

Réglementation de la protection des consommateurs dans les environnements à faible accès : opportunités de promotion de la finance responsable

Le thème de la finance responsable est très présent dans les médias ces derniers temps¹, alors que les conséquences de pratiques et de produits financiers irresponsables aux États-Unis et sur d'autres marchés développés continuent d'affecter la finance internationale. L'insuffisance de la réglementation a clairement joué un rôle dans la crise du système financier². La crise financière mondiale a eu au moins un aspect positif : on accorde désormais davantage d'attention à la protection des consommateurs de services financiers. Dans les pays dotés de marchés financiers sophistiqués, les débats au sein des organes législatifs et des banques centrales mettent en lumière le lien existant entre la protection des consommateurs de services financiers d'une part, et la stabilité et l'efficacité des marchés d'autre part. Le rétablissement de la confiance des consommateurs dans le système financier est une priorité essentielle.

Les questions de protection des consommateurs actuellement débattues et les solutions proposées sont-elles pertinentes pour les pays en développement, ou les marchés, produits, prestataires et consommateurs sont-ils trop différents ? La présente *Note Focus* cherche à répondre à cette question, en s'appuyant sur divers diagnostics de protection des consommateurs élaborés par le CGAP dans plus d'une dizaine de pays, sur des consultations organisées auprès de représentants d'organes de réglementation partout

dans le monde, sur l'analyse de travaux de recherche et d'expériences menés dans des pays développés et en développement, et sur les résultats de l'enquête du CGAP sur l'inclusion financière en 2009³. Elle cite des exemples d'approches représentatifs, ainsi que des résultats attestant de leur efficacité (lorsque les données sont disponibles).

Le défi pour les responsables politiques consiste à traduire ces grands principes généraux en législations, réglementations et mesures d'application qui puissent être efficaces dans des environnements très divers. Les priorités et la mise en pratique peuvent varier largement d'un pays à l'autre en fonction du degré de développement du secteur financier, des objectifs en matière d'inclusion financière, des capacités réglementaires, de l'expérience qu'ont les consommateurs de l'utilisation des services financiers formels et de la culture des consommateurs⁴. Au-delà du calendrier et des différentes phases d'introduction, il est essentiel de considérer les risques et le contexte propres à chaque pays. L'adoption « en bloc » de législations et réglementations importées d'autres pays est rarement la solution idéale du fait des différences culturelles, juridiques et économiques. La capacité de mise en œuvre et de surveillance des autorités de réglementation est un autre élément clé. De nombreux pays présentant de grands marchés non desservis sont encore aux prises avec les questions de

1 Dans ce document, on entend par finance responsable le fait de fournir des services financiers de détail de manière transparente et équitable. L'accent est mis sur les produits, les processus et les politiques garantissant un équilibre adéquat entre les intérêts des clients et ceux des prestataires pour éviter tout traitement dommageable ou inéquitable. La finance responsable est encouragée par des mesures qui peuvent inclure des réglementations en matière de protection des consommateurs, des normes et des codes de conduite adoptés par l'ensemble du secteur ou par des prestataires individuels, et l'amélioration des compétences financières des consommateurs.

2 En 2007, l'ancien gouverneur de la Réserve fédérale Edward Gramlich remarquait : « Sur le marché des crédits classiques (*prime market*), déjà bien encadré, le besoin de surveillance est moindre. En revanche, sur le marché des crédits à risque (*subprime market*), la majorité des prêts sont accordés en dehors de toute supervision : il est urgent de remédier à cette situation, qu'on pourrait comparer à celle d'une ville dotée d'une législation criminelle, mais dépourvue de policiers pour la faire respecter. »

3 Les instances réglementaires de 129 pays développés et en développement ont répondu à cette enquête annuelle sur leur secteur financier, notamment à des questions portant sur l'accessibilité, les prestataires et la réglementation. Les résultats de cette enquête sont publiés dans un document figurant dans la bibliographie (CGAP 2009c).

4 Certaines mesures qui s'avèrent efficaces, par exemple, au Royaume-Uni, pays à forte culture d'action citoyenne, peuvent moins bien fonctionner dans d'autres pays même développés, et *a fortiori* dans des sociétés où les citoyens, en particulier les pauvres, sont peu susceptibles de faire valoir leurs droits et de se plaindre.

Encadré 1. Principes généraux

Trois grands principes doivent guider la conduite des prestataires de services financiers, qu'ils servent des accédants à la propriété inexpérimentés aux États-Unis ou des clients de microfinance dans un pays en développement : ils doivent (i) communiquer clairement les informations clés, à des moments opportuns avant, pendant et après la conclusion de la transaction ; (ii) garantir un traitement équitable et éthique des consommateurs ; (iii) offrir des mécanismes de recours efficaces pour la correction des erreurs, le traitement des réclamations et le règlement des différends.

surveillance prudentielle des institutions financières. Lorsque la capacité réglementaire est limitée, les mesures de protection des consommateurs ne risquent-elles pas de détourner des ressources d'autres fonctions essentielles ?

Cette Note Focus décrit les pratiques actuelles et évalue différentes options pour la conception et la mise en œuvre de règles élémentaires de protection des consommateurs, en mettant l'accent sur les environnements à faible accès. Elle comprend les éléments suivants :

- Un ensemble de règles élémentaires de protection des consommateurs, ciblant les problèmes rencontrés par les consommateurs pauvres et peu expérimentés dans l'utilisation des services financiers formels, et adaptées aux environnements à faible accès – c'est-à-dire où le niveau d'accès aux services financiers formels est faible, en particulier parmi les populations pauvres, et où les capacités réglementaires sont limitées⁵.
- Un ensemble de mesures « de deuxième génération », qui peuvent être mises en œuvre ultérieurement, à mesure que les marchés se développent, que la concurrence s'intensifie, que les produits se multiplient et se diversifient, et que la capacité et l'expérience des instances réglementaires progressent.
- Une analyse des options réglementaires pour promouvoir les trois grands principes de protection

des consommateurs – transparence, traitement équitable et mécanismes de recours efficaces – dans les environnements à faible accès.

- Des observations sur la mise en œuvre, le suivi et l'application des ensembles de règles élémentaires et « de deuxième génération ».
- Une discussion sur la façon dont les deux autres piliers de la finance responsable – les normes sectorielles et l'amélioration des compétences financières des consommateurs – peuvent compléter et renforcer la réglementation.
- L'annexe A fournit un exemple d'outil destiné à aider les autorités de réglementation à identifier, prioriser et résoudre les problèmes de protection des consommateurs sur leurs marchés respectifs. L'annexe B contient des informations et une analyse sur les avantages et inconvénients de différentes approches réglementaires de la protection des consommateurs de services financiers.

Réglementation de la protection des consommateurs de services financiers dans les environnements à faible accès

Pourquoi les responsables politiques doivent-ils intervenir sur les marchés financiers pour protéger les consommateurs ?

L'une des principales raisons motivant la mise en place d'une réglementation est sans doute la volonté de remédier au déséquilibre naturel d'information entre les prestataires de services et les consommateurs. Par exemple, lorsque les prestataires diffusent des publicités mensongères ou fournissent des informations partielles ou confuses sur les produits, les clients sont plus susceptibles de faire des choix inappropriés, voire d'acquiescer des produits qui peuvent leur nuire (en les entraînant dans le surendettement par exemple). La position de supériorité des prestataires en matière d'information et de pouvoir de négociation est encore renforcée lorsque la concurrence est faible sur les marchés locaux.

⁵ Dans la suite de ce document, nous nous référerons globalement aux environnements à faible accès, tout en reconnaissant une certaine diversité dans les degrés d'inclusion financière et de développement des capacités réglementaires.

La réglementation en matière de protection des consommateurs de services financiers cherche également à remédier à certains défauts de perception et faiblesses qui sont spécifiques au versant de la demande. Les consommateurs ont la responsabilité de s'informer, d'éviter les abus et de faire des choix raisonnables. Cela peut s'avérer difficile pour les clients à faibles revenus, qui sont peu familiers des services financiers formels et disposent d'options limitées. Leurs connaissances et leurs compétences sont souvent trop faibles pour évaluer correctement l'adéquation, les coûts et les risques des produits. D'autres facteurs – tels que le sexe, l'appartenance à une caste victime de discrimination ou la mauvaise maîtrise de la langue dominante – peuvent aggraver les problèmes de protection des consommateurs. Certains biais systématiques dans la perception des options et la prise de décisions financières peuvent induire des difficultés supplémentaires⁶.

Non seulement les consommateurs à faibles revenus sont plus vulnérables aux abus des prestataires et moins capables de se protéger, mais les conséquences de leurs maladroites financières peuvent s'avérer plus graves, entraînant des pertes de revenus, d'actifs et de pouvoir d'achat. La combinaison de ces facteurs doit inciter les responsables politiques et les autorités de réglementation à bien s'assurer que les mesures de protection des consommateurs sont adaptées aux besoins des clients pauvres ou inexpérimentés.

Une réglementation en matière de protection des consommateurs peut favoriser l'inclusion financière de plusieurs façons. Elle cherche à remédier aux asymétries d'information et à d'autres facteurs limitant la capacité des consommateurs à identifier les produits les mieux adaptés à leurs besoins et à éviter les produits et les pratiques néfastes. Une transparence accrue et un traitement équitable peuvent aider les nouveaux consommateurs à accroître leur confiance dans les

Encadré 2. Finance responsable dans les environnements à faible accès

La finance responsable consiste à fournir des services financiers de détail de manière transparente et équitable. Les stratégies de promotion de la finance responsable comprennent la réglementation de protection des consommateurs ; l'adoption de normes institutionnelles ou sectorielles, telles que des codes de conduite ; et des initiatives visant l'amélioration des connaissances et des compétences financières des consommateurs. Cette *Note Focus* se concentre sur les mesures réglementaires de protection des consommateurs adaptées aux environnements à faible accès, c'est-à-dire où le niveau d'accès aux services financiers formels est faible (notamment parmi les populations pauvres) et les capacités réglementaires limitées.

services financiers formels. La réglementation peut également promouvoir l'efficacité et l'équité des marchés, en encourageant une concurrence saine, induisant une amélioration des produits et des pratiques. De même, on s'accorde de plus en plus à penser, au moins dans les marchés les plus développés, qu'une protection efficace des consommateurs de services financiers contribue à la stabilité financière générale.

À quels problèmes peuvent être confrontés les consommateurs dans les environnements à faible accès ?

Les problèmes sont très variables, mais les thèmes courants de l'éthique de marché incluent la transparence des prix, des pratiques de vente et de recouvrement appropriées et, en particulier lorsque la concurrence s'intensifie, des mécanismes de lutte contre le surendettement. Certains problèmes sont spécifiques à certains produits. D'autres, tels que les pratiques de vente agressives, la confidentialité des données et les mécanismes de recours, sont communs à tous les types de produits (voir encadré 3).

⁶ Des études comportementales récentes montrent que les consommateurs sous-estiment systématiquement certains risques (par exemple par une évaluation trop optimiste de leurs revenus futurs) et en surestiment d'autres (par exemple en se surassurant contre certains événements futurs). Ils accordent généralement plus d'importance à leurs revenus actuels qu'à leurs revenus futurs. Les études révèlent également une tendance des consommateurs à surévaluer les compétences financières et les conseils de certaines figures d'autorité (par exemple un agent de crédit ou un courtier). La tentation d'accepter une offre trop belle pour être honnête est probablement universelle, si l'on en juge par la régularité avec laquelle les systèmes d'investissements pyramidaux réapparaissent. Si les recherches sont encore majoritairement concentrées sur les pays développés, des résultats surprenants commencent à émerger de travaux portant sur les consommateurs pauvres des pays en développement. Voir par exemple Collins et al. (2009), Banerjee et Duflo (2006), Tiwari et al. (2008), et *Microfinance Opportunities* (2008). De nouvelles études sur ces sujets seraient les bienvenues pour appuyer les efforts des instances réglementaires et des responsables politiques en matière de protection des consommateurs.

Encadré 3. Quels problèmes peuvent rencontrer les consommateurs ?

Problèmes communs à tous les produits

- **Transparence des produits.** Les consommateurs ne comprennent pas le coût total du service. Ce problème peut être exacerbé par la publicité mensongère, l'impression des conditions en caractères trop petits, la complexité des conditions, un personnel insuffisamment formé, etc.
- **Surfacturation.** Les consommateurs se voient facturer des frais et acommissions non autorisés ou inappropriés.
- **Pratiques de vente.** Les consommateurs sont confrontés à des techniques de vente agressives, comme le démarchage au porte-à-porte ou les offres à durée limitée.
- **Documentation inadéquate.** Les consommateurs ne reçoivent pas d'exemplaires des contrats, de reçus, etc.
- **Confidentialité, sécurité et autorisation de transmission des données à des tiers.** Les consommateurs ne peuvent avoir l'assurance que leurs données personnelles seront traitées de façon adéquate.
- **Mécanismes de recours.** Les consommateurs ne savent pas qu'ils ont le droit de formuler des réclamations ou d'obtenir la correction d'erreurs. Ou bien ils savent qu'ils ont ce droit, mais ne savent pas à qui s'adresser. Ou encore ils savent à qui s'adresser et quand, mais n'obtiennent pas réparation.

Problèmes spécifiques aux produits

- **Produits de dépôt.** L'épargne des consommateurs est érodée par des frais cachés, ou les clients perdent leurs dépôts en raison de fraudes.
- **Produits de crédit.** Les consommateurs ne comprennent pas les conditions de leur contrat de crédit, notamment les conditions applicables en cas d'impayés ou d'insolvabilité. Ils paient un prix trop élevé. Ils s'endettent trop. Ils ont affaire à des agents de crédit qui leur demandent des dessous-de-table pour boucler leur dossier de crédit, pour recommander l'octroi d'un prêt plus important ou pour accélérer le processus d'approbation. Ils sont victimes d'intimidation, d'abus ou d'humiliations de la part des agents de recouvrement.
- **Services de paiement.** Les consommateurs transfèrent de l'argent à la mauvaise personne ou vers le mauvais téléphone mobile et ne savent pas comment corriger leur erreur. Ils perdent leur numéro personnel d'identification ou se le font pirater par des fraudeurs informatiques.
- **Assurance.** Les consommateurs ne comprennent pas le contrat ou ne reçoivent pas la prestation prévue par la police (par exemple, ils ne reçoivent pas la totalité de la somme d'assurance en cas de décès d'un membre de la famille). Ils ne savent pas que le prix d'un crédit comprend le prix d'une assurance en cas de décès, et paient donc plus qu'ils ne l'avaient prévu sans bénéficier de l'assurance.

Quels sont les types de réglementation à même de protéger les consommateurs de services financiers ?

Plusieurs types de lois et de réglementations contribuent à protéger les consommateurs et les aident à bénéficier d'un traitement équitable sur le marché. L'élément de base est une réglementation non prudentielle de protection des consommateurs régissant le comportement des prestataires⁷ à l'égard des utilisateurs de services financiers. Idéalement, cette réglementation doit édicter des règles de pratiques et définir des caractéristiques de produits valables pour *tous les types de prestataires* offrant

des produits et services similaires. La réglementation de protection des consommateurs se concentre surtout sur les produits, tandis que la réglementation prudentielle cherche à préserver la santé financière et la solvabilité des *institutions* et du système financier dans son ensemble. Toutefois, la réglementation prudentielle contribue également à la protection des consommateurs par la prévention des pertes que pourraient subir les petits déposants non expérimentés et par la promotion de prestataires fiables, offrant un accès sécurisé et durable aux services financiers^{8,9}. Certaines règles de protection des consommateurs servent des objectifs à la fois pruden-tiels et non pruden-tiels (par exemple les

7 Le comportement de marché (ou éthique de marché) se réfère ici à l'interaction entre les prestataires et les consommateurs. La réglementation peut également régir d'autres aspects du comportement des prestataires, par exemple dans leurs interactions avec d'autres prestataires ou des investisseurs, mais ce document se concentre sur le comportement de marché orienté client.

