

PROTECTION DES EMPRUNTEURS DANS LE SECTEUR DE LA MICROFINANCE



Les auteurs de cette Note Focus sont Davis Porteous, consultant, et Brigit Helms, spécialiste sénior de la microfinance au CGAP.

Le CGAP, Groupe consultatif d'assistance aux pauvres, est un consortium formé par 29 agences de développement qui appuient la microfinance. De plus amples informations sont disponibles sur le site web du CGAP : www.cgap.org.

Partout dans le monde, la communauté de la microfinance porte désormais une plus grande attention à la protection des consommateurs. Certains aspects controversés de la microfinance, tels que le niveau élevé des taux d'intérêt et le surendettement des emprunteurs, ont amené les pouvoirs publics de nombreux pays, aussi divers et variés que la Bolivie, le Bangladesh et l'Afrique du Sud, à s'inquiéter de la situation des consommateurs pauvres. Toutefois, on ne dispose que de relativement peu d'éléments sur la manière d'assurer la protection des consommateurs de services financiers destinés aux pauvres.

Le succès avec lequel la microfinance a prouvé que les pauvres peuvent et veulent rembourser leurs emprunts a encouragé des prêteurs commerciaux à pénétrer certains marchés, et l'on peut compter que ce processus se poursuivra à l'avenir. L'accroissement de la commercialisation du marché a eu pour effet d'exposer plus clairement les problèmes que rencontrent les consommateurs. Si l'intensification de la concurrence est susceptible de donner accès aux services financiers à un nombre croissant de personnes, cette même concurrence peut aussi entraîner l'entrée en scène de prêteurs moins soucieux du respect de principes de responsabilité sociale que ne le sont les institutions de microfinance spécialisées (IMF). Les emprunteurs vulnérables sont donc plus exposés à des pratiques de crédit qui peuvent être abusives. Cet état de fait retient à présent l'attention des organismes de réglementation et des responsables politiques.

Sur le plan moral, les arguments en faveur d'une protection des consommateurs de microfinance mettent l'accent sur l'inégalité des rapports de force entre prêteurs et emprunteurs. Les clients analphabètes, les consommateurs qui s'adressent pour la première fois à des établissements de microfinance, ou encore les personnes dont la langue et l'ethnie sont différentes de celles du personnel des institutions financières, sont particulièrement vulnérables. Même les emprunteurs qui ont un niveau de revenu moyen et sont relativement instruits peuvent ne pas être suffisamment bien informés de leurs droits et peuvent être poussés à prendre des décisions d'emprunt peu judicieuses.

Abstraction faite des arguments moraux, il peut être également souhaitable pour des raisons stratégiques de promouvoir ou d'appuyer la protection des consommateurs. Un certain nombre de pays ont imposé un plafonnement des taux d'intérêt,

ou envisagent de le faire, au nom de la protection des clients¹. Malheureusement, ces plafonds finissent par porter préjudice aux consommateurs les plus pauvres et les plus vulnérables en réduisant leur accès au crédit. Il peut être plus constructif de renforcer les mesures de protection du consommateur que d'imposer de nouveaux plafonds aux taux d'intérêt ou d'abaisser les plafonds existants. Les prêteurs comme les décideurs politiques peuvent préférer une telle démarche si elle leur permet d'éviter de compromettre la viabilité du secteur tout entier en plafonnant les taux d'intérêt de manière artificielle.

La plupart des pays en développement n'ont pas les cadres légaux ou réglementaires perfectionnés mis en place dans les pays développés pour protéger le consommateur. L'intérêt grandissant porté à l'application des principes de protection du consommateur dans le domaine de la microfinance ne repose donc que sur peu d'éléments concrets. La présente note a pour objet de préciser quelque peu l'état des connaissances actuelles et de suggérer certains points sur lesquels les débats pourraient porter à l'avenir. Elle définit les deux principales démarches qui peuvent être adoptées pour assurer le respect des mesures de protection — les codes de conduite volontaires et la réglementation du secteur par l'État — dans le contexte des pays en développement.

Qu'entend-t-on par protection du consommateur ?

