

## LES NOUVEAUX MARCHÉS DE SERVICES FINANCIERS AUX ÉTATS-UNIS

KENT HUDSON\*

L'exclusion financière met en jeu la responsabilité sociale des banques. Elle a aussi des conséquences économiques négatives pour les banques. En moyenne, 10 % de la population de la zone euro est sous-bancarisée, mais le taux d'exclusion du crédit est inconnu faute de données bancaires européennes permettant de le mesurer. L'exclusion du crédit frappe plus particulièrement les résidents des quartiers défavorisés, d'une manière disproportionnée aux risques qu'ils représentent. L'économie y est étouffée, marginalisant les quartiers, leurs résidents et les commerçants.

Les règles régissant la banque américaine ne permettent pas de résoudre les problèmes urbains américains qui s'aggravent, au contraire, avec la réduction des budgets sociaux. L'État américain se substitue rarement à un système bancaire défaillant pour « faire de la banque à la place des banques ». Il n'existe pas aux États-Unis, comme en

France, d'obligation légale d'ouvrir des comptes, même à perte, et un réseau postal desservant les moins favorisés, et l'accès aux services bancaires de base dans les banques traditionnelles est généralement difficile pour cette catégorie de clientèle. Encore 12 % de la population américaine n'a pas de compte en banque. Mais l'expérience américaine reste intéressante à plus d'un titre, en particulier dans le domaine du crédit.

Au cas où le marché ne peut fonctionner, il arrive ainsi à l'État d'agir pour restreindre la capacité des acteurs. À titre d'illustration, le surendettement renvoie pour partie à la responsabilité de certaines banques qui profiteraient de l'ignorance du client pour réaliser un mauvais crédit. La loi sur la faillite personnelle réduit ainsi les charges de l'emprunteur et oblige rapidement les banques à déclarer leurs pertes aux investisseurs.

Loin d'être un modèle en tout,

---

\* Directeur de KHNETH Conseil.

l'expérience américaine nous permet aussi de cerner comment le microcrédit et d'autres formes de crédit aux exclus peuvent devenir des produits bancaires comme les autres, une fois mis en place une infrastructure d'analyse de risques, de distribution et de gestion, et des marchés de capitaux capables de traiter des volumes prévisibles.

Les États-Unis ont choisi, en effet, « d'encourager agressivement » les banques à apporter des capitaux aux exclus et à innover en matière de produits et de méthodes pour le faire rentablement. Elle connaît les structures de représentation et d'intermédiation financière propres. Malgré le retrait des agences bancaires de certains quartiers américains tristement semblables à ceux de la France, les grandes banques américaines continuent de proposer une offre de crédit fort rentable. Les encours représentent aujourd'hui quelque 20 % des encours du crédit aux particuliers du pays. Des dizaines de milliers de concurrents non bancaires y proposent aussi des services financiers. Il s'agit bien de nouveaux marchés de services bancaires largement inconnus en France, mais importants et lucratifs aux États-Unis.

Malgré un contexte très différent, nous devons ainsi nous demander si l'exclusion financière ne se traduit pas par un manque à gagner pour les banques en France. En effet, la banque doit évoluer en France dans un cadre de monopole bancaire très particulier, et ceci, tant à cause de ses propres traditions que des politiques de régulation. L'absence d'une concurrence des prestataires hors banque ne l'aide pas à innover sur ces marchés : sans preuve de gain probable sur ces marchés

inconnus, il paraît raisonnable aux directions des banques de les éviter plutôt que d'investir pour les développer.

D'une manière générale sur ces marchés difficiles, l'expérience de la banque américaine nous invite à situer l'exclusion du crédit d'abord comme un problème d'amélioration des capacités techniques des banques. Il s'agit pour elle, d'une part, de savoir valoriser le risque des crédits aux demandeurs « marginaux » de crédit et, d'autre part, de réduire les coûts de la distribution et la gestion de ces crédits.

