

**LA *COMMUNITY REINVESTMENT ACT* (CRA) :
UNE LÉGISLATION AMÉRICAINE RELATIVE AU CRÉDIT**

Nathalie Pothier
Division de l'économie

Octobre 1998



Bibliothèque
du Parlement

Library of
Parliament

**Direction de la
recherche parlementaire**

La Direction de la recherche parlementaire de la Bibliothèque du Parlement travaille exclusivement pour le Parlement, effectuant des recherches et fournissant des informations aux parlementaires et aux comités du Sénat et de la Chambre des communes. Entre autres services non partisans, elle assure la rédaction de rapports, de documents de travail et de bulletins d'actualité. Les attachés de recherche peuvent en outre donner des consultations dans leurs domaines de compétence.

**THIS DOCUMENT IS ALSO
PUBLISHED IN ENGLISH**

TABLE DES MATIÈRES

	PAGE
INTRODUCTION.....	1
L'OBJET DE LA CRA ET LE MANDAT CONFIE AUX ORGANISMES DE RÉGLEMENTATION	2
LES MODIFICATIONS LÉGISLATIVES	4
LES RENSEIGNEMENTS FOURNIS AU PUBLIC.....	5
L'ÉVALUATION DU RENDEMENT.....	6
CONCLUSION : TRANSITION ET AVENIR.....	9



CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

LA *COMMUNITY REINVESTMENT ACT* (CRA) : UNE LÉGISLATION AMÉRICAINE RELATIVE AU CRÉDIT

INTRODUCTION

Les institutions financières telles les banques et les institutions d'épargne (*thrifts*) qui font des affaires aux États-Unis sont assujetties, depuis plusieurs décennies, à un mécanisme fédéral de surveillance qui vise à les encourager à offrir le financement dont les collectivités ont besoin. En effet, au cours des années 70, les appréhensions de plus en plus fortes à l'égard des institutions financières ont poussé le Congrès américain à adopter une série de lois axées sur l'accès équitable au crédit (« fair lending ») et visant la résolution de problèmes de nature discriminatoire. Deux de ces lois, la *Fair Housing Act* (FHA) et la *Equal Credit Opportunity Act* (ECOA), interdisent la discrimination en matière de prêts résidentiels ou de tout genre de transactions de crédit sur la base de caractéristiques individuelles; pour sa part, la *Community Reinvestment Act* (CRA), qui comporte des incitatifs anti-discriminatoires et des incitatifs au développement collectif a pour objet d'encourager les prêteurs à répondre aux besoins de crédit du marché local, y compris ceux des zones à revenu faible ou modéré. Les données utilisées dans le cadre des vérifications effectuées en application de la CRA, de la FHA et de la ECOA, sont obtenues en vertu de la *Home Mortgage Disclosure Act* (HMDA), laquelle permet aux organismes de réglementation ainsi qu'au public de disposer de renseignements utiles à la détection de pratiques discriminatoires.

De toutes les lois adoptées à cette époque, la CRA occupe une place particulière. Elle donne aux organismes de surveillance du secteur financier un mandat réglementaire et des pouvoirs de persuasion qui vont au-delà des critères traditionnels d'ordre financier et se veulent en accord avec leurs responsabilités d'assurer la santé et la solidité du système financier. Au cours des années 90, la CRA et ses règlements ont fait l'objet d'une révision en profondeur au moment où d'autres programmes ont été créés pour procurer un appui financier ainsi que des récompenses aux institutions qui répondaient bien aux objectifs de la Loi. Cette révision a mené à des