8 D'autres mesures, telles que les assurances de dépôt, contribuent également à la protection des consommateurs.

9 Cette distinction fait davantage référence à la nature de la réglementation qu'à l'autorité d'application. Dans les faits, la plupart des réglementations de protection des consommateurs sont supervisées et appliquées par les instances réglementaires prudentielles.

règles concernant les comportements de crédit imprudents, visant à protéger à la fois les prêteurs et les emprunteurs contre les conséquences de leurs propres comportements). La prise de sanctions civiles et pénales en application d'autres lois et réglementations (par exemple concernant la fraude, la criminalité financière et le secret bancaire) peut également comporter des aspects de protection des consommateurs, par exemple lorsque des pyramides financières (« pyramides de Ponzi ») sont détectées et interrompues. La réglementation en matière de concurrence peut freiner certaines pratiques comme les obstacles excessifs au changement de prestataire, qui peuvent avoir des conséquences négatives à la fois pour les consommateurs et les concurrents sur le marché. C'est pourquoi, dans de nombreux pays, la responsabilité de la protection des consommateurs de services financiers est répartie entre plusieurs organismes et autorités, financiers et non financiers, de réglementation et d'application des lois.

Quels sont les consommateurs concernés ?

En général, la réglementation en matière de protection des consommateurs entend protéger tous les consommateurs en tant que particuliers¹⁰. Une attention spéciale doit être portée aux segments qui sont les plus vulnérables aux abus et aux traitements inéquitables. Dans de nombreux pays en développement où l'inclusion financière est un objectif politique de plus en plus affirmé, la réglementation cible en priorité les segments de consommateurs les plus inexpérimentés (par exemple ceux qui commencent à peine à utiliser des produits financiers formels), qui sont souvent aussi les plus pauvres et les moins éduqués. *C'est là le principal segment de marché considéré dans cette Note Focus.* L'un des principaux problèmes pour ces consommateurs est qu'ils disposent de

trop peu d'options de qualité en matière de services financiers formels pour les aider à gérer des situations financières souvent complexes¹¹.

Un autre groupe qui doit retenir l'attention des décideurs politiques est celui des salariés des catégories salariales inférieures – ces « aspirants » à la classe moyenne dont le nombre augmente rapidement dans certains pays. Contrairement aux pauvres, ce groupe est vulnérable précisément parce qu'il dispose d'options trop nombreuses. Dans des pays comme la Russie, le Brésil, l'Afrique du Sud et l'Inde, où les crédits à la consommation explosent, les salariés sont bombardés d'offres de crédit et confrontés à des tactiques de vente très agressives qui tirent parti de leur expérience limitée en matière de produits financiers formels. Ce segment de marché est généralement mal armé pour examiner les options, faire des choix judicieux et éviter le surendettement. Une fois que les décideurs ont identifié les segments de marché prioritaires, ils doivent s'interroger sur la façon d'adapter au mieux les mesures de protection aux situations spécifiques de ces segments pour garantir l'efficacité de leur intervention.

Quelle est la relation entre l'inclusion financière et la protection des consommateurs à faibles revenus ?

Bien que la question soit débattue avec passion dans les milieux financiers, journalistiques et universitaires, on tend à présent à s'accorder sur le fait que l'accès à une variété de services financiers formels peut améliorer le bien-être des populations pauvres. En fait, *l'accès à des services financiers bien conçus peut jouer un rôle notable de protection des ménages pauvres.* La possibilité de constituer une épargne ou d'obtenir des crédits auprès d'institutions financières fiables, par exemple, peut aider les pauvres à gérer les crises, telles que la maladie, sans avoir à vendre leurs actifs¹².

10 Dans certains pays, la définition des « consommateurs particuliers » inclut les très petites entreprises, dans d'autres, uniquement les personnes physiques.

11 Par exemple, Collins et al (2009) ont suivi le quotidien financier de centaines de familles pauvres au Bangladesh, en Inde et en Afrique du Sud et ont constaté que ces ménages utilisaient en moyenne huit à dix instruments financiers différents au cours d'une année, comprenant des produits d'épargne, de crédit, de transfert d'argent et d'assurance. Ces travaux soulignent un problème central pour la réglementation : les pauvres parviennent à tirer parti d'instruments financiers qui peuvent sembler d'une qualité inacceptable aux yeux des observateurs extérieurs, notamment des instances réglementaires. Toute mesure susceptible de réduire l'étendue de leurs options doit être soigneusement réfléchie.

12 Voir par exemple Collins et al. (2009).

Ainsi, dans les environnements à faible accès, les autorités de réglementation doivent veiller en particulier à ce que le coût de la mise en conformité avec les nouvelles règles de protection des consommateurs ne rende pas le service aux clients à faibles revenus trop peu rentable pour les prestataires responsables, sans quoi la volonté de protéger les consommateurs pauvres aurait pour effet indésirable de les exclure du marché. Dans le même temps, l'objectif de l'inclusion financière ne doit pas nécessairement impliquer que les clients non bancarisés bénéficient de normes de sécurité et de qualité inférieures.

La réglementation induit des coûts directs et des coûts d'opportunité pour les instances réglementaires, les prestataires et les consommateurs. Les coûts directs de la surveillance, de la mise en conformité et du contrôle peuvent être plus aisés à quantifier que les bénéfices du développement d'un secteur financier responsable. Il peut être tentant de s'abstenir d'introduire une nouvelle réglementation dans les environnements à faible accès, où la capacité réglementaire et les coûts de transaction du service aux populations à faibles revenus sont des préoccupations majeures. Cela soulève de nombreuses questions : les nouvelles règles de protection des consommateurs seront-elles appliquées correctement, de façon à générer les bénéfices attendus ? Les coûts de mise en conformité seront-ils répercutés sur les consommateurs, excluant les plus pauvres du marché ? Les prestataires trouveront-ils le coût de mise en conformité avec les règles de conduite élémentaires (information sur les prix en langage clair, pratiques publicitaires et de recouvrement équitables, mécanismes de recours) si élevé qu'ils se détourneront des segments non bancarisés ? Sur la base des connaissances actuelles, la protection élémentaire des consommateurs ne semble pas constituer un obstacle significatif à l'offre de produits et services appropriés pour les prestataires responsables.

Prenons la question sensible du prix des crédits pour les pauvres. Les décideurs soucieux d'intervenir sur les prix élevés pratiqués par certains prestataires et sur la publicité mensongère peuvent par exemple

(i) imposer des obligations d'information standards à tous les prestataires de crédit sur le marché, (ii) faire en sorte que les consommateurs soient conscients de leur droit à cette information et (iii) définir des mesures d'application efficaces. Les acteurs responsables estimeront sans doute supportables les coûts de mise en conformité initiaux ponctuels (réédition des formulaires et de la signalétique, formation du personnel aux nouvelles règles, etc.) et les charges courantes supplémentaires. Quant aux acteurs dont le modèle économique repose sur une tarification opaque pour plus de rentabilité, le nouveau régime pourrait effectivement compromettre leur volonté de servir ce segment de marché.

Mais cela constitue-t-il une perte réelle du point de vue de l'inclusion financière ? Sans doute pas si l'objectif est l'avènement d'une finance responsable, où les pratiques du marché et les produits offerts respectent l'équilibre entre les intérêts des prestataires et ceux de leurs clients. La réglementation de protection des consommateurs dans les environnements à faible accès doit préserver les intérêts des consommateurs, promouvoir des services de qualité et encourager une concurrence saine. La sortie du marché d'acteurs de mauvaise qualité, aux pratiques trompeuses et abusives ou cherchant à maximiser leurs profits à court terme aux dépens de la valeur à long terme pour les clients et les actionnaires est en fait généralement l'un des objectifs majeurs de la réglementation.

Prendre un bon départ : une approche ciblée et progressive

Dans certains pays en développement et marchés émergents, en nombre encore faible mais croissant, les responsables politiques ont conçu une réglementation de protection des consommateurs innovante et efficace. Ils ont adopté une approche progressive et proportionnée, en introduisant graduellement des nouvelles règles tenant compte des risques spécifiques des consommateurs, des priorités du pays en matière d'inclusion financière et des capacités réglementaires disponibles. Par progressive et proportionnée, nous entendons des réponses réglementaires fondées sur une analyse (i) de la nature et de l'étendue des

Encadré 4. Les premiers pas : quelques questions clés

- Quels sont les segments de clientèle particulièrement inexpérimentés ou vulnérables aux abus ?
- Quels sont les problèmes significatifs de protection des consommateurs sur notre marché du *crédit* ?
- Existe-t-il des problèmes liés à des produits *autres que les crédits*, comme les services de transfert d'argent et de paiement, les produits d'épargne et les assurances ?
- Une réglementation est-elle en place et laquelle ? Quels types de réglementation de protection des consommateurs (obligations d'information, normes de traitement équitable, restrictions concernant des produits et pratiques potentiellement dommageables, mécanismes de recours, etc.) sont les plus pertinents pour résoudre les problèmes observés ?
- Quelles mesures non réglementaires (normes sectorielles, sensibilisation des consommateurs, mesures d'amélioration des compétences financières des consommateurs), alternatives ou complémentaires, pouvons-nous envisager ?
- Une part disproportionnée des problèmes est-elle imputable à certains types de prestataires ou de produits ?
- Quelle entité ou quelles entités doivent être chargées de superviser le respect des règles de conduite sur les marchés ? Comment mobiliser les capacités adéquates pour ces nouvelles fonctions ?

problèmes les plus urgents ; (ii) des bénéfices ou des conséquences d'une non-intervention – pour les consommateurs, les prestataires et le marché dans son ensemble ; (iii) des coûts de la nouvelle réglementation pour les prestataires, et de la façon dont cette réglementation peut globalement affecter l'accès des consommateurs pauvres aux prestataires et produits concernés ; (iv) de la capacité de supervision et de la volonté politique de mettre en place et de faire appliquer la réglementation¹³. Les décideurs dans les environnements à faible accès ne doivent pas se sentir tenus d'adopter une approche de type « tout ou rien » ni procéder avec trop de précipitation. Si les capacités réglementaires de surveillance et d'application sont limitées, un nouveau régime trop ambitieux pourrait susciter des attentes impossibles à réaliser.

L'exemple du Cambodge illustre comment quelques mesures initiales simples peuvent poser les bases pour une prestation de services équitable, concurrentielle et efficiente, doter les consommateurs de droits élémentaires et réduire les occurrences de pratiques et de produits déloyaux, inéquitables ou peu clairs. Au Cambodge, les clients de microfinance

sont bien plus nombreux que ceux des banques commerciales. La réglementation de protection des consommateurs était très limitée, si bien que la Banque centrale a commencé par identifier ce qui était perçu comme le plus grand problème pour les clients de microcrédits, à savoir la transparence des prix, et par mettre en œuvre des règles simples de calcul et de publication des prix. La formule imposée se fondait sur un amortissement dégressif plutôt que sur un taux constant (courant sur de nombreux marchés de microfinance) pour le calcul des intérêts. Il fut largement reconnu que la réglementation avait contribué à faire baisser le coût du crédit pour les consommateurs et à renforcer la concurrence (CGAP 2009a et Clark 2006). Cette mesure initiale a posé des bases solides, sur lesquelles le Cambodge peut à présent bâtir progressivement un appareil réglementaire de protection des consommateurs en fonction des besoins¹⁴.

Souvent, dans les faits, les responsables politiques débordés attendent qu'une crise majeure se soit déclarée sur le marché avant de concevoir une réponse réglementaire. Pourtant, le fait de ne pas anticiper

13 Le terme « proportionné » ou « proportionnel » peut avoir des usages différents selon les contextes. Voir par exemple l'Autorité des services financiers (FSA) de Grande-Bretagne : « Les restrictions que nous imposons au secteur doivent être proportionnelles aux bénéfices attendus de ces restrictions : nous tenons compte dans nos prises de décisions des coûts induits pour les entreprises et les consommateurs. Nous travaillons principalement en utilisant la technique de l'analyse coûts/bénéfices des obligations réglementaires proposées ». <http://www.fsa.gov.uk/Pages/about/aims/principles/index.shtml>.

14 L'Afrique du Sud offre un autre exemple de réglementation progressive et proportionnée du marché des crédits. En 1999, les responsables politiques ont mis en place un amendement à l'*Usury Act* (loi sur l'usure) destiné à freiner le développement de pratiques problématiques des prestataires de crédit tout en favorisant une croissance saine de l'offre sur les segments non desservis. En 2005, une loi plus complète, le *National Credit Act*, a été promulguée, créant une autorité nationale de réglementation du crédit et introduisant des dispositions supplémentaires pour répondre aux problèmes et aux risques nouveaux induits par la croissance rapide du marché.

les risques menaçant un secteur financier peut avoir pour conséquence de laisser les inefficiences et les dommages potentiels gangrener le système dans son ensemble et se répercuter jusqu'aux consommateurs particuliers. Dans les marchés où l'accès au crédit à la consommation connaît une croissance rapide, par exemple, une action préventive peut se révéler être l'approche la moins coûteuse à long terme car elle empêche l'extension des impayés et de l'insolvabilité. Édicter d'emblée des règles claires permet aux prestataires responsables d'améliorer leur efficacité en introduisant de façon ponctuelle, en amont, les changements nécessaires dans leurs systèmes, formulaires et programmes de formation pour le personnel afin de s'adapter à la nouvelle réglementation.

L'encadré 5 propose deux grands ensembles réglementaires, contenant des orientations générales pour l'adaptation de la réglementation de protection des consommateurs au contexte national ainsi que pour l'allocation des ressources nécessaires. Soulignons cependant qu'un cadre général de ce type n'est pas nécessairement adapté à tous les contextes et à tous les produits. Les problèmes de protection des consommateurs et les capacités réglementaires d'un pays peuvent avoir atteint des niveaux de développement très différents dans le domaine des produits de crédit et dans celui des produits d'assurance, par exemple. Dans la plupart des cas, les pays devront appliquer ce cadre séparément pour différents types de produits et de prestataires. Dans tous les cas, ils devront se fonder sur le cadre législatif et réglementaire existant. Ces ensembles réglementaires s'entendent comme un point de départ pour évaluer la réglementation à mettre en place à différents stades de développement du marché et des capacités réglementaires en vue de protéger les consommateurs à faibles revenus.

Le premier ensemble comprend les dispositions élémentaires les plus pertinentes dans les environnements à faible accès. Ces règles sont généralement moins complexes et moins coûteuses

à mettre en œuvre, pour les organes réglementaires comme pour les prestataires du secteur. Ils induisent peu de risques d'effets indésirables susceptibles de nuire au développement de prestataires et de services responsables.

Le second ensemble comprend des mesures qui peuvent être introduites ultérieurement, à mesure que le marché se développe, que la concurrence s'intensifie et que les produits se diversifient. En règle générale, ces mesures sont plus coûteuses et plus difficiles à mettre en œuvre et à faire appliquer, et exigent un niveau de capacités réglementaires supérieur. Elles requièrent également une meilleure compréhension de l'évolution de la situation à mesure que le secteur se développe, pour trouver le bon équilibre entre l'accès et la protection dans la gestion des risques émergents.

Les trois objectifs clés en matière de protection des consommateurs

Tout cadre politique destiné à protéger les consommateurs de services financiers dans les environnements à faible accès doit se concentrer en premier lieu sur trois objectifs généraux¹⁵ :

1. **Transparence** – Les clients doivent savoir ce qu'ils achètent.
2. **Traitement équitable** – Les clients doivent être traités avec équité, et les prestataires ne doivent pas leur vendre de services financiers inappropriés, voire néfastes.
3. **Mécanismes de recours efficaces** – Les réclamations des clients doivent être traitées de manière impartiale.

