas parce que ces ménages se sont endettés qu'ils sont dans une situation difficile ; mais au contraire que leur endettement à court terme apparaît pour eux comme une réponse à leur situation fragile. Il va de soi que leur endettement et le coût de celui-ci ne peuvent que renforcer leur fragilité financière dans une sorte de cercle vicieux.²⁰

Des conclusions analogues peuvent être tirées en Région wallonne, compte tenu des caractéristiques que présentaient les personnes fréquentant les Centres de médiation de dettes en 2000²¹.

Leur profil socio-économique indique une grande précarité :

- 10 % n'ont aucun diplôme, 16 % le seul diplôme d'études primaires et 33,6 % en outre le diplôme du cycle secondaire inférieur, soit au total 59,6 % qui n'ont pas dépassé le cycle secondaire inférieur (contre 96 % parmi les victimes d'exclusion bancaire²²) ;
- 32 % des chefs de ménage sont séparés ou divorcés et 17,5 % sont des familles monoparentales ;
- 41,9 % sont bénéficiaires d'allocations de chômage et 8,2 % du minimex (respectivement 26 et 50 % parmi les victimes d'exclusion bancaire²³) ;

²⁰ Jean-Michel SERVET, *L'exclusion, un paradoxe de la finance*, op. cit., spéc. page 25.

²¹ Observatoire du crédit et de l'endettement, *La consommation et le crédit aux particuliers*, Rapport général 2000, page 212 et s.

²² Voir première partie de la présente étude, page 31.

²³ Voir première partie de la présente étude, page 23.

- 73,3 % des ménages concernés ont des revenus inférieurs à 1.487 € (60.000 BEF) et 35 % ont moins de 991,57 € (40.000 BEF ; en comparaison, 96 % des ménages victimes d'exclusion bancaire ont des revenus inférieurs à 1.115,52 € (45.000 BEF) et 85 % des revenus inférieurs à 867,62 € (35.000 BEF)²⁴).

Leur situation démontre un endettement multiple : le nombre moyen de contrats de crédit est de 3,74 par ménage²⁵ et 87,2 % d'entre eux ont également des dettes autres que du crédit. 58 % utilisent au moins une ouverture de crédit (souvent plusieurs puisque les ménages qui ont recours à cette formule de crédit ont en moyenne 2,41 contrats de ce type en cours). Parmi les dettes autres que du crédit, on trouve des dettes de loyers (22 % des cas), de gaz et d'électricité (plus d'un tiers des situations), d'eau (plus d'un cas sur cinq), de soins de santé (47 % des cas) et de téléphone (23,5 % des dossiers).

²⁴ Voir première partie de la présente étude, page 37.

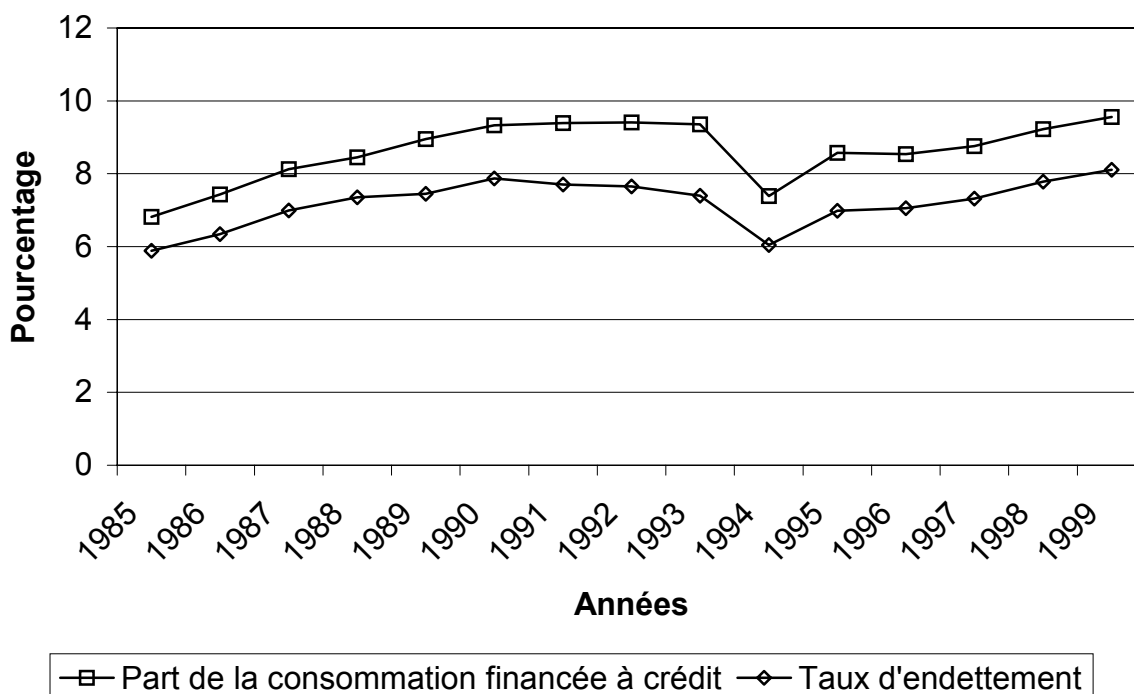
²⁵ Voir infra page 29.

Chapitre 2 – Le crédit à la consommation

1. La consommation financée à crédit

Nous avons vu qu'en 1999 les engagements en crédit à la consommation des ménages belges ont représenté 8,11 % du revenu disponible. Ces mêmes engagements rapportés cette fois à la consommation représentaient 9,56 % durant la même période. En d'autres termes, près de 10 % de la consommation privée belge se fait à crédit. L'évolution est comparable à celle constatée pour le taux d'endettement.

Evolution de l'importance du crédit à la consommation par rapport à la consommation privée et au revenu disponible



Chiffres 1999 – Source : Observatoire du crédit et de l'endettement – Calcul : Réseau Financement Alternatif

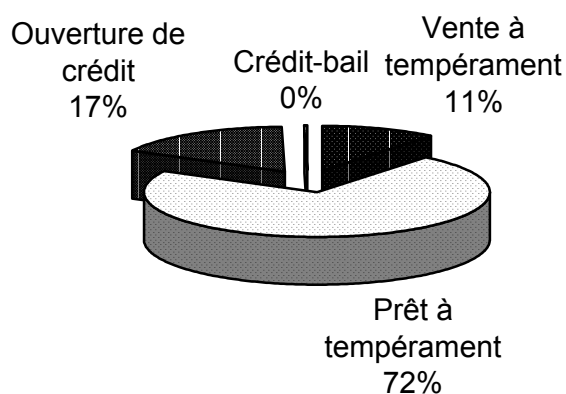
2. Les différentes catégories de crédit à la consommation

L'article 1^{er}, 9° à 12°, de la loi du 12 juin 1991 relative au crédit à la consommation définit de la manière suivante les quatre catégories de crédit à la consommation :

- La vente à tempérament : tout contrat de crédit, quelle que soit sa qualification ou sa forme, qui doit normalement emporter acquisition de biens meubles corporels ou prestation de services et dont le prix s'acquitte, par versements périodiques, en trois paiements au moins, en ce non compris l'acompte.
- Le crédit-bail : tout contrat de crédit, quelle que soit sa qualification ou sa forme, par lequel une des parties s'engage à fournir à l'autre partie la jouissance d'un bien meuble corporel à un prix déterminé que cette dernière s'engage à payer périodiquement, et qui comporte, de manière expresse ou tacite, une offre d'achat.
- Le prêt à tempérament : tout contrat de crédit, quelle que soit sa qualification ou sa forme, aux termes duquel une somme d'argent ou un autre moyen de paiement est mis à la disposition d'un consommateur qui s'engage à rembourser le prêt par versements périodiques.
- L'ouverture de crédit : tout contrat de crédit aux termes duquel un pouvoir d'achat, une somme d'argent ou tout autre moyen de paiement est mis à la disposition du consommateur qui peut l'utiliser en prélevant de l'argent - en produisant une carte de paiement ou de légitimation ou d'une autre manière - et qui est tenu au remboursement à la date de son choix.

Un examen comparatif de l'encours des différentes catégories de crédit à la consommation montre une très nette prédominance du prêt à tempérament.

Comparaison de l'encours des différentes catégories de crédit à la consommation

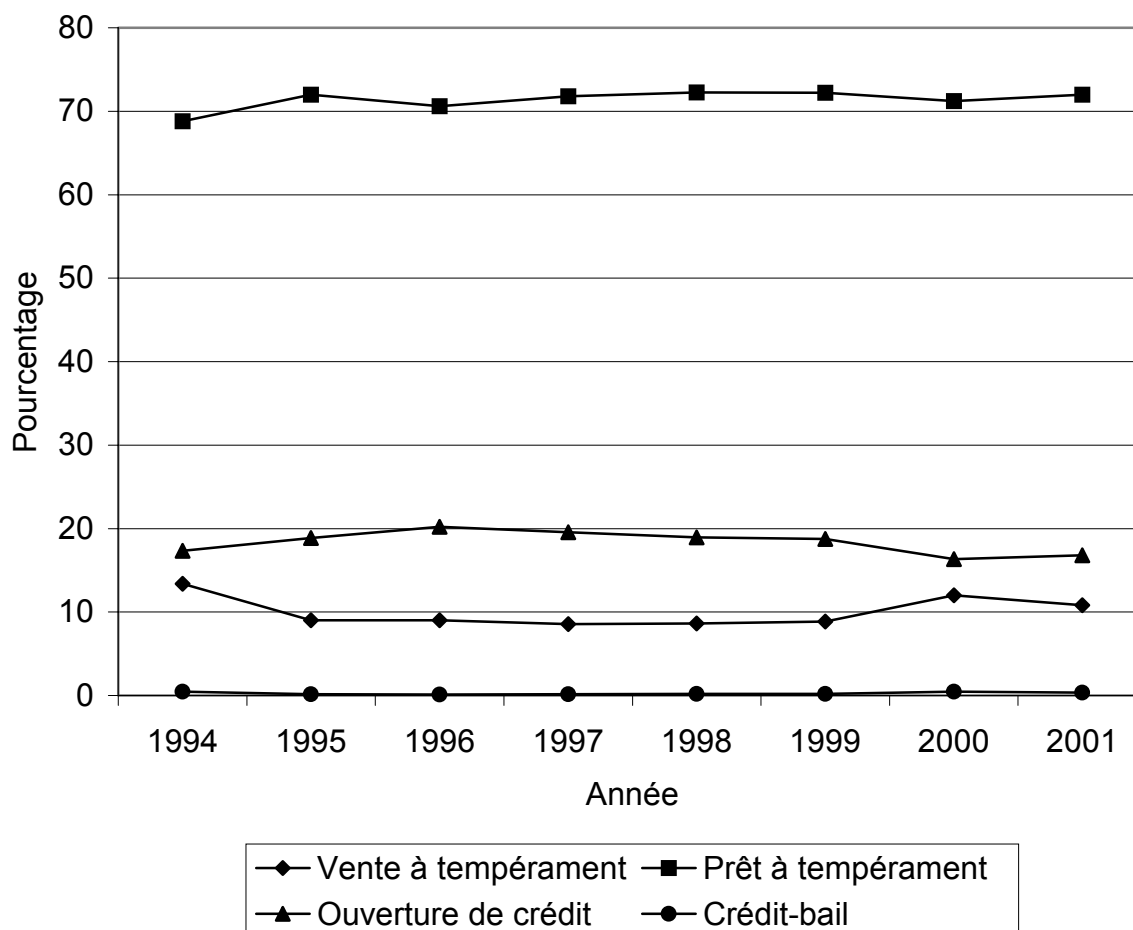


Chiffres 1^{er} semestre 2001 – Source : Institut national de statistiques 2001²⁶ – Calcul : Réseau Financement Alternatif

²⁶ *Crédit à la consommation*, n°2, Bruxelles, 2001.

L'évolution au cours des cinq années précédentes montre un déclin relatif de la vente à tempérament au profit du prêt à tempérament et de l'ouverture de crédit.

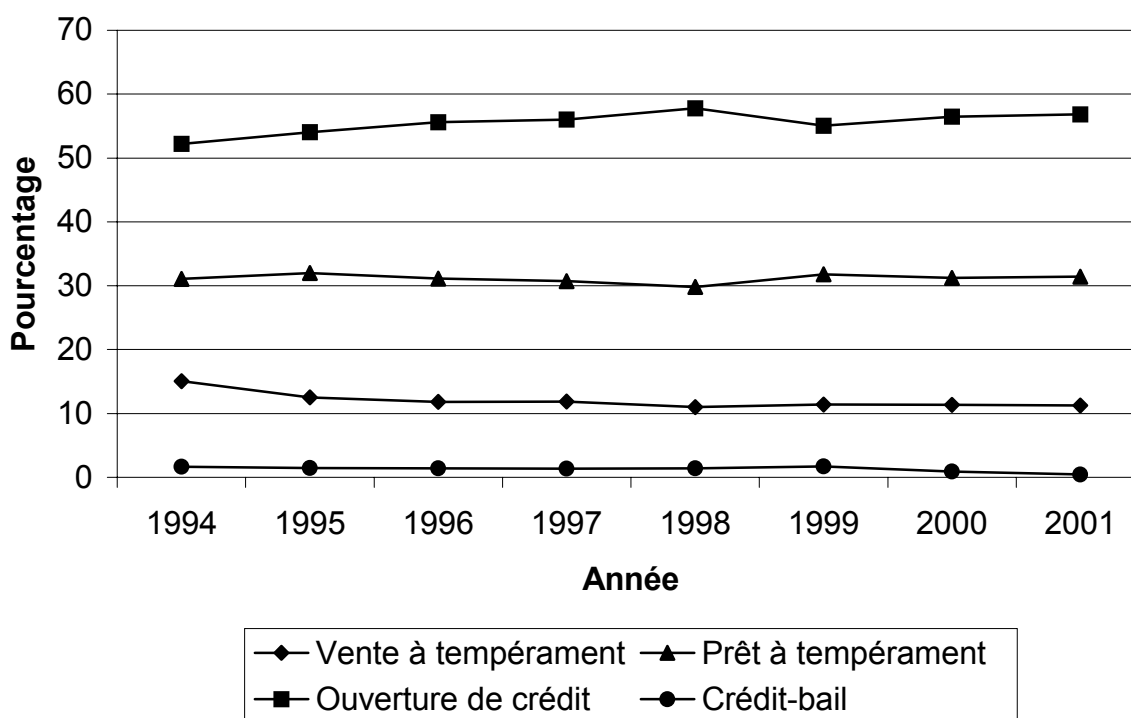
Evolution des encours des différentes catégories de crédit à la consommation



Les chiffres 2001 sont ceux du premier semestre - Sources : Observatoire du crédit et de l'endettement, Institut national de statistiques 2000²⁷ et 2001 – Calcul : Réseau Financement Alternatif

²⁷ *Crédit à la consommation*, n°1, Bruxelles, 2001.

Evolution du nombre de contrats en cours par catégorie de crédit à la consommation



Les chiffres 2001 sont ceux du premier semestre - Sources : Observatoire du crédit et de l'endettement, Institut national de statistiques 2000 et 2001 – Calcul : Réseau Financement Alternatif

Un examen comparatif de ces différentes catégories de crédit à la consommation montre que l'importance relative en terme d'encours et de nombre de contrats est proche en ce qui concerne la vente à tempérament et le crédit-bail. Par contre, le prêt à tempérament représente 72 % de l'encours pour seulement 31 % des contrats tandis que, à l'inverse, l'ouverture de crédit ne représente que 17 % de l'encours pour 56 % des contrats.

Cette tendance est confirmée par le montant moyen emprunté qui est de 1.657,38 € pour la vente à tempérament, de 9.227,36 € pour le prêt à tempérament, de 28.827,71 € pour le crédit-bail et de 2.597,18 € pour l'ouverture de crédit (chiffres du 1^{er} semestre 2001).

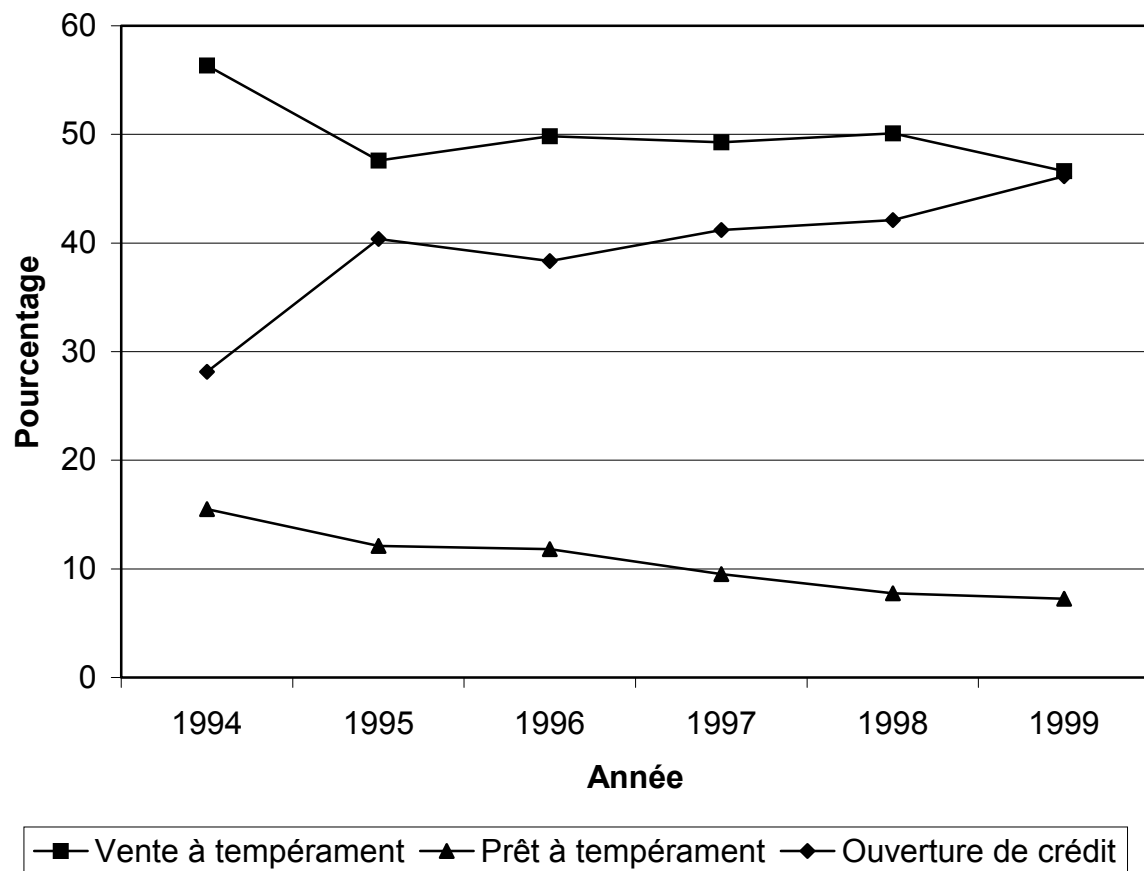
3. Les petits crédits

Cinquante sept crédits à la consommation sur cent accordés en 1999 portaient sur un montant inférieur à 2.478,93 €.

Le déclin relatif de la vente à tempérament au profit de l'ouverture de crédit, déjà observée pour l'ensemble des crédits à la consommation, se marque de façon plus nette encore pour les petits crédits : le nombre de ventes à tempérament souscrites annuellement a accusé une baisse relative de 17 % en cinq ans tandis que, dans le même temps, le nombre d'ouvertures de crédit a connu une augmentation relative de près de 64 %. C'est ainsi que le nombre de ventes à tempérament et d'ouvertures de crédit souscrites en 1999 étaient à peu près identiques, ces deux types de crédit représentant ensemble 92 % des petits crédits.

Les autres petits crédits sont souscrits au moyen d'un prêt à tempérament. Si nous avons observé un léger accroissement de ce type de crédit par rapport à l'ensemble des crédits à la consommation, il connaît par contre un fléchissement significatif pour les petits crédits : le nombre annuel de prêts a accusé une baisse relative de 53 % durant la même période de référence.

Evolution du nombre de contrats de petit crédit souscrits par catégorie de crédit à la consommation



Chiffres 1999 - Source : Observatoire du crédit et de l'endettement – Calcul : Réseau Financement Alternatif

4. Le surendettement

L'évolution du nombre de contrats de crédit à la consommation enregistrés non régularisés²⁸ de 1993 à juin 2002 montre une augmentation générale de 56 %. Elle est particulièrement importante pour les ouvertures de crédit, qui représente 319 % en nombre absolu.

Si nous prenons en considération les chiffres de 1994 et de 1999, période pour laquelle nous disposons également d'informations relatives aux petits crédits, on constate que les défaillances des ouvertures de crédit représentaient respectivement 17,92 % et 30,51 % de l'ensemble des défaillances, soit un accroissement relatif de 70,25 %. Durant cette période, l'augmentation relative du nombre de défaillances pour les ouvertures de crédit a donc été sensiblement plus importante que l'augmentation relative du nombre de contrats, qui n'a été que 5,51 % au total et de près de 64 % pour les petits crédits²⁹. Par rapport à l'ensemble des crédits à la

²⁸ Les critères provoquant l'enregistrement des défauts de paiement découlant des contrats de crédit sont les suivants :

- a) pour les contrats de vente à tempérament, de prêt à tempérament, de crédit-bail :
 - lorsque trois échéances n'ont pas été payées, ou
 - lorsqu'une échéance n'a pas été payée durant trois mois, ou
 - lorsque le prêteur a exigé le remboursement total du solde restant dû ;
- b) pour les ouvertures de crédit :
 - lorsqu'une situation débitrice non autorisée n'est pas apurée dans les trois mois à partir de la date à laquelle le prêteur l'a exigé par écrit, ou
 - lorsque le prêteur a bloqué les prélèvements d'argent ;
- c) pour les contrats de crédit hypothécaire :
 - lorsqu'une somme due n'a pas été payée trois mois après son échéance, ou
 - lorsqu'une somme due n'a pas été payée un mois après une mise en demeure.

Ne sont toutefois pas enregistrés, les crédits à la consommation :

- dont le montant initial est inférieur à 8 600 BEF (ou 200 euros à partir du 1er janvier 2002) ;
- constatés par un acte authentique et dont le montant initial est supérieur à 860 000 BEF (ou 2 000 euros à partir du 1er janvier 2002) ;
- dont le montant initial doit être remboursé par le débiteur dans un délai ne dépassant pas trois mois, pour autant qu'il ne s'agisse pas d'une ouverture de crédit ;
- dont le montant octroyé est inférieur à 50 000 BEF (ou 1 250 euros à partir du 1er janvier 2002) et est remboursable dans un délai de trois mois, en cas d'ouverture de crédit.

Les renseignements concernant des contrats régularisés sont conservés dans le fichier pour une durée de :

- un an à partir du "retour à l'exécution normale du contrat", c'est-à-dire le remboursement total de l'arriéré ;
- deux ans à partir de la date de "l'extinction de la dette", c'est-à-dire le remboursement total de la dette, au cas où le solde du contrat de crédit aurait été rendu exigible.

Il existe également un délai de conservation maximum de dix ans à partir de la date du premier enregistrement pour des contrats non régularisés.

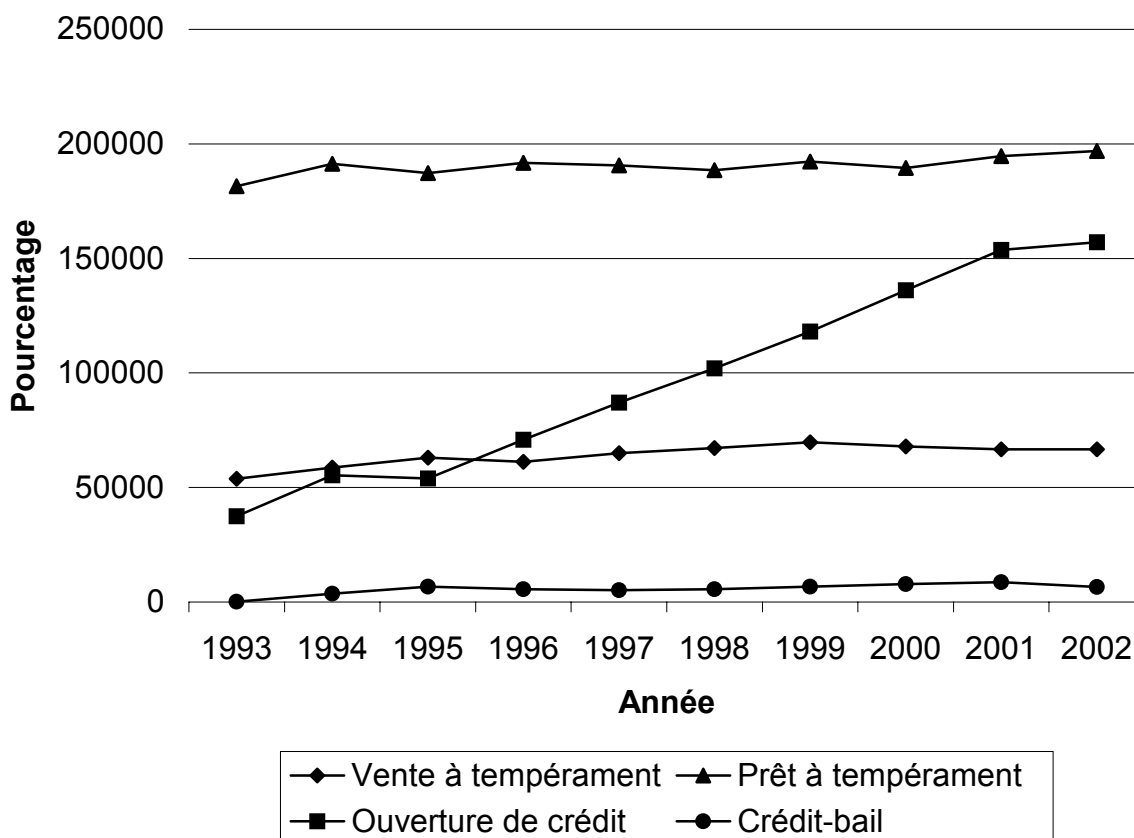
A l'expiration des délais précités, les contrats concernés sont immédiatement supprimés du fichier.

²⁹ Voir ci-dessus, pages 20 et s.



consommation, la part des défaillances dues à des ouvertures de crédit a proportionnellement augmenté plus rapidement que le nombre de celles-ci. En d'autres termes, indépendamment de l'accroissement du nombre d'ouvertures de crédit durant cette période, le risque de défaillance que celles-ci induisent par rapport aux autres types de crédit à la consommation a augmenté.

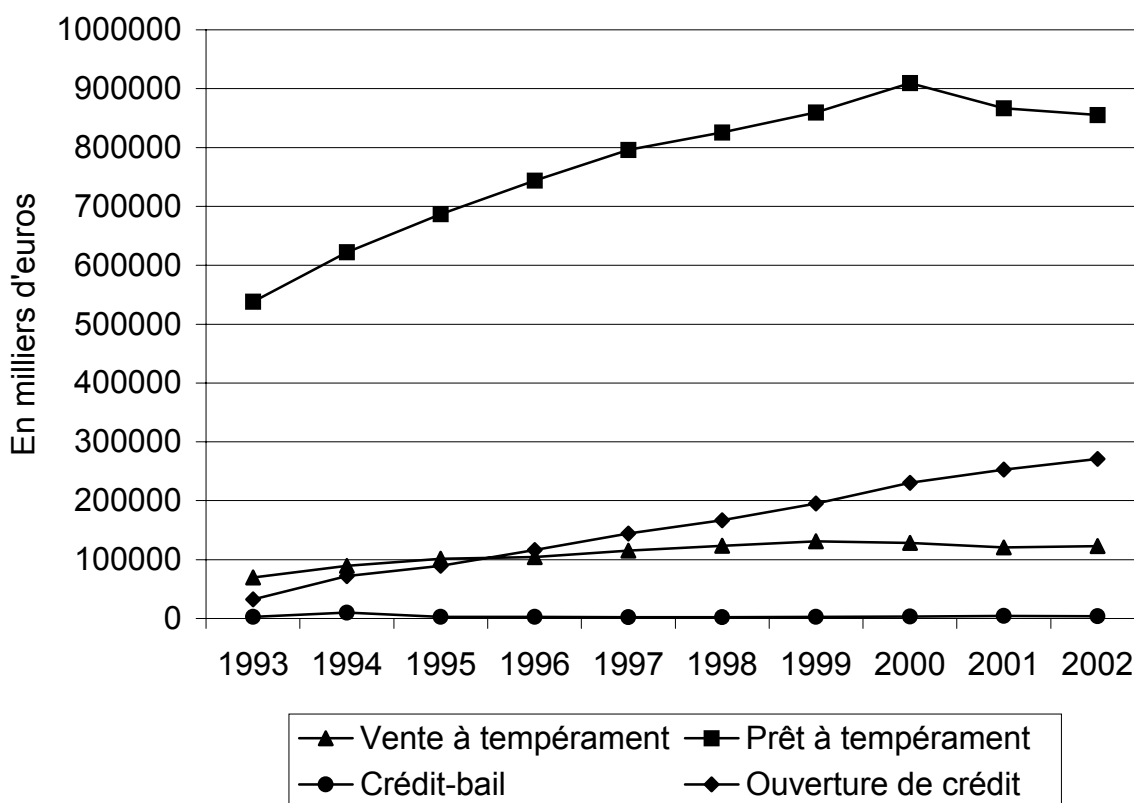
Evolution du nombre de contrats enregistrés non régularisés par catégorie de crédit à la consommation



Source : Centrale des crédits aux particuliers – Calcul : Réseau Financement Alternatif.

L'évolution de l'arriéré et du montant exigible des contrats enregistrés non régularisés montre, en valeur absolue, un accroissement de 59 % pour les prêts à tempérament, de 76 % pour les ventes à tempérament et de 740 % pour les ouvertures de crédit.

Evolution de l'arriéré et du montant exigible des contrats enregistrés non régularisés des différentes catégories de crédit à la consommation



Source : Centrale des crédits aux particuliers – Calcul : Réseau Financement Alternatif.

Il est par ailleurs intéressant d'observer que, au 30 juin 2002, 36,13 % des personnes étaient enregistrées à la Centrale des crédits aux particuliers pour plusieurs contrats (19,78 % pour deux contrats, 7,87 % pour trois contrats, 3,58 % pour quatre contrats et 4,89 % pour plus de quatre contrats)³⁰.

³⁰ Source : Centrale des crédits aux particuliers – Calcul : Réseau Financement Alternatif.

5. Les dispensateurs de crédit à la consommation

On distingue trois catégories de dispensateurs de crédit à la consommation : les établissements de crédit (c'est-à-dire les banques), les institutions spécialisées (par exemple, celles créées au sein de groupes actifs dans le secteur automobile) et enfin les vendeurs eux-mêmes.