modifications législatives qui sont entrées en vigueur graduellement jusqu'en juillet 1997. Ainsi, en vertu de la loi révisée, des milliers d'institutions financières américaines continuent d'être fortement encouragées à recueillir des données qui sont regroupées, publiées et utilisées dans le cadre d'évaluations de rendement. Les renseignements que fournissent les institutions financières dans le cadre de leur évaluation sont présentés sur la base des groupes de recensement, dont les régions statistiques métropolitaines selon l'importance du revenu et de quelques autres données qui les caractérisent. De plus, les évaluations sur le rendement tiennent compte des activités (généralement de prêt, d'investissement et de service) des institutions réglementées. Ces activités sont pointées à l'aide de tests ou précisées dans le cadre d'un plan stratégique dûment approuvé. Le rendement des institutions qui demandent que leurs activités soient élargies ou modifiées est pris en compte par les organismes de réglementation chargés de l'application de la CRA.

Dans le présent document, nous examinons brièvement les principaux aspects de cette loi américaine.

L'OBJET DE LA CRA ET LE MANDAT CONFIE AUX ORGANISMES DE RÉGLEMENTATION

La CRA a pour objet premier d'interdire les manquements à l'offre de crédit qui pénaliseraient des zones où la population a un revenu faible ou modéré. Pour ce faire, elle oblige quatre organismes fédéraux américains de surveillance du système financier à prendre les mesures réglementaires nécessaires pour encourager leurs membres, soit les banques et les *thrifts*, à aider les collectivités locales à répondre à leurs besoins de crédit, conformément à de saines pratiques financières. Ces quatre organismes de réglementation sont, pour les banques, le Comptroller of the Currency, le Board of Governors of the Federal Reserve System et le Federal Deposit Insurance Corporation, et, pour les institutions d'épargne, le Director of the Office of Thrift Supervision. La CRA prévoit, pour ces organismes, des activités qui s'ajoutent aux pouvoirs qui leur reviennent généralement.

En vue d'encourager leurs institutions membres à répondre aux besoins de crédit des collectivités locales qu'elles sont appelées à servir, les quatre organismes de surveillance doivent, en vertu de la CRA :

- évaluer le rendement d'une institution en matière de crédit octroyé à l'ensemble de la collectivité locale qu'elle est appelée à servir, y compris les secteurs où le revenu de la population est faible ou modéré;
- tenir compte du rendement obtenu avant d'agréer à la demande d'une institution membre qui vise à élargir ou à modifier ses activités;
- faire état des démarches effectuées en vertu des responsabilités que leur octroie la CRA, dans leur rapport annuel respectif;
- publier les règlements qui servent à appliquer l'intention de la CRA;
- préparer une évaluation écrite (partiellement confidentielle) du rendement d'une institution membre qui a été examinée en vertu de la CRA et tenir compte du fait que certaines activités se tiennent dans des régions métropolitaines ou dans plus d'un État.

Parce qu'ils doivent tenir compte du rendement des institutions qu'ils surveillent en vertu de la CRA avant d'agréer aux demandes que celles-ci doivent présenter pour obtenir une charte, ou mener des activités ayant trait à l'assurance-dépôts, à leurs succursales ou à leurs plans de fusionnement, les organismes de surveillance disposent d'un outil de persuasion qu'ils peuvent brandir, à l'occasion.

Le tableau suivant présente de façon plus détaillée les activités qui nécessitent l'agrément des organismes de surveillance dans le cadre de la CRA.