Transparence

Problèmes de transparence sur les marchés à faible accès. Des règles de transparence bien conçues forment la base de l'ensemble réglementaire élémentaire. Elles comptent parmi les priorités des responsables

¹⁵ Naturellement, les spécificités nationales peuvent induire des objectifs supplémentaires importants. C'est le cas, par exemple, de l'objectif de non-discrimination en Afrique du Sud, en Inde et dans d'autres pays.

Encadré 5. Mesures élémentaires de protection des consommateurs dans les environnements à faible accès et mesures « de deuxième génération »

Ensemble de mesures élémentaires

- **Enregistrement basique et suivi par les instances réglementaires de tous les prestataires d'un produit ou service particulier, dans la mesure du possible** : dans l'idéal, l'enregistrement doit s'opérer par types d'activité plutôt que par types d'institution. La réglementation de protection des consommateurs doit s'appliquer au plus grand nombre de prestataires possible, en minimisant les niches. En pratique, des exemptions peuvent s'avérer nécessaires pour les très petites transactions et/ou pour les très petits prestataires (en nombre de transactions). Cependant, il convient de bien réfléchir avant d'exempter complètement les prestataires majoritairement informels dont les consommateurs à faibles revenus dépendent bien souvent. Des règles de conduite élémentaires doivent être imposées même à ces prestataires, même si la stratégie de surveillance et de mise en application peut varier proportionnellement aux risques des différentes entreprises, et notamment entre les très petits prestataires et les grands prestataires déjà réglementés et/ou supervisés.
- **Information élémentaire** : avant d'acheter un service financier, les consommateurs doivent recevoir une information écrite, facilement compréhensible, et des contrats écrits faisant clairement apparaître le montant emprunté/déposé/payé, les obligations respectives du client et du prestataire et les pénalités appliquées en cas de manquement. Les consommateurs doivent être informés par écrit de tout changement dans les prix ou autres conditions pendant la durée du contrat. Les autorités peuvent aller un peu plus loin et imposer des règles de publication standard (par exemple en matière de formulation et de format des conditions^a, ainsi que de règles de calcul des taux d'intérêt) pour permettre une meilleure comparaison entre les offres.
- **Règles de conduite élémentaires** : certaines pratiques, telles que la violence physique, la fraude, la tromperie, l'utilisation abusive d'informations personnelles et la discrimination, doivent être prohibées.
- **Sanctions élémentaires** : des sanctions proportionnelles à la gravité des infractions

doivent être appliquées (amendes, retrait des publicités mensongères, non-exigibilité des prêts non conformes, peines de prison, ou encore dénonciation publique – une méthode qui s'est révélée dissuasive dans certains contextes).

- **Mécanismes de recours élémentaires** : chaque prestataire doit désigner un interlocuteur chargé de recueillir et de traiter les requêtes et les réclamations des clients^b.
- **Initiatives élémentaires de sensibilisation des consommateurs** : les consommateurs doivent être sensibilisés aux règles en vigueur et informés de leurs droits et de leurs possibilités de recours^c.
- **Surveillance élémentaire du marché par les autorités de réglementation** : les instances réglementaires doivent examiner les données sur les réclamations et opérer une veille médiatique.

Ensemble étendu « de deuxième génération »

- **Interdiction généralisée des clauses inéquitables / normes d'adéquation** : règles destinées à réduire les risques émergents, tels que le surendettement, la vente agressive, la publicité mensongère ou certaines caractéristiques abusives des produits
- **Surveillance des nouvelles technologies et des nouveaux canaux de distribution** : par exemple réseaux de détaillants, sous-traitance, services de conseil
- **Orientation, appui ou fourniture directe de dispositifs plus étendus en matière de recours, de résolution des différends et de gestion de l'endettement** : par exemple médiateurs indépendants et défenseurs, tribunaux, services d'orientation et programmes de gestion de l'endettement
- **Surveillance étendue du marché** : enquêtes, veille médiatique, client mystère^d, groupes de discussion
- **Initiatives plus larges d'amélioration des compétences financières** : initiatives coordonnées d'éducation financière et d'alphabétisation, orientées sur les normes de protection des consommateurs et les risques (par exemple utilisation raisonnable du crédit, recours aux hotlines, conservation du numéro personnel d'identification, etc.)^e

Notes :

^a Exiger par exemple la remise d'une fiche-produit simple, rédigée en langage clair, permet aux clients de demander conseil à un tiers disposant de meilleures compétences financières ou linguistiques avant de signer le contrat.

^b Il peut s'agir d'un interlocuteur interne chez le prestataire, ou d'un organisme tiers indépendant vers lequel les consommateurs peuvent se tourner lorsqu'ils n'obtiennent pas satisfaction par leur recours auprès du prestataire. Toutefois, cet organisme tiers ne doit pas nécessairement être l'autorité de réglementation. Le rôle principal de l'autorité de réglementation est d'encadrer le comportement général du marché et non de s'occuper des réclamations et des problèmes individuels.

^c Même s'il ne s'agit pas d'une mesure réglementaire en soi, cette intervention peut être nécessaire pour garantir l'efficacité de la réglementation. C'est pourquoi elle émane souvent des instances réglementaires.

^d La technique du client mystère est une pratique consistant à recourir à des acheteurs spécialement formés qui jouent le rôle de clients pour évaluer le service à la clientèle, les opérations, l'intégrité des employés, les activités de promotion et la qualité des produits (www.mspa-ap.org/about).

^e Même s'il ne s'agit pas d'une mesure réglementaire en soi, cette intervention peut être nécessaire pour garantir l'efficacité de la réglementation. C'est pourquoi elle émane souvent des instances réglementaires.

politiques en charge du secteur financier dans la plupart des marchés à faible accès. Le besoin de réglementation est particulièrement urgent lorsque la surveillance du marché fait apparaître une mauvaise compréhension des conditions applicables aux produits de la part des clients, une concurrence agressive, ou un niveau important d'endettement croisé ou de surendettement des ménages.

Pour les produits de crédit, divers résultats d'études suggèrent qu'une information transparente sur les conditions de crédit contribue à réduire les coûts de l'emprunt, ce qui constitue un objectif politique dans de nombreux pays. Les obligations d'information offrent une alternative plus favorable au développement du marché que le plafonnement des taux d'intérêt. Par exemple, les taux d'intérêt en microfinance ont considérablement baissé sur certains marchés très concurrentiels, tels que le Cambodge, le Pérou et le Ghana, et dans de nombreux pays d'Europe de l'Est et de l'ancienne Union soviétique, où de nouvelles règles de transparence des prix ont été mises en place (Clark 2006 et Arrunategui 2008).

En dehors du crédit, le problème de la transparence se pose également pour d'autres types de services financiers. Pour les services de paiement, par exemple, la facturation de frais et commissions multiples est courante dans de nombreux pays, en particulier pour les transferts internationaux. Cette structure complexe des prix est souvent difficile à comprendre pour les consommateurs inexpérimentés à faibles revenus. L'opacité des frais et des charges appliqués aux comptes bancaires peut également être problématique (South Africa Competition Commission 2008). Les produits d'assurance peuvent eux aussi poser des problèmes de transparence. Par exemple, les assurances décès contractées dans le cadre d'un crédit accroissent parfois considérablement le coût du crédit – un aspect que les clients ne réalisent souvent qu'une fois que les documents ont déjà été signés (voire jamais¹⁶). Les polices d'assurance décès, très demandées dans certains pays, peuvent être émises par des

prestataires peu ou pas réglementés (tels que les entreprises de services funéraires) sans que l'acheteur ne connaisse le montant de l'indemnité, ni si la valeur de l'indemnité en nature (le service funéraire) correspond ou équivaut à la valeur de rachat indiquée dans la police.

Règles de transparence – prix, conditions et risques clés. Les règles destinées à garantir la transparence des informations de base sont un élément central des règles élémentaires de protection des consommateurs dans les environnements à faible accès. Sur 129 pays ayant répondu aux questions sur ce thème dans l'enquête annuelle du CGAP sur l'accès à la finance en 2009, 47 % imposaient des exigences en matière de communication d'informations, 30 % exigeaient la publication de certaines informations et appliquaient un plafond d'usure, et 23 % ne disposaient d'aucune réglementation. L'obligation d'information la plus courante concernait les taux d'intérêt sur les prêts (76 % des pays interrogés), suivis par les frais de gestion de compte (74 %), les modifications des conditions de crédit (61 %), la clarté des contrats (47 %) et les raisons de refus d'un prêt (27 %). La proportion des pays imposant la publication des taux d'intérêt allait de 50 % en Asie du Sud à 91 % dans les pays à plus hauts revenus (CGAP 2009c).

Dans l'ensemble de mesures élémentaires, les règles de transparence doivent avant tout garantir que les consommateurs disposent des moyens nécessaires pour comprendre ce qu'ils obtiennent. Cela implique une communication claire et compréhensible des principales conditions applicables. Ces informations doivent être communiquées avant, pendant et après la conclusion de la vente, de façon adaptée au produit considéré. Les règles de transparence peuvent spécifier le type d'informations à communiquer (taux d'intérêt et taux effectif de crédit, frais, total des remboursements, clauses de défaut, autres conditions) et leur présentation (format, moment et lieu de la communication ; langage, taille de police et autres attributs ; uniformité entre les prestataires et les produits).

¹⁶ Une étude menée par le *Microfinance Regulatory Council* en Afrique du Sud, par exemple, a révélé qu'une assurance décès contractée dans le cadre d'un crédit et financée par une prime unique pouvait occasionner un surcoût du crédit allant jusqu'à 50 %.

Les règles doivent également spécifier *de quelle façon* les prestataires doivent communiquer les informations aux clients, par exemple :

- Messages publics sur les taux d'intérêt et les conditions (affichage dans les locaux du prestataire, annonces dans la presse ou en ligne)
- Communication individuelle (écrite et/ou verbale) avant, pendant et après la conclusion de la vente
- Publicité et matériel marketing

Les résultats enregistrés dans les pays développés comme en développement suggèrent que l'efficacité de la communication diminue lorsqu'on augmente trop le nombre et la longueur des messages (Barr et al. 2008). Les autorités de réglementation peuvent recourir à des tests auprès des consommateurs pour évaluer si les utilisateurs types comprennent l'information, et déterminer le format le mieux adapté. D'une manière générale, la qualité doit prévaloir sur la quantité, et le fait de minimiser la complexité des exigences en matière de communication tend à alléger la charge de mise en conformité pour les prestataires des environnements à faible accès ciblant des clients déjà difficiles à servir.

Standardisation et comparabilité. Le fait d'exiger des formulaires et des formulations standardisés et comparables favorise l'équité des contrats et permet aux consommateurs de comparer plus facilement les prix et les offres. Les règles de transparence doivent spécifier les formulations et les formats pour chaque produit (tous les prestataires proposant le même produit ou des produits similaires doivent utiliser le même format). Comme nous l'avons souligné, ce type de règle de protection des consommateurs peut stimuler la concurrence ainsi que l'efficacité dans la tarification et les conditions.

La norme minimale pour l'ensemble de mesures élémentaires est une communication en langage clair des principaux frais et paiements, garantissant que les consommateurs comprennent ce qu'ils acquièrent. Cette exigence facilite également la comparaison élémentaire des offres. La base de calcul des taux

d'intérêt doit également être commune à tous les prestataires (les taux doivent par exemple être exprimés en taux d'intérêt effectif mensuel ou annuel, ou en taux effectif global annuel) pour permettre des comparaisons entre les prix (même si d'autres facteurs, tels que la commodité et la fiabilité, peuvent être tout aussi déterminants que le coût pour les consommateurs à faibles revenus¹⁷). La mise en œuvre de telles dispositions doit être soigneusement réfléchie de façon à ne pas accroître la complexité du processus de publication des informations au-delà des besoins des consommateurs et des capacités réglementaires nécessaires pour les faire appliquer.

Problèmes de transparence propres aux modèles de banque à distance. L'avènement de la banque à distance, soit la fourniture de services financiers par l'intermédiaire de détaillants et de technologies non bancaires, parfois à grande distance de toute institution formelle – pourrait avoir des implications tant négatives que positives en matière de transparence. D'un côté, le recours à des détaillants non bancaires implique un risque de confusion pour les clients ou de tromperie de la part des détaillants, qui peuvent facturer des frais non autorisés. De l'autre, la meilleure accessibilité des détaillants et la possibilité de programmer des rappels et des alertes dans le processus technologique permettent aux consommateurs de recevoir des informations en temps réel et de mieux les comprendre. En général, lorsque les prestataires sous-traitent des activités à des agents (détaillants proposant des services de banque à distance, intermédiaires d'assurance ou agents de recouvrement), les consommateurs doivent comprendre qu'ils ont affaire à un agent et savoir qui supporte la responsabilité en cas de problème. Le Brésil exige que la signalétique et la documentation des correspondants fassent clairement état de leur statut d'agent et de la responsabilité finale de la banque pour l'exactitude et la qualité du service fourni par ses correspondants. Les instances réglementaires peuvent concevoir certaines obligations de communication, en exigeant par exemple que les consommateurs soient informés du prix total, tout compris, de la transaction avant de

¹⁷ Voir, par exemple, le chapitre 5 de Collins et al.

la conclure. Les agents doivent être tenus d'informer les clients des moyens dont ils disposent pour faire une réclamation et obtenir réparation en cas de problème¹⁸.

Pour une transparence effective dans les environnements à faible accès. La règle standard minimum en matière de transparence est d'utiliser une terminologie du langage courant, une présentation visuelle simple et des conditions claires exemptes de formules et de calculs complexes. Les approches diffèrent d'un produit à l'autre, et des tests auprès des consommateurs permettront d'évaluer au cas par cas si la forme standard retenue est susceptible d'être comprise par les utilisateurs du produit. Dans le cas du crédit, par exemple, la plupart des clients peuvent comprendre un tableau d'amortissement simple, faisant apparaître tous les paiements et leurs échéances, ou dans le cas de l'épargne, une déclaration sur les frais de gestion des comptes, les soldes minimums, etc. Les résultats de plusieurs études de terrain¹⁹ montrent que les clients comprennent mieux les informations relatives aux prix si elles sont exprimées en valeurs (par exemple « Les remboursements de votre prêt s'élèveront à X dollars par mois pendant Y mois » ou « Si vous conservez 50 dollars sur votre compte de dépôt, il vous rapportera 5 dollars ») plutôt qu'en pourcentage (par exemple « Votre taux d'intérêt est de 2 % par mois calculé sur une base constante »). Les prestataires qui servent des clients faiblement alphabétisés peuvent améliorer la compréhension des clients en lisant la clause de conclusion ou le contrat à haute voix au client²⁰.

Comment les décideurs déterminent-ils ce que les clients vont comprendre et utiliser ? Les organisations de défense des consommateurs et de conseil en endettement peuvent fournir des données utiles et

aider à identifier les points problématiques. Les tests auprès des consommateurs, par exemple dans le cadre de groupes de discussion, peuvent également aider les autorités de réglementation à identifier des approches plus efficaces de communication de l'information pour différents types de consommateurs et de produits²¹. Une étude menée en Inde a révélé que les emprunteurs de microfinance étaient en mesure d'identifier la taille, la durée et le montant des remboursements hebdomadaires de leurs prêts, mais ne comprenaient pas les taux d'intérêt et la charge totale d'intérêts (Tiwari et al. 2008). Les clients faiblement alphabétisés de ce panel fondaient leurs décisions de crédit sur le montant à rembourser chaque semaine. On peut en conclure que les politiques reposant sur l'hypothèse que les clients sont désireux et capables de calculer, de comprendre et de comparer les taux d'intérêt ont peu de chance de fonctionner. Dans d'autres contextes, les clients peuvent au contraire souhaiter disposer de ces données standard sur les prix. Les tests menés auprès des consommateurs sur la meilleure façon de calculer et de présenter ces données peuvent accroître l'efficacité de la communication. Des travaux de recherche menés en Bolivie ont permis de réunir de nombreuses informations pratiques sur la perception qu'ont les clients de microfinance à faibles revenus des questions et des mécanismes de protection des consommateurs. Les concepts généraux tels que la transparence ne trouvaient aucun écho chez les personnes interrogées, lesquelles attendaient en revanche des conditions applicables aux produits compréhensibles et clairement expliqués²².

