



L'ACCÈS AUX SERVICES BANCAIRES DES CATÉGORIES LES PLUS DÉMUNIES DE LA POPULATION AMÉRICAINE

CÉCILE YEPES*

Aux Etats-Unis, 10 millions de bénéficiaires de prestations sociales ne disposent pas de compte bancaire auprès d'une institution de dépôts traditionnelle. Ce groupe a recours - pour certains ponctuellement - aux banques commerciales pour obtenir le paiement de leurs prestations, mais beaucoup, essentiellement en milieu urbain, utilisent les *check-cashing outlets*, bureaux spécialisés dans le paiement de chèques, moyennant le prélèvement de commissions onéreuses. Ces établissements, dont le nombre excède aujourd'hui 6 000, présentent pour ce segment de la population, peu éduqué, peu conscient des autres options offertes, peu apte à évaluer les coûts des services financiers, et souvent peu enclin à avoir affaire à des institutions de dépôts traditionnelles, l'avantage d'avoir des horaires d'ouverture plus longs et d'accorder une mise à disposition immédiate des fonds ; ils ont également su élargir leur gamme de services, ce qui a largement contribué à leur popularité.

En la quasi-absence d'un concept de compte bancaire de base (les quelques Etats ayant légiféré dans ce domaine ne sont pas réellement parvenus à « capter » le segment de la population dépourvu de compte), les banques, sous la pression des organismes se vouant à la protection des intérêts des minorités et au titre de leurs obligations de réinvestissement dans les collectivités où elles sont établies, arguent de leur côté qu'elles offrent des comptes peu onéreux.

Le Department of the Treasury a, quant à lui, dû assouplir les termes d'application du mandat, imposé par le Congrès, de distribuer par voie électronique à partir du 1^{er} janvier 1999 toutes les prestations sociales à leurs bénéficiaires, en décidant qu'il ne s'appliquerait qu'à ceux qui en feraient volontairement la demande. Il a, début juillet 1999, strictement défini les caractéristiques de ces comptes particuliers (*Electronic Transfer Accounts*, ou ETA). Il reste à voir si ces mesures parviendront à attirer vers les canaux bancaires traditionnels le segment de la population auquel elles sont destinées.

* Agence Financière de Washington
Achevé de rédiger le 2 février 2000.



De nombreux Etats, de leur côté, se sont engagés dans des initiatives d'incitation à l'épargne auprès des bénéficiaires de prestations sociales.

QUI SONT, AUX ÉTATS-UNIS, LES INDIVIDUS DÉPOURVUS DE COMPTES BANCAIRES, ET POURQUOI LE SONT-ILS ?

Selon une étude de la Réserve fédérale de Cleveland¹, la plupart des individus ne disposant pas de compte auprès d'une institution financière ont un niveau d'éducation inférieur à la moyenne, et sont pour la plupart jeunes et issus de minorités raciales ou ethniques : 7 % des Américains « Blancs » et 33 % des Américains « non-Blancs » ne disposent pas de comptes bancaires ; une grande majorité d'entre-eux ont moins de 25 000 dollars de revenus annuels. La dernière « étude des finances des particuliers » (*Survey of Consumer Finances*), conduite en 1998 par la Réserve fédérale, indiquait que 90,5 % des foyers américains disposaient d'au moins un compte² auprès d'une institution de dépôts « traditionnelle »³ ; elle révélait en outre que la grande majorité des foyers dépourvus de comptes (82,6 % d'entre-eux) se situaient dans des tranches de revenus moyens ou faibles (inférieurs ou égaux à 25 000 dollars par an), et que 44,7 % de ce groupe percevaient des revenus annuels de moins de 10 000 dollars⁴. La proportion du nombre de foyers dépourvus de comptes a régressé de 14,9 % à 9,5 % du total entre 1989 et 1998.

Cette étude, périodiquement effectuée par la Réserve fédérale, dégage à peu près invariablement les mêmes caractéristiques pour le comportement des individus dépourvus de comptes bancaires : ils estiment qu'ils n'émettent pas un nombre de chèques suffisant pour en motiver la détention (28,4 %), qu'ils n'aiment pas avoir affaire à un établissement de dépôts traditionnel (18,5 %), qu'ils n'ont pas suffisamment de ressources pour justifier l'ouverture d'un compte (12,9 %)⁵, que les frais bancaires sont trop élevés (11 %), que le solde minimum requis est trop élevé (8,6 %), et/ou, enfin, qu'ils ne se sentent pas aptes à gérer un compte (7,2 %).

Une autre enquête, conduite en 1997 par le cabinet privé de consultants SRI Consulting, estimait que 14 millions de foyers aux Etats-Unis⁶, ne disposaient pas, à cette époque, de compte auprès d'une institution financière. Ils tendaient également à ne pas détenir de carte de débit⁷ ou de crédit, contrairement aux segments les plus défavorisés de la population. Par ailleurs, ils se montraient plus inquiets de la sécurité de leurs dépôts auprès d'institutions financières, et moins enclins à avoir recours à des emprunts. L'une des raisons avancées pour expliquer ce comportement est que de nombreux immigrants, notamment parmi la population hispanique, ont été des victimes (non-indemnisées) de faillites bancaires intervenues dans leurs pays d'origine ; à cela s'ajoute l'incidence d'un phénomène socio-culturel : dans beaucoup de pays latino-américains - et notamment au Mexique - les banques sont perçues comme des institutions « réservées » aux catégories les plus aisées de la population.



*MODALITÉS D'ACCÈS DES PERSONNES DISPOSANT DE
FAIBLES RESSOURCES AUX SERVICES BANCAIRES DE BASE*

La remarquable progression des revenus des banques de détail aux Etats-Unis ces dernières années s'est appuyée sur une politique de facturation toujours plus élevée des services, en particulier chez les grandes banques. Cette stratégie est aujourd'hui affinée après la mise en évidence de l'extrême différence de rentabilité entre les différents segments de la clientèle. En effet, 50 % des comptes de particuliers, ainsi que 75 % des comptes récemment ouverts, ne sont pas rentables pour les banques et sont en fait subventionnés par les 20 % des comptes les plus rentables, ceux qui fournissent 120 à 150 % du revenu net des banques commerciales^{8 et 9}.

La stratégie des banques poursuit aujourd'hui deux axes : retenir les bons clients et rendre rentables ceux qui ne le sont pas. D'où un échelonnement des grilles de tarification, qui vont de la « punition » (frais prohibitifs par exemple sur les chèques sans provision) à la « récompense » (abandon par les banques de la facturation des services de gestion de comptes et des frais de transaction en contrepartie du maintien d'un solde créditeur élevé, ce qui présente aussi l'avantage d'accroître les volumes de dépôts et de fidéliser le client).

*Il n'existe pas, aux Etats-Unis, de définition légale du concept
de service bancaire de base*

197

La tarification des services et la rémunération des produits bancaires¹⁰ sont laissées à l'entière discrétion des établissements de dépôt et/ou de crédit¹¹ et font l'objet de barèmes très précis et détaillés, couvrant tous types de transactions (opérations sur distributeurs automatiques de billets, services téléphoniques ou à distance etc...). Les pratiques sont extrêmement variables de banque à banque.

