Alliance for Financial Inclusion
Bringing smart policies to life

Note Politique

La protection des consommateurs
Harmoniser les règles en matière d'inclusion financière

A propos de cette note

Les notes politiques de l'Alliance pour l'inclusion financière (AFI) sont rédigées spécialement à l'intention des décideurs politiques. Ces notes présentent les solutions politiques ayant prouvé leur efficacité en matière d'amélioration de l'accès aux services dans les pays en développement. S'appuyant sur la recherche, ces notes définissent les solutions politiques, identifient les problématiques essentielles affectant les décideurs et présentent des exemples pratiques issus de pays en développement. Elles identifient aussi les experts de la mise en application de ces politiques et proposent une synthèse de l'ensemble des documents s'intéressant au sujet.

© Alliance pour l'inclusion financière, Bangkok, Thaïlande, 2010.

En un clin d'oeil

La protection des consommateurs

Les efforts de protection des consommateurs visent à harmoniser les conditions s'appliquant aux fournisseurs de services financiers et aux consommateurs. Les consommateurs individuels disposent de moins d'informations sur leurs transactions financières que les établissements financiers leur fournissant ces services. Cette inégalité peut entraîner l'application de taux d'intérêt excessivement élevés, un manque de compréhension des options financières et des voies de recours insuffisantes. Ce déséquilibre dans l'information est d'autant plus marqué que les consommateurs sont moins expérimentés et les produits plus sophistiqués. Les efforts pour une plus grande inclusion financière, en ciblant les consommateurs non bancarisés, encouragent des dizaines de milliers de nouveaux clients à entrer sur le marché tous les ans. Même si nombre d'institutions financières adoptent des pratiques garantissant un bon service à leurs clients, certaines ont utilisé à leur avantage le déséquilibre d'information (souvent encouragé par des lacunes réglementaires censées promouvoir l'inclusion financière) pour augmenter leurs profits au détriment de leurs clients. Ceux-ci peuvent alors se retrouver surendettés, sous-assurés ou ne pas obtenir de retour sur leur investissement.

Questions politiques

Réglementation et surveillance: La réglementation non prudentielle (ou « normes de conduite commerciale » ; en Anglais, « market conduct régulation ») navigue entre grands principes et règles précises. Quel est le bon équilibre ? Une surveillance efficace est nécessaire afin de garantir que les institutions financières se conforment à la réglementation non prudentielle en vigueur. Les organes de surveillance disposent-ils des ressources adéquates ?

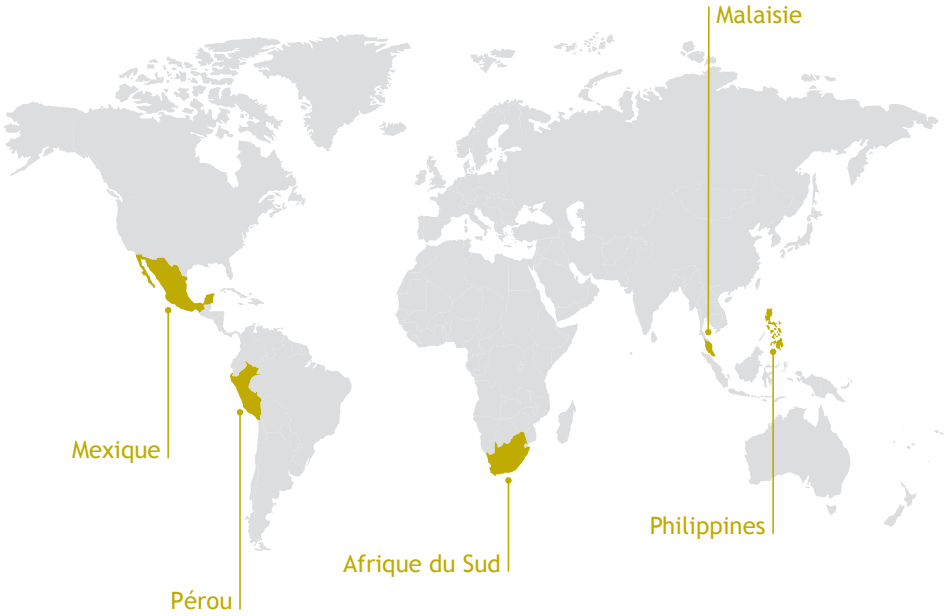
Rôle de l'industrie: Dans quelle mesure l'autoréglementation peut-elle être efficace lorsque les institutions financières se trouvent en situation de conflit inhérente à la protection de leurs clients ?

Contribution des consommateurs: Compte tenu de l'influence du secteur financier sur le régulateur, qui fait valoir la parole du consommateur ?

Éducation financière: Le consommateur nécessite une compréhension basique des services financiers afin de pouvoir les utiliser efficacement. Quelles sont les conditions de réussite d'une éducation du consommateur à grande échelle ?