Si les établissements de crédit n'ont plus conclu que 51 % des contrats de crédit à la consommation en 1999 contre 56 % en 1995, les encours de ces crédits ont peu varié, passant de 88 % à 86 %. A l'inverse, les autres institutions ont augmenté sensiblement le nombre annuel de contrats, passant de 33 % à 45 %, tout en n'évoluant que de 12 % à 13 % sur le plan des encours. Ceci est à mettre en relation avec l'évolution du marché des petits crédits, essentiellement constitué des ventes à tempérament et des ouvertures de crédit avec cartes, qui est dominé par les établissements non bancaires.³¹

Une responsabilité sociale et publique de l'ensemble des dispensateurs de crédit - pas seulement des banques - a par ailleurs été retenue à plusieurs reprises par le législateur belge à propos de la qualité du crédit offert :

- Le prêteur et l'intermédiaire de crédit sont tenus de rechercher, dans le cadre des contrats de crédit qu'ils offrent habituellement ou pour lesquels ils interviennent habituellement, le type et le montant de crédit les mieux adaptés, compte tenu de la situation financière du consommateur au moment de la conclusion du contrat.³²
- Afin d'obtenir des informations sur la situation financière et la solvabilité de l'emprunteur, les prêteurs doivent consulter la Centrale des Crédits aux Particuliers préalablement à la conclusion d'un contrat de crédit à la consommation ou à la remise d'une offre de crédit hypothécaire. Afin de compléter les informations obtenues lors de cette consultation, la Banque Nationale de Belgique est habilitée à interroger pour compte des prêteurs le fichier des avis de saisie, de délégation, de cession et de règlement collectif de dettes, visé à l'article 1389bis/1 du Code judiciaire et le Roi peut habiliter la Banque Nationale de Belgique à interroger pour compte des prêteurs d'autres fichiers centralisant des dettes impayées à charge des consommateurs.³³
- Le prêteur ne peut délivrer d'offre de crédit que si, compte tenu des informations dont il dispose ou devrait disposer, notamment sur base de la consultation de la Centrale des Crédits aux Particuliers et sur base des renseignements que le

³¹ Observatoire du crédit et de l'endettement, *La consommation et le crédit aux particuliers*, Rapport général 2000. Les chiffres sont ceux de 1999.

³² Article 11, 2°, de la loi du 12 juin 1991 relative au crédit à la consommation.

³³ Articles 9 à 11 de la loi du 10 août 2001 relative à la Centrale des Crédits aux Particuliers.



consommateur est tenu de lui communiquer, il doit raisonnablement estimer que ce dernier sera à même de respecter les obligations découlant du contrat.³⁴

- Sans préjudice des sanctions de droit commun, le juge peut d'office relever l'emprunteur de tout ou partie des intérêts de retard et réduire ses obligations jusqu'au prix au comptant du bien ou du service, ou au montant emprunté lorsque le prêteur ne s'est pas conformé à l'une des trois obligations qui précèdent.³⁵
- Chaque prêteur est tenu de payer une cotisation annuelle, calculée sur la base d'un coefficient appliqué sur le montant total des arriérés de paiement des contrats de crédits qu'il fait enregistrer dans la Centrale des Crédits aux Particuliers gérée par la Banque Nationale de Belgique, en vue d'alimenter le Fonds de traitement du surendettement qui est chargé notamment du paiement du solde des honoraires, émoluments et frais des médiateurs de dettes.³⁶

6. Le crédit social

Le crédit social n'est pas une nouveauté, il plonge ses racines au XIX^{ème} siècle. Mais l'évolution du marché du crédit à la consommation constatée ses dernières années lui donne une nouvelle actualité.

Les formules de crédit social qui ont été et qui sont utilisées ici et là sont multiples et diverses. Il n'entre pas dans les objectifs de la présente étude d'en fournir un examen complet, mais seulement d'être exemplatif d'une réalité souvent ignorée car atypique par rapport aux modèles de crédit actuellement dominants. Un schéma retiendra particulièrement notre attention : celui proposé récemment par l'Observatoire du Crédit et de l'Endettement dans le cadre d'une étude intitulée « Le crédit accessible aux personnes à revenus modestes »³⁷ et qui porte sur la faisabilité d'une offre de crédit social à la consommation en Région wallonne.

Cet examen part du constat que les ménages à revenus modestes qui ont recours au crédit à la consommation pour financer l'acquisition de biens ou de services de moins de 2.500 € se voient généralement octroyer des crédits sous la forme de ventes à tempérament et d'ouvertures de crédit. Tandis que pour les prêts qui portent sur des montants inférieurs à 2.500 € et sont remboursables sur une durée supérieure à trois mois, les prêteurs substituent l'ouverture de crédit au prêt à tempérament pour des raisons de rentabilité.

³⁴ Article 15 de la loi du 12 juin 1991 relative au crédit à la consommation.

³⁵ Articles 92 de la loi du 12 juin 1991 relative au crédit à la consommation et 16 de la loi du 10 août 2001 relative à la Centrale des Crédits aux Particuliers.

³⁶ Article 20 § 2 et 3 de la loi du 5 juillet 1998 relative au règlement collectif de dettes et à la possibilité de vente de gré à gré des biens immeubles saisis, telle que modifiée par la loi du 19 avril 2002.

³⁷ Op.cit.

Les ouvertures de crédit, dont nous avons vu qu'elles entraînent un risque de défaillance qui est en augmentation relative par rapport aux autres formes de crédit à la consommation³⁸ sont inappropriées pour les ménages ayant des petits budgets.

Même si l'absence de statistiques à cet égard ne permet pas d'observer l'importance relative de ceux-ci dans les défaillances constatées, quatre facteurs peuvent être envisagés.

D'abord, le fait que les ouvertures de crédit sont en général conclues pour une durée indéterminée et revêtent dès lors un caractère structurel dans les finances d'un ménage au lieu d'être liées à l'acquisition d'un bien ou d'un service précis et d'offrir un délai au terme duquel la dette est apurée.

Ensuite, l'absence de plan de remboursement préalablement fixé, qui permette d'intégrer ce remboursement dans le budget du ménage et donc de vérifier au préalable l'adéquation entre celui-ci et celui-là.

Egalement, la pratique des dispensateurs de crédit, parfois dictée par un souci de standardisation de l'offre, de proposer des crédits supérieurs au montant demandé.

Enfin, le coût de ce type de crédit, qui est généralement élevé.

En cas de difficultés financières et de revenus modestes, la mise sur pied d'une offre de crédit à des conditions adaptées aux revenus prend place parmi les mesures de lutte contre le surendettement. De plus, les modalités de suivi social qui accompagnent cette offre alternative de crédit devraient permettre une responsabilisation de la personne dans le recours au crédit.

Cette offre alternative de crédit s'inscrit dans le cadre de la recherche de solutions aux problèmes sociaux posés par le marché du crédit et par son évolution. Le dispositif à mettre en place doit rester une solution subsidiaire pour un public défavorisé et pour un certain type de besoins sur le marché, en tenant compte des réflexions sur la responsabilité sociale des entreprises, des entreprises de crédit dans le cas présent. Il est important d'explorer, avec celles-ci, comme avec les services sociaux, des pistes de partenariat possibles.

Cette offre de crédit social poursuivrait quatre objectifs essentiels :

- Lutter contre le surendettement.
- Inscrire la consommation et le crédit dans un projet de vie.

³⁸ Voir ci-dessus, page 26.

- Etablir des conditions sociales d'accès au crédit (contrôle du plan de remboursement, prise en compte de la réalité du budget familial, réduction des coûts).
- Lutter contre les inégalités et assurer des chances d'émancipation sociale.

Ce projet s'inscrit dans la perspective du Comité européen pour la cohésion sociale, pour qui celle-ci « *ne vise pas tant à mettre en œuvre un minimum de droits pour les exclus qu'à permettre à tous l'accession aux mêmes droits* »³⁹. Cette approche universelle avait du reste été explicitement demandée en 1994 dans le Rapport Général sur la Pauvreté : « *Nous ne voulons pas de droits spéciaux pour les pauvres ; nous voulons une société où nous sommes reconnus comme citoyens à part entière* »⁴⁰.

Selon l'Observatoire du Crédit et de l'Endettement, si l'on tient compte de l'exigence de solvabilité, 20 % des ménages sont susceptibles d'être concernés par le crédit social. Ceci n'exclut pas que des personnes disposant de revenus très faibles puissent accéder au crédit social, si le dossier social rend compte de possibilités de remboursement.

Le modèle proposé, dans le but d'encourager les organismes de crédit à prêter aux personnes à revenus modestes, s'inspire de l'offre de financement aux micro-entreprises. Celles-ci n'ayant pas de garanties suffisantes pour acquérir un prêt, elles s'adressent à un organisme intermédiaire qui procède à une analyse de leur crédibilité et de leur projet et les aide à établir un dossier. La garantie couvre un certain pourcentage de la valeur du prêt. L'emprunteur doit fournir des garanties suffisantes pour le pourcentage non couvert du prêt. Les coûts et les pertes encourues sont couverts par des intérêts et par des subventions publiques et privées.⁴¹

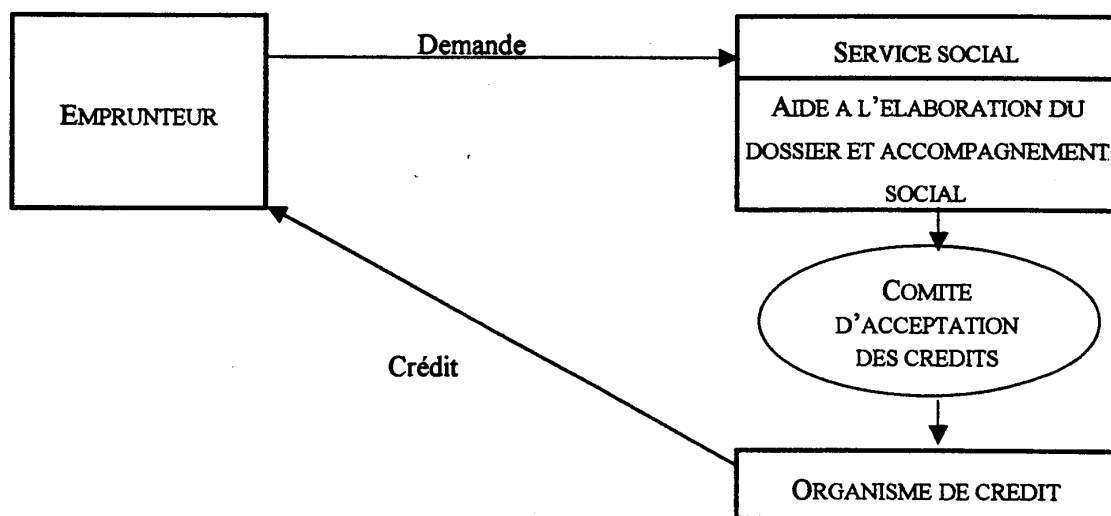
Dans la proposition de l'Observatoire du Crédit et de l'Endettement, le service social devrait examiner la pertinence de l'octroi d'un crédit social et aider à l'élaboration du dossier à soumettre au comité d'acceptation des crédits. Le prêteur avance l'argent, les pouvoirs publics accordent leur garantie, le comité d'acceptation des crédits suit le dossier et gère le contentieux.

³⁹ Premier rapport annuel sur la cohésion sociale en Région wallonne, Direction interdépartementale de l'Intégration sociale, 2001, page 12.

⁴⁰ Page 14 ; cette conception a également été exprimée par le Conseil économique et social français qui écrivait en page 35 de son rapport *Evaluation des politiques publiques de lutte contre la grande pauvreté* édité en 1995 : « (...) plutôt que d'envisager un traitement particulier des populations pauvres, il convient de prendre en compte leur situation dans les politiques générales et de veiller à rendre cette situation compatible avec l'accès aux droits ouverts à tous ».

⁴¹ Voir ci-dessous, pages 43 et s.

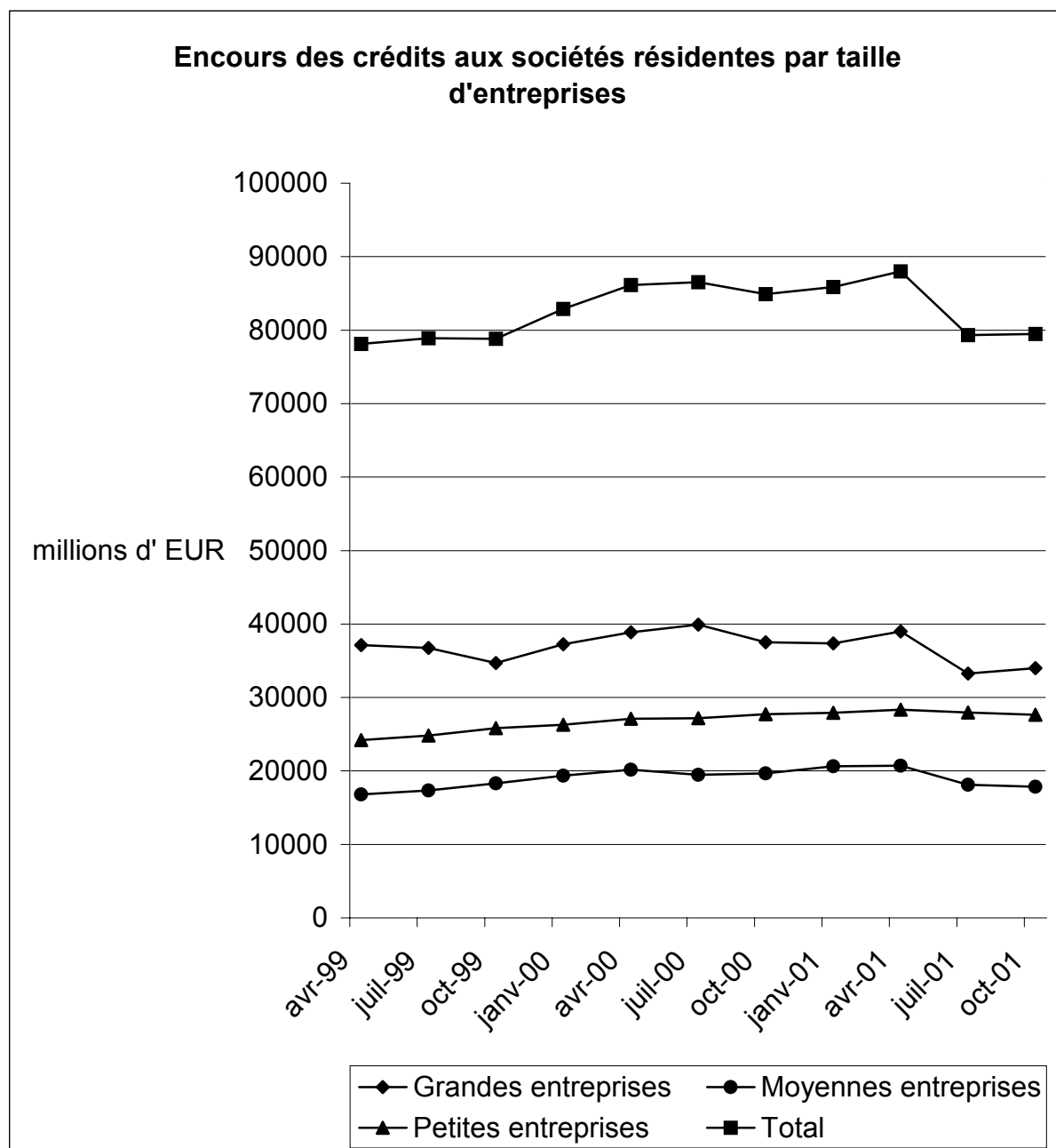




Chapitre 3 – Le crédit à la production

1. La production financée à crédit

Les chiffres disponibles auprès de la Centrale des crédits aux entreprises portent sur une période de deux ans et demi et concernent des catégories très larges d'entreprises.



Source : Centrale des crédits aux entreprises

Ils ne permettent pas d'éclairer la situation particulière que connaissent, en terme d'accès au crédit, certains secteurs d'activités, certaines zones géographiques ou certaines catégories d'entreprises définies plus finement.

2. Le crédit face à l'intégration des marchés financiers

L'accès au crédit bancaire est conditionné par les règles prudentielles imposées aux établissements de crédit et aux entreprises d'investissement, qui, de plus en plus, sont élaborées à un niveau international, dans le cadre de l'intégration des marchés financiers.

Au niveau de l'Union européenne, retenons deux dispositions qui intéressent directement les organisations financières de l'économie sociale :

- La première directive bancaire, adoptée le 12 décembre 1977⁴², dont l'objectif était que l'application des mesures relatives aux institutions de crédit soit la plus large possible et qui s'applique à toute entreprise dont l'activité consiste à recevoir du public des dépôts ou d'autres fonds remboursables et à octroyer des crédits pour son propre compte.⁴³ Toutefois, des exceptions ont été concédées dans le cas de certaines institutions de crédit : l'article 2 (2) de la directive⁴⁴ dresse ainsi une liste d'institutions de crédit des Etats membres pour lesquelles celle-ci ne s'applique pas.⁴⁵ En Irlande et au Royaume-Uni, il s'agit des *credit unions*, bien qu'il n'existait pas, au moment de l'entrée en vigueur de la directive, de loi séparée pour les *credit unions* au Royaume-Uni. Le Conseil, sur proposition de la Commission, décide de toute modification éventuelle de cette liste.⁴⁶
- La deuxième directive bancaire, adoptée le 15 décembre 1989⁴⁷, qui, en son article 4 (2), accorde quant à elle aux Etats membres la faculté d'accorder

⁴² Directive 77/780/CEE du Conseil, visant à la coordination des dispositions législatives, réglementaires et administratives concernant l'accès à l'activité des établissements de crédit et son exercice, Journal officiel n° L 322 du 17/12/1977 pages 0030 – 0037 ; cette directive est actuellement comprise dans la directive 2000/12/CE du Parlement européen et du Conseil, du 20 mars 2000, concernant l'accès à l'activité des établissements de crédit et son exercice, Journal officiel n° L 126 du 26/05/2000 pages 0001 – 0059.

⁴³ Article 1^{er} de la directive 77/780/CEE.

⁴⁴ Actuellement article 2 (3) de la directive 2000/12/CE.

⁴⁵ C'est le cas des banques centrales et des offices des chèques postaux de tous les États membres. Dans la directive 77/780/CEE, cette liste comprenait en outre pour la Belgique les caisses d'épargne communales, l'Institut de réescompte et de garantie, la Société nationale d'investissement, les sociétés de développement régional, la Société nationale du logement et ses sociétés agréées, la Société nationale terrienne et ses sociétés agréées. La liste contenue dans la directive 2000/12/CE ne prévoit plus de manière spécifique pour la Belgique que l'Institut de réescompte et de garantie.

⁴⁶ Article 2 (3) de la directive 77/780/CEE, actuellement article 2 (4) de la directive 2000/12/CE.

⁴⁷ Directive 89/646/CEE du Conseil, visant à la coordination des dispositions législatives, réglementaires et administratives concernant l'accès à l'activité des établissements de crédit et son



l'agrément à des catégories particulières d'établissements de crédit avec un capital initial qui peut descendre jusqu'à 1 million d'écus au lieu du minimum de 5 millions d'écus.⁴⁸

Mais le rôle moteur en matière de régulation bancaire revient à la Banque des Règlements Internationaux (BRI) qui est une organisation internationale qui regroupe les banques centrales ou autorités monétaires de cinquante pays ou territoires et qui a pour mission de stimuler la coopération des banques centrales et d'autres agences dans la poursuite de la stabilité monétaire et financière.

Au sein de la BRI s'est créé le G 10, qui est né de la décision de dix pays membres du Fonds monétaire international (FMI), plus la Suisse, de mettre des ressources à la disposition du Fonds au-delà des quotes-parts qui leur avaient été fixées aux termes des Accords généraux d'emprunt (AGE). Depuis 1963, les gouverneurs des banques centrales du G 10 se retrouvent lors des réunions de la BRI et ont institué en leur sein plusieurs comités permanents qui leur font rapport.

Parmi ceux-ci, le Comité de Bâle sur le contrôle bancaire, instauré en décembre 1974 et chargé d'améliorer la coopération entre autorités de contrôle des banques.

Il coordonne le partage des responsabilités prudentielles entre autorités nationales, dans le but d'assurer une surveillance efficace de l'activité bancaire à l'échelle mondiale. Le Comité a fait paraître en 1983 un rapport sur cette question – le Concordat de Bâle – et, en 1992, a renforcé ces dispositifs en approuvant des normes minimales pour le contrôle des groupes bancaires internationaux et de leurs établissements à l'étranger.

Le Comité cherche également à renforcer les normes de surveillance, notamment en matière de solvabilité, afin de contribuer à accroître la solidité et la stabilité de l'activité bancaire internationale. Son rapport le plus connu est l'accord de Bâle sur les fonds propres de 1988⁴⁹, qui a pour but de parvenir à une convergence internationale de la mesure des fonds propres des banques et de fixer des exigences minimales. Le Comité a actuellement soumis à consultation un nouveau dispositif d'adéquation des fonds propres, communément appelé Bâle II⁵⁰.

exercice, et modifiant la directive 77/780/CEE ; cette directive est actuellement comprise dans la directive 2000/12/CE.

⁴⁸ Article 4 (2) de la directive 89/646/CEE ; actuellement article 4 (2) de la directive 2000/12/CE qui prévoit respectivement des montants de 1 et 5 millions d'euros au lieu de 1 et 5 millions d'écus. Sur les directives bancaires, voir Malcolm LYNCH, *La réglementation des organisations financières de l'économie sociale*, in Banques et cohésion sociale, op.cit., pages 273 et s., spéc. 274 et s.

⁴⁹ <http://www.bis.org/publ/bcbs04A.pdf>.

⁵⁰ <http://www.bis.org/publ/bcbsca03.pdf> ; pour une vue d'ensemble du projet, http://www.bis.org/publ/bcbsca02_f.pdf.

La Commission européenne participe en qualité d'observateur aux travaux du comité de Bâle et de ses groupes de travail. Neuf États membres de l'Union européenne sont représentés dans le comité, à savoir: l'Allemagne, la Belgique, l'Espagne, la France, l'Italie, le Luxembourg, les Pays-Bas, le Royaume-Uni et la Suède. La Banque centrale européenne a également un statut d'observateur.

L'élaboration du nouveau dispositif d'adéquation des fonds propres est inscrite dans le plan d'action pour les services financiers de la Commission européenne. Ce plan, adopté en mai 1999, décrit dans les grandes lignes les mesures à prendre par l'Union européenne pour achever l'intégration des marchés financiers. Les Conseils européens de Lisbonne et de Stockholm ont approuvé le plan d'action et exigé que cette intégration soit effective en 2005 pour l'ensemble des marchés financiers et en 2003 pour les marchés des valeurs mobilières.

L'approche tant de la Commission que du comité de Bâle est fondée sur des exigences minimales de fonds propres, sur un processus de surveillance et sur la discipline de marché. Comme les règles du comité de Bâle, les nouvelles normes européennes viseront à aligner plus étroitement les exigences de fonds propres sur les risques sous-jacents et à encourager les institutions à améliorer leur gestion des risques. Cette approche s'inspire d'un besoin commun d'un nouveau cadre mondial en matière d'adéquation des fonds propres qui assure une plus grande stabilité du système financier international grâce à une meilleure prise en compte des profondes mutations qu'ont connues les marchés financiers au cours des dix dernières années.

Le nouveau dispositif s'appliquera à tous les établissements de crédit et à toutes les entreprises d'investissement de l'Union européenne. Selon la Commission européenne, il doit être aussi clair et flexible que possible, afin de répondre aux besoins de ce large éventail de destinataires. Il doit pouvoir s'adapter rapidement à l'évolution des marchés et des réglementations, afin de promouvoir l'efficacité et la compétitivité des entreprises du secteur européen des services financiers⁵¹.

Les nouvelles propositions de règles prudentielles en voie d'adoption, dans le cadre du comité de Bâle II, vont obliger les banques à modifier leur système actuel de *rating*. Actuellement, tous les types de crédits sont pondérés de manière uniforme. Les nouvelles règles introduiront une pondération du risque en fonction de son niveau. Les banques seront amenées à revoir complètement leur perception du risque de leur portefeuille de crédits et donc de leur politique d'octroi de prêts. La mise en œuvre de la nouvelle réglementation aura une incidence sur les réserves que doivent constituer les banques et donc également sur le volume des crédits octroyés aux différentes catégories d'emprunteurs.

⁵¹ Sur le traitement par la Commission européenne de la question des fonds propres réglementaires et de ses rapports avec les travaux du comité de Bâle, http://europa.eu.int/comm/internal_market/fr/finances/capitaladequacy/index.htm.



Pour certaines catégories d'entre eux, l'accroissement des fonds propres nécessaires pour octroyer un même volume de crédit va en effet réduire le retour relatif sur fonds propres, sauf à augmenter corrélativement la marge bénéficiaire et donc le taux d'intérêt sur ces crédits, ce qui va inciter les établissements de crédit à orienter celui-ci vers les catégories d'emprunteurs pour lesquels le ratio fonds propres/volume de crédit est moins élevé.

Les associations représentatives des PME réagissent en relevant différents problèmes d'accès aux financements bancaires rencontrés par celles-ci : les coûts engendrés par un exercice de notation, jugés prohibitifs pour une PME ou par rapport au montant total du crédit demandé, l'exigence de garanties trop importantes, le coût du crédit, la lenteur et la bureaucratie du processus décisionnel, le manque de transparence des conditions d'octroi de crédit et le manque de connaissance des banques à l'égard du système des PME.⁵²

Lors de la réunion du 4 juillet 2001 de la Task force chargée de réfléchir à l'avenir de la place financière de Bruxelles, le Ministre des Finances a proposé de mettre sur pied un groupe de travail chargé de se pencher sur l'accès des entreprises belges (principalement des PME) au crédit bancaire et aux marchés boursiers. Ce groupe a remis un rapport intermédiaire⁵³ dont un certain nombre de considérations intéressent notre propos, en particulier celles relatives au *credit crunch*, c'est-à-dire la restriction, pour des motifs divers, des possibilités de financement bancaire et celles relatives à l'accès au capital à risque.

Concernant le «credit crunch», le groupe de travail constate que « *le changement (parfois très brutal) de politique commerciale opéré par différents établissements de crédit de droit belge a coïncidé avec l'annonce de la préparation, sous les auspices de la Banque des règlements internationaux (BRI), de l'accord dit de Bâle II visant à réformer la réglementation des fonds propres des banques. Les règles actuelles (telles qu'adoptées en 1988) s'avèrent en effet dépassées dans une large mesure. D'où la nécessité d'une mise à jour des règles relatives aux risques de crédit, de marché et opérationnels encourus par les banques. Une telle réforme implique de pouvoir recourir aux méthodes les plus adéquates en matière de mesure du risque réel (ceci ayant notamment pour conséquence de passer à un système dans lequel les crédits aux entreprises pourraient être crédités d'un facteur de risque plus élevé). Dans cette hypothèse, il en résulterait que les établissements de crédit devraient réserver davantage de moyens propres pour servir de «tampon», ceci pouvant être à même d'entraîner une hausse des coûts liés aux crédits* ».

Et de proposer diverses mesures dont nous retiendrons les suivantes.

⁵² Christian SAUBLENS, *Relations entre banques et entreprises*, in Financer les PME, l'approche européenne, Actes du colloque organisé à Louvain-la-Neuve les 24 et 25 octobre 2001, 2001, p. 26 et

S.

⁵³ <http://www.minfin.fgov.be/portail1/fr/actu/rapportpme.pdf>.



Création d'un «Observatoire du crédit»

« (...) Les nombreux échanges de vues qui ont porté sur l'examen d'éventuels problèmes liés à un assèchement du volume de crédit bancaire et à une évolution de ses conditions tarifaires ont clairement mis en évidence la nécessité de pouvoir disposer d'une structure adéquate et d'accès aisé pour suivre l'évolution des conditions et de l'octroi de crédits aux entreprises, à la fois pour les représentants des dispensateurs de crédit, des bénéficiaires et des diverses autorités. En effet, les différentes parties concernées par cette problématique souhaitent surtout adopter une attitude «proactive» à même de mieux appréhender les évolutions futures.

Dans cette perspective, le groupe de travail unanime souhaiterait proposer à Monsieur le Ministre des Finances de prendre l'initiative de mettre sur pied un «Observatoire du crédit» à même de diffuser, de manière régulière et succincte, une palette d'informations «objectivables» dans ces matières délicates. De manière plus précise, le groupe voudrait suggérer au Ministre de demander à la Banque Nationale de Belgique de contribuer activement à la mise sur pied d'une telle structure. L'utilisation des ressources de la Banque permettrait :

- d'une part d'exploiter les diverses sources de données qu'elle possède⁵⁴ ;*
- et d'autre part de compléter ces données quantitatives par des informations similaires collectées dans la zone euro pour le compte de la Banque Centrale Européenne et des commentaires succincts basés sur ses connaissances en matière financière et économique ».⁵⁵*

Création d'une obligation de transparence du rating employé pour refuser un crédit

« Le comité de Bâle imposera aux établissements de crédit une plus grande transparence dans l'information des marchés sur la qualité de leurs actifs, l'importance des risques encourus et leur politique de couverture de ces risques. De

⁵⁴ à savoir:

- les informations communiquées mensuellement par les établissements de crédit à la Centrale des crédits aux entreprises et relatives aux crédits obtenus par les personnes morales et physiques pour au moins 25.000 euros auprès d'une même institution ;
- les encours de crédit, notamment aux entreprises, que les établissements de crédit communiquent mensuellement via les annexes à leurs schémas comptables relatifs à leur position financière ("schémas A") ;
- les résultats issus de l'enquête mensuelle sur les taux d'intérêt appliqués par les banques, notamment pour certains types de crédits aux entreprises.

⁵⁵ L'Observatoire du crédit aux sociétés a été créé au sein de la Banque Nationale de Belgique sous la forme d'un site Internet (<http://www.nbb.be/dq/KredObs/default.htm>) permettant de mettre à la disposition du public, sous la forme de données agrégées, les informations relatives à l'évolution du crédit bancaire aux sociétés et de son coût. De plus, la Banque Nationale de Belgique peut publier sur ce site toute information utile à l'analyse des conditions de crédit, telle que l'état des travaux du Comité de Bâle sur les exigences imposées aux banques en matière de fonds propres.



la même manière, il serait souhaitable qu'en cas de refus d'octroi de crédits, les établissements de crédit de droit belge soient à même d'offrir un aperçu du «rating» qu'elles ont appliqué à l'entreprise concernée. L'observatoire du crédit pourrait également jouer un rôle utile sur ce point particulier ».

Création d'un forum de dialogue

« (Il réunirait) les différentes autorités de contrôle concernées (CBF, BNB,...) le secteur financier et les entreprises non financières sur le traitement des crédits aux entreprises (corporates et PME) dans le cadre du nouvel accord de Bâle. Une telle initiative pourrait utilement s'inscrire dans la démarche adoptée par le Comité de Bâle qui vise à prendre en compte plus que par le passé les préoccupations de nature macro-prudentielle, ainsi que l'impact potentiel des mesures proposées sur le système financier et l'économie en général. L'organisation d'un tel dialogue «institutionnel» (mais à caractère plus ponctuel que la mise en place d'un «observatoire du crédit») porterait tant sur la phase de finalisation des nouvelles exigences réglementaires que sur la phase de mise en œuvre de ces exigences au niveau national ».