La tendance vers l'ouverture de nouveaux marchés aux capitaux n'a rien de nouveau, et elle est facilitée par l'évolution jumelée des technologies de l'information et de la finance, qui baisse très sensiblement le coût unitaire des opérations bancaires. Nous constatons l'inégalité des solutions proposées, par exemple, aux immigrés qui souhaitent envoyer leurs économies vers l'étranger. Selon la banque et le pays, la transaction peut être facturée entre 4 euros et 8,50 euros ; PayPal (E-Bay) la propose pour quelques centimes. Il y a une évolution similaire du coût de production d'un crédit immobilier, qui est passé d'environ 1 700 dollars dans les années 1950 à 850 dollars dans les années 1980. Aujourd'hui, certaines institutions peuvent les produire pour 200 dollars. On assiste à des baisses équivalentes pour le crédit aux très petites et moyennes entreprises (TPME) : d'un service proposé aux États-Unis à perte, pour attirer les dépôts bancaires grâce à l'autorisation, le crédit TPME est devenu une activité autonome fort rentable.

Il est légitime de se demander pour-

quoi les banques à travers le monde choisissent si inégalement de faire bénéficier tous leurs clients de ces progrès. Il existe, bien sûr, un seuil de rentabilité qui limitera l'expansion de la clientèle « bancarisable ». Mais rien ne montre encore qu'on y est.

Les trois points suivants permettront de présenter sur cette question l'expérience américaine :

- que sont ces nouveaux marchés ?
- comment la loi a-t-elle aidé les banques américaines à valoriser les risques des clients particuliers ?
- dans quelles conditions ont émergé des milliers de banques alternatives, concurrentes et partenaires des banques ?

## LES NOUVEAUX MARCHÉS URBAINS

L'idée de qualifier les quartiers défavorisés de nouveaux marchés émergents est apparue dans un ouvrage de Michael Porter<sup>1</sup> de Harvard, dans les programmes de Phil Angelides, l'actuel trésorier d'État de Californie, et dans la loi fédérale (*New Markets Community Renewal Act*) de 2000 :

- Michael Porter, le premier, a noté que les quartiers à revenu faible et modeste (RFM) disposent d'importantes ressources<sup>2</sup>. Ils dépensent pour leurs biens de consommation, en logement, en services (par km), largement plus que les quartiers riches ;
- Phil Angelides, le premier, a mis en œuvre une nouvelle approche des investissements publics utilisée pour optimiser le retour économique et social des investissements publics et

privés dans ces quartiers. Appelée *smart investing*, cette approche ouvre des pistes intéressantes pour les fonds d'investissement spécialisés dans le renouveau urbain ;

- la loi fédérale a établi en 2000 un cadre juridique et des subventions pour les milliers de nouveaux fonds et banques sociales qui, depuis des années, fournissent capitaux et conseils aux résidents des quartiers défavorisés les plus dynamiques.

### Les nouveaux marchés de services financiers

Les achats liés à la consommation des ménages RFM s'élèvent à 1 000 milliards de dollars par an dans ces quartiers que nous appelons les nouveaux marchés. Cela représente de grandes opportunités pour les banques et autres investisseurs dans les commerces, les entreprises, l'immobilier (en particulier, dans le cadre du renouveau urbain).

Les ménages RFM sont, en effet, d'importants acheteurs de services financiers. Ils consacrent :

- 450 milliards de dollars au remboursement d'emprunts immobiliers et de consommation ;
- 80 à 120 milliards de dollars en commissions bancaires (et en pénalités diverses). Dans ce créneau, à côté du réseau des banques, émergent de nouveaux acteurs non bancaires (déjà plus de 40 000 officines dans ces quartiers). Appelées « banques bis » (*fringe banks*), 40 000 officines fournissent aux habitants de ces quartiers : paiements des chèques, facilités de paiement et microprêts. Les taux d'intérêt et les

commissions qu'ils pratiquent sont extrêmement élevés, mais le coût réel du service des « banques bis » est parfois inférieur à celui des grandes banques !

Les ménages RFM empruntent pour acquérir des actifs :

- plus de 20 % du total des encours du crédit aux particuliers aux États-Unis sont détenus par des foyers RFM, soit 1 200 milliards de dollars. Si 800 milliards de dollars sont le fait d'emprunteurs considérés moins fiables (*subprime*), il n'en reste pas moins qu'un tiers de ces créances (400 milliards de dollars) ne présente pas de risques particuliers ;

- environ 67,8 % des foyers américains sont propriétaires de leurs résidences ; ce chiffre n'est que de 55 % en France.

