

# Pour lutter contre la discrimination économique des personnes à faibles revenus, l'exemple viendrait-il des Etats-Unis ?

*Aux Etats-Unis, dans une économie très libérale, l'administration a imposé, au travers du Community Reinvestment Act, une obligation de performance sociale au secteur bancaire. Analyse.<sup>1</sup>*

## **Community Reinvestment Act : de quoi s'agit-il ?**

C'est bien connu : on ne prête qu'aux riches. Les banques préfèrent s'adresser à une clientèle aisée, supposée capable de rembourser ses crédits. Pour les personnes à revenu modeste, obtenir un prêt relève, le plus souvent, du parcours du combattant.

Ainsi, aux Etats-Unis, les communautés noires ou latino-américaines, dans la majorité des cas économiquement défavorisées, se trouvaient généralement exclues du marché des crédits. Pour mettre fin à cette discrimination, ou à tout le moins pour la diminuer, fut adopté le *Community Reinvestment Act* (CRA), en 1977, sous la présidence de Carter. Ce premier dispositif allait se voir renforcé en 1994-1995 par l'administration Clinton.

Le CRA mentionne que 'les institutions financières ont une obligation continue et non discriminatoire d'aider à répondre aux besoins de crédit des communautés, y compris dans les régions à revenu faible ou modéré, et ce, sans que cela soit incompatible avec des pratiques de prêt saines'.

Pour atteindre cet objectif, les banques et autres institutions financières de prêt doivent octroyer des crédits et d'autres services financiers dans toutes les zones géographiques où elles proposent des comptes bancaires. Ces zones sont définies par les établissements bancaires.

---

<sup>1</sup> Cet article a été rédigé sur la base d'analyses ou d'exposés de John TAYLOR, NCRC, Pat CONATY, NEF, et Kent HUDSON, rencontrés lors d'une conférence internationale « Responsible Credit », organisée par NCRC et IFF, tenue à Bruxelles, les 28 et 29 avril 2006.

Par ailleurs, les banques ont l'obligation de justifier les rejets de prêts. Seuls les critères économiques peuvent entrer en ligne de compte pour le refus d'octroi d'un crédit.

La performance sociale des banques est analysée sur la base de quatre domaines :

- les crédits : prêts aux personnes à revenu faible ou modéré en vue de la construction ou de la rénovation de logements modestes ; crédit à des associations répondant prioritairement aux besoins des personnes à revenu faible ou modéré ; crédit à la réhabilitation environnementale ou au développement d'un ancien site industriel situé dans des quartiers défavorisés ; crédits pour les aménagements dans les quartiers de personnes à revenu faible ou modéré ; etc.
- les investissements : financement (sous la forme de dépôts, de prise de participation, ...) des organisations travaillant à la construction et la rénovation du logement ; des organisations favorisant le développement économique par le financement de TPE ou de PME ; des associations et fondations caritatives actives dans la gérance d'immeubles, le crédit-conseil, ou l'éducation financière ; des financiers alternatifs (tels que les C.D.F.I.) qui prêtent principalement aux personnes à revenu faible ou modéré, etc.
- les services offerts: assistance technique aux organisations gouvernementales et autres associations s'occupant de personnes à revenu faible ou modéré ou de revitalisation économique ; conseil en crédits, gérance d'immeuble, planning financier ; etc.
- le *Community development* : « soutien financier accordé aux associations de quartiers et à toute autre forme de participation des résidents à la vie de leur quartier »<sup>2</sup>.

### **Comment le respect du *Community Reinvestment Act* est-il évalué ?**

Ces quatre domaines de la performance sociale (crédits, investissements, services et *Community development*) constituent les critères sur la base desquels est analysé le respect du *Community Reinvestment Act* par les banques.

Ainsi, la partie 'crédits' est contrôlée en termes de montant des crédits octroyés dans les zones géographiques économiquement défavorisées. Pour les 'investissements', il est tenu compte du niveau de placements et financements réalisés dans les régions ou quartiers défavorisés. Les 'services offerts' sont mesurés en fonction du nombre de moyens de distribution disponibles (tels que les agences bancaires ou les guichets automatiques) ou encore en fonction de l'éventail des services offerts. Quant au *Community*

---

<sup>2</sup> HUDSON Kent, Le *Community Reinvestment Act* (CRA), page 4

*development*, il est évalué sur la base du soutien financier accordé aux projets de quartier.