Reconnaissance d'autres types de garanties

« (Il convient d'analyser) la mesure dans laquelle d'autres types de garanties que celles retenues dans le second document consultatif du Comité de Bâle pourraient être reconnues comme facteur de mitigation (ou d'assouplissement du mode de calcul) du risque de crédit dans le calcul des exigences de fonds propres des banques. Ceci concerne en particulier les garanties portant sur des biens meubles corporels ou incorporels ou d'autres types de garanties usuelles en cas de crédits aux PME ».

Assimilation de grands groupes d'emprunteurs au secteur retail et non corporate

« (Il convient d'élaborer des) propositions visant à assimiler de grands groupes d'emprunteurs (tels que les indépendants et les petites entreprises) au secteur retail et non corporate. En raison de la dispersion statistique du risque qui leur est propre, le traitement en matière d'exigence de fonds propres pourrait en effet leur être plus favorable ».

Concernant l'accès au capital à risque (*private equity*), le groupe de travail formule notamment les deux recommandations suivantes.

Instauration d'un système de *small business investment company*

« (Pour favoriser l'accès au capital à risque) une solution consisterait à s'inspirer du système américain des SBIC (small business investment company) ou du système similaire développé en Allemagne. Le système consiste en ce que l'autorité publique prête jusqu'à 300 % du capital de la SBIC agréée à cet effet à un taux d'intérêt favorable afin d'augmenter les montants investis dans les PME et, par conséquent, l'effet de levier pour le venture capitalist. Les dettes (servant à financer un pool de



participation et/ou de crédit investissement) de la SBIC sont garanties par l'autorité publique ».

Optimisation du rôle des fonds de participation et de garantie

« Dans cette même optique, les fonds de participation (fédéral) et de garantie (régionaux) ont également un rôle important à jouer. Ces fonds doivent pouvoir être gérés de manière à proposer des instruments adéquats et uniformisés et à disposer de moyens suffisants, efficaces et adaptés au rôle d'investisseur ou de prêteur qu'ils ont à jouer dans l'économie belge et plus particulièrement en soutien du développement des PME. Il conviendrait par ailleurs de pouvoir utiliser toutes les ressources de régimes visant à soutenir des (micro-) crédits d'investissements et ce par le biais de garanties additionnelles offertes par les autorités publiques compétentes (à concurrence, par exemple, d'un plafond de 50% du total des crédits bancaires octroyés par ailleurs et tout en veillant à la sécurité juridique qui sied à la mise en œuvre d'un tel système) ».

D'autres pistes sont avancées⁵⁶.

La titrisation

La titrisation est une technique qui consiste à transformer, par l'entremise d'un tiers, des créances, par exemple des prêts, en instruments négociables sur un marché et destinés à être cédés à des investisseurs.

Dans certains pays de l'Union européenne (Allemagne, Italie, Espagne), les banques recourent à la titrisation de leur portefeuille de crédit aux PME afin de dégager des liquidités. Néanmoins, le développement de cette technique requiert à la fois un second marché efficient et dynamique, une standardisation des procédures ainsi qu'une masse critique.

En Allemagne, la banque publique *Kreditanstalt für Wiederaufbau* entend jouer un rôle majeur dans le développement de la titrisation des portefeuilles de crédit aux PME des banques. Son intervention vise entre autres à réduire le coût des transactions pour tous les intervenants du processus de titrisation, accélérer les processus d'exécution, établir des niveaux de prix sérieux pour les portefeuilles de crédit aux PME, assurer la liquidité du marché et permettre la transparence et l'accessibilité du système à tout organisme bancaire intéressé.

Les garanties et le cautionnement mutuel

Des expériences intéressantes se développent dans les pays candidats à l'adhésion en matière de garantie publique, y compris pour des micro-crédits, et dans plusieurs Etats membres et quelques pays candidats à l'adhésion en matière de cautionnement mutuel.

⁵⁶ Christian SAUBLENS, op.cit.

Le système de base du cautionnement mutuel est le regroupement de très petites entreprises sur l'initiative des banques, de chambres de métiers ou de toute autre organisation professionnelle afin de garantir le remboursement des prêts bancaires et ainsi obtenir des taux de crédit plus attractifs pour les membres du système.

Dans certains Etats membres, voire dans certaines régions, des réflexions ou des expériences sont en cours en ce qui concerne la garantie d'opérations de *venture capital*.

L'évaluation externe des PME

Dans la région d'Ombrie, en Italie, des réflexions sont actuellement menées quant à la décision d'un organisme régional externe de *rating* des PME. Cette solution présente a priori l'avantage, d'une part, d'éviter aux banques régionales de devoir mettre en place des mécanismes de *rating* interne et, d'autre part, de réduire les coûts de *rating* pour les PME.

3. Le micro-crédit

Le micro-crédit est un prêt à la création ou au développement de très petites entreprises, pour des publics non éligibles au système bancaire, faute de garanties réelles ou d'apport personnel suffisant⁵⁷. Il est assorti d'un accompagnement fort des créateurs et s'inscrit dans une démarche économique et financière durable.⁵⁸

Il concerne potentiellement un public extrêmement large puisque le tiers de l'emploi en Europe est constitué par le travail indépendant et les très petites entreprises. Par ailleurs, dans certains pays, le tiers des créations d'entreprises sont le fait de chômeurs, lesquels représentent 9 % de la population active européenne. Le micro-crédit peut dès lors constituer un formidable outil d'inclusion sociale notamment pour les près de 60 millions d'européens qui se trouvent en dessous du seuil de pauvreté.

Le monde bancaire ne dispose pas, dans l'état actuel des choses, des compétences nécessaires pour mettre en œuvre une méthode de collecte de l'information et utiliser des critères d'analyse du risque spécifiques à la micro entreprise. Celle-ci suppose de la part des banques un investissement temps important consacré à l'étude de la viabilité des projets, qui, mis en balance avec la rentabilité escomptée de ceux-ci, ne représente pas une opération rentable. De plus, les porteurs de projet, qui n'apportent en général qu'un capital de faible montant et vivent une situation

⁵⁷ En France, en 1997, la proportion des créations d'entreprises ayant obtenus un crédit bancaire était de 22 % tous types d'entreprises confondues, mais seulement de 8 % pour le groupe des entreprises ayant fait l'objet d'un apport personnel de leur créateurs inférieur à 3.715 €, ce groupe représentant 35 % de l'ensemble des entreprises. Voir Isabelle GUERIN et David VALLAT, *Très petites entreprises et exclusion bancaire en France : les partenariats associations-banques*, in L'exclusion bancaire, op.cit., page 151.

⁵⁸ Sur le cercle vertueux du réinvestissement communautaire dans la microéconomie, voir Patrick CONATY, op.cit., spéc. page 265.

économique précaire, ne présentent pas de garanties suffisantes pour la banque. Un frein majeur à l'obtention d'un crédit est donc le manque d'information dont dispose la banque sur le créateur et son projet.

C'est à ce stade qu'interviennent les opérateurs de micro-crédit qui offrent un continuum d'activités qui peut aller de l'accueil et du conseil aux porteurs de projets jusqu'au suivi de leur entreprise en passant par la collecte de l'épargne solidaire et la phase de financement proprement dite par octroi de crédit ou prise de participation.

Ces activités remplacent avantageusement les trois méthodes classiques utilisées par les banques en matières de crédit : la sélection (*screening*) des candidats selon leur solvabilité (en recourant à la technique du *credit scoring* par exemple⁵⁹), qui exclut, de fait, les populations modestes, le contrôle de l'activité (*monitoring*) du créateur, qui n'est pas souhaité par les banques qui y passeraient un temps d'autant plus long que le projet est risqué ou jugé risqué car avec un risque difficilement quantifiable, et le recours en justice pour faire respecter (*enforcing*) le contrat de crédit, qui est de nature à générer des frais supérieurs au préjudice compte tenu des faibles montants prêtés et du peu de garanties offertes par le créateur.

Les activités d'accueil et de conseil des opérateurs de micro-crédit remplissent la fonction de *screening*. Les asymétries d'informations⁶⁰, qui caractérisent traditionnellement une relation de crédit, sont ainsi fortement réduites puisque le projet du créateur va être examiné en détail non seulement sur un plan comptable (plan de financement, gestion prévisionnelle) mais également par étude de marché et observation sur place. Un rapport de confiance entre le créateur et l'opérateur de micro-crédit se construit au fil des rencontres. Il repose sur le constat de la motivation et de la bonne foi du créateur. La personnalisation des rapports crée la confiance.

Les activités de suivi de l'entreprise, généralement pendant une période d'au moins une année, remplissent la fonction de *monitoring*. Il s'agit de prévenir tout risque de défaillance.

La fonction d'*enforcing* est quant à elle assurée, non de manière répressive, mais plutôt incitative, notamment par la technique du cautionnement solidaire qui permet d'impliquer l'entourage du créateur dans le projet, qui se porte caution pour le remboursement d'une partie des fonds empruntés. Cette caution est plus pensée comme un moyen d'impliquer l'entourage que comme une garantie à faire jouer en cas de défaillance.

L'apport des opérateurs de micro-crédit, qui a pour effet de limiter les risques de défaillance, l'existence de fonds de garanties qui prennent en charge tout ou partie

⁵⁹ Voir ci-dessus page 9.

⁶⁰ Voir ci-dessus page 9.

des risques ainsi limités et l'absence de coût de ces mesures dans le chef des banques devraient inciter ces dernières à accepter des partenariats avec les opérateurs de micro-crédit. De tels partenariats représentent un double impact positif sur le porteur de projet : d'une part, le fait d'avoir un banquier comme interlocuteur agit sur celui-ci comme une pression supplémentaire à rembourser et, d'autre part, l'obtention d'un crédit bancaire valide le projet d'une personne qui jusqu'alors était en position de marginalisation mais qui, grâce à ce crédit, retrouve la normalité entre un entrepreneur et son banquier.⁶¹

A titre exemplatif, mentionnons l'expérience pilote qu'a constitué le programme des *Prêts solidaires* de la Fondation Roi Baudouin⁶², qui a débuté en 1997, après la publication du Rapport Général sur la Pauvreté⁶³ qui mettait en évidence les difficultés rencontrées dans l'accès au crédit bancaire chez les personnes défavorisées. Le *Prêt solidaire* a été financé par les principales banques belges, qui ont contribué chaque année à ce programme pour un montant de 195.835 €.

Qu'est-ce qu'un *Prêt solidaire*? C'est à la fois un soutien financier et un accompagnement individuel qui permet d'aider des personnes défavorisées désireuses de créer leur propre activité indépendante et de sortir ainsi de leur situation de précarité. L'idée part d'un constat: un certain nombre d'exclus, d'allocataires sociaux ou de particuliers ayant connu divers accidents de parcours sont porteurs d'un projet intéressant à finalité économique, mais ne parviennent pas à réunir le capital de départ parce qu'ils n'ont pas accès au crédit aux conditions du marché. En raison de leur isolement, il leur manque souvent aussi un réseau relationnel qui les aiderait à affiner leur idée et à surmonter les inévitables problèmes durant la phase de lancement. C'est le cercle vicieux: un trajet jusque-là assez chaotique suscite la méfiance des détenteurs de capitaux et paralyse la démarche entrepreneuriale des initiateurs de projet.

Le système des *Prêts solidaires* vise à inverser cette logique en octroyant aux demandeurs sélectionnés un micro-crédit d'un montant maximal de 6.197 € et en assortissant cette aide financière d'un accompagnement assuré par un consultant professionnel. En cinq années de campagne, près d'un millier de dossiers émanant des quatre coins du pays ont été introduits. Environ 160 de ces demandeurs ont pu bénéficier d'un *Prêt solidaire* à un taux de 2,25%, remboursable sur trois ans. L'ensemble des crédits octroyés s'élève à quelque 979.179 €. La Fondation Roi

⁶¹ Isabelle GUERIN et David VALLAT, op. cit.

⁶² La description de ce programme s'appuie sur un document diffusé par la Fondation Roi Baudouin et le Fonds de Participation et publié sous le titre *Une expérience belge : Le prêt solidaire* in Exclusion et liens financiers, Rapport du Centre Walras 2002, Economica, Paris, 2002. Depuis janvier 2002, tout le volet financier du crédit des *Prêts solidaires* a été transféré au Fonds de Participation, qui en assure la gestion opérationnelle. Le Fonds de participation est un organisme public créé par l'Etat en 1984 pour promouvoir l'entreprise indépendante, <http://www.fonds.org/>.

⁶³ Voir première partie de la présente étude, pages 8 et 9.



Baudouin a consacré un montant comparable à la coordination du projet et à l'accompagnement des candidats retenus.

La procédure de sélection s'est efforcée de combiner les éléments suivants :

- Souplesse parce qu'il faut précisément dépasser les critères d'analyse rigides qui provoqueraient un refus et essayer de déterminer, grâce à un entretien individuel, les potentialités réelles de la personne.
- Efficacité parce que le facteur temps joue pour le demandeur comme pour n'importe quel autre créateur d'entreprise et qu'il faut donc limiter autant que possible les formalités inutiles.
- Rigueur parce que le but n'est pas de distribuer de l'argent à tous vents sous prétexte qu'on travaille avec un public défavorisé. Au contraire, la responsabilité n'en est que plus grande, car tout nouvel échec risque d'avoir des effets particulièrement traumatisants. Dans certains cas, le plus grand service à rendre au demandeur est de le dissuader de poursuivre son projet en lui démontrant qu'objectivement, il ne tient pas la route et de le réorienter éventuellement vers d'autres services de formation ou d'emploi. C'est ce que les responsables du programme ont appelé la phase de démotivation positive, étape essentielle du processus.

Pour aboutir à cette sélection, le programme des *Prêts solidaires* a mis en place une procédure adaptée. Chaque candidat est d'abord rencontré individuellement lors d'un premier entretien qui permet de vérifier l'appartenance au groupe cible et l'adéquation entre le projet et la personnalité du promoteur. Durant les premières années du programme, ce sont les membres de la Commission des Crédits eux-mêmes qui ont effectué ces visites, de façon à se construire leur propre expérience et à pouvoir évaluer les demandes avec une meilleure connaissance du terrain. Par la suite, la Fondation Roi Baudouin a fait appel à des structures d'appui ou à des consultants spécialisés en économie sociale pour réaliser ces entretiens préalables.

Si le rapport de visite est concluant, la Fondation Roi Baudouin confie au consultant la mission d'aider le promoteur à élaborer concrètement son projet en évaluant son intérêt et en chiffrant sa rentabilité. Enfin, la décision finale d'octroi ou de refus d'un *Prêt solidaire* est prise par la Commission des Crédits, dont les membres sont des experts en création d'entreprise, en aide sociale, en financement alternatif, etc. C'est la banque TRIODOS qui a été chargée, pendant ces cinq années de campagne, de gérer l'octroi des crédits et le suivi des remboursements pour le compte de la Fondation Roi Baudouin.

Une fois l'activité engagée, la Fondation Roi Baudouin a continué à financer l'intervention du consultant ou de la structure d'appui afin d'assurer un suivi personnalisé du créateur pendant les deux premières années de fonctionnement.

Cette mission de consultance portait sur trois grands axes:

- Aider le créateur à monter concrètement son entreprise et le conseiller dans les démarches à effectuer, notamment pour mettre son statut en conformité avec la législation (par exemple lorsque le projet consiste en fait à régulariser et à développer une activité exercée jusque-là de manière informelle) ;
- Fournir une série de conseils de gestion et d'orientations stratégiques pour aider le créateur à trouver rapidement son marché ;
- Contrôler le respect du plan financier et, au cas où l'activité se développe moins bien que prévu, négocier avec la Fondation un avenant à la convention de crédit afin d'allonger le délai de remboursement.

Compte tenu de la nature particulière de beaucoup de ces projets, la Fondation Roi Baudouin a veillé à faire appel à des consultants qui combinent des compétences de gestionnaires et d'authentiques qualités humaines. Le consultant est bien plus qu'un technicien, c'est aussi un homme ou une femme de confiance qui a avant tout pour mission d'être aux côtés du créateur et de l'aider dans ses difficultés.

Les bénéficiaires du *Prêt solidaire* sont en très grande majorité des chômeurs indemnisés et des minimexés, les autres allocataires sociaux et les personnes sans revenus ne constituant que des catégories plus marginales. Il est intéressant d'observer qu'une bonne moitié d'entre eux vivaient dans une situation de précarité depuis plus d'un an au moment où ils ont introduit leur projet, dont un quart depuis plus de deux ans. Il apparaît donc que le *Prêt solidaire* peut exercer un effet de motivation même pour des chômeurs et des minimexés de longue durée.

Sept créateurs de micro-entreprise sur dix sont des hommes, l'âge moyen se situe entre 35 et 40 ans. On constate une surreprésentation francophone par rapport à la population belge globale et une proportion non négligeable de personnes d'origine non-européenne.

Du point de vue sectoriel, le commerce (de détail et ambulant) se taille la part du lion. Viennent ensuite les services (transport, soins aux personnes, loisirs,...), les activités de production et de transformation et enfin le secteur horeca. A eux seuls, le commerce et les services regroupent les trois quarts des projets de micro-entreprise.

Selon l'étude quantitative portant sur 102 crédits octroyés, un promoteur sur deux avait arrêté son projet alors qu'un créateur sur quatre était en situation de réussite.



Les 25% restants poursuivaient leur activité en éprouvant des difficultés plus ou moins grandes.

Au moment où ils ont lancé leur entreprise, environ 70% des bénéficiaires du *Prêt solidaire* avaient déjà une expérience professionnelle dans le même secteur, mais sans que l'on ne perçoive de corrélation très nette entre cet élément et le taux de réussite (pas plus d'ailleurs qu'avec un précédent statut d'indépendant). Par contre, les projets initiés par des personnes au chômage présentent un coefficient d'échec assez sensiblement inférieur à ceux qui émanent d'anciens minimexés, peut-être parce que ces derniers vivent souvent dans un isolement social encore plus grand. Cette hypothèse est corroborée par le constat selon lequel le soutien de l'entourage (sous la forme d'un apport complémentaire de fonds, d'une aide matérielle pour la réalisation de travaux de préparation, d'un soutien moral,...) influe positivement sur les chances de réussite du créateur d'entreprise.

Le taux de remboursement moyen des *Prêts solidaires* s'élève à un peu plus de 50%⁶⁴. On observera sans surprise une corrélation claire entre ce taux et le degré de réussite du projet. Il n'empêche que plus d'un créateur sur trois en situation d'échec est parvenu à honorer ses engagements, moyennant dans certains cas l'octroi d'une période de remboursement plus longue.

Lorsqu'on les interroge sur leur motivation à entreprendre, les participants à l'enquête citent principalement la volonté de faire aboutir un projet professionnel et le désir de sortir du chômage ou du minimex. Il est intéressant de noter que la première motivation s'accompagne d'un taux de réussite nettement supérieur à la moyenne, contrairement à la seconde. Autrement dit, c'est la perspective de concrétiser une idée 'originale' qui est le facteur discriminant de succès. Pour un dispositif tel que le *Prêt solidaire*, le risque est donc de pousser trop systématiquement à l'auto création d'emplois non viables dans le seul but de sortir de la précarité.

La plupart des bénéficiaires du *Prêt solidaire* ont entrepris des démarches auprès du secteur bancaire traditionnel, mais à peu près tous ont essuyé un refus. Cette réticence des banques peut certes s'expliquer par une série d'éléments techniques (absence de garanties suffisantes, frais de dossier trop importants au vu du montant

⁶⁴ Ce taux, qui concerne un projet-pilote, n'est pas représentatif de ceux habituellement obtenus en micro-crédit. A titre de comparaison, l'ADIE, Association pour le Droit à l'Initiative Economique (voir <http://www.adie.org>), association française qui aide des personnes exclues du marché du travail et du système bancaire classique à créer leur propre emploi (sous la forme d'entreprise individuelle, SARL, travailleur à domicile...), connaît les taux d'impayés suivants sur les crédits qu'elle octroie :

- le taux global qui englobe tous les prêts délivrés depuis l'origine de l'ADIE est de 8,28 % au 30 septembre 2002 (il n'est pas très représentatif dans la mesure où le taux annuel est en forte baisse : 23,5% en 1994, 8,2% en 1998, 8% en 1999 et 4% en 2000) ;
- le taux 36 mois qui reprend tous les prêts délivrés, restructurés ou rachetés (suite à un appel en garantie des partenaires bancaires de l'ADIE) lors des 36 derniers mois est actuellement de 6,65 % et l'objectif de l'ADIE est de faire baisser ce taux à 6 % en 2003.



en jeu, méfiance vis-à-vis de certains secteurs comme l'horeca,...), mais aussi et surtout par le fait que les entrepreneurs issus d'un milieu précarisé n'entrent pas dans les schémas de pensée classiques du monde économique.

Malgré le financement procuré par le *Prêt solidaire*, ce refus des banques entraîne dans bien des cas une sous-capitalisation qui rend la jeune entreprise particulièrement vulnérable et l'expose au moindre revers, tel qu'un chiffre d'affaires initial inférieur aux estimations.

En fin de compte, la question-clé de l'enquête qualitative porte bien entendu sur le degré de satisfaction des bénéficiaires par rapport à l'expérience qu'ils ont tentée. En effet, une réussite en termes commerciaux ne se traduit pas nécessairement par une amélioration de la qualité de vie de l'intéressé. A l'inverse, un échec peut être riche en enseignements et porter en germe des évolutions plus favorables.

Le degré de satisfaction est globalement élevé: si 86% des entrepreneurs en situation de réussite jugent que leur situation s'est améliorée depuis l'obtention du *Prêt solidaire*, cette appréciation est encore partagée par 80% de ceux qui éprouvent des difficultés. Ce qui est plus préoccupant sans doute, c'est que la moitié des créateurs qui ont connu l'échec estiment que l'expérience du *Prêt solidaire* a contribué à détériorer leur situation. Ceci confirme à quel point il faut être attentif à ne pas accorder de financement à des initiatives dont la viabilité est trop aléatoire.

Une très large majorité des participants à l'enquête déclarent que le *Prêt solidaire* a exercé un impact déterminant sur le lancement de leur activité. Mais beaucoup d'entre eux disent aussi qu'ils auraient fait appel à ce dispositif même s'il leur avait été proposé au taux du marché. On peut dès lors en conclure que c'est moins le coût du financement qui pose problème aux créateurs précarisés que l'accès au crédit en tant que tel. Les bénéficiaires portent en général un jugement positif sur la procédure de sélection, qui ne comporte pas de formalités inutiles mais qui gagnerait néanmoins à être quelque peu accélérée, surtout dans les cas où la rapidité de la décision peut constituer un élément décisif pour saisir une opportunité commerciale. Enfin, l'accompagnement, aussi bien avant qu'après le démarrage de l'activité, recueille lui aussi un très grand nombre d'avis favorables: le professionnalisme, la disponibilité, l'engagement et la compétence des consultants et des structures d'appui sont manifestement reconnus.

Quels sont les principaux enseignements stratégiques que l'on peut retenir de cette évaluation?

- Le *Prêt solidaire* est un instrument de micro-crédit qui répond à un besoin réel pour un public précarisé qui n'a pas accès au secteur bancaire traditionnel. Il peut exercer un effet de levier avec d'autres sources de financement, comme un petit apport de fonds propres ou, pour les chômeurs indemnisés, un prêt de lancement du Fonds de Participation.



- Lorsque cet effet de levier ne joue pas, le montant maximum de 6.197 € est trop bas et entraîne fréquemment une sous-capitalisation qui est une des causes d'échec.
- Le service de consultance proposé dans le cadre de cette initiative est apprécié à sa juste valeur et permet un accompagnement personnalisé avant et après la phase de démarrage.
- La formule a manifestement fait ses preuves, mais elle semble limitée à une minorité de demandeurs qui combinent une motivation intacte, une capacité entrepreneuriale et de bonnes compétences techniques. Ces exigences sont trop élevées pour un grand nombre d'exclus sociaux et de personnes très marginalisées.
- Le taux de remboursement des prêts est relativement faible. La (trop?) grande flexibilité du système (possibilité de négocier des avenants) et l'image 'sociale' de la Fondation Roi Baudouin créent sans doute peu de pressions pour honorer les échéances en cas de difficultés.
- Les coûts de fonctionnement du programme actuel sont trop élevés en raison d'un volume de prêts insuffisant. La Fondation n'a de toute façon pas pour vocation de devenir elle-même une structure de micro-crédit.

Titre 2 - L'exemple du Community Reinvestment Act (CRA)

Chapitre 1er – Le CRA dans son contexte sociologique et économique⁶⁵

1. Le mouvement communautaire aux Etats-Unis

Le CRA est né dans un contexte bien spécifique, celui du *new citizen movement* nord-américain, qui véhicule une tradition populaire et communautaire.

Celle-ci s'inscrit dans l'histoire d'un mouvement urbain né vers 1940 et centré sur l'organisation des quartiers pauvres des villes et, de manière plus ancienne, sur une tradition « communautaire » du travail social, celle qui intervient avec une approche de réforme sociale plutôt que d'aide sociale, tradition portée par les *Settlement Houses*, sortes de centres communautaires qui, à la fin du XIX^{ème} siècle, stimulaient l'organisation des nouveaux arrivants dans les quartiers urbains en remettant en question le rôle joué par les organismes de charité.

La préoccupation centrale de Saul Alinsky et des autres dirigeants et pionniers du mouvement communautaire est l'organisation des gens, surtout les « have not », les exclus, et cela au niveau le plus élémentaire, dans leur vie quotidienne et dans leur communauté d'appartenance la plus forte, la communauté locale (le quartier, le village, le coin de pays). La conception d'Alinsky, Juif d'origine européenne qui appartient à la génération de ceux qui ont vécu de près le problème du fascisme des années 1930-1940, c'est qu'« aucun totalitarisme ne peut tenir la route dans une démocratie construite sur de telles activités communautaires de base⁶⁶ ». Le but poursuivi est d'amener les exclus à participer à cette vie démocratique par la lutte pour l'amélioration de leurs conditions de vie de citoyens de seconde zone. Donc, démocratie par la participation plus que par la représentation.

Cet objectif est poursuivi en créant de larges coalitions, en additionnant les forces des leaders des services sociaux, des églises, des syndicats et des résidents dans des conseils de quartier, sorte d'organes locaux de pouvoir prenant en charge l'ensemble des problèmes d'une communauté locale ; en organisant les résidents, c'est-à-dire en canalisant leur révolte.

Cette dynamique associative peut se caractériser par trois idées directrices :

- Une visée de prise en charge locale ou, plus exactement d'*empowerment* des communautés locales, des quartiers ; elle se dote d'outils de rassemblement et non d'organisation à but unique ; elle préfère des organisations avec des objectifs

⁶⁵ Ce chapitre s'appuie sur le texte de L. FAVREAU, *L'économie solidaire à l'américaine : le développement économique communautaire*, in JL LAVILLE (dir.), *L'économie solidaire. Une perspective internationale*, Paris, Desclée de Brouwer, 1996.

⁶⁶ T. QUINQUETON, *Saul Alinsky, organisateur et agitateur*, Paris, Desclée de Brouwer, 1989.



multiples et des objectifs concrets, réalistes et modestes « car il est déterminant de remporter rapidement une première victoire ».

- Une lutte sur les conditions de vie à partir d'une politique d'intervention en trois volets que sont l'action collective de défense de droits et l'action politique locale, la création de services animés et dirigés par les populations locales et le développement économique communautaire.
- Le cadre de territoires à pertinence sociale, ce qui favorise la naissance d'espaces publics de proximité.

2. La démarche des corporations de développement communautaire (CDC)

C'est au tournant des années 1960-1970 qu'une partie du mouvement communautaire prend un virage économique en se dotant de structures de travail davantage axées sur la revitalisation des quartiers par les résidents eux-mêmes que par les pouvoirs publics. Le développement économique communautaire prend forme et vient peu à peu prendre sa place en tant qu'approche stratégique globale de revitalisation économique et sociale de territoires en voie d'exclusion.

Pour les organisateurs communautaires américains, cette pratique de développement économique communautaire pourrait se résumer de la façon suivante : il s'agit d'initiatives locales de développement cherchant à concilier à la fois des objectifs économiques et des objectifs sociaux.

Ces initiatives de résidents de quartiers pauvres, soutenues la plupart du temps par des professionnels de l'organisation communautaire financés par les églises locales, donnent lieu à la mise sur pied d'organismes stimulateurs de la relance, plaques tournantes en quelque sorte d'une activité structurante aux plans économique et social dans les milieux concernés. Disposant à la fois de fonds de fonctionnement et de fonds d'investissement, ces « Community Development Corporations » (CDC) sont engagées dans plusieurs activités : l'achat, la rénovation et la gestion de l'habitat local ; le maintien et le développement d'entreprises locales, généralement des micro-entreprises, dont un certain nombre sont de type coopératif ou associatif ; l'achat, la rénovation et la gestion d'espaces commerciaux ; la mise sur pied de services de proximité, particulièrement dans le secteur de la santé et des services sociaux.

Cette intervention permet d'attirer du capital dans les communautés et d'exercer une certaine influence sur son orientation. Elle augmente aussi les possibilités d'emploi et de création de micro-entreprises par ou pour les membres de ces communautés et encourage les entreprises locales à offrir de meilleurs services à celles-ci.

Les CDC sont des organisations sans but lucratif, régies par des principes démocratiques, constituées pour assurer la participation des résidents d'un quartier



au développement économique et social de leur communauté. Peuvent en devenir membres, les résidents et des représentants des différentes composantes du milieu (organismes communautaires, entreprises locales, professionnels, églises).

Les premières CDC ont vu le jour dans les années 1960 à la faveur de la montée du mouvement des droits civiques d'une part et, d'autre part, de l'engagement de l'Etat fédéral dans une « guerre à la pauvreté » suite aux émeutes dans les principales villes américaines au début de cette décennie. La poussée des communautés locales dans cette direction, le soutien des fondations comme la Fondation Ford et l'appui politique de démocrates réputés comme les sénateurs Javits et Kennedy qui introduisent un amendement au programme existant de lutte contre la pauvreté (*Economic Opportunity Act*, EOA) donnent naissance à une première génération de CDC, qui toutefois ne dépasseront pas la cinquantaine au début des années 1970.

De 1975 à 1985, plusieurs centaines de nouvelles CDC naissent à la faveur d'un soutien des pouvoirs publics, particulièrement sur la question de l'habitation dans le cadre du *Housing and Community Development Act* (1974) qui crée le *Community development Block Grant Program* (CDBG).

Avec l'arrivée de l'administration Reagan-Bush durant la décennie 1980, les CDC se voient contraintes de chercher leur appui ailleurs que du côté du gouvernement central⁶⁷. Ce sont les Etats locaux, les municipalités et les fondations privées qui deviennent plus qu'auparavant les sources de financement externe les plus significatives. Paradoxalement les CDC se développent durant cette période difficile à un point tel qu'elles se chiffrent à plus de 2.000 au début des années 1990.

3. Les CDC et la finance

En 1977, suite aux revendications des associations de quartier qui se plaignaient des pratiques bancaires de refus de prêts à des résidents défavorisés, a été voté le *Community Reinvestment Act* qui oblige les banques à rendre publiques l'entrée et la sortie des épargnes en provenance de ces quartiers et les a amenées progressivement à coopérer avec les CDC dans certains domaines en investissant un petit pourcentage de leurs profits dans des projets communautaires.

Par ailleurs, plusieurs CDC ont innové en matière de financement de leurs activités économiques et sociales en développant de nouveaux outils de développement qui leur sont propres : les *Community Loan Funds*, les *Community Land Trusts* et les *Community Development Credit Unions*.