Les propriétaires résidents américains engagent dix fois plus de crédits bancaires pour réaliser des refinancements et des transactions immobilières que leurs homologues français. Ils ont ainsi levé près de 800 milliards de dollars en 2003. Ce chiffre traduit notamment leur volonté de mobiliser, par le crédit, l'épargne dite *take out*, que représente la valeur nette de leur résidence. Divers produits le permettent : *home equity*, *refi*, et *reverse mortgage*, quoique ce dernier produit reste peu utilisé ;

- les ménages RFM propriétaires utilisent aussi le levier financier. Ils représentent peut-être le quart du chiffre ci-dessus. Ils se servent de ces mécanismes pour exploiter leur patrimoine immobilier en tant qu'actif financier.

Véritables marchés invisibles, ces opportunités que présentent ces nouveaux marchés ont échappé aux banquiers américains pendant de nombreuses d'années. Nous pensons que ces nouveaux marchés invisibles (avec leurs

opportunités et leurs risques spécifiques) correspondent à des réalités démographiques et sociales qui existent aussi en Europe.

## RÉGULATION BANCAIRE ET MESURE DES RISQUES

De bonnes raisons expliquent pourquoi ces nouveaux marchés populaires sont longtemps restés invisibles aux yeux des banquiers américains. Incapables de mesurer précisément les risques que représentaient les quartiers défavorisés sans investissements importants, les banques ont longtemps décidé de les éviter.

Accéder, puis gérer profitablement de nouvelles classes de clients requiert un investissement en information, technologie et méthodes d'analyse de risques. Il faut adapter les produits et l'organisation bancaire. Les affaires traitées sur ces nouveaux marchés sont de petite taille. Elles requièrent de grands volumes de production standardisée pour être rentables.

Les populations sont culturellement différentes ; elles se méfient des banques (et les banques le leur rendent bien !).

Mesurer le risque est plus difficile. Ni les algorithmes des analystes, ni l'expérience du personnel traditionnel ne permettent de projeter les comportements des exclus par définition inconnus des banques. Le personnel est trop souvent recruté exclusivement chez les jeunes de bonne famille par les directeurs des ressources humaines (DRH) timides. Il faut un personnel adapté et des alliances avec le monde

associatif. Il faut une action efficace en matière d'emploi et d'organisation, impulsée par les directions.

Les indicateurs de risque d'un ménage classique ne correspondent pas aux ménages en famille élargie, ayant plusieurs emplois souvent non déclarés par les TPME.

Les transactions et ressources des RFM n'apparaissent pas sur les écrans radar ni du fisc, ni des banquiers : 28 % des salariés de Los Angeles sont payés en liquide. Ces chiffres sont dignes de l'Italie, mais qui prétend connaître les chiffres de l'économie grise de la France ?

Il n'y a rien de neuf dans l'évitement du risque dans les stratégies bancaires. Avant le *New Deal* de Roosevelt, avait-on vu les grandes banques se ruer pour proposer des crédits immobiliers aux particuliers ?

### Amélioration de la gestion et de la valorisation de risque

Historiquement, le marché bancaire populaire fut créé à l'époque du *New Deal* par la contrainte et par la défiscalisation avec un tel succès que les banquiers d'aujourd'hui ont oublié la nature expérimentale de ces programmes, dont la France n'a pas l'expérience :

- sous pression de la loi, depuis maintenant 70 ans, les banques américaines proposent des prêts à 30 ans à taux fixe. Or, ces créances confrontent les banques aux problèmes de la gestion actif/passif ;

- la création des garanties de la Federal Housing Administration (FHA) et des *Government Sponsored Enterprises*

(GSE), Fannie Mae, Federal Home Loan Bank (FHLB), et plus tard Freddie Mac, offre des solutions techniques à ce problème ;

- l'interdiction de pénalités de remboursement anticipé a forcé les banques à apprendre à valoriser les risques du remboursement anticipé ;

- la défiscalisation des intérêts perçus sur les crédits immobiliers a augmenté l'effet de levier de l'investissement foncier.