INTERVENTION DES ORGANISMES DE SURVEILLANCE OBJET DES DEMANDES POUVANT ÊTRE REFUSÉES DANS LE CADRE DE LA CRA	
<i>Objet</i>	<i>Description</i>
Charte	Demande effectuée par une banque nationale (<i>national bank</i>) ou une association d'épargne et de prêt fédérale (<i>federal savings and loan association</i>) pour obtenir une charte
Assurance-dépôts	Demande relative à l'assurance-dépôts pour les institutions dont la charte est récente telles que les banques d'État (<i>state banks</i>), les banques d'épargne (<i>savings banks</i>) et les associations d'épargne et de crédit (<i>savings and loan associations</i>)
Succursales et installations de dépôts	Demande pour la mise sur pied, aux États-Unis, d'une succursale ou d'une autre installation d'une institution financière pouvant accepter les dépôts
Déménagement	Demande d'une institution financière réglementée visant à modifier l'emplacement de son siège social ou l'emplacement de succursales
Fusion, acquisition	Demande d'une institution financière visant le fusionnement, le regroupement d'activités avec une autre institution, ou l'acquisition de l'actif (ou la prise en charge du passif) d'une institution financière tel que prévu en vertu de la CRA ou de la partie IV de la <i>National Housing Act</i>
Acquisition de parts	Demande d'acquisition de parts ou d'avoirs d'une institution financière qui requiert une approbation en vertu de la partie 1842 du chapitre sur les banques ou de la partie 498(e) de la <i>National Housing Act</i>
<i>Source: Banks & Banking, Ch.30 Community Reinvestment, 12 U.S.C.</i>	

La CRA prévoit que les demandes présentées par les institutions financières pour modifier certaines de leurs activités doivent être évaluées par les organismes de surveillance appropriés, à la lumière des résultats de rendement obtenus pour répondre aux besoins de crédit de la communauté, y compris les zones où le revenu de la population est faible ou modéré. Or, les institutions financières qui présentent des demandes et qui sont évaluées en vertu de la CRA réussissent généralement à obtenir l'agrément de l'organisme de surveillance responsable. De plus, la Loi ne dit rien sur les mécanismes de persuasion pouvant s'exercer sur les institutions financières assujetties à la CRA qui n'ont pas à présenter de demandes particulières pour tenir leurs activités au cours d'une période donnée. Des pressions provenant du marché et de groupes à la défense du développement communautaire contribuent probablement à stimuler la collaboration de l'ensemble des institutions réglementées dans le cadre de la CRA.

LES MODIFICATIONS LÉGISLATIVES

Après son adoption en 1977, la CRA a subi plusieurs modifications en raison de changements apportés à d'autres lois. De plus, en 1993, à la demande du président américain, les organismes de réglementation ont entrepris de réviser leurs règlements afin de les orienter davantage vers un système d'évaluation basé sur le rendement, particulièrement dans les zones où le revenu de la population est faible ou modéré. En mai 1995, après deux propositions de règlements et de nombreux commentaires, les organismes de surveillance visés par la Loi ont présenté de nouveaux règlements révisés.

La réglementation révisée et promulguée en mai 1995 n'a pas modifié les mesures coercitives prévues par la CRA, mais les nouveaux critères prévus comportent un processus qui se veut davantage axé sur :

- l'évaluation des résultats;
- l'utilisation accrue des pouvoirs discrétionnaires dont les organismes de réglementation sont dotés; et
- l'obtention de résultats d'évaluation de la performance à partir de données améliorées, particulièrement mieux adaptées à la taille des institutions prêteuses.

Au cours de la période de mise en œuvre de la nouvelle réglementation prise en vertu de la CRA, qui s'est échelonnée jusqu'en juillet 1997, d'autres mesures législatives axées sur le développement communautaire ont été mises de l'avant. Ainsi, en 1994, le Congrès a créé un fonds qui vise les institutions financières axées sur le développement communautaire. Il s'agit du *Community Development Financial Institutions* (CDFI), un fonds qui vise à élargir l'accès au crédit et aux services financiers, en particulier, dans les localités démunies. Le fonds est scindé en deux programmes⁽¹⁾, dont l'un porte le même nom que le programme principal et fournit une aide technique et financière à une gamme d'institutions financières axées sur le développement communautaire; l'autre programme est le *Bank Enterprise Award* (BEA), qui consiste à récompenser les banques qui viennent en aide, par le moyen de partenariats, aux institutions financières dont la vocation est le développement communautaire. Selon un rapport du General Accounting Office (1998) portant sur ces programmes de développement communautaire, certaines banques affirment que l'obligation de se conformer aux exigences réglementaires de la CRA explique en partie leur bonne propension à investir dans les institutions financières pour le développement communautaire et dans des localités démunies que vise le Fonds CDFI.