La protection du consommateur renvoie à tous les moyens nécessaires pour protéger les intérêts des consommateurs (qui, dans le cas du microcrédit, sont généralement des emprunteurs pauvres des pays en développement) et pour leur donner des moyens de connaître leurs droits et de prendre des décisions judicieuses et fondées. Les principales catégories de mesures de protection du consommateur sont les obligations d'information, les interdictions et obligations des prêteurs dans la pratique du crédit, les mécanismes de traitement des plaintes et

des différends, et l'éducation du consommateur.

Ces mesures peuvent être appliquées de différentes manières tout au long du cycle de crédit. (Voir les exemples donnés dans l'encadré 1.)

Obligations d'information

Toutes les mesures de protection du consommateur reposent sur la fourniture d'informations adéquates sur les conditions dont sont assortis les crédits. De nombreux pays ont adopté des lois sur l'information du consommateur, telles que les règles de « publicité loyale ». Celles-ci exigent généralement que le prêteur indique clairement les taux d'intérêt et les conditions applicables aux prêts dans les contrats et autres documents accessibles au public, comme en témoignent les exemples ci-après :

- En Afrique centrale, la loi de 2002 sur la microfinance exige des IMF qu'elles indiquent le taux annuel effectif global (TAEG) en l'insérant dans les contrats de prêt et en l'affichant dans leurs locaux. Une formule de calcul du TAEG, claire et précise, est établie par décret par le gouverneur de la banque centrale. Les responsables du contrôle des banques ont déjà imposé des amendes à plusieurs IMF ayant contrevenu à cette règle d'information².
- En 2000, la superintendance bancaire panaméenne de contrôle des banques a publié une résolution obligeant les banques à communiquer à leurs clients le taux d'intérêt effectif et la nature du produit en même temps que d'autres informations³.
- La Commission européenne a proposé, en 2005, un projet de directive portant sur le crédit à la consommation dans les pays membres

¹ Pour de plus amples informations sur l'impact du plafonnement des taux d'intérêt sur les emprunteurs pauvres, se reporter à l'Étude spéciale n° 9 du CGAP intitulée « Le plafonnement des taux d'intérêt et la microfinance : qu'en est-il à présent ? » de Brigit Helms et Xavier Reille (Washington, CGAP 2004).

² Entrevue avec Henry Madrenes, chargé de l'assistance technique à la Banque centrale des États de l'Afrique centrale (BEAC), avril 2004.

³ Superintendencia de Bancos, Republica de Panama, General Resolucion No. 3-2000, www.superbancos.gob.pa.

Encadré 1 Protection du consommateur durant le cycle du prêt

Stade du cycle	Risque(s) d'abus	Exemples de mesures de protection
Avant la vente	<p>Publicité mensongère ou trompeuse (taux d'intérêt des prêts, par ex.)</p> <p>Techniques de vente inappropriées (par exemple vente agressive dans le cadre de visites à domicile)</p> <p>Demande de dessous de table</p>	<p>Obligation d'indiquer toutes les commissions applicables et de présenter les taux d'intérêt sous un format standard</p> <p>Interdiction de certains types de techniques de marketing</p> <p>Suivi du comportement des prêteurs pour éliminer les dessous de table</p>
Lors de la vente	<p>Formulation inappropriée du contrat</p> <p>Octroi irresponsable de prêt (sans tenir dûment compte de la capacité de remboursement de l'emprunteur)</p> <p>Discrimination injuste au niveau des décisions d'octroi</p> <p>Imposition de pénalités en cas d'annulation du prêt quelques jours après la vente</p>	<p>Obligation (ou recommandation) d'utiliser des contrats types indiquant l'intégralité des coûts et autres conditions</p> <p>Adoption de lois sanctionnant l'octroi irresponsable de prêts</p> <p>Obligation de justifier le rejet d'une demande de prêt</p> <p>Instauration d'une période « de réflexion » obligatoire durant laquelle l'emprunteur peut annuler son emprunt sans encourir de pénalité</p>
Après la vente	<p>Enregistrement inexact des remboursements de l'emprunteur</p> <p>Méthodes illégales de collecte des remboursements</p> <p>Mesures prises à l'encontre d'un emprunteur qui n'a aucun recours légal ou est sans défense</p> <p>Comportement abusif durant le processus de collecte des remboursements</p> <p>Communication à une autre entité d'informations sur l'emprunteur</p>	<p>Obligation pour les prêteurs de fournir des relevés de compte périodiques</p> <p>Obligation pour les prêteurs de suivre les procédures légales établies pour recouvrer les montants exigibles</p> <p>Mise en place de procédures de règlement des différends ne passant pas par les tribunaux</p> <p>Interdiction de recourir à certaines pratiques de collecte des remboursements</p> <p>Obligation d'obtenir la signature de l'emprunteur avant de communiquer à une autre entité des informations le concernant</p>