Ces réformes ont posé les bases du développement de la titrisation des créances immobilières (les fameux *mortgage based securities* - MBS) et de crédit à la consommation, donnant aux prêteurs et aux investisseurs divers les moyens d'un plus grand « appétit de risque ». Ils ont rendu, en particulier, les marchés immobiliers radicalement plus liquides qu'auparavant. Mais, pour fonctionner industriellement, il fallait une information particulièrement fine et très à jour :

- la loi sur la faillite personnelle (*Title 7*) date de l'époque du *New Deal*. Elle oblige les banques à reconnaître rapidement les impayés, donnant ainsi aux investisseurs en créances titrisés MBS un aperçu du risque agent, c'est-à-dire de la maîtrise par la banque prêteuse de ses propres procédés ;

- le *credit score* informe instantanément le prêteur sur la probabilité de risque que représente son client. On peut avoir connaissance d'un score, gratuitement, en cinq minutes sur Internet ;

- pour contrôler en temps réel la valeur du foncier, contrepartie de la créance : *Title Insurance*. Il rationalise les services du cadastre, du bureau d'hypothèque, des bureaux d'urbanisme des communes, les experts immobiliers...

Sur fond de création de fournisseurs spécialisés en dehors des banques, de standardisation de l'information, du produit et des procédures, naissaient le crédit de masse, et bientôt la carte bancaire pour réduire les coûts de la banque, favorisant l'explosion de l'accession à la propriété des ménages blancs modestes.

Dans le contrat de pure irrationalité raciste, propre à l'Amérique de l'époque, ces réformes n'apportaient cependant aucune aide aux victimes de discrimination.

Un exemple dont on peut rire aujourd'hui : dans les années 1960 et 1970, la grande Bank of America, dont le siège était alors à San Francisco, prêtait difficilement aux Chinois immigrants ou citoyens (qui représentaient déjà plus de 20 % de la population de plusieurs quartiers de la ville). Or, beaucoup de Chinois étaient très prospères ! La stratégie de la banque semblait avoir été d'abandonner ce nouveau marché, très localisé, plutôt que d'investir pour le comprendre !

Une méthode analogue, le *redlining*, avait été inventée pour les Noirs : le crayon rouge du directeur commercial encerclait les quartiers noirs où la banque ne prêtait pas. Cette pratique permettait aux banques d'éviter les risques inconnus de ces quartiers.

Les banques américaines ne souhaitent pas non plus prêter aux femmes, aux personnes âgées, à d'autres groupes, ou classes de clients suspects, que ces clients représentent individuellement de bons ou de mauvais risques.

L'irrationalité de ce système était invisible aux managers de l'époque. En effet, plutôt que de maîtriser les pratiques irrationnelles du personnel,

la direction des banques en faisait un système, les intégrait même dans les procédures d'octroi de crédit.

Cette irrationalité n'est visible, bien sûr, que statistiquement, en comparant les flux et les classes de clientèles approchées ou non, refusées ou non, et servies, mais à quel prix. Il faut souligner qu'on n'obtient toujours pas des banques, en France, la publication de telles données sur leurs pratiques.

### Le « Community Reinvestment Act »

Comme en France, la législation américaine interdisait la discrimination. Mais aussi comme en France, elle était sans contrôles effectifs. Le *Community Reinvestment Act* (CRA), que l'on décrie parfois en France comme une loi de « discrimination positive », n'est évidemment pas du tout une forme de discrimination. Le CRA n'impose aux banques ni quotas ethniques, ni de prêter à perte.

Cependant, avec le *Home Mortgage Data Act* (HMDA), elle exige des banques qu'elles puissent justifier économiquement, à partir de leurs données de production, leur comportement vis-à-vis des quartiers et des populations susceptibles de discrimination : les personnes âgées, les minorités, les femmes. Une documentation complète du processus, y compris les dossiers refusés, doit être constituée, car les banques doivent pouvoir démontrer, *a posteriori*, l'efficacité des contrôles internes liés aux prêts aux populations susceptibles de discrimination. On reconnaît, bien sûr, la méthodologie proche de celle utilisée dans Bâle II,

mais appliquée aux objectifs multiples et notamment sociaux.

S'il y a corrélation statistique entre le quartier, la couleur de peau ou les noms d'origine non anglophone, ou encore l'âge ou le sexe des clients, et l'absence de demande de prêts ou les refus d'octroi de prêts, on présume que la banque soit choisit de discriminer, soit ne sait pas contrôler ses propres méthodes d'analyse de risques !