Des solutions ayant fait leurs preuves

Plusieurs pays ont développé des solutions politiques innovantes pour améliorer la protection des consommateurs.



Rééquilibrer les relations entre consommateurs et fournisseurs de services

Sans une protection adéquate des consommateurs, les avantages de l'inclusion financière peuvent être perdus.

En laissant libre cours aux forces du marché et en assouplissant les règlementations donnant accès à un plus grand nombre d'individus au marché financier, les consommateurs peuvent se retrouver victimes des effets néfastes de l'inclusion financière. Ces dommages peuvent aller du surendettement lié à des taux d'intérêt excessifs et à l'octroi abusif de prêts, à la perte de l'épargne ou d'actifs mis en gage auprès d'acteurs peu scrupuleux qui entrent sur le marché afin d'engranger des gains de court terme. Il est normal que des taux d'intérêt élevés soient pratiqués sur les marchés difficiles à servir, mais, en l'absence de contrôle, certaines institutions financières peuvent surfacturer leurs services. L'octroi abusif de prêts débouchant sur le surendettement est un phénomène prévalent sur les marchés sous ou pas du tout réglementés, entraînant in *fine* des taux élevés de défaut de paiement. De façon moins fréquente, il arrive que des acteurs peu scrupuleux dérobent l'argent ou le collatéral de leurs clients ou que les recouvrements s'effectuent avec excès de zèle entraînant des dommages sur le plan physique ou émotionnel.

Les consommateurs ont besoin d'informations pour prendre les bonnes décisions.

Lorsque vendeurs et acheteurs concluent une transaction, l'information est un élément clé pouvant instaurer un rapport de force. Les consommateurs, surtout s'ils sont novices, manquent de connaissances en matière de transactions financières et de façon plus générale sur le fonctionnement du système financier. D'un autre côté, avant de prendre leur décision, les fournisseurs de services financiers essaient de s'informer un maximum sur leur client et sur l'état du marché, en consultant les antécédents de crédit de leur client ainsi que des évaluations et analyses de marché[1]. Étant donné que les produits et services financiers sont aujourd'hui proposés par des fournisseurs toujours plus sophistiqués, le fossé d'information entre les institutions financières et leurs clients ne cesse de s'agrandir. La concurrence peut entraîner des pratiques pouvant en partie combler ce fossé, à condition que le marché soit discipliné et fournisse des informations suffisantes aux consommateurs (voir l'exemple du Pérou ci-dessous). Mais là où les forces du marché ne débouchent pas sur un tel niveau de divulgation, donner accès au consommateur à une information compréhensible et utilisable contribuera à améliorer leurs connaissances financières et à faciliter l'entrée de nouveaux consommateurs sur le marché.[2]

La discipline du marché facilite l'expansion du marché financier.

Le consommateur qui exige d'avoir accès à l'information, joue un rôle essentiel en garantissant la transparence des établissements financiers. La transparence du marché encourage les institutions à entrer en concurrence sur la base de meilleurs produits et services, proposés à des coûts inférieurs. Finalement, l'existence de services financiers de qualité permettra d'attirer de nouveaux consommateurs et d'élargir le marché (Banque mondiale, 2008).

Promouvoir l'éducation financière requiert un cadre de travail regroupant diverses parties prenantes.

Si les consommateurs doivent jouer leur rôle de renforcement de la discipline du marché, d'autres acteurs doivent également remplir leurs fonctions.

Les consommateurs doivent être formés et capables d'exprimer leur avis sur les services financiers qu'ils achètent.

Les institutions financières doivent participer activement aux efforts visant à créer un environnement où les consommateurs sont protégés.

Les gouvernements doivent mettre en place des mesures de surveillance et de mise en application sur le marché afin de garantir que les deux parties traitent sur un pied d'égalité.

L'exemple du Pérou

Le Pérou a connu une diminution du nombre de plaintes à l'encontre du système financier de 32% depuis 2004 grâce à la mise en œuvre d'un système holistique de protection des consommateurs. L'organisme de surveillance et de réglementation des banques, des assurances et des fonds de pension privés du Pérou (Superintendencia de banca, seguros y administradoras privadas de fondos de pensiones SBS) contrôle les politiques et procédures que les institutions financières mettent en place pour protéger leurs clients. Toutefois, cet organe ne répond pas directement aux plaintes reçues. En 2008, 99% des quelques 400.000 plaintes ont pu être réglées par l'institution financière concernée. Sur les 4.000 litiges restants, deux tiers ont été renvoyés devant la Commission de protection des consommateurs et un tiers devant le médiateur financier. Outre la surveillance du régulateur et les nombreuses voies de recours, les consommateurs péruviens ont accès aux informations sur les coûts des services financiers ainsi publiées dans les journaux. Après la première publication de ces données, les taux d'intérêt ont baissé de 15% en six mois.