de l'Union européenne, qui aura un impact sur la microfinance dans les nouveaux pays membres d'Europe de l'Est. La directive prévoit d'importantes obligations d'information (par exemple, tous les contrats de crédit doivent indiquer le coût total du prêt exprimé sous forme de TAEG, et tous les prêteurs doivent utiliser la même formule pour calculer ce taux)⁴.

- Aux États-Unis, les prêteurs sont dans l'obligation d'inclure dans tous les contrats de crédit une

fiche d'information appelée « Schumer Box » (du nom du sénateur qui a fait adopter cette loi par le Congrès), qui regroupe dans un tableau toutes les informations requises (notamment

⁴ Julie Robie, "EU Consumer Protection Laws Requiring MFI Compliance" (mémoire interne, 1^{er} avril 2004). Se reporter à la directive initiale sur le crédit à la consommation titre officiel : « Directive 87/102/CEE du Conseil du 22 décembre 1986 relative au rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres en matière de crédit à la consommation » (Bruxelles, Belgique : Commission européenne, 22 décembre 1986, europa.eu.int/comm/consumers/cons_int/fina_serv/cons_directive/index_en.htm).

les conditions et les taux). L'inclusion de ce tableau a été rendue obligatoire par la loi des États-Unis sur l'information des emprunteurs intitulée « Truth in Lending Act »⁵.

La communication d'informations assure un certain degré de protection aux consommateurs car la large diffusion de données comparables sur le coût réel des prêts permet aux emprunteurs de rechercher les crédits les plus avantageux. Elle peut également avoir pour effet de stimuler la concurrence au niveau des prix et, ce faisant, provoquer un abaissement des frais et des taux d'intérêt, profitant à terme aux consommateurs. Par ailleurs, dans les pays dotés de centrales des risques, certaines obligations d'information pourraient permettre aux clients d'avoir accès à leur dossier de crédit à tout moment ou de limiter la possibilité pour les prêteurs de fournir à d'autres entités des informations sur la performance de leurs emprunteurs.

Pratiques interdites et obligations des prêteurs

Les normes, règles et lois qui régissent les pratiques de crédit interdisent ou limitent certains types de comportement indésirables. Elles peuvent se rapporter à n'importe quelle étape du cycle d'emprunt mais concernent le plus souvent celles de l'octroi du prêt et du recouvrement des montants en arriéré. Ces étapes sont généralement celles auxquelles les consommateurs sont les plus vulnérables. Les règles peuvent avoir pour objet d'atténuer les pressions que les agents de prêt peuvent exercer sur des clients potentiels pour les amener à emprunter. Au stade du remboursement, les mesures de protection peuvent désigner les techniques jugées inappropriées ou coercitives, voire même aller plus loin et déclarer ces techniques illégales tout en donnant aux consommateurs le droit à réparation lorsqu'ils sont victimes du recours à de telles techniques.

Dans les pays développés, les organismes de réglementation sont, depuis quelques années, de plus en plus préoccupés par les pratiques de

prêt abusives. Ces dernières recouvrent une large gamme d'actions, telles que la consolidation inutile de dettes à un taux plus élevé ou le prélèvement de commissions indues, qui ont pour effet d'imposer au consommateur une charge intenable ou inutile. Pour prévenir de telles pratiques, il est possible d'adopter des règles qui déterminent le niveau maximum acceptable d'endettement en fonction du revenu de l'emprunteur et de sanctionner les prêteurs qui contreviennent auxdites règles en commettant des abus. Mais ces règles ne sont applicables que s'il existe une centrale des risques à laquelle tous les prêteurs sont tenus de déclarer leurs nouveaux prêts, de manière à ce que les prêteurs qui envisagent de consentir un crédit puissent déterminer le volume des engagements de leur client potentiel.