Il ne serait pas trop « risqué » de décrire alors le CRA comme un observatoire statistique du risque d'opportunité (manquée). L'exclusion irrationnelle des clients serait une sorte de risque opérationnel, autrement invisible aux méthodes de contrôle interne de la banque.

Trois types de pratiques bancaires illégales sont répertoriés par le CRA<sup>3</sup> :

- discrimination patente (*manifest discrimination*) ;
- traitement différencié ; (*disparate treatment*) : discrimination résultant des procédures et décelable par l'analyse des résultats (*thick file rule*)<sup>4</sup> ;
- impact inégal (*disparate impact*) : résultat discriminatoire d'un procédé d'intention neutre.

Exemple d'une pratique « d'impact inégal » sanctionnée : une politique d'offres de crédit aux seuls foyers de revenu supérieur à 60 000 dollars par an.

À ses origines en 1994, le CRA s'est accompagné d'un dispositif de sanctions peu efficaces et rarement utilisées. Mais les instances de régulation attribuent une appréciation publique à chaque institution à l'occasion des contrôles réguliers qu'elles effectuent. Les données HMDA sont publiées et peuvent servir aux associa-

tions de défense des consommateurs et des quartiers dans les actions en justice, et pour s'opposer, depuis le renforcement du CRA en 1994, à la restructuration du capital du secteur bancaire. Pour établir la notation CRA, quatre domaines sont observés :

- crédits accordés aux populations ciblées ;
- investissements réalisés dans les quartiers ciblés ;
- services offerts dans les zones ciblées ;
- soutien au développement local communautaire (*community development*).

Pour confirmer que le CRA n'a pas augmenté le risque de crédit supporté par les banques, soulignons que les MBS en provenance des crédits CRA connaissent un taux d'incident identique à celui des autres créances<sup>5</sup>. De plus, les banques ne cessent d'améliorer leur capacité technique d'évaluation des risques clients. La notion de *subprime*, crédits plus risqués et donc supportant un taux d'intérêt plus élevé que les crédits *prime*, évolue en conséquence. Les crédits estimés *subprime* en 1980 sont estimés *prime* aujourd'hui. Lors d'une présentation devant la Federal Reserve (FED) en 2003, Franklin Raines, *ex-chef executive officer* (CEO) de Fannie Mae, a estimé que la moitié des crédits immobiliers titrisés par son organisation en tant que crédits *subprime* était probablement de qualité *prime*.

### Prédation financière ou taux d'usure

On voit, dans le raisonnement qui sous-tend la régulation américaine, une conviction profonde que l'élimination

des barrières inutiles à l'accès au crédit doit aussi servir à l'intégration économique des exclus. La logique est celle de la protection de la valeur nette (*equity*) par l'acheteur dans un bien immobilier en cours d'achat (*equity protection*). Le problème du régulateur est cependant de trouver le seuil optimal : comment protéger les emprunteurs peu avisés, sans étrangler l'accès au crédit. Question d'équilibre pour lequel le taux usuraire n'est pas toujours considéré comme l'instrument le mieux adapté.

Cette approche expose, en effet, la clientèle marginale aux excès des « prédateurs » financiers et des usuriers. La prédation financière est une relation prêteur/emprunteur caractérisée par le désintérêt du prêteur dans le succès du projet de l'emprunteur. Elle peut être définie comme une combinaison de commissions et de taux plus élevés que la valeur historique du risque de la classe des créances permettant de proposer un prêt sans prendre en compte la capacité de l'emprunteur de rembourser. La combinaison des commissions plus la valeur récupérée de l'actif gagé pourrait même être l'objet véritable du prêt ! On prêterait alors dans l'objectif de récupérer des actifs de l'emprunteur. On parle de *assets scraping* ou « racler les avoirs » du client.

La loi américaine peine à criminaliser la prédation financière<sup>6</sup>. En 2001, une application de ce principe a été tentée dans l'État de la Géorgie dans une loi qui a criminalisé les prêteurs « prédateurs ». La loi était *pass through* : le délit suivait les crédits jusqu'aux investisseurs en créances *subprime* ABS (*asset backed securities*) et MBS émises

en Géorgie. Coup de tonnerre chez les investisseurs : Moody's a refusé de noter les titres, les banques ont annoncé l'arrêt de tout prêt *subprime* en Géorgie, et la loi fut abrogée la même année !