Chaque banque doit répondre à ces contrôles, en tout ou en partie, en fonction de sa taille. Ainsi, trois types d'examens existent :

- les grandes banques (avoirs supérieurs à 1 milliards de dollars) sont évaluées sur la base des crédits, des investissements et des services proposés. Elles ont, en outre, l'obligation de rédiger un rapport relatif aux prêts octroyés aux petites entreprises, aux fermes et au *Community Development*.
- les banques moyennes (avoirs compris entre 250 millions et 1 milliards de dollars) sont évaluées sur la base des crédits et du *Community Development*. Elles n'ont pas d'obligation de rapport.
- les petites banques (celles dont les avoirs sont inférieurs à 250 millions de dollars) et les caisses d'épargne sont évaluées sur la base des crédits uniquement et n'ont pas d'obligation de rapport.

Notons encore que les banques commerciales (qui ne s'adressent donc pas aux particuliers) doivent uniquement remplir leurs obligations en termes de *Community Development*.

Ces évaluations ont lieu tous les deux ans pour les institutions financières dont les avoirs dépassent les 250 millions de dollars. Pour les banques de taille plus réduite, l'évaluation a lieu tous les 4 à 5 ans.

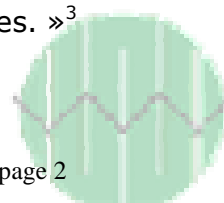
Le respect du *Community Reinvestment Act* par les banques est contrôlé par l'administration fédérale. Quatre instances différentes se partagent la tâche : une pour les banques nationales, deux pour les banques d'état et, enfin, une pour les caisses d'épargne.

L'agenda des évaluations est publié tous les trimestres, notamment via Internet.

« Les banques doivent rendre compte de leur situation en fournissant un grand nombre de données sur support électronique permettant ainsi un traitement informatique immédiat. Ces données se basent sur les définitions standardisées de produits ainsi que d'autres paramètres relatifs aux engagements. L'analyse de ces données [...] est utilisée pour vérifier l'application des obligations prescrites par la réglementation. Elle permet également d'établir une information comparative sur divers aspects de la performance sociale d'une banque à partir des données sur son activité par zone géographique et catégorie sociale prédéfinies. »<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> HUDSON Kent, *Le Community Reinvestment Act (CRA)*, 2004, page 2



Outre les contrôles périodiques, les particuliers et les associations sont invités à formuler, s'ils le désirent, et à n'importe quel moment, un commentaire sur la performance d'une banque.

Ainsi, par exemple, le NCRC (*National Community Reinvestment Coalition*, une association de défense des populations défavorisées) avait donné un commentaire négatif par rapport à la politique de prêt dans les quartiers défavorisés d'une banque en Virginie. Cela a entraîné une mauvaise évaluation de la banque et retardé de plusieurs mois un projet de fusion (voir plus loin l'impact du CRA sur les fusions et acquisitions). En conséquence, la banque a commercialisé plusieurs nouveaux produits pour les emprunteurs à revenu faible ou modéré (notamment des crédits hypothécaires), si bien que, l'année suivante, son rating s'était largement amélioré.

A la suite des évaluations, les banques se voient attribuer une appréciation allant de 'très insuffisant' à 'excellent', en passant par 'doit s'améliorer' et 'satisfaisant'.

Chaque année, seules 2 % des institutions analysées échouent et se retrouvent dans la dernière catégorie.

Pour autant, cela ne signifie pas que 98 % des institutions contrôlées satisfont au CRA. En effet, une banque peut être mal évaluée au niveau d'un Etat particulier ou encore globalement au niveau d'une des parties analysées (crédit, investissement ou services).

Si le contrôle du respect des dispositions du *Community Reinvestment Act* par les banques se fait au travers de contrôles réguliers, il s'effectue également lorsqu'une banque achète ou fusionne avec une autre. Dans ce cas, l'institution financière doit soumettre une demande aux instances régulatrices fédérales. Celles-ci basent leur décision sur différents critères, dont le respect de la loi sur le CRA.

En effet, les banques doivent apporter la preuve que la fusion ou l'acquisition ne portera pas préjudice à la performance sociale de la banque.