LES RENSEIGNEMENTS FOURNIS AU PUBLIC

Les organismes de surveillance ne sont pas seuls à rendre compte publiquement des rapports d'évaluation qu'ils produisent. La réglementation qu'ils mettent de l'avant incite les institutions financières à fournir certains renseignements au public, ainsi qu'à faciliter la participation de celui-ci au processus d'évaluation ou d'approbation des demandes qu'elles présentent. Les organismes de surveillance font généralement rapport sur les cas où des plaintes et des oppositions sont présentées par le public mais il en résulte rarement un impact sur l'évaluation finale ou sur l'agrément de demandes. Dans son rapport annuel pour 1997, le Federal Reserve Board précise avoir tenu compte des objections du public dans un certain nombre de cas pour lesquels il a procédé à des évaluations en vertu de la CRA :

(1) En 1996, le programme CDFI a procuré de l'aide, pour une somme totalisant 35 millions de dollars U.S. à 31 des 268 institutions qui avaient présenté leur candidature au programme. Dans le cadre du BEA, 38 des 50 banques ayant présenté une demande ont reçu une récompense (au total 13,1 millions de dollars U.S.),

En 1997, le Federal Reserve System a pris des mesures à l'égard de vingt-quatre demandes présentées par des banques et sociétés de portefeuille bancaire ayant fait l'objet de cette loi. Il a examiné vingt autres demandes qui mettaient en cause l'accès équitable au crédit et d'autres questions ayant trait à la protection des consommateurs, qui peuvent être liées à la CRA. Parmi les applications traitées, plusieurs étaient liées à des acquisitions bancaires d'importance auxquelles certaines personnes s'étaient opposées en invoquant la CRA. Le Conseil a approuvé ces demandes parce qu'il a jugé dans chacun des cas que l'approbation était justifiée, compte tenu des considérations relatives à la commodité et aux besoins, y compris les dossiers de rendement en vertu de la CRA.

Un rapport de la Banque centrale de Chicago (Federal Reserve Bank of Chicago) publié en mars 1998 et accessible sur l'Internet fournit un indice des renseignements mis à la disposition du public par suite des évaluations que mènent les organismes de surveillance auprès de leurs membres. Le rapport montre qu'il existe une correspondance entre la répartition du crédit et la densité des entreprises dans une région donnée. Par ailleurs, on trouve à partir des données de 1996 que pour une région de recensement segmentée en secteurs à tranches de revenu variables, la part des prêts dans les zones à revenu faible ou modéré est inférieure à la proportion des entreprises qui s'y trouvent. Selon le rapport, les résultats obtenus pour le district de Chicago en 1996 reflètent ceux obtenus à partir des données nationales et montrent que dans les secteurs à revenu faible ou modéré, le nombre de prêts pour 100 entreprises correspond à une fraction (entre 60 et 90 p. 100) des prêts dénombrés pour 100 entreprises dans l'ensemble de la région de recensement.

L'ÉVALUATION DU RENDEMENT

Les nouveaux règlements s'appliquent différemment selon que l'institution financière est petite ou non et selon le type d'activités qu'elle mène ou ne mène pas (consulter l'encadré pour de plus amples détails sur les tests utilisés pour l'évaluation du rendement). En général, les organismes de surveillance vérifient dans quelle mesure leurs membres atteignent les objectifs de la CRA, en procédant à une évaluation globale basée sur trois tests, soit un sur les prêts, un sur les services de détail et de développement communautaire, et un sur les

en raison de l'augmentation de leurs projections d'investissements dans les institutions de développement communautaire et les localités démunies.

