



LA RÉGLEMENTATION AMÉRICAINE ET LA LUTTE CONTRE LA DISCRIMINATION FINANCIÈRE

THOMAS SERVET*

Les Etats-Unis se sont dotés d'une législation luttant contre les discriminations dans des domaines très variés tels que l'éducation ou le travail, mais aussi la finance. La loi la plus souvent citée dans ce dernier domaine est le Community Reinvestment Act (CRA). Mais l'Equal Credit Opportunity Act (ECOA) de 1974, le Fair Housing Act (FHA) de 1968 et le Home Mortgage Disclosure Act (HMDA) de 1975, encadrent aussi les actions financières auprès des populations en situation de discrimination, d'exclusion ou de marginalisation. Toutes ces lois ont pour but d'assurer le *fair lending* ou le *fair credit*, 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 de tous les demandeurs « dignes de crédit ».

LE BILAN MITIGÉ DU CRA

Il faut distinguer le CRA des trois autres lois. Le CRA est, à l'extérieur des Etats-Unis, la plus connue des lois américaines

dans la lutte contre l'exclusion financière. Cette loi a été introduite, en 1977, à la suite d'une proposition de William Proxmire, sénateur du Wisconsin. Le CRA est un outil visant à instituer une pratique équitable et juste de prêt (*fair credit, fair lending*) en combattant les pratiques d'exclusion sur la base de critères géographiques, le *redlining*¹. Idéalement, les prêts d'une banque devraient refléter les origines géographiques de ses dépôts.

Le CRA relève de la législation bancaire, et son application est supervisée par les quatre agences fédérales de contrôle des institutions financières, à savoir le Federal Reserve Board (Fed), l'Office of the Comptroller of the Currency (OCC), l'Office of Thrift Supervision (OTS) et la Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC). Le secteur bancaire fait partie des activités économiques parmi les plus réglementées aux Etats-Unis, et le CRA est sans doute la loi à laquelle les banquiers sont le plus hostiles. Les quatre agences fédérales notent régulièrement les institutions bancaires et financières selon leurs performances d'intervention, en matière de services financiers, de prêts et d'investissements auprès des populations défavorisées. Tou-

* Université de Toulouse.

Cette étude de terrain a été réalisée dans le cadre du programme de recherche et formation Finance et Exclusion (Centre Walras, université Lumière Lyon II), soutenu par la Caisse des dépôts et consignations, la Mission recherche de La Poste et la fondation Caisses d'épargne agir contre l'exclusion sous l'égide de la Fondation de France.

tes les institutions financières ne sont pas concernées par cette loi. Y échappent notamment les institutions dont les dépôts ne sont pas garantis par les instances fédérales de régulation.

Cette notation crée une incitation, car l'appréciation des performances est rendue publique. Elle crée aussi une possibilité de sanction : elle peut avoir des conséquences pour les établissements dans leurs demandes d'agrément d'ouverture d'agence, d'assurance des dépôts, de fusion ou d'expansion de tout autre service, qui peuvent être refusées, reportées ou admises sous conditions.

L'activité de l'institution financière est évaluée dans trois domaines particuliers : les prêts, les services offerts, et les investissements directs dans les activités bénéficiant à l'ensemble de la collectivité (formation continue, cours de langue, centre de pédiatrie...). Quatre notes sont possibles : remarquable (*outstanding*), satisfaisant (*satisfactory*), des besoins d'amélioration (*needs to improve*) et non conformité substantielle (*substantial non-compliance*). Les deux meilleures notes signifient que l'examineur fédéral juge que l'institution financière répond à son obligation de satis-

faire les besoins financiers des populations auprès desquelles elle exerce son activité. Les deux notes inférieures reflètent une défaillance de la banque dans son action auprès des populations défavorisées.

Quelles sont les pénalités pour un établissement recevant des mauvaises notes ?