Le projet de modernisation des services financiers examiné par le Congrès au cours de la session parlementaire 1998-1999 contenait des dispositions visant à instaurer nationalement des comptes bancaires de base (dits *lifeline accounts*) ; ces clauses ont été éliminées du texte de la loi réformant les services financiers qui a été entériné par le Congrès au cours de l'automne 1999. A l'échelon sub-fédéral, les nombreuses tentatives de légiférer les caractéristiques d'un compte bancaire de base n'ont jamais connu un grand succès : selon une étude de la Réserve fédérale de New York¹², seulement 7 Etats ont adopté des textes de loi établissant des *lifeline accounts*¹³; la teneur de ces législations les répartit en deux grandes catégories : celles confiant aux autorités bancaires la surveillance des frais pratiqués par les institutions de dépôt et la latitude d'intervenir lorsque nécessaire, et celles imposant aux institutions à charte d'Etat placées sous leur tutelle d'offrir un compte bancaire peu onéreux (dont les caractéristiques sont parfois prescrites). Des quelques études ayant été conduites sur



ce type de comptes, il ressort des résultats mitigés : s'il peut être établi que leur existence contribue à exercer une pression à la baisse sur le coût des services de paiements, conclusion notamment atteinte par l' « Office of the Public Advocate » de la ville de New-York successivement en 1996 et 1998, ces deux études ont cependant fait apparaître qu'un quart des 50 banques étudiées¹⁴ à New York proposaient des comptes bancaires *moins onéreux* que les *lifeline accounts* obligatoires. Il apparaît, pour diverses raisons examinées plus loin, que l'existence des *lifeline accounts* n'a guère modifié le comportement des individus dépourvus de comptes bancaires.

Les banques soutiennent qu'elles offrent de nombreuses options proches d'un concept de service bancaire de base

Soucieuse de démontrer que les banques offrent des produits bancaires proches d'un concept de service bancaire de base, la Consumer Bankers Association a conduit une enquête en décembre 1997 auprès de 200 de ses institutions membres. Des réponses fournies par 50 institutions, il ressortait que 80 % d'entre-elles¹⁵ offraient un compte courant (autorisant sans frais supplémentaires, pour près des 3/4 d'entre-elles l'émission d'un nombre illimité de chèques¹⁶) à un coût inférieur à celui d'un compte courant « standard » ; 36 % d'entre-elles offraient un compte courant moins onéreux (300 000 comptes au total pour l'échantillon) auquel il n'était possible d'accéder que via des guichets automatiques, avec un nombre de transactions limité ; 70 % déclaraient proposer une option moins coûteuse, réservée aux étudiants ou à certaines tranches d'âge (personnes âgées notamment) ; 24 % des institutions ayant participé à cette enquête ne facturaient pas de frais de gestion mensuels sur leurs comptes « de base », mais certaines imposaient cependant que le versement des salaires ou de prestations sociales soit exécuté par virements directs. Pour les 76 % facturant des frais de gestion mensuels, ceux-ci s'élevaient en moyenne à 3,66 dollars (au sein d'une fourchette de 2 à 7 dollars). Parmi celles ayant déclaré facturer des frais mensuels de gestion, 12 % y renonçaient si le client maintenait un solde minimal sur le compte - de 220 dollars en moyenne. Enfin, 73 % des institutions étudiées requéraient un dépôt minimum à l'ouverture du compte, en moyenne de 54 dollars (dans une fourchette de 1 à 100 dollars) ; 39 % des institutions ayant participé à cette enquête déclaraient que leur compte bancaire de base était un produit profitable, 22 % estimaient perdre de l'argent, et 37 % indiquaient être au point d'équilibre. Plus de la moitié estimait que ce type de produit était important dans le cadre de leur conformité au regard des exigences du *Community Reinvestment Act* (loi CRA)¹⁷.

Au demeurant, le coût d'un compte bancaire représente davantage que le maintien d'un solde minimal ou le paiement de frais bancaires de faibles montants pour les segments les plus défavorisés de la population, potentiellement exposés à des probabilités de découverts ou de dépôt de



chèques non-provisionnés plus élevées. En 1998, le montant moyen des frais facturés par les banques et institutions d'épargne pour sanctionner l'émission d'un chèque sans provision s'établissait à 17 dollars.

*Desserte des catégories les plus démunies par le segment
des coopératives de crédit*

Le secteur des coopératives de crédit (*credit unions*) était composé, en décembre 1998, de près de 11 000 institutions, détenant près de 400 milliards de dollars d'actifs, et comptant plus de 73 millions de membres, soit plus d'un quart de la population américaine. Ces institutions, que le *Federal Credit Union Act* de 1934 avait vouées au service des particuliers à faibles revenus, représentent aujourd'hui 12,4 % du marché des crédits à la consommation et recueillent presque 9 % de l'épargne des ménages américains. Elles sont elles-mêmes membres d'une quarantaine de coopératives dites *corporates*, à leur tour chapeautées par une caisse centrale, l'U.S. Central Credit Union.

La levée progressive des restrictions imposées aux activités des coopératives de crédit, mais aussi et surtout l'assouplissement des conditions d'adhésion consenti par son régulateur fédéral, la National Credit Union Administration (NCUA), nantie de vastes pouvoirs, ont contribué au développement du secteur, mais l'ont aussi éloigné de la vocation que lui avait initialement confiée le Congrès. Le secteur des coopératives de crédit, aux caractéristiques particulières, jugé « privilégié » par ses concurrents bancaires, a été la proie de vives attaques au cours des dernières années, contestant essentiellement l'interprétation faite par la NCUA de la définition des liens communs ou multiples (*common* et *multiple bond*) requis comme conditions à la formation d'une coopérative de crédit et à l'adhésion à celle-ci, mais aussi son statut fiscal (les coopératives de crédit ne sont pas assujetties au paiement de l'impôt fédéral sur les entreprises). Les coopératives font valoir, de leur côté, que les restrictions portant sur la nature de leurs activités et les conditions d'adhésion de leurs membres limitent leur expansion. Au demeurant, une partie de ce secteur (398 coopératives en 1998) est restée fidèle au mandat qui lui avait été confié en 1970, de servir « principalement des membres à revenus modérés ». Ces institutions comptent collectivement 997 000 membres, et disposent de 2,9 milliards de dollars d'actifs et de 2,5 milliards de dollars de parts ; 337 d'entre-elles ont une charte fédérale. Elles sont autorisées, contrairement à leurs consoeurs, à accepter des dépôts en dehors de leur champ d'adhésion et peuvent recevoir des prêts d'un fonds spécial administré par la NCUA.

En début d'année 2000, la NCUA a adressé à l'ensemble des coopératives de crédit à charte fédérale un questionnaire les interrogeant sur la nature des services qu'ils offrent aux segments les plus démunis de la population. Bien que la participation à cette enquête soit facultative, la NCUA a l'intention de dresser, grâce aux réponses collectées, une carte



des zones défavorisées insuffisamment desservies, et d'encourager la desserte des zones identifiées.