[1] Bien que de nombreuses IMF soient limitées par la taille et le nombre de services proposés a leur clientèle, la tendance s'oriente vers des institutions plus grandes et plus complexes, capables de collecter et d'analyser les informations disponibles. Cf. « Trends in Microfinance 2010-2015 » de Triodos Facet pour son analyse de l'évolution de l'offre de services financiers aux clients préalablement non bancarisés.

[2] Pour une réflexion de qualité sur les différentes définitions des connaissances financières, voir la note pratique d'Angela Hung « Financial Literacy in Times of Turmoil and Retirement Insecurity », p. 2, disponible sur http://www.retirementsecurityproject.org.

Comment cela fonctionne-t-il ?

La protection des consommateurs est généralement considérée comme une réponse réglementaire à une défaillance du marché (Eisner, Allen, Worsham et Ringquist, 2006).

En l'absence d'informations suffisantes, il est difficile de faire des choix rationnels. Les consommateurs ont moins accès à l'information et sont des acteurs du secteur moins sophistiqués que les institutions financières de détail, fournisseurs de services. De plus, le déséquilibre d'information les rend vulnérables aux pratiques abusives. Une réglementation appropriée devrait corriger ce déséquilibre et encourager l'expansion du marché en distribuant l'information au moment opportun. Les informations spécifiques à chaque étape du contrat doivent être dévoilées au fur et à mesure de l'engagement (avant, pendant et après le contrat). Il convient de ne divulguer que des volumes gérables d'informations afin de ne pas surcharger le consommateur qui pourra ainsi mieux comprendre ses droits et obligations.[3]

La réglementation non prudentielle (ou « normes de conduite commerciale ») doit être consistante à l'ensemble du secteur financier.

Même si proposés par des fournisseurs de services financiers variés, les produits de qualité similaire doivent être soumis aux mêmes réglementations afin de minimiser l'arbitrage réglementaire. Seul l'existence d'un régulateur unique peut garantir une homogénéité pour l'ensemble des produits financiers.

Le régulateur doit comprendre le consommateur avant de pouvoir instaurer des régimes de réglementation et de surveillance efficaces.

Sans la participation active des associations de consommateurs, les régulateurs ont tendance à ne voir que le secteur dans son ensemble, empêchant consommateurs de services financiers et institutions d'être traités sur un pied d'égalité.[4] Souvent, on ne compte l'existence de représentants efficaces de consommateurs qu'au sein de quelques marchés émergents.[5] Afin de mieux comprendre les problématiques des consommateurs, certains régulateurs analysent les plaintes déposées et identifient les zones de préoccupation ainsi que les tendances du marché en matière de pratiques. Ils répondent ensuite en présentant des réglementations appropriées et mesures de mise en applications. Les organes de surveillance peuvent également identifier les pratiques qui ébranlent la confiance du public dans le marché des services financiers de détail. Les outils de surveillance incluent la revue des informations relatives aux produits, la conduite d'analyses sur le terrain, entretiens téléphoniques, la surveillance des médias et les enquêtes menées auprès de l'industrie et des consommateurs. Cependant, sans représentation ou porte-parole, les consommateurs ne peuvent participer à la réflexion sur la manière dont les marchés financiers doivent être réglementés pour mieux les protéger.

Les consommateurs ont des droits.

Lorsque les droits des consommateurs sont garantis, l'innovation financière peut donner naissance à des produits mieux adaptés à leurs besoins et moins onéreux. Le droit à être entendu, le droit à l'information, le droit de choisir et le droit de recours sont les droits les plus communs. Le droit au respect de la vie privée est généralement ajouté à cette liste, tandis que d'autres droits plus spécifiques sont souvent formulés afin de répondre aux problématiques locales. La difficulté pour le régulateur est de réussir à équilibrer ces droits tout en permettant aux institutions financières d'innover et de croître.

Les lois de protection des consommateurs sont souvent inadaptées aux besoins des consommateurs de produits financiers.

Cette législation, qui découle des inquiétudes liées à la sécurité des produits ou des denrées alimentaires, échoue souvent à protéger de manière adéquate les consommateurs de services financiers. Parmi les mesures de protection spécifiques aux services financiers, citons :

Les pratiques de marché équitables – Les fournisseurs de services financiers ainsi que leurs intermédiaires doivent traiter leurs clients de manière équitable et n'exercer sur eux ni pression ni influence excessive. En ce sens, les fournisseurs de services financiers doivent garantir que la documentation de promotion des ventes n'est pas trompeuse, que les termes du contrat sont justes pour le consommateur et que les pratiques de marché sont saines. Même lorsque les activités sont externalisées, la responsabilité des fournisseurs de services financiers reste engagée et ces derniers doivent veiller à ce que leurs sous-traitants agissent de manière fiable et professionnelle.