Il existe d'autres méthodes, plus simples ; par exemple, les emprunteurs peuvent être autorisés à annuler un contrat de prêt sans encourir de pénalités pendant une période déterminée (dite période de réflexion) suivant immédiatement la signature du contrat, ou à procéder au remboursement anticipé de leur emprunt sans devoir régler de pénalités ou en acquittant des pénalités peu élevées. L'Afrique du Sud s'apprête à adopter une autre stratégie. Le projet de loi sur le crédit à la consommation (Consumer Credit Bill) qui doit entrer en vigueur en 2005 exige des prêteurs qu'ils prennent des « mesures raisonnables » pour déterminer la capacité de remboursement d'un emprunteur avant de lui accorder un prêt⁶. Il habilite aussi l'organisme de réglementation du crédit à publier des directives pour l'évaluation de la capacité d'endettement des emprunteurs potentiels.

La tarification est l'un des aspects les plus controversés des activités des prêteurs. L'un des

⁵ Pour de plus amples informations, se reporter à Comptroller of the Currency, Administrator of National Banks, *Truth in Lending Act: Comptrollers Handbook* (Washington, US Department of the Treasury, décembre 1996), www.occ.treas.gov/handbook/til.pdf.

⁶ « Consumer Credit Bill, » *Government Gazette* 26678 (17 août 2004), www.dti.gov.za/ccrdlawreview/consumercredit/gaz26678.pdf.

grands objectifs de la protection du consommateur consiste à éviter l'imposition à ce dernier de commissions et de taux d'intérêt exorbitants. Dans certains pays, l'État s'efforce de réduire ce risque via des lois sur l'usure qui plafonnent les taux d'intérêt⁷. Il est, toutefois, souvent difficile de déterminer à quel niveau commence l'usure.

L'engagement pris par ACCION International-Microfinance Network (MFN) envers les consommateurs (Encadré 2) relève d'une démarche volontaire, non imposée, qui a pour objet de mettre les consommateurs à l'abri du paiement de taux d'intérêt exorbitants. Ses auteurs font clairement état de leur détermination à demander des « taux équitables..... qui ne génèrent pas de profits excessifs mais garantissent que cette branche d'activité peut survivre et se développer pour servir un plus grand nombre de clients. » En revanche, MicroFinance South Africa (association d'entités commerciales de microfinance en Afrique du Sud) présente la question en termes plus généraux dans le code de conduite qu'elle a établi pour ses membres : « L'association est d'avis que ce sont les forces du marché qui doivent, sans aucune contrainte artificielle, déterminer les taux d'intérêt. Les membres de l'association doivent donc demander des taux d'intérêt qui sont fonction du marché. Si nécessaire, l'association peut, à sa seule discrétion, formuler une opinion sur ce qui constitue un taux d'intérêt excessif par référence aux forces du marché⁸.

Il est difficile de déterminer jusqu'où un taux est juste et à partir de quand il devient excessif, d'autant plus que le contexte local varie et que les conditions du marché évoluent. Les pays dont les taux d'intérêt ont été libéralisés comptent sur les effets conjoints de la communication des taux d'intérêt et de la concurrence entre prêteurs pour promouvoir, à terme, des taux équitables.

Mécanismes de gestion des plaintes et des différends

Les prêteurs peuvent employer des agents spécialisés dans le traitement des plaintes des consom-