En outre, tout citoyen ou organisation représentative d'une communauté dispose d'une période d'un mois après l'introduction de la demande de fusion/acquisition par la banque, pour formuler des commentaires quant aux performances de prêt d'une banque.

Le cas échéant, bien que cela arrive rarement, les instances régulatrices ont le pouvoir de rejeter la demande de fusion/acquisition ou encore de l'approuver sous certaines conditions, telles que celle de commencer une politique de prêt aux communautés minoritaires ou d'entamer quelques réformes à la politique existante.

Généralement, une mauvaise cotation d'une banque à l'un ou l'autre niveau stimule cette banque à améliorer son rating.

En effet, en cas de non respect du CRA, les banques s'exposent à des sanctions telles qu'une amende, la perte de l'accès au refinancement à court terme de la FED<sup>4</sup> ou à l'arrêt temporaire des opérations de fusion ou d'acquisition.

### ***Community Reinvestment Act : un bilan***

« L'intuition première du législateur était que la menace de publicité négative à laquelle serait exposée une banque mal notée par le CRA serait suffisante pour réduire les pratiques discriminatoires de crédit. Elle s'est avérée fondée dans la mesure où peu de banques américaines ont été soumises à une amende.»<sup>5</sup>

Ce résultat positif est dû, en partie au moins, au fait que les banques sont examinées sur la base des résultats, et non des déclarations d'intention, en matière de lutte contre la discrimination. Ainsi, « si dans des zones d'évaluation du CRA, l'analyse statistique du portefeuille de crédits identifie des exemples de discrimination, y compris par l'absence de prêts, les banques sont appelées à se justifier. Elles doivent fournir une justification économique à leur décision de ne pas prêter. Comme ceci peut s'avérer aussi onéreux que difficile, les banques préfèrent faire de sérieux efforts pour ne pas voir leurs politiques remises en question. »<sup>6</sup>

Ainsi, les prêts hypothécaires aux personnes à revenu faible ou modéré ont augmenté de 39 % entre 1993 et 1998, selon le département du Trésor américain.

Mieux, plusieurs études ont démontré que le risque de crédit supporté par les banques n'a pas augmenté du fait de l'instauration du *Community Reinvestment Act*. En effet, les institutions financières ont appris à connaître les tenants et les aboutissants d'un marché somme toute inconnu d'elles quelques années plus tôt et la concurrence a joué son rôle dans l'économie libérale de Etats-Unis. Par conséquent, l'évaluation des risques clients s'est affinée de telle façon que le taux de créances non remboursées n'est pas plus élevé auprès des clients CRA qu'auprès des autres clients.

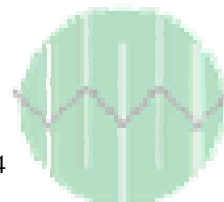
*« Le CRA, ce n'est pas obliger les banques à octroyer de mauvais crédits mais bien les stimuler à octroyer des crédits sains sans oublier les personnes démunies. »*  
John TAYLOR, président, NCRC

Pour autant, le *Community Reinvestment Act* n'est pas la panacée. En effet, « un nombre important de quartiers d'immigrants ou composés de

<sup>4</sup> Banque Fédérale américaine

<sup>5</sup> HUDSON Kent, Le Community Reinvestment Act (CRA), page 4

<sup>6</sup> Id.



populations minoritaires doit encore faire face à de sévères problèmes de pénurie de capital et à un marché immobilier déprimé.»<sup>7</sup>

Par ailleurs, si les banques s'exposent à des sanctions en cas de non respect du CRA (cfr. supra), le CRA ne prévoit cependant aucune compensation à l'intention des personnes et/ou des zones discriminées *de facto*. Les banques sont invitées à améliorer leur performance future mais pas à réparer les dommages causés par le passé.

Enfin, « une faiblesse majeure du CRA consiste en l'implication de quatre régulateurs différents. Par conséquent, il existe une variation importante de la façon dont le CRA est mis en vigueur. Cette variabilité marquée dans la sévérité des 'régulateurs' a mené le secteur bancaire à demander régulièrement l'abolition du CRA parce qu'il est appliqué de façon peu équitable et incohérente. »<sup>8</sup>

Quoi qu'il en soit, si le CRA n'est pas un outil parfait, il n'en demeure pas moins qu'avec son avènement les banques allaient, pour la première fois, être jugées sur leur performance sociale.