L'égalité de traitement – Les fournisseurs de services financiers n'ont pas le droit de créer des barrières à l'entrée du marché en question. Tous les consommateurs, y compris les plus pauvres et les plus vulnérables qui peuvent ne pas être perçus comme des clients « générateurs de revenus », méritent d'être traités avec le même respect.

---

[3] En 2009, l'administration Obama a souligné la nécessité pour les institutions financières d'utiliser « des termes simples, simplement présentés » (« plain language in plain sight »), c'est-à-dire d'éviter le jargon financier trop technique et de rendre les informations disponibles et accessibles aux consommateurs.

[4] L'emprise réglementaire, par laquelle les agents règlementaires se laissent peu à peu dominer par l'industrie qu'ils règlementent, est caractéristique des marchés financiers. Pour une analyse perspicace de ce phénomène, cf. « The Slow Drip of Faster Payments » de John Kay, Financial Times, édition du 16 juin 2009.

[5] Les associations indépendantes de consommateurs de services financiers sont rares sur les marchés émergents. Ils sont pour la plupart, affiliés au gouvernement ou à l'industrie.

L'obligation de divulgation – Toutes les informations pertinentes, y compris les taux d'intérêt et les conditions associées aux prêts, ainsi qu'une liste des autres frais et commissions autorisés doivent être entièrement divulguées aux consommateurs. Le taux d'intérêt peut prendre la forme d'un taux annuel effectif global et être calculé selon une formule prescrite afin que les consommateurs puissent facilement faire un choix parmi les différents fournisseurs sans craindre de coûts cachés. Le taux de rendement annuel peut aussi être calculé pour les comptes de dépôt.[6] Ain d'accroître son niveau de transparence, le régulateur peut faire publier une liste de tous les taux en vigueur dans la presse ou tout autre média librement accessible. Une liste des frais et commissions peut être affichée dans les locaux de chaque institution financière ou fournie à chaque client.

Pérou

Conformément à la Loi péruvienne sur la transparence, les banques doivent dévoiler leur « TCEA » (taux de coût effectif annuel), exprimé de la même manière qu'un taux d'intérêt mais incluant l'ensemble des coûts associés à un crédit à la consommation, comme les frais d'évaluation, les primes d'assurance-crédit ou encore les frais d'émission des relevés mensuels. Un amendement de cette loi créera le « TREA » ou taux de rendement effectif annuel qui couvrira lui le taux d'intérêt appliqué aux dépôts, moins tout coût lié au dépôt pendant sa période de validité (pour les dépôts à terme) ou pendant une durée fixe (pour les comptes courants, d'épargne et autres comptes sans terme).

Le recours – Des mécanismes doivent être instaurés afin de permettre aux consommateurs d'exprimer leurs doléances au fournisseur de services financiers et au régulateur du secteur. Dans un premier temps, le système en place doit faire porter la responsabilité de résolution du conflit au fournisseur de services financiers. En cas d'échec, les consommateurs doivent avoir accès à des options de recours alternatives. La surveillance exercée par une tierce partie, comme une agence ou un médiateur indépendant, améliore l'impartialité et la confiance dans le système. Lorsqu'il n'existe pas d'instance indépendante qui puisse apporter son recours, c'est le régulateur qui assume cette responsabilité. Les mécanismes de recours de l'industrie sont utiles et rentables. Ils règlent avec succès une part importante des plaintes, mais peuvent ne pas couvrir tous les consommateurs.[7] Même s'il existe un mécanisme de recours propre au secteur, il doit exister un moyen de recours auprès d'une autre instance (le régulateur par exemple) destiné à tous les consommateurs afin de garantir une réponse à leur demande.[8] En raison de la technicité des services financiers, des mécanismes de recours propres à chaque catégorie de services (banque, assurance, valeurs mobilières, etc.) peuvent être crées. Une médiation faisant appel à plusieurs médiateurs au sein de la même instance est également possible.

Mexique

L'agence mexicaine des consommateurs traite environ 10 % des plaintes déposées à l'encontre des institutions financières. Les 90 % restants sont résolus par les institutions financières elles-mêmes.

L'éducation financière – L'éducation des consommateurs est nécessaire pour assurer un équilibre dans l'accès à l'information entre les consommateurs et les fournisseurs de services financiers. Les nouveaux entrants sur le marché, ayant moins d'expérience dans l'utilisation de services financiers, ont plus particulièrement besoin d'être informés de leurs droits et responsabilités. L'éducation des consommateurs peut être confiée à des agences gouvernementales, des associations de consommateurs ou à l'industrie, même si, pour la plupart du temps, les programmes d'éducation prennent la forme de campagnes publiques lancées sur Internet, dans la presse, à la radio ou à la télévision, dans la publicité ou dans le cadre de publications et de formations.[9] Même si ces campagnes ont pour objectif d'informer les consommateurs, rares sont les preuves de leur efficacité à changer les comportements. Il n'existe pas non plus de données fiables sur la meilleure manière de diffuser les messages d'éducation financière.[10]

[6] Certains projets de recherche suggèrent que les taux d'intérêt annualisés ne constituent pas l'information la plus pertinente pour les populations pauvres qui empruntent de faibles sommes sur le court terme. Des informations de paiement standard leur seraient peut-être plus bénéfiques. Se référer à l'ouvrage « Portfolios of the Poor ».