mateurs, et des organismes professionnels peuvent mettre en place des bureaux de médiation ou autres agents chargés de résoudre les questions que les consommateurs ne peuvent pas régler directement avec les institutions membres. Ce type de mécanisme d'application des règles basé sur les plaintes offre un moyen relativement peu onéreux de faire respecter les règles ; toutefois, de nombreux cas d'abus ou de mécanismes abusifs ne sont pas déclarés ou détectés. En Afrique du Sud, le Conseil de réglementation de la microfinance (Micro Finance Regulatory Board – MFRC) a mis en place un système de numéro de téléphone vert permettant aux consommateurs de contacter un responsable du traitement des plaintes, qui examine ces dernières et les cas d'abus présumés⁹. Lorsqu'il a été établi qu'un prêteur a contrevenu aux règles du MFRC, des mesures disciplinaires sont prises, qui vont de l'imposition de sanctions audit prêteur à son expulsion du Conseil (ce qui revient, en pratique, à mettre un terme à ses activités de microfinance). La législation sud-africaine sur le crédit permet également aux consommateurs d'avoir accès, à faible coût et relativement rapidement, au système judiciaire via des tribunaux spéciaux compétents pour les questions de protection du consommateur¹⁰.

Éducation du consommateur

L'éducation du consommateur est généralement considérée comme une stratégie de protection fondamentale. Le plus souvent, les consommateurs sont vulnérables parce qu'ils ne peuvent pas fon-

⁷ Se reporter à l'étude de Helms et Reille « Le plafonnement des taux d'intérêt et la microfinance » pour une présentation détaillée de cette question.

⁸ « Consumer Credit Bill, » *Government Gazette* 26678 (17 août 2004), www.dti.gov.za/ccrdlawreview/consumercredit/gaz26678.pdf.

⁹ Pour de plus amples informations, se reporter à l'étude de Helms et Reille « Le plafonnement des taux d'intérêt et la microfinance ».

¹⁰ Comme le projet de loi « Consumer Credit Bill », en Afrique du Sud.

der leurs décisions sur des informations précises, ni faire respecter leurs droits contractuels ou statutaires. Pour que les mesures de protection telles que les obligations d'information, les règles relatives aux pratiques de prêts et les mécanismes de traitement des plaintes, soient efficaces, il faut que les consommateurs connaissent les produits et leurs droits. Bien informés, ces derniers sont non seulement moins exposés aux abus de prêteurs, mais aussi mieux en mesure de rechercher une solution et de solliciter des réparations s'ils ont été traités de manière abusive. L'éducation du consommateur apprend aux emprunteurs comment se procurer les bonnes informations à différents stades du cycle du prêt pour pouvoir prendre des décisions d'emprunt judicieuses.

Il importe de faire une distinction entre l'éducation du consommateur et les activités menées au stade préliminaire de la vente d'un produit ou d'un service. Par exemple, dans le cas d'un crédit habitat, l'éducation du consommateur ne commencera pas par un examen des différentes catégories de prêts habitat disponibles. Elle commencera par l'examen des différents statuts d'occupation — de la location à la propriété — après quoi elle couvrira la gamme des instruments financiers (y compris l'épargne) qui peuvent être utilisés pour chaque option.

L'éducation du consommateur en matière d'emprunt (microcrédit compris) vise à promouvoir l'acquisition de connaissances de base « permettant de prendre des décisions fondées ainsi que des mesures avisées dans des domaines qui ont un impact sur la santé et le confort financiers du consommateur »¹¹. Elle recouvre le renforcement des compétences en gestion financière de base, notamment aux fins de la préparation du budget du ménage, ainsi que l'explication de différents concepts tels que les taux d'intérêt et l'inflation. Ces notions sont enseignées avec de bons résultats dans les écoles secondaires de certains pays et peuvent être également être intégrées dans les programmes d'éducation des adultes. La plupart des programmes d'éducation du consommateur sont offerts en des lieux déter-

minés par des organisations non gouvernementales (ONG) avec l'appui financier de fondations philanthropiques. Par exemple, Citigroup Foundation a entrepris d'intensifier ses activités dans ce domaine en finançant des ONG du monde entier à hauteur de près de 10 millions de dollars par an¹².

La communauté de la microfinance ne s'est jusqu'à présent guère préoccupée de l'éducation du consommateur. Un récent document de travail du Projet d'éducation financière note, en conclusion, qu'il existe « très peu d'exemples d'efforts déployés pour développer les compétences financières des clients de la microfinance ou d'autres groupes de clients ciblés par ces programmes »¹³. Cette assertion est basée sur les travaux consacrés sur trois continents aux grands thèmes de la gestion de l'argent, de la gestion de la dette, de la gestion de l'épargne, des négociations financières et du recours aux services bancaires. Les exemples émanant des pays en développement sont peu nombreux ; le document de travail n'indique que trois programmes : la banque SEWA (Self Employed Women's Association Bank) en Inde, World Education au Népal et l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) en Zambie.