investissements (dans la mesure où les activités évaluées ne l'ont pas déjà été lors du test des prêts ou des services). Chaque institution financière a la possibilité d'opter pour une approche de rechange qui consiste à procéder par plan stratégique, dans la mesure où l'organisme de surveillance approprié l'y autorise. À titre indicatif, disons que pour 1997 le système de la Réserve fédérale a procédé à 586 évaluations, dont 460 ont été conduites à l'aide de critères applicables aux petites banques; 86 institutions ont pu, pour la dernière fois, se prévaloir des anciennes règles et 39 ont été évaluées à l'aide des tests généraux sur les prêts, les investissements et les services. Par ailleurs, une banque a vu son plan stratégique approuvé, tandis que quatre institutions ont été autorisées à être désignées institutions « de gros » et ont pu être évaluées en conséquence.

ENCADRÉ

ÉVALUATION ET CRITÈRES DE RENDEMENT : LES TESTS

En général les tests tiennent compte de la quantité et de la qualité (nombre, montant, proportion, concentration, originalité, pertinence, etc.) des activités offertes dans une zone géographique donnée ou pour certains types de clientèle, particulièrement celles dont le revenu est faible ou modéré. Les données sur les prêts revêtent une importance particulière pour l'évaluation générale, même si les résultats des évaluations effectuées au moyen d'autres tests peuvent influencer sur l'évaluation globale d'une institution. Les règlements prévoient des exigences particulières pour la collecte et pour la présentation de données selon qu'il s'agit d'activités visant les petites entreprises et le développement communautaire ou d'activités relatives aux prêts hypothécaires ou encore aux prêts à la consommation. En général, les exigences varient selon la taille de l'institution financière réglementée, mais visent à déterminer la localisation du prêt, le nombre de prêts et l'ampleur de ceux-ci selon divers critères, ainsi qu'à procurer un indice de la taille de l'entreprise emprunteuse.

Certains types d'institutions financières peuvent, à certaines conditions, se prévaloir d'autres formes d'évaluations réglementées. Une évaluation particulière est prévue pour les petits prêteurs, mais ceux-ci peuvent choisir de ne pas s'en prévaloir s'ils répondent aux exigences prévues en vertu du trio de tests général (prêts/investissements/services) ou décident d'adopter une approche par plan stratégique. Les institutions dont les activités ne comprennent pas les hypothèques résidentielles, les prêts aux petites entreprises, y compris celles du secteur agricole, ni les prêts à la consommation offerts au détail, sont assujetties à un test de développement communautaire, à moins qu'elles ne choisissent l'approche par plan stratégique.

Le test pour les petits prêteurs vise à alléger le fardeau réglementaire à leur endroit et ne vise que les institutions dont l'actif total est inférieur à 250 millions de dollars US et qui sont indépendantes, ou des institutions affiliées à une compagnie de holding dont les actifs sont inférieurs à un milliard de dollars US. Ce test pour petites institutions comporte une évaluation basée, entre autres, sur un ratio des prêts sur les dépôts, sur le pourcentage de prêts accordés dans la zone géographique examinée, sur les tranches de revenu des emprunteurs et sur la taille de leurs entreprises clientes, sur la répartition géographique des prêts de l'institution, ainsi que sur le comportement relatif aux plaintes pertinentes dans le cadre de la CRA.

Le test de développement communautaire s'applique à des institutions financières « de gros ou à objet limité » désignées comme telles avec l'approbation de l'organisme de surveillance approprié. Ce test constitue une évaluation fondée sur les prêts, les investissements et les services à caractère de développement communautaire, dans certaines zones géographiques visées et à l'extérieur de celles-ci.

L'approche par plan stratégique est une option que peut envisager une institution financière, mais qui requiert l'aval de l'organisme de surveillance approprié. Celui-ci a 60 jours pour examiner la demande d'une institution financière à cet effet, en tenant compte de la participation du public dans l'élaboration du plan ainsi que des objectifs mesurables contenus dans le plan proposé; si l'organisme ne réagit pas dans les 60 jours, le plan est réputé accepté.