[7] Certains mécanismes sectoriels sont proposés en tant que service payant à des institutions financières, ne couvrant alors que les clients de ces établissements.

[8] Le Bureau de médiation financière de Malaisie est en train d'établir d'autres agences similaires dans différentes régions du pays afin de faciliter l'accès aux consommateurs.

Philippines

Les travailleurs philippins à l'étranger ont envoyé l'an passé 16,4 milliards de dollars US aux Philippines, soit plus de 10 % du PNB du pays. Reconnaissant que ces neuf millions de travailleurs sont d'importants consommateurs de services d'envoi de fonds, la Bangko Sentral ng Pilipinas (BSP) a décidé de mener une campagne pour l'éducation financière en organisant des tournées à Singapour, Hong Kong et dans d'autres pays, formant des centaines de Philippins travaillant à l'étranger à la planification financière, l'épargne et l'investissement.

Le crédit-conseil – En cas de surendettement, les services de crédit-conseil sont utiles pour aider les consommateurs n'étant plus capables de remplir leurs obligations financières. Les agences de crédit-conseil soutiennent les consommateurs dans la gestion financière de leur ménage en leur fournissant une formation ainsi que des conseils et en établissant des plans de gestion de dette négociés avec leurs créanciers. Les plans de gestion de dette peuvent diminuer les mensualités en réduisant les charges d'intérêt et en prolongeant la durée de remboursement, permettant ainsi aux consommateurs en détresse de mieux respecter leurs engagements financiers.

L'Information à caractère personnel – Souvent, le respect de la confidentialité des informations personnelles n'est pas considéré comme faisant partie du cadre général de protection des consommateurs, qui est basé sur la sécurité des produits. Toutefois, la sécurité des informations financières de la personne est importante pour les consommateurs de produits financiers. L'obligation de « connaître son client » (Know Your Customer) peut pousser l'institution financière à chercher un maximum d'information sur son client potentiel. Les consommateurs de produits financiers des marchés émergents n'ont souvent que peu d'attentes en matière de respect de leurs données personnelles et exigent rarement que leurs informations financières soient protégées. Cependant, garantir de manière proactive la confidentialité des informations personnelles - sauf lorsque la loi exige qu'elles soient dévoilées ou lorsque celles-ci sont destinées à une agence de référence pour crédit - protégera le consommateur contre toute utilisation non déontologique de ses informations financières.

Malaisia

Depuis sa création en avril 2006, l'Agence malaisienne de crédit-conseil et de gestion de la dette propose des services rapides et rentables de plans de liquidation de la dette pour 20.409 comptes représentant quelque 2,0 milliards de ringgits malais en août 2009.

Les lois relatives à la protection des consommateurs ne sont pas interchangeables entre les pays.

Parmi les facteurs à considérer afin de structurer une approche adéquate en matière de protection des consommateurs, citons le niveau de développement du marché, l'utilisation de produits et de fournisseurs par des populations peu éduquées et vulnérables, et certains risques (tels la perte de l'épargne ou de garantie, le surendettement ou encore les conditions macroéconomiques comme l'inflation). Les efforts de réglementation doivent donc d'abord se concentrer sur les risques les plus dommageables et touchant les groupes les plus vulnérables. Toute alternative devrait prendre en compte les capacités locales existantes, comme les initiatives du secteur, les tribunaux, les systèmes de médiation et les organisations de la société civile.

« Nous préserverons les informations personnelles des clients, n'autorisant leur divulgation et leur échange qu'aux parties autorisées à en prendre connaissance, après information et obtention du consentement du client. »
- Code de conduite des institutions de microfinance, Sa-Dhan : Association des institutions financières pour le développement des communautés (Inde)

[9] Des exemples de canaux d'éducation financière se trouvent sur le portail international pour l'éducation financière de l'OCDE (www.financial-education.org).

[10] Voir, par exemple, la publication « Measuring the Effect of Financial Education » d'Alison O'Connell, Commission des retraites de Nouvelle-Zélande, 2006, www.financialliteracy org.nz.

Questions politiques

1. Quel type de réglementation non prudentielle (ou « normes de conduite commerciale ») est le plus efficace en termes de protection des consommateurs ?