Les obligations d'information peuvent être conçues de façon à faciliter la compréhension et permettre une comparaison plus pertinente pour les consommateurs habitués aux services du secteur informel. Par exemple, les prix et conditions de nouveaux produits

18 Pour un traitement plus complet du thème de la réglementation de protection des consommateurs dans la banque à distance, voir Lyman et al. (2008) et la Note Focus à paraître sur ce sujet.

19 Tiwari et al. (2008), travail de terrain en Afrique du Sud dans Collins et al. (2009), FSD-Kenya (2009).

20 Par exemple, le module « Transparence » de l'outil d'autoévaluation Beyond Codes [<http://www.centerforfinancialinclusion.org/Page.aspx?pid=1714>] propose des méthodes pratiques et créatives pour améliorer la compréhension des prix et conditions des services financiers par les clients. Beyond Codes est un projet pilote du *Center for Financial Inclusion* d'ACCION International, destiné à aider divers prestataires de microfinance à évaluer et améliorer leurs politiques et leurs pratiques en matière de protection de la clientèle.

21 En fait, cela s'applique également aux marchés plus développés. La Réserve fédérale américaine, par exemple, a dû organiser des tests à grande échelle dans le cadre de groupes de discussion pour tester des langages spécifiques d'information avant de réviser ses dispositions de transparence en matière de prêts. Voir MACRO International Inc. (2008).

22 Voir Microfinance Opportunities (2008) et le chapitre 5 de Collins et al. (2009).

peu familiers peuvent être décrits sous forme de comparaison avec les produits informels qu'ils utilisent plus couramment, afin de favoriser la compréhension des consommateurs inexpérimentés²³. Après tout, les microcrédits ciblent souvent le même type de clients que les prêteurs privés, lesquels constituent souvent un point de comparaison plus pertinent que les services bancaires formels qui sont généralement utilisés par les clients plus aisés²⁴. Cette approche de la transparence est également susceptible de mettre en lumière les avantages relatifs des produits et prestataires formels. À l'heure actuelle, elle n'a pas encore été testée.

Informations sur le statut des prestataires. Même dans les environnements à faible accès, les règles de transparence peuvent aller au-delà des prix et conditions des produits et services. Elles peuvent également concerner le statut juridique et réglementaire du prestataire (agrée ou enregistré ? sous quelle forme juridique ?), y compris sa position en termes de supervision (supervisé ? par qui ?) et les éventuelles assurances couvrant les dépôts (ainsi que les éventuelles restrictions de couverture). Dans l'idéal, ces règles aident les consommateurs à faire le tri parmi les prestataires de services comparables, notamment lorsqu'ils recherchent des produits de dépôt ou d'assurance, pour lesquels la surveillance prudentielle peut offrir une meilleure garantie de qualité et de sécurité. De cette façon, on évite toute méprise de la part des consommateurs, qui pourraient penser à tort que leurs dépôts sont assurés ou que leur prestataire est supervisé²⁵. Si elle n'offre pas de garantie absolue, la transparence peut aussi contribuer à éviter que certains clients ne soient victimes de prestataires non agréés, voire de pyramides financières. Toutefois, pour réellement porter leurs fruits, ces mesures doivent

s'accompagner d'activités de sensibilisation des consommateurs.

Traitement équitable

La réglementation de protection des consommateurs doit permettre de s'assurer que les consommateurs bénéficient d'un traitement équitable dans les transactions financières et ne sont pas victimes de produits et pratiques néfastes. Pour cela, elle doit inclure des *règles générales*, portant sur la déontologie du comportement du personnel, les pratiques de vente acceptables et le traitement des données clients. Le principe de traitement équitable peut également fournir une justification pour réglementer *des produits et pratiques spécifiques*, et créer des cadres où les consommateurs ont plus de chance de se voir offrir des services adaptés à leur situation²⁶.

Imposer un traitement équitable des consommateurs de services financiers est plus facile à dire qu'à faire. Les normes de traitement équitable sont difficiles à définir : ce qui est considéré comme équitable dans un pays ou une communauté ne l'est pas forcément dans un autre. Les barrières culturelles sont également importantes. Si les clients à faibles revenus espèrent être traités avec intégrité et respect, leurs attentes et leur confiance à l'égard des produits financiers formels sont parfois assez faibles, et leurs alternatives inexistantes, si bien qu'ils peuvent être amenés à tolérer des traitements abusifs ou coercitifs²⁷.

La priorisation et l'introduction graduelle des règles de traitement équitable sont essentielles. Des réglementations antipublicité mensongère, par exemple, peuvent faire partie du premier paquet de mesures. En revanche, une réglementation

23 Notons qu'il peut y avoir une large variété de produits informels, avec chacun des prix et conditions différents.

24 Cet aspect a été souligné par Sendhil Mullainathan, économiste comportemental à l'université de Harvard. Voir par exemple Mullainathan et Krishnan (2008) et Collins et al. (2009).

25 Par exemple, c'est principalement pour cette raison que, dans de nombreux pays, le terme de « banque » est réservé aux entités faisant l'objet d'une surveillance prudentielle ; si les consommateurs en sont conscients, ils sont davantage en mesure d'évaluer la sécurité des différents prestataires.

26 Ces règles sont surtout courantes dans le domaine du crédit et des investissements, même si certains pays tentent également de surveiller et de contrôler les abus dans le domaine des assurances.

27 Par exemple, des études en Bolivie et en Inde ont montré que les clients des IMF considèrent l'humiliation publique (par exemple en affichant une note révélant un retard de paiement sur la porte d'un emprunteur, ou en battant le tambour devant chez lui) comme une technique de recouvrement désagréable mais acceptable. Voir Tiwari et al. (2008) et Microfinance Opportunities (2008).

des produits interdisant ou imposant certaines caractéristiques est moins bien adaptée aux environnements à faible accès. Tout d'abord, la capacité réglementaire requise pour un suivi et une application efficaces est généralement plus importante que pour les règles élémentaires de transparence et d'autres règles relatives au traitement équitable. De plus, la mise en œuvre d'une réglementation sur les produits, lorsqu'elle est prématurée ou irréaliste au regard des normes imposées, peut réduire les options offertes aux consommateurs et restreindre l'accès. Des études ont montré que les consommateurs à faibles revenus tirent parti de services qui, bien que loin d'être parfaits, les aident à gérer des situations financières souvent complexes. D'autres approches, telles que l'amélioration des mécanismes de recours ou l'introduction de périodes de réflexion (le consommateur a la possibilité de se rétracter pendant une période donnée après la signature d'un contrat) peuvent s'avérer plus judicieuses pour améliorer le traitement des consommateurs dans les contextes à faible accès²⁸.

Les principaux problèmes en matière de traitement équitable des clients inexpérimentés à faibles revenus sont les suivants :

Publicité mensongère. La transparence par une publication effective des informations est la pierre angulaire de la réglementation de protection des consommateurs. Les règles exigeant des prestataires que leur matériel de publicité et de marketing ainsi que la communication aux clients reflètent honnêtement et précisément les prix, conditions et risques clés sont indissociables des exigences élémentaires en matière de publication d'information décrites plus haut²⁹.

Déontologie du personnel. L'ensemble de mesures élémentaires doit comprendre des règles visant à garantir que le personnel, les cadres et les organes de direction des prestataires respectent des normes éthiques élevées dans le traitement des clients.

On peut par exemple exiger des prestataires qu'ils instaurent un code de conduite clair et précis, des processus internes pour détecter les abus dont les clients sont victimes et y remédier, et des sanctions sérieuses en cas d'infraction.

Gestion des impayés et recouvrement. Les prestataires de microfinance évoquent souvent la « tolérance zéro » à l'égard des impayés. Une réponse rapide et efficace aux impayés est certes essentielle pour maintenir des processus de remboursement stables, mais une politique trop radicale peut conduire à des pratiques de recouvrement abusives. Elle peut également avoir des effets pervers pour les ménages, parfois contraints de prendre de nouveaux prêts pour honorer leurs dettes existantes (quitte à se tourner vers des usuriers ou des produits de crédit beaucoup plus coûteux), de vendre des actifs productifs ou de réduire leur budget pour la nourriture, la santé ou la scolarité des enfants. Pour promouvoir des pratiques de recouvrement éthiques, les instances réglementaires en Inde, au Ghana et dans la région d'Afrique de l'Ouest francophone ont interdit les pratiques d'intimidation ou de coercition et ont instauré des règles équitables de recouvrement. Parfois, la réglementation peut aussi exiger explicitement que le prêteur réponde du comportement de ses agents de recouvrement sous-traitants.

Adéquation et survente. Les clients à faibles revenus peuvent difficilement se permettre d'acheter des services financiers dont ils n'ont pas besoin. Une communication bien conçue et efficace constitue la première ligne de défense et fait partie des recommandations de l'ensemble de mesures élémentaires. Parfois, cependant, les règles de transparence ne suffisent pas, et une réglementation plus poussée est nécessaire pour obliger les prestataires à veiller autant que possible à vendre aux consommateurs des produits adaptés à leur situation. Une concurrence intensive ou la volonté des prestataires de dégager rapidement des profits de leur part de marché, par exemple,

28 La Moldavie, par exemple, exige des courtiers en assurances qu'ils contrôlent l'adéquation d'un produit et offrent plusieurs choix aux clients. De plus, une période de rétractation de 20 jours a été instituée pour que le client puisse revenir sur sa décision (Mundy 2008).

29 La réglementation prescrit parfois une taille de police pour le matériel publicitaire et les contrats imprimés (pour éviter le problème très courant des « petits caractères ») ou interdit les déclarations trompeuses dans les publicités (« 0 % d'intérêt »).

peuvent générer de la survente (trop peu d'attention accordée à la capacité de remboursement des clients, avec parfois des techniques agressives de marketing et de vente). Pour faire face à ce problème, certains pays ont institué des règles visant à interdire les prêts abusifs. Les autorités peuvent également mettre en place des mesures pour réglementer les systèmes de rémunération et d'incitation des agents et courtiers favorisant la survente.

L'adéquation est également un concept délicat à définir et à instaurer par la réglementation. Dans les pays développés, les règles d'adéquation ciblent généralement les produits proposés aux segments supérieurs du marché, tels que les investissements, les fonds de pension ou certains produits d'hypothèques et d'assurances. Souvent, ces réglementations imposent une exigence d'adéquation uniquement lorsqu'un service de conseil et de recommandation est offert (Forum conjoint de la BRI 2008). Dans les pays développés, les instances réglementaires commencent également à s'intéresser aux pratiques de prêt imprudentes ou abusives, ciblant spécifiquement les consommateurs moins sophistiqués ou disposant d'options moins nombreuses.

Pour les personnes pauvres, un aspect essentiel de l'adéquation est la capacité à respecter les conditions de remboursement des crédits. Leurs flux de revenus sont généralement variables et faibles, et elles sont confrontées à de nombreuses tensions financières et urgences familiales. Cela affecte la taille et le type de prêts qu'elles sont en mesure de rembourser. En Afrique du Sud, le *National Credit Act* (NCA) définit le « prêt abusif » et exige que les prêteurs procèdent à une analyse de la solvabilité des emprunteurs. Si un tribunal estime que cette analyse n'a pas été faite conformément aux normes spécifiées par la loi, le prêteur risque de ne pas pouvoir recouvrer le prêt en souffrance (voir encadré 6). Une autre approche adoptée dans certains pays (par exemple la Malaisie et le Nicaragua) consiste à imposer un ratio dettes/

revenus maximum, en particulier pour les prêts à la consommation (CGAP 2009c). Toutefois, ce type de réglementation est rarement justifié dans les environnements à faible accès et ne figure pas dans l'ensemble de mesures élémentaires.

Les produits autres que le crédit peuvent également soulever des questions en matière d'adéquation, même dans les environnements à faible accès. Par exemple, inciter un consommateur pauvre à acheter une assurance-crédit en cas de décès (ou l'amener à prendre un microcrédit sans avoir conscience que le produit comprend une couverture d'assurance – une pratique très répandue) ne va pas toujours dans le sens de ses besoins réels. Une autre pratique consiste à vendre un produit de dépôt assorti de frais de transaction tellement élevés qu'un usage normal induira à terme une perte de valeur du compte. Un prêteur peut aussi libeller le montant d'un prêt dans une monnaie étrangère alors que les clients utilisent la monnaie locale : le risque de change se trouve ainsi injustement répercuté sur ceux qui sont moins à même de le comprendre et de le gérer³⁰.

Tarification. Pour certains, la question de « l'équité » s'articule autour de celle de la tarification, un thème qui suscite de nombreux débats dans le secteur de la microfinance et au-delà³¹. Certains organismes de réglementation, comme la Banque centrale des États d'Afrique de l'Ouest et les banques centrales du Brésil, d'Argentine, d'Afrique du Sud et de Malaisie, ont limité les taux d'intérêt et les frais, soit en spécifiant un niveau cible, soit en procédant régulièrement à des études *ad hoc* pour comparer les prix aux coûts. En règle générale, le contrôle des taux d'intérêt freine l'accès aux services financiers formels, en particulier pour les clients à faibles revenus et les habitants des régions enclavées, à moins que les taux ne soient fixés à un niveau commercialement viable permettant aux prestataires de couvrir les coûts de transaction particulièrement élevés induits par le service aux personnes pauvres (CGAP 2009c).

30 Il s'agit ici également d'une question prudentielle. Pour agir à la fois sur le terrain de la solvabilité et de la protection des consommateurs, les autorités de réglementation peuvent exiger des prestataires supervisés soit qu'ils s'assurent que les clients disposent des liquidités nécessaires pour honorer leurs remboursements, soit qu'ils appliquent des mesures de provisionnement strictes (Mark Flaming, communication du 19 octobre 2009).

31 Voir par exemple Rosenberg et al. (2009).

Encadré 6. Lutte contre le surendettement

La hausse rapide du niveau d'endettement des ménages dans certains pays en développement et marchés émergents suscite des inquiétudes quant au risque de surendettement dans les segments de marché à faibles revenus comme dans les segments plus aisés (CGAP 2009c). De la Bosnie à l'Inde en passant par le Pérou, les responsables politiques en ont fait une question prioritaire. Au vu du potentiel de nuisance que représentent des niveaux de dette intenable pour les ménages et les marchés financiers, des réponses politiques sont nécessaires pour prévenir le surendettement et pour y remédier lorsqu'il est avéré. Ces réponses sont plus efficaces lorsqu'elles se fondent sur une approche exhaustive et sont supervisées par une autorité centrale, disposant d'un pouvoir étendu pour obtenir la participation des prestataires et faire appliquer la réglementation.

Définition du surendettement. Avant de concevoir des politiques pour prévenir le surendettement ou y remédier, la première étape essentielle consiste à clairement définir ce qu'est une dette excessive. Il n'existe pas de définition universelle, et encore moins de consensus sur ce qu'est un niveau gérable d'endettement pour les clients pauvres des pays en développement. Lorsqu'une loi définit le surendettement, les critères appliqués sont généralement plus qualitatifs que quantitatifs. Cela induit un élément d'incertitude pour les prêteurs qui cherchent à se mettre en conformité. Il est parfois plus pratique de définir le « prêt abusif » que le « surendettement », en se référant aux conditions locales de crédit et de marché. Le NCA stipule qu'un emprunteur est surendetté dès lors qu'il ne peut pas remplir ses obligations dans un « délai raisonnable ».