*L'ACCÈS AUX SERVICES FINANCIERS DU SEGMENT
DE LA POPULATION DÉPOURVU DE COMPTE BANCAIRE
SE FAIT PAR D'AUTRES CANAUX*

Généralités

Aujourd'hui, l'individu dépourvu de compte bancaire dans une institution de dépôt traditionnelle utilise fréquemment le canal des prêteurs sur gage et celui des bureaux ayant pour vocation le paiement de chèques (émis par le gouvernement, des employeurs ou des tiers) à leurs bénéficiaires. Selon une étude effectuée en 1996 par le Department of the Treasury auprès des bénéficiaires de prestations sociales fédérales, 88 % des personnes interrogées obtenaient le paiement de leurs chèques auprès de banques, et 58 % des bénéficiaires non titulaires de comptes bancaires utilisaient également les banques¹⁸. Cependant, sur l'ensemble des personnes interrogées, un quart obtenait ce service auprès de magasins d'alimentation, 8 % utilisaient des bureaux spécialisés dans le paiement de chèques, et 2 % utilisaient d'autres établissements. Une étude menée auprès des foyers à revenus faibles ou modérés révélait que 48 % d'entre-eux utilisaient des institutions de dépôts pour percevoir le paiement de leurs chèques, tandis que 17 % recouraient aux bureaux spécialisés dans ce type d'activités. Les travaux visant à évaluer l'impact des fusions et acquisitions n'ont pas révélé une diminution notable des conditions d'accès aux agences bancaires pour le segment de la population dépourvu de compte bancaire : entre 1985 et 1995, le nombre d'agences bancaires par tête était resté constant pour chaque catégorie de revenus. Enfin, le segment de la population disposant de revenus faibles ou modérés trouve également auprès des membres de la famille, amis et organisations sociales une source de crédit significative : 3/4 des familles confrontées à des situations d'urgence impliquant des dépenses médicales non-anticipées et 2/3 de celles privées d'emploi se trouvant dans les mêmes situations déclarent avoir recours à leurs proches. Il n'est pas aisé cependant d'estimer le montant de ces formes d'assistance.

Les bureaux de paiement de chèques (« check cashing outlets »)

Les bureaux ayant pour vocation le paiement de chèques sont très répandus dans les zones urbaines et métropolitaines ; leur nombre a triplé entre 1986 et 1995, année où il excédait 6 000. Selon les estimations de la National Check Cashers Association, les 3 500 bureaux qui en sont membres paient nationalement 180 millions de chèques annuellement, représentant plus de 55 milliards de dollars, moyennant le prélèvement de commissions dont le montant varie généralement entre



1,4 % et 10 % de la valeur nominale du chèque, selon que celui-ci est émis par une entité gouvernementale ou un particulier et que le client présente ou non des papiers d'identité. L'utilisation de ces services est onéreuse, comparativement aux frais imposés sur un compte bancaire : pour un individu sollicitant mensuellement le paiement d'un chèque du gouvernement de 500 dollars, de deux chèques de 100 dollars émis par des particuliers, et achetant trois mandats, le montant des frais qui lui sont facturés est susceptible d'atteindre 26,50 dollars par mois.

En 1995, l'Etat de New York comptait 560 de ces bureaux, dont 90 % étaient localisés dans la ville de New York, traitant 31 millions de chèques portant une valeur nominale globale de 10 milliards de dollars¹⁹. L'élargissement de leurs gammes de services, qui incluent fréquemment le paiement de factures d'eau, d'électricité ou de gaz, la vente de mandats, de cartes de téléphone, de timbres postaux, de billets de loterie, et des services de fax et de photocopie, contribue largement à leur popularité. Plusieurs autres raisons peuvent par ailleurs expliquer leur succès : d'une part, les horaires d'ouvertures plus courts des institutions de dépôts traditionnelles rendent ces dernières moins accessibles pour ce segment de la population (qui a fréquemment plus d'un emploi) et, d'autre part, les contraintes imposées par les institutions de dépôts traditionnelles (par la « Regulation CC » notamment, cf. note 51) sur les délais de la mise à disposition des dépôts rendent celles-ci comparativement moins attractives, puisque les bureaux de paiement de chèques, au prix de commissions élevées, leur accordent une mise à disposition immédiate des fonds.

Dans les zones plus rurales, où les bureaux de paiement de chèques sont plus rares ou inexistants, des magasins de proximité assurent fréquemment ces services de paiement, par ailleurs également exécutés par les banques qui estiment alors rendre un « service public ».

Le segment de la population dépourvu de compte bancaire, bien qu'appartenant aux catégories les plus démunies, se montre d'une part peu sensible aux écarts de coûts - la mise à disposition immédiate des fonds, accordée par les bureaux se vouant au paiement de chèques semble l'emporter sur toute autre considération. Il est, d'autre part, moins apte à évaluer les autres options qui lui sont offertes : une étude de la Consumer Bankers Association, conduite en 1989, avait révélé que, bien que la plupart des utilisateurs de bureaux de paiements de chèques fussent conscients que des institutions de dépôts proposaient des alternatives moins coûteuses, 30 % des personnes interrogées se déclaraient incapables d'évaluer quel canal était le plus coûteux, ou jugeaient d'emblée plus onéreux les services proposés par les institutions de dépôts. En 1998, 19,6 % des foyers ne disposant pas de compte bancaire²⁰ ont spécifiquement jugé prohibitifs les exigences de maintien de solde et le montant des frais bancaires des institutions de dépôts traditionnelles. Bien que la législation ait, au cours des deux dernières décennies, réduit les délais



maximaux de mise à disposition des fonds par les institutions de dépôts traditionnelles, l'utilisation de ces établissements a enregistré une forte augmentation au cours de la même période, ce qui témoigne encore du peu de sensibilité de cette population à l'égard des coûts.

Les « payday lenders »

Les *payday lenders* sont des sociétés de crédit concentrant leurs activités dans l'octroi d'« avances de trésorerie », ciblant les segments démunis de la population, vivant « de paye à paye » (beaucoup requièrent que leur client démontre qu'il est employé et détenteur d'un compte bancaire). Ces services, également proposés par un nombre croissant de bureaux de paiements de chèques, peuvent prendre plusieurs formes : paiement immédiat d'un chèque, qui ne sera encaissé qu'à l'issue d'un certain délai, convenu entre l'établissement et le client, encaissement de chèques post-datés contre l'octroi de liquidités, et micro-prêts traditionnels. Ces activités sont souvent appelées *payday lending*, dans la mesure où le délai d'encaissement réclamé expire fréquemment le jour où l'émetteur du chèque est lui-même payé²¹. Les établissements offrant ces micro-crédits à très court terme combleront souvent un vide laissé par les institutions de dépôts traditionnelles ; les taux d'intérêts effectifs²² de ces prêts sont particulièrement prohibitifs : ils se situent dans une fourchette annualisée de 213 à 913 %, mais les emprunteurs n'ont souvent pas conscience des coûts très élevés qui leur sont associés²³.

Apparu il y a juste quelques années, le secteur est extrêmement prospère : Advance America, chaîne créée en 1997 en Caroline du Sud, disposait en novembre 1998 d'un réseau de 426 succursales (*Cash Advance Centers*) réparties sur 16 Etats ; dans le Tennessee, Check Into Cash Inc., entreprise qui a vu le jour en 1993, animait fin 1998 un réseau de 340 succursales, couvrant 15 Etats ; National Cash Advance, également domiciliée dans le Tennessee, a, quant à elle, créé 165 succursales en l'espace de trois ans, et Check & Go a développé un réseau de près de 400 succursales entre 1994 et 1998²⁴.