De mauvaises notes CRA (cf. tableau 1) n'entraînent pas de sanctions immédiates telles qu'une cessation d'activité, une sanction financière ou une quelconque action réglementaire pénalisante (ce que réclament les groupes favorables au renforcement du CRA). Elles peuvent, par contre, sérieusement compromettre des projets de fusions-acquisitions, de fermeture ou d'ouverture de succursales ou de guichets automatiques. Si une banque désire fusionner avec une autre institution ou souhaite ouvrir une agence, elle doit en effet demander la permission au Federal Reserve Board ou à l'agence réglementaire dont elle dépend. Or, si elle a reçu une des deux plus basses notes, l'agence fédérale examinant sa candidature a le pouvoir de différer ou de refuser cette demande.

Une des faiblesses du CRA est qu'une banque ayant de mauvaises notes n'est pas immédiatement pénalisée si bien que si

Tableau 1
Evaluations du CRA de 1992 à 1999 :
répartition des notes en pourcentage

| Année | Nombre total d'évaluations | Remarquable | Satisfaisant | Des besoins d'amélioration | Non conformité substantielle |
|-------|----------------------------|-------------|--------------|----------------------------|------------------------------|
| 1999 | 3 544 | 18,3 | 79,9 | 1,6 | 0,2 |
| 1998 | 4 036 | 19,1 | 78,9 | 1,8 | 2 |
| 1997 | 3 924 | 24,3 | 73,8 | 1,7 | 0,2 |
| 1996 | 4 777 | 26,9 | 71,2 | 1,8 | 0,2 |
| 1995 | 5 700 | 22,3 | 74,4 | 3,1 | 0,2 |
| 1994 | 5 592 | 16 | 78 | 5 | 0 |
| 1993 | 6 049 | 13 | 80 | 7 | 0 |
| 1992 | 5 602 | 11 | 79 | 9 | 1 |

Sources : Inside Mortgage Finance Publications, Inc. and Regulatory Compliance Watch

Tableau 2

**Nombre de fusions-acquisitions de grandes banques nationales
ayant fait l'objet de protestations relatives à la conformité au CRA**

| Année | Nombre total de fusions-acquisitions | Nombre de protestation | Pourcentage |
|-------|--------------------------------------|------------------------|-------------|
| 1995 | 386 | 40 | 10,4 |
| 1996 | 359 | 30 | 8,4 |
| 1997 | 347 | 16 | 4,6 |
| 1998 | 424 | 18 | 4,2 |

Source : Federal Reserve Board, 1999

elle n'a pas de projets de fusion ou d'expansion - or c'est le cas de très nombreuses petites banques rurales -, elle peut continuer à totalement ignorer l'obligation de se conformer au CRA.

Le secteur financier américain connaissant actuellement une série de concentrations et de changements structurels, les candidatures auprès des organismes régulateurs sont très nombreuses. Cette activité intense de fusions-acquisitions offre ainsi la possibilité aux groupes communautaires d'intervenir dans le processus, et de dénoncer des violations manifestes de la législation (cf. tableau 2).

Certains analystes du CRA dénoncent une inflation des notes positives et jugent que seules 50 % des augmentations de note reflètent une réelle amélioration de l'attitude des institutions. Cette inflation inquiète beaucoup les associations de défense de consommateurs et des groupes communautaires car elle est synonyme d'échec du CRA. Les bonnes notes dispensent, en effet, les institutions financières de contrôles plus approfondis et suppriment la possibilité pour les associations d'intervenir dans le processus d'évaluation.