Problèmes de mise en oeuvre

Bien que beaucoup s'accordent sur le principe de l'adoption de mesures protégeant le consommateur ou favorables à ce dernier, leur opinion diffère parfois fortement sur la méthode d'application de ces mesures. Les méthodes qui peuvent être

¹¹ Voir ECLAfrica, « Financial Literacy Scoping Study and Strategy Project Report » (étude parrainée par FinMark Trust, Vorna Valley, Afrique du Sud, 2004), i et section 7.

¹² Pour de plus amples informations, se rendre sur le site web de Citigroup Foundation, www.citigroup.com/citigroup/corporate/foundation.

¹³ Jennefer Sebstad, et Monique Cohen, « Financial Education for the Poor », Financial Literacy Project, Document de travail n°1 (Washington : Microfinance Opportunities, avril 2003), 11. www.microfinanceopportunities.org/publications/.

utilisées rentrent, de manière générale, dans deux grandes catégories :

- **L'autoréglementation de la branche d'activité** — Les institutions appartenant à une branche d'activité particulière constituent une association dans le cadre de laquelle elles adhèrent volontairement à un code de conduite, conviennent de mécanismes de surveillance et de suivi du respect du code, et décident des sanctions prises en cas de violation du code, telle que l'expulsion de l'association.
- **La surveillance assurée par l'État** — Un organisme de réglementation public, une agence pour la protection du consommateur par exemple, est autorisé à faire respecter la législation pertinente.

Le système de l'autoréglementation est souvent plus flexible et pragmatique que la surveillance par un organisme public car il reflète mieux les principes de la branche d'activité considérée. Dans le cas de la microfinance, ce type de mécanisme risque moins de produire des mesures excessives qui ont pour effet de réduire l'accès aux services financiers et il offre de meilleures perspectives d'élargir cet accès à terme. Il présente toutefois un grave inconvénient car, une fois qu'une institution a été expulsée d'une association pour n'avoir pas respecté les normes de cette dernière, l'association en question n'a plus aucun pouvoir sur elle et elle peut poursuivre ses pratiques abusives en toute impunité. Le recours à de mauvaises pratiques par des institutions non membres de l'association peut aussi compromettre la réputation de la branche d'activité même si les membres de l'association suivent, eux-mêmes, de bonnes pratiques. Ce risque est particulièrement élevé lorsqu'un nombre important d'institutions non membres ou ayant été expulsées de l'association opèrent librement sans assumer le coût du respect du code de conduite. Ce n'est qu'une fois que les associations volontaires se sont faites une solide réputation de qualité dans la population générale que les institutions non membres peuvent

être incitées à y adhérer et les institutions qui sont déjà membres à le demeurer.

L'encadré 2 présente, à titre d'exemple d'autoréglementation, l'Engagement en faveur des consommateurs adopté fin 2004 par les institutions membres d'ACCIÓN International et du MicroFinance Network (MFN). Le groupe de travail de MFN sur les politiques de défense des consommateurs, qui a formulé les termes de cet engagement, s'emploie à présent à cataloguer les meilleures pratiques observées dans le cadre de sa mise en application¹⁴. Les principes de cet engagement couvrent les principales catégories de la protection du consommateur présentées dans cette note.

Un système d'application par l'État de la législation relative à la protection des consommateurs peut être lourd à gérer et bureaucratique. Il faut d'importantes ressources humaines et financières pour s'assurer que la loi est bien respectée et pour procéder à des enquêtes efficaces en cas de plainte. Du fait de leur mission, les organismes de réglementation peuvent poursuivre les objectifs de protection du consommateur de manière trop exclusive, parfois au détriment de l'élargissement de l'accès aux services à ceux qui en sont toujours exclus. Le système de réglementation par l'État présente en revanche l'avantage, par rapport à l'autoréglementation, de s'appliquer à toutes les institutions — que celles-ci soient membres d'une association professionnelle ou non.