Les *Community Loan Funds* sont des sociétés de financement à but non lucratif qui acceptent de prêter à de meilleures conditions à des individus ou à des associations

⁶⁷ De 1981 à 1992, les fonds fédéraux affectés au développement urbain ont ostensiblement diminués de 66 %.

sans but lucratif insérés dans des projets de développement communautaire. Les institutions financières traditionnelles, soupçonneuses à l'égard des organismes communautaires de base, ne prêtent pas, du moins dans un premier temps. Elles ont, de plus, énormément de difficultés à évaluer la part de risque réel de leurs prêts à ce type de projets. Les *Community Loan Funds* peuvent quant à elles évaluer de façon relativement juste la part de risque. En outre, elles assurent un suivi en servant de passerelle pour d'autres sources de financement tout en proposant aux demandeurs des formations spécifiques liées à la gestion de leur projet.

Les *Community Land Trusts* sont quant à elles des régies foncières communautaires, autrement dit des organismes conçus pour acheter et gérer des terrains et des bâtiments. Cette activité permet d'exercer un contrôle sur une partie du sol et d'orienter sa vocation en fonction d'intérêts résidentiels (logements) ou économiques (entreprises et commerces) de quartiers donnés.

Enfin, les *Community Development Credit Unions* sont des coopératives d'épargne et de crédit, proches parentes des caisses populaires Desjardins au Québec, qui travaillent à canaliser l'épargne locale autour du développement des communautés d'où proviennent les épargnes mobilisées. Le potentiel de ce type d'épargne de proximité est énorme : d'abord ces coopératives disposent d'un capital fort appréciable, ensuite leur enracinement dans les communautés locales est incomparable par rapport aux banques parce que ce sont des gens de la communauté qui l'administrent et, enfin, ces coopératives sont redevables à la communauté par le biais des assemblées annuelles.



Chapitre 2 – Le CRA dans son contexte politique et juridique

Le CRA s'intègre dans le contexte politique et juridique de la lutte contre les discriminations qui s'est traduit en textes de loi dans des domaines aussi divers que l'éducation ou le travail. Dans le secteur de la finance, l'objectif est d'assurer le *fair lending*, c'est-à-dire l'absence de toute discrimination de couleur, d'origine nationale, de religion, de sexe, de situation familiale ou d'âge dans l'accès au crédit. Diverses lois américaines poursuivent cet objectif :

- L'*Equal Credit Opportunity Act* (ECOA, 1974),
- *Fair Housing Act* (FHA, 1968),
- *Home Mortgage Disclosure Act* (HMDA, 1975).

C'est également le cas du *Community Development Financial Institutions Fund Act* de 1995, qui a toutefois la particularité d'encourager un réseau particulier de banques, celles qui s'engagent spécifiquement auprès des populations délaissées par les institutions financières traditionnelles, les *Community Development Financial Institutions* (CDFI). Cette loi a créé un fonds public destiné à encourager l'action des CDFI.

Chapitre 3 – Description du CRA⁶⁸

1. Principe

Adopté par le Congrès américain en 1977, le CRA prévoit que *"les institutions financières réglementées ont l'obligation permanente et positive d'aider à satisfaire les besoins de crédit des communautés locales dans lesquelles elles sont établies"*. En application de ce principe, le CRA établit un régime réglementaire pour surveiller le niveau des crédits, des investissements et des services dans les quartiers à revenus faibles et modérés.

Les activités de développement communautaire, qui constituent le centre de cette législation, doivent remplir une double caractéristique. D'une part, revitaliser ou stabiliser les zones géographiques à revenus faibles et modérés en finançant la fourniture d'un logement accessible, les projets de développement économique ou encore la fourniture d'équipements communautaires tels que des cliniques. D'autre part, bénéficier aux résidents dont les revenus sont faibles ou modérés. Par exemple, l'offre de cartes de crédit aux résidents dont les revenus sont faibles ou modérés dans les quartiers déshérités n'est pas considérée comme un crédit de développement communautaire. Les cartes de crédit peuvent constituer une commodité, mais elles ne contribuent pas au développement économique global d'un quartier. En revanche, un prêt pour le développement d'un centre commercial dans une zone à revenus faibles et modérés, qui emploie des résidents de la zone, sera considéré comme un crédit de développement communautaire parce qu'il remplit les deux critères de la revitalisation de quartier et des avantages directs aux résidents de ce quartier.

Bien que quelques activités ne puissent être qualifiées de développement communautaire, elles peuvent néanmoins entrer en ligne de compte pour d'autres aspects d'une évaluation basée sur le CRA. Ainsi, un crédit à la consommation à un emprunteur à faibles revenus ne peut être qualifié de crédit de développement communautaire mais pourrait néanmoins être comptabilisé dans l'évaluation de la politique de crédit d'une banque si les crédits à la consommation constituent une majorité substantielle du portefeuille de crédits de celle-ci⁶⁹.

Les initiatives larges de développement communautaire reçoivent la mention la plus favorable dans une évaluation fondée sur le CRA. Si, par exemple, un gouvernement local et une société de développement communautaire créent un plan complet de revitalisation d'un quartier, comprenant un important développement mixte résidentiel

⁶⁸ Ce chapitre s'appuie notamment sur les textes du *National Community Reinvestment Coalition, Beginner CRA Manual*, mars 2002, http://www.ncrc.org/svcs/Beginner_CRA_Manual_4_30_02.pdf, et *Advanced CRA Manual*, mai 2002, http://www.ncrc.org/svcs/Advanced_Manual_5_9_02.pdf.

⁶⁹ Voir ci-dessous page 61.



et commercial, une banque qui alloue un crédit à la construction pour ce projet recevra une mention très favorable pour l'évaluation du développement communautaire au motif que ce crédit catalysera une grande quantité d'activités de développement communautaire. Un tel prêt aura un plus grand poids qu'un autre crédit qui permet le financement de la rénovation de cinq unités de logement. Même si le crédit pour le développement de petits logements multifamiliaux accessibles est souhaitable, il n'entraîne pas autant de revitalisation que le prêt pour le développement d'activités mixtes.

Voici quelques exemples - non exhaustifs - de ces activités de développement communautaire.

- **Le crédit de développement communautaire**
Il peut s'agir de prêts pour des projets de logements accessibles ou des équipements communautaires tels que des centres d'assistance à l'enfance ou des cliniques. Les crédits de développement communautaire incluent également des crédits bancaires aux établissements alternatifs tels que les institutions financières de développement communautaire (CDFIs) dont le but est de prêter aux résidents des quartiers à revenus faibles et modérés. Un autre exemple est un prêt pour un projet qui finance la réhabilitation ou la reconstruction d'un site industriel dans une communauté à revenus faibles et modérés.
- **Les investissements de développement communautaire**
Ce sont les investissements dans les projets de crédit d'impôt pour le logement à faibles revenus ou les obligations étatiques et municipales qui soutiennent spécifiquement le logement accessible et le développement communautaire. Les investissements de développement communautaire peuvent également être des investissements dans des structures comme les sociétés d'investissement pour les petites entreprises qui favorisent le développement économique et communautaire. Il peut encore s'agir d'une donation à une organisation sans but lucratif active dans le développement communautaire. Par exemple, des dons aux cliniques et aux organisations sans but lucratif offrant des cours sur la petite entreprise et le financement par emprunt sont des investissements de développement communautaire.
- **Les services de développement communautaire**
Ils incluent la fourniture d'assistance technique aux organisations sans but lucratif actives dans le développement communautaire et les prêts accordés pendant une certaine période de temps à ces organismes. Le CRA précise que les services de développement communautaire doivent être liés à la fourniture de services financiers. Par exemple, du conseil en crédit, du conseil en gestion de patrimoine ou des instruments d'enseignement de programmes d'épargne.



Environ tous les deux ans, des examinateurs de quatre agences fédérales évaluent les activités des établissements de crédit dans ces quartiers conformément à l'article 804 du CRA :

« Article 804 Institutions Financières ; Evaluation

(a) Cas général. Dans le cadre de l'examen qu'il réalise d'une institution financière, l'organisme de contrôle financier fédéral compétent doit

- (1) évaluer les résultats de l'institution en ce qui concerne sa capacité à répondre aux besoins en crédit de l'ensemble de sa communauté, y compris les quartiers à revenus faibles ou moyens, en concordance avec une gestion sûre et saine de l'institution de crédit, et*
- (2) tenir compte de ces résultats pour évaluer une demande de constitution de dépôt introduite par ladite institution ».*⁷⁰

Le CRA demande donc aux organes de contrôle d'examiner les banques et leurs comportements par rapport aux quartiers défavorisés et de tenir compte de cette évaluation pour d'autres décisions. Si un organe de contrôle constate qu'un établissement de crédit ne sert pas ces quartiers, il peut retarder ou refuser la demande formée par cet établissement de fusionner avec une autre banque, d'ouvrir une agence ou de développer n'importe lequel de ses autres services.

Si les refus purs et simples opposés aux demandes des banques sont rares, les agences fédérales peuvent donner des approbations conditionnées à des améliorations spécifiques à apporter par la banque à l'exécution du CRA. En outre, le dialogue entre les banques et les organismes de la communauté a souvent pour conséquence que les banques s'engagent à augmenter le crédit et/ou à commencer des programmes de crédit favorisant l'accès au logement et à la petite entreprise.

Tel que défini, le CRA ne force donc pas les banques à être responsables sur le plan sociétal mais il demande à l'organisme de contrôle financier fédéral compétent de se renseigner et d'interpeller les banques par rapport à leur impact social. Le CRA est donc un incitant plus qu'une obligation à plus de responsabilité sociale de la part des institutions financières.

En outre, cette responsabilité sociale doit se comprendre dans un sens restrictif : elle est englobée dans le principe de non-discrimination et ne part pas d'un principe plus large selon lequel les institutions de crédit assument une fonction quasi-publique.

L'idée sous-jacente est que, d'une part, avec des crédits plus nombreux et mieux adaptés, il est possible de diminuer les coûts sociaux supportés par les pouvoirs publics au profit des communautés défavorisées et que, d'autre part, l'instrument du crédit cible mieux et est plus pérenne que des subventions accordées par les autorités publiques. En d'autres termes, moins de redistribution et plus de marché,

⁷⁰ Loi sur le réinvestissement communautaire, 1977 12 USC2901.

ce dernier étant mieux à même, moyennant une incitation légale, de répondre aux besoins sociaux.

Le fondement du CRA repose sur l'idée de contrat : le contribuable américain garantit les dépôts auprès des institutions de crédit et, en échange, ces dernières se voient obligées de proposer des crédits et des services financiers en général à l'ensemble de leur communauté, sans discrimination, y compris dans les régions où se concentrent des ménages à faibles revenus ou des minorités⁷¹.

2. Evolution

Le CRA étant une loi en perpétuelle évolution, il est difficile de retracer succinctement un panorama de l'ensemble des modifications. Citons toutefois trois changements principaux:

- de 1977 à 1992, les données d'évaluation ainsi que la cote d'appréciation des institutions bancaires étaient confidentielles. L'impact du CRA était dès lors très peu significatif.
- à partir de 1992, sous l'administration Clinton, le mot d'ordre fut la non-confidentialité du CRA. Les données d'évaluation fournies par les banques ainsi que les notes d'appréciation des organismes de contrôle furent rendues publiques. Dès cet instant, l'impact du CRA fut considérable : le public était informé et les banques mal cotées se trouvaient donc dans l'obligation de se justifier publiquement.
- en 1997, suite à la plainte des banquiers face à la quantité démesurée d'informations que le CRA requerrait et à la lourdeur administrative que cela impliquait, les législateurs ont décidé d'évaluer les banques sur base des résultats atteints plutôt que sur base des programmes mis en place (*results orientation*). A titre d'exemple, depuis 1997, le législateur évalue davantage les banques sur base des montants investis dans les quartiers défavorisés que sur la qualité et les outils d'information.

3. Contenu de l'évaluation⁷²

Le système d'évaluation actuel distingue trois catégories d'établissements de crédit soumis au CRA, dont chacune fait l'objet d'un contrôle spécifique :

⁷¹ Jan EVERS, *Une réglementation européenne pour une plus grande responsabilité sociale des banques ? Apprendre les leçons de la loi américaine sur le réinvestissement communautaire (CRA) ?*, in Banques et cohésion sociale, op.cit., page 282.

⁷² Pour un aperçu des procédures d'examen, du logiciel de saisie de données et des rapports, voir le site du Federal Financial Institutions Examination Council (FFIEC), <http://www.ffiec.gov>.



- Les grandes banques généralistes, qui disposent de capitaux supérieurs à 250 millions USD, sont évaluées à trois niveaux : le crédit, les investissements et les services.
- Les petites banques généralistes, qui disposent de capitaux inférieurs à 250 millions USD, sont évaluées au moyen d'une procédure d'évaluation simplifiée.
- Les banques spécialisées que sont les *Limited purpose banks*, qui n'offrent que certains produits comme les cartes de crédit ou les crédits autos, et les *Wholesale banks* qui n'offrent ni crédit hypothécaire, ni crédit à la consommation, ni crédit aux petites entreprises, sont évaluées principalement sur leurs activités de développement communautaire en qualité de prêteurs.

Chaque établissement de crédit a en outre la faculté de soumettre un plan stratégique négocié avec la communauté et expliquant dans le détail comment il a l'intention de rencontrer les obligations qui lui incombent en vertu du CRA. Ce plan stratégique doit contenir des objectifs mesurables.

Les grandes banques sont tenues de fournir les données relatives au crédit en faveur des petites entreprises, des petites exploitations agricoles et du développement communautaire. En outre, certains établissements de crédits sont tenus de fournir des données relatives au crédit à la consommation.

Evaluation de la politique de crédit des grandes banques

Cette évaluation repose sur cinq indicateurs d'une part et sur le contexte dans lequel évolue la banque d'autre part.

Les cinq indicateurs sont les suivants :

- L'activité de crédit
Le nombre de crédits accordés dans la zone d'évaluation de la banque est comparé au nombre de crédits accordés en dehors de cette zone. Si une banque ne sert pas suffisamment la zone géographique qu'elle a définie comme étant sa zone d'évaluation, cela signifie qu'elle n'arrive pas à atteindre les besoins de crédit des communautés dans lesquelles elle a son siège principal et la plupart de ses succursales.
- La répartition géographique
On évalue si le crédit bancaire est relativement dispersé dans la zone d'évaluation de la banque. En outre, on vérifie si la banque prête dans des zones géographiques à revenus faibles et modérés aussi bien que des zones à revenus moyens et supérieurs. Le CRA impose d'analyser le crédit par zones géographiques ayant des niveaux de revenu différents et pas par zones ayant



des pourcentages de minorités différents. Les évaluations du CRA peuvent inclure une analyse du crédit par zones géographiques comportant diverses concentrations de minorités, mais ce n'est pas obligatoire. Tous les types de crédits immobiliers et petits prêts professionnels sont pris en considération dans cette évaluation géographique du crédit.

- Les caractéristiques des bénéficiaires de crédit
On évalue la répartition des crédits selon le niveau de revenu de leurs bénéficiaires afin de s'assurer que les emprunteurs ayant des revenus faibles et modérés reçoivent un montant proportionné de crédits. Cette analyse inclut tous les types de prêts immobiliers. On examine également le crédit à la consommation si ce type de crédit représente une majorité substantielle des activités de la banque. Enfin, on évalue le crédit à la petite entreprise et aux petites exploitations agricoles.
- Le crédit de développement communautaire
On vérifie combien de crédits bancaires ont le développement communautaire comme objectif essentiel⁷³.
- Pratiques de crédits innovantes ou flexibles
On vérifie si les banques emploient des instruments de crédits novateurs pour atteindre des emprunteurs ou des zones géographiques insuffisamment desservies. Par exemple, ces instruments peuvent inclure des normes de garantie flexibles ou des limites de prêt flexibles qui permettent à la banque d'atteindre des emprunteurs qu'elle ne servait pas précédemment. Les directives publiées par les quatre agences fédérales de contrôle invitent à évaluer le succès de tous les produits novateurs ou nouveaux en ce qui concerne le nombre et le montant des crédits qu'ils permettent. Ainsi, la seule existence d'un nouveau produit n'est pas suffisante pour une évaluation favorable; celui-ci doit également avoir rencontré du succès auprès des ménages et familles à revenus faibles et modérés.

En évaluant la politique de crédit d'une banque, on vérifie également le contexte dans lequel elle évolue. Ce contexte consiste en une série de facteurs externes tels que les conditions économiques et de facteurs internes comme l'état financier de la banque, qui influencent sa capacité à accorder du crédit. Par exemple, on attendra des banques évoluant dans des régions connaissant un boom économique qu'elles offrent un niveau plus élevé de crédit que des banques évoluant dans les zones souffrant de dépression économique. En ce qui concerne les facteurs institutionnels, on attend davantage de crédits de grandes banques que de plus petites.

Les commentaires publics soumis par des organismes et des citoyens de la communauté sont essentiels pour aider les examinateurs à déterminer ce contexte

⁷³ Sur cette notion, voir ci-dessus page 56.

pour l'évaluation de la politique de crédit. Les examinateurs sont chargés d'entrer en contact avec et d'interviewer des représentants des organismes de la communauté ou des agences du secteur public pour déterminer le contexte et les opportunités que le marché offre aux banques. Les représentants de la communauté ou du gouvernement peuvent attirer l'attention des examinateurs sur les données démographiques et économiques au sujet d'une localité, informations que les examinateurs peuvent ne pas connaître et qui peuvent avoir une forte influence sur les opportunités de crédit dans une localité. Par exemple, les fournisseurs de services de santé tels que des cliniques ou des gardes d'enfants peuvent faire état d'une population de mères célibataires disposant de revenus faibles mais réguliers qui pourraient obtenir des crédits immobiliers. Ou un fonctionnaire du gouvernement local peut informer d'un programme de subvention d'hypothèque du secteur public que quelques banques emploient pour offrir des crédits accessibles mais que d'autres banques n'ont pas encore utilisé.

Après avoir mené l'évaluation de la politique de crédit selon les cinq critères énumérés ci-dessus et vu le contexte, l'examineur assigne une des cinq estimations pour la politique de crédit. Les points supérieurs qu'une banque peut obtenir sont 12 points pour un *exceptionnel*; 9 pour un *hautement satisfaisant*; 6 pour un *faiblement satisfaisant*; 3 pour un *à améliorer* et 0 pour un *non conforme*.

Evaluation de la politique d'investissement des grandes banques

Après l'évaluation de la politique de crédit, l'examineur procède à l'évaluation de la politique d'investissement. Celle-ci se base sur les *investissements qualifiés* qui sont définis étant des investissements dont le but essentiel est le développement de la communauté : fourniture de logements accessibles, de services communautaires ou encore le financement du développement économique et de petites entreprises.

Les grandes banques sont évaluées en fonction de quatre indicateurs suivants :

- Le montant des investissements qualifiés.
- Le caractère novateur ou la complexité des investissements qualifiés.
- La capacité des investissements qualifiés à répondre aux besoins de financement et de développement communautaire.
- La mesure dans laquelle les investissements qualifiés ne sont pas habituellement fournis par les investisseurs privés.

Comme pour la politique de crédit, la politique d'investissement des banques est évaluée en fonction du contexte dans lequel elles évoluent. Les conditions économiques locales, les opportunités d'investissements aussi bien que les



conditions financières de la banque et sa stratégie commerciale sont des facteurs qu'un examinateur prend en considération lorsqu'il examine les quatre indicateurs précités.

L'examineur fournit une estimation sur la politique d'investissement de la banque. Celle-ci peut gagner jusqu'à six points pour une estimation *exceptionnel*. Une banque gagne 4 points pour une estimation *hautement satisfaisant*, 3 pour un *faiblement satisfaisant*, 1 pour *à améliorer* et 0 pour un *non conforme*.

Evaluation de la politique de services des grandes banques

La troisième partie d'un examen de CRA pour une grande banque est l'évaluation des services. Celle-ci porte sur les quatre critères suivants:

- La répartition des agences.
- L'historique de l'ouverture et de la fermeture des agences.
- Les systèmes alternatifs de fourniture de services.
- La gamme des services.

Comme avec l'évaluation des crédits et de l'investissement, le service bancaire est évalué en fonction du contexte des facteurs économiques, démographiques et institutionnels qui affectent la capacité d'un établissement de crédit à offrir des services. L'évaluation des services ne doit pas être prise à la légère car l'accès commode vers une banque est particulièrement important pour les personnes à revenus faibles et modérés qui ne sont pas autant au courant des opérations bancaires que les plus riches. Ainsi, les personnes à revenus faibles et modérés ne solliciteront pas de prêts ou n'effectueront pas de dépôts auprès d'une banque si ses agences sont éloignées de leurs quartiers.

Il s'avère que les examinateurs veulent donner une importance essentielle à l'évaluation des services aux agences. En automne 1996, les quatre agences bancaires fédérales ont édité pour la première fois un fascicule *Questions et réponses* déclarant que « *les normes d'évaluation des services mettent l'accent prioritairement sur le plein service en agence...* ». Les systèmes alternatifs de fourniture de services seront considérés « *seulement dans la mesure où ils sont des solutions de rechange efficaces en fournissant des services nécessaires aux personnes à revenus faibles et modérés* ». Ainsi, dans le cas où les mécanismes alternatifs de services d'une banque, par exemple par téléphone, ne peuvent pas atteindre les clients ayant des revenus inférieurs aussi efficacement que les agences physiques, ni expliquer des produits bancaires aussi bien que des employés d'agence, alors cette banque ne devrait pas recevoir une bonne note pour



l'évaluation de ses services si la plupart de ses agences sont situées dans des quartiers à revenus moyens ou supérieurs.

La gamme des services offerts est également un critère important d'évaluation des services. Par exemple, on vérifiera si les agences de la banque dans les quartiers à revenus faibles ou modérés sont ouvertes le même nombre d'heures que les agences de la même banque dans les quartiers à revenus moyens ou supérieurs. Si la banque fournit des services bilingues dans les zones où il existe d'importantes concentrations de résidents ne parlant pas anglais. Enfin, le niveau des services de développement communautaire d'une banque est également pris en considération dans l'évaluation de ses services. Un type de service de développement communautaire offert par une banque serait par exemple un cours de conseil en gestion du patrimoine familial.

Un total de 6 points peut être obtenu sur l'évaluation de service pour une estimation *exceptionnel*. Quatre points pour *hautement satisfaisant*; 3 pour *faiblement satisfaisant*; 1 pour *à améliorer* et 0 pour *non conforme*.

Evaluation globale des grandes banques

Les notes données pour le crédit, les investissements et les services sont additionnées pour fournir une note globale qui reflète l'évaluation d'une grande banque dans une zone d'évaluation. On aura observé que l'évaluation du crédit a un plus grand poids dans l'estimation globale que celles de l'investissement et des services : si une banque obtient un *exceptionnel* lors de l'évaluation du crédit, elle recevra 12 points. En revanche, si la banque obtient une estimation *exceptionnel* pour les services et l'investissement, elle ne recevra que 6 points. Les points pour chaque évaluation sont alors additionnés pour donner l'estimation globale. Un total de 20 points ou plus donne une évaluation *exceptionnel*; une note de 11 à 19 reçoit une évaluation *satisfaisant*; une note de 5 à 10 reçoit une évaluation *à améliorer* et une note de 0 à 4 a comme conséquence une évaluation de *non-conformité*.

A titre d'exemple de l'importance essentielle du crédit dans le schéma d'évaluation, une banque qui reçoit un *exceptionnel* pour l'évaluation du crédit recevra au moins une estimation globale de *satisfaisant*. En outre, une banque doit avoir au minimum une estimation *faiblement satisfaisant* pour l'évaluation du crédit si elle veut recevoir une estimation globale de *satisfaisant*.

Avant qu'une estimation finale ne soit donnée à une grande banque, les examinateurs doivent déterminer s'il existe des preuves de discrimination ou d'autres pratiques de crédit illégales. Si de telles pratiques illégales sont identifiées, l'examineur doit considérer la nature et l'ampleur de celles-ci, les politiques et les procédures que la banque a instituées pour prévenir de telles pratiques et toutes les mesures prises par la banque pour les éliminer et/ou pour indemniser les victimes. Le CRA n'est cependant pas précis sur la manière dont l'existence de telles



pratiques illégales et les mesures prises par la banque pour les éliminer doivent être prises en considération pour l'évaluation globale et peuvent réduire la note attribuée lors des trois évaluations de base.

Evaluation des petites banques

Le CRA concentre l'évaluation des petites banques sur leur politique de crédit. La politique d'investissement et les services bancaires sont uniquement pris en considération pour améliorer une évaluation *satisfaisant* en politique de crédit en une estimation *exceptionnel*. Par contre, les investissements et les services ne pourront jamais porter une estimation de *non-conformité* ou à *améliorer* à *satisfaisant*.

L'évaluation de la politique de crédit pour une petite banque se compose de cinq critères d'appréciation. En évaluant la politique de la banque sous chaque critère, les examinateurs prennent également en considération le contexte dans lequel celle-ci évolue, c'est-à-dire l'ensemble des facteurs externes et internes, tels que le niveau de la demande de crédit et l'état financier de la banque. Les cinq critères sont :

- Le ratio dépôt/crédit
Les examinateurs déterminent si le ratio dépôt/crédit de la banque est *raisonnable*. Une petite banque qui reçoit des dépôts d'une localité rencontre-t-elle les besoins de crédit de la communauté dans la destination qu'elle donne à ces dépôts ? Ou la banque élude-t-elle ses obligations de CRA en permettant simplement à ces dépôts de s'accumuler ? Le CRA n'indique aucun ratio précis comme étant *raisonnable*. Au lieu de cela, *raisonnable* signifie que le ratio dépôt/crédit est suffisant compte tenu du contexte dans lequel évolue la banque. Par exemple, les examinateurs s'attendent à un niveau plus élevé de crédit dans les localités connaissant une croissance de l'emploi que dans les économies connaissant la récession et un déclin de la demande de crédit.

Si le ratio dépôt/crédit n'apparaît pas *raisonnable*, les examinateurs prendront en considération d'autres indicateurs pour cette partie de l'évaluation. En particulier, un nombre et un encours élevés de crédits ou de crédits pour un développement communautaire innovateur peuvent compenser un faible ratio dépôt/crédit.

- Le pourcentage de crédits dans la zone d'évaluation de la banque
Ce critère permet de vérifier que les besoins locaux de crédit sont satisfaits. Une banque doit octroyer une majorité de ses crédits dans sa zone d'évaluation pour recevoir une appréciation *satisfaisant*. Si la majorité des petits crédits d'une banque ne sont pas dans sa zone d'activité, elle reçoit une appréciation inférieure à *satisfaisant*. L'influence sur l'estimation globale d'une appréciation inférieure à *satisfaisant* pour ce critère est également influencée par le contexte dans lequel la banque évolue. Par exemple, un examinateur peut considérer qu'une récession locale a pu avoir pour conséquence que la banque a été obligée d'octroyer une partie significative de ses crédits à l'extérieur de sa zone d'activité. Dans ce cas,



la banque recevra une estimation moins que *satisfaisant* sur ce critère mais cela n'influencera pas l'estimation globale autant que si les conditions économiques étaient favorables dans cette zone.

- L'allocation des crédits aux emprunteurs
Les examinateurs analysent l'allocation des crédits aux emprunteurs ayant différents niveaux de revenu ainsi qu'aux entreprises et fermes de différentes tailles. Si cette allocation est *raisonnable*, la banque obtient une estimation *satisfaisant* pour ce critère. Une estimation *exceptionnel* sera obtenue si la banque « *dépasse* » une allocation raisonnable des crédits. Comme c'est le cas pour beaucoup d'autres critères d'évaluation, le CRA n'offre aucune définition précise d'une allocation *raisonnable* du crédit. Cette imprécision permet aux citoyens et aux organismes de la communauté de proposer leur interprétation aux examinateurs avant l'évaluation.
- La répartition géographique des crédits
Les examinateurs déterminent si une petite banque a une allocation raisonnable de ses crédits par secteurs géographiques ayant différents niveaux de revenu. Une allocation *raisonnable* donne à la banque une estimation *satisfaisant* tandis qu'une allocation excédant le *raisonnable* se voit attribuer une estimation *exceptionnel* pour ce critère d'exécution. Les examinateurs sont chargés de tenir compte des caractéristiques de la zone d'évaluation de la petite banque pour juger de l'allocation géographique des crédits. Quelques petites banques peuvent avoir des zones d'évaluation relativement petites avec très peu de zones géographiques susceptibles d'être distinguées par le niveau de revenus. Dans ce cas, ce critère peut ne pas avoir une grande influence sur l'estimation globale.
- L'écoute des commentaires du public
L'examineur détermine dans quelle mesure une petite banque a fait le nécessaire pour répondre aux commentaires exprimés par le public concernant sa capacité à rencontrer les besoins de crédit dans sa zone d'activité.

En ce qui concerne l'appréciation globale, les agences fédérales de contrôle bancaire sont plus précises au sujet des critères des petites banques que de ceux des grandes banques. Les critères d'allocation des crédits selon le revenu des emprunteurs et selon les zones géographiques sont les plus importants pour l'estimation finale. Une petite banque avec une mention *exceptionnel* pour ces deux critères est susceptible de recevoir une estimation *exceptionnel* globale. Par contre, une petite banque recevra une appréciation globale *satisfaisant* si elle a une mention *satisfaisant* pour ces deux indicateurs et une mention *exceptionnel* sur les trois autres.

L'évaluation d'une petite banque pour sa politique de crédit en vertu des cinq critères précités peut être favorablement influencée par une politique d'investissements et de



services conformes au CRA. Une petite banque avec une évaluation *satisfaisant* pour les cinq critères portant sur le crédit peut recevoir une mention *exceptionnel* si elle offre des *investissements qualifiés* et a une bonne politique de fourniture de services bancaires et d'agences aux quartiers à revenus faibles et modérés. Le CRA n'indique toutefois pas quel niveau d'investissements qualifiés ou quel niveau de services est nécessaire pour transformer une mention *satisfaisant* pour le crédit en une estimation globale *exceptionnel*.

Enfin, les examinateurs fédéraux vérifieront également si la banque s'est engagée dans une quelconque pratique discriminatoire et/ou d'autres actes illégaux en matière de crédit. L'estimation d'une banque est revue à la baisse si la preuve d'actes illégaux est rapportée.

Evaluation des banques spécialisées

Le CRA prévoit une évaluation différente pour les banques spécialisées que sont les *Limited purpose banks*, qui n'offrent que certains produits comme les cartes de crédit ou les crédits autos, et les *Wholesale banks* qui n'offrent ni crédit hypothécaire, ni crédit à la consommation, ni crédit aux petites entreprises. Puisque ces banques n'offrent pas de crédit hypothécaire ou de crédit aux petites entreprises, les évaluations prévues pour les grandes banques se concentrant sur le prêt traditionnel ne seraient pas appropriées.

Le CRA se cristallise, pour ces banques spécialisées, sur le crédit, les investissements et les services au profit du développement communautaire. Si ces banques n'ont pas la capacité institutionnelle d'offrir des crédits traditionnels tels que les crédits hypothécaires, elles ont toutefois les moyens financiers d'investir dans des consortiums de crédit sans but lucratif qui soutiennent le développement d'un logement accessible.