LES AUTRES LOIS

L'ECO, le FHA et le HMDA seraient-elles alors plus efficaces que le CRA ? Ces trois lois concernent tous les prêts immo-

biliers. Destinés à favoriser l'accès à la propriété, elles dépassent le secteur bancaire : leur application est assurée par la Fair Trade Commission (FTC), le Department of Housing and Urban Development (HUD) et le Department of Justice (DOJ). Contrairement au CRA, ces lois n'autorisent pas les agences fédérales à mener des enquêtes, mais elles permettent aux associations de défense des consommateurs et des groupes communautaires de porter plainte en cas de pratiques discriminatoires de la part d'institutions financières. Ces lois sont particulièrement dignes d'intérêt, d'une part, parce qu'elles s'appliquent à l'ensemble des institutions financières (alors que le CRA, rappelons-le, ne concerne que les établissements dont les dépôts sont garantis) et, d'autre part, parce que les outils et les critères d'évaluations des agences de régulation, dans le cadre des évaluations CRA, sont accusés par certains de ne pas permettre de révéler certains types de pratiques discriminatoires².

De plus, les analystes observent une inquiétante tendance des contrôleurs des agences fédérales à vouloir s'assurer une bonne carrière dans les institutions financières. Ces *friendly regulators* n'hésitent pas à être indulgents avec une banque pendant quelques années afin d'être embauchés par celle-ci quelques années plus tard, les salaires des institutions privées étant évidemment plus attractifs que ceux de l'administration. Plus que le comportement isolé de

certaines personnes, c'est l'attitude des agences de contrôle qui est directement mise en cause par certaines associations de défense des intérêts communautaires³. Plus que les contrôles réguliers des administrations, ce sont donc les différentes plaintes déposées par les associations de défense des groupes communautaires, notamment à l'occasion des opérations de fusions-acquisitions, qui permettent de mettre à jour d'éventuelles pratiques de discriminations.

Le CRA, l'ECOA, le FHA et le HMDA visent à assurer le *fair lending*. Ces lois s'inscrivent dans un contexte institutionnel particulier : en l'absence de véritables politiques de la ville aux Etats-Unis, elles donnent aux communautés locales les moyens de financer des projets de développement, notamment en matière de logement. Le CRA est véritablement à l'origine une loi de réinvestissement à la collectivité, les quartiers à populations pauvres étant largement délaissés par les investisseurs sous prétexte

de risques trop élevés et d'absence de rentabilité. Or, 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.

Le CRA, l'ECOA, le FHA et le HMDA visent à l'origine à favoriser l'accès à la propriété et à améliorer la qualité du parc immobilier. Par extension, ces lois ont aussi permis de dénoncer les pratiques discriminatoires à l'égard des personnes, notamment en matière de crédit à la consommation ou pour la création d'entreprise. Ces lois apparaissent donc en comparaison de la situation européenne comme un des outils essentiels à la disposition des groupes locaux de population pour faire pression sur les institutions financières.

NOTES

1. Le terme *redlining* désignait le fait que les banques entouraient en rouge les quartiers pour lesquels elles refusaient d'accorder des prêts à leurs habitants.
2. Les pratiques de *redlining* ou de *discriminatory prescreening* (le *discriminatory prescreening* et le *discriminatory marketing* désignent les pratiques qui consistent à décourager le demandeur de prêt par la mise en œuvre de procédures dilatoires et complexes) échappent, par exemple, au travail statistique des agences fédérales : celles-ci se fondent, en effet, sur des comparaisons entre les demandes et les refus explicites des banques. De plus, certains critères d'évaluations peuvent être sujets à caution. En matière de prêts aux entreprises, le CRA prend pour critère la taille des prêts et non la taille des entreprises. Or, il n'existe pas de relations directes entre la taille des entreprises et la taille des prêts, les grosses entreprises ayant elles-mêmes recours à de nombreux « petits prêts » pour financer certains investissements. D'autre part, on peut s'étonner que puissent être acceptés comme « petits prêts » des crédits atteignant un million de dollars.
3. La Fed est notamment dénoncée pour sa cécité en certaines circonstances. Une étude portant sur six fusions importantes a démontré que la Fed n'avait pas fait appel à la FTC ou au HUD, alors que leur responsabilité en matière d'application des lois de non-discrimination était impliquée. La FTC est en effet chargée de faire appliquer l'ECOA aux institutions d'hypothèque, et le HUD est chargé de faire appliquer le FHA.