## ÉMERGENCE DE BANQUES ALTERNATIVES ET CITOYENNETÉ FINANCIÈRE

Le CRA permet aussi aux banques de respecter leurs obligations face à la loi en finançant les opérateurs spécialisés dans les nouveaux marchés, capables d'analyser le risque et de conseiller les clients.

Plus de 3 600 nouvelles banques sociales appelées *community development financial institutions* (CDFI) et fonds dits CDC (*Community Development Corporations*) sont devenus des acteurs économiques à part entière du paysage financier, partenaires et concurrents des banques et autres prêteurs dans les quartiers. Ils emploient plus de 30 000 personnes. Les encours de ces institutions représentent plusieurs milliards de dollars, et nous estimons l'effet de levier proche de 30 milliards de dollars.

Ces organisations ont démontré leur poids économique, et exercent un poids politique important dans de nombreuses grandes villes. Ces quartiers peuvent faire basculer les élections locales, faire échouer ou réussir un projet de développement.

Sous la pression des régulateurs, les grandes banques sont devenues de loin les principaux financiers, mais aussi les principaux bénéficiaires de ce réseau. Il



convient de noter que le rendement de ces placements par les banques dans les fonds et les banques sociales est rémunéré au taux de marché.

Présentes surtout dans les quartiers RFM les plus politiquement dynamiques, ces petites organisations non gouvernementales (ONG) sont des entreprises à part entière, à but social. On y trouve des banques alternatives, des fonds d'investissement, des promoteurs immobiliers, des incubateurs d'entreprises, des centres de formation et de méthodes industrielles au service des PME. Chaque année, ces « ONG » fournissent des dizaines de milliers de demandes de prêts aux banques, réalisent l'ingénierie financière pour des opérations immobilières de taille.

Les investisseurs leur imposent la discipline d'une mission sociale doublée du professionnalisme bancaire. On retrouve des banquiers de qualité parmi les créateurs et les dirigeants des CDFI. La plus importante de ces banques sociales, Shore Bank Chicago, se vante, en 2004, de détenir des actifs de 1,3 milliard de dollars. Une autre CDFI, Local Initiatives Support Corporation (LISC), dont le président est Robert Rubin, ex-ministre des Finances, finance le réseau *community development* sur les marchés secondaires<sup>7</sup>. LISC a levé 8,5 milliards de dollars des marchés de capitaux depuis sa création et a investi 500 millions de dollars en 2003 en logement et financement des TPME. Sa filiale, National Equity Fund, a un encours actuel de participation/dette de 3,3 milliards de dollars.

Actifs, parfois politiquement contestataires, les fonds, les opérateurs et les banques sociaux sont en mesure

de mieux évaluer le potentiel du risque d'un prêt bancaire, de mobiliser des appuis politiques, d'agir sur les *soft costs* administratifs de la création et la gestion des TPME, clé de la création d'emplois dans les quartiers. Il faut imaginer un abbé Pierre, sorti de Centrale, en bon banquier de ghetto.

La mission de ces organisations financières est de prêter aux ménages exclus, les aider à utiliser le crédit pour créer de la richesse et de l'épargne. Valorisant leur expertise et leur connaissance des clients peu connus des banques, elles sont à la fois les partenaires et les concurrentes des banques traditionnelles.

Les banques sociales CDFI sont sujettes aux mêmes contrôles que les autres banques. Il ne s'agit pas de charité, mais d'un travail de vrai banquier : trouver les placements qui réussissent dans les quartiers. Ces banques ne prêtent pas à perte car, selon la logique de leur fonctionnement, être citoyen aujourd'hui signifie participer pleinement à la vie économique. John Bryant et Lance Triggs d'Operation Hope à Los Angeles utilisent le terme de « transition » pour décrire comment les foyers des nouveaux marchés peuvent réussir cette participation à la vie économique par la maîtrise du crédit. Des millions de transitions semblables seront nécessaires pour intégrer dans l'économie les foyers exclus, qu'ils soient sous-bancarisés ou non bancarisés.