Le CRA a, en effet, permis un accord *win-win* implicite entre les personnes à revenu faible ou modéré d'une part, et les institutions financières d'autre part : pour les communautés, davantage de crédits permettant l'acquisition d'un logement ou d'un commerce et, pour les banques, le développement d'un nouveau marché.

Le *Community Reinvestment Act*, a connu ses maladies d'enfances, a fait l'objet de révisions sous diverses administrations, et enregistre, *in fine*, au bout de près de 30 ans d'existence, un bilan positif en termes de lutte contre la discrimination raciale et économique. A quand, donc, une disposition similaire en Europe ?

*Françoise Radermacher*

*Juin 2006*

<sup>7</sup> HUDSON Kent, *Le Community Reinvestment Act (CRA)*, page 4

<sup>8</sup> CONATY Pat, présentation sur le CRA, conférence internationale « Responsible Credit », Bruxelles, les 28 et 29 avril 2006.

Le RESEAU FINANCEMENT ALTERNATIF est un réseau pluraliste de sensibilisation et de solidarité en matière d'éthique financière et sociale.

Son but est de promouvoir, par un travail d'éducation permanente, l'éthique et la solidarité dans les rapports à l'argent afin de contribuer à une société plus juste et plus humaine.

A cet effet, les axes de travail du Réseau Financement Alternatif sont :

Informier et sensibiliser le public afin de favoriser l'éthique et la solidarité dans les rapports à l'argent et être instigateur de débats, initiateur de réflexions et développeur de pistes novatrices en matière de finance éthique et solidaire ;

Promouvoir le développement de nouveaux outils et mécanismes financiers à caractère éthique et solidaire, inciter les différents acteurs économiques à investir de manière responsable et financer, grâce aux produits solidaires sur lesquels le Réseau Financement Alternatif est partenaire, des projets développés par des organisations poursuivant le même objet.

Depuis 1987, plus de 70 associations se sont rassemblées au sein du RESEAU FINANCEMENT ALTERNATIF :

ADEPPI - Atelier d'éducation permanente pour personnes incarcérées, AFOCO - Apiculture, Formation, Coopération, Les Amis de la Terre, AMPGN - Association Médicale pour la Prévention de la Guerre Nucléaire, L'Arche d'Alliance Namur, L'Arche en Belgique, L'Association des Ecoles de Devoirs en Province de Liège, Association pour la Promotion des Energies renouvelables - APERe, Les Ateliers de l'Insu, L'Aube, La Bouée, ATD - Quart-Monde, Autre Terre, La Bastide La Bobine, Caritas, le Centre de Développement Rural, Centre de Prévention des Violences Familiales & Conjugales, CGé - ChanGement pour l'Egalité, CIAJ - Centre d'information et d'aide aux jeunes, la Compagnie du Vide, C-Paje, Credal, De Bouche à Oreille, Die Raupe, Echos Communication, Ecole des Parents de Liège, Entraide et Fraternité, Equipes d'Entraide, Espace Social Télé-Service, la Fédération Laïque des Centres de Planning Familial, FIAN - Foodfirst Information & Action Network, Fondation André Ryckmans, Fondation pour les Générations Futures, Fondation Saint Paul, La Fourmi Solidaire, Foyer de Burnot, Frères des Hommes, GABS - Groupe d'animation de la Basse-Sambre, GRIP - Groupe de Recherche et d'Information sur la Paix, Habitat-Service, Hydrojeunes, Imagine, Infor-Homes Bruxelles, Infor-Veuve, Inter-Environnement Bruxelles, La Ligue des droits de l'Homme, la Ligue des Familles, La Marguerite, le Mouvement Chrétien pour la Paix, Le Nid asbl, Le Pivot, Les Ecus Baladeurs, les Magasins du monde-Oxfam, l'Université de la Paix, Mains tendues de Michel Corin, Max Havelaar, Médecins du Monde, MIR - Mouvement International de Réconciliation, MRAX - Mouvement contre le Racisme et la Xénophobie, Nature & Progrès, Peuples Solidaires, Point d'Appui, RESsources, Sainte Walburge, SAWB - Solidarités des Alternatives Wallonnes et Bruxelloises, SCI - Service Civil International, SLCD - Service Laïque de Coopération au Développement, Solidarités Nouvelles, Surdimobil, Tourisme Autrement.

Visitez [www.rfa.be](http://www.rfa.be)