Réponses réglementaires. La réglementation peut imposer une obligation générale d'analyse de la capacité de remboursement de l'emprunteur par le prêteur. En Afrique du Sud, par exemple, un prêteur doit procéder à une analyse prospective de la solvabilité fondée sur les prévisions de dettes et de revenus, toutes sources confondues, au besoin en se procurant des données auprès de la centrale des risques de crédit. Si un tribunal estime que le prêteur n'a pas procédé à cette analyse de la solvabilité, ou n'est pas arrivé à une conclusion positive sur la capacité de remboursement de l'emprunteur, le prêteur ne pourra pas faire valoir son droit à recouvrement. Attendre du prêteur qu'il détermine le revenu adéquat nécessaire pour gérer le nouveau prêt (en plus des autres obligations en cours de l'emprunteur) constitue une exigence minimale et rarement controversée. Dans d'autres pays, la réglementation impose des limites au montant de dette autorisé ou un ratio dettes/revenus maximum

(CGAP 2009c). Une exigence plus précise de ce type autorise une moins grande souplesse de mise en œuvre qu'une approche plus large comme celle de l'Afrique du Sud. Elle contribue certes à réduire l'incertitude pour les prêteurs, mais risque de limiter l'accès au crédit si la barre est placée trop haut.

La réglementation doit s'appuyer sur des données historiques d'impayés et de pertes de différents types de prestataires. Par exemple, les prestataires de microcrédit enregistrent généralement de bonnes performances en matière de remboursements, malgré leurs politiques de souscription et de risque non traditionnelles. Ces données empiriques doivent être prises en considération lors de la conception de nouvelles règles de lutte contre le surendettement destinées à l'ensemble du marché : les instances réglementaires doivent veiller à ne pas fixer, en se référant aux autres organismes de prêt tels que les banques, des normes qui défavoriseraient les prestataires de microfinance.

Rôle des systèmes d'information sur la solvabilité des emprunteurs. Les systèmes d'information sur la solvabilité des emprunteurs (par exemple les centrales des risques) peuvent jouer un rôle essentiel dans la prévention du surendettement en aidant les prestataires à évaluer la capacité d'endettement et de remboursement des emprunteurs^b. Ils peuvent empêcher les consommateurs de contracter trop de dettes tout en contribuant à la collecte de données historiques sur le crédit. Ils peuvent aider les responsables politiques à suivre les tendances de l'endettement, sur le marché dans son ensemble ou dans des segments spécifiques. Plus leur couverture est large (c'est-à-dire plus les catégories de prestataires leur fournissant des données, positives ou négatives, sont nombreuses), plus le système d'information est utile^c. Dans les environnements où de tels systèmes d'information sur la solvabilité n'existent pas encore ou excluent les prestataires non bancaires, comme les IMF, les prestataires partagent parfois leurs informations sur les clients de manière informelle.

À mesure que la concurrence s'accroît sur les marchés du crédit, les politiques doivent promouvoir la mise à disposition d'informations de haute qualité sur les emprunteurs, afin de favoriser des pratiques de prêt responsables ainsi qu'un marché plus efficient et transparent. Pour éviter toute érosion excessive du droit à la vie privée des clients, la nature des données à partager et les procédures à suivre pour leur transmission doivent être strictement réglementées. Par exemple, les clients doivent être informés lorsque leurs données sont collectées et transmises à des tiers, les conséquences en cas d'impayés doivent être clairement

(Suite de l'encadré page suivante)

Encadré 6 (suite)

communiquées, et les clients doivent disposer d'un droit d'accès à leurs données et d'un droit à la correction des erreurs. Le NCA sud-africain et les lois sur la diffusion des informations sur les crédits dans certains pays comme le Ghana comprennent des volets de ce type.

Surveillance et réglementation des pratiques de crédit. La surveillance des marchés du crédit aide les politiques à mieux comprendre les risques et à encadrer les pratiques déstabilisantes. Le surendettement peut être la conséquence involontaire de certains dispositifs incitatifs dans les transactions de crédit, par exemple des systèmes de rémunération des agents de crédit basés sur les volumes de ventes, l'augmentation automatique de la taille de prêt en récompense d'un bon comportement de remboursement, ou des pénalités de remboursement anticipé excessives. La réglementation peut également intervenir en amont, en aidant les consommateurs à faire un usage plus raisonnable du crédit : par exemple, l'Afrique du Sud a interdit le « marketing d'option par défaut » (une offre de crédit est réputée acceptée à moins que le consommateur ne la rejette explicitement) et les augmentations automatiques de lignes de crédit.

Réduction du surendettement. Les options juridiques de gestion du surendettement (procédures de faillite personnelle ou d'insolvabilité) sont rarement disponibles ou applicables pour les clients à faibles revenus. L'augmentation des niveaux d'endettement peut justifier des investissements dans des programmes de conseil et de gestion de l'endettement. Ces programmes donnent aux clients la possibilité de négocier des calendriers de remboursement révisés et un rééchelonnement de leur dette. Ils peuvent être efficaces en termes de coûts en tant que mesure de seconde génération. L'Afrique du Sud et la Malaisie ont mis en place des programmes de conseil en endettement, combinant l'éducation financière et la révision des calendriers de remboursement pour les emprunteurs surendettés. La participation des emprunteurs est enregistrée dans le système national d'information sur la solvabilité des emprunteurs pour prévenir toute nouvelle extension du crédit.

Les campagnes de sensibilisation des consommateurs et les initiatives d'amélioration des compétences financières peuvent également jouer un rôle préventif. Les campagnes dans les médias (télévision, radio, presse) et les formations sur le lieu de travail sont des méthodes couramment utilisées pour toucher les consommateurs. Lorsque l'endettement devient un problème, ces programmes peuvent orienter les emprunteurs à risque vers les services de conseil et de gestion financière disponibles^d.

Une approche intersectorielle. Parfois, les abus des prestataires sont tellement graves qu'ils justifient une réforme politique majeure. L'Afrique du Sud s'est attaquée aux prêteurs agressifs et irresponsables par une loi d'envergure, le NCA. Cette loi a été conçue en réaction à des abus généralisés sur le marché du crédit de détail dominé par des institutions non bancaires de crédit à la consommation. Elle a imposé des obligations strictes à tous les prestataires de crédit, quel que soit leur type, des petits microprêteurs^e aux grandes chaînes de magasins et aux banques commerciales. Une caractéristique essentielle du NCA est qu'il cherche à freiner le surendettement et les prêts abusifs en définissant clairement ces termes. Le NCA instaure également des règles claires en matière de transparence, de publication d'informations sur les crédits et de qualité des données, de marketing et de publicité, et de procédures pour les consommateurs surendettés.

La mise en œuvre à grande échelle d'un régime de protection des consommateurs tel que celui de l'Afrique du Sud est ambitieux, mais il est largement reconnu que cette loi endigue les pratiques de prêt non viables, contribue à faire baisser les prix de nombreux produits et crée un environnement concurrentiel plus harmonieux pour le crédit à la consommation^f. Certains prestataires et journalistes ont émis des critiques, étayées par des anecdotes, reprochant à la nouvelle loi et au resserrement des normes de souscription de restreindre l'accès au crédit pour certaines catégories d'emprunteurs, notamment les travailleurs informels (non salariés), les clients de prêts automobiles et immobiliers, et les petites entreprises. Une étude d'impact réglementaire *a posteriori* permettra de suivre les effets du NCA dans le temps.

Notes :

^a "National Credit Act: Regulations", publié par la *Government Gazette of South Africa*, n° 28864, 31 mai 2006. http://www.ncr.org.za/National_Credit_regulations.php.

^b Dans de nombreux pays, on a observé que la mise en place de systèmes efficaces d'information sur la solvabilité des emprunteurs peut s'avérer longue et complexe.

^c Bien entendu, la mise à disposition d'informations sur les crédits, si elles sont mal utilisées par les prêteurs, peut également entraîner une augmentation intenable des niveaux d'endettement.

^d Des initiatives efficaces de ce type ont été tentées récemment dans divers pays, notamment en Malaisie, en Ouganda et au Pérou.

^e En Afrique du Sud, le terme de « microprêteur » décrit un prestataire de crédit plus comparable à un prêteur privé enregistré et aux sociétés de crédit à la consommation qu'aux IMF courantes dans d'autres pays en développement. Une autre distinction clé est que les microprêteurs servent des consommateurs qui sont principalement des salariés plutôt que des travailleurs indépendants.

^f Voir par exemple Hawkins (2009) et RUDO Research and Training (2009).

Obstacles au changement de prestataire. Des frais de fermeture de compte, des pénalités de remboursement anticipé élevées, des produits impliquant un engagement excessif, ou la rétention ou la restitution tardive de l'épargne obligatoire sont autant de pratiques destinées à faire obstacle au changement de prestataire. Avoir le choix entre différents produits et prestataires est un luxe sur la plupart des marchés à faible accès, en particulier dans les régions rurales. Lorsque ce choix existe, toutefois, les clients doivent être en mesure d'exercer cette liberté sans être harcelés ni payer trop de frais. La réglementation sur la concurrence aborde parfois la question des obstacles au changement de prestataire³².

Confidentialité, sécurité et exactitude des données. L'application des règles de confidentialité et de sécurité des données peut être compromise par l'ignorance des clients quant à leurs droits, la marchandisation croissante des informations et le recours à des intermédiaires ou à des technologies (téléphones mobiles, terminaux de paiement électroniques) produisant une plus grande empreinte numérique et créant de la confusion quant à l'entité finalement responsable de la confidentialité et de la sécurité des données des clients (Dias et McKee, à paraître). Ce domaine doit être surveillé par les décideurs à mesure que les marchés financiers se développent. Certaines protections basiques, telles que les règles de confidentialité, sont appropriées même dans les environnements à faible accès. Elles peuvent être mises en place parallèlement à la création de processus bien encadrés de partage de l'information, gérés par des mécanismes tels que des centres d'information sur la solvabilité.

Recours – Erreurs, réclamations et abus

Une façon pour les responsables politiques d'instaurer la confiance dans les environnements à faible accès consiste à garantir qu'en cas de problème, les consommateurs

Encadré 7. Qui doit fournir un recours ?

La réglementation peut imposer ou mettre en place des mécanismes de recours sans implication directe de l'autorité réglementaire dans la résolution des réclamations des consommateurs particuliers. Parfois l'autorité de réglementation assume ce rôle elle-même. Parfois, ce sont les prestataires, des associations professionnelles, des médiateurs indépendants ou d'autres entités qui offrent un recours aux consommateurs particuliers. La réglementation peut prescrire des processus et des normes de qualité.

de services financiers disposeront de recours pour faire corriger les erreurs et formuler des réclamations. Dans l'idéal, cela doit impliquer des options de recours auprès de tiers pour déposer des plaintes ou demander réparation, si le prestataire ne souhaite pas ou ne peut pas répondre efficacement à ce type de demandes. Il existe diverses solutions dans ce domaine, encore que les expériences et les résultats dans les marchés en développement soient encore rares³³.

Mécanismes de recours dans l'ensemble de mesures élémentaires. Lorsqu'un consommateur pense qu'il a été victime d'une erreur ou d'un traitement inéquitable, le meilleur point de départ est un processus de recours bien organisé, offert par le prestataire, tel qu'un service interne des réclamations ou de défense des consommateurs. Le processus doit être facile à comprendre pour le consommateur et accessible. Il s'agit d'une mesure de première génération essentielle que les instances réglementaires doivent exiger de toutes les entités réglementées. La réglementation indonésienne, par exemple, couvre la gestion des réclamations et oblige les prestataires réglementés à disposer de procédures écrites et d'un service formel des réclamations. Le conseil d'administration est tenu de garantir l'efficacité des procédures de recours. Les dispositions précisent le délai de résolution,

³² En Afrique du Sud, une enquête de la commission de la concurrence sur les frais bancaires excessifs a mis en évidence l'impact négatif pour les consommateurs d'un secteur bancaire très concentré, régi par des codes de conduite limités et appliqués par les banques sur une base « volontaire » (Competition Commission 2008).

³³ Finmark Trust fournit une bonne vue d'ensemble sur les théories et les pratiques en matière de recours, avec une description des diverses options dans le contexte sud-africain. Ce rapport offre une excellente analyse des difficultés rencontrées par les consommateurs à faibles revenus inexpérimentés face à une pléthore de schémas de médiation, souvent peu accessibles ou inefficaces. Voir http://www.finmark.org.za/documents/R_consumerrecourse.pdf.

les méthodes de réclamation (verbale ou écrite), le lieu de l'entité de résolution des réclamations et le processus de suivi. Elles exigent également des banques qu'elles communiquent régulièrement aux autorités de réglementation leurs données sur les réclamations et leur résolution.

La surveillance des réclamations fait partie de l'ensemble de mesures élémentaires. Les données sur les réclamations constituent un outil politique précieux (et relativement peu coûteux) qui peut servir de base de décision aux instances réglementaires. Elles peuvent les aider à identifier des schémas d'abus, à surveiller des produits et pratiques problématiques qui apparaissent sur le marché et à repérer les prestataires qui se rendent le plus souvent responsables d'abus. L'obligation de présenter des rapports statistiques sur les réclamations et leur résolution contribue à renforcer la responsabilisation des prestataires. Les autorités de réglementation publient parfois ces informations. L'absence de données sur les réclamations n'est pas nécessairement bon signe. Les consommateurs peuvent être trop peu sensibilisés ou manquer de ressources pour agir, ou encore être intimidés par la procédure, le prestataire ou les autorités. Ils doutent parfois de leurs chances d'obtenir réparation. Le suivi des recours sera plus efficace s'il opère une distinction entre les demandes de renseignements des clients et les réclamations réelles, et repère les réclamations infondées pour les exclure des statistiques.

Mécanisme de recours de deuxième génération.

Les mécanismes de recours au-delà du prestataire peuvent être fournis directement par les autorités de réglementation, par des médiateurs, des tribunaux (de type tribunaux de proximité pour les petits litiges, notamment) ou des organisations de la société civile. Ces options peuvent être obligatoires ou facultatives. Il peut s'agir d'une instance créée par une organisation de défense des consommateurs, par une association de banquiers ou par une association de microfinance³⁴. Lorsque les ressources le permettent, certains pays (par exemple l'Inde, le Mexique, l'Afrique du Sud et le Pérou) mettent en

place un service formel de médiation comme option de règlement extrajudiciaire des conflits (REC) pour les consommateurs de services financiers. Un organisme appelé Condusef gère les recours et l'éducation financière au Mexique. En Afrique du Sud, il existe un médiateur distinct pour pratiquement tous les types de prestataires, notamment les banques, les différents types d'assureurs, les conseillers et intermédiaires financiers, les centrales des risques et les fonds de pensions. Certaines options sont obligatoires, d'autres sont mises en place par des associations sectorielles.

Les responsables politiques dans les environnements à faible accès doivent se pencher sur les questions suivantes pour définir la stratégie appropriée pour les recours extérieurs au prestataire :

1. **Compétences financières.** La sensibilisation des clients et l'utilisation des mécanismes de recours augmentent parallèlement au niveau de connaissances financières et d'expérience dans l'utilisation des produits financiers, ainsi qu'au niveau de revenus (Finmark Trust 2007).
2. **Confiance dans les prestataires du recours ou dans les autorités.** Les consommateurs doivent croire que leur cas sera traité avec équité et célérité, ce qui constitue un défi dans le cas de groupes socialement et économiquement isolés. Les clients peuvent craindre de perdre l'accès aux services s'ils se plaignent, ou que les autorités utilisent leurs données pour des raisons autres que le règlement du conflit.
3. **Force ou faiblesse du processus judiciaire** pour les consommateurs à faibles revenus, notamment des régimes de médiation, de règlement des petits litiges ou de gestion de l'insolvabilité. Dans de nombreux pays en développement, les juridictions de traitement des petits litiges n'existent pas, ou sont trop coûteuses (frais juridiques, frais de déplacement, jours de congé à prendre), ou encore ne réagissent pas suffisamment rapidement. Des mécanismes réglementaires et de REC renforcés peuvent venir combler cette lacune.