Un rapport récent de l'association PIRG²⁵ révèle que cette industrie parvient à contourner une grande partie des dispositifs de protection du consommateur aménagés par certains Etats (par exemple, plafonnement des taux d'intérêt et obligations de divulgation des taux d'intérêts effectifs²⁶) en présentant ses activités comme relevant de la « fourniture d'un service de paiement » ou de « transactions de paiements différés de chèques », plutôt que de l'octroi de crédits, activité dont l'exercice est plus encadré. Cette même étude dénonce les tarifs élevés de ces entités : l'imposition, légale - dans les Etats autorisant ces activités - de taux d'intérêt effectifs supérieurs à 400 % (56 % des personnes interrogées)



pour un prêt de 100 dollars sur deux semaines, et - dans les Etats sans plafond des taux usuriers - des taux d'intérêt effectifs allant de 260 % (Illinois) à 780 % (Wisconsin) pour un même crédit²⁷. Le rapport dénonce également les accords de partenariats conclus entre ces entités et des banques à charte nationale, leur permettant de circonvenir à l'application de législations d'Etat²⁸. Il répartit en trois catégories le statut légal des *payday lenders* dans les Etats de la Fédération : 1 - dans 19 Etats, les activités de *payday lending* sont prohibées par plafonnement des taux d'intérêt applicables aux prêts de faible montant²⁹ ; 2 - dans 8 autres Etats, le *payday lending* n'est pas interdit, en l'absence de plafonnements de taux d'intérêt sur les petits prêts, cependant, dans des Etats tels que l'Orégon et l'Illinois, où l'octroi de crédits est gouverné par des lois d'Etat, et les organismes de prêt sont agrémentés et supervisés par les régulateurs, la dérégulation des taux d'intérêt leur permet de pratiquer des taux supérieurs aux plafonds généralement aménagés pour les micro-prêts ; 3 - dans 23 Etats et le District de Colombie, le *payday lending* est autorisé par une législation abritant spécifiquement ces activités des lois encadrant les taux d'intérêt, mais bornant supérieurement le montant des commissions, le montant et l'échéance des prêts ainsi que d'autres éléments.

Fin janvier 2000, l'association professionnelle du secteur, la *Community Financial Services Association of America*, forte de 37 membres, dévoilait plusieurs réformes visant à restaurer l'image passablement ternie de la profession, et notamment l'adoption d'un « code de déontologie ». Celui-ci requiert de ses membres qu'ils adhèrent, dans la conduite de leurs activités, à 10 principes de base, parmi lesquels : l'obligation de divulgation des conditions de chaque transaction (en particulier, le coût de la transaction doit à la fois être exprimé en dollars *et* sous forme de taux d'intérêt effectif) ; un engagement du membre à ne pas poursuivre en justice - et ne pas menacer de le faire - tout client dont le compte resterait débiteur ; l'instauration d'un droit de dédit, sur une période de 24 heures, sans faire supporter aucun frais au client ; un engagement à limiter ou à interdire la reconduction des prêts : dans les Etats dans lesquels la reconduction des prêts est autorisée, les membres de l'association doivent s'engager à en limiter le nombre à quatre. Enfin, l'association s'engage à publier et distribuer une brochure mettant en garde le public contre le recours répété à ce type de transactions, et à encourager ses membres à promouvoir un usage « responsable » de ces « avances de trésorerie ».

A la mi-janvier 2000, de nombreux projets de loi visant à encadrer ce type de transactions avaient été déposés (ou étaient en voie de l'être) dans une douzaine de législatures d'Etat³⁰. Au niveau fédéral, le *Payday Borrower Protection Act*, déposé à la Chambre par le Représentant Bobby Rush (Démocrate de l'Illinois) le 5 mai 1999, visait à interdire le *payday lending* dans les Etats dans lesquels les organismes exerçant cette activité ne seraient pas encadrés en vertu de critères minimaux précisés par le projet



de loi. En outre, le texte proposait 1 - d'interdire aux institutions dont les dépôts sont assurés d'octroyer ce type de prêts, directement ou par le biais d'entités tierces, à moins qu'ils ne soient conformes aux exigences de la législation de l'Etat dans lequel ils sont consentis et que leur taux d'intérêt effectif soit inférieur à 36 % par an, ou 2 - de prohiber l'extension de crédits par les institutions de dépôts assurées à des *payday lenders*, à moins que celles-ci soient sûres de la conformité de l'activité du *payday lender* aux exigences de la loi sur la transparence des crédits bancaires (*Truth in Lending Act*), de la loi sur les virements électroniques (*Electronic Fund Transfer Act*), et des législations de l'Etat dans lesquels le bénéficiaire reçoit les fonds. Enfin, le projet de loi proposait d'interdire la reconduction des crédits. Le Représentant John LaFalce (Démocrate de New York) a annoncé début février 2000 son intention de déposer prochainement un projet de loi qui interdirait aux institutions de dépôts assurées de s'engager dans des activités de *payday lending*³¹. Le débat n'est donc pas clos.

Les prêteurs sur gages (« pawnbrokers »)

Selon une étude publiée en 1994³², environ 9 000 prêteurs sur gages étaient alors en activité aux Etats-Unis ; leur association professionnelle, la National Pawnbrokers Association, situe leur nombre entre 12 000 et 14 000 aujourd'hui, et estime que ce secteur avait effectué 35 millions de prêts en 1988, dont la valeur unitaire se situait entre 50 et 100 dollars, et la maturité, entre 2 et 4 mois³³. Ces établissements tendent à être plus répandus dans le sud et le sud-ouest des Etats-Unis, en particulier dans les Etats les plus pauvres et dans ceux où les réglementations applicables aux taux d'usure sont les moins restrictives.

Bien que la plupart soient de petites entreprises de type « familial », cinq sont des sociétés dont les titres sont publiquement échangés³⁴. L'exercice de cette activité est affecté par une image négative, et dans de nombreux Etats, il est souvent en outre étroitement réglementé par les autorités locales³⁵ (licences, origine des articles gagés, date d'acquisition etc.). Les législations des Etats confèrent au prêteur sur gages le droit de vendre l'objet gagé, fréquemment à l'issue d'un délai de 6 mois lorsqu'aucun versement de principal ou d'intérêt n'a été effectué. Elles établissent, en Floride par exemple, une distinction entre le prêt sur gage (légalement considéré comme un prêt, et à ce titre soumis aux exigences gouvernant les prêts sous nantissements et aux limites établies par le taux d'usure), et « l'accord d'achat-vente », qui confère au gageur le droit exclusif de racheter le bien gagé (à un prix nettement supérieur³⁶ à la valeur gagée) à l'issue d'une période déterminée, et, n'étant pas considéré comme un prêt, n'est pas assujéti au taux d'usure. Dans le premier cas, le client peut être poursuivi s'il manque à ses obligations de remboursement, dans le second, les seules conséquences sont la saisie et la cession du bien gagé. En 1994,



il était estimé que les prêteurs sur gages octroyaient moins d'1 % du crédit à la consommation aux États-Unis, mais que cette industrie desservait peut-être jusqu'à 10 % de la population adulte du pays.

*L'INITIATIVE FÉDÉRALE
DE L' « ELECTRONIC TRANSFER ACCOUNT »*

Au début des années 1990, le Gouvernement fédéral a établi des programmes pilotes visant à la distribution électronique des prestations sociales à leurs bénéficiaires (*Food Stamps*, *Aid to families with Dependent Children* (AFDC)) via l'utilisation de cartes munies d'un numéro d'identification personnel permettant le retrait de ces prestations auprès de terminaux situés dans des points de ventes (*Point Of Sales* (POS)) ou de distributeurs automatiques de billets. Le *Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act* de 1996 est venu par la suite instaurer la distribution électronique des *Food Stamps* et des paiements effectués au titre du programme TANF (ou *Temporary Assistance for Needy Families* - qui a remplacé alors le programme AFDC). De nombreux États³⁷ se sont associés à cette initiative ; ils ont par ailleurs adopté, ainsi que d'autres États, ce mode de distribution pour le versement des prestations accordées au titre de leurs propres programmes, en s'attachant parfois le concours d'entités privées. Outre les bénéfices de réductions de coûts, ce mode de distribution semble contribuer à réduire la fraude³⁸.