Les organismes de surveillance ne présentent pas tous leur analyse de la même façon. Certains se servent de rapports regroupés, tandis que d'autres donnent accès à des rapports publics sur le rendement individuel des institutions financières examinées. Selon des renseignements tirés de l'Internet, chaque année, plusieurs centaines d'institutions financières sont examinées par un organisme de surveillance approprié, et leur rendement est indiqué suivant quatre cotes : supérieur, satisfaisant, amélioration souhaitable et manquement aux exigences. Pour l'année 1997, les résultats des 500 évaluations conduites par le bureau du contrôleur de la monnaie (OCC) se répartissent ainsi : 18 p. 100 des institutions ont obtenu une cote Supérieur, 75 p. 100, une cote Satisfaisant, 3 p. 100 une cote Amélioration souhaitable, et 1 p. 100 une cote Manquement aux exigences.

CONCLUSION : TRANSITION ET AVENIR

La mise en œuvre des nouveaux règlements pris en vertu de la CRA s'est étendue sur 18 mois, soit du 1^{er} janvier 1996 au 1^{er} juillet 1997. Cette période de transition avait été prévue pour permettre l'adaptation aux exigences liées à l'évaluation des institutions de diverses tailles ainsi qu'à celles prévues pour la collecte de données sur les prêts par les grandes banques auprès de petites entreprises. La période de mise en œuvre s'est soldée par l'entrée en vigueur de normes et de tests de rendement renouvelés pour tous les prêteurs.

Malgré les modifications apportées depuis 1995, qui semblent avoir contribué à alléger le fardeau de paperasserie réglementaire et qui comportent des critères davantage accentués sur le rendement, on note que des conflits d'opinion traditionnels persistent entre les prêteurs appuyant le libre marché et les organismes qui favorisent l'intervention gouvernementale pour redistribuer le crédit (« fair lending »).

Un Conseil de révision des institutions financières fédérales a tenté d'uniformiser les exigences et la présentation des résultats octroyés par les organismes de surveillance visés par la CRA. Le Conseil a conduit une analyse des statistiques compilées en vertu de la CRA pour l'année 1996, soit pendant la mise en œuvre des modifications apportées à la Loi, et il affirme que des limites analytiques s'imposent en raison de la nature des données disponibles. Parmi les éléments notés, le Conseil précise que la répartition géographique comporte des imprécisions parce que l'endroit où les entreprises contractent leurs prêts ne correspond pas toujours à l'endroit où

elles conduisent leurs activités, c'est-à-dire à l'endroit où le prêt est susceptible de porter fruit. Par ailleurs, le Conseil note que les données colligées ne comportent pas d'indice de la demande de crédit locale et que, par conséquent, l'analyse des données relatives à l'offre de crédit s'en trouve limitée.

La CRA constitue un seul des éléments d'un ensemble de lois et de programmes qui visent à promouvoir l'accès au crédit et le développement communautaire. À elle seule, la Loi fournit des outils spécifiques et favorise un recours accru aux pouvoirs discrétionnaires des organismes de surveillance dans le but d'évaluer l'offre de crédit, y compris dans les localités relativement moins bien nanties que d'autres. Entre autres, avec la nouvelle réglementation CRA, on est susceptible d'assister au déploiement d'un marché secondaire (plus ou moins soutenu par l'État) visant le financement du développement communautaire au moyen d'investissements accrus et de partenariats entre les institutions financières traditionnelles et des institutions financières à vocation de développement communautaire.

Par ailleurs, l'évolution des activités bancaires via l'Internet est susceptible d'apporter des possibilités nouvelles sur le plan des limitations géographiques traditionnelles en permettant la rencontre de l'offre et de la demande de crédit. Pour le régulateur, cela comporte une occasion de s'assurer que les données délimitées sur le plan géographique sont bien précises et significatives.