³⁴ Une discussion plus précise dépasserait le cadre de ce document, mais il faut souligner que la nature volontaire ou obligatoire du mécanisme de recours peut affecter l'efficacité de son fonctionnement pour les consommateurs.

Encadré 8. Efficacité des mécanismes de recours pour les consommateurs à faibles revenus

Quelles sont les approches susceptibles de fonctionner pour les consommateurs à faibles revenus ? De façon assez évidente, ils ont besoin, au minimum, de processus simples, expliqués en langage courant, de prestataires de recours en qui ils ont confiance et de points de contact accessibles, comme des centres d'appels gratuits, des guichets de dépôt des réclamations ou des réunions de groupe. Lorsqu'un différend requiert une description écrite, une aide doit être proposée à ceux qui ne sont pas en mesure de remplir les formulaires eux-mêmes.

4. **Capacités et coûts réglementaires.** Pour garantir l'efficacité des procédures, une ou plusieurs entités doivent être chargées de coordonner les mandats et les responsabilités des prestataires de recours afin de réduire les redondances, les failles et les confusions. Il convient également d'examiner les coûts en tenant compte de l'éventuelle réduction de l'accès que pourraient induire les obligations réglementaires des prestataires en matière de recours.
5. **Intérêt et capacité des prestataires à l'autorégulation.** Si rien ne peut remplacer la supervision officielle des mécanismes de recours, des efforts du secteur pour s'autodiscipliner et offrir des réparations en cas de réclamations des clients peuvent contribuer à réduire le besoin d'intervention par les autorités de réglementation.

Mise en œuvre, surveillance et application de la réglementation de protection des consommateurs

Comme pour tout cadre réglementaire, la capacité à mettre en œuvre, à surveiller et à faire respecter la réglementation de protection des consommateurs est essentielle pour que les règles et les principes ne restent pas lettre morte, mettant à mal la confiance des consommateurs. Les instances réglementaires doivent être dotées d'un pouvoir d'application clairement défini, avoir la possibilité de procéder à des inspections ciblées sur le terrain et avoir la capacité d'agir en cas de non-respect. Ce pouvoir répressif doit inclure une gamme complète de sanctions, de la possibilité

d'obliger les prestataires à rembourser des charges excessives ou à retirer leurs publicités mensongères, à des sanctions plus sévères comme des amendes, des avis publics de violation, des ordonnances restrictives, voire le retrait de la licence ou de l'agrément des prestataires contrevenants.

Des règles doivent être instaurées pour couvrir autant de prestataires que possible. Pour que la mise en œuvre soit proportionnée, le pouvoir d'application et son intensité doivent être fonction des risques inhérents aux différents types de prestataires et de produits. Par exemple, la surveillance de la conformité peut être intégrée dans les contrôles prudentiels réguliers opérés sur le terrain pour les grandes entités réglementées, et reposer sur les données de réclamations, la technique du client mystère et des enquêtes ciblées pour les prestataires agréés moins importants. Si les capacités réglementaires sont limitées, la réglementation de protection des consommateurs peut être introduite par étapes pour couvrir progressivement de plus en plus de prestataires ou de pratiques.

L'annexe B décrit différentes approches institutionnelles pour la protection des consommateurs de services financiers, en examinant les avantages et les inconvénients de chaque approche : la responsabilité peut être confiée aux instances de réglementation prudentielle, à des organismes généraux de protection des consommateurs ou à des entités de protection des consommateurs spécialisées dans le domaine financier. Cette annexe analyse également certains défis particuliers en matière de mise en œuvre et de coordination, notamment lorsque plusieurs entités sont chargées de la surveillance de la protection des consommateurs de services financiers.

Au-delà de la réglementation : normes sectorielles et amélioration des compétences des consommateurs

En matière de surveillance de la protection des consommateurs, les instances réglementaires ne doivent pas nécessairement être les seules à intervenir : la réglementation n'est pas la seule option

envisageable pour protéger les consommateurs à faibles revenus et instaurer des marchés financiers responsables. Deux approches complémentaires – les codes ou normes sectorielles³⁵ et autres initiatives d'autoréglementation³⁶ d'une part, et la sensibilisation des consommateurs et les programmes d'amélioration des compétences financières d'autre part – peuvent également jouer un rôle important. La combinaison de ces trois « piliers » de la finance responsable – réglementation, normes sectorielles et amélioration des compétences des consommateurs – est à même d'améliorer la qualité de l'inclusion financière et de promouvoir des prestataires, produits et pratiques financiers responsables (voir figure 1).

Normes sectorielles. Parfois, des organismes sectoriels s'engagent à promouvoir un environnement de services financiers responsables, en identifiant les problèmes spécifiques (transparence des prix, surendettement, pratiques de recouvrement abusives, mécanismes de recours inexistantes ou inefficaces, confidentialité et protection des données) et en s'accordant sur des normes et pratiques spécifiques pour y remédier. L'autoréglementation peut être purement volontaire (par exemple initiée et surveillée par une ou plusieurs associations sectorielles), obligatoire ou imposée par délégation (par exemple lorsque les autorités de réglementation financière ont instauré des normes dans certains domaines et étudié l'adéquation des sanctions à prendre en cas de non-respect), ou motivée de l'extérieur (par les investisseurs, les bailleurs de fonds ou les instances réglementaires, lorsque la menace d'une réglementation formelle ou d'une perte de financement constitue une incitation suffisante pour promouvoir des comportements responsables³⁷).

Figure 1. La finance responsable



Quelle est la relation entre la réglementation de protection des consommateurs et les initiatives sectorielles, en particulier dans les environnements à faible accès ? Si la portée est suffisamment large, si les politiques et les pratiques sont bien ciblées et si des sanctions crédibles sont appliquées en cas d'acte fautif, les normes sectorielles peuvent créer un cadre intermédiaire pour réguler certains aspects de protection en amont de la réglementation. Il y a donc trois conditions, et trois grandes incertitudes. En général, l'autoréglementation fonctionne mieux pour certains aspects (comme le recours) que pour d'autres (comme la transparence des prix). Les prestataires non conformes agissant en dehors de l'association et de son code de conduite posent un sérieux problème, notamment s'il s'agit de prestataires de taille importante. Un code sectoriel peut être une première étape utile pour les produits et canaux de distribution nouveaux. Même lorsqu'une réglementation de

35 Voir par exemple la campagne SMART, organisée autour de six principes essentiels de protection des clients de microfinance. Menée par ACCION International, le CGAP et une large coalition de praticiens et d'investisseurs, la campagne entend sensibiliser les prestataires et les aider à améliorer leurs politiques et leurs pratiques en matière de protection des clients. Les leaders de la microfinance participant à cette campagne sont convaincus qu'elle est en mesure d'améliorer la qualité de l'accès, de protéger l'image du secteur, de réduire au minimum les pratiques problématiques qui nuisent à la réputation du secteur, et de réduire le besoin de réglementation lourde. À l'heure actuelle, des centaines de prestataires ont adhéré aux principes essentiels de protection des clients. Cette nouvelle initiative doit faire l'objet d'un suivi attentif en vue d'évaluer le potentiel et les limites de tels efforts sectoriels (<http://www.cgap.org/p/site/c/template.rc/1.26.4943>). Microfinance Transparency est une autre initiative qui entend promouvoir la transparence des prix en procédant à des analyses tarifaires, pays par pays, de produits proposés par divers prestataires de microfinance (<http://www.mftransparency.org>).

36 Le DOF-NCC (2007) définit ces initiatives comme des « dispositions que les prestataires de services de microfinance s'imposent à eux-mêmes, généralement sous la forme de normes mises au point et appliquées par un conseil représentatif, une coalition ou une fédération de prestataires de services ». Soulignons que ce document se réfère à l'autoréglementation à des fins de protection des consommateurs, et non de réglementation prudentielle.

37 Dans les pays où les investisseurs extérieurs jouent un rôle actif en microfinance, ils peuvent utiliser ce moyen de pression pour faire progresser la transparence et le traitement équitable en invoquant le « double objectif de résultat » ou l'objectif de performance sociale. Ce pouvoir d'influence ne doit pas être sous-estimé, car il peut en pratique constituer une incitation plus efficace que la menace d'une action réglementaire.

protection des consommateurs est en place, les prestataires peuvent appliquer leurs propres normes pour anticiper les problèmes émergents et réduire ainsi la probabilité de sanctions réglementaires.

Sensibilisation et amélioration des compétences financières des consommateurs. Les règles et les principes ne suffisent pas à prévenir tous les abus sur le marché. Le processus de planification d'une nouvelle réglementation doit toujours intégrer la question de la sensibilisation des consommateurs et du renforcement de leurs compétences financières. Des initiatives pratiques allant dans ce sens doivent précéder ou accompagner toute nouvelle action réglementaire. Elles peuvent se concentrer sur des messages d'ordre général (par exemple « Renseignez-vous sur vos droits » ou « Voici vos options de recours ») ou sur des connaissances et des comportements spécifiques à certains prestataires ou produits (par exemple « Ne communiquez jamais votre numéro personnel d'identification » ou « Veillez à bien comprendre le coût total de votre prêt : votre prestataire doit vous communiquer les informations suivantes... »). Parfois, des services de conseil et d'orientation peuvent aider les consommateurs à faire les bons choix, même si leur mise en place est moins aisée dans les environnements à faible accès. Les représentants d'instances réglementaires interrogés dans le cadre de cette étude ont souligné que la sensibilisation des consommateurs et la promotion de l'action citoyenne (afin que tous les efforts ne viennent pas uniquement d'en haut) peuvent contribuer à consolider une réforme et les aider dans leur action.

Le rôle principal des pouvoirs publics et des instances réglementaires dans ce travail n'est pas nécessairement la mise en place directe de programmes de renforcement des compétences financières des consommateurs (à l'exception peut-être des campagnes de sensibilisation très générales). Les acteurs privés, tels que les prestataires, les associations sectorielles ou les organisations de la société civile, peuvent appuyer la mise en œuvre des initiatives et même les diriger. Les pouvoirs publics joueront alors un rôle complémentaire, consistant à encourager une meilleure information et préparation des consommateurs, à identifier les priorités, à surveiller la qualité et l'efficacité des mesures et à assurer une coordination globale.

La réglementation : première étape vers une inclusion financière responsable

Créer les bases d'une finance responsable dans les environnements à faible accès peut se révéler être une entreprise longue et complexe, mais les bénéfices potentiels justifient l'investissement dans ces premières étapes. Ce document se réfère à des expériences déjà menées pour fournir les premières orientations vers une protection efficace des consommateurs de services financiers.

La mise en place d'une protection élémentaire des consommateurs peut à terme favoriser l'avènement de marchés financiers plus inclusifs et plus stables, en particulier si cette protection concerne les consommateurs inexpérimentés et à faibles revenus au même titre que les consommateurs plus aisés. Les résultats des premières expériences montrent qu'il est possible de concevoir et de faire appliquer des règles élémentaires de protection des consommateurs tout en préservant la motivation des prestataires à cibler des marchés non desservis à faibles revenus et leur capacité à les servir de façon rentable. Ces règles peuvent même protéger les prestataires responsables contre la concurrence déloyale de prestataires de moins bonne qualité. Les mesures en matière de transparence et de traitement équitable recommandées dans ce document peuvent également accroître la confiance générale des nouveaux consommateurs dans le système financier formel. Enfin, bannir les déclinaisons nuisibles de l'accès aux services financiers par la mise en place d'un régime élémentaire de protection des consommateurs constitue un objectif politique à part entière.

Trois grands principes doivent régir la conception et la mise en œuvre de toute politique et réglementation en matière de protection des consommateurs : la transparence, l'équité et un droit de recours effectif. Les mesures spécifiques destinées à mettre en pratique ces principes doivent être adaptées au contexte des environnements à faible accès. Ce document décrit des stratégies créatives et efficaces, appliquées par les instances réglementaires de plusieurs pays pour mobiliser les

capacités et les ressources nécessaires à la mise en place de règles de protection des consommateurs. L'accumulation de connaissances sur les différentes approches et leurs résultats, en particulier dans les environnements à faible accès, doit être une tâche prioritaire pour l'avenir.

La réglementation doit avoir la portée la plus étendue possible, afin de placer sur un pied d'égalité tous les types de prestataires offrant des produits identiques ou similaires, sans quoi elle risque de créer des marchés à deux vitesses, où les personnes les plus aisées seront protégées tandis que les consommateurs pauvres et inexpérimentés resteront livrés à eux-mêmes. Ainsi, même lorsqu'ils ne sont pas soumis à la surveillance prudentielle, les prestataires de services de crédit et de paiement doivent être tenus d'appliquer certaines règles élémentaires de protection des consommateurs.

Les pays qui cherchent à améliorer la protection des consommateurs de services financiers peuvent procéder par étapes, en commençant par une réglementation proportionnée ciblant les problèmes les plus urgents. Ils peuvent ensuite s'appuyer sur ce premier cadre de protection pour développer leur réglementation à mesure que les marchés deviennent plus matures, les produits plus complexes, et la concurrence plus intense, et que des problèmes et abus spécifiques apparaissent.

La mise en œuvre d'une réglementation efficace de protection des consommateurs n'est pas chose facile, même avec des capacités réglementaires conséquentes. Elle requiert généralement une surveillance moins intense que la réglementation prudentielle, car elle se concentre sur des produits et pratiques spécifiques et non sur le profil général de performance et de risque des prestataires de services financiers. En revanche, elle couvre une gamme plus étendue de prestataires, et une multitude de transactions entre les prestataires et les consommateurs. Par ailleurs, les normes à appliquer n'en sont encore qu'à leur premier stade de développement.

Aux différents services financiers sont associées différentes préoccupations en matière de protection, appelant différentes approches réglementaires. Par

exemple, les exigences en matière d'informations à communiquer sont très différentes pour un microcrédit à court terme et pour un service de transfert d'argent ou un dépôt à terme assorti d'une pénalité en cas de retrait anticipé. Dans le domaine des assurances au sens large, un produit d'assurance-récolte n'implique pas les mêmes règles de transparence qu'un produit d'assurance-maladie. La mise en place d'un cadre détaillé pour la protection des consommateurs et de règles spécifiques pour les divers services financiers dans les environnements à faible accès devra retenir l'attention des autorités à l'avenir.

La conception de mesures clés de protection (transparence, restrictions concernant les conditions contractuelles inéquitables ou la publicité mensongère, mécanismes de recours) qui soient adaptées aux consommateurs à faibles revenus et faiblement alphabétisés est difficile mais pas impossible. À cet égard, les tests auprès des consommateurs jouent un rôle essentiel. De nouvelles études et analyses comportementales sur les perceptions et les usages des services financiers parmi ces populations pourraient fournir de précieuses informations aux décideurs qui se préoccupent de l'inclusion financière et de la protection des consommateurs dans les environnements à faible accès.

La réglementation n'est pas la seule solution aux problèmes de protection des consommateurs observés dans les pays en développement et les marchés émergents. Des normes sectorielles, telles que des codes de conduite, et des initiatives efficaces d'amélioration des compétences financières peuvent également contribuer à renforcer la protection des consommateurs et à garantir leur traitement équitable. En fait, de telles mesures sont susceptibles d'accroître l'efficacité de la réglementation. C'est pourquoi un autre rôle important des instances réglementaires consiste à appuyer ces deux autres piliers de la protection des consommateurs de services financiers et à s'assurer de leur efficacité. La réalisation de l'objectif de l'inclusion financière, à savoir des services financiers qualitatifs et diversifiés pour tous, requiert des initiatives efficaces sur ces trois fronts.