205

L' « EFT99 »

Signé en avril 1996 par le Président Clinton, le *Debt Collection Improvement Act*, qui contenait un mandat³⁹ imposant au Department of the Treasury, à partir du 2 janvier 1999, la distribution électronique de toutes prestations sociales à leurs bénéficiaires (retraites de la Social Security, prestations d'assistance aux plus démunis) a été considéré comme étant la première grande mesure affectant directement le segment de la population américaine non-desservi (appelé *the unbanked*) par les institutions de dépôts traditionnelles. Son adoption visait essentiellement, au demeurant, à permettre au Gouvernement fédéral de dégager 500 millions de dollars d'économies sur 5 ans⁴⁰.

Force fût de constater que les mesures édictées par ce mandat s'avéreraient quelque peu délicates à mettre en oeuvre - tout particulièrement pour les 10 millions de bénéficiaires de prestations ne disposant pas de compte auprès d'une institution de dépôts traditionnelle. Le Department of the Treasury a donc, en novembre 1998, assoupli ce mandat en décidant que son application ne serait effective que pour les individus exprimant le souhait de recevoir leurs prestations par voie électronique. Il a également exhorté les institutions de dépôts à mettre en place des comptes spéciaux spécifiquement destinés à la délivrance

électronique des prestations des bénéficiaires ne disposant pas de comptes auprès d'une institution financière. Les caractéristiques de ces comptes spéciaux (*electronic transfer accounts*/ETA) et les conditions de participation, dévoilées par le Vice-Président Gore et l'(ex-) Secrétaire au Trésor Robert Rubin au terme d'une période de consultation⁴¹ le 1^{er} juillet 1999, sont les suivantes :

- le Gouvernement fédéral subventionne à hauteur de 12,60 dollars⁴² l'ouverture de chaque compte ETA aux institutions participantes⁴³ ;
- est éligible à l'ouverture d'un compte ETA tout individu percevant du Gouvernement fédéral des prestations sociales, pensions de retraite - ou traitement ; ces comptes bénéficient des mesures de protection du consommateur applicables aux titulaires de tout autre compte ;
- les institutions financières désireuses d'offrir ce type de comptes doivent bénéficier de l'assurance fédérale des dépôts⁴⁴ ;
- elles ne peuvent facturer plus de 3 dollars de frais bancaires par mois, ni requérir le maintien d'un solde minimum sur le compte ;
- elles doivent autoriser quatre retraits gratuits mensuels⁴⁵, quatre demandes de solde gratuites par mois (via les distributeurs de billets de l'institution participante, un agent de celle-ci, ou par téléphone), et adresser aux titulaires, par voie électronique, un relevé de compte mensuel ;
- les institutions participantes membres d'un réseau en ligne dans les points de ventes (i.e. auprès de terminaux situés dans des points de vente dits POS) doivent autoriser des achats électroniques en ligne, des retraits de liquidités et des transactions d'achat intégrant des retraits de liquidités aux titulaires de comptes ETA, sans leur faire supporter de frais supplémentaires⁴⁶ ;
- au-delà des services prescrits et réglementés, toute institution participante est autorisée à accepter des dépôts supplémentaires (dont le type et le montant sont laissés à la discrétion de chacune d'entre-elles), qu'elle peut librement rémunérer et soumettre à des frais bancaires supplémentaires⁴⁷ (retraits additionnels, remplacement de cartes d'accès aux distributeurs automatiques de billets...).

Sept grandes institutions bancaires américaines, parmi lesquelles la Bank of America et les banques Chase et Wells Fargo, avaient annoncé à la fin juillet 1999 leur participation prochaine à ce programme. Début février 2000, plus de 400 institutions (animant collectivement plus de 2 500 agences) s'étaient ralliées au programme.

Les bureaux spécialisés dans le paiement de chèques souhaitent participer à cette initiative

L'EFT99 et l'instauration de comptes ETA ont incité les autres intermédiaires servant les particuliers dépourvus de comptes bancaires (et en particulier les bureaux ayant pour vocation principale le paiement de chèques) à réclamer à participer à ce programme. Or, en vertu de la



définition des institutions financières retenue par le Department of the Treasury, ces entités ne sont pas éligibles. Plusieurs d'entre-elles ont cependant conclu des accords avec des institutions financières en vertu desquels les fonds transférés sur les comptes ETA ouverts auprès d'institutions de dépôts participantes sont virés sur un compte intermédiaire auquel leur titulaire a accès via les bureaux de paiement de chèques, mais ne sont plus couverts, dès lors, par l'assurance et les autres protections fédérales et les dispositions de la « Regulation E ». Sous la pression de groupes de consommateurs, inquiets des coûts et de la sécurité de ce type d'arrangements, le Department of the Treasury a soumis à commentaires l'utilité de réglementer ou d'interdire l'ouverture et la détention de ces comptes hybrides.

Les « First Account »

Le Président Clinton a annoncé, le 13 janvier 2000, de nouvelles initiatives en faveur des particuliers dépourvus de comptes bancaires ; 30 millions de dollars de crédits sont inscrits au budget présenté par l'Administration, pour des initiatives en partenariat avec le secteur privé : le Président a proposé la création de comptes de transactions électroniques bancaires (*First Accounts*) à faible coût pour leurs titulaires, mesure qui est destinée à conforter l'initiative des comptes ETA. Il a également prévu de multiplier les implantations de distributeurs automatiques de billets dans les quartiers défavorisés (notamment dans des bureaux de poste), et d'effectuer une campagne d'éducation des segments défavorisés de la population.

207

LES BANQUES ET LES ÉTATS ONT LANCÉ D'AUTRES INITIATIVES

L'expérience de Bank One

Un programme pilote, issu d'une initiative séparée résultant d'un accord intervenu en 1998 entre le Woodstock Institute, groupe d'action en faveur des collectivités, associant la Chicago CRA Coalition et la banque First Chicago NBD Corp. - depuis absorbée par Bank One - a remporté un certain succès : fin juillet 1999, trois agences Bank One, situées dans des quartiers défavorisés de Chicago⁴⁸ étaient parvenues, en l'espace d'une dizaine de semaines, à ouvrir environ 400 comptes courants⁴⁹. La particularité du programme ne consiste pas à offrir des comptes bancaires peu onéreux, elle vise essentiellement à l'« intégration » ou à la « réintégration » d'individus auxquels serait déniée l'ouverture d'un compte sur la base des critères de sélection traditionnellement utilisés par la profession (aux motifs de problèmes de solvabilité personnelle antérieurs ou d'émissions répétées de chèques sans provision). Dans le cadre de la définition et de la mise en oeuvre de ce programme pilote, Bank One est parvenue à obtenir de son régulateur, l'Office of the Comptroller of the Currency (OCC) l'autorisation de déroger à



certaines règles gouvernant les délais et modalités de mise à disposition des dépôts, règles auxquelles sont assujetties l'ensemble des institutions de dépôts⁵⁰. Le dépôt initial requis pour l'ouverture d'un compte bancaire est de 10 dollars, et le programme prévoit qu'à l'issue d'un délai d'un an au cours duquel le compte a été correctement géré par son titulaire, il est transformé en compte courant « normal ». Les particularités ayant fait l'objet de dérogations incluent notamment : un plafonnement à 50 dollars des retraits journaliers sur distributeurs automatiques de billets, la mise à disposition de fonds déposés via un distributeur de Bank One sous 48 heures (4 jours ouvrables s'il s'agit d'un distributeur n'appartenant pas au réseau Bank One) et l'aménagement de délais supérieurs à ceux prévus par la « Regulation CC » (jusqu'à onze jours après le jour du dépôt pour les chèques non-locaux notamment, mais leur application fait l'objet d'une notification de la banque au titulaire du compte). La participation éventuelle de Bank One au programme mis au point par le Department of the Treasury sera déterminée ultérieurement, en fonction des résultats⁵¹ obtenus sur ce programme pilote.