L'une et l'autre de ces démarches présentent des avantages et des inconvénients, mais ni l'une ni l'autre ne constitue une solution universelle. La méthode qui convient le mieux à un pays déterminé dépend de la maturité et de l'échelle des activités de microcrédit ainsi que de l'étendue (perçue et réelle) des abus dans ce domaine. Un système d'autoréglementation peut, lui-même, devoir être appliqué

¹⁴ Pour de plus amples informations, se rendre sur la page d'accueil de MFN, www.bellanet.org/partners/mfn.

en collaboration avec des agences publiques et bénéficier de cette coopération (se reporter à la section « Réglementation et application » de l'Engagement en faveur des consommateurs reproduit dans l'encadré 2). En fait, l'autoréglementation et l'application des règles par l'État vont souvent de pair. Toutefois, lorsque le pouvoir de l'État supplante l'autoréglementation, les règles sont souvent appliquées de manière trop rigide, ce qui peut avoir pour effet de décourager la concurrence et, en fin de compte, de réduire l'accès des pauvres aux services de microfinance.

Conclusion

Il faudra beaucoup de temps pour surmonter les problèmes posés par la protection du consommateur dans le domaine de la microfinance. Peu de prêteurs ou décideurs songeraient à mettre en question les principes de la protection du consommateur. Cependant, il n'existe pas de réel consensus sur l'étendue et l'intensité des mesures qu'il convient de prendre ou les mécanismes qui doivent être mis en place pour les appliquer, en particulier dans les pays en développement. Certains de ces derniers pays ont donc emprunté à des pays développés des mécanismes et des approches qui ne sont pas adaptés à leur propre situation, sans avoir procédé à une évaluation en bonne et due forme de leurs coûts et de leurs avantages, souvent avec des conséquences imprévues.

Dans les pays dans lesquels de fortes pressions s'exercent au niveau politique en faveur de l'adoption de nouvelles mesures de protection, les organismes de réglementation et les décideurs

doivent considérer avec soin toutes les conséquences que de telles mesures peuvent avoir, dans l'immédiat et à plus long terme. La mise en place de protections excessives pourrait bien avoir des effets allant directement à l'encontre des objectifs recherchés. Par exemple, au lieu de promouvoir l'institutionnalisation et l'intégration de la microfinance dans le secteur financier formel, les mesures adoptées pourraient contraindre des IMF à opérer en dehors de tout cadre juridique, ce qui aurait très probablement pour effet de priver les emprunteurs de toute protection.

Même dans les pays où les pratiques abusives à l'égard des consommateurs ne posent pas encore de réels problèmes, il serait très souhaitable de promouvoir l'éducation du consommateur et l'adoption de bonnes pratiques de manière à atténuer, sinon éliminer complètement, les pressions qui pourraient être exercées à terme en faveur d'une réglementation excessive. Les prêteurs opérant dans le secteur de la microfinance devraient envisager de prendre volontairement des engagements ou d'adopter des codes en vue d'assurer une réelle protection au consommateur et d'instaurer une culture de service à la clientèle. Il sera nécessaire de faire preuve de détermination à tous les niveaux institutionnels pour assurer l'application des codes déontologiques et des bonnes pratiques. Quel que soit le cadre réglementaire de la protection du consommateur, il est très possible qu'une démarche réellement axée sur le consommateur soit en fait la seule stratégie de survie à long terme des prestataires de services de microfinance sur des marchés concurrentiels.

Encadré 2 Engagement en faveur des consommateurs (Pro-Consumer Pledge) d'ACCION International–Microfinance Network (MFN)

Par la présente, les membres de Microfinance Network s'engagent à :

- Appliquer ces principes dans leur propre organisation.
- Encourager l'application généralisée de ces principes par les institutions de microfinance de leur pays
- Collaborer avec les autorités réglementaires de leur pays, si nécessaire, pour promouvoir des directives ou des règles efficaces mais non excessives.
- Sensibiliser les acteurs de la microfinance dans le monde entier à l'importance du respect de principes favorables au consommateur

Principes

Service de qualité. Les membres de MFN traitent tous les clients avec respect et dignité. Ils fournissent leurs services de manière aussi pratique et rapide que possible.