Bibliographie

ACCION International, *Client Protection Questionnaire and Self-Assessment Guide*, préparé par le projet Beyond Codes, Washington, D.C. : Center for Financial Inclusion d'ACCION International, 2009. <http://www.centerforfinancialinclusion.org/Page.aspx?pid=1714>.

Arrunategui F., *Consumer Protection in Financial Services in Peru*, présentation lors du Séminaire mondial sur la protection des consommateurs et l'éducation financière de la Banque mondiale, 2008. [http://www.ifc.org/ifcext/economics.nsf/AttachmentsByTitle/CON_FinLitSeminar_2008_ArrunateguiPresentation/\\$FILE/Arrunategui_PeruConsumerProtection_Presentation.pdf](http://www.ifc.org/ifcext/economics.nsf/AttachmentsByTitle/CON_FinLitSeminar_2008_ArrunateguiPresentation/$FILE/Arrunategui_PeruConsumerProtection_Presentation.pdf).

Banerjee, A. V. et Duflo E., *The Economic Lives of the Poor*, Cambridge, Mass. : Massachusetts Institute of Technology, 2006.

Bank Negara Malaysia, *Market Conduct and Enhancing Financial Capability*, 2007. <http://www.bnm.gov.my/files/publication/fsps/en/2007/cp04.pdf>.

Barr M. S., Mullainathan S. et Shafir E., *Behaviorally Informed Financial Services Regulation*. Washington, D.C. : New America Foundation, 2008.

BRI, *Customer Suitability in the Retail Sale of Financial Products and Services*, Forum conjoint de la Banque des règlements internationaux, Bâle, Suisse, avril 2008. <http://www.bis.org/publ/joint20.htm>.

Carmichael J., Fleming a. et Llewellyn D., *Aligning Financial Supervisory Structures with Country Needs*, Washington, D.C. : Banque mondiale, 2004.

CGAP, *Cambodia Consumer Protection Diagnostic Report*, Washington, D.C. : CGAP, 2009a. <http://www.cgap.org/p/site/c/regions/>.

———, *Diagnostic Report on the Legal and Regulatory Environment for Branchless Banking in Argentina*, Washington, D.C. : CGAP, 2009b. <http://www.cgap.org/gm/document-1.9.34816/Branchless%20Banking%20Diagnostic%20Argentina.pdf>.

———, *Financial Access 2009: Measuring Access to Financial Services Around the World*. Washington, D.C. : CGAP, 2009c. <http://www.cgap.org/p/site/c/template.rc/1.9.38735/>.

———, *Malaysia Consumer Protection Diagnostic Report*, Washington, D.C. : CGAP, 2009d. <http://www.cgap.org/p/site/c/regions/>.

———, *Notes on Branchless Banking Policy and Regulation in Mexico*, Washington, D.C. : CGAP, 2009e. <http://www.cgap.org/gm/document-1.1.1306/Mexico%20Branchless%20Banking%20Notes.pdf>.

———, *Notes on Regulating Branchless Banking in Brazil*, Washington, D.C. : CGAP, 2008. <http://www.cgap.org/gm/document-1.9.2319/Brazil-Notes-On-Regulation-Branchless-Banking-2008.pdf>.

CGAP et Banco Central do Brasil, *Branchless Banking and Consumer Protection in Brazil*, Washington, D.C. : CGAP, 2009. <http://www.cgap.org/gm/document-1.9.41426/Branchless%20Banking%20in%20Brazil.pdf>.

CGAP et Peru Superintendence of Banks, Insurance and AFPs, *Financial Inclusion and Consumer Protection in Peru: The Branchless Banking Business*, Washington, D.C.: CGAP, 2010. <http://www.cgap.org/gm/document-1.9.41601/Financial%20Inclusion%20and%20Consumer%20Protection%20in%20Peru%20The%20Branchless%20Banking%20Business.pdf>.

Clark H., *When There Was No Money: Building ACLEDA Bank in Cambodia's Evolving Financial Sector*, New York : Springer-Verlag, 2006.

Collins D., Morduch J., Rutherford S. et Ruthven O., *Portfolios of the Poor: How the World's Poor Live on \$2 a Day*, Princeton, N.J. : Princeton University Press, 2009.

Competition Commission, *Report to the Competition Commissioner by the Enquiry Panel Executive Overview*, Pretoria : South Africa Competition Commission, 2008. <http://www.compcom.co.za/banking/>.

- Dias D. et McKee K., *Note Focus* à paraître, Washington, D.C. : CGAP.
- Financial Services Authority (Grande-Bretagne), *Principles of Good Regulation*, 2009. <http://www.fsa.gov.uk/Pages/about/aims/principles/index.shtml>.
- DOF-NCC, *Microfinance Consumer Protection Guidebook*, Philippines : Ministère des Finances – National Credit Council et National Anti-Poverty Commission, 2007. <http://www.napc.gov.ph/MICROFINANCE/MFIdocs/consumer%20protection%20guidebook.pdf>.
- Commission Européenne, *Consultation sur la responsabilisation des prêteurs et des emprunteurs dans l'UE*, Bruxelles : Commission Européenne, 2009.
- Agence de la consommation en matière financière du Canada, *Magasiner pour ouvrir un compte bancaire personnel*, n° : FC5-8/14-2007E-PDF, Canada : Agence de la consommation en matière financière du Canada, n.d. <http://www.fcac-acfc.gc.ca/fra/publications/FichesConseils/PDFs/FCMagComptBanc-fra.pdf>.
- FinMark Trust, *Landscape for Consumer Recourse in South Africa's Financial Services Sector*, Final Report, MidRand, Afrique du Sud : FinMark Trust, 2007. http://www.finmark.org.za/documents/R_consumerrecourse.pdf.
- Genesis Analytics, *A Regulatory Review of Formal and Informal Funeral Insurance Markets in South Africa*, Finmark Trust, 2005. <http://www.finmarktrust.org.za/documents/2005/MAY/RegReviewInsurance.pdf>.
- Goodwin-Groen R. P., *The National Credit Act and Its Regulations in the Context of Access to Finance*, Finmark Trust, 2006. <http://www.amfisa.org.za/Downloads/Finmark%20Trust%20paper%20on%20NCR.pdf>.
- Gramlich E. M., *Booms and Busts: The Case of Subprime Mortgages*, document présenté au symposium de la Federal Reserve Bank of Kansas City, *Housing, Housing Finance, and Monetary Policy*, à Jackson Hole, WY, du 30 août au 1^{er} septembre 2007. <http://www.kc.frb.org/Publicat/Econrev/PDF/4q07Gramlich.pdf>.
- FSD-Kenya, *Definition of a Standard Measure for Consumer Interest Rates in Kenya: A Scoping Study*, Nairobi : FSD-Kenya, 2009. http://www.fsdkenya.org/pdf_documents/09-06-03_Definition_of_Std_Interest_Measures.pdf.
- Hawkins P., *Pricing of and Access to Consumer Credit: A Review of the National Credit Act one Year After its Implementation*, Afrique du Sud : FEASIBILITY (Pty) Ltd., 2009. <http://www.ncr.org.za/publications/Pricing%20and%20Access%20Summary%20Cover%20June%202009.pdf>.
- Lester R., *Consumer Protection Insurance*, numéro 7, World Bank Primer Series on Insurance. Washington, D.C. : Banque mondiale, 2009.
- Lyman T., Pickens M. et Porteous D. "Réguler la banque à distance transformationnelle : Comment la téléphonie mobile et d'autres innovations technologiques facilitent l'accès aux services financiers", *Note Focus* 43, Washington, D.C. : CGAP, 2008. http://www.cgap.org/gm/document-1.9.37292/FN43_FRN.pdf.
- MACRO International, Inc. 2008. "Design and Testing of Effective Truth in Lending Disclosures: Findings from Qualitative Consumer Research." Calverton, Md.: MACRO International Inc. <http://www.federalreserve.gov/newsevents/press/bcreg/bcreg20081218a7.pdf>.
- Microfinance Opportunities, *Consumer Protection: A Client Perspective*, Research Note and Brief, Washington, D.C. : Microfinance Opportunities, 2008.
- Mullainathan S. et Krishnan S., *Psychology and Economics: What It Means for Microfinance*, Financial Access Initiative/Innovations for Poverty Action, 2008.
- Mundy S. et al., *Responsible Finance and Financial Education in Moldova*, Varsovie, Pologne : Centre de microfinance pour l'Europe centrale et orientale et les NEI, 2008. <http://www.idlo.int/microfinance/Documents/Publications/4E.pdf>.

National Credit Act n° 34/2005, Government Gazette of South Africa, n° 28619, 15 mars 2006. http://www.ncr.org.za/the_act.php.

National Credit Act Regulations, Government Gazette of South Africa, n° 28864, 31 mai 2006. http://www.ncr.org.za/National_Credit_regulations.php.

National Forum on Microfinance (Ghana), *Knowledge is Money: National Strategy for Financial Literacy and Consumer Protection in the Microfinance Sector*, Accra : National Forum on Microfinance, 2009.

National Treasury, *The Future of Micro-Insurance Regulation in South Africa*, Discussion Paper, South Africa National Treasury, 7 avril 2008. <http://www.treasury.gov.za/public%20comments/The%20Future%20of%20Microinsurance%20Regulation%20in%20South%20Africa.pdf>.

Organisation pour la coopération et le développement économiques, *Financial Consumer Protection (Progress Report)*, Paris : OECD, 2009.

Porteous D., "Consumer Protection in Credit Markets", Financial Access Initiative Policy Focus Note 2, New York : FAI, 2009.

Rosenberg R., Gonzalez A. et Narain S., *The New Moneylenders: Are the Poor Being Exploited by High Microcredit Interest Rates?*, Occasional Paper 15, Washington, D.C. : CGAP, 2009. <http://www.cgap.org/p/site/c/template.rc/1.9.9534/>.

Roth J., Rusconi R. et Shand N. *The Poor and Long-Term Contractual Savings: Lessons from South Africa*, Johannesburg, Afrique du Sud : FinMark Trust, 2007.

RUDO, *Draft Report: Impact assessment 2009*, Afrique du Sud : RUDO Research and Training, 2009. http://www.ncr.org.za/publications/Impact_Assesment.pdf.

Tiwari A., Khandelwal A. et Ramji M., *How Do Microfinance Clients Understand Their Loans?*, Chennai, Inde : Centre for Microfinance, 2008.

Visal L., *Microfinance as a Tool for Poverty Reduction Current State and Future Prospect*, Cambodge : Institut économique du Cambodge, 2006.

Banque mondiale, *Good Practices for Consumer Protection and Financial Literacy in Europe and Central Asia: A Diagnostic Tool*, Washington D.C. : Banque mondiale, 2009.

Annexe A. Les premiers pas : questions pour l'autodiagnostic, outils politiques, et sources d'information et de suivi

Le tableau ci-dessous peut être utilisé comme outil d'autodiagnostic, comme point de départ aux réflexions stratégiques, spécifiques à chaque pays, sur les besoins, les priorités et l'allocation optimale des ressources. Ces réflexions doivent s'orienter sur les risques spécifiques

de protection auxquels sont exposés les consommateurs de services financiers inexpérimentés ou à faibles revenus. Le tableau comprend des **questions**³⁸ destinées à aider les responsables politiques à évaluer et à prioriser les besoins en matière de protection des consommateurs ; des **sources d'information et de suivi** pour identifier les tendances du marché, les risques émergents et les effets des politiques ; et des **outils politiques** qui peuvent être mis en œuvre progressivement à mesure que les risques apparaissent.

QUESTIONS	SOURCES D'INFORMATION ET DE SUIVI	OUTILS POLITIQUES
Transparence et communication d'informations		
Les clients de microfinance comprennent-ils les conditions régissant les produits financiers ? Sont-ils capables d'opérer des comparaisons entre différents types d'institutions et de prestataires ?	<ul style="list-style-type: none"> • Études de marché (groupes de discussion, enquêtes, client mystère) • Presse • Matériel marketing et publicitaire 	<ul style="list-style-type: none"> • Règles de communication d'informations en langage simple et clair • Conditions et formulaires standardisés • Règles de transparence spécifiques à chaque produit
De quelle quantité et de quel type d'informations les consommateurs ont-ils besoin pour prendre de bonnes décisions ? À partir de quelle quantité d'informations l'efficacité diminue-t-elle ? La capacité de compréhension des clients peut-elle être améliorée ?	<ul style="list-style-type: none"> • Étude de marché (groupes de discussion, enquêtes, client mystère) 	<ul style="list-style-type: none"> • Éducation financière
Existe-t-il pour les prestataires des incitations, réglementaires ou de marché, à accroître la transparence ?	<ul style="list-style-type: none"> • Publications et rapports des prestataires • Codes de conduite institutionnels ou sectoriels 	<ul style="list-style-type: none"> • Normes de publication d'information, codes de conduite (imposés par les autorités de réglementation, les associations sectorielles ou les investisseurs)
Traitement équitable		
Les clients de microfinance contractent-ils des dettes multiples ? Des signes de surendettement sont-ils perceptibles ? Certains produits (par exemple les cartes de crédit, les services achetés au détail) sont-ils plus préoccupants que d'autres ?	<ul style="list-style-type: none"> • Données de la centrale des risques (données sur les impayés et l'insolvabilité, si possible segmentées par produit, par prestataire, par groupe démographique) • Études de marché (groupes de discussion, enquêtes, client mystère) • Presse • Matériel marketing et publicitaire 	<ul style="list-style-type: none"> • Règles de communication d'informations à la centrale des risques (communication obligatoire, informations positives et négatives, etc.) • Ratio dettes/revenus, autres normes de souscription • Mesures de lutte contre les prêts abusifs
Observe-t-on des campagnes marketing ou publicitaires mensongères ou ambiguës ?	<ul style="list-style-type: none"> • Presse • Matériel marketing et publicitaire 	<ul style="list-style-type: none"> • Règles et directives en matière de publicité mensongère

(Suite de tableau page suivante)

³⁸ Ces questions couvrent des thèmes et problèmes fondamentaux en matière de comportement du marché et n'abordent pas tous les risques potentiels propres à chaque pays ou marché.