*Les « Individual Development Accounts » :
une initiative visant à encourager l'épargne auprès des plus démunis*

208

Même pour celles d'entre-elles se montrant plus enclines à avoir recours aux services des institutions de dépôts traditionnelles, les familles bénéficiaires de prestations sociales ont des difficultés particulières à épargner, essentiellement du fait de la faiblesse de leurs revenus, mais aussi en raison des critères d'éligibilité retenus par les Etats, lesquels prennent en compte le niveau de leurs revenus et celui de leurs avoirs. Bien que le niveau des avoirs autorisé varie en fonction des Etats au sein d'une fourchette de 1 000 à 2 000 dollars, 38 Etats, suivant une initiative engagée en 1996 par l'Iowa, ont relevé le montant des avoirs autorisés (à hauteur de 10 000 dollars pour les plus « incitatifs » d'entre-eux) et 26 ont mis en place un nouvel instrument d'épargne : l'*Individual Development Account*, ou IDA. L'utilisation des fonds épargnés est limitée à des dépenses d'éducation, un premier achat de logement, ou le démarrage d'une entreprise. Les dépôts effectués par un foyer donnent lieu à des dépôts d'ampleur équivalente (cependant plafonnés) par des fondations et autres sources, ces derniers n'étant pas intégrés à l'évaluation du patrimoine dans le cadre du calcul des prestations sociales des bénéficiaires. Depuis 1996, 38 Etats et le District de Colombie ont instauré ce type d'instruments, de façon permanente pour 26 d'entre-eux, exploratoire (projets pilotes) pour 7 d'entre-eux, le reste (5 Etats) examine des projets de lois visant à leur instauration. Un total d'environ 250 programmes sont actuellement existants ou en instance de développement à l'échelle nationale.

Le concept montre déjà des résultats prometteurs : par exemple, sur



2 000 familles participant à une initiative nationale, 913 d'entre-elles avaient collectivement épargné (à raison de dépôts mensuels situés dans une fourchette de 30 à 70 dollars) 165 000 dollars au 31 décembre 1998 - soit 180 dollars en moyenne par famille ; ces économies avaient attiré plus de 342 700 dollars de financements externes.

Un projet de loi fédéral proposant d'allouer des crédits d'impôts aux institutions financières associant leur participation aux IDA qu'elles ouvrent ainsi qu'aux organismes contribuant aux ressources des organismes à but non-lucratif administrant les programmes IDA a été déposé au cours de la précédente session parlementaire, mais il n'a pas été adopté.

Lors de son discours annuel sur l' « état de l'Union », le 27 janvier 2000, le Président Clinton a proposé l'instauration de comptes d'épargne retraite (*Retirement Savings Accounts*), inspirés des IDA, pour les segments de la population à revenus faibles et modérés. Ces comptes pourraient permettre à leurs bénéficiaires d'accumuler du capital en vue de leur retraite, de l'accession à la propriété au logement, ou leur permettre de financer des dépenses d'éducation éligibles ou de faire face à des dépenses médicales imprévues. Le Sénateur Lieberman (Démocrate du Connecticut) a déposé le 2 février 2000 un projet de loi, intitulé le *Savings for Families Act of 2000*, co-parrainé par six autres sénateurs, proposant l'instauration, à l'échelle nationale, de comptes IDA abondés par leurs titulaires éligibles⁵², et de comptes parallèles où seraient déposées par des institutions financières et des organismes à but non lucratif éligibles des contributions annuelles d'ampleur équivalente à celles effectuées sur son compte IDA par le titulaire. Les entités participantes seraient éligibles au bénéfice de crédits d'impôt.

NOTES

1. « Bringing the Unbanked Onboard », Barbara Good, January 15, 1999.
2. Compte s'entend au sens large du terme : comptes courants, comptes d'épargne, comptes *money market*, fonds communs de placement.
3. Banques commerciales, institutions d'épargne, sociétés de fiducie, ou coopératives de crédit.
4. Le seuil de pauvreté se situait en 1997 à 15 600 dollars annuels pour une famille de 4 personnes.
5. Motif également invoqué par la moitié des 20 % de bénéficiaires de prestations sociales non-titulaires d'un compte bancaire dans le cadre d'une étude menée par le Department of the Treasury (1996).
6. 11 millions selon les estimations les plus fréquemment retenues.
7. Plusieurs banques se sont associées à des sociétés intermédiaires, qui émettent des cartes proches des cartes de débit, via les employeurs de salariés migrants. L'employeur prend à sa charge le coût initial d'émission de cartes et s'acquitte des frais de transactions ; les salaires sont directement versés par virements électroniques sur ces comptes qui ne sont accessibles que par le biais de ces cartes.
8. De façon plus précise, la clientèle d'un établissement de dépôt se décompose en 5 groupes de rentabilité très variable et de taille disparate : 5 % des comptes les plus rentables contribuent à 80 % des revenus et les 11 % suivants apportent 25 % des revenus ; à l'autre bout de la segmentation, les derniers 28 % érodent les revenus de 22 %.
9. Je remercie l'Agence financière de New York pour ces précisions.
10. Nota : La rémunération des comptes à vue a été interdite par le Glass-Steagall Act de 1933. Cependant, les institutions de dépôt américaines proposent aux particuliers des formules telles que les « NOW Accounts » (Negociable Orders of Withdrawals) combinant des caractéristiques propres aux comptes à vue et aux comptes d'épargne, sans tomber sous l'interdiction légale de rémunération des comptes à vue ; leur



utilisation est moins flexible, dans la mesure où les institutions de dépôt se réservent le droit de requérir une notification écrite et un délai de 7 jours préalablement à tout retrait ou transfert des dépôts du compte. Les organisations à but non-lucratif, les associations caritatives et les collectivités publiques sont autorisées à détenir ce type de comptes.

11. La grande majorité des Etats disposent de lois plafonnant les taux d'intérêt (*usury ceilings*), mais il n'existe pas, en revanche, de législation fixant des planchers en la matière ; le libre-jeu du marché s'exerce -et permet logiquement à un « gros » déposant d'obtenir de meilleures conditions. Les conditions d'octroi de crédit sont très encadrées et étroitement surveillées (la regulation B - *Equal Credit Opportunity* - interdit toute discrimination aux institutions de crédit ; la Regulation C - *Home Mortgage Disclosure* - impose à certaines institutions la divulgation du profil de leurs clients) et sont parfois dénoncées par des associations se vouant à la protection des intérêts des minorités ethniques et sociales.