La grande leçon de l'expérience américaine est qu'un grand nombre de foyers RFM apprennent à profiter des opportunités pour créer de la richesse ;

seul l'accès aux crédits bancaires peut le permettre. Ils font cet apprentissage effectivement autour de leurs projets financiers. Ils apprennent à épargner par le crédit.

Le réseau *community development* peut apporter des conseils et des financements de type prêt relais et prêt subordonné, mais seules les banques commerciales peuvent apporter les services financiers à des niveaux nécessaires pour faire vivre ces marchés locaux.

L'accès à des services bancaires peut parfois remplacer certaines subventions de l'État.

L'expérience américaine montre également le besoin permanent de subventions et de soutiens des banques pour financer les milliers d'institutions financières *community development*, comme c'est le cas pour l'Association pour le droit à l'initiative économique (Adie) en France. Or, ce soutien bancaire est improbable sans la pression de la loi.

Le CRA nous montre fort heureusement que l'information, dont se servent les gestionnaires de risques des banques, peut permettre aussi aux régulateurs (et aux citoyens parties prenantes - *stakeholders*) de s'assurer de la coopération des banques dans cette tâche, en termes rentables :

- pour que les banques n'évitent pas les marchés ni par timidité, ni d'une manière discriminatoire ;
- pour que les banques prêtent et fixent le prix du crédit de façon juste pour les risques qu'elles engagent.

En contrepartie, les agents de régulation et de contrôle peuvent accepter des taux d'intérêt plus élevés, lorsqu'ils correspondent parfaitement aux risques encourus par les banques. Les agents de contrôle doivent tolérer aussi des taux de défaillance plus élevés. Ils doivent bâtir les outils d'analyse et de modélisation de risques capables de tester les outils bancaires.

Ainsi, les nouveaux marchés peuvent fournir les informations requises par les banques (et par les agents de contrôle et de régulation bancaire) pour améliorer la gestion des risques des particuliers, requise par Bâle II. Ces informations peuvent assurer simultanément une certaine maîtrise des résultats sociaux et économiques de l'activité bancaire dans les quartiers défavorisés.

Rappelons encore les volumes mis en jeu : dans le cadre du CRA, les banques américaines ont engagé une production moyenne annuelle de prêts de 151 milliards de dollars depuis 1997. Il s'agit des volumes qui permettent aux aides publiques de bénéficier d'un effet de levier formidable ; des volumes, par ailleurs, qui dépassent largement la capacité de transfert des États.

En France, l'État a besoin de faire des économies, et le marché bancaire des ménages prospères est largement saturé. Autant de bonnes raisons pour que les banques françaises s'intéressent à ces nouveaux marchés en évitant, j'espère, les excès américains.

## NOTES

1. Porter M., *The Competitive Advantage of Cities*, Harvard Business Review, 1995.
2. « RFM » traduit la nomenclature largement employée aux États-Unis pour décrire les ménages *low and middle income* : revenus faibles (*low* : < 50 % du revenu médian régional) et modestes (*moderate* : < 80 % du revenu médian).
3. Source : Community Affairs Department, Federal Reserve Bank, R. Marsico, KHNET.
4. La règle dite du « dossier épais » (*thick file*) provient d'un jugement qui affirme qu'une pratique de zèle excessif envers un groupe, démontré par l'épaisseur relative de leurs dossiers, constitue une preuve du traitement différencié interdit. Pour constituer cette preuve, les avocats des exclus avaient littéralement pesé les dossiers, démontrant que ceux des Noirs contenaient systématiquement les pièces absentes des dossiers ordinaires.
5. Lire : *CRA Baseline Study*, réalisé par Nicolas Retsinas pour le ministère américain des Finances, Harvard Joint Center for Housing Studies, 2000.
6. Pour ralentir la croissance constatée des offres prédataires de crédit aux ménages *subprime* (notamment à travers les prêts *home equity* et *reverse mortgage*), le *Home Ownership Equity Protection Act* (HOEPA) de 1994 établit un taux usuraire pour le crédit immobilier et interdit la pénalité du remboursement anticipé.
7. Un autre intermédiaire, l'*Enterprise Fund*, est de taille équivalente.

## BIBLIOGRAPHIE

KENT H., *La bancarisation des nouveaux marchés urbains : l'expérience américaine*, Économica, 2004.