Les modèles réglementaires naviguent entre grands principes et règles précises. Dans la pratique, il est rare d'identifier un modèle faits de principes sans règles liées à l'application de ces principes ou un modèle de règles qui ne soit pas fondé sur une série de principes plus large.

Une approche basée sur les principes est plus en adéquation avec le marché. Elle est plus souple car s'appuie sur la connaissance du marché par le secteur et encourage des solutions réfléchies plutôt qu'une démarche rigide et formatée. Cependant, il est plus difficile pour les fournisseurs de service de savoir s'ils respectent leurs obligations. Cette approche nécessite donc une surveillance souple qui implique des compétences élargies pour le régulateur et une grande maturité du secteur. Cette approche peut aussi troubler les consommateurs puisque chaque institution crée un système unique afin de se conformer à ces principes.

Une approche basée sur les règles présente l'avantage d'être claire et uniforme dans son application par l'ensemble des institutions du secteur, facilitant sa compréhension par les consommateurs et les établissements financiers. En raison de sa simplicité, le respect strict des règles peut être garanti par des capacités de surveillance moins sophistiquées. Ceci étant, les régulateurs doivent disposer d'un personnel suffisant pour mener à bien leurs fonctions de surveillance sur place ou à distance. Les règles ne peuvent pas prévoir toutes les situations, sont souvent difficiles à changer et des lacunes peuvent donc apparaître. Les règles ont également tendance à diminuer l'innovation, les institutions consacrant leur temps à apporter la preuve de leur conformité aux règles en vigueur et à essayer de les contourner plutôt que d'améliorer leurs produits.[11]

La capacité de surveillance est limitée. Les organes de surveillance sont généralement structurés de façon à répondre aux besoins des services financiers « traditionnels » c'est-à-dire un petit nombre de fournisseurs servant une clientèle relativement sophistiquée. Alors que la microfinance passe d'un modèle dominé par de petites ONG à un système plus intégré avec des acteurs bancaires et non bancaires, les organes de surveillance s'aperçoivent qu'ils ne disposent pas des ressources humaines ou de l'expérience nécessaires pour contrôler un nombre élevé de petits établissements (Ledgerwood et White, 2006). Cette évolution a parfois laissé de larges avenues du secteur financier (généralement celles servant les clients pauvres), sans réglementation et donc potentiellement utilisables de façon abusive pour les consommateurs.

Afrique du Sud

En Afrique du Sud, les mesures proposées de réglementation pour le secteur de la micro-assurance arrivent en contradiction avec la nécessité de contrôler des milliers de fournisseurs d'assurance funéraires échappant aujourd'hui à toute réglementation. Les stratégies envisagées incluent un contrôle partagé avec d'autres organes réglementaires et l'amélioration des voies de recours afin qu'un médiateur statutaire puisse s'attaquer aux entreprises

Les régulateurs doivent garantir la protection des consommateurs tout en évitant la sur-réglementation. Une protection adéquate des consommateurs exige un certain degré de contrôle réglementaire. La sur-réglementation intervient lorsque le coût lié aux efforts de garantie de l'égalité de l'information des fournisseurs et des consommateurs réduit la disponibilité des produits et des services sur le marché et/ou entraîne une hausse des prix excluant de facto les populations pauvres et peu éduquées. In fine, la sur-réglementation réduit la taille du marché, poussant acheteurs et vendeurs vers le secteur informel. Le Pérou, l'Afrique du Sud et les Philippines sont souvent cités comme exemples de l'équilibre à atteindre, alors que la Chine, l'Union monétaire ouest-africaine (UMOA) et l'Ouzbékistan, parmi d'autres marchés émergents, sont cités comme des exemples de sur-réglementation.

[11] Un exemple de ce compromis entre innovation et réglementation est en train d'apparaître aux Etats-Unis. Les Etats-Unis disposent déjà de l'un des systèmes basés sur les règles les plus strictes du monde. Afin d'éviter que l'industrie des services financiers ne prenne trop d'avance sur les régulateurs, le gouvernement a proposé la création d'une Agence de protection financière des consommateurs qui aura le pouvoir de définir les normes s'appliquant aux produits financiers, limitant ainsi potentiellement la gamme de produits et les choix des consommateurs.

2. Quel est le rôle du secteur financier ?

L'industrie financière est chargée d'établir des normes de professionnalisme d'un niveau élevé. Elle doit veiller à ce que les fournisseurs de services financiers traitent leurs clients avec tout le soin et le sérieux nécessaire. Pour ce faire, les fournisseurs de services financiers développeront et proposeront des produits de qualité et garantiront que leur personnel chargé de la commercialisation est adéquatement formé et dispose des compétences requises pour la vente de produits adaptés aux besoins des clients. Ainsi, des pays comme l'Inde et l'Afrique du Sud explorent et testent des produits financiers de base (parfois appelés produits génériques), proposés gratuitement ou à un coût minimal à de nouveaux consommateurs non bancarisés. Ces produits doivent être soumis aux mêmes règles de développement et de consultation des acteurs du marché que les autres prestations de la gamme afin de garantir qu'ils répondent bien aux besoins de ce nouveau segment de marché.