Les critères d'évaluation pour ces banques spécialisées sont :

- Les crédits, les investissements et les services de développement communautaire.
- Le recours à des crédits, investissements et services de développement communautaire innovateurs qui ne sont pas habituellement offerts par le marché.
- La capacité de la banque à répondre aux besoins de crédit et de développement communautaire.
- Les activités de développement communautaire en dehors de la zone d'évaluation de la banque lorsque celle-ci a satisfait aux besoins de cette zone d'évaluation.



Contrairement à ce qu'il en est pour les autres banques, l'évaluation des banques spécialisées ne passe pas par l'attribution de points pour chaque critère. Comme pour l'évaluation des grandes banques, le CRA ne fournit pas d'objectifs quantitatifs précis pour chaque critère. Il n'indique pas non plus l'importance relative de chacun des critères. Tout au plus, prévoit-il qu'une faible évaluation pour l'un des critères peut être compensée par une bonne évaluation pour d'autres. Comme pour les autres banques, avant d'attribuer une appréciation globale, les examinateurs fédéraux vérifient s'il existe une quelconque preuve de pratiques discriminatoires ou illégales. Si une banque s'est rendue coupable de telles pratiques, l'estimation finale est revue à la baisse.

4. Impact du CRA

Il est très difficile de se faire une idée précise de l'impact du CRA. D'une part, il n'est évidemment pas possible de réécrire l'histoire, en particulier de déterminer quelle serait la situation en l'absence d'une telle législation, et, d'autre part, une telle appréciation ne peut se limiter à une évaluation quantitative mais doit aussi comprendre un aspect qualitatif encore davantage complexe à cerner.

La *National Community Reinvestment Coalition* (NCRC) rapporte un certain nombre de cas dans lesquels le CRA semble avoir eu une influence importante sur les crédits et les investissements dans des projets de développement économique⁷⁴. Retenons en quelques-uns à titre d'exemple :

- Augmentation sensible du volume de crédit octroyé aux populations exclues.
En 1999, les emprunteurs à revenus faibles et modérés ont reçu 30 % de l'ensemble des crédits destinés à l'acquisition d'une maison contre seulement 18 % en 1990. Les ménages noirs et hispaniques ont reçu 16 % de tous les crédits immobiliers en 1999 contre seulement 10 % en 1990.
- Augmentation sensible du nombre de crédits hypothécaires.
De 1993 à 1999, le nombre de crédits hypothécaires accordés aux afro-américains et aux hispaniques ont augmenté respectivement de 119 et 116 %. De 1993 à 1999, le nombre de prêts conventionnels aux ménages à revenus faibles et modérés a augmenté de 101 %.
- Augmentation du crédit de développement communautaire.
De 1996 à 1999, les banques ont accordé plus de 69 milliards USD en crédits de développement communautaire. Ceux-ci incluent des prêts pour la location de logement accessible, pour des projets de développement économique ainsi que pour des équipements de services communautaires tels que des centres d'assistance à l'enfance.

⁷⁴ Op.cit.

- Les accords conclus en application du CRA dépassent 1.000 milliards USD. Depuis 1977, les banques et les organismes communautaires ont négocié plus de 390 accords de CRA se montant au total à plus de 1.090 milliards USD. Ces accords conclus en application du CRA contiennent des promesses des banques de prêter et d'investir des montants précis durant des périodes déterminées aux bénéficiaires de revenus faibles et modérés.
- Les banques dans l'ensemble des USA se font des clients parmi les exclus grâce aux programmes d'état qui fournissent les fonds destinés aux clients à revenus faibles et modérés qui ouvrent des comptes d'épargne.⁷⁵

⁷⁵ *Individual Development Accounts* ; sur ces comptes, voir ci-dessus page 14.

Chapitre 4 – Leçons à tirer du CRA⁷⁶

1. Publicité

Le point de départ du CRA, qui était d'améliorer les performances de réinvestissement communautaire uniquement au travers d'un rapport direct entre banques et institutions de contrôle, n'a guère donné de résultat. Pour être utiles, les informations sur l'impact social des banques doivent être rendues publiques.

2. Obligation de résultat

Le point de départ du CRA, qui définissaient précisément la manière de mesurer et de prouver les conséquences sociales, peuvent entraîner un fardeau bureaucratique inopportun pour les banques, qui éloigne leur attention de l'objectif premier pour la reporter sur ses contraintes administratives et qui peut en outre engendrer une hostilité inutile envers la réglementation elle-même. L'approche du CRA dans sa dernière version, qui exige des banques des résultats précis tout en leur laissant la liberté des moyens pour y arriver (« *output rather than input orientation* ») doit être privilégiée.

3. Incitants positifs

Les sanctions négatives en cas de non-respect constituent certainement un point de départ important pour inciter les banques à répondre aux idées de réinvestissement communautaire. Néanmoins, les banques doivent avoir la possibilité d'élaborer des mesures d'encouragement plus positives en utilisant les procédures bancaires sociales au niveau du marketing, de la conception des produits et des relations publiques.

⁷⁶ Ce chapitre s'appuie notamment sur les textes suivants : Jan EVERS, op.cit., pages 280 et s., et *Les précédents en termes de réorientation sociétale du secteur Financier : les lois américaines, un exemple à suivre ?*, Actes du colloque « Ethique des banques ou banque éthique » organisé le 7 décembre 2000 par le Réseau Financement Alternatif, pages 10 et s., Patrick CONATY, op.cit., Thomas SERVET, *Le Community Reinvestment Act : une contribution américaine à la lutte contre l'exclusion financière et ses limites*, in *Exclusion et liens financiers*, Rapport du Centre Walras 2001, Economica, Paris, 2001 et *Acces to Financial Services – Strategies towards equitable provision*, Final Study, I.F.F., Hamburg, 2001, pages 25 et s.

4. Approches quantitatives

La mise en place d'une loi comme celle sur le CRA permet de disposer des données financières nécessaires à l'analyse du *financing gap*. Ce type de données est actuellement indisponible en Europe.

5. Approches qualitatives

Des approches purement quantitatives, comme l'écoulement de produits et services sociaux parmi les clients ciblés, présentent toutefois deux grands inconvénients : premièrement, l'aspect bureaucratique de la divulgation est poussé à son paroxysme et, deuxièmement, des données laissant présager une réussite risquent de masquer des produits inadaptés, voire mauvais, qui diminuent le potentiel économique à long terme, au lieu de l'améliorer. Des approches qualitatives sont nécessaires.

6. Organe de contrôle

Compter uniquement sur le comportement positif des clients pour conscientiser les banques à leur responsabilité sociétale est utopique et nettement insuffisant. La mise en place d'un organe de contrôle étatique s'impose également.

7. Techniques de finance sociale

La culture typiquement américaine des groupes de pression et le lobbying intensif favorisent un climat où les banquiers se contentent de donner de l'argent, à des fins sociales, aux communautés ou à leurs groupes de pression pour les calmer. Parallèlement à cela, le CRA engage les banques à ne réaliser que des opérations rentables, ce qui génère une tendance à externaliser les portefeuilles de crédit social (afin de masquer des pertes) ou incite à faire du sponsoring social plutôt que du banking social. En conséquence, les tentatives visant à intégrer des techniques de finance sociale au sein du secteur bancaire se sont faites plus rares.

8. Partenariat entre intermédiaires bancaires et non bancaires

En revanche, le facteur le plus déterminant du succès du CRA a moins été le réinvestissement de dollars au profit des collectivités que l'effet de levier que la législation a eu sur la création de partenariats créatifs entre intermédiaires bancaires et les CDFI. Le CDFI Act de 1993 et le CRA fonctionnent parfaitement sur un mode de complémentarité. La mise en place de partenariats de réinvestissements communautaires entre intermédiaires bancaires et non bancaires locaux devrait être encouragée de façon dynamique en Europe.

9. Normes sociales de base et surveillance des conditions d'accès aux services bancaires

Un élément qui fait défaut au CRA et qui pourrait utilement lui être adjoint consiste en une association des normes sociales de base par rapport aux produits bancaires (plafonnement des taux d'intérêts usuraires, contrôles des coûts imputés en cas de non-remboursement, droits permettant de s'adapter aux situations sociales difficiles, ...) à une surveillance générale (*monitoring*) des conditions d'accès aux services bancaires.

10. Mécanisme basé sur la solidarité

Il pourrait également être ajouté au CRA un mécanisme basé sur la solidarité, qui, à l'inverse du concept communautaire, ne compense pas les effets d'une recherche effrénée de rentabilité mais intègre des considérations sociales et collectives dans le mécanisme d'échange lui-même. Comme le coût du recyclage est directement intégré dans la vente de biens et généralement acceptée par les consommateurs, la responsabilité sociale peut toujours davantage être intégrée dans les produits et la demande si sa disponibilité est garantie.

11. Traitement de faveur

Un autre élément qui pourrait être ajouté au CRA est d'accorder un traitement de faveur aux banques d'Etat, aux banques coopératives ainsi qu'aux institutions financières spécialisées à vocation sociale si elles peuvent prouver qu'elles encouragent le réinvestissement communautaire plus que ne l'exige la législation.

12. Rentabilité

Un rapport du Board of Governors of the Federal Reserve System sur la *performance and profitability* des prêts induits par le CRA, publié en juillet 2000 dans le cadre du Gramm-Leach-Bliley Act, a montré que le taux de remboursement de ces prêts ainsi que leur rentabilité pour les établissements de crédit étaient élevés, ce qui contredit l'une des principales critiques de la communauté financière américaine à l'encontre de la loi.

Titre 3 – Nos entretiens

Chapitre 1^{er} – Nadine Fraselle (Directrice de l'Observatoire du Crédit et de l'Endettement⁷⁷)

Quelles sont les caractéristiques les plus importantes du crédit à la consommation en Belgique ?

Le crédit à la consommation n'a plus rien de commun avec ce qu'il était il y a vingt ans ou il y a même 10 ans. Il a fortement évolué et cette évolution présente plusieurs caractéristiques.

Il y a tout d'abord l'élargissement des publics cibles. Le crédit à la consommation, surtout dans le chef des organismes spécialisés dans ce type de crédit, se tourne vers les ménages à revenus modestes avec le développement très important des ouvertures de crédit, donc de l'utilisation presque généralisée du découvert bancaire et d'ouvertures de crédit à proprement parler pour des montants plus importants qui sont de l'ordre de 5.000 € pour les ménages les plus modestes. L'utilisation de ces ouvertures de crédit se fait un peu comme sursalaire, comme compensation à un manque de revenus, pour acquérir des biens de consommation courante. Le plus souvent, ce sont des ouvertures de crédit à durée indéterminée. Ce qui est paradoxal car ce sont des ouvertures qui normalement devraient plutôt compenser des besoins de trésorerie limités dans le temps. En général, ces ouvertures de crédit à durée indéterminée sont assorties d'une carte dont l'utilisation se fait en grandes surfaces. Ces cartes permettent en définitive de consommer couramment à crédit. L'ouverture de crédit devient presque un produit unique. On assiste donc, à l'heure de l'ouverture du marché et de la concurrence accrue, à une diminution du choix qui a pour conséquence que, pour le crédit de 5.000 €, on ne propose plus que l'ouverture de crédit qui est jugé plus rentable par les prêteurs.

Un deuxième élément caractéristique est l'évolution du surendettement. On voit en effet dans les statistiques de la Banque nationale que, parallèlement au développement des ouvertures de crédit, les défaillances sur ces crédits ont très fortement augmentées. Mais on observe également une évolution importante des dettes qui ne sont pas des dettes de crédit : dans la mesure où la propension à rembourser le crédit devient de plus en plus forte, la défaillance devient externe au secteur et elle se répercute sur les charges incompressibles des ménages que sont le loyer, les soins de santé, etc. On n'a pas vraiment fait la démonstration qu'il y a là une sorte de compensation mais c'est une hypothèse très probable. En effet, le secteur du crédit s'est fortement organisé. Soit leurs propres services contentieux sont très efficaces et ils se mettent à l'abri d'une certaine défaillance. Les arbitrages qui se font entre le remboursement des dettes de crédit et le financement des charges incompressibles semblent en effet profiter à l'heure actuelle au crédit. Soit

⁷⁷ www.observatoire-credit.be.

ils utilisent les lois sur la médiation de dette et le règlement collectif de dette qui ont apporté des solutions permettant de compenser les défaillances et d'instaurer des processus de remboursement des dettes. La conséquence est que globalement le remboursement de la dette de crédit a lieu au détriment des charges de la vie quotidienne. Comme ce sont des ménages à revenus modestes, si on réussit à régler le problème du surendettement, ce qui n'est pas négligeable, la gestion des dettes de la vie quotidienne est par contre plus difficile : les coupures d'électricité augmentent, les dettes de soins de santé augmentent, les dettes de logement, surtout dans le logement social, augmentent très fort. Quand on est un ménage à revenus modestes, c'est-à-dire, toutes ressources confondues, à peu près 1.250 € par mois – c'est la moyenne des ressources des ménages qui fréquentent les services de médiation de dettes – et que l'on a par ailleurs en moyenne trois contrats de crédit à la consommation, ça coince !

Une troisième caractéristique est que la solvabilité n'est plus un élément déterminant de l'octroi du crédit parce que celui-ci se raisonne et son rendement s'apprécie dans une logique d'offre de masse et plus dans une logique d'offre individuelle. Ce qui fait que des publics comme des publics d'étudiants, qui ont un pouvoir d'achat sans être solvables, sont fortement sollicités. Le législateur, en terme de régulation, essaie de revenir à l'appréciation de cette solvabilité au niveau individuel et je crois que la Centrale positive des crédits est un élément essentiel à cet égard, qui va renforcer la responsabilisation des prêteurs et ramener la responsabilité sur un plan de relation individualisée entre un prêteur et un candidat emprunteur. Mais, au niveau de la dynamique de marché, ce n'est pas du tout ça ; l'appréciation se fait selon une logique de masse, surtout quand il s'agit de spécialistes de crédit à la consommation. En Belgique, on n'a pas de plafond de crédit, ni de norme qui serait établie en fonction du profil de l'emprunteur, comme cela existe en Suisse où par exemple dans certains cantons la charge de remboursement en crédits ne peut dépasser la partie de revenus saisissables ou bien encore le montant emprunté ne peut être supérieur à trois fois les rémunérations brutes au sein du ménage. Chez nous, la norme utilisée par les prêteurs est établie en fonction de leur rentabilité escomptée, ce qui veut dire qu'un même candidat emprunteur peut se voir refuser un crédit auprès d'un organisme et se voir octroyer le même crédit auprès d'un autre. Pour bien comprendre le marché du crédit, il faut donc bien étudier l'offre et pas tellement la demande, car la solvabilité n'est plus tellement déterminante. Peut-être en va-t-il autrement de la stabilité : ceux qui ont de très faibles revenus mais sont stables, les petits fonctionnaires ou les chômeurs par exemple, sont un public cible intéressant. Leur pouvoir d'achat existe, il est certain et régulier. A l'inverse, ceux qui sont instables sur le plan du domicile ou de la vie familiale sont beaucoup moins ciblés même s'ils ont des revenus plus confortables.

Quelle est la raison de cette évolution du crédit ?

Je pense qu'on a instrumentalisé les moyens pour recourir au crédit. L'utilisation de la carte dans les lieux de distribution est certainement un moyen technique qui permet de généraliser le crédit à la consommation et d'en faire un produit de masse.



Jusqu'il y a dix ans, le phénomène n'était pas aussi patent, le crédit à la consommation n'apparaissait pas vraiment comme un produit de masse. Il y a eu un glissement d'un public cible vers un autre dans le chef des prêteurs avec une innovation sur le plan des produits. On peut imaginer d'autres évolutions de ce type : en faisant une projection à cinq ans, on peut par exemple s'attendre à une croissance de l'offre de crédit sur internet pour tout type de population et quelle que soit sa solvabilité.

Le crédit, dans la mesure où il permet l'accès à une certaine forme de liquidité, n'est-il pas un élément d'inclusion sociale pour des populations défavorisées ?

D'abord le crédit n'est pas en soi un élément vital pour vivre en citoyen équilibré ou s'intégrer socialement, au contraire de l'énergie, l'eau, les soins de santé ou des services bancaires. On peut vivre bien intégré sans crédit.

Ensuite, le crédit n'est pas, par essence, un instrument de lutte contre la pauvreté. Il ne permet pas de compenser des manques structurels de revenus et au contraire accroît les charges du ménage, mettant en péril l'équilibre entre les revenus et les dépenses. Loin de les résoudre, le crédit risque ainsi d'accroître les problèmes de pauvreté.

Il n'en reste pas moins que les ménages à revenus modestes ont des besoins essentiels de crédit et ils en ont plus que les autres parce qu'ils ne peuvent pas financer des achats indispensables pour vivre et s'intégrer socialement. Si le crédit à la consommation pose problème et s'il y a des effets pervers au marché, il ne faut pas pour autant arrêter le processus du crédit. Il faut arrêter ces effets pervers mais en même temps rencontrer le problème initial, qui est comment satisfaire les besoins de crédit des ménages modestes.

La réflexion doit donc porter sur des crédits adaptés qui n'existent pas à l'heure actuelle sur le marché, sauf à titre pilote comme veut le développer le ministre Detienne⁷⁸.

A partir de quand un besoin de crédit à la consommation est-il essentiel ?

C'est une question très délicate.

L'approche par les besoins, qui conduirait à établir des listes de ceux-ci, n'est certainement pas bonne parce qu'il n'y a pas d'objectivation possible des besoins. Ils sont infinis dans une société comme la nôtre. Il y a tout le domaine des biens mais aussi celui des services. Par exemple le fait d'obtenir un permis de conduire, de financer une hospitalisation, de financer un divorce. Vous avez des situations qui sont vraiment très diverses et qui pourraient légitimement donner lieu à du crédit adapté. Il ne faut certainement pas objectiver les besoins et il faut plutôt prendre en compte les situations sociales particulières avec des critères d'intervention.

⁷⁸ Ministre wallon des affaires sociales.

Le caractère essentiel – ou non - du crédit dépend donc de la situation sociale du demandeur ?

Exactement. Et l'évaluation de celle-ci, selon des nouvelles méthodes à déterminer, doit être faite par des services sociaux et non par un *scoring* comme nous le connaissons aujourd'hui. Une évaluation au cas par cas offre la possibilité de tenir compte de situations particulières. Il faut donc éviter de laisser le crédit à la consommation dépendre du seul marché et de méthodes d'évaluation inadaptées. Il convient au contraire d'établir un partenariat entre les dispensateurs de crédit et les services sociaux et ainsi refuser un cloisonnement entre le marché et le social.

Je considère donc qu'il n'existe pas de droit au crédit, qui dépende de la demande, compte tenu du fait qu'il est impossible de dire que tel besoin ouvre le droit à un crédit et pas tel autre. En revanche, je milite pour un droit au crédit adapté, qui permette à chacun de voir sa demande examinée par des services sociaux, à l'aune de sa situation sociale particulière.

La mise en œuvre de ce crédit adapté entraîne-t-il un coût supplémentaire ?

Les dispensateurs de crédit considèrent, à tort ou à raison, que les crédits refusés selon leurs méthodes de *scoring* ne sont pas rentables. Il est donc évident qu'ils ne financeront pas ces crédits sans contrepartie.

Par ailleurs, le travail social, examen de la demande et suivi du remboursement, a évidemment un coût. Celui-ci est toutefois réduit par le fait que ce travail social a pour effet de diminuer sensiblement le taux de défaillance comme cela est démontré notamment en crédit hypothécaire.

Enfin, certaines situations sociales justifient que des taux d'intérêts préférentiels soient octroyés.

Donc, au total, le crédit adapté comporte effectivement un surcoût.

Comment le financer ?

Nous avons l'exemple du Fonds de traitement du surendettement qui intervient en aval de la défaillance de remboursement. On pourrait imaginer que ce fonds, ou un autre, intervienne en amont, c'est-à-dire pendant les périodes de traitement d'une demande de crédit et de remboursement. Il aurait ainsi une fonction préventive tout à fait essentielle.

Le Fonds de traitement du surendettement est financé par l'ensemble des dispensateurs de crédit au prorata de leur volume respectif d'impayés. On pourrait imaginer que la gestion du crédit adapté soit partiellement financée selon la même formule, qui induit une logique de responsabilité sociale des opérateurs, puisqu'elle pénalise ceux qui accordent des crédits à mauvais escient, et partiellement au prorata des bénéfices dégagés par chaque dispensateur de crédit ou des dépôts qui



leurs sont consentis – logique de solidarité par rapport à la résolution du problème de l'accès à un crédit adapté pour les ménages à revenus modestes.

Préconisez-vous d'autres mesures pour favoriser l'accès au crédit tout en évitant l'écueil du surendettement ?

Il est justifié de demander aux dispensateurs de crédit de motiver leur décision lorsqu'ils refusent une demande de crédit à la consommation. Afin que le demandeur malheureux sache précisément la raison de ce refus, qui peut résulter de facteurs intrinsèques à la demande de crédit (revenus insuffisants, absence de garantie, ...) mais aussi externes (comme la politique commerciale du dispensateur de crédit qui cible tel ou tel type de clientèle).

De manière générale, êtes-vous favorable à la définition d'un ensemble de règles qui, à la manière du CRA aux Etats-Unis, s'imposeraient aux banques en vue d'endiguer l'exclusion bancaire et financière ?

Oui, mais en y apportant des nuances.

La première est qu'un tel ensemble de règles, tout au moins en ce qui concerne le crédit, ne doit pas s'imposer aux seules banques mais, de manière générale, à l'ensemble des dispensateurs de crédit, parmi lesquels ce ne sont précisément pas les banques qui mènent les politiques commerciales les plus dévastatrices dans le domaine du crédit à la consommation.

La seconde est que la logique des zones défavorisées induite dans le CRA ne me paraît pas adaptée à la Belgique. Pour des raisons de grandeur de territoire évidentes – les opérateurs financiers oeuvrent pour la plupart sur l'ensemble du pays - mais également pour un autre motif qui est celui de l'égalité fondamentale de traitement entre les personnes défavorisées quelle que soit la zone dans laquelle elles vivent. La logique à suivre ne me paraît pas donc être une logique de zone mais davantage une logique liée à l'individu.

L'idée des benchmarks sociaux me paraît aussi devoir être adaptée. Obliger les opérateurs à fournir des données relatives à leur politique sociale, contrôler et apprécier celles-ci et publier les résultats se justifie moins dans un souci de transparence censée corriger le marché dans une logique de compétitivité – vue très libérale et américaine des choses - que dans un souci de solidarité qui permet par exemple, au nom de la responsabilité sociale des entreprises, de mettre en oeuvre des mécanismes de compensation financière en faveur des opérateurs dont la politique sociale est la meilleure et à charge de ceux dont les résultats sont les moins bons – vue davantage européenne des choses.

Chapitre 2 – Dirk Coeckelbergh (Vice-président du Réseau flamand pour l'éthique des affaires)

Existe-t-il actuellement des problèmes d'accès au crédit en Belgique ?

Il y a au moins deux catégories de personnes qui, pour l'instant, connaissent des problèmes pour obtenir du crédit : les personnes isolées, souvent des femmes, avec enfants à charge et les étrangers qui n'ont pas de revenus professionnels. Il est évidemment interdit de prendre la nationalité en considération pour l'octroi de crédits mais la pratique démontre qu'on en tient effectivement compte. La nationalité étrangère influence la perception subjective que le banquier peut avoir de la demande de crédit qu'il examine et il se montre beaucoup plus prudent : l'universalité et l'ouverture à d'autres cultures s'arrêtent au moment où il faut faire confiance ou donner de l'argent ! C'est la même chose pour les femmes : aucune banque n'a une politique explicite de discrimination à l'égard des femmes seules avec enfants mais l'expérience montre quand même que l'accès au crédit leur est plus difficile.

Par ailleurs, la disparition des missions officielles en crédit de logement assumées auparavant par les ex-institutions publiques de crédit, comme le Crédit communal ou la CGER, a également laissé des traces sur le marché.

Des problèmes d'accès au crédit résultent enfin des nouvelles normes de rentabilité sur fonds propres imposées d'une part par le législateur et d'autre part par l'actionnariat. Avant, on faisait appel à des groupes privés pour investir dans le secteur bancaire, maintenant on se tourne vers la bourse dans la majorité des grandes banques européennes. Il est clair que plus on fait appel à la bourse, plus les produits peu rentables sont sous pression. Parmi ceux-ci, les crédits à la consommation, les crédits hypothécaires, les comptes courants et les assurances courantes (incendie, auto, ...). Le monde bancaire est dès lors moins attiré par des clients qui sont exclusivement demandeurs de produits de cette nature et qui ne peuvent pas leur apporter d'autres revenus sur des produits voisins comme les produits d'investissement, bancaires et d'assurance, les carnets d'épargne et de dépôt.

Les pouvoirs publics ont également une responsabilité en imposant des règles de protection du consommateur qui ont pour effet que les banques éprouvent des difficultés à rentabiliser certains produits. Par exemple, en ce qui concerne le prêt hypothécaire, la Belgique est un des seuls pays au monde où le client a la faculté de demander le remboursement anticipé, ce qu'il ne manquera pas de faire si les taux d'intérêts baissent. Les banques sont nécessairement moins intéressées par des produits qui leur sont défavorables en cas de baisse des taux.

Des problèmes d'accès au crédit existent donc manifestement, même si leur ampleur est inconnue car il n'existe aucune statistique en la matière.



Existe-t-il des moyens pour faire face à ces problèmes ?

Dans d'autres pays, on prévoit des règles qui imposent la publication d'informations qui permettent de vérifier si la banque traite avec un échantillon représentatif de la population et si elle n'attire pas exclusivement des riches. C'est le cas aux Etats-Unis mais il y a aussi des banques en Angleterre qui publient spontanément de tels rapports. Cela permet de vérifier si la banque sert la communauté ou ses propres besoins. Il n'y a pas d'étude sur la question, mais je ne pense pas que cela ait affecté la rentabilité de ces banques car, si vous décidez de remplir certaines missions, vous pouvez trouver des moyens pour réduire les frais habituellement exposés dans le secteur bancaire comme par exemple réduire le caractère luxueux des agences bancaires.

Ces règles qui favorisent la transparence sont bonnes mais ne vont jouer que pour les banquiers qui sont soucieux de leur image de marque. Est-ce que cela peut fonctionner en Belgique, est-ce que cela peut modifier la politique de certaines banques ? Je l'ignore. Dans le monde bancaire, comme dans d'autres mondes, il faut peut être insuffler des idées sociales mais surtout montrer comment combiner rentabilité et service à certains types de population. A cet égard, il faut bien constater qu'il n'existe pas beaucoup de mesures en faveur de ceux qui veulent prendre des risques additionnels en faveur des populations défavorisées. Il faut peut être mettre en place une politique publique à cet égard, prévoir des mesures d'accompagnement qui facilitent les choses, comme un fonds de garantie pour des logements sociaux par exemple.

Les banques n'ont-elles pas une obligation à cet égard, au titre de la responsabilité sociale des entreprises ?

Je ne sais pas si ce principe non-économique de la responsabilité sociale des entreprises permet de redistribuer de la richesse ou si, au contraire, il ne la détruit pas. Si vous imposez des normes sociales aux banques, en contrepartie de leur monopole, les clients aisés vont payer pour les défavorisés. Par ailleurs, en mettant des charges sociales supplémentaires sur les banques, on va rendre, dans une mesure que j'ignore, les investissements moins attractifs dans ce secteur. Est-ce qu'il existe une raison pour imposer au secteur bancaire des charges sociales que l'on n'impose pas à d'autres secteurs qui offrent des services ou des produits aussi ou davantage importants pour les citoyens, par exemple celui de la distribution ? C'est un choix politique.

D'autre part, il faut que la charge des clients moins rentables soit répartie entre les diverses institutions bancaires pour que chacune prenne sa part. Mais il y a déjà aujourd'hui des banques qui refusent par exemple de faire des crédits parce que ça ne rapporte pas assez d'argent. Il n'est pas exclu que d'autres banques décident de se retirer du marché. Obliger toutes les banques à servir ces clients n'est pas une solution, il faut laisser le choix à certains banquiers d'avoir une politique active en la matière, avec l'encadrement qui convient pour que cette politique puisse se réaliser. La seule solution est donc de prévoir un système de compensation dans le secteur



tout en laissant à chacun la liberté de prendre ou non le risque. Cette compensation pourrait se faire sur la marge d'intérêts et également sur le risque qui est le facteur le plus important.

Il faut également que les pouvoirs publics prennent des mesures d'encouragement en faveur des banques qui ont une action sociale plus prononcée. Par exemple, ils pourraient prendre en considération les critères sociétaux pour influencer les flux d'argent et n'investir les deniers publics que dans les banques les plus éthiques. Si les pouvoirs publics demandent au secteur bancaire de devenir plus social, il leur appartient, qu'il s'agisse par exemple de l'Etat, des communes ou des fonds de pension qui sont directement ou indirectement approvisionnés par les pouvoirs publics, d'investir leur argent dans les entreprises où l'éthique est plus présente qu'ailleurs. Il s'agirait d'un formidable incitant. La même chose vaut pour les investissements de la population : actuellement environ 70.000 personnes ont investi dans des fonds éthiques. Et là on parle le langage de l'entrepreneur car on lui dit : vous êtes libre de choisir, mais vous en subirez les conséquences.

Il y a d'autres solutions, comme l'installation d'institutions publiques de crédit à vocation sociale, tel que cela existait dans le passé avec le Crédit communal ou la CGER. Dans ce cas, il ne faut pas vérifier si tout le secteur financier contribue à l'effort social, il ne faut pas installer de mesure de contrôle ou d'intervention.

Les pouvoirs publics pourraient aussi créer des fonds de garantie auxquels les banques peuvent faire appel dans certaines conditions.

Les institutions dispensatrices de crédit sont-elles suffisamment outillées pour répondre aux demandes des populations défavorisées ?

D'une part les banques n'ont pas aujourd'hui le personnel qualifié pour évaluer sérieusement ce type de clients et pour les suivre et les guider. En économie sociale, c'est très clair, la majorité des banques ne connaît pas le monde de l'économie sociale. D'autre part, les exigences actuelles de rendement sur fonds propres ne laissent pas beaucoup de place à des très petits circuits : les procédures sont très standardisées et tout ce qui est un peu différent est très difficile à suivre.

Je plaide dès lors pour l'existence d'acteurs spécialisés pour ces populations. Il y a peut-être toutefois trop d'acteurs spécifiques sur le même segment et il faut oser se poser la question de savoir s'il faut tellement d'institutions diversifiées ou s'il ne vaut pas mieux avoir un ou deux grands acteurs qui couvrent l'ensemble des problèmes d'accès au crédit et qui reçoivent un soutien sérieux des pouvoirs publics. Ces acteurs gagneraient en impact. J'ai parlé d'un fonds de garantie mis en place par les pouvoirs publics, il pourrait venir par exemple en soutien d'un seul ou de deux acteurs.



Si vous avez le choix entre un circuit qui n'est pas tellement intéressé à favoriser une certaine activité et des acteurs très motivés à le faire, mieux vaut que les pouvoirs publics accordent directement un soutien à ces derniers.

Chapitre 3 – Michel Genet (Directeur de Crédal⁷⁹)

Comment se caractérise aujourd'hui le marché du crédit dans la perspective de Crédal ?