12. « How effective is Lifeline Banking in Assisting the 'Unbanked' », June 1998.

13. L'Illinois, le Massachusetts, le Minnesota, le New-Jersey, New York, le Rhode-Island et le Vermont. Dans l'Etat de New York, qui fait partie de ce groupe, de tels comptes doivent être offerts par les banques à charte d'Etat. Les caractéristiques de ces comptes sont les suivantes : dépôt initial minimum de 25 dollars ; pas d'exigence de maintien d'un solde minimal et plafonnement des frais bancaires perçus sur ces comptes, qui autorisent un minimum de 8 transactions, à 3 dollars mensuels.

14. Lesquelles représentaient, en 1998, 20 % des agences bancaires de la ville de New York, et 10 % du total des dépôts des agences new-yorkaises.

15. Elles animaient collectivement 390 agences et disposaient d'entre 360 milliards de dollars et 182 millions de dollars d'actifs, la taille moyenne des établissements représentés étant de 41 milliards de dollars d'actifs ; elles offraient aux particuliers une moyenne de 7,2 types de comptes courants.

16. Elles administraient collectivement 127 500 comptes présentant ces caractéristiques. Le nombre moyen de chèques autorisés sans frais additionnels était de 7,6 ; la facturation, par chèque traité au-delà de ce seuil, était de 0,59 dollar en moyenne, dans une fourchette de 0,25 à 1,50 dollar.

17. Loi sur l'accès au crédit des collectivités : initialement adoptée en 1977, cette loi vise à combattre les pratiques de sélection de leurs marchés par les institutions financières (pratiques dites de *redlining*, caractérisées par le refus systématique d'accorder des crédits dans des zones économiquement sinistrées ou en voie de détérioration). Le CRA, qui impose aux régulateurs bancaires d'évaluer régulièrement dans quelle mesure les banques commerciales et caisses d'épargne répondent aux besoins de financement des zones dans lesquelles elles sont établies et les astreint à prendre en compte les résultats de ces performances dans le contexte de la délivrance de toute autorisation d'expansion (ouverture de nouvelles agences, ou fusions et acquisitions), est aujourd'hui l'une des lois les plus controversées du pays, et a été un obstacle de taille entre Républicains et Démocrates lors de l'adoption par le Congrès de la réforme sur les services financiers à l'automne 1999.

18. Selon la NACHA (National Automated Clearing House Association), 50 % des salariés du secteur privé et 92 % des employés du secteur public recevaient, en 1996, leurs émoluments par virements électroniques, ainsi que 63% des bénéficiaires de prestations de la Social Security.

19. Les bureaux new-yorkais facturent fréquemment la commission maximum légalement autorisée (1,4 %) de la valeur du chèque, ceci porte à 218 dollars le montant des frais annuels supportés par une famille de 4 personnes pour percevoir des revenus strictement salariaux de 15 600 dollars (équivalant au seuil de pauvreté 1997). Par voie de comparaison, l'Office of the Public Advocate de la ville de New York a calculé en 1998 que le coût médian d'un compte « de base » dans les institutions de dépôts new-yorkaises autorisant sans frais supplémentaires l'émission de 8 chèques par mois s'établissait à 44 dollars - coût qui prend en compte des intérêts servis sur un solde moyen de 750 dollars.

20. 47,9 % de ces foyers avaient déjà détenu un compte-chèque bancaire auparavant.

21. Dans la pratique, le chèque peut ne pas être encaissé, mais restitué à son émetteur contre un paiement en liquide à la date convenue.

22. Les bureaux de paiement de chèques (*check cashing outlets*), prêteurs sur gages, et *payday lenders*, ne sont fréquemment pas considérés par les différents Etats comme étant des établissements de crédit ou de dépôts : selon l'étude de PIRG (cf. note 26), dans 23 Etats et le District de Colombie, ces entités ne sont pas assujetties aux « *usury laws* » (lois ayant instauré un plafonnement des taux d'intérêt pratiqués par les établissements de crédit ou de dépôts).

23. A titre d'exemple, voici les versements sur un emprunt de 300 dollars, contracté sur 6 semaines, à un taux d'intérêt de 20 % par quinzaine. Paiements par quinzaine : 60 dollars, plus 15 dollars de frais de dossier, soit, à l'issue de 3 échéances de 15 jours, un total (frais + intérêts) de 225 dollars (ce qui correspond à un taux effectif annualisé de 715 %), auquel s'ajoute à terme le remboursement des 300 dollars de principal.



L'ACCÈS AUX SERVICES BANCAIRES DES CATÉGORIES LES PLUS DÉMUNIES
DE LA POPULATION AMÉRICAINE

(Source : Réserve Fédérale de Cleveland. Nota : les salaires sont généralement versés par quinzaine aux Etats-Unis, ce qui explique cet échéancier).

24. Source : « The Growth of Legal Loan Sharking: A Report on the Payday Loan Industry » - Jean Ann Fox, Director of Consumer Protection - November 1998.

25. « Show Me The Money!: A Survey of Payday Lenders and Review of Payday Lender Lobbying in State Legislatures » - February 1, 2000 - Public Interest Research Group (PIRG) et Consumer Federation of America.

26. La loi fédérale sur la transparence en matière de prêts (*Truth in Lending Act*) requiert la divulgation annuelle à l'emprunteur des frais associés à l'extension de crédit, à la fois sous forme de charge financière et de taux d'intérêt effectif annuel.

27. Le Colorado est l'un des rares Etats à disposer d'un rapport annuel d'activités pour cette industrie : en 1997, son ministre de la Justice déclarait que 188 *payday lenders* avaient consenti des « avances de trésorerie » sur 374 477 chèques post-datés, dont la valeur globale représentait plus de 42,8 millions de dollars. Le taux d'intérêt effectif moyen annualisé de ces crédits atteignait 485,3 %, leur maturité moyenne était de 16,58 jours, et 15,5 % de ces crédits avaient été refinancés. Dans l'Etat de Washington, les bureaux de paiement de chèques ont déclaré avoir consenti plus de 562 000 micro-crédits (valeur moyenne : 255 dollars), d'une valeur globale de 144,9 millions de dollars, pour lesquels ont été collectés plus de 21,5 millions de dollars de commissions et intérêts. 2,1 millions de dollars (1,4 % des crédits octroyés) ont été passés en pertes.

28. Un procès en recours collectif, en cour fédérale à Los Angeles, a été engagé à l'encontre d'une banque à charte nationale, Eagle National Bank, domiciliée en Pennsylvanie, associée à la chaîne de bureaux de paiements de chèques Dollar Financial Group. Eagle National Bank, qui accorde des « avances de trésorerie » en Arizona, Texas et Virginie, est accusée de « louer » les privilèges de sa charte, permettant ainsi à Dollar Financial Group de profiter de la dérégulation des charges financières sur les crédits bancaires en Pennsylvanie, et d'« exporter » ces taux d'intérêt dans d'autres Etats, où ils sont autrement prohibés pour les organismes de crédit qui y sont licenciés.

29. Dans deux Etats classifiés dans cette catégorie, ces activités ont été autorisées pour certaines entités, respectivement, par ordonnance interlocutoire dans l'Alabama, et par interprétation des régulateurs dans le Michigan. Plus récemment, le ministre de la Justice de l'Indiana a statué que ces transactions étaient assujetties aux limites de taux d'intérêt de l'Etat.