L'autoréglementation peut être une étape supplémentaire utile. L'autoréglementation peut être utile lorsque le marché a atteint une taille significative, qu'il existe un potentiel d'échec massif de celui-ci et que les ressources gouvernementales sont suffisantes pour garantir une surveillance statutaire. Sinon, elle peut être utile en complément de la surveillance statutaire. Si correctement contrôlés et appliqués, les mécanismes d'autoréglementation ont l'avantage d'utiliser les connaissances de marché détenues par les institutions financières et aussi de justifier le besoin de protection des consommateurs.

L'autoréglementation est la plus efficace lorsque le secteur a une bonne compréhension du rôle qu'il joue et veille à ce que les intérêts des consommateurs soient alignés avec les objectifs commerciaux de long terme des institutions financières. Cette perspective est reflétée dans les mécanismes d'autoréglementation incluant les codes de conduite de protection des consommateurs ou bien des systèmes de médiation transparents, crédibles et exécutables. Une autoréglementation qui ne chercherait pas cet alignement d'intérêts peut donner au public un faux sentiment de sécurité et masquer l'apparition de problèmes. Une agence statutaire à l'écoute des consommateurs est la mieux à même de déterminer le bon équilibre entre les besoins de l'industrie et ceux des consommateurs. Elle doit toutefois disposer de moyens de pression sur l'industrie afin d'encourager une autoréglementation sérieuse. Ces efforts prennent généralement la forme d'une menace crédible de réglementation statutaire. L'autoréglementation, si crédible et bien appliquée, peut être une alternative moins onéreuse à la réglementation statutaire et mieux acceptée par le secteur.

Les établissements financiers épousant les principes de transparence, du droit au recours et à l'éducation financière de leurs clients encouragent l'inclusion financière et développent le marché. Les institutions financières qui comprennent le potentiel de l'inclusion financière, reconnaissent que sur le long terme, il est de leur intérêt de promouvoir des pratiques commerciales justes et équitables dans le cadre des efforts de bonne gouvernance et de promotion de leur marque, efforts qui entraîneront par la suite des résultats positifs pour ces institutions et leurs clients. Afin d'éviter de créer une situation de dilemme au premier entrant, position mettant en danger les premières institutions pénétrant un marché, les associations du secteur doivent veiller à ce que tous les établissements financiers agissent simultanément et de la même manière. Ainsi, les taux d'intérêt doivent être publiés selon une formule commune appliquée simultanément par toutes les institutions. Afin d'inciter l'industrie à agir de concert, une menace crédible de réglementation supplémentaire pourrait être nécessaire.

3. Comment les consommateurs peuvent-ils faire entendre leur voix au sein du dialogue politique ?

Les consommateurs de produits financiers doivent comprendre leurs droits et leurs devoirs. Sur les marchés émergents, les consommateurs ignorent souvent leurs droits, les mauvaises pratiques courantes des fournisseurs de services financiers ainsi que l'étendue de leurs responsabilités en tant que consommateurs de ces produits[12]. Tous les acteurs du secteur ont un rôle à jouer dans l'éducation des consommateurs sur leurs droits et leurs devoirs, qu'il s'agisse des consommateurs eux-mêmes et de leurs défenseurs, des institutions financières et des organismes les représentant ou encore des instances gouvernementales de surveillance et de réglementation.

Rares sont les économies émergentes à disposer de défenseurs représentant les consommateurs de produits financiers. Les associations de consommateurs travaillent habituellement sur des sujets comme la sécurité des produits ou des aliments. Représenter les consommateurs de produits financiers est plus difficile en raison de la complexité des transactions financières, du déséquilibre d'information que ressentent même les défenseurs des consommateurs, du système réglementaire où les banques et leurs instances de surveillance ont des origines et des perspectives communes (emprise réglementaire) et de la nature émergente des services financiers destinés aux populations plus pauvres. Au fur et à mesure que l'accès à la finance progresse auprès des populations vulnérables, des associations de protection du consommateur ont commencé à apparaître à Singapour, au Sénégal, au Salvador et sur d'autres marchés émergents afin de répondre aux problématiques liées à la protection des consommateurs de services financiers. Tant que ces associations n'auront pas la taille et les capacités requises pour représenter de façon adéquate les consommateurs de services financiers, il incombe aux agences publiques comme les banques centrales, les organismes de surveillance et les décideurs politiques de garantir que la voix des consommateurs est entendue.