Crédal a été le précurseur dans l'octroi de crédit au secteur associatif et de l'économie sociale et solidaire. Il a contribué à intéresser les grandes banques à ce secteur. Mais l'évolution actuelle semble montrer une sorte de retour en arrière dans le sens où les banques auraient plutôt tendance à se désintéresser à nouveau de ce secteur. La contrainte des coûts d'un côté et les exigences de rentabilité financière de l'autre sont telles qu'octroyer des petits crédits de 25.000 € dans un secteur relativement fragile n'intéresse pas ou plus les banques. Nous ne sommes plus beaucoup finalement à intervenir dans le secteur.

Par ailleurs, la demande ne fléchit pas. Chez Crédal, nous sommes à 89 % d'encours crédit alors que nos fonds, actuellement 6 millions d'euros, n'ont jamais été si élevés.

Qu'en est-il du capital-risque ?

Il y a des cas où les banques interviennent mais ils sont rares. Les acteurs auxquels il est fait appel en capital risque solidaire sont, côté wallon, SOWECSOM⁸⁰, pour le secteur marchand, CAROLIDAIR à Charleroi, Filtrans au Luxembourg et Crédal. Ce n'est pas une activité prioritaire de Crédal, car coûteuse et, disons-le, difficile.

Quelle est l'expérience de Crédal en micro-crédit ?

Nous avons voulu baser notre approche sur celle de l'ADIE⁸¹, qui vise la bancarisation des gens qu'elle soutient. L'ADIE fait tout le travail d'étude de dossier et d'accompagnement, dit à la banque qu'elle est d'accord pour accorder un prêt et c'est la banque qui verse l'argent moyennant une garantie de l'ADIE à hauteur de 70 %.

Crédal a rencontré diverses banques belges en leur proposant la même chose mais avec une garantie à hauteur de 100 %. La réponse a été négative pour trois raisons. D'abord, ce type de clientèle ne les intéresse pas. Ensuite, un traitement individualisé est inconcevable et tout doit se faire par programme informatique standardisé ; le coût logistique pour suivre les remboursements faisait manifestement très peur aux banques. Enfin le micro-crédit n'est pas une activité rentable ; les contraintes de retour sur fonds propres sont donc terriblement présentes.

⁷⁹ Coopérative de crédit alternatif et agence-conseil agréée en économie sociale ; Voir <http://www.credal.be>.

⁸⁰ Société Wallonne d'Économie Sociale Marchande, société anonyme d'intérêt public, filiale spécialisée de la Société Régionale d'Investissement de Wallonie (SRIW).

⁸¹ Voir ci-dessus page 48.



Le profil type du bénéficiaire de micro-crédit est celui de l'exclu bancaire, c'est-à-dire, essentiellement, deux profils : ceux qui éprouvent des difficultés comme des problèmes professionnels, une perte d'emploi, un surendettement et les étrangers. Avant d'examiner une demande, on renvoie les gens vers leur banque s'ils en ont une et, si la banque ne veut pas les servir, ils reviennent chez nous. Les motifs de refus exprimés par les banques à l'égard de ce type de demandes sont essentiellement le facteur risque, parce que ces gens n'offrent pas beaucoup de garantie en terme de patrimoine et de parcours personnel, et le coût, parce que ce sont des petits crédits et qu'il n'y a pas beaucoup de services collatéraux à offrir.

Il y a dans le secteur bancaire des tendances lourdes qui rendent l'accès au crédit plus difficile. Il y a peut-être des réalités locales qui sont différentes. Mais il y a aussi l'espoir que des banques adoptent des attitudes plus favorables.

Les banques ont-elles une autre responsabilité que la rentabilité ?

En ce qui concerne les services bancaires de base, il est évident qu'avoir des cartes bancaires, avoir la possibilité de faire des domiciliations, des ordres permanents, ... sont devenus des choses inévitables car on a atteint une masse critique dans l'usage d'instruments comme ceux-là dans notre société. Les banques ont dès lors un rôle à jouer et il faut activer des mécanismes comme le service universel.

En ce qui concerne le crédit, les choses sont plus compliquées. On se trouve dans une activité où il existe une asymétrie totale d'informations entre le porteur de projet et la banque et où cette dernière assume un risque. Le robinet du crédit ne peut donc pas être ouvert en permanence. Il ne peut pas y avoir un droit universel au crédit.

Si les banques refusent un crédit parce qu'il n'est pas assez rentable, cela me pose problème parce que je pense qu'elles ont une responsabilité sociétale pour qu'il y ait des flux financiers, qu'il y ait des fonds disponibles à la mise en place de nouvelles activités dans la société.

Jusqu'où va cette responsabilité ? Selon l'ABB (Association belge des banques), la rentabilité des banques belges est inférieure à la moyenne bancaire européenne et elle est en outre inférieure à d'autres secteurs économiques, ce qui entraîne des difficultés sur le marché des capitaux. C'est une réalité à laquelle il faut être attentif. A part la taxe Tobin, on n'a pas encore trouvé le moyen de convaincre les actionnaires d'être moins gourmands. D'un autre côté, il appartient à la collectivité de dire – et d'en tirer les conclusions - que les banques ont un autre rôle que seulement d'offrir un retour suffisant à leurs actionnaires.

Il est toutefois difficile de faire évoluer les choses par le biais de la régulation bancaire car il faut être attentif à l'inefficacité de certaines mesures, voire à leurs effets pervers. Il faut dès lors trouver des outils qui permettent d'influencer les banques, car l'indignation des clients ne suffit pas.



Qu'est-ce qu'il manque aujourd'hui dans le paysage du micro-crédit pour que les banques interviennent?

Il ne manque rien ! Ce qui est essentiel avec des micro-entrepreneurs, c'est le travail en amont et en aval. Il y a des structures qui existent pour cela, il y a une grande sensibilité des pouvoirs publics à la nécessité d'encadrer des gens pour devenir entrepreneur.

Le travail est donc tout préparé pour les banques. Ce n'est pas comme quelqu'un qui arrive à sa banque en disant « j'ai envie d'ouvrir une pizzeria ». Ici, la banque reçoit le projet de pizzeria, le business plan, les fournisseurs, la localisation, ... et un porteur qui est validé par une structure ad hoc. Il me semble qu'au moins les banques devraient prendre ce projet en considération, même si le comité de crédit tranche ensuite dans le sens qu'il estimera justifié.

On arrive à une situation où il existe énormément de structures d'appui aux entrepreneurs pour permettre aux banques d'assumer un service minimum en terme d'étude de dossiers. Elles n'ont rien à perdre, c'est uniquement une question de rentabilité.

Le secteur bancaire ne doit-il pas assumer des obligations en contrepartie du monopole dont il jouit en matière d'appel à l'épargne ?

Si on considère qu'il y a une dimension sociale à la banque, la réponse est positive. Tout en tenant compte de cette autre responsabilité des banques, celle qu'elles assument à l'égard des déposants et qui est incontournable.

Il faut qu'on arrive à une forme de service universel ou qu'on crée une institution publique ou une banque alternative.

Par contre, je n'ai aucune idée sur l'impact de mesures de transparence qui seraient imposées aux banques à l'image de ce que prévoit le CRA. Cela n'aura à mon sens d'impact que si culturellement c'est supporté par un mouvement fort. Des incitants publics me semblent a priori plus efficaces.

Une collaboration tripartite pouvoirs publics / banques / organismes sociaux est-elle envisageable ?

C'est tout l'enjeu d'OSIRIS⁸² pour le crédit à la consommation. Je rêve de ce partenariat public/privé où les pouvoirs publics prendraient en charge une série de coûts et auraient un contrat de gestion sur une base structurelle et non pas annuelle avec un opérateur comme Crédal, en lui fixant des objectifs à atteindre. Des amendes seraient dues ou des subsides non versés si ces objectifs n'étaient pas atteints, mais les frais de fonctionnement seraient pris en charge. Les banques

⁸² Il s'agit d'une nouvelle structure destinée à gérer une expérience pilote inspirée de la proposition de crédit social formulée par l'Observatoire du Crédit et de l'Endettement ; voir supra page 31 et s.

seraient également partenaires pour apporter les fonds moyennant une garantie qui leur serait fournie.

Si on arrive un jour à développer une telle culture en Belgique, on aura beaucoup avancé. Ca signifie une réduction de coût pour chaque partenaire : les banques ne sont pas trop exposées mais assument néanmoins une part du risque, les pouvoirs publics obtiennent un résultat social à moindre coût et les partenaires associatifs doivent rendre des comptes et donc viser un certain résultat.



Chapitre 4 – Christophe Guéné (Directeur de SoFi⁸³)

Comment se caractérise l'évolution du marché bancaire au niveau européen ?

Traditionnellement, le marché bancaire européen comportait deux parties : d'une part, les banques commerciales et d'autre part les caisses d'épargne, les banques coopératives et autres banques de développement, qui avaient un engagement plus spécifique. Cette bipolarisation était le résultat de l'histoire. La régulation bancaire la prenait en considération : il y avait des modes de régulation et de contrôle différents d'un côté et de l'autre.

A partir des années '70, les caisses d'épargne et les banques coopératives sont devenues extrêmement riches avec l'épargne populaire qui tout-à-coup s'est décuplée. C'est à ce moment que ces structures sont passées d'équipes dirigeantes souvent volontaires, dans le pur esprit de la coopérative, à des équipes de professionnels qu'on a d'ailleurs souvent formés à la manière des banques commerciales. Ces banques ont développé de nouveaux services destinés à leur clientèle qui devenait également plus riche. Les marchés entre banques commerciales et banques de développement ont commencé à se mélanger complètement à tel point qu'on ne voit plus tellement la différence entre elles sur un certain nombre de marchés.

A partir des années '80, des principes qui faisaient la spécificité des banques de développement ont été dilués. Ainsi, auparavant il fallait être coopérateur, il ne faut plus l'être que symboliquement aujourd'hui, on le devient automatiquement avec un euro symbolique en faisant un emprunt par exemple.

Au début des années '80 également, a eu lieu l'intégration ou la libéralisation du marché bancaire. Les deux directives bancaires⁸⁴ ont enlevé autant que possible les différences entre les banques commerciales et les banques de développement. Toutes les particularités qu'avaient ces dernières, comme des facilités fiscales, des garanties publiques, ... qui les aidaient à remplir leurs fonctions de développement local, ont en grande partie disparu ou sont en train de disparaître. Une série de banques avaient droit à une exemption dans la première directive bancaire, surtout des organismes publics mais aussi les coopératives d'épargne irlandaises et britanniques (*credit unions*). La liste nominative de ces banques s'est réduite au fil du temps par la disparition de celles-ci. L'objectif de la DG marché qui est en charge de cette directive est vraiment, à terme, de faire disparaître cette liste afin qu'il n'y ait plus de différence entre les banques à l'échelle européenne, ce qui serait considéré comme une distorsion de concurrence. Au sein des caisses d'épargne, cette politique donne du poids à celles, généralement de grande taille, qui sont les plus importantes et qui ont envie de rentrer dans la concurrence avec les banques

⁸³ Consultant en matière de *social banking*.

⁸⁴ Voir ci-dessus pages 36 et 37.

commerciales et de grandir, au détriment des petites caisses d'épargne qui veulent rester locales et engagées.

Quelle influence cette évolution a-t-elle eu sur le crédit ?

Si on regarde la situation des petites banques locales sur 20 ou 30 ans, on peut dire que les services à l'attention des particuliers et des entreprises se sont vraiment améliorés : il y a une plus grande diversité de produits, mieux adaptés, les banques se sont professionnalisées. C'est vrai aussi pour les banques en général car, à mesure que la clientèle traditionnelle des banques de développement est devenue plus riche, elle a intéressé les banques commerciales : on constate que partout où les banques de développement sont fortes, les banques commerciales ont tendance à s'investir aussi dans ce type de clientèle.

Néanmoins, en Angleterre depuis 15 ans et dans le reste de l'Europe depuis 1995, on observe que toutes les banques se copient entre elles. Elles standardisent de plus en plus leurs produits et visent toujours davantage des segments bien définis de clientèle. Le portefeuille des banques de développement, qui jusqu'alors était complètement mutualisé – les risques et les rendements différents étaient égalisés ou mutualisés entre eux – a été découpé en segments de marché et, dans les meilleurs cas, on arrive à développer des produits très spécialisés. Les segments identifiés comme inaccessibles par des produits rentables sont délaissés.

Cette segmentation a pour effet que ce ne sont plus des services bancaires qui sont fournis au cas par cas mais que ce sont dorénavant des produits qu'on vend. Les banques sont devenues des agences de vente plutôt que des agences de services. C'est pour cela que l'on voit de plus en plus dans les agences une ou deux personnes derrière les guichets et une vingtaine derrière qui ne se servent pas des clients en agence mais qui les contactent par courrier ou téléphone pour leur vendre les produits qu'ils ont à vendre. C'est beaucoup plus du clef sur porte, des produits standards très peu discutables.

Les petites entreprises qui ont des difficultés de liquidité et qui vont vers leur agent bancaire local constatent très vite que celui-ci ne peut pas sortir de sa gamme de produits et qu'en outre il a de moins en moins de pouvoir décisionnel. Jusque récemment, un banquier local pouvait en général décider de tous les crédits jusqu'à 200.000 €. Ce plafond baisse de plus en plus et actuellement, dans certaines banques, il n'y a plus de possibilité de décider à l'échelle locale. La connaissance qu'avait le banquier local de sa clientèle et qui pouvait éventuellement jouer en faveur de celle-ci se perd complètement. Pour les petits commerçants et les toutes petites entreprises, mais il semble que ce constat vaille également pour les petites et moyennes entreprises, on regarde de moins en moins ce que l'entreprise vaut intrinsèquement en terme de potentiel de marché et on regarde de plus en plus ce qu'elle a acquis. L'approche en terme de crédit devient dès lors toujours davantage conservatrice.



Les segments marginaux, probablement autour de 10 à 15 % de la clientèle, se retrouvent sur le carreau auprès des banques commerciales. De nouveaux opérateurs arrivent sur le marché, qui pourraient servir également cette clientèle de manière rentable, sans que ce ne soit toutefois garanti car ils sont eux-mêmes soumis à des objectifs de *return on equity* (ROE). Mais, actuellement, une minorité, bien handicapée, a plus de difficulté à accéder à du crédit ou à des produits financiers. C'est le cas notamment des secteurs de services, y compris dans des domaines comme l'informatique, qui ont un capital en devenir ou immatériel et pas un capital acquis. A cela s'ajoutent des segments géographiques : en Angleterre comme aux Etats-Unis, des zones entières sont délaissées en terme de crédit tout simplement parce que les banques y ont fermé leurs agences, l'Ecosse est très mal servie en crédit. En réaction, dans les zones industrielles délaissées d'Angleterre, qui n'arrivent pas à redémarrer, se développent les Credit Unions⁸⁵ en grande quantité.

Un indicateur illustre par ailleurs la baisse de qualité de l'offre de crédit en Angleterre et aux Etats-Unis, c'est l'augmentation des crédits de caisse, c'est-à-dire des crédits les plus chers et les moins bien formatés pour un besoin spécifique : sur l'ensemble de l'Europe continentale, ceux-ci représentent moins de 30 % de tous les crédits qu'utilise une petite entreprise contre 67 % en Angleterre (85 % il y a trois ou quatre ans).

Qu'en est-il du crédit à la consommation ?

L'évolution est similaire. La connaissance de la personne qui sollicite le crédit est de moins en moins prise en considération, on assiste à une standardisation à grande échelle. Les crédits à finalités spécifiques sont de plus en plus remplacés par du crédit de caisse, qui peut porter sur des montants très élevés et qui est très cher.

Ce que j'ai constaté, mais cela demanderait à être confirmé par une étude statistique, c'est que, là où il y a un plafond sur les taux d'intérêt, comme en Belgique, les banques jouent sur la quantité et dès lors on obtient beaucoup plus facilement des montants élevés de crédit qu'auparavant. Ce paradoxe tient au fait que le marché du crédit devient un marché de vente où l'on a affaire à des produits bien standardisés, statistiquement identifiés. On assiste donc à la fois à un rationnement du crédit vis-à-vis de certaines personnes et d'un autre côté à une vente forcée de produits standardisés à qui veut. Le défaut de remboursement est pris en compte dans les statistiques et, en outre, dans des marchés suffisamment spécialisés comme en Angleterre, on vend les crédits litigieux à des entreprises de recouvrement qui font du harcèlement téléphonique pour encore récupérer une partie.

Quelle est l'évolution prévisible du marché bancaire ?

Les choses ne vont pas s'améliorer car la pression sur les banques augmente via les exigences de retour sur fonds propres. Ce qui est important, c'est moins le ROE

⁸⁵ Voir ci-dessus pages 11 et s.

réalisé, qui est une question de performance, que les *objectifs* de ROE, que la banque se fixe et qui détermine toute sa politique.

Les banques coopératives et les caisses d'épargne opéraient traditionnellement avec un ROE en dessous de 10 %, ce qui permettait d'avoir suffisamment de marge. En Belgique, on a perdu toutes les banques qui fonctionnaient à ce niveau de rentabilité. Actuellement la moyenne qui s'impose sur tout le continent, pour toutes les banques, commerciales ou non, est quasiment de 15 % et en Angleterre de 25 %. Le risque est grand que, avec les fusions transnationales, ce dernier chiffre s'impose également sur le continent.

Par ailleurs, sur le plan réglementaire, un premier dégât a déjà été fait avec la deuxième directive bancaire qui a instauré un capital minimum de 5 millions d'euros pour pouvoir créer une banque. Il y a donc eu monopolisation du statut – il faut être banque pour pouvoir collecter de l'épargne – et en outre ce statut est rendu beaucoup plus difficile d'accès – il est beaucoup plus difficile pour une communauté locale de créer sa structure si elle se sent négligée par les structures existantes, le moyen de réponse traditionnel n'existe plus. Or, c'est statistiquement démontré, les petites banques financent les petits clients. En coupant toute possibilité de créer de nouvelles petites banques, on coupe en même temps la possibilité de créer des instruments qui financent la petite économie.

L'avenir, c'est Bâle II, la troisième directive bancaire. A priori, Bâle était prévu pour les banques qui opèrent à l'échelle internationale, mais l'Union européenne a repris les règles de Bâle pour en faire une loi générale pour toutes les banques, qu'elles soient internationales ou locales. Bâle II va encore augmenter la tension sur la manière de remplir ses objectifs de ROE puisque, si les petites entreprises sont répertoriées comme plus à risque et si dès lors les crédits qui leur sont octroyés doivent être réglementairement couverts par plus de capital, elles deviendront automatiquement des clients de moindre rentabilité. D'autre part, la liste des garanties acceptées sera encore davantage limitée. On est très loin de ce qui était accepté par les banques de proximité, par exemple la notoriété.

Quelles sont les solutions pour tenter de remédier aux carences constatées ?

Diverses directions sont imaginables.

L'orientation prise par la plupart des Etats, c'est la création de structures publiques spécialisées qui visent à intervenir sur le petit crédit délaissé par les banques, comme le Fonds de Participation en Belgique. C'est un petit outil comparé à ceux, beaucoup plus importants, qui existent en Allemagne ou en Finlande par exemple. La plupart du temps, ce sont des instruments bien pensés mais qui, dans les faits, ont tendance à servir une clientèle qui n'est pas la clientèle la plus délaissée par le secteur bancaire classique. Ces instruments sont valorisants politiquement puisqu'ils offrent une grande visibilité des créations d'emploi réalisées grâce à l'argent public.



Une autre réponse publique est de créer des incitants en faveur des banques afin qu'elles accordent quand même du crédit à la clientèle plus difficile, soit-disant non rentable – alors que dans la plupart des cas cette clientèle n'est pas non rentable mais insuffisamment rentable aux yeux des banques. Il y aurait moyen de développer une assez grande inventivité, par exemple des fonds de garantie ou des facilités fiscales assez intelligents, et c'est sûrement une réponse à approfondir. Néanmoins, ces incitants sont d'une efficacité décroissante à mesure que les objectifs de ROE augmentent. Il en résulte que, par exemple, certains fonds de garantie ne sont plus utilisés du tout.

Toute autre solution, peu envisagée jusqu'à présent mais qui, à mon avis, serait vraiment efficace, c'est d'autoriser à nouveau la création de petites structures de crédit : de nouvelles caisses coopératives, mutuelles, ... Trois pays vont dans ce sens : l'Angleterre, la Grèce et la Suède. L'Angleterre profite de son exemption à la première directive bancaire en sorte qu'elle peut autoriser des *credit unions* sans capital minimum. La Grèce et la Suède profitent de cette possibilité que les Etats membres de l'Union européenne ont en vertu de la deuxième directive bancaire de fixer un seuil inférieur à 5 millions d'euros de capital pour la création d'une structure bancaire ; le seuil qu'ils fixent est de 1 million d'euros. C'est pour moi la solution la plus efficace, qu'il est urgent de mettre en place. Ces petites structures de crédit qui fonctionnent avec un capital qui couvre le crédit à 100 %, sans effet de levier, sont les plus sûres qui existent à cet égard. Il n'y a aucune raison de sécurité qui justifie un seuil minimum de capital. En outre, il est contraire à l'esprit des principes de libre accès au marché. Il induit enfin un effet pervers dans les banques de développement qui, pour réunir le capital de 5 millions d'euros, doivent pendant 5 ou 10 ans privilégier le rendement au détriment de leur objectif initial de développement.

Quatrième solution. Dans le cadre du marché bancaire unique qui se met en place, au fur et à mesure que vont se développer des indicateurs, on va se rappeler les raisons pour lesquelles précédemment existaient deux marchés. La première étape consiste donc à créer des indicateurs, la seconde à inventer un instrumentaire pour forcer, de manière réglementaire et/ou incitative, toutes les banques à faire du crédit local. Les incitants devraient fonctionner par un système interne au secteur, par exemple un mécanisme de compensation, car ainsi il s'autorégule, ce qui est important. Ce type d'instrumentaire est basé sur l'exemple du CRA aux Etats-Unis. Je pense que l'instrumentaire doit être une combinaison de mesures incitatives, qui fonctionnent à partir du système lui-même, comme un fonds de compensation, et réglementaires, qui défendent le principe d'universalité et imposent des mesures comme une contribution à un fonds de compensation.

Au nom de quoi imposer de telles mesures aux banques ?

Il y a un premier principe qui est celui de la non-discrimination, appliqué aux Etats-Unis : à revenu égal, à conditions économiques égales, on ne rejette pas les immigrés, les femmes, les jeunes, ...



Il y a également le principe d'universalité qui découle du monopole de collecte de l'épargne dont jouissent les banques. Personne d'autre qu'elles ne peut réinvestir cette épargne dans l'économie nationale. De ce monopole découle l'obligation des banques d'assurer l'accès au crédit, y compris à un niveau très bas de l'économie. Cela n'entraîne pas un droit individuel au crédit, mais au moins un droit collectif : il faut que l'économie locale puisse de manière significative avoir accès à son épargne.

Le CRA est-il transposable tel quel en Europe ?

Ce qui est clairement à reprendre, ce sont les indicateurs. Il faut trouver des indicateurs applicables, pratiques, qui permettent de voir ce que font les banques, voire ensuite de les orienter. De tels indicateurs n'existent pas actuellement.

L'autre aspect, c'est publier les informations relatives à ces indicateurs et éventuellement en faire un *rating*. C'est très important, c'est cela qui a assuré le succès du CRA aux Etats-Unis. Grâce à la pression importante qu'exercent les ONG de développement communautaire. Je ne suis pas sûr qu'on ait en Europe un secteur d'ONG qui soient suffisamment attentives à cette question.

Si la pression n'est pas suffisante, il faut une intervention législative. De toute façon, il faudra être inventif !

Chapitre 5 – Frans de Clerck (Président d'INAISE⁸⁶)

Quel est l'objectif des institutions financières, membres d'INAISE, orientées vers le social et l'environnement ?

L'argent est actuellement un moyen d'individualisation ; ce qu'elles souhaitent, c'est qu'il devienne un moyen qui permette aux gens de se rapprocher. Ce sont des banques ou des institutions de développement privées, qui s'inscrivent dans des mouvements qui ne sont plus dans l'esprit de l'ancienne coopérative où l'on crée quelque chose pour s'aider mutuellement mais qui créent quelque chose pour aider les autres. C'est une nouvelle forme de coopération.

Ce qu'elles veulent faire, c'est agir dans les domaines dans lesquels les grandes banques ne veulent parfois plus intervenir, notamment dans le financement du domaine social, de la culture ou de l'écologie. Mais les choses évoluent. Par exemple, dans le domaine de l'écologie, il y a 20 ans aucune banque ne voulait financer ; actuellement, c'est tout à fait différent, toutes les banques veulent financer dans ce domaine-là. Egalement en ce qui concerne la culture : il y a pas mal de banques qui font des préfinancements de subventions par exemple. Les membres d'INAISE se sont lancés comme pionniers dans ces domaines et les autres banques ont suivi. C'est positif.

Il reste néanmoins une très grande différence quant à l'activité de base des banques traditionnelles et celle des membres d'INAISE. Le but des banques en général est d'avoir une rentabilité sur fonds propres assez substantielle, de 15 à 20 % par an, et dès lors certaines activités ou certaines catégories de clients qui ne permettent pas d'obtenir cette rentabilité sont abandonnées. A l'inverse, les banques alternatives ou de l'économie sociale ont des exigences de rentabilité de 0 à 6 ou 7 %. Ce qui a pour conséquence, en matière de crédit, que les banques traditionnelles s'orientent de plus en plus vers des crédits avec un minimum assez important et/ou des garanties qui couvrent l'entièreté de la somme empruntée. Si ces deux conditions ne sont pas remplies, la banque n'octroie pas de crédit, ce qui est souvent le cas, par exemple, dans le secteur *non profit*. Les financiers alternatifs membres d'INAISE, dans de telles situations, essaient au contraire de rassembler toutes les forces financières autour d'un certain projet, par exemple beaucoup de petites garanties peuvent être demandées à des sympathisants de l'association ou de l'infrastructure demandeuse de crédit. Ce sont des choses qui n'ont jamais été faites par les grandes banques parce que cela demande du travail, n'offre pas assez de rentabilité ou présente trop de risque.

Evidemment, les banques traditionnelles, pour leur image de marque, et peut-être uniquement pour leur image de marque, veulent aussi avoir une image sociale, par exemple être implantées dans leur milieu social. C'est une tradition, les banques sont

⁸⁶ International Association of Investors in the Social Economy ; voir <http://www.inaise.org>.



impliquées localement, aussi longtemps qu'elles restent avec leurs agences locales. Il existe cependant une tendance à fermer pas mal d'agences avec les fusions en sorte que l'on risque d'assister à une diminution de l'intervention des banques au niveau local.

Est-ce que l'offre de crédit est suffisante ?

Quand on regarde le marché européen en général, il y a toujours un financement assez large des PME. Un entrepreneur obtient normalement un crédit si son plan est en ordre, s'il offre des garanties et s'il a les moyens de rembourser. C'est plus difficile en terme de capital à risque : dans ce cas, la réponse de la banque est en général négative.

Cette situation pourrait changer si les nouveaux accords de Bâle ont pour conséquence que les taux d'intérêt pour les crédits aux petites et moyennes entreprises soient plus élevés que ceux pour les grandes entreprises.

Qu'en est-il du micro-crédit ?

Les grandes banques ne font pas de micro-crédit par elles-mêmes mais il y a le système de l'ADIE⁸⁷ en France, à savoir une collaboration avec les grandes banques.

Le micro-crédit est la bonne formule en Europe. J'ai été président de la commission de crédit à la Fondation Roi Baudouin pour le micro-crédit pendant des années. L'expérience montre que les gens sont très isolés, n'ont pas toujours les capacités d'entreprendre et sont dans des situations très difficiles. Le concept même dans le cadre de l'ADIE consiste à encadrer et soutenir celui qui prend l'initiative et la banque traditionnelle reprend le suivi. Dans ces conditions, cela peut avoir du succès.

Les banques traditionnelles n'offrent pas de suivi social, parfois elles se chargent, comme dans le cas de l'ADIE, du suivi financier. Il faut donc un arrangement particulier qui donne la garantie, le soutien et le suivi du projet ainsi que le capital risque. Il y a des membres d'INAISE qui se développent bien dans ce domaine et diverses initiatives sont prises, mais l'échelle reste encore très petite.

Quel est le rapport entre les banques publiques et les financiers alternatifs ?

Actuellement, il n'y a plus de raison de parler d'une banque d'Etat. En Belgique, on a toujours considéré la CGER comme étant la banque d'Etat et donc la banque sociale. Le rendement exigé de la CGER était de 6 %. Partout en Europe, on élimine ce genre de banque en disant que c'est le marché qui doit jouer et l'Etat ne doit pas intervenir. Je crois qu'on a raison : il n'appartient pas à l'Etat d'entreprendre, surtout si le service est procuré par le secteur privé.

⁸⁷ Voir ci-dessus page 48.

C'est dans ce contexte de privatisation que se situe l'initiative des financiers alternatifs qui agissent comme entrepreneurs sur le marché. Ils ont créé leur activité et intéressé des investisseurs institutionnels, par exemple des autorités locales, qui ont pris du capital. Les financiers alternatifs essaient de mobiliser les forces autour d'eux pour pouvoir mener leur activité. Dans leur chef, la liberté d'entreprendre doit se concilier avec le besoin de continuité - on ne constitue pas une banque pour dix ans mais pour plusieurs générations -, la responsabilité sociale qui est à la base du projet, une transparence complète et le fait de créer un lien entre les épargnants et les preneurs de crédit. Ces caractéristiques offrent un support assez solide qui permet aux consommateurs d'opérer un choix pour leur épargne ; ceux-ci s'intéressent de plus en plus à la qualité des produits et le sens de la responsabilité par rapport à l'argent augmente. Côté crédit, les financiers alternatifs financent des initiatives qui ne sont pas financées par les autres banques, mais pas uniquement. Ils acceptent également les toutes bonnes initiatives, même si elles peuvent trouver du crédit ailleurs, en apportant un savoir-faire, un service, qu'on ne retrouve pas nécessairement auprès des banques traditionnelles. Les taux d'intérêts pratiqués sont soit ceux du marché, soit des taux légèrement inférieurs. Mais les avantages essentiels qu'offrent les financiers alternatifs pour les projets sont ailleurs, il s'agit de l'obtention du crédit, l'accompagnement dans le crédit, la disposition des services bancaires.

Quel rôle peuvent ou doivent encore jouer les pouvoirs publics ?

Quand on regarde la période d'après-guerre, que constate-t-on ? L'Etat a créé des banques spécifiques pour les PME, comme le Crédit professionnel, ou des institutions financières spécifiques en terme de crédit à risque, comme la Société nationale d'investissement. Ces mécanismes pour la reconstruction ont bien fonctionné, il s'agit d'impulsions données par l'Etat.

D'après moi, l'Etat ne doit pas jouer la banque parce qu'il y a des liquidités en abondance dans le secteur bancaire, également dans les banques alternatives, mais avoir un rôle incitatif. Il doit faire des choix de certains domaines de qualité de vie qu'il veut promouvoir et mettre à disposition des systèmes tant de garantie que de subventions en intérêt ou d'avantages fiscaux pour stimuler ces domaines. Ce sont des formules classiques, biens connues, dont les effets sont également bien connus. Ce rôle de l'Etat est encore prépondérant à l'avenir si on ne veut pas faire disparaître le social de la société.