30. Nouveau Mexique, Illinois, Californie, Colorado, Indiana, Floride, Wisconsin, Kentucky, Arizona, Alabama, Virginie, Maryland et Michigan.

31. « Payday Lenders try Standard Approach to Respectability » - American Banker, February 2, 2000.

32. « Fringe Banking: Check-Cashing Outlets, Pawnshops and the Poor » - Professor John P. Caskey (1994)

33. Un petit segment de la profession sert des catégories de revenus élevés, qui ont recours aux *pawnbrokers* pour des besoins de liquidité pressants et contournent ainsi - en toute discrétion - leur banquier.

34. Cash America International est la plus importante d'entre-elles, avec 370 établissements dans 15 Etats américains (et quelques dizaines au Royaume-Uni et en Suède); EZCorp. anime 300 établissements, principalement situés dans les Etats du Sud, First Cash Financial Services, Inc. dirige un réseau de 130 établissements (et offre des services de paiement de chèques), et U.S. Pawn est principalement active dans le Colorado et le Wyoming (13 établissements).

35. Dans certains Etats (Hawaï, Indiana, Louisiane par exemple), la réglementation est assurée par les Etats ; dans d'autres, par les pouvoirs locaux (comtés, municipalités). La plupart des Etats - mais pas tous - soumettent l'exercice de cette activité à l'obtention d'une licence. La prolifération des prêteurs sur gage, notamment à Las Vegas et à Baltimore, a fait l'objet d'ordonnances dans ces deux municipalités, visant à limiter leur implantation.

36. Souvent 25 % plus élevé.

37. New York, Maryland, et une coalition d'Etats du Sud (Alabama, Arkansas, Floride, Géorgie, Kentucky, Missouri, Caroline du Nord, et Tennessee) à laquelle le Mississippi et la Virginie Occidentale envisagent de se joindre.

38. La Réserve fédérale a amendé certaines dispositions de la « Regulation E », qui encadre la protection du consommateur lors des transferts électroniques, exemptant les programmes d'assistance fédéraux administrés par les Etats de la couverture de la « Regulation E » (notamment engagement de responsabilité en cas de transactions non-autorisées et procédures de résolution d'erreurs).

39. « *Electronic Funds Transfer Program* » ou « EFT99 ».

40. Selon la Réserve fédérale, le coût d'émission et d'acheminement d'un chèque est de 0,43 dollar, contre 0,02 dollar pour un virement électronique.



41. Notons que les institutions financières ont, au cours de la période de consultation, exprimé de nombreuses inquiétudes sur la « largesse » des critères d'éligibilité, les privant notamment de la liberté de refuser l'ouverture d'un compte ETA à des individus ayant eu des problèmes de solvabilité antérieurs, ou se jugeant « sur-exposées » sur les comptes ETA, mais le Department of the Treasury est resté inflexible, déterminé à assurer un accès le plus large possible à ce type de comptes.

42. Les institutions de dépôts offrant d'ores et déjà un compte dont les caractéristiques sont strictement conformes aux critères retenus pour les comptes ETA sont considérées comme étant éligibles au programme - et au bénéfice des 12,60 dollars de subvention par compte - à condition toutefois qu'elles signent le contrat d'engagement requis avec le Department of the Treasury, et que ces comptes reçoivent la désignation de comptes « ETA ». (Ces comptes pré-existants, pour être éligibles, ne peuvent en aucun cas autoriser l'émission de chèques, même si la fourniture de ce service devait ne pas excéder les 3 dollars de frais mensuels prescrits).

43. Cette participation est comptabilisée au titre de leurs activités de réinvestissement dans les collectivités où elles sont établies (« *Community Reinvestment Act* », ou CRA). Elle fait l'objet d'un contrat d'engagement entre chaque institution participante et le Department of the Treasury. Les institutions participantes devront afficher un logo indiquant que ces comptes ETA sont offerts - obligatoirement par toutes les agences de l'institution.

44. Auprès de la Federal Deposit Insurance Corporation (banques commerciales et établissements d'épargne ou du NCUSIF (National Credit Union Share Insurance Fund) pour les coopératives de crédit.

45. Elles ne peuvent refuser l'ouverture d'un tel compte, à moins que le candidat ne se soit vu fermer antérieurement un compte ETA, dans la même ou toute autre institution, au motif de délits frauduleux. Les coopératives de crédit peuvent refuser l'ouverture d'un compte ETA à un candidat non-éligible à leurs conditions d'adhésion.

46. Les institutions accordant un accès aux comptes ETA via des terminaux implantés dans des points de ventes pourront, dans certains cas prescrits, sanctionner les découverts par l'imposition de frais bancaires, ou retirer ce privilège d'accès au titulaire.

47. Les frais sanctionnant un découvert ne peuvent en aucun cas être supérieurs à 10,00 dollars (par découvert).

48. Il est estimé que 16 % de l'ensemble des foyers de la région métropolitaine de Chicago ne disposaient pas de compte bancaire en 1998 ; entraînent dans cette catégorie 38 % des foyers les plus défavorisés.

49. Les banques régionales LaSalle et Old Kent se sont associées, sous l'égide du Woodstock Institute, à des initiatives calquées sur celle de Bank One.

50. La loi EFAA (*Electronic Funds Availability Act*) de 1987 établit les délais maxima pouvant être requis des institutions de dépôts avant que les dépôts ne puissent être mis à disposition des déposants. Elle précise également les modalités et obligations de divulgation afférentes à la mise à disposition des fonds et au paiement des intérêts sur les dépôts. Les clauses de cette loi ont été mises en oeuvre par la « Regulation CC » de la Réserve fédérale, qui stipule les règles de mise à disposition en fonction de la nature du dépôt et du retrait envisagé : par exemple, les dépôts effectués par chèque « local » (émis et payables entre banques dépendant de la même chambre de compensation fédérale) doivent être mis à disposition au plus tard le second jour ouvrable suivant le jour du dépôt (les chèques émanant du gouvernement fédéral ou d'entités sub-fédérales, ou les mandats postaux de l'United States Postal Service, les dépôts effectués en liquide ou par virement électronique, et les chèques certifiés, doivent être mis à disposition sous 24h - à condition d'avoir été déposés auprès d'un agent de la banque sur un compte ouvert au nom du bénéficiaire, avant l'arrêt des écritures (fréquemment 14h)). Les fonds transférés par chèques « non locaux » ou versements effectués auprès d'un distributeur n'appartenant pas au réseau de l'institution détentrice du compte du bénéficiaire sont mis à disposition 5 à 6 jours après le dépôt ; 400 dollars doivent être mis à disposition du déposant le 2^e jour suivant le dépôt, en sus des 100 dollars devant être libérés le premier jour suivant le dépôt. La « Regulation CC » prévoit un certain nombre d'exceptions susceptibles d'allonger les délais maximaux de mise à disposition des fonds à hauteur de 9 jours (sur notification obligatoire). Lorsque des dispositions plus favorables existent au niveau des Etats, elles prennent le dessus ; mais les banques restent libres d'appliquer des conditions plus favorables à leur clientèle.

51. L'émergence de pratiques frauduleuses est particulièrement redoutée et sera soigneusement examinée.

52. Dans la limite du moindre des deux montants suivants : 2 000 dollars, ou le montant des rémunérations salariales annuelles -hors prestations sociales- comprises dans le revenu brut annuel du titulaire.