Tarifs transparents. Les membres de MFN fournissent à leurs clients des informations complètes et faciles à comprendre sur le coût réel des prêts et des transactions et sur la rémunération de leur épargne.

Tarifs équitables. Les membres de MFN fournissent leurs services à des taux équitables, qui ne génèrent pas de profits excessifs mais garantissent la survie et la croissance des activités pour servir un plus grand nombre de clients.

Prévention du surendettement. Pour éviter le surendettement des emprunteurs, les membres de MFN ne prêtent pas à leurs clients des montants supérieurs à leur capacité de remboursement.

Confidentialité des informations sur les clients. Les membres de MFN s'engagent à protéger les informations privées concernant leurs clients contre l'obtention par des tiers qui ne seraient pas légalement autorisés à en prendre connaissance.

Comportement déontologique du personnel. Les membres du MFN veilleront à ce que leurs employés observent des règles déontologiques strictes en ce qui concerne les conflits d'intérêt et les comportements contraires à la morale, en particulier ceux susceptibles de nuire aux clients (comme la corruption). Les employés qui ne respectent pas ces règles seront sanctionnés.

Satisfaction de la clientèle. Les membres du MFN fourniront des canaux formels de communication avec les clients de façon à ce que ceux-ci puissent donner leur avis sur la qualité du service. Ces canaux incluront des mécanismes pour répondre aux éventuelles plaintes des clients.

Intégration des principes favorables aux consommateurs dans les opérations. Les membres du MFN feront de l'orientation en faveur des consommateurs un principe pour la conduite de leur activité, à travers des efforts tels que la formation et les incitations du personnel, l'éducation financière des clients et les programmes de satisfaction clientèle entre autres

Réglementation et application

Le réseau reconnaît que, si, dans un monde idéal, toutes les institutions de microfinance respecteraient volontairement ces principes, la réalité est souvent différente. Les institutions de microfinance adhérant à ces principes ne doivent pas être pénalisées par la concurrence que peuvent leur faire des organisations moins consciencieuses. Dans ce cas, une action collective, entreprise par le secteur lui-même ou par les autorités réglementaires, peut devoir être menée pour assurer le respect des principes.

Source : www.bellanet.org/partners/mfn.



Bibliographie

- ECAfrica. « Financial Literacy Scoping Study and Strategy Project: Report ». Étude réalisée pour le compte de FinMark Trust, Vorna Valley, Afrique du Sud, 2004.
- Helms, Brigit, et Xavier Reille. « Le plafonnement des taux d'intérêt et la microfinance : qu'en est-il à présent ? ». Étude spéciale n° 9 du CGAP. Washington : Groupe consultatif d'assistance aux pauvres, septembre 2004. Disponible à l'adresse www.cgap.org/publications/occasional_papers.html.
- Microfinance Gateway. « Q&A with Elisabeth Rhyne: ACCIÓN and MicroFinance Network's Pro-Consumer Pledge. » Washington. www.microfinancegateway.org/content/article/detail/21416
- Rhyne, Elisabeth. « Taking Stock: Consumer Protection in Microfinance—A Non-Regulatory Approach ». Washington : Microfinance Gateway, octobre 2003. Disponible à l'adresse www.microfinancegateway.org/content/article/detail/21419.
- Robie, Julie. « EU Consumer Protection Laws Requiring MFI Compliance ». Mémoire interne, 1^{er} avril 2004.
- Sebstad, Jennefer, et Monique Cohen. « Financial Education for the Poor ». Financial Literacy Project, Working Paper No. 1. Washington : Microfinance Opportunities, 11 avril 2003. Disponible à l'adresse www.microfinanceopportunities.org/publications/.

Notes

N'hésitez pas à faire lire cette Note Focus à vos collègues ou à nous demander des exemplaires supplémentaires de ce numéro ou d'autres études.

Le CGAP vous invite à lui faire part de vos commentaires sur cette étude.

CGAP
1818 H Street, N.W.
MSN P3-300
Washington, DC 20433 USA

Tél : 202 473 9594
Fax : 202 522 3744

Courriel : cgap@worldbank.org

Web : www.cgap.org