L'Etat doit-il également prendre des mesures structurelles en terme de transparence ou de respect de normes minimum dans l'activité bancaire, comme cela se pratique aux Etats-Unis ?

On ne peut pas comparer le système bancaire américain à son homologue européen. Imposer le respect de normes minimum de cette nature à toutes les banques serait assez difficile : on obtiendrait une sorte d'administration des crédits où les banques rassembleraient ce qu'elles ont dans leur portefeuille de crédit pour démontrer à l'Etat qu'elles ont fait le nécessaire. Je n'y crois pas trop.



Ce que les Etats pourraient faire par contre, c'est stimuler les financiers alternatifs pour qu'ils se développent et, en même temps, stimuler la responsabilité sociale de toutes les banques, par exemple en donnant l'exemple dans le domaine des investissements éthiques. On a vu des pouvoirs publics en Belgique prendre des mesures pour l'investissement des fonds de pension avec des critères éthiques.

Dans le même ordre d'idées, l'Etat peut jouer un très grand rôle en exigeant des banques qu'elles soient davantage transparentes, qu'elles fournissent toutes les informations disponibles par exemple sur le plan social et environnemental.

Stimuler, c'est une chose ; imposer en est une autre. On est dans un marché libre. Par ailleurs, les ratios bancaires sont imposés à un niveau international, c'est à Bâle que ça se décide.

Est-il imaginable de prévoir un système de compensation entre les banques en fonction des prestations sociales qu'elles accordent, celles qui, par exemple, prendraient davantage en charge des formes de crédit moins rentables recevant une compensation des autres ?

C'est une idée intéressante. Actuellement toutes les banques deviennent semblables, ce serait une opportunité pour certaines d'entre elles de se manifester un peu plus sur le plan social et y trouver une sorte de marché.

Chapitre 6 – Synthèse des entretiens

A propos de l'évolution du marché bancaire

Traditionnellement, le marché bancaire européen comportait deux parties : d'une part les banques commerciales et d'autre part les banques de développement, qui avaient un engagement plus spécifique, comme les caisses d'épargne, les banques coopératives, ...⁸⁸. Cette situation a sensiblement changé, sous l'effet de plusieurs facteurs :

- A partir des années '70, les marchés entre banques commerciales et banques de développement ont commencé à se mélanger complètement.⁸⁹
- Au début des années '80, les deux directives bancaires ont gommé autant que possible les différences entre les banques commerciales et les banques de développement.⁹⁰

Une autre évolution s'est marquée dans l'actionnariat. Auparavant, on faisait appel à des groupes privés pour investir dans le secteur bancaire, maintenant on se tourne vers la bourse dans la majorité des grandes banques européennes. Cette circonstance induit les conséquences suivantes :

- Certaines activités ou certaines catégories de clients qui ne permettent pas d'atteindre les nouveaux objectifs de rentabilité sont abandonnées.⁹¹
- Cette segmentation a pour effet que ce ne sont plus des services bancaires individualisés qui sont fournis mais des produits standards, très peu négociables.⁹²
- Les fusions entraînent des fermetures d'agences et le risque que les banques interviennent moins au niveau local.⁹³

Deux facteurs sont susceptibles d'influencer l'avenir du monde bancaire :

- Les fusions transnationales qui se profilent et qui risquent d'entraîner une nouvelle augmentation des objectifs de retour sur fonds propres.⁹⁴

⁸⁸ Voir ci-dessus pages 86 et 89.

⁸⁹ Voir ci-dessus page 86.

⁹⁰ Voir ci-dessus pages 86 et 89.

⁹¹ Voir ci-dessus pages 78, 88, 89 et 92.

⁹² Voir ci-dessus page 87.

⁹³ Voir ci-dessus page 93.

⁹⁴ Voir ci-dessus page 89.

- Les projets de nouvelles exigences réglementaires qui pourraient avoir pour effet, d'une part, de rendre moins rentable le crédit aux petites entreprises et, d'autre part, de standardiser et réduire les garanties acceptées pour ce type de crédit.⁹⁵

A propos des répercussions de cette évolution sur le crédit

Selon les personnes que nous avons interrogées, de manière générale, si on regarde la situation sur 20 ou 30 ans, on peut dire que les services à l'attention des particuliers et des entreprises se sont améliorés.⁹⁶ Cette évolution favorable a toutefois été contrariée par trois facteurs :

- Les nouvelles exigences de retour sur fonds propres ont pour conséquence que les banques traditionnelles s'orientent vers des crédits avec un minimum assez important et/ou des garanties qui couvrent l'entièreté de la somme empruntée.⁹⁷
- L'évolution réglementaire, gommant les spécificités des banques de développement, a altéré leur capacité à répondre aux besoins de crédit délaissés par les banques commerciales.⁹⁸
- Les règles de protection du consommateur imposées par les pouvoirs publics ont pour effet que les banques éprouvent des difficultés à rentabiliser certains produits.⁹⁹

En ce qui concerne plus particulièrement le crédit à la production, il y a toujours un financement assez large des PME sur le marché européen en général. C'est plus difficile en terme de capital à risque : dans ce cas, la réponse de la banque est en général négative.¹⁰⁰ Toutefois, la qualité de l'offre de crédit baisse sous l'effet des facteurs suivants :

- La standardisation de l'offre et la perte de pouvoir local d'appréciation.
- Les critères d'octroi du crédit toujours davantage conservateurs.¹⁰¹

Actuellement, une minorité d'entreprises, bien handicapée, a plus de difficulté à accéder à du crédit ou à des produits financiers.¹⁰² L'évolution actuelle montre

⁹⁵ Voir ci-dessus pages 89 et 93.

⁹⁶ Voir ci-dessus page 87.

⁹⁷ Voir ci-dessus page 92.

⁹⁸ Voir ci-dessus page 89.

⁹⁹ Voir ci-dessus page 78.

¹⁰⁰ Voir ci-dessus pages 82 et 93.

¹⁰¹ Voir ci-dessus page 87.

¹⁰² Voir ci-dessus page 88.

également une tendance des banques à se désintéresser du secteur associatif et de l'économie sociale et solidaire.¹⁰³

En crédit à la consommation, les caractéristiques suivantes ont été relevées :

- L'élargissement des publics cibles et la standardisation de l'offre.¹⁰⁴
- Les critères d'octroi du crédit qui ont évolué selon une logique de masse.¹⁰⁵
- Une très forte augmentation des défaillances internes et externes.¹⁰⁶

A propos de la couverture des besoins de crédit

Selon les personnes que nous avons interrogées, des problèmes d'accès au crédit existent manifestement, même si leur ampleur est inconnue car il n'existe aucune statistique en la matière.¹⁰⁷ Il y a au moins deux catégories de personnes qui, pour l'instant, connaissent des problèmes pour obtenir du crédit : les personnes isolées, souvent des femmes, avec enfants à charge et les étrangers qui n'ont pas de revenus professionnels.¹⁰⁸ Si ces problèmes de crédit méritent évidemment d'être rencontrés et résolus, ils n'induisent pas pour autant un droit au crédit dont l'existence se heurte à divers arguments.

Dans le chef du demandeur, on relève trois éléments relatifs au crédit à la consommation :

- Le crédit n'est pas en soi un élément vital pour vivre en citoyen équilibré ou s'intégrer socialement.
- Le crédit n'est pas, par essence, un instrument de lutte contre la pauvreté.
- Il n'y a pas d'objectivation possible des besoins.¹⁰⁹

Dans le chef du dispensateur, on ne peut que constater que l'octroi du crédit fait peser sur celui-ci un risque qu'il doit préalablement avoir accepté.¹¹⁰

Il n'en reste pas moins que les ménages à revenus modestes ont des besoins essentiels de crédit et ils en ont plus que les autres parce qu'ils ne peuvent pas

¹⁰³ Voir ci-dessus page 82.

¹⁰⁴ Voir ci-dessus pages 73 et 87.

¹⁰⁵ Voir ci-dessus page 74.

¹⁰⁶ Voir ci-dessus pages 73 et 74.

¹⁰⁷ Voir ci-dessus page 78.

¹⁰⁸ Voir ci-dessus page 78.

¹⁰⁹ Voir ci-dessus page 75.

¹¹⁰ Voir ci-dessus page 83.

financer des achats indispensables pour vivre et s'intégrer socialement. Si le crédit pose problème et s'il y a des effets pervers au marché, il ne faut pour autant arrêter le processus du crédit. Il faut arrêter ces effets pervers mais en même temps rencontrer le problème initial, qui est comment satisfaire les besoins de crédit des ménages modestes. La réflexion doit donc porter sur des crédits adaptés qui n'existent pas à l'heure actuelle sur le marché du crédit à la consommation ¹¹¹ et insuffisamment en crédit à la production.

A propos des divers acteurs

Du côté des banques commerciales, d'une part, les critères d'accès au crédit se révèlent inadaptés à certaines couches de population et, d'autre part, il existe une réticence à l'endroit de solutions de crédit mieux adapté à la situation sociale des demandeurs comme le micro-crédit.¹¹² Du côté des banques de développement traditionnelles, on constate une érosion de leurs caractéristiques originales.¹¹³ C'est dans ce contexte que s'inscrit la naissance de nouvelles institutions financières orientées vers le social et l'environnement.¹¹⁴

Le rôle des pouvoirs publics a fortement évolué. La réduction de l'engagement des pouvoirs publics sur le marché bancaire et financier n'empêche pas ceux-ci de se montrer sensible à la nécessité d'encadrer des gens pour devenir entrepreneur¹¹⁵ ou de mettre en place des formules de crédit adapté¹¹⁶.

D'autres acteurs qui interviennent ou sont susceptibles d'intervenir dans le processus du crédit, pour adapter celui-ci à la situation sociale du demandeur, sont les structures d'appui de type social. Un partenariat entre celles-ci et les dispensateurs de crédit permet d'éviter un cloisonnement entre le marché et le social.¹¹⁷

A propos de la responsabilité des banques

La première question à se poser est de savoir si le principe non-économique de la responsabilité sociale des entreprises permet de redistribuer de la richesse ou si, au contraire, il ne la détruit pas. D'autre part, est-ce qu'il existe une raison pour imposer au secteur bancaire des charges sociales que l'on n'impose pas à d'autres secteurs ?¹¹⁸ Deux principes sont évoqués :

¹¹¹ Voir ci-dessus page 76.

¹¹² Voir ci-dessus pages 76 et 82.

¹¹³ Voir ci-dessus pages 86 et 87.

¹¹⁴ Voir ci-dessus pages 92 à 94.

¹¹⁵ Voir ci-dessus page s 78, 84 et 94.

¹¹⁶ Voir ci-dessus page 76.

¹¹⁷ Voir ci-dessus pages 76, 84 et 85.

¹¹⁸ Voir ci-dessus page 79.



- La non-discrimination, appliqué aux Etats-Unis : à revenu égal, à conditions économiques égales, on ne rejette pas les immigrants, les femmes, les jeunes, ...
- Le principe d'universalité qui découle du monopole de collecte de l'épargne dont jouissent les banques : il faut que l'économie locale puisse de manière significative avoir accès à son épargne.¹¹⁹

A propos des solutions à mettre en œuvre pour assurer l'accès à un crédit adapté

Fondées sur la responsabilité des opérateurs financiers :

Quatre étapes sont évoquées :

- Cerner avec précision les besoins et les difficultés rencontrés en matière d'accès au crédit.¹²⁰
- Faire un *rating* des établissements de crédit.¹²¹
- Publier ce *rating*.¹²²
- Prendre des mesures incitatives et contributives.¹²³

Fondées sur la redistribution par les pouvoirs publics

Des mesures peuvent concerner l'ensemble du secteur bancaire ou au contraire des opérateurs particuliers, publics ou alternatifs :

- Créer des incitants en faveur de l'ensemble des banques afin qu'elles accordent quand même du crédit à la clientèle plus difficile.¹²⁴
- Créer des structures publiques spécialisées qui visent à intervenir sur le petit crédit délaissé par les banques.¹²⁵
- Stimuler les financiers alternatifs pour qu'ils se développent.¹²⁶

¹¹⁹ Voir ci-dessus page 91.

¹²⁰ Voir ci-dessus pages 77, 79 et 91.

¹²¹ Voir ci-dessus pages 79 et 91.

¹²² Voir ci-dessus pages 79, 84 et 91.

¹²³ Voir ci-dessus pages 76, 77, 79, 80, 90 et 95.

¹²⁴ Voir ci-dessus pages 83, 90 et 94.

¹²⁵ Voir ci-dessus pages 83, 89 et 94.

¹²⁶ Voir ci-dessus pages 80, 81 et 95.

Fondées sur une modification des règles d'accès au marché bancaire

Il s'agit d'autoriser à nouveau la création de petites structures de crédit en profitant de cette possibilité qu'ont les Etats membres de l'Union européenne de fixer un seuil inférieur à 5 millions d'euros de capital pour la création d'une structure bancaire.¹²⁷

Fondées sur une association avec des structures d'appui de type social

L'accès à un crédit adapté peut nécessiter une collaboration avec une structure d'appui de type social.¹²⁸

¹²⁷ Voir ci-dessus page 90.

¹²⁸ Voir ci-dessus pages 76, 82 et 93.

Titre 4 – Analyse des données récoltées

Chapitre 1^{er} - Le droit au crédit approprié

1. La définition des besoins

Il existe des besoins de crédit à la consommation comme à la production qui ne sont pas adéquatement satisfaits.

En crédit à la consommation, les caractéristiques suivantes ont été relevées :

- L'élargissement des publics cibles : le crédit se tourne vers les ménages à revenus modestes ; 57 % des crédits à la consommation accordés en 1999 portaient sur des petits crédits (montant inférieur à 2.500 €).
- L'évolution des critères d'octroi du crédit : ils ont évolué parallèlement à l'élargissement des publics cibles, selon une logique de masse. La décision d'accorder ou non un crédit est déterminée par des corrélations statistiques entre les défaillances observées pour certaines catégories d'emprunteurs et certaines variables socio-économiques (*credit scoring*) et, parmi ces dernières, la permanence du pouvoir d'achat est devenue le critère prioritaire, ce qui induit pour conséquence qu'une importance moins grande est attachée à la solvabilité et une plus grande à la stabilité.
- La standardisation de l'offre : l'ouverture de crédit, le plus souvent à durée indéterminée et assortie d'une carte dont l'utilisation se fait en grandes surfaces, devient presque un produit unique, jugé plus rentable par les prêteurs. De 1994 à 1999 le prêt à tempérament et l'ouverture de crédit ont connu une progression en nombre et en volume, qui, en ce qui concerne les ouvertures de crédit, s'est marquée de façon plus nette encore pour les petits crédits, avec un nombre en augmentation relative de près de 64 %. Les ouvertures de crédit, principalement conclues pour une durée indéterminée, ne prévoient pas l'établissement d'un plan de remboursement préalablement fixé et sont généralement coûteuses.
- L'augmentation des défaillances internes : l'évolution du nombre de contrats de crédit à la consommation enregistrés non régularisés de 1993 à juin 2002 montre une augmentation générale de 56 %. Elle est particulièrement importante pour les ouvertures de crédit, qui représente 319 % en nombre absolu. L'augmentation des défaillances pour les ouvertures de crédit s'explique évidemment par l'accroissement du nombre de celles-ci mais aussi du risque intrinsèque à celles-ci.
- L'augmentation des défaillances externes : dans la mesure où la pression pour rembourser les crédits devient de plus en plus forte, des défaillances externes à



ceux-ci sont constatées, qui concernent les charges incompressibles des ménages que sont le loyer, les soins de santé, etc.

Si le développement économique d'une région dépend des revenus et de la capacité de la population à satisfaire ses besoins, il dépend également de la capacité de la production à répondre à ces besoins à un prix/coût lui permettant de rester sur le marché, ce qui implique notamment de pouvoir réaliser des investissements permanents à un coût non prohibitif. En crédit à la production, les caractéristiques suivantes ont été relevées :

- L'évolution des critères d'octroi du crédit : on regarde de moins en moins ce que l'entreprise vaut intrinsèquement en terme de potentiel de marché et de plus en plus ce qu'elle a acquis en sorte que l'approche en terme de crédit devient toujours davantage conservatrice. Le monde bancaire ne dispose pas des compétences nécessaires pour mettre en œuvre une méthode de collecte de l'information et utiliser des critères d'analyse du risque spécifiques à la micro entreprise.
- La standardisation de l'offre : l'agent bancaire local ne peut plus sortir de sa gamme de produits, au sein de laquelle la part prise par les crédits de caisse, c'est-à-dire les crédits les plus chers et les moins bien formatés pour un besoin spécifique, tend à augmenter, et il dispose de moins en moins de pouvoir décisionnel en sorte que la connaissance qu'il avait de sa clientèle et qui pouvait éventuellement jouer en faveur de celle-ci n'est plus complètement utilisée.

L'inadéquation de l'offre de crédit aux besoins constatés comporte donc deux aspects :

- Un problème d'accès sur le plan quantitatif : on peut considérer, en l'absence de statistiques précises, que seul un segment marginal de population, qui ne dépasse sans doute pas 10 ou 15 %, connaît des problèmes pour obtenir du crédit. Certaines catégories de personnes sont davantage concernées : c'est le cas notamment des personnes isolées, souvent des femmes, avec enfants à charge, des étrangers qui n'ont pas de revenus professionnels, catégories jugées risquées car instables, des entreprises notamment dans les secteurs de services, catégories jugées risquées car elles ont un capital en devenir et pas un capital acquis, du secteur associatif et de l'économie sociale et solidaire, catégories jugées non rentables.
- Un problème d'accès sur le plan qualitatif : les crédits consentis se révèlent parfois inadaptés aux besoins du demandeur avec des conséquences importantes et dommageables en termes de surcoût et de risque de défaillance.



2. Le droit au crédit

Pour autant, les personnes exclues peuvent-elles individuellement revendiquer utilement un droit au crédit dans le sens où l'on a évoqué le droit au compte bancaire et aux moyens de paiements ?

La réponse est, dans l'état actuel de notre droit, négative. Des dispositions légales, comme la loi sur le crédit à la consommation, limitent le droit d'octroyer du crédit dans le chef des prêteurs¹²⁹ mais cela n'induit pas pour autant, a contrario, dans le chef des emprunteurs, un droit, même limité, d'obtenir du crédit.

Même à titre prospectif, il paraît difficile pour les personnes exclues de revendiquer utilement un droit au crédit, en tant que tel. En effet, définir un droit suppose préalablement d'en fixer les conditions d'accès, ce qui paraît en l'occurrence une gageure. Pour deux raisons : la liberté fondamentale du dispensateur de crédit, d'une part, et la difficulté d'objectiver les besoins, d'autre part.

La liberté fondamentale du dispensateur de crédit est liée à la nature même du crédit qui est fondée sur la confiance. Celle-ci implique le caractère intuitu personae du contrat de crédit : la personnalité de l'emprunteur détermine essentiellement la décision du prêteur d'octroyer du crédit.

S'il est assez facile d'empêcher une banque de pratiquer des discriminations dans l'accès au compte bancaire et aux services de base qu'il comporte, en se fondant sur la théorie de l'offre et compte tenu précisément de l'absence, dans ce cas, de caractère intuitu personae, la question est beaucoup plus délicate en matière de crédit. L'accès au compte bancaire comporte des obligations identiques et prévisibles pour la banque, quel que soit le client, tandis que chaque contrat de crédit est différent et son dénouement fondamentalement imprévisible. Dans cette mesure, il paraît difficile d'imposer à des opérateurs économiques d'octroyer du crédit à certains types de population lorsqu'ils n'ont pas la volonté ou la capacité de le faire.

Il est par ailleurs difficile d'objectiver les besoins dont la satisfaction ouvrirait un tel droit au crédit. Les besoins sont infinis dans une société comme la nôtre et il est difficile de dire que tel besoin ouvre le droit à un crédit et pas tel autre.

¹²⁹ L'article 11, 2°, de la loi 12 juin 1991 relative au crédit à la consommation prévoit que « le prêteur et l'intermédiaire de crédit sont tenus de rechercher, dans le cadre des contrats de crédit qu'ils offrent habituellement ou pour lesquels ils interviennent habituellement, le type et le montant de crédit les mieux adaptés, compte tenu de la situation financière du consommateur au moment de la conclusion du contrat ». L'article 15 de la même loi dispose quant à lui que « le prêteur ne peut délivrer d'offre de crédit que si, compte tenu des informations dont il dispose ou devrait disposer, notamment sur base de la consultation (de la Centrale des Crédits aux Particuliers) et sur base des renseignements (que le consommateur est tenu de lui communiquer), il doit raisonnablement estimer que ce dernier sera à même de respecter les obligations découlant du contrat ».

Si un droit individuel au crédit, en tant que tel, paraît improbable et si, corrélativement, les prêteurs ne peuvent se voir imposer de fournir du crédit dans tel ou tel cas déterminé, cela ne signifie pas pour autant, comme nous le verrons ci-après, qu'ils n'aient aucune responsabilité en la matière.

3. Le droit au crédit approprié

*« Une personne se trouve en situation d'exclusion financière ou de désaffiliation financière lorsqu'elle subit un degré de handicap d'une telle intensité que, dans l'accès à l'usage de certains moyens de paiement ou règlement, dans l'accès à certaines formes de prêts et financement, dans la capacité à préserver son épargne ou dans la possibilité de s'assurer contre les risques de l'existence, elle ne peut plus normalement socialement vivre dans la société qui est la sienne. »*¹³⁰ S'il ne peut exister, en tant que tel, de droit au crédit, il n'en reste pas moins que les ménages à revenus modestes ont des besoins essentiels de crédit que les impératifs de cohésion sociale justifient de satisfaire adéquatement.

Le crédit à la consommation, comme le dépôt en banque, permet d'étaler les dépenses dans le temps et d'acquérir ainsi des biens et des services essentiels permettant l'accès à la dignité et au bien-être : garantie locative, formations et étude, équipement ménager, mobilier, réparations et entretien du logement, énergie, voiture, soins de santé, téléphonie, équipement informatique, fêtes et événements (mariages, funérailles). Le crédit à la production permet aux chômeurs et, de manière générale, à tous ceux qui sont privés de travail, de créer leur propre emploi, sous la forme indépendante ou au travers d'une société, et de générer ainsi des revenus professionnels.

L'accès au crédit est d'autant plus essentiel que le patrimoine s'avère insuffisant pour faire face aux aléas de l'existence ou pour prendre une initiative économique. Mais, par ailleurs, si le crédit n'est pas accordé à bon escient et qu'il entraîne l'emprunteur dans la spirale du surendettement, les conséquences de celui-ci seront d'autant plus dramatiques que son patrimoine et ses revenus sont faibles. Dès lors, si l'accès au crédit est essentiel, l'octroi d'un crédit qui soit approprié à la situation sociale du demandeur l'est tout autant.

Le droit à la liquidité - disposer immédiatement des fonds nécessaires pour acquérir des biens et des services essentiels permettant l'accès à la dignité et au bien être – et le droit à l'initiative économique - créer son propre emploi, sous la forme indépendante ou au travers d'une société - ne sont pas absolus : ils sont à la fois justifiés et limités par l'intégration sociale que leur mise en œuvre procure à leur titulaire :

¹³⁰ Jean-Michel SERVET, *Exclusion bancaire et financière, un essai de définition*, in Exclusion et liens financiers, Rapport du centre Walras 2002, op.cit., page 13.



- Le champ d'application du droit à la liquidité est limité à la fois par la situation personnelle de son titulaire et par le caractère essentiel que présente, au regard de cette situation, le bien ou le service qu'il se propose d'acquérir. En d'autres termes, il ne peut exister pour un projet d'acquisition qui, par exemple, amènera son auteur vers le surendettement pour des motifs liés à sa situation personnelle ou pour des projets d'acquisition non essentiels au regard de cette situation.
- Le champ d'application du droit à l'initiative économique est limité à la fois par la situation personnelle de son titulaire et par le projet qu'il porte. En d'autres termes, il ne peut exister pour un projet d'emploi qui, par exemple, amènera son auteur vers la faillite pour des motifs liés à sa situation personnelle ou au défaut de pérennité de l'emploi qu'il vise à créer.

Ce caractère relatif des droits à l'initiative économique et à la liquidité suppose qu'ils ne puissent être reconnus qu'après un examen individualisé qui porte à la fois sur la demande et sur la situation sociale du demandeur. Cet examen nécessite des compétences pour apprécier la demande dans son ensemble, sur les plans économique et social.

Mais, dès l'instant où ces droits sont reconnus, ils justifient l'accès pour le demandeur aux moyens nécessaires à leur mise en œuvre, en particulier l'accès au financement que celle-ci suppose.

Il résulte de ce qui précède que le droit à l'initiative économique et le droit à la liquidité induisent le droit à un crédit approprié à la situation sociale et financière personnelle du demandeur. Ce droit peut se définir comme le droit pour chacun de voir une demande de crédit examinée en fonction de sa situation sociale spécifique et d'obtenir le crédit sollicité en fonction de l'intégration sociale que le projet dont il permet le financement procure et à des conditions appropriées à cette situation sociale.

Un tel droit est de nature à répondre aux refus de crédit injustifiés mais aussi d'accroître la qualité des crédits en permettant des crédits davantage appropriés aux situations individuelles.

4. Un service universel

Assurer l'accès à un crédit approprié à la situation sociale et financière personnelle du demandeur se distingue fondamentalement d'une forme d'assistance sociale dans la mesure où cet accès est universel : il s'agit de la reconnaissance de droits qui procèdent de la citoyenneté et qui sont opposables en tant que tels à l'ensemble des opérateurs économiques actifs dans ce secteur.

Cette approche universelle avait été explicitement demandée en 1994 dans le Rapport Général sur la Pauvreté : « *Nous ne voulons pas de droits spéciaux pour les*



pauvres ; nous voulons une société où nous sommes reconnus comme citoyens à part entière »¹³¹.

Le crédit approprié comme le service bancaire de base nous paraissent, par nature, mériter le qualificatif de services universels au sens de services essentiels dont l'accès pour tous les citoyens garantit la cohésion sociale. Cette acception de la notion de service universel rejoint celle utilisée par la Commission européenne pour décrire un ensemble d'exigences d'intérêt général visant à garantir *"l'accès de tous les citoyens à certains services essentiels, à des prix abordables"*¹³².

Néanmoins, comme rappelé ci-dessus, s'il est assez facile d'empêcher une banque de pratiquer des discriminations dans l'accès au compte bancaire et aux services de base qu'il comporte, il paraît possible d'encourager mais pas d'imposer à des opérateurs économiques d'octroyer du crédit à certains types de population lorsqu'ils n'ont pas la volonté ou la capacité de le faire.

Si, dans le premier cas, le service d'intérêt économique général est susceptible d'être assumé en nature par tous et chaque opérateur peut dès lors y être contraint¹³³, dans le second, l'ensemble du secteur pourrait être encouragé à l'assumer en nature et contraint d'y contribuer par équivalent, en participant financièrement à sa mise en oeuvre.

Le choix d'assumer un service universel d'accès au crédit approprié serait ainsi lié, non plus à une contrainte financière si les opérateurs qui auront fait ce choix disposent des garanties et moyens nécessaires à une gestion différenciée du crédit, mais à une seule contrainte de compétence liée à la capacité entrepreneuriale d'assumer une telle gestion différenciée. La reconnaissance de cette compétence particulière induit plus qu'une nuance en terme de perception de cette activité, facilement associée à l'image de « banque des pauvres », et permet de réduire le risque de stigmatisation des populations défavorisées.

¹³¹ Page 14 ; cette conception a également été exprimée par le Conseil économique et social français qui écrivait en page 35 de son rapport « Evaluation des politiques publiques de lutte contre la grande pauvreté » édité en 1995 : « (...) plutôt que d'envisager un traitement particulier des populations pauvres, il convient de prendre en compte leur situation dans les politiques générales et de veiller à rendre cette situation compatible avec l'accès aux droits ouverts à tous ».

¹³² Communication de la Commission du 11 septembre 1996, Les services d'intérêt général en Europe, JO C 281, 29 septembre 1996, page 3.

¹³³ Ce qui n'empêche pas la mise en place d'un mécanisme de compensation si la réalité démontre que certains assument davantage ce service que d'autres ; voir article 5 des amendements n° 26 à la proposition de loi instaurant un service universel bancaire, déposés le 10 juillet 2002 par le gouvernement belge devant la Chambre des Représentants de Belgique, <http://www.lachambre.be/documents/1370/8.pdf>.



Chapitre 2 - La responsabilité des dispensateurs de crédit

1. La nécessité d'une réponse structurelle

L'accès au compte bancaire et l'accès à un crédit approprié participent d'une même nécessité sociale que l'on peut définir comme l'accès à la dignité et au bien-être. L'existence de cette nécessité sociale impose de trouver les stratégies adéquates pour qu'elle soit rencontrée.

Il en va de la responsabilité des pouvoirs publics, en qualité de garant de l'intérêt général. *« L'exclusion bancaire, au sens de l'accès limité à certains types de moyens modernes de paiement ou de règlement par exemple, n'est qu'un des éléments d'un ensemble plus vaste au sein duquel le processus d'exclusion et de marginalisation d'ordre financier peuvent être cumulatifs. L'exclusion financière n'étant elle-même qu'une composante des mouvements de désaffiliation sociale. Un Etat, tant que le nombre absolu et la proportion de personnes subissant ces handicaps ou marginalisés sont limités, peut supporter le coût et les risques de cette désaffiliation financière. Il n'en va pas de même lorsque, non seulement à une échelle nationale plusieurs millions de personnes (...) sont concernées, mais de plus lorsqu'il existe de fortes concentrations locales de populations subissant et partageant ce sort, qu'il s'agisse des quartiers urbains à populations pauvres (« down towns nord-américains ou banlieues européennes) et de zones rurales en déclin ou plus généralement en marge de la dynamique économique globale comme certaines zones industrielles ou portuaires. La question n'est donc pas seulement celle d'une éthique ou d'une responsabilité sociale particulière du secteur financier, même si celui-ci doit être au premier rang des réflexions dans ce domaine ; la question déborde largement le champ strictement financier car elle est celle des intérêts interdépendants de la collectivité dans son ensemble ».*¹³⁴

C'est par l'intégration d'exigences politiques dans le marché bancaire que se dessineront les contours d'un service universel. *« Les banques ont toujours été considérées comme des institutions semi-publiques. L'idée d'une responsabilité sociale et publique du secteur bancaire n'est pas neuve. (...) Il est légitime de se demander comment cela pourrait être amélioré en ajoutant un élément collectif à chaque transaction individuelle, transformant le marché en un mécanisme d'échanges, plus complexe où chaque transaction et chaque effort de commercialisation s'intègrent dans des exigences politiques (c'est-à-dire agissant comme un vecteur de l'intérêt public, pour user la terminologie de la théorie économique) ».*¹³⁵

¹³⁴ Jean-Michel SERVET, *L'exclusion, un paradoxe de la finance*, op.cit., page 20.

¹³⁵ Jan EVERS, *Une réglementation européenne pour une plus grande responsabilité sociale des banques ? Apprendre les leçons de la loi américaine sur le réinvestissement communautaire (CRA)*, op.cit., pages 281 et 282.