Les informations de référence sur les services financiers sont limitées. Les études de marché émanant du secteur privé omettent souvent d'inclure les populations non bancarisées, même si, plus l'inclusion financière gagne en légitimité, plus ce segment du marché est analysé de près, fournissant des informations de valeur sur la manière dont ces consommateurs utilisent les services financiers.[13] Quant à la recherche privée, elle se penche de plus en plus sur la façon dont les populations pauvres prennent leurs décisions financières.[14] Certains pays, à l'instar du Ghana, incluent des questions sur l'accès aux services financiers dans leurs sondages auprès des ménages. Ces questions visent à comprendre comment les consommateurs perçoivent les services financiers, quelles sont les connaissances supplémentaires dont ils ont besoin pour exercer pleinement leur pouvoir économique et comment leur proposer des services qui leur seront utiles.[15] Des recherches supplémentaires seront nécessaires afin de mesurer de quelle manière l'éducation financière améliore la capacité des consommateurs à faire valoir leurs droits et déterminer quelles mesures pédagogiques ont le plus d'impact.

[12] Dans la publication « Consumer Protection: A Client Perspective » (www.microfinanceopportunities.org), les chercheurs ont sondé les clients d'IMF en Bolivie sur leurs droits en tant que consommateurs.

[13] Cf., par exemple, l'étude FinScope (disponible sur www.finscope.co.za) sur la manière dont les marchés à faibles revenus sont segmentés.

[14] « Portfolios of the Poor » analyse les informations tirées des carnets financiers qui retracent les transactions financières des ménages pauvres et tire des conclusions intéressantes sur le sujet.

[15] La Concept Note du CGAP intitulée « Multi-Country Data Sources for Access to Finance » fournit un bon aperçu de l'état général des connaissances en matière de recherche sur l'inclusion financière.

Références et autres ressources bibliographiques

Collins, Daryl, Jonathan Morduch, Stuart Rutherford et Orlanda Ruthven. 2009. *Portfolios of the Poor: How the World's Poor Live on Two Dollars a Day. New Jersey :* Princeton University Press.

Eisner, Marc Allen, Jeff Worsham & Evan J. Ringquist. 2000. *Contemporary Regulatory Policy.* New York : Lynne Rienner Publishers.

Forum conjoint du Comité de Bâle sur le contrôle bancaire, Organisation internationale des commissions de valeurs et Association internationale des contrôleurs d'assurance. 2008. *Customer suitability in the retail sale of financial products and services.* http://www.bis.org/press/p080430.htm

Ledgerwood, Joanna et Victoria White. 2006. *Transforming Microfinance Institutions: Providing Full Financial Services to the Poor.* Washington D.C.: Banque mondiale.

McAllister, Patrick. 2003. *Trust Through Transparency: Applicability of Consumer Protection Self-Regulation to Microfinance.* Washington D.C.: Réseau SEEP. http://www.seepnetwork.org/Resources/Forms/DispForm_resource.aspx?ID=62

O'Connell, Alison. 2006. *Measuring the Effect of Financial Education.* Nouvelle-Zélande: Commission des retraites de Nouvelle-Zélande. http://www.financialliteracy.org.nz

OCDE. 2009. *Financial Literacy and Consumer Protection: Overlooked Aspects of the Crisis.* Paris : OCDE. http://www.oecd.org/dataoecd/32/3/43138294.pdf

Banque mondiale, Département Développement du secteur privé et financier, Région Europe et Asie centrale. 2008. *Discussion Draft: Good Practices for Consumer Protection and Financial Literacy in Europe and Central Asia: A Diagnostic Tool.* Washington D.C. : Banque mondiale. http://www.worldbank.org/eca/consumerprotection

Banque mondiale. 2007. Finance For All? Policies and Pitfalls in Expanding Access. Washington D.C. : Banque mondiale.

À propos de l'AFI

L'Alliance pour l'inclusion financière (AFI) est un réseau mondial regroupant les banques centrales et d'autres instances politiques en charge de l'inclusion financière des pays en développement. L'AFI apporte à ses membres les outils et ressources nécessaires leur permettant de partager, développer et mettre en œuvre leurs connaissances en matière de politiques d'inclusion financière. Nous mettons en relation les décideurs politiques, en personne ou via internet, canaux soutenus par des subventions et liés à nos partenaires stratégiques, afin que ceux-ci partagent leur réflexion et mettent en œuvre les politiques d'inclusion financière les plus appropriées aux caractéristiques de chaque pays.

Alliance for Financial Inclusion

AFI, 399 Interchange Building, 24th floor, Sukhumvit Road, Klongtoey – Nua, Wattana, Bangkok 10110, Thaïlande

t +66 (0)2 401 9370 **f** +66 (0)2 402 1122 **e** info@afi-global.org www.afi-global.org

L'AFI est financée par la fondation Bill & Melinda Gates et gérée par la GTZ (Coopération technique allemande).