QUESTIONS	SOURCES D'INFORMATION ET DE SUIVI	OUTILS POLITIQUES
Traitement équitable		
Observe-t-on des signes de vente agressive de certains produits à des clients inexpérimentés ou à faibles revenus ?	<ul style="list-style-type: none"> • Presse • Matériel marketing et publicitaire 	<ul style="list-style-type: none"> • Règles en matière de vente abusive • Exigences en matière d'adéquation • Périodes de réflexion
Des clients sont-ils harcelés ou maltraités lors des recouvrements ?	<ul style="list-style-type: none"> • Données sur les réclamations • Presse 	<ul style="list-style-type: none"> • Règles sur le recouvrement – délais, langage, contact physique
Certains prix ou frais résultent-ils de l'abus d'une position de monopole d'un prestataire ?	<ul style="list-style-type: none"> • Enquêtes publiques par les organes de réglementation de la concurrence 	<ul style="list-style-type: none"> • Règles sur la tarification et la possibilité de changer de prestataire sans complications excessives
Les clients surendettés et leurs prêteurs sont-ils en mesure de régler les problèmes de surendettement équitablement ?	<ul style="list-style-type: none"> • Données sur les réclamations • Presse 	<ul style="list-style-type: none"> • Conseil obligatoire ou facultatif en endettement • Règles claires sur la hiérarchisation des créanciers et sur les recouvrements • Réforme judiciaire
Recours et réclamations		
Les citoyens sont-ils susceptibles de se plaindre lorsqu'ils sont traités inéquitablement ou dupés ?	<ul style="list-style-type: none"> • Études de marché (groupes de discussion, enquêtes, client mystère) • Données sur les réclamations 	<ul style="list-style-type: none"> • Programmes d'éducation financière
Existe-t-il un endroit physiquement accessible où les clients peuvent déposer des réclamations gratuitement ou à faible coût, auprès d'une entité indépendante ? Les clients y ont-ils recours ?	<ul style="list-style-type: none"> • Données sur les réclamations • Études de marché (groupes de discussion, enquêtes, client mystère) 	<ul style="list-style-type: none"> • Dispositif de médiation (obligatoire ou facultatif) • Centres d'appels pour les réclamations (appuyés par les instances réglementaires ou des associations sectorielles) • Tribunaux • Dispositifs obligatoires de règlement des différends pour les prestataires
Quels sont les principaux types de réclamations déposées par les clients inexpérimentés ou à faibles revenus ?	<ul style="list-style-type: none"> • Données sur les réclamations • Études de marché (groupes de discussion, enquêtes, client mystère) 	<ul style="list-style-type: none"> • Communication régulière entre les prestataires et les autorités de réglementation • Diffusion publique des données sur les réclamations et de leurs tendances
Les clients à faibles revenus font-ils confiance aux organismes sectoriels et/ou réglementaires pour traiter leurs réclamations ?	<ul style="list-style-type: none"> • Études de marché (groupes de discussion, enquêtes, client mystère) 	<ul style="list-style-type: none"> • Publication des mesures de mise en application sectorielles et réglementaires • Dénonciation publique des prestataires fautifs • Règles transparentes en matière de procédures de règlement des différends • Éducation financière sur les droits et les responsabilités

(Suite de tableau page suivante)

QUESTIONS	SOURCES D'INFORMATION ET DE SUIVI	OUTILS POLITIQUES
Cadres législatifs et réglementaires		
Quelles sont les adaptations législatives et réglementaires nécessaires pour améliorer la surveillance de la protection des consommateurs ? Ces adaptations sont-elles possibles dans le contexte politique et économique actuel ?	<ul style="list-style-type: none"> • Évaluations individuelles par les bailleurs de fonds, les prestataires d'assistance technique ou les organismes publics de surveillance, ou évaluation par les pairs 	
Les autorités disposent-elles de suffisamment de personnel doté des compétences nécessaires pour surveiller le comportement des prestataires de microfinance en matière de protection des consommateurs ? Ont-elles la capacité de faire respecter les nouvelles règles ?	<ul style="list-style-type: none"> • Évaluations individuelles par les bailleurs de fonds, les prestataires d'assistance technique ou les organismes publics de surveillance, ou évaluation par les pairs 	
La coordination entre les organes chargés de la réglementation de différents produits financiers pose-t-elle problème ? Existe-t-il des failles ou des redondances entraînant un besoin d'arbitrage réglementaire ou une surveillance inadéquate ?	<ul style="list-style-type: none"> • Réunions de coordination régulières entre les représentants des différents ministères chargés de la surveillance des prestataires financiers • Révisions obligatoires 	
Existe-t-il des organismes d'autoréglementation offrant une alternative fonctionnelle à la réglementation formelle pour les produits et prestataires à faible risque ?		<ul style="list-style-type: none"> • Autoréglementation obligatoire • Codes de conduite publiés par des associations sectorielles, avec application de sanctions en cas de non-respect • Dénonciation publique des prestataires fautifs
Les outils de protection des consommateurs proposés pourraient-ils avoir un effet négatif sur l'accès aux services financiers ?	<ul style="list-style-type: none"> • Analyse coûts-bénéfices et autres évaluations de l'impact réglementaire 	

Annexe B. Qui doit réglementer, surveiller et faire respecter les normes de protection des consommateurs ?

À quel niveau du cadre de réglementation et de surveillance la réglementation de protection des consommateurs doit-elle venir s'intégrer ? Et comment les autorités responsables doivent-elles surveiller les évolutions sur le marché et l'efficacité de leurs efforts ?

Il est utile de rappeler que l'objet de la surveillance prudentielle est de maintenir la santé financière et la solvabilité des *institutions* de services financiers, tandis que la réglementation de protection des consommateurs est destinée à protéger les *utilisateurs* de ces services, qui peuvent être fournis par des institutions de types divers offrant des produits similaires. La réglementation de protection des consommateurs peut couvrir les produits offerts par des prestataires qui ne sont pas soumis à la surveillance prudentielle : c'est le cas du *National Credit Act* sud-africain, qui concerne aussi bien les institutions bancaires que non bancaires (y compris les concessionnaires automobiles et les magasins d'ameublement). Axer les règles sur les produits et non sur les prestataires est à l'avantage des consommateurs pauvres et inexpérimentés, plus susceptibles de recourir à des prestataires moins réglementés.

Dans l'idéal, la réglementation de protection des consommateurs doit couvrir autant de prestataires que possible, pour offrir une protection complète et réduire les cas d'arbitrage réglementaire. Mais qu'est-ce que cela signifie en pratique ? Les autorités de réglementation prudentielle doivent-elles également gérer la réglementation de protection des consommateurs ? Ou est-il préférable de confier cette dernière à un ou plusieurs organismes

spécialisés, dotés de mandats et de pouvoirs séparés pour des produits et pratiques spécifiques, couvrant l'ensemble du marché financier ?

Dans bien des pays, cette question de compétence est particulièrement épineuse car la portée et les capacités réglementaires sont globalement limitées. Les prestataires semi-formels auxquels recourent plus souvent les consommateurs à faibles revenus, tels que les coopératives financières ou les IMF non bancaires, ne sont pas supervisés par les autorités de réglementation bancaire. La présence d'un nombre important de prestataires informels non agréés vient encore compliquer la situation. La structure de marché affecte concrètement l'efficacité finale de la réglementation de protection des consommateurs. Pourtant, les premières expériences menées montrent que les instances réglementaires peuvent recourir à des approches créatives et peu coûteuses de surveillance du marché, telles que la technique du client mystère³⁹ et l'analyse des données sur les réclamations, afin d'assurer une couverture étendue et efficace, et d'amener davantage de prestataires servant les pauvres à adopter certaines règles de marché.

Options institutionnelles

Option 1 : autorités de réglementation prudentielle.

L'une des possibilités consiste pour l'entité chargée de la surveillance prudentielle (par exemple la banque centrale) à prendre également en charge la protection des consommateurs. C'est la solution choisie par des pays comme le Pérou, la Malaisie, l'Arménie et le Ghana. Bien qu'aux mains du même organisme, la fonction de protection des consommateurs doit être séparée de la fonction prudentielle, avec du personnel et des ressources spécialisés, ainsi que des responsabilités distinctes. L'avantage de cet arrangement est que les instances de réglementation prudentielle supervisent déjà un certain nombre de prestataires de services financiers, ce qui garantit d'emblée une couverture relativement large de la

³⁹ La technique du client mystère est une pratique consistant à recourir à des acheteurs spécialement formés qui jouent le rôle de clients pour évaluer le service à la clientèle, les opérations, l'intégrité des employés, les activités de promotion et la qualité des produits (www.mspa-ap.org/about).

Encadré B1. Pérou

Au Pérou, la *Superintendencia* définit et fait respecter la réglementation de protection des consommateurs pour toute une gamme de prestataires de services financiers, y compris les IMF n'acceptant pas de dépôts. La *Superintendencia* a mis en place un cadre de protection des consommateurs relativement complet au sein de sa propre organisation, doté d'une équipe de contrôleurs spécialisés et de procédures de contrôle spécifiques. Le processus de supervision externe du Pérou s'articule autour d'un « modèle de risque des consommateurs », un cadre de notation utilisant un modèle d'évaluation statistique combinant des informations quantitatives sur les réclamations, la taille des institutions et leur influence régionale, et des informations qualitatives sur le respect des règles de transparence et autres, recueillies dans le cadre des activités de surveillance. Sur cette base, la *Superintendencia* alloue des ressources aux institutions qui requièrent une attention accrue.

Source : Arrunategui (2008).

réglementation de protection des consommateurs. Toutefois, dans les pays où les autorités prudentielles ne réglementent que les banques commerciales, la couverture de protection des consommateurs risque d'exclure certaines institutions qui ciblent les consommateurs pauvres recourant à des prestataires non bancaires moins réglementés. Dans ce cas, la réglementation de protection des consommateurs peut être confiée à d'autres instances réglementaires, chargées de la surveillance prudentielle de certaines institutions non bancaires, comme les coopératives financières⁴⁰.

Option 2 : autorité de réglementation spécialisée dans la protection des consommateurs. Pour garantir une protection couvrant l'ensemble du marché et placer tous les prestataires sur un pied d'égalité, certains pays ont instauré une ou plusieurs autorités de réglementation spécialisées dans la protection des consommateurs de services financiers, en charge de l'ensemble du marché (par exemple au Canada ou au Mexique) ou d'un produit ou d'une activité particulière (par exemple le *National Credit Regulator* en Afrique du Sud). Le Bangladesh propose une variante de ce

modèle : la *Microfinance Regulatory Authority* fixe les règles pour les IMF (qui sont désormais tenues d'obtenir une licence). L'un des avantages potentiels de cette spécialisation de l'autorité réglementaire est qu'elle garantit une application plus harmonieuse entre les divers prestataires de produits et services similaires. Un autre avantage est que cette solution contribue à réduire les risques de conflits d'intérêt ou de « capture » réglementaire par les autorités prudentielles (problème dont beaucoup avancent qu'il a été à l'origine de la faillite réglementaire lors de la crise des crédits américains).

Option 3 : organisation généraliste de protection des consommateurs. Une troisième solution consiste à confier à un organisme chargé de la protection des consommateurs dans son ensemble la tâche de surveiller également les produits et services financiers (que ce soit par des dispositions législatives ou réglementaires explicites ou par défaut). C'est le cas au Brésil, où de nombreuses règles de protection élémentaires sont garanties par la constitution et par le Code de protection des consommateurs. Le département de la Protection et de la défense des consommateurs (sous la tutelle du ministère de la Justice) est chargé de la surveillance, bien que la Banque du Brésil examine également certains aspects des services financiers qui ne sont pas spécifiquement mentionnés dans le Code. Dans d'autres pays, notamment au Nigeria, en Argentine, au Kenya et en Jordanie, la protection des consommateurs n'est pas différenciée pour les services financiers, qui se trouvent ainsi sur le même plan que d'autres produits de consommation comme le dentifrice ou les appareils électroniques.

Des études de terrain menées par le CGAP montrent que les deux premières options sont préférables du point de vue (i) de la spécialisation et de l'influence de l'instance réglementaire, (ii) des opportunités d'identification des problèmes sur le marché et (iii) de la capacité et de la volonté politique de faire appliquer les sanctions. Les pays qui ont décidé de confier à un organisme distinct, doté d'un mandat général de protection des consommateurs, la tâche

40 C'est ce que prévoit un projet de loi au Malawi, par exemple (William Knight, consultant indépendant).

de superviser les produits financiers ont constaté que l'application était parfois problématique, voire inexistante. En général, l'organisme de protection des consommateurs est aux prises avec un mandat extrêmement large, excédant ses ressources financières et humaines, et tend à accorder la priorité à des domaines tels que la santé publique, la sécurité et la fraude. Une conséquence fréquente de ce troisième modèle est que l'organisme se détourne des services financiers, préférant se concentrer sur des produits et services ayant des implications plus vitales (par exemple les aliments pour bébé).

Coordination et coopération. Si la définition des compétences pour les questions de protection des consommateurs est un problème délicat, il en va de même de la coordination. Dans certains pays, peu nombreux, il existe plusieurs lois comprenant des dispositions relatives à la protection des consommateurs, ce qui complique l'attribution des compétences et l'application. Même si un seul organisme dirige l'application, d'autres organismes réglementaires et gouvernementaux, en charge du commerce, des télécommunications et de la concurrence, peuvent également avoir certaines prérogatives en matière de protection des consommateurs. En Afrique du Sud, un organisme de supervision politique a été institué avec un statut spécifique pour faciliter la communication et la coordination régulières entre les différentes instances réglementaires du secteur financier, experts sectoriels et divers acteurs, y compris les associations de consommateurs.

Même lorsque la protection des consommateurs relève d'un seul organisme, la coordination est nécessaire au sein même de cet organisme pour garantir que les questions de protection des consommateurs ne soient pas éclipsées par d'autres priorités. Par exemple, la Bank Negara

Encadré B2. Tanzanie

La Tanzanie offre un exemple de mise en œuvre de la protection des consommateurs tenant compte des limitations en termes de personnels et de ressources. Le projet original de loi sur la microfinance de la Banque centrale comprenait des dispositions qui auraient autorisé les instances réglementaires à déclarer nul et non avenu tout microcrédit donnant lieu à des pratiques de recouvrement « abusives ». Ayant conscience de l'ampleur des capacités nécessaires pour répondre aux plaintes de particuliers concernant des recouvrements abusifs, les décideurs ont choisi d'autoriser la Banque centrale de Tanzanie à surveiller les pratiques de recouvrement des institutions pratiquant le microcrédit. Cette autorité peut ainsi ordonner l'arrêt immédiat de toute pratique jugée « abusive » (voir *Tanzania's Microfinance Companies and Microcredit Activities 2004*, section 27). Ce changement a permis à l'autorité de réglementation de concentrer son énergie sur les domaines problématiques plutôt que de fournir des possibilités de recours aux consommateurs particuliers.

Source : Deborah Burand, consultante indépendante.

Malaysia (BNM), la banque centrale malaisienne, a la responsabilité de surveiller les institutions financières pour les aspects à la fois prudeniels et de protection des consommateurs. Ces deux mandats sont gérés par des départements distincts mais en étroite coordination. Chaque prestataire de services financiers se voit attribuer un responsable de liaison chargé à la fois de la surveillance prudentielle et de la protection des consommateurs, et la BNM applique un modèle de supervision fondé sur les risques, utilisant ses activités de surveillance pour prioriser les contrôles et le suivi. Lorsqu'elle a été mise en place en 2006, la surveillance de la protection des consommateurs était appuyée par du personnel détaché de la surveillance prudentielle, ce qui a favorisé la coordination et la communication⁴¹.

⁴¹ La BNM gère également un Conseil consultatif de la charia, qui interprète les règlements et forme le personnel de surveillance et les prestataires sur les exigences spécifiques de la loi islamique en matière de conditions et de tarifs bancaires.

N'hésitez pas à partager cette *Note Focus* avec vos collègues ou à nous demander des exemplaires supplémentaires du présent numéro ou d'autres numéros de la série.

Les lecteurs sont invités à faire part de leurs commentaires sur cette note au CGAP.

Toutes les publications du CGAP sont disponibles sur son site web à l'adresse : www.cgap.org.

CGAP
1818 H Street, NW
MSN P3-300
Washington, D.C.
20433 USA.

Tél. : 202-473-9594
Fax : 202-522-3744

Adresse électronique : cgap@worldbank.org
© CGAP, 2010

Cette *Note Focus* a été rédigée par Laura Brix, consultante indépendante, et Katharine McKee, conseillère senior au CGAP. Les auteurs tiennent à remercier les personnes suivantes pour leurs contributions à la révision de cette *Note Focus* : Deborah Burand, Heather Clark, Gabriel Davel, Mark Flaming, Nicola

Jentzsch, William Knight, Kate Lauer, Patrick McAllister, Shaun Mundy, David Porteous, Denise Dias, Alexia Latortue, Timothy Lyman, Djibril Mbengue, Richard Rosenberg, Ousa Sananikone et Jeanette Thomas.

Recommandation pour la citation du présent document :

Brix L. et McKee K., "Réglementation de la protection des consommateurs dans les environnements à faible accès : opportunités de promotion de la finance responsable", *Note Focus* 60, Washington, D.C. : CGAP, 2010.