A la stricte logique du marché, doivent être ajoutées des considérations sociales, comme cela est du reste déjà le cas avec nombre de réglementations protectrices de l'épargnant ou du consommateur. Il s'agit ici d'intégrer des exigences fondamentales de solidarité. C'est une réponse structurelle que le service universel doit fournir au mouvement de désaffiliation social perceptible dans ce secteur, une réponse qui intègre la cohésion sociale comme garde-fou à la recherche de rentabilité induite par le marché.

Ces exigences de solidarité ne sont du reste pas neuves dans le secteur bancaire et participent au contraire à l'essence même des produits et services que celui-ci propose et qui sont fondés sur la répartition du risque. Ainsi en va-t-il, par exemple, du crédit où, fondamentalement, les emprunteurs d'un même établissement de crédit se garantissent mutuellement de leur potentielle défaillance respective en payant des intérêts qui intègrent notamment la charge résultant des crédits irrécouvrables. Le mécanisme économique est donc basé sur un principe de solidarité que des techniques comme la segmentation de la clientèle tentent de mettre à mal.

L'avantage du concept de solidarité sur le concept communautaire réside précisément dans le fait qu'il fait partie intégrante des produits financiers eux-mêmes. Il ne compense pas les effets d'une recherche effrénée de rentabilité mais intègre des considérations sociales et collectives dans le mécanisme d'échange lui-même. Comme le coût du recyclage est directement intégré dans la vente de biens et généralement acceptée par les consommateurs, la responsabilité sociale peut toujours davantage être intégrée dans les produits et la demande si sa disponibilité est garantie.

Cette nécessité d'une réponse structurelle, absente dans une législation comme le CRA, participe à la conception européenne de l'économie et du rôle régulateur des pouvoirs publics en qualité de garant de l'intérêt général. Elle implique de la part de ceux-ci la mise en œuvre de stratégies adéquates pour intégrer les nécessités de la cohésion sociale dans les rapports financiers.

2. La responsabilité particulière des entreprises du secteur financier

Aux Etats-Unis, le CRA s'intègre dans le contexte politique et juridique de la lutte contre les discriminations, l'objectif étant d'assurer le *fair lending*, c'est-à-dire l'absence de toute discrimination de couleur, d'origine nationale, de religion, de sexe, de situation familiale ou d'âge dans l'accès au crédit. La responsabilité sociale des institutions financières portée par le CRA doit dès lors se comprendre dans un sens restrictif : elle est englobée dans le principe de non-discrimination et ne part pas d'un principe plus large selon lequel les institutions de crédit assument une fonction quasi-publique.



L'idée sous-jacente est que, d'une part, avec des crédits plus nombreux et mieux adaptés, il est possible de diminuer les coûts sociaux supportés par les pouvoirs publics au profit des communautés défavorisées et que, d'autre part, l'instrument du crédit cible mieux et est plus pérenne que des subventions accordées par les autorités publiques. En d'autres termes, moins de redistribution et plus de marché, ce dernier étant mieux à même, moyennant une incitation légale, de répondre aux besoins sociaux.

Le modèle européen est fondamentalement différent, qui repose quant à lui sur l'idée que la répartition équitable du potentiel économique est un bien public fourni par les pouvoirs publics. L'Union européenne et les Etats membres mettent ainsi en œuvre des politiques de redistribution de la richesse en faveur des régions et des groupes de population défavorisés.

Par ailleurs, comme rappelé ci-dessus, les banques ont toujours été considérées en Europe comme des institutions semi-publiques. Outre le principe de non-discrimination, appliqué aux Etats-Unis, elle est notamment justifiée par le monopole de collecte de l'épargne dont jouissent les banques. Personne d'autre qu'elles ne peut réinvestir cette épargne dans l'économie nationale. De ce monopole découle l'obligation des banques d'assurer l'accès au crédit, y compris à un niveau très bas de l'économie. Cela n'entraîne pas un droit individuel au crédit, mais bien un droit collectif : il faut que l'économie locale puisse de manière significative avoir accès à son épargne.¹³⁶

Une responsabilité sociale et publique de l'ensemble des dispensateurs de crédit - pas seulement des banques - a également été retenue à plusieurs reprises par le législateur belge à propos de la qualité du crédit.¹³⁷

3. La responsabilité sociale des entreprises

Cette responsabilité sociale et publique particulière au secteur financier doit être différenciée de ce qu'il est convenu d'appeler la responsabilité sociale des entreprises (RSE).

« Le concept de responsabilité sociale des entreprises signifie essentiellement que celles-ci décident de leur propre initiative de contribuer à améliorer la société et rendre plus propre l'environnement. Au moment où l'Union européenne s'efforce d'identifier des valeurs communes en adoptant une charte des droits fondamentaux, un nombre croissant d'entreprises reconnaissent de plus en plus clairement leur responsabilité sociale et considèrent celle-ci comme l'une des composantes de leur identité. Cette responsabilité s'exprime vis-à-vis des salariés et, plus généralement,

¹³⁶ Voir ci-dessus pages 10 et 11.

¹³⁷ Voir ci-dessus page 29.

de toutes les parties prenantes qui sont concernées par l'entreprise mais qui peuvent, à leur tour, influencer sur sa réussite.

*Cette évolution est le reflet de ce qu'attendent de plus en plus les citoyens européens et les parties prenantes d'une transformation du rôle des entreprises dans la nouvelle société en mutation d'aujourd'hui. Cette vision concorde avec le message fondamental de la stratégie de développement durable adoptée lors du Conseil européen de Göteborg, en juin 2001, qui est qu'à long terme la croissance économique, la cohésion sociale et la protection de l'environnement vont de pair ».*¹³⁸

La responsabilité sociale des entreprises ainsi définie par la Commission européenne repose sur un concept de volontariat (*de leur propre initiative*) et d'amélioration (*améliorer la société et rendre plus propre l'environnement*) qui tranche avec la notion juridique classique de responsabilité, telle qu'elle se conçoit notamment pour la responsabilité sociale et publique particulière au secteur financier. La notion juridique classique de responsabilité, dans un contexte contractuel ou non, revêt un caractère obligatoire - celui qui a une responsabilité en vertu de la loi ou d'un contrat est obligé de l'assumer en accomplissant ou en s'abstenant d'accomplir un ou plusieurs actes déterminés – et tout manquement entraîne une sanction.

Un service universel doit évidemment comporter ces notions essentielles d'obligation et de sanction, pour trois raisons au moins :

- Il se fonde sur la responsabilité sociale et publique particulière au secteur financier.
- Par nature, c'est avant tout sous l'angle de la citoyenneté et des droits fondamentaux que les exclusions bancaires – difficulté d'accès à un compte bancaire et aux services bancaires de base qui y sont associés - et financière – difficulté d'accès à un crédit approprié - doivent être traitées et que des solutions doivent être trouvées.
- Le volontariat pour « *améliorer la société* » a des limites comme l'a montré, en matière d'exclusion bancaire, la « *Charte relative au service bancaire de base* » adoptée le 20 décembre 1996 par le Comité de direction de l'Association belge des banques (A.B.B.).¹³⁹

Ceci n'empêche évidemment pas les opérateurs financiers d'aller au-delà de leurs obligations légales en la matière. Le livre vert de la Commission européenne contient

¹³⁸ Livre vert de la Commission européenne intitulé « *Promouvoir un cadre européen pour la responsabilité sociale des entreprises* », juillet 2001.

¹³⁹ Voir la première partie de la présente étude, pages 87 et 88.

à ce propos quelques considérations relatives à la responsabilité sociale des entreprises, notamment du secteur financier, à l'égard des communautés locales :

*« Les institutions financières peuvent jouer un rôle particulier grâce à l'investissement solidaire, autrement dit le financement direct de projets bénéficiant spécifiquement à certaines communautés ou circonscriptions, notamment dans des zones défavorisées. Ce type d'investissement revêt généralement la forme de prêts pour des projets peu coûteux d'habitation ou de dépôts auprès de banques de développement local, à des taux soit égaux soit inférieurs à ceux du marché ».*¹⁴⁰

¹⁴⁰ Paragraphe 2.2.1.

Chapitre 3 - Le contenu du service de crédit approprié

1. L'évaluation des besoins

Il tombe sous le sens que l'élaboration d'un service de crédit approprié passe par une correcte et précise évaluation des besoins et de la manière dont ils sont couverts. C'est évidemment un préalable.

Nous n'avons pu que constater l'insuffisance de données en la matière.¹⁴¹

¹⁴¹ Parmi les sources actuelles d'informations, on trouve :

- la Centrale des crédits aux particuliers :
dès la souscription d'un contrat de crédit à la consommation ou d'un contrat de crédit hypothécaire, le prêteur doit communiquer les données suivantes à cette centrale:
 1. le numéro d'identification du Registre national des personnes physiques, le nom, le premier prénom officiel et le sexe de l'emprunteur ;
 2. sa date de naissance ;
 3. son domicile ou, si ce dernier est inexistant ou inconnu, la résidence ;
 4. le nom et l'adresse du prêteur et, le cas échéant, du cessionnaire ;
 5. le type de crédit, le numéro et la langue du contrat de crédit ;
 6. pour la vente à tempérament, le crédit-bail et le prêt à tempérament, le montant total à rembourser, le montant d'un terme si les montants de terme sont égaux, le montant du premier terme si les montants de terme sont différents, le nombre de termes de paiement, la périodicité initiale des termes de paiement et la date du premier et du dernier terme ;
 7. pour l'ouverture de crédit, le montant du crédit, la date de conclusion du contrat et le cas échéant, la date de fin du contrat ;
 8. pour le contrat de crédit hypothécaire, le montant emprunté en capital, le montant d'une échéance si les échéances sont égales, le montant de la première échéance si les échéances sont différentes, le nombre d'échéances, la périodicité initiale des échéances, la date de la première et de la dernière échéance ;(article 4 de la loi précitée du 10 août 2001 et article 2 § 1^{er} de l'arrêté royal du 7 juillet 2002 réglementant la Centrale des Crédits aux Particuliers) ;
- la Centrale des crédits aux entreprises :
les établissements de crédit établis en Belgique communiquent à la Banque nationale de Belgique les crédits qu'ils ont octroyés ou acquis par voie de cession, dès que leur montant cumulé pour un bénéficiaire déterminé ou celui des prélèvements effectués par lui, est égal ou supérieur à 25.000 € ou un montant équivalent en monnaies étrangères ou en unités de compte ; ne sont toutefois pas communiqués les crédits aux établissements de crédits, à l'Etat belge, au Fonds des Rentes et à l'Institut de Réescompte et de Garantie, aux Communautés européennes, à la Banque européenne d'investissement, à la Banque européennes de reconstruction et de développement, au Fonds monétaire international ainsi qu'aux banques multilatérales de développement ainsi que les crédits dont l'enregistrement auprès de la Banque nationale de Belgique est prévu par une autre loi ;
les entreprises d'assurances établies en Belgique communiquent, lorsqu'elles sont agréées en assurance crédit (branche 14), les crédits qu'elles assurent à titre de garantie de créances sur un débiteur résidant et, lorsqu'elles sont agréées en assurance caution (branche 15), l'ensemble des crédits qu'elles octroient ;



Le CRA offre sans doute un précieux exemple à cet égard¹⁴², qui, s'il était suivi, passerait par quatre étapes.

La première est l'élaboration d'indicateurs pertinents. L'expérience du CRA montre que, dans un souci d'éviter une trop lourde charge administrative et, par voie de conséquence, une éventuelle hostilité des dispensateurs de crédit, mais aussi pour favoriser la créativité et l'autorégulation du secteur, ils devraient porter moins sur les moyens mis en oeuvre que sur les résultats obtenus. Par ailleurs, des indicateurs strictement quantitatifs, nécessaires à l'analyse du *financing gap*, doivent se doubler d'indicateurs qualitatifs qui permettent notamment d'apprécier plus finement la qualité des services proposés. Enfin, les indicateurs liés à l'accès au crédit doivent être privilégiés même s'ils doivent être accompagnés d'indicateurs relatifs aux investissements consentis et aux services bancaires.

Même si l'élaboration de tels indicateurs dépasse le cadre de la présente étude, on peut penser notamment aux exemples suivants :

- Nombre de comptes bancaires universels ouverts auprès d'une banque proportionnellement à l'importance économique de celle-ci¹⁴³ ;
- Gamme des services offerts ;
- Répartition des agences bancaires : nombre et heures d'ouverture ;
- Répartition des crédits accordés par un prêteur selon le niveau de revenu de leurs bénéficiaires ou certaines variables socio-économiques telles que la situation familiale, l'âge ou la profession : nombre, montant et nature des crédits ;
- Répartition des défaillances constatées dans les crédits accordés par un prêteur selon le niveau de revenu de leurs bénéficiaires ou certaines variables socio-économiques telles que la situation familiale, l'âge ou la profession : nombre, montant et nature des crédits ;
- Répartition des crédits accordés par un prêteur selon le secteur d'activité et la taille de l'entreprise: nombre, montant et nature des crédits ;

sous réserve des régimes dérogatoires, la communication des données relatives aux crédits octroyés ou assurés doit comporter les données suivantes :

1. les éléments permettant d'identifier l'établissement déclarant ;
 2. les éléments permettant d'identifier le(s) bénéficiaire(s) du crédit ou le(s) débiteur(s) de la créance assurée ;
 3. les caractéristiques des crédits octroyés ou assurés ;
 4. pour les crédits octroyés, les montants, par mode de crédit, des ouvertures et des utilisations ;
 5. pour les crédits assurés, le montant cumulé garantissant des créances sur un même débiteur ;
- (article 91 §1^{er} de la loi du 22 mars 1993 relative au statut et au contrôle des établissements de crédit et articles 2 et 3 de l'arrêté royal du 12 décembre 1994 relatif à la centralisation des informations relatives aux risques de crédit).

¹⁴² Voir pages 70 et 71 les six premières leçons à tirer du CRA.

¹⁴³ Voir l'article 5 des amendements n° 26 à la proposition de loi instaurant un service universel bancaire, déposés le 10 juillet 2002 par le gouvernement belge devant la Chambre des Représentants de Belgique, supra page.

- Importance des crédits accordés à des entreprises d'économie sociale : nombre, montant et nature des crédits ;
- Existence et impact de partenariats avec des services sociaux ou autres en vue de répondre aux besoins de crédit approprié ;
- Existence et impact d'instruments de crédit novateurs pour atteindre les personnes et entreprises desservies de manière non appropriée.

La deuxième étape est d'obliger chaque dispensateur de crédit à fournir périodiquement les informations qui correspondent à ces indicateurs. Ces informations ne doivent donc pas porter uniquement sur l'activité de l'ensemble du secteur mais également sur celle de chaque opérateur en particulier.

Ensuite, ces informations doivent faire l'objet d'un contrôle par un organisme indépendant et selon des procédures bien établies.

Enfin, dernière étape, l'organe de contrôle doit pouvoir évaluer tant l'action du secteur dans sa globalité que celle de chaque opérateur en particulier. Ceci suppose la définition préalable de critères précis et d'une méthodologie adéquate.

Cette évaluation des besoins et de la couverture de ceux-ci doit aider les différents acteurs, dispensateurs de crédit, services sociaux et pouvoirs publics à mettre en œuvre les politiques les plus adéquates pour répondre à ces besoins. Elle n'a de sens que si elle est périodique – l'évaluation basée sur le CRA a lieu environ tous les deux ans - et permet en outre d'évaluer l'évolution des besoins dans le temps et l'impact des politiques mises en œuvre pour leur satisfaction.

2. La satisfaction des besoins

Nous avons vu que la pierre angulaire du droit à un crédit approprié est l'examen de la demande de crédit en fonction de la situation sociale spécifique du demandeur et l'obtention corrélative de ce crédit en fonction de l'intégration sociale que le projet dont il permet le financement procure.

La première étape est donc l'évaluation de la situation sociale du demandeur qui doit être faite par des services sociaux et non par un *credit scoring* comme nous le connaissons aujourd'hui, car une évaluation au cas par cas offre la possibilité de tenir compte de situations particulières.

Il faut ensuite, si la demande est évaluée favorablement, qu'elle puisse donner lieu à l'octroi du crédit nécessaire, à des conditions appropriées à la situation particulière du demandeur, même si la rentabilité de ce crédit est inférieure à ce qui est généralement espéré par les prêteurs.



Enfin, il convient de mettre en place l'accompagnement social et financier adéquat pour assurer le remboursement du crédit.

L'accès à un crédit approprié peut être assuré grâce à un partenariat entre les dispensateurs de crédit et les services sociaux – nous en avons examiné des exemples avec la proposition de crédit social à la consommation de l'Observatoire du Crédit et le programme des *Prêts solidaires* de la Fondation Roi Baudouin – ou par une structure financière de développement, dont les objectifs sociaux priment ceux de rentabilité et qui disposent des compétences nécessaires en la matière.¹⁴⁴

En fonction de l'évaluation des besoins, les pouvoirs publics peuvent garantir de deux manières l'accès à un tel crédit approprié : d'une part, en incitant l'ensemble des organismes de crédit à offrir un tel accès et, d'autre part, en favorisant le développement de structures et d'outils spécifiques à la finance solidaire. Ces deux approches sont évidemment complémentaires.

3. L'incitation du secteur du crédit

Diverses mesures incitatives sont envisageables :

- La transparence : il s'agit, à l'instar de ce que prévoit le CRA aux Etats-Unis¹⁴⁵, de rendre public l'appréciation qui a pu être faite, sur base des indicateurs, de la manière dont chaque dispensateur de crédit a répondu aux besoins de crédit. L'objectif de cette mesure est d'informer le public et d'influencer en cela la politique des dispensateurs de crédit soucieux de leur image. C'est cette mesure de transparence qui a réellement rendu le CRA efficace aux Etats-Unis à partir de 1992. Il est toutefois douteux qu'elle ait le même impact en Europe, compte tenu du fait qu'il n'existe probablement pas chez nous un mouvement social capable d'exercer une pression comparable à celle que les ONG de développement communautaire américaines exercent sur les banques. Si la transparence seule est sans doute insuffisante, elle n'en demeure pas moins la première mesure indispensable d'une politique incitative.
- La compensation : il s'agit d'éviter que les dispensateurs de crédit qui assument davantage leur responsabilité sociale et publique ne soient pénalisés par rapport aux autres. L'idée est de créer un fonds de compensation alimenté par l'ensemble des dispensateurs de crédit, dont le produit serait redistribué à chacun d'eux en fonction de l'appréciation qui a pu être faite, sur base des indicateurs, de la manière dont ils ont répondu aux besoins de crédit. Ainsi, la prise de responsabilité sociale et publique plus importante de certains opérateurs serait-elle rendue neutre sur le plan économique, ce qui éviterait une distorsion de concurrence entre opérateurs et constituerait une opportunité de développement

¹⁴⁴ Voir page 70 la huitième leçon à tirer du CRA.

¹⁴⁵ Voir page 69 la première leçon à tirer du CRA.

pour ceux qui font ce choix. Cette mesure, qui a pour effet de fournir une réponse structurelle au besoin de crédit approprié en répartissant son coût sur l'ensemble des opérations de crédit, est sans doute le complément indispensable à l'application en Europe d'une législation inspirée du CRA¹⁴⁶. Elle est présente dans l'article 5 des amendements n° 26 à la proposition de loi instaurant un service universel bancaire, déposés le 10 juillet 2002 par le gouvernement belge devant la Chambre des Représentants¹⁴⁷ ainsi que dans l'article 20 § 2 et 3 de la loi du 5 juillet 1998 relative au règlement collectif de dettes et à la possibilité de vente de gré à gré des biens immeubles saisis, telle que modifiée par la loi du 19 avril 2002. Dans le premier cas, tout établissement de crédit qui gère, en pourcentage, un nombre de comptes bancaires universels proportionnellement supérieure à l'importance économique de cet établissement sur le marché belge peut demander l'intervention d'un Fonds de compensation financé par l'ensemble des établissements de crédit. Dans le second, chaque prêteur est tenu de payer une cotisation annuelle, calculée sur la base d'un coefficient appliqué sur le montant total des arriérés de paiement des contrats de crédits qu'il fait enregistrer dans la Centrale des Crédits aux Particuliers gérée par la Banque Nationale de Belgique, en vue d'alimenter un Fonds de traitement du surendettement qui est chargé notamment du paiement du solde des honoraires, émoluments et frais des médiateurs de dettes. Il paraît souhaitable soit d'élargir les missions de ce dernier fonds à la prévention en étendant le mécanisme de compensation comme précisé ci-dessus, soit de créer un fonds spécifique à cet effet.

- L'engagement des pouvoirs publics : il s'agit d'encourager l'engagement social des dispensateurs de crédit par une intervention publique externe. De nombreuses formules sont envisageables et celles citées ci-après ne le sont qu'à titre exemplatif. Une première piste concerne l'argent des pouvoirs publics eux-mêmes et des fonds de pension directement ou indirectement approvisionnés par ceux-ci, qui pourraient être dirigés vers les banques ayant obtenu la meilleure appréciation de la manière dont ils ont répondu aux besoins de crédit. Il est somme toute logique que les pouvoirs publics qui demandent au secteur du crédit de devenir plus social montrent l'exemple et il s'agirait sans nul doute d'un puissant incitant¹⁴⁸. D'autres pistes existent comme la création d'incitants fiscaux

¹⁴⁶ Voir page 71 la dixième leçon à tirer du CRA.

¹⁴⁷ Op. cit.

¹⁴⁸ Une telle mesure s'inscrirait dans la même logique que celle des clauses sociales ou des priorités sociales dans les marchés publics, à savoir que les pouvoirs publics imposent certaines conditions dans le cadre des relations économiques qu'ils ont avec des partenaires privés.

La clause sociale a pour objet soit d'imposer à l'entreprise l'embauche de personnel supplémentaire qui présente la caractéristique d'être difficile à réinsérer, soit d'imposer à l'entreprise la formation de stagiaires. C'est ainsi qu'un accord de principe a été formulé au conseil des ministres le 9 novembre 2001 concernant l'insertion de clauses sociales dans les marchés publics passés par la Régie des Bâtiments. Cette clause sociale prévoit la mise à l'emploi sous contrat de travail à durée déterminée de demandeurs d'emploi âgés d'au moins 18 ans, ayant suivi une formation qualifiante ou ayant acquis une expérience professionnelle qualifiante limitée.



ou encore de fonds de garantie prenant en charge tout ou partie du risque, la prise en charge de mécanismes externes d'évaluation ou de titrisation des portefeuilles de crédit.

- L'environnement réglementaire : il s'agit d'éviter que de nouvelles dispositions réglementaires, comme celles envisagées dans le cadre des accords de Bâle II, n'aient pour effet induit de limiter l'accès au crédit pour certaines catégories d'emprunteurs comme les indépendants ou les PME.

4. Le développement de la finance solidaire

Un premier axe est la création d'outils et de structures publiques d'appui :

- Favoriser des mécanismes qui font le lien entre l'épargne et le crédit, comme des comptes de développement individuel avec bonification ou des mécanismes de garantie publique liée à la constitution d'une épargne préalable.
- Créer des structures publiques spécialisées qui visent à intervenir sur le petit crédit délaissé par les banques, comme le Fonds de participation en Belgique, voire des institutions publiques de crédit à vocation sociale, tel que cela existait dans le passé avec le Crédit communal ou la CGER.

Un deuxième axe vise à favoriser la création ou la pérennité de structures de crédit de proximité¹⁴⁹ :

- Créer des incitants spécifiques en faveur des structures non bancaires de la finance solidaire, par exemple des fonds de garantie ou des avantages fiscaux.
- Intervenir au niveau européen pour que les organisations de finance solidaire nécessaires pour couvrir les besoins en crédit puissent être exemptés, à l'instar

La priorité sociale permet quant à elle de réserver certains marchés à des entreprises respectant certains critères ou apportant une plus-value pour la société (par exemple les entreprises d'économie sociale d'insertion). Cette option correspond aux formes de clauses sociales que l'on retrouve en Italie. La volonté est de favoriser, dans un premier temps, le développement de l'économie sociale et, dans un second temps, la réinsertion par la formation et la mise à l'emploi d'un public fragilisé. L'idée qui prévaut est que ces opérateurs disposent à la fois des compétences nécessaires et du personnel qualifié permettant d'encadrer ce public. En Italie cette disposition a atteint son objectif social, elle a contribué au développement des coopératives qui obtiennent de bons résultats en matière de réinsertion de public marginalisé.

Dans le même ordre d'idée, le fonds de pension du Sénat, qui ne dépend pas des pouvoirs publics mais dont la qualité des bénéficiaires est évidemment symbolique et significative, a pris une initiative intéressante, celle d'investir une part substantielle de ce fonds dans des SICAV éthiques et solidaires.¹⁴⁹ Voir page 71 la onzième leçon à tirer du CRA.



des *credit unions* de Grande-Bretagne et d'Irlande, de la première directive bancaire.

- Au niveau belge, autoriser à nouveau la création de petites structures de crédit, de nouvelles caisses coopératives, mutuelles, ..., en profitant de cette possibilité qu'ont les Etats membres de l'Union européenne de fixer un seuil inférieur à 5 millions d'euros de capital pour la création d'une structure bancaire.

Titre 5 – Conclusions et recommandations

En dépit du manque d'informations disponibles à ce sujet, notre étude a montré qu'il existe, tant en crédit à la consommation qu'en crédit à la production, des besoins qui ne sont pas adéquatement satisfaits, en particulier dans le chef des ménages à revenus modestes.

Or, pour ceux-ci, le crédit peut s'avérer indispensable pour disposer immédiatement des fonds nécessaires destinés à acquérir des biens et des services essentiels permettant l'accès à la dignité et au bien être (garantie locative, formations et étude, équipement ménager, mobilier, réparations et entretien du logement, énergie, voiture, soins de santé, téléphonie, équipement informatique, fêtes et événements (mariages, funérailles)) ou créer leur propre emploi, sous la forme indépendante ou au travers d'une société. Ce besoin de crédit mérite donc d'être rencontré, mais pas n'importe comment, compte tenu des conséquences importantes et dommageables en terme de surcoût et de risque de défaillance que peut entraîner un crédit inapproprié à la situation sociale du demandeur. La qualité du crédit importe autant que son existence même.

La conjonction de ces deux circonstances nous permet de conclure que l'accès à un crédit qui soit approprié à la situation sociale du candidat emprunteur est un élément de citoyenneté qui, s'il n'est pas rencontré, est générateur d'exclusion financière et, plus largement, d'exclusion sociale. Comme le service bancaire de base, un tel crédit approprié est donc un service universel au sens de service essentiel dont l'accès pour tous les citoyens garantit la cohésion sociale.

Le droit au crédit approprié pourrait se définir comme le droit pour chacun de voir une demande de crédit examinée en fonction de sa situation sociale spécifique et d'obtenir le crédit sollicité en fonction de l'intégration sociale que le projet dont il permet le financement procure et à des conditions appropriées à cette situation sociale. Il suppose l'évaluation de la situation sociale du demandeur qui doit être faite par des services sociaux et non par un *credit scoring*, l'octroi du crédit nécessaire, à des conditions appropriées à la situation particulière du demandeur, si la demande est évaluée favorablement, et un accompagnement social et financier adéquat pour assurer le remboursement du crédit.

La mise en oeuvre d'un tel droit au crédit approprié nous paraît appeler des mesures publiques dans deux directions: vers le secteur financier dans son ensemble, mais aussi vers celui de la finance solidaire en particulier.

Les mesures dirigées vers l'ensemble des opérateurs de crédit concernent l'information, l'incitation et la compensation.



Une correcte évaluation des besoins et de la manière dont ils sont couverts doit permettre d'aider les différents acteurs, dispensateurs de crédit, services sociaux et pouvoirs publics, à mettre en œuvre les politiques les plus adéquates pour répondre à ces besoins et d'évaluer l'évolution des besoins dans le temps et l'impact des politiques mises en œuvre pour leur satisfaction.

Nous recommandons dès lors les mesures suivantes :

- Elaborer des indicateurs pertinents, relatifs principalement à l'accès au crédit mais aussi aux investissements et aux services bancaires, orientés moins sur les moyens mis en œuvre que sur les résultats obtenus, quantitatifs mais aussi qualitatifs, qui concernent le crédit à la consommation ainsi que le crédit à la production relatif aux indépendants, artisans et PME ainsi qu'à l'économie sociale et solidaire.
- Obliger chaque dispensateur de crédit à fournir périodiquement les informations qui correspondent à ces indicateurs.
- Faire contrôler ces informations par un organisme indépendant et selon des procédures bien établies.
- Faire évaluer tant l'action du secteur dans sa globalité que celle de chaque opérateur en particulier, en fonction de critères précis et d'une méthodologie adéquate.

Les pouvoirs publics peuvent par ailleurs aider les opérateurs à fournir ce service en mettant en œuvre une politique incitative.

Nous recommandons les mesures suivantes :

- Mettre en œuvre un mécanisme de publicité de la manière dont chaque dispensateur de crédit a répondu aux besoins de crédit.
- Diriger l'argent des pouvoirs publics eux-mêmes et des fonds de pension directement ou indirectement approvisionnés par ceux-ci vers les banques ayant obtenu la meilleure appréciation de la manière dont ils ont répondu aux besoins de crédit.
- Appuyer les opérateurs qui offrent un crédit approprié par la mise en place d'incitants fiscaux, de fonds de garantie prenant en charge tout ou partie du risque, de mécanismes externes d'évaluation du risque ou de titrisation des portefeuilles de crédit.



Il nous paraît enfin essentiel d'intégrer les impératifs sociaux et collectifs d'accès au crédit dans le mécanisme lui-même.

Nous recommandons que la charge économique excédentaire que représente l'offre de crédit approprié soit répartie sur l'ensemble des opérations de crédit par un mécanisme de compensation qui rende neutre sur le plan économique la prise en charge de ce service économique d'intérêt général par certains opérateurs et évite ainsi une distorsion de concurrence. Il paraît souhaitable à cet effet soit d'élargir à la prévention les missions du Fonds de traitement du surendettement, soit de créer un fonds spécifique.

Si l'ensemble des dispensateurs de crédit, banques et établissements non bancaires, assument une responsabilité particulière dans l'accès au crédit, qui justifie les mesures préconisées ci-dessus, il nous paraît également souhaitable de favoriser le développement de structures et d'outils spécifiques à la finance solidaire, qui, par essence, ont vocation à assurer l'accès à un crédit approprié.

Nous recommandons les mesures suivantes :

- Favoriser des mécanismes qui font le lien entre l'épargne et le crédit, comme des comptes de développement individuel avec bonification ou des mécanismes de garantie publique liée à la constitution d'une épargne préalable.
- Créer des incitants spécifiques en faveur des structures non bancaires de la finance solidaire, par exemple des fonds de garantie ou des avantages fiscaux.
- Intervenir au niveau européen pour que les organisations de finance solidaire nécessaires pour couvrir les besoins en crédit puissent être exemptés, à l'instar des *credit unions* de Grande-Bretagne et d'Irlande, de la première directive bancaire et ne soient dès lors pas soumises aux contraintes imposées aux banques.
- Autoriser à nouveau en Belgique la création de petites structures de crédit, de nouvelles caisses coopératives, mutuelles, ..., en profitant de cette possibilité qu'ont les Etats membres de l'Union européenne de fixer un seuil inférieur à 5 millions d'euros de capital pour la création d'une structure bancaire.